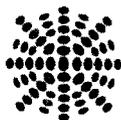


Reforma de Estado para la ciudadanía

La Reforma Gerencial Brasileña en la Perspectiva Internacional

LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA



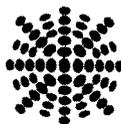
CLAD
Centro Latinoamericano
de Administración
para el Desarrollo

 *Ceudeba*



Eudeba

Universidad de Buenos Aires



CLAD

Centro Latinoamericano de
Administración para el Desarrollo

1ª edición: agosto de 1999

© 1999

Editorial Universitaria de Buenos Aires

Sociedad de Economía Mixta

Av. Rivadavia 1571/73 (1033)

Tel.: 4383-8025

Fax: 4383-2202

<http://www.eudeba.com.ar>

© Centro Latinoamericano de Administración
para el Desarrollo (CLAD)

Apartado 4181, Caracas 1010 A, Venezuela

Tel: (582)9922395/3297/5953 /4064/9930623

Fax: (582)9918427

e-mail: clad@clad.org.ve

cedai@clad.org.ve

<http://www.clad.org.ve>

Diseño de tapa:

Ricardo Ludueña

Imagen de tapa:

Adolfo Nigro, *Moradores de mar*,

1997, Óleo sobre tela.

Corrección y composición general: Eudeba

Traducción del portugués por encargo

de CLAD: Carlos Sánchez

ISBN 950-23-0977-4

Impreso en Argentina.

Se agradece el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para la publicación de esta edición.

Las ideas y pensamientos contenidos en los artículos son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del Banco Interamericano de Desarrollo y del CLAD.

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor y CLAD.

INDICE

PREFACIO	9
PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN. UNA REFORMA PARA LA CIUDADANÍA	19
Tres formas históricas	22
Reforma burocrática y reforma gerencial	24
Tres dimensiones	27
Plan del libro	29

PARTE 1

MARCO HISTÓRICO: CRISIS Y REFORMA

CAPÍTULO 1. CRISIS DEL ESTADO Y RESPUESTAS	33
La Gran Crisis	37
Dos Alianzas Sucesivas	39
Respuestas a la Crisis en el Brasil	43
CAPÍTULO 2. REFORMA GERENCIAL	49
La Reforma Gerencial en el Centro	53
La Reforma Gerencial en América Latina	70
¿Por qué Gran Bretaña?	77

PARTE 2

MARCO TEÓRICO: DEMOCRACIA Y EFICIENCIA

CAPÍTULO 3. LA DEFENSA DE LA RES PÚBLICA	83
Derechos Republicanos y Democracia	84
Tres Derechos Republicanos	88

El Interés Público	91
Defensores y Adversarios	93
CAPÍTULO 4. MARCO INSTITUCIONAL	99
Delimitación del Área de Actuación del Estado	99
Instituciones y Actividades del Estado	107
Descentralización	108
Reforma Gradual	112
CAPÍTULO 5. ORIENTACIONES TEÓRICAS	115
Definiendo la Reforma Gerencial	116
Tres Orientaciones	119
Los Gerencialistas	125
¿Orientación Neoliberal?	129
Escogencia Racional y Burocracia	133
Teoría de las Organizaciones y Reforma Gerencial	138
¿Capitalismo de <i>Shareholders</i> o de <i>Stakeholders</i> ?	143
CAPÍTULO 6. FORMAS DE CONTROL	145
La Lógica del Conjunto de Controles	146
Responsabilidad Democrática del Administrador	148
Controles Gerenciales	152
Resultados y Procesos: Gestión de la Calidad	153
CAPÍTULO 7. REFORMA GERENCIAL Y DEMOCRACIA	157
Restricción-Eficiencia y Restricción Democrática	158
Democracia y Moralidad	160
¿Autonomía o Aislamiento?	162

PARTE 3 ANTES DE LA REFORMA

CAPÍTULO 8. REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN EL BRASIL	171
La Reforma Burocrática de 1936	172
La Reforma Desarrollista de 1967	174
Vuelta al Pasado: Constitución de 1988	180
La Evolución Reciente	184
CAPÍTULO 9. DIAGNÓSTICO: LAS DISTORSIONES	189
La Remuneración y la Planilla	190
Distorsiones en la Remuneración	192
Escolaridad y Perfil Ocupacional	196
Dos Mitos Burocráticos	198
Previsión Pública	204

PARTE 4
REFORMA GERENCIAL EN EL BRASIL

CAPÍTULO 10. REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN	211
Estabilidad	215
Reducción de Costos	217
Eficiencia y Calidad	218
¿Derecho Adquirido?	220
CAPÍTULO 11. REESTRUCTURACIÓN Y CALIDAD	223
Programa de Calidad y Participación en la Administración Pública	225
Programa de Reestructuración y Calidad de los Ministerios	226
CAPÍTULO 12. AGENCIAS EJECUTIVAS	233
Agencias Ejecutivas y Agencias Reguladoras	234
Calificación como Agencia Ejecutiva	236
Plan, Indicadores y Contrato	237
Autonomía o Flexibilidad y Control	239
La Experiencia de la Implementación - Dificultades	241
CAPÍTULO 13. LAS ORGANIZACIONES SOCIALES	243
Entre el Estado y el Mercado: lo Público No Estatal	244
Mejor Calidad y Mayor Eficiencia	248
Las Organizaciones Sociales	250
Publicización: Alternativa al Estatismo y a la Privatización	254
CAPÍTULO 14. REFORMA GERENCIAL EN LA SALUD	259
Diagnóstico Sumario	262
Reforma	265
La Oferta	272
Conclusión	272
CAPÍTULO 15. LA NUEVA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS	275
Concursos	278
Remuneración	279
Carreras	281
Capacitación	285
CAPÍTULO 16. ELIMINACIÓN DE PRIVILEGIOS Y REDUCCIÓN DE COSTOS	289
Reducción de Costos y Auditoría de la Planilla	290
Eliminación de Privilegios	296

CAPÍTULO 17. SIMPLIFICACIÓN DE LAS COMPRAS Y TERCERIZACIÓN	301
Una Nueva Ley de Licitaciones	301
El Nuevo Anteproyecto de Ley	304
Tercerización de los Servicios	308
CAPÍTULO 18. OTROS PROYECTOS	311
Uso de la Tecnología de la Información	311
Comunicación Institucional y Transparencia	314
La Sociedad Civil en la Reforma: el Consejo de la Reforma del Estado	316
La Recuperación de la ENAP	317
Control Gerencial de Costos	319
Distribución del Personal	320
Racionalización de las Unidades Descentralizadas	321
Calidad y Reestructuración en el MARE	322
Desburocratización de la Administración Pública	323
Empréstito del BID	324
CAPÍTULO 19. REFORMA DE LA PREVISIÓN	325
Concepción Distorsionada	325
Propuesta del Gobierno y Nueva Alternativa	327
CONCLUSIÓN. ¿UNA REFORMA IRREVERSIBLE?	329
Resistencia a la Reforma	331
Reforma Irreversible	333
Una Reforma para una Sociedad en Proceso de Cambio	335
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	339

PREFACIO

Pocos temas son tan actuales o prioritarios en el Brasil de hoy como lo es la reforma del Estado. En los países más ricos, la crisis fiscal y las fallas del Estado de bienestar social ya exigieron una profunda reflexión sobre el problema. ¿Qué decir entonces del caso brasileño, en el cual las demandas crecientes de una sociedad compleja y las dificultades del Estado para atenderlas se suman a una herencia, todavía no totalmente superada, de patrimonialismo y de distorsiones causadas por siglos de apropiación privada de los instrumentos de gobierno por las llamadas cúpulas de poder?

La complejidad de la cuestión de la reforma del Estado es doble. Por una parte, se presenta el desafío de entender con precisión la tarea, de definir los pasos a ser dados, partiendo no sólo de un análisis teórico abstracto, sino de una correcta inserción de este análisis en el contexto histórico brasileño. Pero esto no es suficiente. La cuestión es compleja también desde la vertiente política. Ninguna reforma de este tipo puede tener éxito si no cuenta con un piso firme en la articulación de mayorías políticas estables, capaces de promover la transformación de toda una cultura burocrática sedimentada a lo largo del tiempo.

El libro de Bresser Pereira hace justicia a esta doble complejidad. Al exponer el fundamento conceptual y la forma de ejecución de la "reforma gerencial", tiene el mérito de no ceder a la tentación del simplismo y de disipar en forma definitiva algunos de los malentendidos más persistentes con respecto a los esfuerzos en curso para la modernización del Estado brasileño.

Lo más grave de estos malentendidos es la tendencia que muestran muchos a confundir (frecuentemente para promover una agenda oculta de conservadurismo

y defensa de privilegios) cualquier proceso de reforma del Estado con la llamada "receta neoliberal" del Estado mínimo. El argumento de Bresser Pereira es irrefutable: la inspiración de la reforma gerencial es mucho más republicana que liberal. Su objetivo central es el de asegurar condiciones más propicias para la defensa de la *res publica*, para la protección de los "derechos republicanos" en la terminología sugerida por el autor. Su principio rector es la necesidad de revertir la privatización del Estado y promover modalidades de control de la acción pública por parte de los ciudadanos. Lejos de minimizar la esfera pública, lo que se hace es robustecerla.

Una de las innovaciones más importantes de la reforma gerencial es traer a un primer plano la necesidad de perfeccionar la calidad de la gestión en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Las reformas burocráticas estuvieron dirigidas sobre todo a romper el esquema patrimonial de gestión y promover la "racionalidad según los fines", en su acepción weberiana –y en el caso brasileño, es fundamental no perder de vista que esta tarea todavía está por completarse–. La introducción del modelo gerencial y democrático parte de la recusación de dos premisas igualmente falsas: la de que lo que es público tiene que ser necesariamente pesado e ineficiente, y la de que lo que es eficiente no puede ser público.

De aquí la importancia de la descentralización, de la subsidiariedad, de las iniciativas conjuntas con la iniciativa privada y de los esquemas innovadores de gestión. Todo esto permite valorizar la competencia y la eficiencia, sin las cuales la tendencia al burocratismo termina por generar una "irracionalidad según los fines". De aquí también la importancia del control social y de la vigilancia de los ciudadanos, para que la tendencia a la tecnocracia no genere una racionalidad dependiente de fines ajenos a los intereses reales de la sociedad.

Por otra parte, Bresser Pereira nos muestra que la transición al "nuevo modelo de gestión", incorporando las formas gerenciales, es probablemente el camino más corto para la superación definitiva del patrimonialismo, tanto en sus vertientes tradicionales, como en su versión más contemporánea, la del corporativismo (confusión entre la cosa pública y los intereses de una corporación). La creación de las nuevas agencias reguladoras, en el caso brasileño, ilustra bien esta tesis.

Se percibe que el tema va mucho más allá de la mera reforma administrativa o del simple rediseño de organigramas. En realidad, incorpora principios éticos y contenido político. Está vinculado, no a la eliminación del Estado, sino precisamente a su reconstrucción en moldes más efectivos. Una reconstrucción que presupone la superación de dilemas obsoletos, como el que pretendía forzarnos a optar entre el estatismo exacerbado y el libre mercado, y que tampoco se deja maniatar por una falsa identificación entre lo público y lo estatal. Una reconstrucción que procura disipar la ilusión, de consecuencias gravísimas, de que para

asegurar los derechos de la ciudadanía estaríamos obligados a preservar un Estado de "malestar social", cuyas estructuras distorsionadas funcionaron como mecanismos adicionales de concentración de la renta.

Contra esta ilusión y contra estos falsos dilemas, lo que se propone es un Estado que favorezca las condiciones para el crecimiento de la economía y que pueda hacer frente al imperativo de la universalización del acceso a los servicios públicos, quedando entendido que esto exige una atención prioritaria a las demandas de los sectores más pobres. Un Estado que no sustituya al mercado y a la iniciativa privada, pero que los regule en forma eficaz y orientada hacia el interés público. Es éste el espíritu de las nuevas agencias de supervisión y regulación, que desempeñarán un papel fundamental en la vida pública brasileña, inviabilizando los esquemas tradicionales de clientelismo y amiguismo, y priorizando la tarea de universalización de los servicios de interés público.

La reforma del Estado, su "desprivatización" y la garantía de una mayor eficiencia, a través de la valorización de la competencia y de la integridad de los funcionarios en carreras de Estado, constituyen un aspecto integral del nuevo Brasil que estamos construyendo, el Brasil de la democracia, de la estabilidad económica y de la seriedad en el tratamiento de los asuntos públicos. Como Ministro, Bresser Pereira aportó una contribución inestimable. Brindó al gobierno su trabajo incansable, su lealtad, y un entusiasmo sin igual. Como intelectual, nos ha dado, en un diálogo con las principales figuras dedicadas al tema en el Brasil y en el mundo, la argumentación impecable que justifica y fundamenta ese entusiasmo. Este libro es eso en su mejor forma.

Fernando Henrique Cardoso

PRESENTACIÓN

A tres años y medio de iniciada, la Reforma Gerencial de la administración pública realizada durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso puede ser actualmente considerada como un proyecto exitoso. Los principales cambios institucionales previstos en el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* fueron aprobados: la reforma constitucional que sería conocida como “reforma administrativa” fue aprobada prácticamente en la forma propuesta por el gobierno, las organizaciones sociales y las agencias ejecutivas fueron definidas legalmente, se introdujeron cambios sustanciales en la ley regulatoria del régimen de trabajo de los funcionarios públicos, eliminando privilegios y distorsiones, se definieron con claridad los contratos de gestión y el concepto de indicadores de desempeño, y se puso en práctica una nueva política de recursos humanos, con énfasis en el fortalecimiento del núcleo estratégico del Estado. Por otra parte, se adoptó una estrategia gerencial de administración –la gerencia de la calidad total– que pasó a ser aplicada en forma consistente en la Administración Pública Federal. Finalmente, el apoyo recibido por la reforma en niveles superiores de la administración pública reveló un cambio significativo desde una cultura burocrática hacia una cultura gerencial. El éxito también es apreciable en tres planos de la reforma: en el institucional, en el cultural, y en el de la gestión. Naturalmente, en especial en esta última dimensión, la reforma está apenas comenzando, su implantación durará años; pero sus cimientos son sólidos.

Como responsable directo de la reforma procuro, en este libro, ubicarla en el marco histórico internacional, discutir sus bases teóricas, historiar y hacer el

diagnóstico de la administración pública en el Brasil antes de la reforma, y, en su cuarta parte, describir la propia reforma en curso. Espero, en esta forma, presentar y analizar un gran proyecto público, que también fue para mí una fuente de gran aprendizaje intelectual.

El proyecto y el debate nacional desarrollados en torno a la reforma administrativa, tuvieron como objetivo la superación no sólo de la forma patrimonialista de administrar el Estado brasileño –forma que aún sobrevive a pesar de haber muerto en cuanto valor– sino principalmente criticar y ofrecer una alternativa gerencial a la administración pública burocrática, que permanecía siendo dominante en el Brasil, pese a su comprobada inadecuación a las características del Estado moderno. Durante tres años y medio, ayudado por un equipo de excelentes asesores, con marcado interés por las ideas nuevas, con voluntad de innovar y espíritu público, me dediqué, con el apoyo activo del presidente, a desarrollar los principios y a crear las instituciones que posibilitaran la implantación de la Reforma Gerencial en la administración pública brasileña, abriendo perspectivas para que el país pudiese contar con un Estado que dispusiese de mayor capacidad para garantizar los derechos sociales por ser más eficiente; que fuese más democrático, apoyándose en un espacio público no estatal fortalecido y en una sociedad civil más integrada y actuante; y que tuviese a su disposición un cuerpo de administradores públicos más calificado, más autónomo en la toma de decisiones, y asumiendo mayores responsabilidades ante la sociedad.

Las ideas y realizaciones aquí expuestas comenzaron a ser formuladas inmediatamente después de recibir la invitación del Presidente Fernando Henrique Cardoso, en diciembre de 1994, para asumir el nuevo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que surgía de la transformación, por su iniciativa, de la antigua Secretaria da Administração Federal da Presidência da República. No fui yo quien solicitó el cambio de *status* y de nombre del ministerio, pero este cambio tenía probablemente sentido para el Presidente, quien de esta forma planteaba un reto al nuevo ministro y al equipo que iría a colaborar con él para que enfrentase la reforma de la administración pública, y más ampliamente, del Estado.

Aun cuando se piense que el servicio público sólo se justifica cuando tenemos el valor de innovar y cambiar, también es cierto que la prudencia es otra cualidad esencial de los hombres públicos. Por esto, y dadas las limitaciones obvias de mi ministerio, decidí centrarme en la reforma de la administración pública, o con un poco más de amplitud, en el aparato del Estado. Yo ya tenía algunas ideas al respecto, dado que orienté alumnos y presidí la comisión que reformuló el posgrado en administración pública en la Fundação Getúlio Vargas –São Paulo–. Conocía muy bien la administración pública burocrática, conocía la teoría y la práctica de la administración de empresas, y tenía una idea de la administración

que poco tiempo después yo convendría en llamar “gerencial” a partir de la lectura del libro de Osborne y Gaebler (1992), siguiendo la recomendación de Yoshiaki Nakano. Pero necesitaba conocer mucho más respecto a las nuevas ideas. Y fue lo que hice, viajando por Inglaterra enseguida de iniciado el gobierno, y comenzando a tomar conocimiento de la bibliografía que se había producido recientemente, sobre todo en ese país, respecto a este asunto.

El resultado fue la elaboración, todavía en el primer semestre de 1995, del *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, y la enmienda constitucional de la reforma administrativa, tomando como base las experiencias recientes en países de la OCDE, principalmente en el Reino Unido, donde se había implantado la segunda gran reforma administrativa de la historia del capitalismo: después de la Reforma Burocrática del siglo pasado, la Reforma Gerencial de fines de este siglo. Las nuevas ideas estaban en plena formación, las nuevas prácticas administrativas en proceso de implantación. El Brasil tenía la oportunidad de participar de este gran movimiento de reforma, y constituirse en el primer país en desarrollo en hacerlo.

Cuando las ideas fueron presentadas inicialmente, en enero de 1995, la resistencia que suscitaron fue muy grande. Traté, sin embargo, de enfrentar esa resistencia de la forma más directa y abierta posible, usando los medios como instrumentos de comunicación. El tema era nuevo y complejo para la opinión pública y la prensa tenía dificultades en aportar para el debate una visión completa y fidedigna. No obstante, la prensa sirvió como un maravilloso instrumento para debatir las ideas. Mi estrategia principal fue la de atacar la administración pública burocrática, al tiempo que defendía las carreras de Estado y el fortalecimiento de la capacidad gerencial del Estado. De esta forma, confundía a mis críticos, que afirmaban que yo actuaba contra los administradores públicos, cuando procuraba fortalecerlos, hacerlos más autónomos y responsables. En poco tiempo, un tema que no estaba en la agenda del país asumió el carácter de un gran debate nacional. Los apoyos políticos e intelectuales no se hicieron esperar, y finalmente, cuando la reforma constitucional fue promulgada, en abril de 1998, se formó un cuasi-consenso sobre la importancia de la reforma para el país, ahora fuertemente apoyada por la opinión pública, por las elites formadoras de opinión, y en particular por los administradores públicos.

Este libro no es un relato de mi gestión en el ministerio, ni un informe de actividades. Es más bien un intento de contribuir al debate nacional de forma sistemática, tanto en el plano teórico como en el histórico, tanto a nivel internacional como de la reforma en el Brasil. La Reforma Gerencial, como toda reforma, tiene tres dimensiones –una institucional, otra cultural, y una tercera, de gestión–. En este libro, como en todo el trabajo que mi equipo y yo realizamos en el MARE, el énfasis inicial estuvo orientado hacia un cambio institucional, ya que una reforma

es ante todo un cambio de instituciones. Pero este cambio sólo fue posible gracias a la crítica de la cultura burocrática y a la decisión de dar inicio a la introducción de una estrategia gerencial de gestión pública.

Son muchos los agradecimientos que tengo que dar, comenzando por el debido a Fernando Henrique Cardoso, quien me invitó para este trabajo, me dio todo su apoyo, y discutió conmigo el diagnóstico y las principales directrices de la reforma. Aunque este libro esté firmado sólo por mí, es el resultado del trabajo y del pensamiento de un equipo que trabajó conmigo en el MARE y en la Escola Nacional de Administração Pública –ENAP–. Conté también con la contribución de administradores y consultores públicos, de científicos políticos en el Brasil y en el exterior, interesados en la administración pública, con la asistencia técnica de Francia y principalmente de Gran Bretaña, y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En el desarrollo de las ideas aquí presentadas, fueron particularmente significativas las contribuciones de Ângela Santana, secretaria de la reforma del Estado, Kate Jenkins, Paulo Modesto y Evelyn Levy, esta última siempre una crítica severa y amiga. Mi equipo en el ministerio, principalmente Cláudia Costin, mi secretaria ejecutiva, y mis demás secretarios, Carlos Pimenta, Luiz Carlos Capella, Rainer Weiprecht, Ricardo Saur, y Regina Sílvia Pacheco, presidente de la ENAP, tuvieron un papel decisivo en el desarrollo e implantación de la reforma. Para escribir este libro conté con la ayuda directa de tres asesores –Leticia Schwarz, Frederico Raphael Durão Brito y Ciro Christo Fernandes– que no sólo realizaron investigaciones, sino que me ayudaron a escribir diversos capítulos. Sin ellos hubiera sido imposible realizar esta tarea. Contribuyeron también para este libro Nelson Marconi, Helena Pinheiro, Caio Marini, Marianne Nassuno, Vera Petrucci, Pedro Farias, Jaura Rodrigues, Cláudio Sato, Marcelo de Matos Ramos, José Walter Vasquez, Paulo Daniel Barreto Lima, Sheila Ribeiro, Valéria Alpino Salgado, Carlos Morales, Margaret Baroni, Carlos Cristo y Humberto Falcão Martins. En el gobierno quiero señalar la contribución de Antônio Augusto Anastasia, y también las de Silvano Gianni, Pedro Parente, Martus Rodrigues Tavares, Fernando Rezende, Eunice Durham, Gilda Portugal Gouvêa, José Carlos Seixas, Ana Teresa Pereira y Eduardo Leukovitz. Los miembros del Conselho da Reforma do Estado, particularmente Maílson da Nóbrega, Piquet Carneiro, Antônio Ermirio de Moraes, Antônio Maciel, Joaquim Falcão, Gerald Reiss, Celina Amaral Peixoto, Lourdes Sola, Jorge Wilhelm y Sérgio Abranches constituyeron un foro para la discusión de las nuevas ideas. Fuera del gobierno conté principalmente con las conversaciones y debates con Nuria Cunill Grau, Adam Przeworski, Yoshiaki Nakano, William Plowden, Karen y Eric Caines, Michel Crozier, Serge Vallemont, Yehezkel Dror, José Alberto Bonifacio, Juan Prats i Catalá, Oscar Oszlak, Ben Ross Schneider, Blanca Heredia, Edmundo Jarquin, Marco Meneguzzo, Luca y Nicoletta Meldolesi, Hélio Jaguaribe, Fábio Wanderley Reis,

Fernando Luiz Abrucio, Marcus Melo, Livia Barbosa, Lourdes Sola, Maria Rita Loureiro, Eli Diniz, Renato Boschi, Maria das Graças Rua, Edson Nunes, Peter Spink, Maria Inês Barreto, Luiz Nassif y Maria Conceição Tavares, que fue la primera en llamarme la atención sobre la importancia del control social, aun cuando estaba elaborando el *Plano Diretor*. Tengo, naturalmente, una deuda muy especial con los políticos y periodistas que participaron en el gran debate público como lo fue el de la reforma administrativa. Debo, finalmente, agradecer a mi esposa, Vera Cecília, que me apoyó siempre, y aceptó que yo utilizase los fines de semana, el receso de Navidad, todo momento de descanso, para poder escribir este libro.

INTRODUCCIÓN

UNA REFORMA PARA LA CIUDADANÍA

La Reforma Gerencial de la administración pública, que tuvo sus inicios en 1995, está orientada hacia la afirmación de la ciudadanía en el Brasil, mediante la adopción de formas modernas de gestión en el Estado brasileño, que posibiliten la atención de las demandas de la sociedad de manera democrática y eficiente. Se trata de una reforma que, al hacer un mejor y más eficiente uso de los limitados recursos disponibles, contribuirá al desarrollo del país y hará posible que el Estado garantice los derechos sociales de manera más efectiva. La expectativa consiste en que ésta llegue a ser la segunda gran reforma administrativa en el país. La primera, en los años treinta, creó en el país la burocracia profesional: fue la Reforma Burocrática, que ocurrió en el marco de un régimen autoritario, al igual que, dicho sea de paso, aconteció con las reformas que implantaron el servicio público profesional en los países europeos en el siglo pasado. La segunda, en los años noventa, cambia las instituciones para permitir que los administradores públicos puedan gerenciar con eficiencia las agencias del Estado y ponerlas al servicio de la ciudadanía. Eficiencia administrativa y democracia son los dos objetivos políticos mayores de las sociedades contemporáneas, que el saber convencional plantea como contradictorios. La tesis fundamental de este libro es, sin embargo, que la Reforma Gerencial, mediante la cual se alcanzará una mayor eficiencia en el seno del Estado, sólo será victoriosa si cuenta con la existencia de un régimen democrático y si busca fortalecer sus instituciones. O, dicho en otras palabras, si la mayor autonomía asegurada a los administradores públicos que prevé la Reforma Gerencial, estuviese acompañada no sólo por controles administrativos y

por la competencia administrada, sino principalmente por controles democráticos que están siendo y deberán ser profundizados: el control social o participativo, el control de la prensa y de la opinión pública, el control de la oposición política. La segunda tesis es que esta reforma sólo tendrá sentido si realmente se logra atender mejor al ciudadano.

La Reforma Gerencial tiene en el Brasil como documento básico el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, de septiembre de 1955. Con este documento el gobierno procura definir las instituciones y establecer las directrices para la implantación de una administración pública gerencial. La reforma es gerencial porque se inspira en la administración de las empresas privadas y porque apunta a dar al administrador público condiciones reales para gerenciar con eficiencia las agencias públicas. Es democrática porque presupone la existencia de un régimen democrático, porque pone en claro el carácter específico, político, de la administración pública, y principalmente porque en ésta los mecanismos de control, de carácter democrático, son esenciales para que pueda haber delegación de autoridad y control *a posteriori* de los resultados. Es social-democrática porque afirma el papel del Estado como garante de los derechos sociales y le proporciona los instrumentos gerenciales para hacerlo, de manera no sólo más democrática sino también más eficiente de como lo haría el sector privado. Es social-liberal porque confía en el mercado como un óptimo aunque imperfecto distribuidor de recursos; porque utiliza la estrategia de la competencia administrada en los cuasi-mercados para controlar las actividades sociales financiadas por el Estado mediante las entidades descentralizadas: las organizaciones públicas no estatales; y porque, aunque afirma el deber del Estado de proteger a los más débiles –los niños pobres, las madres solteras, los ancianos– no es paternalista ni subestima la capacidad de cada individuo para defender sus propios derechos como ciudadano, ni su capacidad de trabajo si se le ofrecen los debidos incentivos y oportunidades.

Es necesario no confundir la Reforma Gerencial con la enmienda constitucional presentada por el gobierno en 1995 y que fue llamada “reforma administrativa”. La reforma constitucional se constituyó en una parte fundamental de la Reforma Gerencial, dado que cambió instituciones normativas fundamentales y promovió un debate nacional que la convirtió en un emblema de la reforma mayor, aunque hayan muchos cambios institucionales que son infra-constitucionales. Cuando las dos instituciones básicas de la reforma, las “agencias ejecutivas” (instituciones estatales que ejecutan actividades exclusivas de Estado) y las “organizaciones sociales” (instituciones híbridas entre el Estado y la sociedad que ejecutan los servicios sociales y competitivos) fueron formalmente creadas, no fue necesario cambiar la Constitución. También se realizaron grandes cambios en la forma de remuneración de los cargos de confianza, en la forma de reclutar, seleccionar y

remunerar las carreras del Estado, y en las reglas que presiden el régimen de trabajo (único) de los funcionarios estatutarios, sin apelar a la reforma constitucional. Por otra parte, la Reforma Gerencial implica un cambio cultural que está ya ocurriendo. La aceptación de las ideas del *Plano Diretor* por la alta burocracia pública, que comprendió que su objetivo es fortalecer su capacidad de gestión, es una señal de ese cambio. Y conduce a un cambio en las formas de gestión, como el uso de la gerencia de la calidad, actualmente en curso.

La aprobación de la reforma constitucional prácticamente en los términos en que fue originalmente propuesta por el gobierno, fue un proceso lento y difícil que duró cerca de tres años. Esta aprobación se produjo contra todos los pronósticos de aquellos que, cuando ella fue propuesta en enero de 1995, no pensaron que pudiese tener éxito. En verdad, la reacción a la reforma fue de hostilidad, incredulidad y perplejidad. Hostilidad de parte de aquellos que estaban comprometidos con la antigua concepción burocrática de la administración pública, ya sea por razones ideológicas, ya sea por sentirse amenazados en sus privilegios. Perplejidad de parte de los que se encontraron frente a una propuesta innovadora, que cambiaba la agenda del país, y no habían tenido aún el tiempo para evaluar las nuevas ideas. Incredulidad de parte de los que, aceptando la propuesta de la reforma, sentían que los intereses corporativos y patrimonialistas afectados eran demasiado fuertes. Al poco tiempo, sin embargo, la perplejidad se fue transformando en apoyo, y la incredulidad fue dando paso a un número creciente de defensores de la reforma en todos los sectores de la sociedad y principalmente entre los miembros de la alta burocracia brasileña. Los opositores, que al principio intentaron ridiculizar la propuesta de reforma, se vieron seguidamente obligados a oponerse a ella con vehemencia, y finalmente, dada la ausencia de argumentos y principalmente dada la ausencia de apoyo social, abrieron el espacio para que el paradigma gerencial se tornase dominante.

En un primer momento muchos pensaron que el país no estaba aún preparado para la propuesta de reforma, que las fuerzas patrimonialistas y corporativistas eran aún demasiado fuertes para poder ser derrotadas, pero pronto fue quedando claro que esto no era verdad: el país estaba maduro para el cambio. Hubo también quienes en un primer momento confundieron las nuevas ideas con una concepción neoconservadora de la reforma del Estado. El hecho de que estas reformas se hubiesen producido principalmente en el Reino Unido, durante el gobierno Thatcher, llevaba a esa confusión aunque otros países con gobiernos socialdemócratas hubieran emprendido y continuaran llevando adelante reformas gerenciales. Pronto, sin embargo, fue quedando claro que la nota infamante de neoliberal o neoconservadora no se aplicaba a la reforma brasileña: una reforma neoconservadora de la administración pública es aquella que se limita a proponer la reducción del aparato del Estado, a promover el *downsizing*; no reconoce la

especificidad de la administración pública, pretendiendo reducirla a la administración de empresas; no otorga un papel decisivo al control social de los servicios públicos; y, al adoptar los principios de la teoría de la selección racional, niega o reduce al mínimo la posibilidad de cooperación, acentuando solamente los controles rígidos.

En realidad, si partimos de los principios que orientan la concepción neoliberal o neoconservadora, veremos que ella sólo es compatible con los principios de la administración pública burocrática. Esa perspectiva ideológica parte del presupuesto del egoísmo esencial de los políticos y de los administradores públicos, que sólo realizarían cambios entre ellos mismos con el objetivo de enriquecerse a costa del Estado y el de ser reelectos (si fueran políticos) o de alcanzar puestos más altos en la carrera (si fueran administradores públicos). Ahora bien, frente a este presupuesto que excluye la posibilidad de la acción colectiva o de la cooperación a través del Estado, las dos consecuencias lógicas consisten en la opción por el Estado mínimo y por el control burocrático rígido en el Estado de aquello que no puede ser controlado automáticamente por el mercado.

La Reforma Gerencial en curso, indica que el régimen democrático, a pesar de todas sus limitaciones reales, se está consolidando en el Brasil, niega el presupuesto del egoísmo intrínseco del ser humano, y no encuentra base empírica para la afirmación neoliberal de que las fallas del Estado son siempre peores que las del mercado. Es por esta razón que está muy lejos de ser una reforma neoliberal. Por otra parte, critica la alternativa estatista y burocrática, porque la concibe como intrínsecamente ineficiente e históricamente autoritaria. Sabe, sin embargo, que estas fallas del Estado son muy grandes, como fuertes son las tendencias autoritarias de la burocracia. Es por esto que ofrece una combinación de instrumentos administrativos y políticos, apostando a que de esta forma logrará superar la ineficiencia y el autoritarismo de la burocracia y ofrecer una alternativa al individualismo radical de la nueva derecha neoliberal.

TRES FORMAS HISTÓRICAS

Este libro parte del presupuesto de que existen tres formas de administrar el Estado: la "administración patrimonialista", la "administración pública burocrática" y la "administración pública gerencial". La administración patrimonialista es del Estado pero no es pública en la medida en que no apunta hacia el interés público. Es la administración típica de los estados precapitalistas, más particularmente de las monarquías absolutistas que antecedieron inmediatamente al capitalismo y a la democracia. Es la administración que confunde el patrimonio privado

del príncipe con el patrimonio público. Sobrevive en los regímenes democráticos imperfectos a través del clientelismo. La administración pública burocrática es aquella basada en un servicio civil profesional, en la dominación racional-legal weberiana y en la universalización de los procedimientos, expresada en normas rígidas de procedimiento administrativo. La administración pública gerencial, que también puede ser llamada "nueva gestión pública" (*new public management*), es el objeto de este libro.

Mediante la Reforma Burocrática, ocurrida en Europa en el siglo pasado, en los Estados Unidos a principios de este siglo, y en el Brasil en los años treinta, en el marco del liberalismo, mas no de la democracia, se estableció la administración pública democrática. La Reforma Burocrática constituyó un gran avance al romper con el patrimonialismo y establecer las bases para el surgimiento de la administración profesional. Fue una verdadera reforma porque se enfrentó a la administración patrimonialista y creó las instituciones necesarias para la racionalización burocrática y, más específicamente, para el surgimiento de una burocracia profesional. Pero cuanto más tarde ella se produjo, como fue en el caso del Brasil, tanto más se caracterizó como una reforma fuera de lugar, en la medida en que exigía la observancia de los principios de la administración pública burocrática, en un momento en que el desarrollo tecnológico se tornaba acelerado y el Estado asumía crecientes roles en el área económica y social.

Durante un largo período, que va aproximadamente desde los años treinta a los años setenta, hubo una clara inconsistencia entre las nuevas tareas asumidas por el Estado y el ritmo acelerado del progreso técnico en todas las áreas. Mediante reformas parciales o simplemente de desobediencia a los principios burocráticos, los políticos y los burócratas intentaban integrar la administración pública a las nuevas realidades. Una de esas reformas intermedias fue la Reforma Desarrollista, que en los países en desarrollo ocurrió en los años sesenta y setenta.¹ Sin embargo, fue sólo a partir de los años ochenta que se inicia, en los países de la OCDE, principalmente en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y los países escandinavos, la segunda gran reforma administrativa en el marco del sistema capitalista: la Reforma Gerencial. En los años noventa, esa reforma se extendió a los Estados Unidos y al Brasil. Se constituyó, entonces, todo un marco teórico y una práctica administrativa que, en el contexto de la democracia, apuntan

1. En el caso del Brasil, la reforma de 1967, realizada a través del Decreto-Ley 200, intentó substituir la administración pública burocrática por una "administración para el desarrollo". Examinaré en la parte 3 esta reforma, y cómo ella fue abandonada a partir de la redemocratización del país en 1985.

a modernizar el Estado y hacer su administración pública más eficiente y más dirigida hacia el ciudadano-cliente. Esta reforma, apoyada en los principios del gerencialismo o de la nueva gestión pública, será el objeto de este libro.²

REFORMA BUROCRÁTICA Y REFORMA GERENCIAL

Desde la Revolución Industrial se producen dos reformas administrativas fundamentales: la Reforma Burocrática o Reforma del Servicio Civil y la Reforma Gerencial. La primera marca la transición hacia la dominación racional-legal de la que nos habla Weber, y representa un momento fundamental del proceso histórico de racionalización burocrática. Mediante ella se instala una administración profesional y se crean una serie de instituciones que constituyen la administración pública burocrática. La segunda, por su parte, partiendo de la existencia de un Servicio Civil, desarrolla un conjunto de instituciones y de principios que hacen viable y dan origen a la administración pública gerencial. Las otras "reformas administrativas", o son tentativas fracasadas, o son momentos de la implantación, en el pasado, de la Reforma Gerencial, dado que ninguna de estas dos grandes reformas se puede implantar de un día para otro. Generalmente se produce un dramático momento de cambio institucional, al que sigue un largo proceso de implantación que dura años y sufre muchos reveses.

La Reforma Gerencial forma parte de un movimiento más amplio que es el de la reforma del Estado. En los años ochenta, la preocupación fundamental de la "primera ola" de reformas fue la de promover el ajuste estructural de las economías en crisis, particularmente de aquellas altamente endeudadas y en desarrollo, como el Brasil. Ya en los años noventa, cuando se percibe que ese ajuste no podría, en términos realistas, llevar al Estado mínimo, se produce la "segunda ola" de reformas. En tanto que en la primera ola la supremacía de la perspectiva económica lleva, en relación al Estado, esencialmente a una política de *downsizing*, en la

2. Heredia y Schneider (1998), en una economía política de las reformas administrativas en los países en desarrollo, distinguen tres en lugar de dos reformas administrativas: la Burocrática, la Gerencial y la Democrática. No veo, sin embargo, por qué distinguir las dos últimas. La Reforma Gerencial es un movimiento general, que puede subdividirse en varias orientaciones teóricas. Por su parte, presupone siempre la existencia de un régimen democrático. En el caso de la orientación que en lo personal yo adopto –la orientación política– la democracia es un objetivo central de la reforma más que una premisa. La Reforma Gerencial se hace *en y para la* democracia.

segunda ola las reformas tienen carácter institucional. En la actualidad, el proyecto fundamental es reconstruir o reformar el Estado recuperando su capacidad de gestión de gobierno. Haggard (1995), al examinar la reforma del Estado en América Latina, enfatizó ese cambio de énfasis y de rumbo. La "propuesta socialdemócrata" de Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993), a partir del análisis que hicieron sobre la crisis del Estado, consiste exactamente en reconstruir institucionalmente el Estado.³

La Reforma Gerencial de 1995 busca crear nuevas instituciones legales y organizacionales que permitan que una burocracia profesional y moderna tenga condiciones de gerenciar el Estado brasileño. Esta reforma no subestima los elementos de patrimonialismo o de clientelismo que aún subsisten en nuestro medio. Sin embargo, parte del supuesto de que a finales del siglo XX, cuando las técnicas de control gerencial y democrático ya fueron ampliamente desarrolladas, la mejor forma de combatir el clientelismo es ser gerencial; es dar autonomía al administrador público, valorándolo por su capacidad de tomar decisiones, incluso de carácter político, en lugar de someterlo a un control burocrático vejatorio.

La reforma del Estado, y particularmente la Reforma Gerencial, consisten más en una reforma institucional que en una reforma de gestión. Ésta se basa en la creación de instituciones normativas y de instituciones organizacionales que hagan viable la gestión. Las nuevas instituciones normativas ya estaban presentes en forma contradictoria en la Constitución de 1988, la cual, aunque marcada por el centralismo del régimen jurídico burocrático único, ya preveía la transferencia de recursos hacia los estados y municipios así como la correspondiente descentralización de las acciones sociales del Estado;⁴ ellas se manifiestan en forma clarísima en el instrumento legal básico de la Reforma Gerencial de 1995 –en la enmienda constitucional que quedó con el nombre de "reforma administrativa" de 1995– en la que el gobierno propuso toda una serie de modificaciones en las normas que regulan el servicio público, a partir de la flexibilización de la estabilidad y del fin del

3. El subtítulo de Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993) *Reformas Económicas em Novas Democracias*, es "Una Propuesta Socialdemócrata".

4. En este libro haré uso, en ciertas ocasiones, de la expresión "descentralización" en forma amplia, englobando tanto la transferencia de decisiones para las unidades subnacionales como la delegación de autoridad hacia administraciones de nivel más bajo, generalmente hacia aquellas que dirigen agencias ejecutoras de políticas públicas, dentro de la misma esfera de la Federación. En otras ocasiones, cuando fuese necesario establecer la distinción, reservaré la expresión "descentralización" con el primer sentido, y utilizaré, de acuerdo con la tradición francesa, la palabra "desconcentración" para referirme a la delegación de autoridad para los dirigentes de las agencias.

Régimen Jurídico Único. Mediante estas reformas no sólo se abre un espacio para la descentralización y la desconcentración de la autoridad, sino también para que los administradores públicos puedan implementar un adecuado sistema de incentivos y sanciones. Por otra parte, la Reforma Gerencial crea nuevas instituciones organizacionales, como las agencias ejecutivas y las organizaciones sociales, que se constituyen en unidades descentralizadas de gestión, diferenciándolas de las secretarías formuladoras de políticas públicas, localizadas en el núcleo estratégico del Estado. De esta manera están siendo creadas las condiciones para la implantación de métodos de gestión moderna en el Estado brasileño.

En rigor, toda reforma es una reforma institucional, que provoca cambios sustantivos en la estructura legal y organizacional. Existe un abuso de la expresión "reforma administrativa" por parte de los políticos, que con frecuencia la utilizan para designar los cambios de organigrama que realizan cuando asumen un cargo ejecutivo nacional. Pero también la burocracia, especialmente en América Latina, parece estar permanentemente involucrada en alguna "reforma administrativa". Conforme observa Spink (1998b: 5), "el tema de la reforma administrativa, y más recientemente el de la reforma del Estado, ha mantenido una presencia visible en América Latina durante los últimos setenta años". Y cita a Caiden (1991a), según el cual "el hecho más importante en relación a América Latina en las últimas cuatro décadas ha sido la determinación con la que en estas últimas cuatro décadas ha procurado realizar la reforma administrativa".

Ahora bien, entendidas de esta forma amplia, las reformas administrativas permanecen desprovistas de sentido: lo que constituye rutina no puede ser reforma. Pero puedo vislumbrar otro sentido respecto a este fenómeno: hasta principios de los años noventa, cuando se hablaba de reforma administrativa en América Latina, se estaba hablando propiamente de Reforma Burocrática –una reforma que nunca se había realizado o completado, incluso en un país como el Brasil–. Las "reformas administrativas" no eran otra cosa más que el esfuerzo en el sentido de implantar un servicio público profesional y fortalecer la burocracia, combatiendo así al patrimonialismo. En este sentido, es significativo que el Banco Mundial –que hasta hoy no ha comprendido la importancia de la Reforma Gerencial– identifique reforma administrativa con *civil service reform*, o sea, a la Reforma Burocrática o de Servicio Público.⁵

5. Según refiere Spink (1998b:12), los participantes de un seminario realizado en junio de 1994 entre agencias estatales británicas y suecas, al verificar la identificación hecha por el Banco Mundial entre reforma administrativa y *civil service reform*, decidieron que utilizarían la expresión *public administration reform* para designar la Reforma Gerencial (SIDA, 1994).

De naturaleza distinta, pero igualmente equivocada, es la confusión que existe entre la reforma administrativa y los cambios o mejoras de la gestión. Ahora bien, cambios en la forma de gerenciar las agencias estatales, así como en la forma de administrar empresas se realizan todos los días. Los buenos administradores están permanentemente buscando nuevas formas de gerenciar sus organizaciones. La búsqueda de la excelencia en la administración es un proceso permanente, diario, incluso porque uno de los principios fundamentales de la administración es el de que no existe vuelo rápido (*steady state growth*) ni piloto automático. Es una esperanza vana de administradores poco experimentados, imaginar que podrán alcanzar una fórmula para administrar que camine por sí sola, siempre en equilibrio. En la gestión, lo que se corrige hoy, se deshace mañana, o se torna obsoleto debido al surgimiento de hechos nuevos, exigiendo nuevas decisiones administrativas. Por esto, no cabe hablar de reforma de gestión. La tendencia creciente a la implantación de la gestión para la calidad en las administraciones públicas de los países de la OCDE es un hecho auspicioso, pero que sólo se hace efectivo y pasa a formar parte integrante de la Reforma Gerencial, en la medida en que se realizan los cambios institucionales y sus correspondientes cambios culturales.

Aunque la Reforma Burocrática nunca haya sido plenamente implantada en América Latina y en el Brasil, la insistencia de sus elites en relación al tema terminó por provocar un efecto perverso, contrario al deseado, porque con esa actitud no se reconocían los hechos nuevos que habían cambiado la economía y la sociedad, y exigían cambios en el Estado y en su administración. Las reformas rutinarias suponen una realidad rutinaria. Cuando, en el Brasil, el Presidente Fernando Henrique Cardoso se decidió por la Reforma Gerencial, rompió con el falso reformismo de las reformas rutinarias, y dio un paso al frente, a partir del presupuesto de que la mejor manera de completar la Reforma Burocrática es la implantación de instituciones de administración pública gerencial. Esta es la estrategia de progreso, incluso si todas las condiciones para avanzar no han sido satisfechas, a partir del presupuesto de que en el proceso de avance esas condiciones acabarán por ser razonablemente atendidas.

TRES DIMENSIONES

Aunque tenga un carácter primordialmente institucional, la Reforma Gerencial está siendo ejecutada en tres dimensiones: una dimensión institucional-legal a la que ya hicimos referencia; una dimensión cultural, basada en el cambio de los valores burocráticos hacia los gerenciales; y una dimensión-gestión. La dimensión cultural de la reforma significa, por un lado, sepultar de una vez el

patrimonialismo y por otro, transitar de la cultura burocrática hacia la gerencial. He dicho que la cultura patrimonialista ya no existe en el Brasil, porque sólo existe como práctica pero no como valor. Esta afirmación, sin embargo, es imprecisa, ya que las prácticas forman también parte de la cultura. El patrimonialismo, presente hoy bajo la forma de clientelismo o de favoritismo, continúa existiendo en el país, aunque siempre es condenado. Para completar la erradicación de este tipo de cultura pre-capitalista no basta con condenarla, será también preciso castigarla. Por otra parte, el paso hacia adelante, representado por la transición hacia la cultura gerencial, es un proceso complejo pero que está ya ocurriendo. Todo el debate que hubo, a partir de 1995, sobre la reforma constitucional en referencia a la administración pública, fue un proceso de cambio cultural.

Finalmente, la dimensión-gestión será la más difícil. Se trata aquí de poner en práctica ideas gerenciales nuevas, y ofrecer a la sociedad un servicio público de mejor calidad, en el que el criterio de éxito sea siempre el de la mejor atención al ciudadano-cliente al menor costo. Para lograr esto, la tarea estratégica es la de implantar agencias autónomas, a nivel de las actividades exclusivas del Estado, y organizaciones sociales en el sector público no estatal. Estamos comenzando con algunos proyectos piloto, en los que las nuevas prácticas administrativas están siendo probadas con el apoyo del Ministerio da Administração Federal e Reforma do Estado; luego, sin embargo, la expectativa es que las propias unidades, que deben ser transformadas, y los respectivos núcleos estratégicos, tomen la iniciativa de la reforma.

Entre los métodos de gestión, la Reforma Gerencial de 1995 prioriza la estrategia de gestión para la calidad, pero tiene muy presente que las formas de gestión pueden asumir todas las modalidades posibles. El problema central de la reforma no es el de escoger entre estrategias de gestión, sino el de crear instituciones que hagan viable la adopción de esas estrategias. En el sector privado, el problema de las empresas, que por definición disponen de autonomía de gestión, es escoger las estrategias y métodos gerenciales más adecuados; en el sector público, la Reforma Gerencial apunta, antes que esto, a crear condiciones de autonomía para que se pueda gerenciar. Esas condiciones institucionales tendrán que ser necesariamente diferentes a las existentes en el sector privado, ya que el Estado no opera mediante trueques sino mediante transferencias, el mecanismo de control no es el mercado sino la política y la administración, y el objetivo no es el lucro sino el interés público. Podrán sin embargo asemejarse, en la medida en que una reforma institucional como la que se encuentra hoy en curso en el Estado y en la administración pública, descentralice y autonomice las acciones del Estado, defina indicadores de desempeño para las organizaciones resultantes, y cree cuasimercados y mecanismos de control social para su control, junto al control gerencial por resultados.

PLAN DEL LIBRO

Este libro se sirve alternativamente del método histórico-inductivo y del método lógico-deductivo, ya sea para definir en términos generales el marco histórico y el marco teórico de la Reforma Gerencial, ya sea para examinar su implementación en el Brasil. En la primera parte analizo la reforma gerencial desde un punto de vista histórico, entendiéndola como una respuesta a la crisis del Estado, y examino las experiencias recientes en los países desarrollados y en dos países latinoamericanos. En la segunda parte, presento el marco teórico de la Reforma Gerencial, desarrollo un modelo institucional para realizar sus tareas, tomando en consideración dos criterios: el democrático y el de la eficiencia. En la tercera parte, me centro en el Brasil; presento un diagnóstico de la administración pública brasileña después del retroceso burocrático representado por la Constitución de 1998 y hago un análisis de las experiencias anteriores a la reforma administrativa. Finalmente, en la cuarta parte, presento la reforma en curso, iniciada en 1995, y destaco los principales cambios institucionales y de gestión de esta reforma. En la conclusión, discuto hasta qué punto la Reforma Gerencial se volvió irreversible en nuestro país.

En este libro, me centré en el aspecto administrativo de la reforma del Estado: la Reforma Gerencial. Utilizando aquí la teoría del principal-agente, a pesar de los riesgos que ella presenta, pondré en este libro el énfasis en la relación administrativa, en la que el ciudadano es el principal y el burócrata (y el político), el agente.⁶ La relación anterior u original, en la que el ciudadano es el principal y el gobierno es el agente, pertenece a la esfera de la ciencia política, en la que los problemas de legitimidad y gobernabilidad son centrales. Aunque de suma importancia, porque tiene que ver con la democracia, esa perspectiva recibirá en este libro una atención menor. Por otra parte, aunque el Estado sea, antes que nada, el reflejo de la sociedad y su instrumento, vamos a pensarlo aquí no tanto como una institución que por uno u otro motivo histórico, por una u otra razón de carácter racional, asume determinadas características y comportamientos, y sí más como una institución que puede ser mejor administrada, cuya gestión democrática puede ser perfeccionada en beneficio de la sociedad. Esto no significa que los problemas de

6. La teoría del principal-agente está subordinada a la teoría de la escogencia racional. Los riesgos de un exceso de simplificación y de conservadurismo implicados en esas teorías se discuten en el Capítulo 5. La simplificación en este tipo de abordaje comienza con la definición del burócrata como agente del político, cuando él es también, y cada vez más, agente directo del ciudadano.

governabilidad tengan menor importancia o que hayan sido solucionados en el Brasil, sino que representa simplemente la escogencia del objeto de este libro. Los problemas de gobernabilidad no se derivan de un "exceso de democracia", del peso excesivo de las demandas sociales, como se ha pretendido demostrar, sino de la falta de un pacto político o de una coalición de clases que ocupe el centro del espectro político.⁷ Nuestra premisa será que el problema de la gobernabilidad fue provisoriamente ecuacionado con el retorno de la democracia y la formación del "pacto democrático-reformista de 1994", posibilitado por el éxito del Plan Real y por la elección de Fernando Henrique Cardoso.⁸ Este pacto no resolvió definitivamente los problemas de gobernabilidad existentes en el país, ya que éstos son, por definición, crónicos, pero dio al gobierno condiciones políticas para ocupar el centro político e ideológico y, sobre la base de un amplio apoyo popular, proponer e implementar la reforma del Estado, y dentro de ésta, la reforma administrativa.

Mi objetivo, por lo tanto, será describir el contexto histórico en el que ocurrió la Reforma Gerencial en el Brasil, discutir sus fundamentos teóricos y presentar sus principales realizaciones hasta el momento actual. Lo que fue propuesto por el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* no es una reforma de organigrama, no es un mero proceso de descentralización política y de desconcentración de la autoridad, no se limita a proponer nuevas formas de gestión basadas en la estrategia de gerencia de la calidad. Verdaderamente, lo que tenemos es una reforma gerencial que, a partir de un análisis de la realidad brasileña y teniendo como base un modelo teórico, propone la creación de nuevas instituciones en el sector público; éstas harán que el Estado brasileño esté mejor dotado para la gestión democrática de gobierno, o sea, con más capacidad para transformar en realidad de manera eficiente las decisiones sobre políticas públicas tomadas en el marco del régimen democrático. De acuerdo con lo que afirma el Presidente Fernando Henrique Cardoso:

"Nosotros tenemos que preparar nuestra administración para la superación de los modelos burocráticos del pasado, de manera de incorporar técnicas gerenciales que introduzcan en la cultura del trabajo público las nociones indispensables de calidad, productividad, resultados, y responsabilidad de los funcionarios." (1996a: 17).

7. Para una crítica del concepto de gobernabilidad relacionado con el equilibrio entre las demandas sobre el gobierno y su capacidad de atenderlas, que tiene origen en Samuel Huntington (1968), ver Eli Diniz (1995).

8. Está claro para nosotros que, de acuerdo con lo que observa Frischtak (1994b: 163), "el desafío crucial reside en la obtención de aquella forma específica de articulación de la maquinaria del Estado con la sociedad, en la cual se reconozca que el problema de la administración eficiente no puede ser dissociado del problema político". No centraremos, sin embargo, nuestra atención en esta articulación.

Parte 1

Marco histórico: crisis y Reforma

CAPÍTULO 1

CRISIS DEL ESTADO Y RESPUESTAS

La reforma o la reconstrucción del Estado, especialmente a través de la Reforma Gerencial de la administración pública, es una respuesta al proceso de globalización en curso, que amenaza con reducir la autonomía de los Estados para formular e implementar políticas, y principalmente a la crisis del Estado, que comenzó a delinearse en casi todo el mundo en los años setenta, pero que sólo asumió su plena definición en los años ochenta. Una primera generación de reformas, en los años ochenta, promovió el ajuste estructural macroeconómico, a través de medidas de ajuste fiscal, de liberalización comercial y de liberalización de precios –y dio inicio a la reforma del Estado, en sentido estricto, a través de los programas de privatización–. La causa fundamental subyacente a esa primera ola de reformas era la crisis fiscal del Estado; el objetivo ilusorio, avanzar en dirección al Estado mínimo deseado por los ideólogos neoliberales. Ya en los años noventa, cuando esa propuesta demostró ser irreal desde el punto de vista económico (no producía el desarrollo) y político (no contaba con el apoyo de los electores), surge una segunda generación de reformas, encabezadas por la reforma de la administración pública, que tiene como objetivo principal la reconstrucción del Estado. En la primera generación de reformas ya se hablaba de reforma administrativa, pero ésta era confundida con un mero *downsizing*. En la segunda generación, la reforma administrativa implica aplicar los principios y prácticas de la nueva gerencia pública en la implantación de la Reforma Gerencial.

La reforma del Estado, además de la reforma administrativa, incluye también, en el plano directamente fiscal, la reconstitución del ahorro público, y la reforma de

la previsión social, y en el plano político, las reformas políticas que apuntan a dar más gobernabilidad a los gobiernos a través de la constitución de mayorías políticas más sólidas. Estas reformas, y particularmente la Reforma Gerencial, parten del presupuesto de que en un gran número de áreas, especialmente en la social y en la científica, el Estado puede ser eficiente, desde el momento en que haga uso de instituciones estratégicas y utilice organizaciones públicas no estatales para ejecutar los servicios por él apoyados, refutando así la premisa neoliberal de la ineficiencia intrínseca y generalizada del Estado. Estas reformas constituyen, por consiguiente, una reacción a la ola neoconservadora o neoliberal que, estimulada por la crisis o por la desaceleración de la economía, planteó, a partir de los años setenta, una crítica radical al Estado Social-Burocrático del siglo XX en las tres formas que éste asumió: el Estado de Bienestar en el primer mundo; el Estado Comunista en lo que constituía el segundo mundo; y el Estado Desarrollista en el tercer mundo.

Las sociedades democráticas contemporáneas, aún conociendo las fallas de la acción de los gobiernos, no están dispuestas a aceptar los desequilibrios económicos y sociales que provocan las fallas del mercado.⁹ Saben que el Estado y los gobiernos que lo dirigen no están exentos de fallas que les son propias, pero no aceptan la tesis neoconservadora de que las fallas del mercado, aunque existentes, son siempre menos graves que las fallas del Estado, y prefieren correr el riesgo antes que quedar en una situación de total dependencia de las fuerzas del mercado. Este último es un excelente mecanismo de asignación de recursos, pero distribuye mal la renta. Dada la existencia, en el capitalismo contemporáneo, de una oferta de mano de obra no especializada mucho mayor de lo que es la demanda, los salarios de los trabajadores no calificados tienden a ser mucho más bajos. Sin las transferencias que el Estado realiza hacia los sectores sociales más pobres, a través de gastos en educación, salud, previsión y asistencia social, la concentración de la renta sería aún mayor de lo que ya es. Además de esto, dada la existencia de bienes públicos, de economías externas, de rendimientos decrecientes, de mercados incompletos y de monopolios naturales y construidos, el mercado no asegura la asignación óptima de los recursos, no garantiza el desarrollo económico, y sujeta la economía a fluctuaciones cíclicas destructivas. Las fallas del mer-

9. La experiencia británica de reforma, bajo el mando de Margaret Thatcher, es definitiva al respecto. Ella probablemente fue la gobernante más auténticamente neoliberal de nuestro tiempo. Realizó reformas importantes en el Reino Unido, pero no logró reducir significativamente el Estado, cuya participación en la renta nacional siguió siendo prácticamente la misma durante todo el período de gobierno conservador.

cado, por lo tanto, comprometen su propia efectividad en el área en que es más fuerte: la coordinación de la economía por medio de la ubicación eficiente de factores y del estímulo a la creatividad y a la innovación.¹⁰

Así, se torna esencial brindarle al Estado las condiciones para que sus gobiernos enfrenten con éxito las fallas del mercado. Para ello, es necesario dotar al Estado de mayor gobernabilidad y capacidad de gestión; es preciso, además de garantizar condiciones cada vez más democráticas para gobernarlo, hacerlo más eficiente, de modo que pueda atender las demandas de los ciudadanos con más calidad y a un costo menor. En otras palabras, la reforma del Estado tiene como objetivos hacer al Estado más gobernable y con mayor capacidad para gobernar, de manera de garantizar no sólo la propiedad y los contratos, como quieren los neoliberales, sino también de complementar el mercado en la tarea de coordinar la economía y promover una distribución más justa de la renta.

Las reformas indiscriminadamente llamadas neoliberales –el ajuste fiscal, la privatización, la liberalización comercial, la desregulación, la reforma de la administración pública– en verdad son, en caso de tener éxito, reformas que fortalecen al Estado en lugar de debilitarlo, devolviéndole la gestión de gobierno democrática. Serían neoliberales si llegasen a conformar un Estado mínimo, y adicionalmente conservadoras si llevasen a una mayor concentración de la renta; serán por el contrario progresistas, si reconstruyen el Estado, recuperando su capacidad de realizar ahorro público y de gestión de gobierno, de modo de viabilizar la implementación de políticas económicas y principalmente sociales, orientadas hacia la afirmación de los derechos de la ciudadanía. Si estas reformas se acompañasen de reformas políticas de carácter democrático, que aumentasen la transparencia de los actos de gobierno y el nivel de formación de los electores, facilitando la formación de nuevas coaliciones de clases modernizantes, el Estado estaría ganando gobernabilidad, vale decir, mayor capacidad política para gobernar. También aumentaría su capacidad de intermediación de intereses y su legitimidad ante la sociedad.¹¹

10. Recientemente, diferentes autores han venido desarrollando una crítica moderna a la visión neoliberal del papel del mercado como eficiente asignador de recursos, haciendo uso de los propios instrumentos neoclásicos. Ver especialmente Stiglitz (1992, 1993a, 1993b) y Przeworski (1990, 1995).

11. Gobernabilidad y “*governança*” son conceptos mal definidos, que se confunden con frecuencia. En mi opinión, gobernabilidad es la capacidad política de gobernar, derivada de la relación de legitimidad del Estado y de su Gobierno con la sociedad, en tanto que “*governança*” es, en sentido amplio, la capacidad financiera y administrativa de un gobierno para implementar políticas. Sin gobernabilidad es imposible la “*governança*”, pero ésta puede ser muy deficiente en situaciones satisfactorias de gobernabilidad, como la presente en el Brasil. Recurriendo a las

La crisis del Estado impone la necesidad de reconstruirlo; la globalización, el imperativo de redefinir sus funciones. Antes de la integración mundial de los mercados y de los sistemas productivos, los Estados podían tener como uno de sus objetivos fundamentales la protección de sus respectivas economías de la competencia internacional. Después de la globalización, las posibilidades –y la conveniencia– de que el Estado continúe ejerciendo ese papel, disminuyeron grandemente. Su nuevo papel es el de garantizar la universalidad de los servicios de educación básica y de salud, financiando la formación de capital humano, y promover la competitividad internacional de las empresas. La regulación y la intervención siguen siendo necesarias en la educación, en la salud, en la cultura, en el desarrollo tecnológico, en los servicios públicos monopólicos, en las inversiones en infraestructura –una intervención que no sólo compense los desequilibrios distributivos provocados por el mercado globalizado, sino y fundamentalmente, que capacite a los agentes económicos para competir a nivel mundial–.¹² La diferencia entre una propuesta de reforma neoliberal y una socialdemócrata está en el hecho de que el objetivo de la primera, en la búsqueda de un ilusorio Estado mínimo, es quitarle al Estado el papel de coordinador, complementario del mercado, de lo económico y de lo social, mientras que el objetivo de la segunda es aumentar la capacidad de gobierno del Estado, suministrándole medios financieros, métodos e instituciones administrativas que le permitan intervenir efectivamente en cuanto a garantizar los derechos de la ciudadanía y a promover el desarrollo económico con un mínimo de equidad. Para esto el Estado, en tanto patrimonio público, en tanto *res publica*, tendrá que ser defendido de los permanentes intentos de captura por grupos privados de capitalistas, de burócratas estatales y de los más variados sectores de clase media.¹³

expresiones utilizadas por Luciano Martins (1995b), en el Brasil no existe actualmente una “crisis de gobernabilidad” pero sí una grave “crisis de *governança*”. En el concepto de *governança* se puede incluir, como hace Reis (1994), la capacidad de agregar los diversos intereses, estableciéndose así un puente más entre *governança* y gobernabilidad. Una buena *governança* aumenta la legitimidad del gobierno, y por lo tanto, la gobernabilidad del país. Ver también Frischtak (1994a, 1994b). (N.del T.: en razón de ésta y otras aclaratorias, traducimos por lo general el término “*governança*” como “gestión de gobierno”).

12. Según Fernando Henrique Cardoso (1996b:A10), “la globalización modificó el papel del Estado... el énfasis de la intervención gubernamental ahora se dirige casi exclusivamente a hacer posible que las economías nacionales se desarrollen y sustenten condiciones estructurales de competitividad a escala global”.

13. Examinaré el tema con mayor detenimiento en el capítulo siguiente. Sobre la defensa de la *res publica* como un derecho de ciudadanía fundamental, ver Bresser Pereira (1997a).

LA GRAN CRISIS

La gran crisis económica de los años ochenta redujo las tasas de crecimiento de los países centrales a la mitad de lo que fueron en los veinte años que sucedieron a la Segunda Guerra Mundial, llevó a los países en desarrollo a tener estancada durante quince años su renta por habitante, e implicó el colapso de los regímenes estatistas del bloque soviético. Cuando afirmo que esta gran crisis tuvo como causa fundamental la crisis del Estado –una crisis fiscal del Estado, una crisis del modo de intervención del Estado en lo económico y en lo social, una crisis de la forma burocrática de administrar el Estado– estoy haciendo referencia a la premisa de que el Estado, además de garantizar el orden interno, la estabilidad de la moneda y el funcionamiento de los mercados, tiene un papel fundamental de coordinación económica.¹⁴ O, en otras palabras, queda implícito que, de hecho, la coordinación del sistema económico en el capitalismo contemporáneo es realizada no sólo por el mercado, como quiere el neoliberalismo conservador de algunos notables economistas neoclásicos,¹⁵ sino también por el Estado. El primero coordina la economía a través de intercambios, el segundo a través de transferencias hacia los sectores que el mercado, según el criterio político de la sociedad, no logra remunerar adecuadamente.

La crisis del Estado a la que me estoy refiriendo tiene un sentido bien específico. El Estado entra en crisis fiscal, pierde el crédito público en grados variables, al tiempo que ve disminuir, cuando no desaparecer, su capacidad de generar ahorro obligatorio, a medida que el ahorro público, que era positivo, se va haciendo negativo. En consecuencia, la capacidad de intervención del Estado disminuye en forma dramática. El Estado se inmoviliza.

La crisis del Estado se vincula, por una parte, con el carácter cíclico de la intervención estatal, y por otra parte, con el proceso de globalización, que redujo la autonomía de las políticas económicas y sociales de los estados nacionales. En los años cincuenta se convirtió en un lugar común la idea de que el Estado tenía un papel estratégico en la promoción del progreso técnico y de acumulación de capital, así como de que le cabía la responsabilidad de garantizar una razonable distribución de la renta. Con esta idea, los éxitos alcanzados llevaron a un crecimiento explosivo del Estado, no sólo en el área de la regulación, sino también en el

14. Examiné inicialmente la crisis del Estado en "O Carácter Cíclico da Intervenção Estatal" (1988) y en los ensayos publicados en *A Crise do Estado* (1991).

15. Me refiero a economistas como Friedrich Hayek, Milton Friedman, James Buchanan, Mancur Olson y Anne Krueger.

plano social y en el plano empresarial. Para esto, creció la carga tributaria, que era de 5 a 10 por ciento a comienzos de siglo, para alcanzar de 30 a 60 por ciento del Producto Interno Bruto de los países, y aumentó el número de burócratas públicos que ya no se limitaron a desempeñar las tareas clásicas del Estado. El Estado se tornó un Estado Social-Burocrático, en la medida en que, para promover el bienestar social y el desarrollo económico, contrataba directamente, como funcionarios públicos, docentes, médicos, enfermeras, asistentes sociales, artistas, etc. Entonces, como acontece siempre, con el crecimiento, con el aumento de su capacidad de recaudación de impuestos y de sus transferencias, comenzaron a aparecer las distorsiones. Las transferencias del Estado fueron capturadas por intereses particulares de empresarios, de la clase media y de burócratas públicos. Las empresas estatales, que inicialmente se revelaron como un poderoso mecanismo de realización del ahorro forzoso, en la medida en que producían ganancias monopólicas y las invertían, al poco tiempo vieron como se agotaba ese papel, al tiempo que su operación se evidenciaba como ineficiente al adoptar los patrones burocráticos de administración. En la realización de las tareas exclusivas del Estado, y principalmente en la oferta de servicios sociales de educación y salud, la administración pública burocrática, que se revelara efectiva en cuanto a combatir la corrupción y el nepotismo en el pequeño Estado Liberal, ahora demostraba ser ineficiente e incapaz de atender con calidad las demandas de los ciudadanos-clientes en el gran Estado Social del siglo XX, haciéndose necesario su reemplazo por una administración pública gerencial. En consecuencia, ya sea por la captura del Estado por intereses privados, ya por la ineficiencia de su administración o por el desequilibrio entre la demandas de la población y su capacidad para atenderlas, el Estado fue entrando en una crisis fiscal –una crisis fiscal que en un primer momento, a comienzos de los años ochenta, apareció como una crisis de la deuda externa–. En la medida en que el Estado veía su ahorro público hacerse negativo, perdía autonomía financiera y se inmovilizaba, sus limitaciones gerenciales aparecían con mayor nitidez. La crisis de gobierno, que en última instancia se expresaba en episodios hiperinflacionarios, se hacía total: el Estado, de agente de desarrollo se convirtió en un obstáculo.

Las manifestaciones más evidentes del inmovilismo del Estado fueron la crisis fiscal, el agotamiento de sus formas de intervención y la obsolescencia de la forma burocrática de administrarlo. La crisis fiscal se definió por la pérdida en mayor grado del crédito público y por la incapacidad creciente del Estado para efectuar un ahorro público que le permitiese financiar políticas públicas. La crisis del modo de intervención se manifestó principalmente en tres formas: la crisis del *welfare state* en el primer mundo, el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones en la mayoría de los países en desarrollo, y el colapso del estatismo en los países comunistas. El carácter superado de la forma

burocrática de administrar el Estado se manifestó, por una parte, en los costos crecientes de la maquinaria estatal, y por otra, en la baja calidad y en la ineficiencia de los servicios sociales prestados al ciudadano.

DOS ALIANZAS SUCESIVAS

Ante la gran crisis surgieron las respuestas. En el plano ideológico, las ideas neoliberales o ultraliberales, que estaban a la defensiva desde los años treinta, resurgieron con fuerza; en cuanto a la izquierda, comprometida con el estatismo o el burocratismo, entró en crisis. No importó el hecho de que una parte importante de la izquierda democrática y moderna hubiese venido criticando el estatismo comunista al denunciar la captura de las ideas socialistas, orientadas hacia una mayor justicia social o una mayor igualdad, por la clase burocrática. Aún así, la izquierda como un todo entró en crisis, en tanto que la derecha parecía victoriosa. Las respuestas a la crisis, aunque variando de acuerdo con la filiación ideológica de cada grupo, asumieron inmediatamente carácter universal, dada la difusión muy rápida de las ideas y de las políticas públicas que ocurre en la actualidad.¹⁶

Desde una perspectiva esquematizada, vale decir muy simplificada de la realidad, es posible afirmar que ante la crisis, que se tornó aparente a comienzos de los años ochenta, con la crisis de la deuda externa, se formaron en los países centrales dos grandes alianzas políticas sucesivas, que se reflejaron en los países en desarrollo. En un primer momento, una alianza entre la centro-derecha o el *establishment* liberal y la derecha neoliberal o ultraliberal; seguidamente, ya a inicios de los años noventa, cuando se fue haciendo patente para el *establishment* que la propuesta neoconservadora era irreal, una alianza de éste con la centro-izquierda socialdemócrata, que se transformaba en social-liberal. En cualquiera de las dos alianzas, la centro-derecha formó siempre parte del poder, ya que por definición, el *establishment* se identifica con la clase dirigente en cualquier formación social. Llamaré a la primera coalición "alianza liberal" y a la segunda "alianza social-liberal". En ambas aparece el término liberal, porque las dos parten de la premisa de que el mercado libre, en el que compiten los agentes económicos, es una maravillosa institución coordinadora de las acciones humanas. Siempre que sea posible dar libertad a los individuos o a las empresas para actuar en el mercado,

16. Ver al respecto Melo y Costa (1995). Los autores analizan la difusión de las políticas neoliberales y, más ampliamente, el mecanismo de *policy bandwagoning*, que consiste en la emulación, por parte de los gobiernos, de políticas públicas exitosas en otros países o regiones.

se manifestará la tendencia a tener una asignación más eficiente de los recursos y un incentivo mayor para la creatividad y la innovación. En la segunda alianza, sin embargo, aparece la expresión "social", para dejar en claro los límites del mercado y destacar la importancia de la coordinación complementaria por parte del Estado y de la propia sociedad.

La alianza liberal se forma a mediados de los años ochenta, a partir del colapso de México en 1982. En ese momento, el *establishment* capitalista y burocrático en los países centrales y en América Latina determinó, en primer término, la obediencia de los países altamente endeudados a los fundamentos macroeconómicos, principalmente a través del ajuste fiscal y la desvalorización cambiaria. En segundo término (1985, con el Plan Baker), la alianza liberal determinó las reformas orientadas hacia el mercado (liberalización comercial, privatización, desregulación), que deberían ser apoyadas políticamente por políticas sociales compensatorias dirigidas. La solución para la crisis estaría en el mercado; por ende, las reformas deberían estar firmemente dirigidas hacia la reducción del Estado al mínimo y hacia el control pleno de la economía por el mercado. En consecuencia, era necesario privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar los mercados de trabajo, pero hacerlo en forma radical, ya que para la ideología neoliberal el Estado debe limitarse a garantizar la propiedad y los contratos, debiendo por lo tanto, desprenderse de todas sus funciones de intervención en el plano económico y social. Su política macroeconómica debería ser neutra, teniendo como único objetivo mantener en cero el déficit público y controlar el aumento de la cantidad de moneda, para que ésta creciera en forma constante, a la misma tasa que el crecimiento natural del PIB; en la versión más pura del neoliberalismo, no debía tener ninguna política industrial y tampoco ninguna política social, dados los efectos inesperados y perversos que conllevaban las políticas sociales.¹⁷

Esta alianza liberal, sin embargo, tenía sus días contados, dado el radicalismo y la falta de fundamento empírico de las propuestas neoliberales. El *establishment* liberal es más realista. Quiere propuestas que sean económicamente efectivas y políticamente viables. Pero la propuesta neoliberal del Estado mínimo no era ni una cosa ni la otra. A comienzos de los años noventa este hecho fue quedando claro para el *establishment*, al tiempo que la izquierda social-demócrata se reciclaba, diagnosticaba la crisis en curso como una crisis del Estado, y más que admitir, proponía la reforma del Estado. Una reforma que llevase a "un Estado menor pero mejor". Menor, porque el Estado de hecho había crecido demasiado, asumiendo funciones que definitivamente no le pertenecían, principalmente en el área

17. Sobre el carácter reaccionario del pensamiento neoliberal, ver Hirschman (1991).

productiva; mejor, porque debía convertirse en un Estado más competente, mejor dotado para la gestión de gobierno. Para ello, la reforma del Estado tenía que garantizar un Estado fiscalmente saneado, dotado de un ahorro público que le permitiese desarrollar sus políticas, y administrativamente bien equipado, poseedor de un servicio civil profesional e instituciones adecuadas para una administración gerencial.

La nueva izquierda moderna y reciclada, socio-liberal, diagnosticó con certeza la gran crisis como una crisis del Estado, delineó la interpretación social-liberal de la crisis del Estado y adoptó las propuestas de obediencia a los fundamentos macroeconómicos –vale decir, políticas económicas que incluyesen el ajuste fiscal, políticas monetarias estrictas, precios de mercado, tasas de interés positivas pero moderadas, y tasas de cambio realistas– y la realización de reformas orientadas hacia el mercado. Pero alertó acerca de que estas políticas no bastaban, porque el mercado por sí solo –el mercado autorregulable del equilibrio general neoclásico y de la economía neoliberal– no garantiza ni el desarrollo ni el equilibrio y la paz social. De esta manera, se afirmaba que las reformas orientadas hacia el mercado eran de hecho necesarias, pero no con el radicalismo neoliberal. Eran necesarias para corregir las distorsiones provocadas por el excesivo crecimiento del Estado y por la interferencia abusiva en el equilibrio de los precios relativos. Pero volver al Estado liberal del siglo XIX, como estaba implícito en la propuesta neoliberal, era definitivamente inviable. En vez del Estado mínimo, la propuesta social-liberal plantea la construcción o la reconstrucción del Estado, para que éste pueda –en un nuevo ciclo de desarrollo– volver a complementar y corregir efectivamente las fallas del mercado, aunque manteniendo un perfil de intervención más modesto que el que prevaleció en el ciclo anterior. Reconstrucción del Estado que significa: recuperación del ahorro público y superación de la crisis fiscal; redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social a través de la contratación de organizaciones públicas no estatales para ejecutar los servicios de educación, salud y cultura; y reforma de la administración pública, con la implantación de una administración pública gerencial. Reforma que significa transitar desde un Estado que promueve directamente el desarrollo económico y social, hacia un Estado que actúe como regulador y facilitador, o financiador a fondos no recuperables, principalmente del desarrollo social.¹⁸

18. Una presentación sistemática de esta perspectiva se encuentra en Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993). En términos prácticos, el viraje en dirección a políticas económicas orientadas al ajuste fiscal y a la reforma del Estado en gobiernos social-demócratas, como aconteció en Francia (1981), en España (1983), y en el Brasil (1995), es una manifestación de esta nueva posición de centro-izquierda socio-liberal.

Las elites internacionales o el *establishment*, tras una duda de breve duración, percibieron, a inicios de los años noventa, que esta línea de acción era correcta, formándose entonces la alianza social-liberal, que volvió a unificar la centro-izquierda con la centro-derecha. La tesis de la reforma o de la reconstrucción del Estado fue oficialmente adoptada. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo adjudicaron prioridad a los préstamos para la reforma del Estado. Las Naciones Unidas promovieron una asamblea general centrada en la administración pública. Muchos países crearon ministerios o comisiones de alto nivel encargadas de la reforma del Estado. El *World Development Report* de 1997 tenía originalmente como título *Rebuilding the State*.¹⁹ La reforma del Estado se convirtió en el lema de los años 90, sustituyendo a la divisa de los años ochenta, el ajuste estructural.

Se perfila, asimismo, el Estado del siglo XXI. No será, por cierto, el Estado Social-Burocrático, porque fue ese modelo de Estado el que entró en crisis. No será tampoco el Estado Neoliberal soñado por los conservadores, porque no existe apoyo político ni racionalidad económica para volver a un tipo de Estado que prevaleció en el siglo XIX. Nuestro pronóstico es que el Estado del siglo XXI será un Estado Social-Liberal: social, porque mantendrá la protección de los derechos sociales y la promoción del desarrollo económico; liberal, porque lo hará utilizando más los controles de mercado y menos los controles administrativos, porque suministrará sus servicios sociales y científicos principalmente a través de organizaciones públicas no estatales competitivas, porque flexibilizará los mercados de trabajo, porque promoverá la capacitación de sus recursos humanos y de sus empresas para la innovación y la competencia internacional.²⁰

19. En último término, el WDR recibió el título de *The State in a Changing World*, pero conservó su inspiración básica: la reforma o la reconstrucción del Estado. En su introducción, el documento afirma: "El desarrollo sustentado –económico y social– exige un Estado efectivo... Cuando la gente decía, cincuenta años atrás, que el Estado era central para el desarrollo económico, pensaba en un desarrollo garantizado por el Estado. Actualmente, nosotros estamos comprobando nuevamente que el Estado es central para el desarrollo económico, pero principalmente como un socio, un agente catalizador y facilitador." (Banco Mundial, 1997a).

20. Bob Jessop (1994:103) afirma que el *welfare state* keynesiano será sustituido en el siglo XXI por el *workfare state* schumpeteriano, que promoverá la innovación en economías abiertas y subordinará la política social a las necesidades de flexibilización de los mercados y de las exigencias de la competencia internacional. Existe una clara relación entre el concepto de Estado Social-Liberal y el *workfare state* schumpeteriano.

RESPUESTAS A LA CRISIS EN EL BRASIL

La crisis brasileña constituyó un caso paradigmático de la gran crisis de los años ochenta que ocurrió en casi todo el mundo. Entre 1979 y 1994 el Brasil vivió un período de estancamiento de la renta per cápita y de alta inflación, sin precedentes en su historia. Sólo a partir de 1994, con el Plan Real, se estabilizaron los precios, creándose las condiciones para que se retomase el crecimiento. La causa fundamental de esta gran crisis económica fue la crisis del Estado, que venía ocurriendo a nivel mundial, pero que en el Brasil fue particularmente acentuada. Esta crisis, que todavía no está plenamente superada a pesar de todas las reformas ya realizadas, se desencadenó en 1979, con el segundo shock del petróleo, y se caracterizó por la pérdida de capacidad del Estado para coordinar el sistema económico de forma complementaria al mercado. Tal como ocurrió en los demás países, principalmente en los países latinoamericanos y del Este europeo, la crisis se definió como una crisis fiscal, como una crisis del modelo de intervención del Estado, y como una crisis de la forma burocrática en la cual era administrado el Estado.

La crisis fiscal o financiera se caracterizó por la pérdida del crédito público y por un ahorro público negativo.²¹ La crisis del modo de intervención, acelerada por el proceso de globalización de la economía mundial, se caracterizó por el agotamiento del modelo proteccionista de sustitución de importaciones, que tuvo éxito en promover la industrialización entre los años treinta y cincuenta, pero que dejó de tenerlo a partir de los años sesenta; se evidenció en la falta de competitividad de una parte significativa de las empresas brasileñas; se expresó en el fracaso en cuanto a crear en el Brasil un Estado de Bienestar que se aproximase al de los moldes socialdemócratas europeos. A su vez, la crisis de la forma burocrática de administrar el Estado emergió con toda su fuerza hacia fines de los años ochenta, en razón del retroceso burocrático representado por la Constitución de 1988.

Un cuarto aspecto de la crisis fue el político. La crisis política tuvo tres momentos claves en el Brasil: en primer lugar, la crisis del régimen militar, una crisis de legitimidad; en segundo término, la tentativa populista de volver a los años cincuenta, una crisis de adaptación al régimen democrático; y finalmente, la crisis que llevó al *impeachment* de Fernando Collor de Mello, una crisis moral. La crisis

21. No confundir crédito público con credibilidad del gobierno. Existe crédito público cuando el Estado es merecedor de crédito en opinión de los inversionistas. Un Estado puede tener crédito y su gobierno no tener credibilidad; y lo inverso también puede ocurrir: puede existir un gobierno con credibilidad en un Estado que, dada la crisis fiscal, no tiene crédito.

del régimen autoritario, instalado en el país en 1964, tuvo su inicio en la segunda mitad de los años setenta, cuando el pacto burocrático-capitalista comenzó a entrar en colapso, a partir del rompimiento de la alianza de la burguesía con los militares.²² De la ruptura de esta coalición política a la campaña de las "Diretas já", no hubo más que un paso, que se completó con la restauración de la democracia en 1985, y su consolidación en la Constitución de 1988. En un segundo momento, la crisis política fue la crisis del populismo nacional-desarrollista que se instaura en el país a partir de la restauración democrática.

La apertura democrática en el Brasil no fue, como bien observó Weffort, únicamente conservadora (1984); fue también populista, y finalmente, burocrática. El pacto político que dirigió la transición del país hacia la democracia a partir de los años setenta y que llegó al poder a mediados de los años ochenta, además de democrático era populista, en la medida en que fue incapaz de reconocer la crisis fiscal y se orientó hacia una política expansionista e ingenuamente distributiva, que llegó a su apogeo en el Plan Cruzado.²³ Y finalmente se reveló burocrático, porque paradójicamente, la Constitución de 1988 consagró una burocracia sin precedentes en la historia del país. El hecho fue paradójico porque el régimen militar que entra en colapso entre 1977 y 1985 era resultado de una coalición burocrático-capitalista²⁴—coalición que comenzó a deshacerse cuando la burguesía empresarial rompió esa alianza y pasó a aliarse con las fuerzas democráticas del país—. ²⁵ Mientras tanto, las fuerzas populistas democráticas que asumieron el poder en 1985, aun contando con la participación activa de la burguesía, estaban constituidas en buena parte por sectores de izquierda y burocráticos, que no tuvieron dudas en cuanto a procurar restablecer —o establecer— en el país, una administración pública burocrática.

22. He escrito al respecto un libro, *O colapso de uma Aliança de Classes* (Bresser Pereira, 1978). En este libro y en los ensayos de *Pactos Políticos* (Bresser Pereira, 1985), desarrollé una explicación sobre la transición democrática en el Brasil, que se confirmó en los eventos que seguirían.

23. El pacto democrático-popular que llevó a la transición democrática en 1985 fue comandado por un partido, el MDB, que aunaba a un legítimo espíritu democrático una evocación nostálgica del período democrático anterior a 1964, que en último término se reveló claramente populista. El gobierno que se instala en 1985, sobre la base de la alianza ente el PMDB y el PFL, tendrá claramente este carácter, cuando no de retorno a formas todavía más arcaicas de hacer política. Ver al respecto Bresser Pereira (1988a, 1993, 1996a).

24. En lugar de "alianza burocrático-capitalista", la expresión que se volvió corriente para designar a los regímenes militares en América Latina en los años 70 fue "régimen burocrático-autoritario", acuñada por O'Donnell (1973).

25. Examiné esta ruptura de la alianza "burocrático-capitalista", que dio origen a la transición democrática en el Brasil, en Bresser Pereira (1978, 1985).

La crisis de la administración pública burocrática ya había comenzado durante el régimen militar, no sólo porque ella no fue capaz de extirpar el patrimonialismo que siempre la perjudicó, sino también porque ese régimen, en lugar de consolidar una burocracia o servicio civil profesional en el país, a través de la redefinición de las carreras y de un proceso sistemático de apertura de concursos públicos para la administración superior, prefirió el camino más corto de reclutamiento de administradores a través de las empresas estatales.²⁶ Esta estrategia oportunista del régimen militar, que resolvió optar por el camino más fácil de la contratación de altos administradores a través de las empresas, inviabilizó la construcción en el país de una burocracia civil fuerte, en los moldes que proponía la reforma de 1936. De todos modos, la crisis se agravó a partir de la Constitución de 1988, cuando se salta para el extremo opuesto y la administración pública brasileña pasa a sufrir del mal contrario: la rigidización burocrática extrema. Las consecuencias de la supervivencia del patrimonialismo y la rigidez burocrática, a menudo perversamente combinados, se expresarán en el alto costo y la baja calidad de la administración pública brasileña.²⁷

La respuesta de la sociedad brasileña a los cuatro aspectos de la crisis del Estado –fiscal, de la forma de intervención, administrativo y político– fue desequilibrada y tuvo lugar en momentos diferentes. La respuesta a la crisis política fue la primera: en 1985 el país completó su transición democrática; en 1988 la consolidó con la aprobación de la nueva constitución. En relación a los otros tres aspectos –la crisis fiscal, el agotamiento del modo de intervención y la creciente ineficiencia del aparato estatal– el nuevo régimen democrático instalado en el país en 1985 fue

26. Fue ésta una forma equivocada de entender lo que es la administración pública gerencial. La contratación de la burocracia a través de las empresas estatales impidió la creación de cuerpos burocráticos estables dotados de una carrera flexible y más rápida que las carreras tradicionales, aunque siendo siempre una carrera. Según observa Santos (1995), "asumió el papel de agente de la burocracia estatal un grupo de técnicos, de orígenes y formaciones heterogéneas, pero habitualmente identificado con la llamada *tecnocracia*, que tuvo vigencia, en especial, en la década de los 70. Surgida del medio académico, del sector privado, de las propias empresas estatales y de organismos de gobierno –esta tecnocracia... suplió la administración federal de cuadros para la alta administración". Sobre esta tecnocracia estatal, ver los trabajos clásicos de Martins (1973, 1985), y Nunes (1984).

27. En palabras de Nilson Holanda (1993:165): "La capacidad gerencial del Estado brasileño nunca fue tan frágil; la evolución en los últimos años, y especialmente a partir de la llamada Nueva República, se ha dado en el sentido de un progresivo empeoramiento de la situación; y no existe, dentro o fuera del gobierno, ninguna propuesta cónsona con el objetivo de revertir, a corto o mediano plazo, esta tendencia a la involución."

de poca ayuda.²⁸ Por el contrario, en un primer momento agravó los problemas, constituyéndose en un caso clásico de respuesta de vuelta atrás.

La reforma del Estado comenzó tímidamente en los años ochenta, en medio de una gran crisis económica que llega a su auge a inicios de 1990, cuando el país pasa por un período hiperinflacionario. A partir de entonces, la reforma se presentó como un imperativo. El ajuste fiscal, la privatización y la apertura comercial, que venían siendo ensayados desde los años anteriores, son entonces encarados de frente. La reforma administrativa sólo se convirtió en un tema central en el Brasil en 1995, tras la elección y la toma de posesión de Fernando Henrique Cardoso. En este año quedó claro para la sociedad brasileña que esta reforma se había convertido en una condición, por una parte, del ajuste fiscal del Estado brasileño, y por otra, de la existencia en el país de un servicio público moderno, profesional y eficiente, orientado hacia la atención de las necesidades de los ciudadanos.

Desde 1987, cuando hice mi propio diagnóstico de la crisis brasileña como una crisis fiscal del Estado, me había quedado claro que la reconstrucción del Estado sería la tarea fundamental a ser llevada a cabo en el Brasil. Por otra parte, la globalización de la economía mundial, impulsada por la brutal reducción de los costos de los transportes y de las comunicaciones, y el consiguiente aumento del comercio, de las finanzas y de las inversiones internacionales, tornó crucial la competitividad entre los estados nacionales, obligando al Estado a asumir nuevas funciones y a redefinir su modo de intervención. Ante esta crisis del Estado y de la globalización, los nuevos conservadores neoliberales, que habían llegado a ser política e intelectualmente dominantes en los Estados Unidos y en el Reino Unido en los años ochenta, comenzaron a ganar influencia en el Brasil. En ningún momento, sin embargo, lograron aquí el dominio ideológico que llegaron a tener en esos dos países centrales. Este hecho se confirma verdaderamente por la adopción selectiva de algunas propuestas de política económica que pasaron a ser llamadas inadecuadamente "reformas neoliberales", cuando eran simplemente medidas de ajuste fiscal y reformas orientadas hacia el mercado, esenciales para la superación de la crisis del Estado. Sólo hubiesen sido "reformas neoliberales" si en los hechos, hubiesen apuntado hacia un Estado mínimo, pero esto jamás pasó por la mente de las elites dirigentes brasileñas.

28. Constituyen excepciones a esta generalización, la reforma del sistema financiero nacional realizada entre 1983 y 1988, con el fin de la "cuenta-movimiento" del Banco do Brasil, la creación de la Secretaría del Tesoro, la eliminación de presupuestos paralelos, especialmente del "presupuesto monetario" y la implantación de un excelente seguimiento y control computarizado del sistema de gastos: el SIAFI (Sistema Integrado de Administración Financiera). Estas reformas, realizadas por un notable grupo de burócratas liderados por Mailson da Nóbrega, João Batista Abreu, Andrea Calabi y Pedro Parente, están descritas en Gouvêa (1994).

La percepción de la crisis económica como una crisis del Estado, y de la consecuente necesidad imperiosa de la reforma, tuvo lugar en el Brasil de manera accidentada y contradictoria, en medio del desenvolvimiento de la propia crisis. Aun cuando las señales de la crisis ya estuviesen presentes por lo menos desde 1979, en los años ochenta el país se rehusó a entenderla como una crisis del Estado. En 1979 y 1980 el régimen militar ignoró la existencia de la crisis y entró en un proceso irresponsable de expansión económica, que agravó en forma dramática el aspecto más visible de la crisis fiscal: la crisis de la deuda externa. Cuando ésta se hizo insostenible, el gobierno no tuvo otra alternativa que enfrentarla en el plano fiscal y en la balanza de pagos. Mientras tanto, los sectores democráticos comprometidos en la lucha contra el régimen militar insistían en atribuir todos los problemas al carácter autoritario del mismo, y en formular recomendaciones populistas de política económica. Cuando, a partir de 1985, la coalición democrática asume el poder político, sus dirigentes diagnostican la crisis como un fenómeno coyuntural vinculado con la incompetencia de la política económica del régimen militar, y adoptan una serie de políticas económicas eminentemente populistas, que culminan con el fracaso estridente del Plan Cruzado a comienzos de 1987.

Sólo fue a partir de este año que el país comienza a darse cuenta de la gravedad de la crisis, pero los intentos de ajuste fiscal y de reforma de la economía todavía no encontraban apoyo en la sociedad y en la política.²⁹ Las reformas sólo comienzan efectivamente en el país a partir de 1990. Son inicialmente reformas que no dependen del cambio constitucional: el ajuste fiscal, la apertura comercial, la privatización y finalmente la estabilización con el Plan Real. A partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, comienzan las reformas en el plano constitucional, inclusive la reforma del capítulo de la constitución referente a la administración pública. Al mismo tiempo, se da inicio a un amplio proceso de reforma de la administración pública, que tendrá como documento básico el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*.

La crisis de la administración pública burocrática fue subestimada durante mucho tiempo. Si hubo una demora considerable para que se comprendiese la naturaleza de la crisis de los años ochenta como una crisis del Estado, todavía mayor fue el tiempo necesario para percibir el papel estratégico de la administración pública en la configuración de esa crisis. Toda la atención se centró, no sólo en el Brasil sino en todo el mundo, en la privatización, en la apertura comercial, en la reforma tributaria y de la previsión social, así como en las reformas políticas. Por

29. En tanto Ministro de Hacienda (entre abril y diciembre de 1987), hice el diagnóstico de la crisis como una crisis del Estado, y propuse una serie de reformas, principalmente la reforma tributaria y fiscal, y la apertura comercial. No encontré, sin embargo, un mínimo respaldo político para ese cambio de rumbo. Sobre el tema, ver mi declaración sobre ese período (Bresser Pereira, 1992).

esto, cuando el problema fue planteado por el nuevo gobierno, a comienzos de 1995, la reacción inicial de la sociedad fue negativa. Sin embargo, después de algunos meses de insistencia por parte del gobierno en discutir cuestiones tales como la estabilidad de los funcionarios, su régimen de trabajo, su sistema de previsión, y los techos de remuneración, comenzaron a surgir voces de apoyo: de los gobernadores, de los prefectos, de la prensa, de la opinión pública y de los niveles superiores de la administración pública. Su aprobación, por fin, en 1998, partió de la convicción, que finalmente había pasado a predominar en el país, de que la Reforma Gerencial de la administración pública era esencial, a corto plazo, para reducir los costos del Estado y completar el ajuste fiscal, y a mediano plazo, para hacer al Estado más eficiente, más efectivo, mejor capacitado para defender el patrimonio público, más capaz de atender a las demandas de los ciudadanos a un costo compatible con las restricciones económicas impuestas por el dramático aumento de la competencia internacional implicado en el proceso de la globalización. Esta necesidad de una administración pública más eficiente fue particularmente sentida en el área social, donde los servicios de salud, educación y previsión básica, esenciales para garantizar los derechos sociales, sólo podrán tener una calidad mucho mejor con el mismo costo, desde el momento en que sean suministrados en términos de una administración pública gerencial, moderna y eficiente, del tipo que se está generalizando sin pausa en los países del primer mundo, particularmente en Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia, y en los países escandinavos.

CAPÍTULO 2

REFORMA GERENCIAL

En el plano de la administración pública, la respuesta a la crisis que ocurrió en los distintos países puede entenderse mejor desde una perspectiva histórica. La administración burocrática clásica, basada en los principios de la administración del ejército prusiano, fue fruto de la Reforma Burocrática implantada en los principales países europeos a fines del siglo pasado, en los Estados Unidos a comienzos de este siglo, y en el Brasil en 1936. Es la administración pública que Max Weber describió como un tipo de dominación racional-legal. Fue adoptada para sustituir la administración patrimonialista que ya existía desde la Edad Media, pero que sólo había adquirido su plena caracterización en las monarquías absolutas, que predominaron en Europa entre los siglos XV y XVIII. En la administración patrimonialista se confundían el patrimonio público y el privado; el Estado era entendido como propiedad del rey. Los cargos públicos eran con frecuencia propiedad de una nobleza burocrática y prebendaria, representada en Francia por los *officiers*. O si no, estaban en manos de los nuevos burócratas, de los *commissaires* en Francia, que se constituyeron como una “burocracia dinástica”, dependiente y al servicio del rey. En este marco, el nepotismo y el empleísmo, cuando no la corrupción, eran la norma. Lo que no impedía que los altos burócratas –quienes, asociados con la aristocracia, detentaban una gran parte del poder político que utilizaban para enriquecerse– se dedicasen a la práctica de la autoglorificación y a la arrogancia propia de los portadores de la racionalidad técnica. Esta actitud, de acuerdo con lo que señala Rosenberg (1968:23-24), se extendió hasta el siglo XIX, cuando la burocracia prusiana dejaba lentamente de

ser una burocracia dinástica para convertirse en servicio público civil, y los burócratas dinásticos eran sustituidos por funcionarios públicos, es decir, cuando tuvo lugar la Reforma Burocrática.³⁰

La administración patrimonialista se revela incompatible con el capitalismo industrial y las democracias parlamentarias que surgen en el siglo XIX. Para el capitalismo, es esencial que exista una clara separación entre el Estado y el mercado; la democracia sólo puede existir cuando la sociedad civil, formada por ciudadanos, se distingue del Estado al tiempo que lo controla. Por lo tanto, se hizo necesario desarrollar un tipo de administración que partiese no sólo de una clara distinción entre lo público y lo privado, sino también de la separación entre el político y el administrador público. Tienen lugar entonces, en la Europa del siglo XIX, las Reformas Burocráticas y el surgimiento de una nueva administración burocrática moderna, racional-legal, basada en la centralización de las decisiones, en la jerarquía, en el principio de la unidad de mando, en la estructura piramidal del poder, en las rutinas rígidas, en el control paso a paso de los procedimientos administrativos –procesos de contratación de personal, de compras, de atención a las demandas de los ciudadanos–. Surge el servicio público o la burocracia estatal, formada por administradores profesionales especialmente reclutados y entrenados, que siguen carreras bien definidas y responden en forma neutral a los políticos. Surge el *ethos* burocrático, basado en la idea de servicio público identificado con el interés público, en la aspiración a la neutralidad ideológica, en la búsqueda de la efectividad y la seguridad de las decisiones, en la premisa de la mayor racionalidad o eficiencia de la administración, y en la afirmación del poder del Estado en toda circunstancia.

La administración pública burocrática clásica fue adoptada porque en una organización grande y compleja como el Estado era, tal como lo percibió Weber con certeza, la única forma posible de coordinar las acciones y prever el comportamiento de sus miembros, o como sugiere Silberman (1993) a partir de una perspectiva de escogencia racional, la manera de reducir la incertidumbre en relación con el proceso de toma de decisiones y así aumentar la previsibilidad de los

30. En palabras de Rosenberg, que en su estudio sobre la burocracia prusiana nos ofrece una exposición vívida de las distorsiones que pueden afectar a cualquier burocracia (1968:23-24): "La burocracia prusiana no fue la única en el siglo XIX en lo que se refiere a la práctica de los vicios de autoglorificación y de arrogancia grupal... Ella construyó para sí un lugar especial entre los servicios estatales del mundo europeo, al pretender ser la encarnación práctica de las enseñanzas políticas del idealismo alemán; al operar detrás de una cortina de humo metafísica; al persuadir a muchos que la administración pública era 'el' gobierno; la burocracia, 'el' Estado; la autoridad, la libertad; y el privilegio, la igualdad de oportunidades."

comportamientos. Las dos explicaciones, aunque aparentemente alternativas, son complementarias.³¹ El proceso de burocratización o de racionalización burocrática es un fenómeno histórico que se deriva de la superioridad de la administración pública burocrática sobre las formas patrimonialistas. Es la mejor forma de reducir, si no de eliminar, el empleísmo, el nepotismo y la corrupción, además de incluir en el proceso el establecimiento del Estado de derecho, que se constituye en una forma efectiva y segura de garantizar la ejecución de las leyes.

Sin embargo, el presupuesto de eficiencia, de racionalidad instrumental en que se basaba, no demostró ser real.³² En el momento en que el pequeño Estado liberal del siglo XIX dio lugar definitivamente al gran Estado social y económico del siglo XX, se comprobó que este tipo de administración no garantiza ni rapidez, ni buena calidad, ni bajos costos para los servicios prestados al público. En realidad, la administración burocrática surgida en los marcos del capitalismo liberal –y no de la democracia, que sólo pasará a predominar en el siglo XX– se revela lenta, cara, autorreferida, autoritaria, poco o nada orientada a la atención de las demandas de los ciudadanos.

Durante mucho tiempo, desde los análisis clásicos de Merton (1949) y Gouldner (1945), las ineficiencias relacionadas con la administración burocrática se atribuyeron a “disfunciones” de la burocracia. El papeleo, la rigidez reglamentaria, la falta de iniciativa, el secreto, eran todas distorsiones o disfunciones de un modelo de organización en principio racional o eficiente. Todavía recientemente, Caiden (1991c) retomaba esta vieja perspectiva al hablar de las “buropatologías” o de la “maladministración”. Sin embargo, aún cuando pueda haber buenas y malas administraciones, aún cuando en el mismo marco institucional burocrático puedan reconocerse gestiones de mejor y de peor calidad, ha quedado cada vez más claro el carácter inherentemente irracional o ineficiente de la administración pública burocrática. Weber la describió como un tipo ideal de dominación –la dominación racional-legal– que se caracterizaría por la superioridad técnica o por la eficiencia. El carácter “racional” estaría garantizado por medio de la razón instrumental, implicada en la adopción de los medios más adecuados para alcanzar los fines estipulados. El carácter “legal” estaría dado por la definición de los objetivos a ser alcanzados y de los medios a ser adoptados según la ley y los reglamentos. Sin embargo, existía en este sistema una contradicción intrínseca: en un mundo

31. A pesar de que puede pensarse que la segunda perspectiva es una alternativa a la primera, en realidad es complementaria, ya que Silberman, aún tomando como opción la teoría de la escogencia racional, que pasó a predominar en la ciencia política estadounidense, adopta como Weber, más bien el método histórico que el lógico-deductivo.

32. Gouldner (1945), en un libro clásico y pionero, ya puso esto en claro.

sometido a un cambio continuo y cada vez más rápido, es imposible ser al mismo tiempo racional y legal. Es imposible ser racional, definiendo en la ley los objetivos y los medios a ser adoptados.

Esta contradicción no era grave en tanto prevalecía un Estado pequeño, cuya única función era la de garantizar la propiedad y los contratos. En el Estado Liberal sólo eran necesarios cuatro ministerios: el de Justicia, responsable de la policía; el de Defensa, que incluía el ejército y la marina; el de Hacienda y el de Relaciones Exteriores. En este tipo de Estado, el servicio público más importante era la administración de justicia, realizada por el Poder Judicial. El problema de la eficiencia no era, en verdad, esencial. Sin embargo, en el momento en que el Estado se transformó en el gran Estado Social y económico del siglo XX, asumiendo un número creciente de servicios sociales –la educación, la salud, el transporte, la vivienda, la previsión y la asistencia social, la cultura y la investigación científica– y de roles económicos –regulación del sistema económico interno y de las relaciones económicas internacionales, estabilidad de la moneda y del sistema financiero, suministro de servicios públicos y de infraestructura– en ese momento el problema de la eficiencia se tornó esencial. Por otra parte, la expansión del Estado respondía no sólo a las presiones de la sociedad, sino también a estrategias de crecimiento de la propia burocracia. La necesidad de una administración pública gerencial se deriva, por lo tanto, no sólo de problemas del crecimiento y de la consiguiente diferenciación de estructuras burocráticas y de la complejidad creciente de la agenda gubernamental, sino también de la necesidad de legitimación de la burocracia ante las demandas de la ciudadanía.

Crozier (1996) observa que las dos tendencias fundamentales de nuestro tiempo son, por una parte, la creciente complejidad del mundo en que vivimos y de las acciones colectivas que debemos realizar, y por otra parte, la demanda por libertad personal o autonomía individual, y que ambas tendencias se refuerzan mutuamente: la complejidad ofrece oportunidades para la autonomía y la innovación por parte del agente individual, y esta autonomía aumenta la complejidad del sistema. Sin embargo, argumenta este autor, el modelo burocrático, basado en la rigidez de las normas y en la disciplina de los funcionarios públicos, se hizo incompatible con las necesidades actuales. Ya se revelaba poco adecuado en el período de producción y consumo en masa, pero este hecho no era tan claro, debido a la estandarización de las actividades que caracteriza a este período. Pero desde el momento en que el mundo se desplazó hacia un nuevo ciclo de alta tecnología en la producción y principalmente en los servicios, cuyo motor es cada vez más la innovación, el paradigma burocrático, adverso a la innovación, quedó definitivamente superado.

No obstante, luego de la Segunda Guerra Mundial se aprecia una reafirmación de los valores burocráticos en la administración pública, al tiempo que, de manera

contradictoria, el compromiso de los estados nacionales con el desarrollo económico los lleva a buscar formas más flexibles y eficientes de administrar las agencias y empresas del Estado. En consecuencia, después de cierto tiempo, la influencia de las teorías y prácticas que se desarrollaban entonces en forma explosiva en el área de la administración de empresas, comienza a hacerse sentir en la administración pública. Las ideas de descentralización para los niveles políticos locales, de desconcentración para agencias autónomas y de flexibilización de la organización y de los procedimientos administrativos, ganan espacio en todos los gobiernos, sumadas a las ideas de planeamiento y de presupuestos por programa. Así, en los años sesenta y setenta tenemos reformas desarrollistas de la administración pública en los países en desarrollo.³³ Una nueva gran reforma de la administración pública –la Reforma Gerencial– sólo cobrará fuerza, inicialmente en algunos países centrales, a partir de los años ochenta, cuando la crisis del Estado llevará también a la crisis a su burocracia.

La Reforma Gerencial fue, por lo tanto, la segunda gran reforma administrativa en el marco del capitalismo industrial. La primera, que ocurrió en Europa en el siglo pasado, en los Estados Unidos en la primera década de este siglo, y en el Brasil en los años treinta, fue la Reforma Burocrática o Reforma del Servicio Público (*Civil Service Reform*). La Reforma Gerencial comienza a acontecer a partir de los años ochenta de este siglo, y presupone la anterior. Es imposible que tengamos una reforma gerencial sin antes haber establecido un cuerpo de funcionarios públicos profesionales de alto nivel, con capacidad y mandato legal para, subordinados a los políticos, administrar el Estado.³⁴

LA REFORMA GERENCIAL EN EL CENTRO

Los países en que la Reforma Gerencial fue más profunda han sido Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia, donde se inició a partir de los años ochenta.³⁵ En los

33. De acuerdo con lo que veremos en el Capítulo 8, la reforma administrativa brasileña de 1968 se inscribe perfectamente en esta categoría. La idea es la de transformar el Estado y su burocracia en instrumentos del desarrollo, a través de la planificación económica y de una mayor autonomía para empresas estatales y agencias descentralizadas del Estado.

34. Entre las dos grandes reformas de la administración pública, encontraremos en el Brasil (en los años 60 y 70) una reforma de transición, que llamaré Reforma Desarrollista.

35. El mejor análisis que conozco de la experiencia inglesa fue escrito por un profesor universitario, a pedido de los sindicatos de funcionarios públicos británicos (Fairbrother, 1994). Ver también Tomkins (1978), Pyper y Robins, orgs. (1995), Nunberg (1995) y Plowden (1994). Para una crítica radical, ver Pollitt (1993).

Estados Unidos, la reforma tendría lugar en esta década principalmente a nivel local –es esta reforma la que el libro de Osborne y Gaebler, *Reinventando el Gobierno* (1992) habría de describir en forma por demás expresiva–. A nivel federal tendrá inicio en 1993, cuando el Presidente Bill Clinton designa al vicepresidente Al Gore para conducir el programa *National Performance Review*, con base en los principios enunciados o propuestos por Osborne y Gaebler. En otros países europeos y en América Latina, principalmente en el Brasil, la Reforma Gerencial también comienza a avanzar. En los países bajo regímenes autoritarios, sin embargo, no se percibe ninguna señal de utilización de los principios de la nueva gestión pública.³⁶

A partir de las reformas implementadas en algunos países centrales y de las nuevas ideas que comienzan entonces a ser debatidas, se hizo posible la comprensión de la naturaleza dual y amplia de la Reforma Gerencial. En lugar de las pequeñas “reformas administrativas” que cada gobierno se siente obligado a lanzar al comenzar su mandato, tenemos ahora ante nosotros una visión nueva y coherente de la administración pública. Sin embargo, la visión de Osborne y Gaebler, según la cual existiría una convergencia universal hacia un modelo determinado de administración pública gerencial es excesivamente simplificada. Según la interpretación de Dunleavy y Hood (1994), los hombres públicos y la ciudadanía todavía detentan el poder para optar entre una gama de patrones alternativos para la organización futura de los servicios públicos. Aún cuando la Reforma Gerencial tenga proyección mundial, su impacto internacional es altamente variable, dependiendo de la historia, la cultura y los liderazgos políticos y administrativos de los distintos países.³⁷ Ferlie *et alii* (1996) abordan esta variación distinguiendo inicialmente entre contextos anglosajones y europeos. Según estos autores, la administración pública gerencial está teniendo mayor impacto en las culturas políticas anglosajonas que en los países europeos continentales. En la parte que sigue de esta sección presentaré algunas breves descripciones de las experiencias de reforma en los países centrales.

Gran Bretaña. Es probablemente el caso de Reforma Gerencial más equilibrado y exitoso. Según Fairbrother (1994) la preocupación por la organización y la gestión del *Civil Service* se remonta a las décadas del '60 y del '70, culminando en la

36. Un estudio de la PUMA (1997:28) clasificó los países de la OCDE en tres categorías: los que están adoptando una administración gerencial, o *performance management* (Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Gran Bretaña, Irlanda, Nueva Zelanda y Suecia); *mixed management* (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Noruega y Suiza); y administración burocrática o *rule and norm management* (España, Grecia, Italia y Portugal).

37. Hood, que ya había examinado este tema con anterioridad (1992), vuelve al mismo (1996b), argumentando que la nueva gerencia pública o la administración pública gerencial no se constituirá de acuerdo con un paradigma universal de administración pública, porque la diversidad de agendas nacionales es muy grande y porque las reformas administrativas, como todas las reformas, tienen siempre consecuencias no previstas.

publicación del Informe Fulton en 1968, que veía en la postura de los gerentes del servicio público un problema central. Las dificultades para implementar un *accountable management* por medio de la medición del desempeño en términos cuantitativos y financieros y de la administración por objetivos, surgían como el principal obstáculo a una modernización del aparato estatal. Las reformas de la década del '70 se centraron principalmente en la introducción de controles gerenciales en el área del servicio público. Se entendía que era deseable la importación de técnicas del mundo de los negocios, insertando procedimientos y enfoques gerenciales en las estructuras administrativas ya existentes.

Posteriormente, la búsqueda de la eficiencia cobra nuevo impulso con la elección de Margaret Thatcher en 1979. En este sentido, junto con la necesidad de reducir el número de funcionarios en áreas específicas, se procuró una mejor reorganización interna del servicio público, tratando de hacer valer el dinero (*to ensure value for money*). El principal instrumento para evaluar la efectividad del gasto público fueron los estudios sobre eficiencia dirigidos por Derek Rayner por medio de la *Efficiency Unit*. Esta unidad seleccionaba actividades del sector público, para someterlas a un escrutinio orientado por las siguientes preguntas: ¿para qué sirve? ¿cuánto cuesta? ¿qué valor agrega? Con la evaluación y la redimensión de los procesos analizados, se procuró alcanzar una reducción en los costos y una mayor eficiencia en la prestación de los servicios. Los efectos de los "escrutinios de Rayner", aunque desiguales, fueron significativos. En términos culturales, desempeñaron un papel importante en el desarrollo de un *ethos* y de una ética gerenciales, aún cuando en el aspecto financiero, su efecto sobre la contención de los gastos gubernamentales haya sido limitado. Seguidamente, el avance de las prácticas gerenciales en el sector público británico fue potenciado por la introducción de la *Financial Management Initiative*, que extendió a toda la administración un nuevo sistema de informaciones administrativas de cuño gerencial.

Las políticas asociadas a esta iniciativa o programa fueron impulsadas en el servicio público por un grupo de altos funcionarios del Tesoro, del *Management and Personnel Office* y por consultores externos. El objetivo de los políticos conservadores en el gobierno de la nueva derecha, liderizados por la única jefe de gobierno efectiva y consistentemente neoliberal de que tengo noticia, Mrs. Thatcher, era el de reducir el tamaño del Estado y la carga tributaria, mientras que el deseo del *senior civil service*,³⁸ que constituye la elite del funcionariado británico, y de los

38. El *Senior Civil Service* del Reino Unido, que podríamos calificar como alta administración pública, está constituido por la elite del servicio público británico. Está formalmente instituido, porque un funcionario se incorpora a ese grupo cuando alcanza un determinado nivel en la carrera del *Civil Service*. Actualmente, está compuesto por aproximadamente cinco mil altos administradores públicos.

consultores en administración pública británicos, era el de recuperar el prestigio del servicio civil inglés, que entrara en crisis juntamente con el país. Se formó así una alianza política que no logró reducir el tamaño del Estado, dadas las resistencias políticas del pueblo británico (sólo consiguió limitar la tendencia al crecimiento), pero que en último término reformó profundamente la administración pública británica.

Los planes desarrollados por los miembros del *senior civil service* y por los consultores preconizaban la reorganización de los departamentos en torno a centros de costo y presupuesto, y un aumento en el control gerencial de línea. Asimismo, estos planes requerían extensos sistemas de información, de modo que la actividad y el desempeño pudiesen ser medidos y evaluados. La reorganización alcanzada por este programa fue desigual, evidenciando las dificultades encontradas por el gobierno para redireccionar la manera en la cual el servicio público estaba organizado y operaba. Por una parte, los departamentos fueron reestructurados mediante el desarrollo de sistemas de información gerencial y por la introducción de mecanismos presupuestarios basados en el principio del centro de costo. Por otra parte, junto con esos desdoblamientos, se llevó a cabo el intento de llenar las plazas gerenciales del servicio público con gerentes de un nuevo tipo. Estos gerentes asistían a cursos de entrenamiento especial y eran sometidos a sistemas de pago relacionados con el desempeño, así como a esquemas de productividad, especialmente para los que habían alcanzado un nivel superior.

Los escrutinios, la introducción de la *Financial Management Initiative* y los procedimientos presupuestarios descentralizados fueron las primeras medidas que apuntaron a la transformación del servicio público británico de una administración burocrática en una administración gerencial. En este sentido evolutivo, se hizo necesario para el gobierno dar inicio a una reorganización estructural del servicio público, para que esas reformas iniciales pudiesen consolidarse y expandirse. Ello se logró a partir de 1988 con el programa *Next Steps*, que jugó un papel crucial en la Reforma Gerencial británica. Desde entonces, la reforma emprendida en Gran Bretaña pasó a fundamentarse en la delegación de autoridad y en los contratos de gestión (*framework documents*), vale decir, en la garantía de la autonomía o de la flexibilidad institucionales necesarias (o deseables) para permitir una acción eficiente por parte de los gerentes. Las *executive agencies* creadas por el programa *Next Steps* son organizaciones estructuradas en unidades cohesionadas, con personal de perfil gerencial, y vinculadas por objetivos comunes de política pública. Se hace énfasis en una clara definición de responsabilidades, así como en la designación y valorización de los dirigentes responsables, lo que trae como consecuencia de la reforma una individualización de la función pública (Trosa, 1995). Una de los principales cambios introducidos por esta reforma tiene que ver con el proceso de selección de los directivos de las agencias, los

cuales son reclutados en un exigente proceso de competencia, para el que pueden candidatearse tanto funcionarios públicos como no funcionarios. Este proceso permite atraer elementos del sector privado y es uno de los principales factores de la autonomía de las agencias. Las agencias se rigen por un principio según el cual reciben una mayor autonomía mediante la atribución de un mayor grado de responsabilidad. Los principales conceptos de esta reforma incluyen la valorización de las funciones gerenciales, el control de los resultados, la autonomía de gestión y la responsabilidad individual en la prestación de los servicios públicos. Las agencias se rigen por un contrato de gestión que fija sus objetivos, las responsabilidades de los principales actores involucrados, las modalidades de control de gestión y de inspección, y su autonomía o flexibilidad. Este contrato sirve para establecer los principios generales de funcionamiento de las agencias, así como para suministrar a sus administradores los instrumentos contra las interferencias de la administración central en la gestión de los servicios públicos por ellas prestados.

En la Reforma Gerencial británica, una institución desarrollada con anterioridad –los *quangos-quasi autonomous non-governmental organizations*– asumió un papel particularmente importante para viabilizar una mayor descentralización y una competencia administrada. Hospitales, universidades y otras entidades sin poder de Estado, fueron autonomizadas y transformadas en entidades híbridas entre el Estado y el sector privado, en entidades sin fines de lucro, que no tienen funcionarios públicos en sus cuadros, que están exentas de los controles propios de la administración central, pero que están incluidas en el presupuesto público. Estas instituciones, transformadas en *quangos*, se hicieron más autónomas y responsables, y en consecuencia, mucho más eficientes.

Nueva Zelanda. Este país representa un caso extremo de Reforma Gerencial. Según Ruth Richardson (1998), ex ministra de Finanzas de Nueva Zelanda, la Reforma Gerencial en este país aconteció durante un largo período –de 1984 a 1994– habiendo sido asumida por diferentes gobiernos: primero un gobierno laborista, que la concibió e inició su implementación; seguidamente un gobierno conservador, que le dio continuidad a la reforma, profundizando sus características gerenciales. El proceso de reforma de la administración pública se orientó de modo de complementar el programa de reformas económicas llevado a cabo durante el mismo período, que tuvo como objetivo utilizar más eficazmente las fuerzas del mercado para garantizar la competitividad internacional del país. Las metas internas subyacentes a la reestructuración fueron las de aumentar la eficiencia del sector público y mejorar la *accountability* (responsabilización) de los servicios públicos en relación con el Ejecutivo y el Parlamento, más allá de que también se haya manifestado una gran preocupación acerca de los costos sociales implicados en el mantenimiento de un sector público ineficiente. Por consiguiente, se

procuró, de hecho, mejorar la relación costo/eficiencia con la cual los bienes y servicios eran producidos en el sector público, así como mejorar la calidad de estos bienes y servicios. Se procuró asimismo hacer la acción del sector público en la producción de bienes y servicio más sensible a las necesidades de los consumidores; dar a los representantes electos mayor control sobre cómo era utilizado el dinero de los contribuyentes; aumentar la transparencia del sector público y restringir los gastos públicos en general, dentro de los límites de una administración fiscal responsable.

En el área de la administración pública, se hizo énfasis en el control estratégico, por parte de los ministros, de la implementación de las políticas públicas, a partir de la definición de objetivos claros para los gerentes de las agencias públicas descentralizadas. Creáronse, así, condiciones más adecuadas para la responsabilización de estas agencias ante los ciudadanos, para una mayor competitividad entre ellas, y para la constitución de asociaciones con el sector privado. El papel de los ministerios se orientó hacia la contratación de los servicios necesarios en relación con organizaciones del propio Estado, entidades no estatales y empresas privadas. Los directores y ejecutivos de las agencias ejecutivas públicas fueron empleados bajo régimen de contrato a plazo fijo, y se definieron formalmente los niveles esperados de desempeño organizacional. En forma semejante, las empresas estatales tuvieron que explicitar sus metas, objetivos y criterios de desempeño, para que el Parlamento de Nueva Zelanda pudiese realizar el seguimiento y evaluar su actuación.

En la reforma emprendida es de hacer notar la presencia de tres líneas principales de actividad: el gobierno implantó mecanismos de mercado o cuasi-mercado en muchas de las funciones ejecutadas por las organizaciones públicas; siempre que fue posible, se separaron las actividades comerciales de los departamentos, que generan dividendos, de las no comerciales, siendo las primeras transferidas a empresas públicas; y en la política de administración de recursos humanos hubo un progresivo abandono de los sistemas nacionales de acuerdos salariales, que fueron sustituidos por sistemas más descentralizados y basados en unidades descentralizadas. Se introdujo un nuevo régimen de trabajo para los altos funcionarios civiles, con énfasis creciente en contratos a plazo fijo, sueldo basado en el desempeño y evaluaciones periódicas del desempeño. Para gerenciar las agencias públicas, se otorgó una franca preferencia a los administradores del sector privado.

Así se promovió en Nueva Zelanda una transformación radical en el sector público. Los funcionarios de la cúpula de la administración pública fueron incorporados mediante contratos que se basaban en acuerdos por desempeño para administrar organismos cuyo trabajo pasó a ser definido por acuerdos de compra de servicios. Aparte de esto, probablemente ningún otro país haya sido más

agresivo que Nueva Zelanda en cuanto a definir su programa de privatización, así como a exponer y someter lo que quedó de su administración pública a la competencia y al mercado. Las funciones de las agencias públicas son, en la actualidad, moldeadas por metas muy claras de desempeño. Los administradores senior son recompensados de acuerdo con el desempeño y los que no alcancen las metas propuestas pueden ser destituidos. En resumen, es el mercado –y el resultado de su desempeño bajo las condiciones del mercado– quien determina el éxito de cada agencia.

Para evaluar su desempeño, el sector público neozelandés se basó en nuevos instrumentos legales. Como resultado del *State Sector Act* de 1988 y del *Public Finance Act* de 1989, se capacitó para dar respuesta a cuestiones básicas como las siguientes: ¿qué está siendo comprado? ¿cuánto cuesta? ¿cuáles son los posibles impactos en la Caja General? y ¿quién es el responsable? De esta manera, el cálculo del balance del gobierno, mostrando la posición de caja total, pasó a suministrar un importante indicador del desempeño del sector estatal.

En términos del sistema de tercerización, se establecieron los patrones de desempeño y se especificaron los *outputs*, así como el precio a ser pagado por esos *outputs*. Asimismo, se acordó que el Parlamento sería el responsable del control de los gastos, al tener a disposición los mejores medios para controlar la contabilidad de cada departamento, con miras a mejorar el desempeño; el ministro es responsable de determinar los *outputs* de su Despacho en términos de resultados sociales buscados por el Gobierno, y el jefe ejecutivo es responsable del uso eficiente de los activos y de determinar los mejores medios de lograr los *outputs* por el precio negociado con el Gobierno. De esta manera, el nuevo enfoque en *outputs* permitió a los ministros establecer prioridades y hacer transacciones. Como resultado, el país progresó sustancialmente en el área fiscal. Así, las reformas del sector público dieron a los ministros y a los departamentos los instrumentos necesarios para conducir la política fiscal de una forma más responsable. No obstante, sólo con la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal fue que se pudo asegurar verdaderamente la responsabilidad de la administración fiscal. De acuerdo con los principios de la administración fiscal responsable, con sus severas exigencias de apertura fiscal y de transparencia, la ley suministra una protección contra futuros gobiernos que puedan caer en la tentación de escapar de la integridad fiscal.

Cabe destacar, como lo hizo Richardson (1998), que es posible encontrar múltiples líneas de pensamiento teórico en la estructura de las reformas neozelandesas, entre las cuales resalta la teoría de la escogencia pública y el modelo principal-agente. Richardson destaca también –correctamente en este caso– la dependencia de la reforma de Nueva Zelanda del *managerialism*. En la misma línea, a partir de documentos relevantes como el Informe del Tesoro de

1987, *Government Management: Brief to the Incoming Government*, Wistrich (1992) llamó la atención sobre el hecho de que, de acuerdo con la visión neoliberal predominante en la segunda fase de la reforma, ésta estaba relacionada con la teoría de la escogencia pública y del modelo principal-agente. Esta autora también enfatizó que el Tesoro desempeñó ampliamente, y con éxito, el papel de *think-tank* para el movimiento en pro de la reforma administrativa, suministrando rigor intelectual y coherencia. Veremos más adelante, en el capítulo 5, que estas teorías de cuño originalmente neoliberal están lejos de ser consistentes en el plano teórico con la Reforma Gerencial.³⁹

Australia. Este caso es complejo, debido a la división de responsabilidades entre el gobierno federal y los estados de la federación, a veces controlados por diferentes partidos políticos. Desde comienzos de la década de los ochenta, se hizo evidente un movimiento de reforma en el sector público australiano, y muchos de sus temas –más mercado, incentivos claros, importación de técnicas del sector privado– pueden ser vistos como elementos de la administración pública gerencial. El proceso de reforma en Australia tuvo como metas prioritarias el aumento de la eficiencia, la disminución de costos de los bienes y servicios suministrados por el Estado, la equidad de acceso de los australianos a los servicios públicos, y una administración basada en el modelo de efectividad y de igualdad en la gerencia del personal. De los principios básicos que orientaron el proceso de reforma administrativa, es posible destacar, según Caiden (1991b:13) los siguientes items: (a) perfeccionamiento de las organizaciones: fusión y consolidación de agencias y órganos administrativos, con racionalización de estructuras y mejor definición de las funciones de cada agencia; (b) dirección ejecutiva o gerencial: los ministros pasaron a participar en la dirección de las agencias, conduciendo políticas, influyendo en las actitudes, implantando una cultura empresarial y mejorando la comunicación y el trabajo en equipo; (c) sistemas directivos de personal y finanzas: las agencias de control central fueron reducidas o suprimidas, siendo sustituidas por agencias de supervisión y asesoramiento en materia de políticas públicas, permitiendo a las agencias ejecutivas una mayor autonomía; (d) elitismo directivo: creación del Servicio Ejecutivo Superior (SES) orientado hacia los resultados y dotado de un sistema de compensaciones con base en evaluaciones del desempeño; (e)

39. Autores social-demócratas, críticos del neoliberalismo, como Adam Przeworski, por ejemplo, utilizan ampliamente las herramientas de la escogencia racional y del modelo principal-agente. Para esto se ven obligados a dar a esas herramientas un carácter ideológicamente neutro que ellas, en realidad, no tienen. Por otra parte, la coherencia de estas teorías, en el plano de la administración pública, no se da con la nueva gerencia pública ni con la Reforma Gerencial, y sí con la perspectiva burocrática, en la medida en que ésta presupone instituciones que no dependen en lo más mínimo de las cualidades morales de los administradores públicos.

desburocratización: descentralización, nivelación y perfeccionamiento de las jerarquías, eliminación de las sobrerregulaciones, reducción de formularios, controles de eficiencia, simplificación de procedimientos e integración de servicios; y (f) nueva cultura directiva: creación de incentivos y premios por productividad e innovación; el funcionario pasa a ser evaluado por su capacidad para demostrar eficiencia, mayor responsabilidad y libertad personal de acción.

Podemos observar dos fases en el proceso de hacer efectivos estos principios. La primera, a inicios de la década de los ochenta, cuando se observa el ascenso de jóvenes tecnócratas que operaron como agentes aceleradores de las reformas (Halligan, 1991). Este movimiento coincide con el gobierno laborista de Bob Hawke, quien emprendió un amplio proceso reformista, bastante moderado. Como objetivos de esta primera fase, podemos señalar la búsqueda de una administración más sensible y responsable ante los políticos electos; el aumento de la eficiencia y la eficacia de los servicios; la garantía de equidad en el acceso al empleo público; y la creación de un sistema de protección de los derechos funcionariales más independiente y perfeccionado.

La segunda fase de la reforma está marcada por la exacerbación de la crisis fiscal y por la profundización del proceso de globalización de la economía. Ante esto, hubo la necesidad de profundizar la reforma, en particular en lo que tiene que ver con los métodos de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado. Rompiendo con su tradición política, el partido laborista pasó a adoptar prácticas gerenciales en la administración pública. En esta fase se pueden destacar los siguientes objetivos: toma en consideración del retorno de la inversión en adquisiciones; reorientación de la formación profesional, con miras a una mayor eficiencia de los administradores públicos en los procesos de compra del Estado; adopción del principio de competencia abierta y eficaz como guía de las adquisiciones, evitando la normatización innecesaria; diseño de un marco central de políticas públicas y directrices ministeriales con las cuales puedan operar los departamentos; y delegación a los departamentos de las normas para adquisiciones (Caiden, 1991b:15).

En el elaborado análisis comparativo de Zifcak (1994) sobre el destino de la *Financial Management Initiative* británica y del *Financial Management Improvement Programme* de Canberra, este autor argumenta que el programa australiano de reforma tuvo mayor impacto de largo plazo que el programa británico. Superficialmente, puede parecer que ambos gobiernos estaban respondiendo de la misma forma a contextos económicos e intelectuales similares, pero en un examen más preciso se pueden discernir diferencias sustanciales en el proceso de cambio. Originalmente, el gobierno laborista, liderado por Hawke, hizo mayor énfasis en una agenda basada en la igualdad y en la democracia, que fue abandonada cuando las condiciones económicas empeoraron, hacia mediados de la década del ochenta. Hawke asumió su mandato proponiendo un plan de reforma detallado

y global, que en muchos aspectos podría ser considerado tanto o más "ambicioso" que el programa británico. Sin embargo, su estilo de reforma podría ser visto como más consensual y menos de arriba hacia abajo que el británico, con el desarrollo de una coalición duradera entre líderes políticos y burocráticos que fue lo bastante fuerte como para incorporar las reformas al interior de la maquinaria de gobierno.

La reforma australiana implicó una completa reorganización de la estructura de los ministerios en 1987, a partir de la cual se decidió que los presupuestos deberían ser elaborados en función de programas gubernamentales específicos y en función de objetivos definidos y resultados previstos. El punto de partida fue, por lo tanto, la coordinación interministerial. Otro objetivo de la reforma fue el de dotar a los ministerios de una mayor agilidad y flexibilidad en las decisiones financieras. Según señala Trosa (1995), las principales características de esta reforma son las siguientes: el desarrollo de instrumentos de regulación presupuestaria, que apuntan a la eficiencia y la eficacia en la gestión; la identificación de técnicas que permitan la evaluación del impacto de los programas (*outcomes*); la implementación de medidas de incentivo a los administradores para el mejoramiento de la gestión y la creación de mecanismos de responsabilización que permitan informar a los parlamentarios sobre los resultados de los programas.

A partir de los informes de evaluación sistemática de la reforma, esta misma autora anota los siguientes resultados: la estructura de los ministerios se tornó más flexible, facilitando los cambios subsiguientes; hubo un salto cualitativo en la autonomía de la gestión (supresión de restricciones regulatorias, etc.); los funcionarios públicos, dada su mayor autonomía, aumentaron la eficiencia y la calidad de los servicios prestados; tuvo lugar un cambio cultural en la gestión. Los funcionarios, actuando como agentes de la reforma, fueron orientados hacia la atención de los clientes, haciéndose más sensibles a los costos y más susceptibles en cuanto a explorar formas alternativas de prestación de los servicios públicos.

EUA. La Reforma Burocrática en los Estados Unidos ocurrió en forma relativamente tardía. La *Pendleton Civil Service Act*, que estableció una burocracia profesional, data de 1883, pero sólo se haría efectiva en las dos primeras décadas del siglo XX. Y nunca alcanzó un grado de formalismo como el que alcanzó en Alemania, en Francia o en Japón. Probablemente este hecho facilitó el surgimiento de experiencias gerenciales, principalmente en el nivel local. A nivel federal, la reforma del sector público comenzó en 1978, durante el gobierno de Carter, con la *Civil Service Reform Act*. Esta ley determinó la introducción en el servicio público de los sistemas de evaluación del desempeño y del pago basado en el mérito, junto con otros nuevos procedimientos procesales para la degradación o destitución. Con la elección de Reagan, los aspectos más progresistas del programa de Carter fueron eliminados o severamente restringidos, al tiempo que todo el énfasis se ponía en el *downsizing*. Con todo, y de la misma forma en que aconteció en el Reino Unido, la

esperanza inicial del nuevo gobierno, en el sentido de una drástica reducción del tamaño del Estado, se mostró difícil de implementar. Pero la *Grace Commission*, que actuó en el período 1982-84, presentó propuestas para asegurar un gasto más eficiente de las partidas presupuestarias destinadas al servicio público, usando la "mejor práctica del sector privado" como modelo. Su diagnóstico principal de las causas de la falla del sector público puede ser resumido en estos términos: (a) "interferencia" del Congreso en la gestión cotidiana de las agencias federales; (b) discontinuidad del personal, especialmente en los niveles superiores; (c) falta de incentivos para buscar mayor eficiencia y economía; (d) inadecuación de los sistemas de contabilidad y de gestión de la información; y (e) falta de una gerencia central firme de finanzas y contabilidad.

Los impactos de las iniciativas de la administración pública gerencial en los Estados Unidos fueron por lo general más débiles que en Gran Bretaña. Pollitt (1993) señala como condicionante de esta debilidad, en primer lugar, el pluralismo extremo característico del sistema político de los EUA, con un Congreso controlado por los demócratas, en aquel período, y con grupos de intereses especiales bien organizados para hacer valer sus propuestas. Por el contrario, el poder político en Gran Bretaña en la década del '80 estaba mucho más concentrado en el nivel del Gabinete, y aun del Primer Ministro. Además, existía un compromiso presidencial relativamente débil en cuanto a asegurar la reforma institucional, con el resultado de que el esfuerzo político persistente desde los escalones superiores, tan notorio en el caso británico, no fue evidente en el caso estadounidense. Finalmente, el mecanismo utilizado para lograr el cambio —la *Grace Commission*— era en sí mismo inadecuado. La Comisión fracasó en cuanto a aliarse con los elementos reformistas que estaban surgiendo en el Servicio Público Federal y adoptó una posición excesivamente didáctica y políticamente ingenua, perdiendo apoyos potenciales en el Congreso.

A inicios de la década del '90, el libro de Osborne y Gaebler, *Reinventando el Gobierno* (1992), suministró ideas y modelos para un nuevo gobierno de Clinton. En septiembre de 1993 el presidente Bill Clinton lanzó el programa *National Performance Review*⁴⁰ y lo puso al mando del vicepresidente Al Gore. El lema del programa era: "trabajar mejor y a menor costo"; su inspiración, gerencial y pragmática.⁴¹

40. La literatura sobre la *National Performance Review* es actualmente muy extensa. Destaco aquí los trabajos de Kettl (1994), Kettl y Dilulio (1994, 1995). Ver también Glastris (1994), Khademian (1995) y Kellam (1995). Este último texto presenta una reseña histórica del programa. Una perspectiva crítica, desde un punto de vista burocrático clásico, se encuentra, por ejemplo, en Ronald Moe (1994) y en Rabell y Negrón Portillo (1996).

41. En el discurso del 3 de marzo de 1993, en que anunció el programa, que sería lanzado oficialmente en septiembre de ese año, el presidente Bill Clinton afirmó: "Nuestro objetivo es

Muy poca teoría; el mayor número posible de recomendaciones prácticas, que se constanciaban con el informe inicial de Al Gore (1995) *From Red Tape to Results*. El interés del presidente por el tema era enorme; el compromiso del vicepresidente, total. El esfuerzo de comunicación política involucrado, muy grande. Los resultados habrían de ser sustanciales en cuanto a reformar la administración pública estadounidense, a pesar de tener que enfrentar las dificultades derivadas del carácter federativo del Estado norteamericano, y la resistencia de una parte de la burocracia bien acomodada.⁴²

De acuerdo con el Programa, el Estado pasa a asumir el papel de catalizador o facilitador, en lugar de proveedor. La maquinaria estatal se iría apartando de los modelos estandarizados de prestación de servicios, basados en la producción en masa, que surgieron en la primera mitad del siglo XX, para irse aproximando a una nueva forma de Estado empresario, más orientada hacia el uso de los recursos públicos conforme a nuevos medios para maximizar la productividad y la efectividad. Para los administradores del servicio público, este modelo representa un medio de recuperar legitimidad política y social. El servicio público ya no va a ser criticado por fallar en la adopción de las "mejores prácticas" del sector privado. En lugar de esto, se reconocen algunas de las condiciones distintivas y los desafíos de gerenciar el sector público. Los gerentes del sector público son instados a abandonar su antiguo papel burocrático y a hacerse más empresariales, orientando su acción hacia el control de resultados y la competencia en cuasi-mercados.

La idea central del *National Performance Review* no es disminuir el Estado a cualquier costo, sino "reinventarlo", hacerlo más eficiente, más orientado hacia el ciudadano-cliente. Su segunda fase, iniciada en 1995, fue lanzada con el documento de Clinton y Gore (1995) *Putting Customers First '95*. Este documento no

hacer a todo el gobierno federal menos costoso y más eficiente, y cambiar la cultura de nuestra burocracia nacional, de la complacencia y del legalismo hacia la iniciativa y la autonomía". Epígrafe del libro de Gore (1993).

42. Según *The Economist* (1998:20), "los intentos de reinventar el gobierno dieron sus frutos". El número de funcionarios se redujo en más de 300.000, de un total inicial de 2.200.000. A pesar de que el porcentaje del gasto público en relación con el PIB permaneció inalterado, un gran número de servicios fueron "semiprivatizados", induciendo la competencia y el desarrollo de una mayor eficiencia entre las organizaciones proveedoras de servicios. *The Economist* no precisa el hecho, pero hubo tanta tercerización como transferencia hacia organizaciones no estatales, semi-privatizadas o híbridas, como son prácticamente todas las universidades estadounidenses y casi el cincuenta por ciento de los hospitales. Peter Drucker (1995), con su autoridad en la materia, en un breve artículo afirma que ésta fue una iniciativa que verdaderamente dio resultados en el Gobierno de Clinton. Un informe completo sobre los primeros pasos del *National Performance Review* fue escrito por Kettl (1994). Ver también Glastris (1994), Khademian (1995) y Fredrickson (1996). El texto de Kellam presenta una reseña histórica del programa. Una perspectiva crítica se encuentra, por ejemplo, en Ronald Moe (1994) y en Rabell y Negrón Portillo (1996).

tiene ningún rasgo neoliberal, aunque haya sido identificado por la izquierda burocrática con esa ideología conservadora. Conservadora, en verdad, era la propuesta alternativa del Partido Republicano, que bajo el liderazgo del diputado Newt Gingrich, luego de las elecciones parlamentarias de 1994 en las que los republicanos salieron victoriosos, presentó el "Contrato con América" –un programa estrictamente neoliberal, que proponía reducir el Estado al mínimo, eliminando servicios sociales básicos suministrados por el Estado–. Según observaran Kettl y Dilulio (1995), en tanto que el *National Performance Review* hablaba de *reinventing* el Estado, el *Contract with America* tenía como objetivo "erasing" (extinguir, hacer desaparecer) el Estado. Y pensaban que los diputados republicanos aprenderían de inmediato que disminuir el Estado podía tener apoyo popular en tanto se quedase en el plano de las ideas genéricas; sin embargo, desde el momento en que amenazasen ciertos derechos, especialmente los de la clase media, estas ideas enfrentarían una muy fuerte reacción en su contra. Estas previsiones se confirmaron en las elecciones presidenciales de 1996, en la cuales la impopularidad de las propuestas republicanas de "erasing government" y el apoyo a la Reforma Gerencial de Clinton contribuyeron con su victoria.

Suecia. A pesar de su gran sector público, Suecia puede ser vista como un país que adoptó con relativa cautela la Reforma Gerencial en la década del '80. Existe cierta evidencia acerca de que los valores tradicionales siguieron sustentando la reorganización del sector público sueco, en un grado significativamente mayor que en el caso de Gran Bretaña. Ello no obstante, los análisis de Fortin (1996) y Gustafsson (1995) del caso sueco hacen referencia a movimientos recientes hacia la descentralización, asegurando mayor productividad, promoviendo la elevación del valor agregado a las actividades, ampliando las posibilidades de escogencia y mejorando los servicios prestados al público, elementos que se asemejan a muchos de los temas relacionados con la administración pública gerencial en Gran Bretaña, ya considerados. Con todo, siguen existiendo diferencias importantes. Suecia puede ser vista como conservando un modelo de responsabilidad social que es diferente de los modelos orientados hacia y dirigidos por el mercado, con su énfasis en la eficiencia. El modelo sueco sigue enfatizando los intereses humanistas, insistiendo de esta manera en temas como el de la participación.

Suecia realizó una amplia reforma legislativa y promovió una reorganización de gran extensión en sus ministerios, acompañada de un proceso de desburocratización (Trosa, 1995). Estos cambios muestran dos tendencias: la reducción del número de normas que regulan las diversas actividades de los individuos y empresas, y la simplificación de aquellas que hubiese necesidad de mantener. El principal objetivo que orientó el proceso de cambio fue el de hacer más fácil la vida a los ciudadanos. Los programas de reforma conformaron parte de lo que se denominó Servicio de

Iniciativas de Gestión. Suecia desarrolló estos programas desde la década de los setenta, logrando desde entonces simplificaciones considerables. El mercado de trabajo, las comunicaciones, los mercados financieros, el mercado inmobiliario y las compañías de energía, en su conjunto, fueron objeto de desregulación. Igualmente, se simplificó la legislación relativa a la educación y a los impuestos. Lo que diferencia estas reformas de las ocurridas anteriormente es que su objetivo, en la década del '90, reside en la creación de un sistema normativo que mejore la capacidad competitiva y los índices nacionales de crecimiento.

Concomitantemente, la crisis del Estado de Bienestar afectó las prioridades establecidas para el gasto público, el cual pasó a ser estipulado en un marco de límites presupuestarios en constante reducción. Así, el centro de atención de las políticas recientes, destinadas a la renovación del sector público, se desplazó desde el desarrollo de la administración como un aparato más eficaz para suministrar un cierto número de servicios –cuya existencia no era cuestionada– hacia la transformación del propio rol desempeñado por el sector público en el conjunto de la sociedad. En este sentido, el gobierno anunció, en 1993, una profunda revisión del sector público y de su administración, en la cual los principales asuntos serían el papel que el Estado debe desempeñar y la forma que debe asumir el diseño de la estructura organizacional, para cumplir las tareas que le fueran asignadas.

El proyecto más ambicioso fue sin duda la introducción de un nuevo sistema de gestión y de elaboración de los presupuestos. De todas las reformas emprendidas por el gobierno, tal vez la implantación de una gestión por resultados en las relaciones del gobierno con sus agentes institucionales ha sido la que produjo mayores efectos estratégicos de largo plazo en las políticas de la administración pública. Como todo sistema de gestión por resultados, éste tiene el objetivo de cambiar el centro de atención desde los gastos presupuestarios hacia los resultados operacionales, que deben corresponder a metas previamente trazadas. Con este objetivo, se exige con creciente insistencia a cada agencia (algunas con más de cien años), que informe los resultados que obtuvo a partir del presupuesto que le fuera asignado. La relación entre los ministerios que deciden la asignación de recursos, y las agencias ejecutivas, se establece en ciclos de tres años. Estas agencias deben emitir cada año un informe simplificado de los resultados obtenidos durante el ejercicio. Cada tres años se solicita de las agencias un informe completo de los resultados producidos, junto con la relación de las metas que se pretendían alcanzar al final de este período. Así, la implantación de la gestión por resultados acaba siendo una de las principales actividades de la reforma administrativa, junto con las políticas de personal, adaptadas del sector privado.

Francia. En Francia, la Reforma Gerencial se encuentra en un punto intermedio. Se inició en 1989 y se abandonó enseguida. Pero existieron, en años anteriores, diversas iniciativas que conducían a ella. Según afirma Vallemont (1996), la

evolución en el sentido de la “modernización” se caracterizó, hasta 1989, por la experimentación sucesiva de diferentes instrumentos, tales como los círculos de calidad, la calidad total, los contratos por desempeño; posteriormente, a partir de la circular del Primer Ministro Michel Rocard del 23 de febrero de 1989, por el anuncio de un proyecto global que abarcaba las diferentes dimensiones de la administración. Estas habrían de incluir: la renovación de las relaciones de trabajo en el seno de la función pública, el mejoramiento de la atención y del servicio a los usuarios, el desarrollo de la responsabilización de los administradores a través de la descentralización presupuestaria y la medición de los resultados, y el desarrollo de la evaluación de las políticas públicas (Meldosi, 1997).

El punto de partida para las reformas, iniciadas en 1989, fue la necesidad y el deseo de desconcentrar, fundado en el principio de que la proximidad de los servicios en relación a los usuarios tiene la virtud de permitir una mayor capacidad de adaptación de las acciones públicas a sus intenciones y necesidades, lo que justifica una mayor autonomía de gestión y la descentralización de esos servicios hacia otros niveles administrativos. El principio general es el de conferir autonomía a los “servicios gerenciales” al tiempo que se les exigen más resultados y mayor capacidad para dar cuenta de los problemas.

La modernización en Francia (*renouveau du service publique*) se encuentra firmemente apoyada en la crítica al modelo jerárquico y en la gerencia de recursos humanos a través de la movilización de los cuadros de funcionarios. La modernización se basa en la idea de que solamente los administradores públicos próximos a los usuarios son capaces de definir los objetivos operacionales (Trosa, 1995). Se trata de la formulación de objetivos –en el marco global de los objetivos de un ministerio– dentro de un “orden de prioridades”. En lugar de que los servicios externos ejecuten actividades decididas en el centro, ellos analizan y proponen las actividades que son objeto de un contrato entre el servicio externo y su superior jerárquico. Esta evolución es el resultado de la toma de conciencia de que las condiciones de ejecución de las políticas públicas forman parte de su definición.

En lugar de constituirse en una reforma institucional, la estrategia francesa de la reforma se centró principalmente en la dimensión de la gestión, teniendo en la progresividad de la conducción del cambio un factor primordial, por permitir a los agentes la apropiación, en etapas sucesivas, de los instrumentos de gerencia. Según Vallemont (1996), la progresividad también habría de permitir recorrer la experimentación, seguida de la evaluación y de la difusión de las experiencias. En realidad, sería necesario saber transformar en estímulo para el cambio toda indicación política de la voluntad gubernamental en materia de reforma administrativa, con una atención constante a la continuidad de los procesos. Esta estrategia hizo posible que se alcanzaran resultados gerenciales, aunque parciales, sin cambios en las leyes y sin una reforma institucional.

Por otra parte, la reforma pretendida apuntaba a trasponer los límites de la reforma administrativa tradicional, para situarse en un nuevo nivel: el de los cambios en la lógica de funcionamiento de las administraciones, en su modo de regulación y en las relaciones con la sociedad civil. La reforma se estructuró a lo largo de cuatro ejes (Pêcheur, 1990): el desarrollo del diálogo social (revitalización de instancias paritarias, extensión de la práctica contractual a temas no salariales, descentralización de la negociación); la dinamización de la gerencia de personal (valorización de las calificaciones y de las carreras, formación continua, movilidad geográfica y funcional, programación de la provisión de cargos y mejoramiento de las condiciones de trabajo); el desarrollo de la responsabilización (desconcentración, centros de responsabilidad, simplificación de reglas financieras y contables); y el mejoramiento del servicio prestado (evaluación de las políticas públicas, instauración de una asociación de la administración con los usuarios, transparencia y simplificación de textos, formalidades y procedimientos).

En este nuevo marco de gestión, los servicios organizados a partir de los centros de responsabilidad pasaron a estar dotados de una completa autonomía gerencial. Ellos también se beneficiaron de la contractualización de sus relaciones con la administración central (contratos de gestión) y de la simplificación de procedimientos administrativos y financieros, así como de las reglas de gestión de personal. Se trató, por consiguiente, no precisamente de la realización de reformas estructurales y de procesos, sino de cambios en los modos de regulación interna y externa de los órganos administrativos, de modo de dotarlos de mecanismos y herramientas adecuados a una plena integración con su medio (condiciones objetivas de realización de las políticas, relación con los usuarios y demás administraciones, etc.), sustituyendo el control *a priori* por el control *a posteriori*. Otro desafío de la modernización tuvo que ver con el aspecto cultural, vale decir, el cambio en las relaciones jerárquicas, la descentralización y el aprendizaje del trabajo en sociedad con empresas y usuarios.

Como primeros resultados de la modernización, Trosa (1995) señala el cumplimiento de los siguientes objetivos: motivar a los funcionarios (los agentes motivados y comprometidos comenzaron a orientar espontáneamente sus acciones hacia el mejoramiento de las relaciones con los usuarios); mejoramiento de las condiciones de trabajo y de los procesos de formación profesional; mejoramiento en la gestión de los créditos presupuestarios (*crédits de fonctionnement*), con un avance significativo en el pasaje del control financiero *a priori* hacia el control *a posteriori* (exitoso en el 90% de los casos) y, en ciertos casos, el estatuto del centro de responsabilidad fue subordinado a la existencia de mecanismos de gestión (contabilidad analítica o planes objetivos/medios); además de esto, la investigación realizada en 1992 sobre la modernización mostró que los servicios hicieron

suyos cada vez más y mejor la definición de objetivos y el funcionamiento más participativo por parte de los funcionarios.

Por otra parte, esta misma autora señala algunas cuestiones no resueltas en el proceso de modernización de Francia, entre ellas el problema de la desigualdad en el compromiso de los diferentes ministerios y el hecho de que las autonomías en el proceso francés hayan sido limitadas: en el caso del reclutamiento de funcionarios, por ejemplo, los concursos y los procesos de promoción son organizados localmente, pero obedecen estrictamente a disposiciones estatutarias vigentes a nivel nacional. Esto obedece al hecho de que en la reforma francesa no hubo una reforma previa del estatuto jurídico; las nuevas formas de gestión se experimentan en los marcos jurídicos existentes y cohabitan con las jerarquías de las administraciones centrales de los ministerios. Según esta autora, "la modernización (en Francia) es una mezcla de cambios impuestos y de aprendizajes progresivos."

Italia. Finalmente, una breve mención a la reforma del empleo público en Italia, claramente acorde con los principios de la administración pública gerencial. Una ley de 1992 (no. 421) y un decreto legislativo de 1993 provocaron un cambio drástico en las relaciones de empleo en el Estado italiano. Según Locke y Baccaro (1996:297), con el objetivo de eliminar las prácticas clientelares que dominaban el servicio público, "la reforma introdujo ciertas técnicas de recursos humanos, generalmente encontradas en el sector privado, y aumentó el poder y la autonomía de los gerentes públicos en relación con los sindicatos con los cuales deben negociar". Esta ley dio a los administradores una amplia libertad para gerenciar los recursos humanos, así como para aumentar su remuneración. Hubo, de hecho, una gran convergencia entre el régimen de trabajo del sector público y el del sector privado, contrariando antiguos principios del derecho administrativo que hacen que el régimen jurídico de los funcionarios públicos sea totalmente distinto. Las normas sobre despido de los funcionarios, por ejemplo, pasaron a ser, en principio, las mismas que se utilizaban en el sector privado.⁴³ No obstante haberse realizado esta reforma legal, un levantamiento realizado por la PUMA (1997), el centro de investigaciones de la OCDE especializado en administración pública, situaba a Italia, junto con Grecia, España y Portugal, entre los países todavía regidos por una administración pública burocrática, basada en normas y reglamentos estrictos.

43. Según Bargueño (1995:39), "dada la falta de una disposición general en la reforma sobre la destitución de empleados públicos, se aplica la norma civil contenida en el Estatuto de los Trabajadores."

LA REFORMA GERENCIAL EN AMÉRICA LATINA

En los países en desarrollo, y en particular en América Latina, dada la gravedad de la crisis fiscal del Estado, la respuesta a la crisis de los años ochenta, con la primera generación de reformas, fue principalmente el ajuste estructural. Perú y Argentina tal vez sean los casos más dramáticos en este sentido. No hubo una reforma administrativa propiamente dicha, sino una drástica reducción de personal. De acuerdo con lo señalado por Ghio y Etchemendy (1997), la política del *downsizing* en este último país tuvo una clara supremacía sobre los aspectos más cualitativos de la reforma. En los años noventa, sin embargo, algunos países entraron en una segunda generación de reformas y dieron los primeros pasos en dirección a la reforma gerencial. El Brasil es probablemente el país que se encaminó más sistemáticamente en esta dirección, como veremos en las partes 3 y 4 de este libro, pero existen otros países en los que ya pueden verse señales de cambio en el sentido de una administración pública gerencial, principalmente Chile y México.

No es, sin embargo, sólo en países de nivel intermedio de desarrollo donde encontramos experiencias de aplicación de las ideas gerenciales en la administración pública. Lo mismo se verifica en países con niveles de renta por habitante mucho menores, como Zambia, Uganda y Mongolia. Cabe plantearse en qué medida experiencias de esta naturaleza podrán ser exitosas. Los defensores de la "secuenciación" necesaria de las reformas afirman categóricamente que no. La expresión *sequencing*, que fue utilizada por economistas y científicos políticos para discutir si primero debería venir la liberalización económica y después la política, o si lo inverso podría también ocurrir, pasó a ser cada vez más usada por la burocracia internacional para ordenar cualquier secuencia de las reformas.⁴⁴ Pero si en el nivel más general la cuestión es controversial, constituyéndose en último término en una buena disculpa tecnocrática para la continuidad del autoritarismo, en el caso de la reforma administrativa se transformó en una disculpa descarnada para, aún en el caso de países en desarrollo ubicados en situación intermedia, insistir en "primero" realizar la Reforma Burocrática, para "después" dedicarse a la Reforma Gerencial.

Conozco bien este tipo de razonamiento burocrático y centralizador. En las organizaciones, cuando alguien está en contra de la descentralización, o más en general, en contra de una innovación que se demostró como válida en organizaciones o en

44. Sobre la secuenciación de liberalización económica y política, ver Armijo, org. (1993) y en particular Armijo (1993) y Jaquette (1993:60), que afirma: "nosotros debemos tratar todos los casos simultáneamente al administrar liberalización económica y política, y en ese contexto, centrar nuestra atención en su microsecuenciación". Esta visión es más dialéctica y realista que la de una secuencia lineal.

países más avanzados, no expresa directamente su conservadurismo o su miedo de innovar. Prefiere afirmar que “no se debe colocar el carro delante de los bueyes”, y que primero es preciso entrenar, preparar, etc., etc., para sólo después llevar a cabo la reforma. Pero mi experiencia personal me enseñó que, en la gestión de las organizaciones es preciso, sí, en ciertos momentos, colocar el carro al frente de los bueyes, es preciso avanzar por todos lados, es preciso, de manera dialéctica y no lineal, crear las necesidades o los problemas, y resolverlos al mismo tiempo. Si decidimos, por ejemplo, descentralizar, delegar autoridades, sólo después de haber entrenado a cabalidad a los gerentes, jamás descentralizaremos, porque el entrenamiento de los gerentes sólo se dará a cabalidad en el ejercicio mismo de su nueva autoridad.

En esta sección presentaré sólo un breve informe de las reformas gerenciales en curso en Chile y en México. En estos países, especialmente en el segundo, el problema de la secuenciación está vivo, y se expresa en la demanda de una Reforma Burocrática que establezca formalmente un servicio civil profesional en el país. Dado el avance de la democracia en este país, y la posibilidad de que el Partido Revolucionario Institucional pueda perder las elecciones nacionales, la burocracia mexicana se siente amenazada y desea mayor estabilidad. No obstante, es dudoso que dar estabilidad a la burocracia en este momento sea de utilidad para el país. Probablemente sólo crearía privilegios, como ocurrió en el Brasil en 1988, y aumentaría el costo del Estado. La idea de que el cambio del gobierno llevará a despidos en masa en el servicio público es equivocada. No aconteció en el Brasil cuando, en 1985, se restableció el régimen democrático, y no debería ocurrir en México. Por otra parte, la Reforma Gerencial, que sólo es viable en la democracia, es una forma más efectiva de combatir el nepotismo y el clientelismo, en la medida en que la autonomía de los gerentes y la obtención de resultados son incompatibles con esas prácticas patrimonialistas.

Chile. De acuerdo con Marcel (1997), el proceso de modernización del Estado en Chile, implementado desde 1993, se desarrolló a lo largo de tres ejes. Primero, la generación de una cultura organizacional centrada en los resultados, en contraste con el foco tradicional de la administración pública en los procedimientos. Segundo, la adopción de una estrategia de cambio gradual y acumulativo, en la cual las diversas medidas administrativas, proyectos y reformas legales se articulan con el propósito de producir cambios durables en las instituciones públicas. Y tercero, la concentración de este esfuerzo en el ámbito de competencia directa del Ejecutivo, o sea en las instituciones de la administración central y en los servicios o agencias públicas con funciones ejecutivas. Para este autor, una de las iniciativas más relevantes de la modernización fue la de incorporar al sistema presupuestario un sistema de indicadores y metas de desempeño de las instituciones públicas. Esta experiencia, iniciada en 1994, consiguió abarcar, en tres años

de aplicación, cerca de 70 instituciones con aproximadamente 300 indicadores, y constituyó la iniciativa más avanzada de este proceso de Reforma Gerencial, que se encuentra todavía en las etapas iniciales de su desarrollo.

El caso chileno presenta características muy singulares, en términos del contexto latinoamericano. Ya en los años ochenta, bajo el régimen de Pinochet, el proceso de expansión del Estado que se venía verificando hasta entonces, experimentó una brusca reversión. Esta reversión condujo a una reducción significativa de las actividades productivas y a una redefinición de papeles con el sector privado en la prestación de servicios sociales. La desreglamentación, la privatización de empresas públicas, la tercerización de servicios o el simple abandono de funciones y el traspaso de responsabilidades a niveles subnacionales de gobierno, fundamentados en una argumentación neoliberal, significaron un profundo cambio estructural en la definición de las responsabilidades y tareas de la administración pública.

Paralelamente, el Estado chileno vivió un riguroso proceso de ajuste fiscal que implicó tanto una mayor rigidez de los controles presupuestarios y administrativos, como una reducción sistemática de los recursos con que contaban las instituciones públicas para desempeñar sus funciones. Estos ajustes incidieron sobre la gestión pública, por medio de violentas reducciones de personal y de remuneraciones, del deterioro de la infraestructura y del redimensionamiento institucional. Posteriormente, los gobiernos democráticos de la década del noventa sostuvieron y profundizaron la disciplina fiscal, pero también iniciaron un trabajo intenso en el campo de las políticas sociales y una inversión creciente en infraestructura. Mientras tanto, la transición hacia el régimen democrático trajo consigo nuevas tareas para el ámbito del Estado: instalar las instituciones y procesos democráticos; insertar política y económicamente al país en la comunidad internacional; consolidar las funciones de regulación y fiscalización de los servicios de utilidad pública traspasados al sector privado; elevar la calidad de los servicios sociales básicos de educación y salud, e incorporar al sector privado en el suministro de infraestructura pública.

Sin embargo, las transformaciones económicas y políticas experimentadas por el Estado chileno durante las últimas dos décadas no se acompañaron de cambios equivalentes en las formas de conducir, administrar y gerenciar el aparato estatal. La institucionalidad que marca la gestión pública en la actualidad sigue estando sujeta a los mismos conceptos y principios que imperaban a mediados de los años setenta: regulación detallada en un gran número de materias, fiscalización previa de los actos administrativos, firme control del gasto público y regulación centralizada de la gestión de recursos humanos. Estos factores, aunados a un contexto de estabilidad y crecimiento económico y al pragmatismo de los gobiernos democráticos, diferencian a Chile de la mayoría de los países que han recurrido a

procesos de reforma del Estado. En realidad, Chile no se encuentra ante una situación crítica o inadministrable que torne indispensable la adopción de medidas drásticas; y especialmente, no enfrenta ninguno de los problemas que habitualmente acompañan y hasta motivan los procesos de reforma, tales como la crisis fiscal, la corrupción generalizada, la constatación de ineficiencias notorias, o un cuestionamiento a fondo sobre el tamaño del Estado o de su área de actuación. Según señala Marcel (1997), la reciente reforma administrativa en Chile, que comienza a asumir el carácter de una Reforma Gerencial, apunta a sanear problemas centrales y específicos de este país, relacionados principalmente con las formas de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos, teniendo en vista las nuevas demandas que la economía, la sociedad civil y el sistema político plantean a las instituciones públicas. Entre estas demandas, se destaca la necesidad de una mayor eficiencia para resolver los problemas nacionales; el aumento de las exigencias de los ciudadanos en cuanto a cantidad y calidad de los servicios ofrecidos por el Estado; la preeminencia de los factores cualitativos sobre los cuantitativos en el trabajo de las instituciones públicas; y la importancia de evitar que el Estado se transforme en un cuello de botella del desarrollo económico. Al mismo tiempo, las autoridades tomaron conciencia de los graves problemas de gestión existentes.

Considerando estos problemas y la urgencia de generar experiencias concretas que permitiesen orientar políticas futuras en términos de mejoramiento de la gestión, la *Dirección de Presupuestos* lanzó, a comienzos de 1993, un programa piloto de mejoramiento de la gestión en los servicios públicos. Este programa fue concebido en torno a la idea de que era fundamentalmente en los servicios públicos y no en las instituciones del nivel central donde se definirían los avances o retrocesos en materia de gestión, y de que a pesar de las restricciones legales y reglamentarias, estos servicios contaban con un amplio espacio para llevar a cabo las iniciativas de mejoramiento de la gestión. Con base en estos principios, se estructuró un programa cuyo núcleo era el desarrollo de ejercicios de planeamiento estratégico en el interior de los servicios públicos. Estos ejercicios intentaban alcanzar, con la participación de directores, funcionarios, usuarios y colaboradores, una clara identificación de la misión institucional, de los principales objetivos de la gestión, de sus clientes y de sus principales productos. A partir de este análisis, podrían desarrollarse proyectos específicos de mejoramiento de la gestión y estructurarse un sistema de información gerencial que, con base en un conjunto de indicadores, permitiera efectuar un seguimiento interno y externo de la gestión institucional, estableciendo metas y compromisos específicos de gestión. Estas metas y compromisos podrían entonces transformarse en acuerdos de desempeño que contemplasen incentivos y premios a la buena gestión. Este programa fue inicialmente aplicado en cinco servicios públicos, para posteriormente

extenderse a otros cinco servicios dependientes del Ministerio de Hacienda, completando su implantación en 1995.⁴⁵

La experiencia del Programa Piloto inspiró en el gobierno del Presidente Frei, a partir de 1994, una política de más amplio alcance, que incluyó la modernización del Estado entre sus principales prioridades y consolidó una perspectiva gerencial acerca de la reforma del Estado. En este sentido, la reforma administrativa y los cambios en ella implicados, fueron concebidos como un proceso gradual, compuesto de iniciativas parciales, factibles de ser implementadas sin grandes modificaciones legales y en las que los incentivos, las demandas y las orientaciones sobre los gerentes institucionales habrían de desempeñar un papel central. De conformidad con esta perspectiva, el nuevo gobierno estableció un Comité Interministerial, integrado por los Ministerios de Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia, cuyo propósito fundamental sería el de promover, coordinar y proyectar las iniciativas a ser implementadas a partir de los servicios públicos. La primera iniciativa desarrollada por el Comité fue la firma, a mediados de 1994, de "compromisos de modernización" entre 43 organismos públicos y el nivel central del gobierno, representado por el propio Presidente de la República. Estos compromisos, que fueron propuestos por los propios organismos, abarcaron los campos más variados y mostraron diversos niveles de complejidad. La evaluación de estos compromisos, a comienzos de 1995, mostró que ellos presentaban un grado de avance cercano al 80% en las metas acordadas.

Sin embargo, la *Dirección de Presupuestos* del Ministerio de Hacienda concluyó que el enfoque gradualista y secuencial adoptado en el Programa Piloto era demasiado lento para producir un impacto significativo en el conjunto de la administración. Por esta razón, resolvió promover un ejercicio más transversal, focalizado en la generación de indicadores de desempeño, con el objetivo de integrarlos al proceso presupuestario. Fue así como, en el segundo semestre de 1994, en el curso de la preparación del proyecto de ley presupuestaria, se solicitó a los organismos públicos que estuviesen mejor preparados, que identificasen indicadores y metas de desempeño para el año 1995. Respondieron a este requerimiento veintiséis organismos públicos, para los cuales fueron seleccionados 107 indicadores de desempeño. Esta información fue incorporada en la información anexa al proyecto de ley de presupuestos para 1995 y fue positivamente recibida

45. Estos servicios fueron: el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, el Servicio Agrícola y Ganadero, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, y la Dirección de Deportes y Recreación. Los servicios incorporados al programa del Ministerio de Hacienda fueron: el Servicio de Impuestos Internos, la Tesorería General de la República, el Servicio Nacional de Aduanas, la Casa de la Moneda de Chile, y la Dirección de Aprovechamiento del Estado.

por el Congreso Nacional y por la prensa. Este sistema siguió extendiéndose y diversificándose en los años siguientes, hasta alcanzar la cifra de 67 instituciones con 291 indicadores para 1996.

México. En este libro he venido afirmando en todo momento que la Reforma Gerencial presupone la Reforma Burocrática, que instale en el país un servicio público profesional. México puede ser una excepción a esta regla. No hubo hasta hoy en este país una Reforma del Servicio Civil propiamente dicha, no obstante lo cual existe el intento de implantación de la Reforma Gerencial. En verdad, lo que tenemos en México son dos movimientos parcialmente contradictorios: por una parte, se avanza en dirección a formas modernas de gestión; por otra parte, existe un intento de realizar en el país una Reforma Burocrática clásica que corre el riesgo, si no fuese limitada, de llevar a un retroceso burocrático del tipo ocurrido en el Brasil tras la redemocratización. México dispone de una burocracia competente y bien remunerada desde hace muchos años. Una burocracia fruto de una Reforma Desarrollista o, yendo algo más lejos, fruto de la Revolución de 1910. Ahora bien, cuando el país tiende a democratizarse y la dominación del Partido Revolucionario Institucional está siendo amenazada a nivel nacional, se habla cada vez más de una Reforma Burocrática que otorgue mayor estabilidad a los funcionarios, al tiempo que se trabaja en el sentido de modernizar la administración pública, descentralizarla y dotar a los administradores públicos de mayor autonomía gerencial. Probablemente las dos reformas ocurrirán simultáneamente, pudiéndose prever que la Reforma Burocrática se centrará en dotar al Estado mexicano de un cuerpo de funcionarios profesionales, en lugar de implantar una estabilidad rígida y regímenes de trabajo y de promoción excesivamente formalizados.

El establecimiento de un servicio público civil en México tiene como objetivo principal la profesionalización de los funcionarios públicos (Amaparán, 1997a). Las primeras tentativas por instaurar un servicio público civil de carrera datan de comienzos de los años ochenta, especialmente a través de iniciativas de naturaleza fiscal, en función de la crisis económica de 1982. En aquel momento (y todavía en la actualidad), los principales dilemas que se planteaban para la instauración del servicio civil se vinculaban con la fuerza de los sindicatos y con la reglamentación de la alta función pública y su consiguiente autonomía. La década del '90 trajo a escena otras formas de expresión social y de formulación de demandas por parte de la sociedad; trajo también la presión por una mayor eficiencia en los servicios públicos, lo que permitió a la burocracia una actuación más incisiva, con un margen mayor de autonomía, favoreciendo al mismo tiempo, las propuestas de reforma. Así, teniendo por objetivos, entre otros, mayor efectividad, eficiencia y continuidad en la prestación de los servicios públicos, la fidelidad a los objetivos propuestos en la formulación de las políticas públicas, el fortalecimiento de la

autonomía administrativa y el aumento de la productividad de la administración pública, se dio inicio a la discusión de las reformas.

Las grandes líneas que orientan esta nueva propuesta de reforma de la administración pública están contenidas en el *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal* (1995-2000), presentado en mayo de 1995. Su diagnóstico identifica cuatro grandes problemas a ser enfrentados: la capacidad limitada de la infraestructura para atender a los ciudadanos (lentitud en la atención a las demandas, ausencia de normas claras, lo que trae como consecuencia el abuso y la corrupción generalizada y el deterioro de la imagen de las instituciones y de los funcionarios públicos); la fuerte centralización; la deficiencia de los mecanismos de evaluación de la eficiencia del gobierno (ausencia de objetivos definidos, evaluación con base en la asignación de los recursos y no en los resultados, así como una rigidez normativa en relación con los recursos financieros, materiales y humanos); y la inexistencia de una administración orientada hacia la valorización y la profesionalización de los funcionarios públicos.

A partir de este diagnóstico, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, responsable por la elaboración del proyecto de ley de reforma, propuso las siguientes medidas para reformar la administración pública: (a) adopción de un proceso de selección abierto (concurso público dirigido para el aprovechamiento del personal proveniente de entidades públicas y del mercado de trabajo en general); (b) incremento de la profesionalización en la provisión de cargos de "libre designación" (para puestos de secretarios, subsecretarios y equipos básicos de apoyo), siendo la mitad de los directores generales nombrados por los secretarios y subsecretarios, y la otra mitad para ser ocupada por funcionarios de carrera; (c) sistema de remuneración basado en salario, estímulo y beneficios, con base en un sistema de evaluación del desempeño; (d) capacitación sistemática y educación de todos los funcionarios de acuerdo con las necesidades de cada cargo; y (e) establecimiento de la posibilidad de despido motivado por un mal desempeño o por la necesidad de reducción de personal.

Para Amaparán (1997b), el ambiente socio-político, estimulado por el creciente proceso de democratización en México, es favorable a las reformas, por múltiples motivos. En primer lugar, la democratización, con el consiguiente crecimiento de la incertidumbre política en el plano electoral, amplía la necesidad de incrementar la profesionalización de los burócratas, para que los objetivos del jefe del Ejecutivo, en términos de eficiencia y eficacia de las políticas públicas, sean alcanzados y tengan continuidad. En segundo lugar, para los legisladores es fundamental que haya una neutralidad (autonomía) en la administración pública, que garantice el cumplimiento de las leyes producidas en el Congreso y de las decisiones gubernamentales avaladas por esta instancia. Con la democratización, crece también la incertidumbre para los burócratas (que antes era contrarrestada por

incentivos políticos), y esto los obliga a aproximarse a las ideas de profesionalización, con el fin de asegurar sus empleos. Este problema continúa en discusión en el Congreso. Por otra parte, existen en el gobierno central y en algunas ciudades, particularmente en Ciudad de México, señales cada vez más consistentes en el sentido del desarrollo de una administración pública gerencial, con la descentralización, la adopción de una gerencia orientada hacia la calidad y el enfoque de las *learning organizations*, y el cambio de foco en dirección al cliente.

¿POR QUÉ GRAN BRETAÑA?

Una cuestión interesante sería la de saber por qué la Reforma Gerencial tuvo su inicio en los años ochenta en Gran Bretaña y en países a ella vinculados, como Nueva Zelanda y Australia, y por qué ocurre también en los Estados Unidos, mientras que no existen señales de ella en Japón y en Alemania, y sus alcances son limitados en Francia. Esta cuestión se relaciona con la de saber por qué un país como Brasil es el primer país en desarrollo en realizar una Reforma Gerencial en los años noventa, mientras que los tres últimos países mencionados quedan rezagados.

La respuesta más genérica a esta interrogante es la siguiente: cuanto más firmemente consolidado está el modelo burocrático en un país, más difícil será realizar la Reforma Gerencial. No sólo porque las resistencias burocráticas serán mayores, sino también porque, en la medida en que la administración sea razonablemente eficiente (dada su consolidación), menos perceptible será la necesidad de cambio. Esta respuesta es adecuada para el Brasil. En los años sesenta el país llevó a cabo una reforma administrativa pionera, que ya apuntaba en dirección a la administración pública gerencial. En otros países en desarrollo ocurrió un fenómeno semejante. Fueron manifestaciones de la Reforma Desarrollista, que puede ser percibida como una transición hacia la Reforma Gerencial. Estas reformas, sin embargo, fueron incompletas, y en el caso del Brasil, terminaron siendo revertidas. Esto sucedió así porque los países en desarrollo tienen la ventaja de haber pasado por una racionalización burocrática menos rígida, sus reformas son siempre frágiles, en la medida en que su sociedad civil es poco estructurada y su Estado no dispone de instituciones y de personal que lo hagan resistente a las crisis. En el caso de los países desarrollados, por su parte, la validez de esta respuesta genérica parece menos obvia. ¿Hasta qué punto es posible afirmar que la racionalización burocrática británica o estadounidense fue menos rígida que la francesa, alemana o japonesa?

Silberman (1993) realizó un estudio sobre la emergencia del Estado racional –o sobre la racionalización burocrática– en Francia, Japón, Estados Unidos y Gran

Bretaña, que puede ofrecernos una explicación para este hecho. En su estudio histórico, Silberman muestra que la racionalización burocrática no sólo no fue tan eficiente, dotada de tanta "superioridad técnica" como Weber presumía, sino que sobre todo, no fue convergente como una perspectiva histórico-funcionalista de la modernización burocrática, que la tornase una condición necesaria para el crecimiento de la organización estatal. En realidad, estudiando estos cuatro países, este autor verifica la existencia de dos modelos o modos de burocratización: el modelo británico y estadounidense, que denomina "profesional" y el francés y japonés, que llama "organizacional". El primero es sustancialmente más flexible que el segundo. Se basa en profesionales que fueron financiados por sus familias y que posteriormente entran de manera competitiva al aparato del Estado, manteniendo, sin embargo, una relativa autonomía en relación con el propio Estado. Por el contrario, el modelo organizacional exige un compromiso anterior al trabajo del burócrata con el Estado, en la medida en que su formación, realizada en escuelas especialmente diseñadas para esta finalidad, ya es parte del proceso de reclutamiento. La dependencia del burócrata en relación con el Estado es grande y el sistema de incentivos, radicado exclusivamente en el interior del aparato del Estado. En consecuencia, las carreras especializadas son también más rígidas, dificultándose de varias maneras el desplazamiento a través de las mismas. A pesar de la rigidez de las carreras especializadas, el modelo organizacional, dada la formación común inicial del personal y de un sistema de incentivos igual para todos, produce un tipo de administrador público relativamente homogéneo (Silberman, 1993:11).

Adicionalmente, según Silberman (1993:414), el concepto de "público" varía de acuerdo con uno u otro modelo. En el modelo profesional, el concepto de público está íntimamente ligado al concepto de social, vale decir, está directamente relacionado con las instituciones sociales, particularmente las instituciones educacionales, vistas como públicas, y la burocracia se convierte en un agente público en la medida en que adquiere conocimientos considerados simultáneamente como científicos o técnicos, y orientados hacia la satisfacción del interés público. Por su parte, en el modelo organizacional, lo público se identifica con las instituciones políticas, especialmente con el Estado. Los procedimientos burocráticos están determinados por normas rígidas, incluyendo los correspondientes a la alta burocracia.

Queda claro, de acuerdo con esta clasificación, que el modelo organizacional corresponde al modelo weberiano clásico, mientras que el modelo profesional es una variante mucho más flexible de este mismo modelo. Silberman discute, en todo su libro, el por qué de esta variación. Su tesis es que ella se deriva de decisiones políticas tomadas por las elites en términos de un modelo de escogencia racional, para reducir la incertidumbre. Como ésta fue históricamente más alta en

Francia y en Japón, donde la racionalización burocrática o Reforma Burocrática ocurrió después de dos revoluciones radicales –la Revolución Francesa y la Restauración Meiji– la escogencia recayó sobre un modelo más rígido. No interesa discutir aquí esta hipótesis. Personalmente, considero que esa variación está vinculada al carácter tardío de la industrialización francesa y japonesa en relación con la inglesa, y al hecho de que la Revolución Burocrática antecedió a la industrialización en los dos primeros países, en tanto que fue posterior a ella en Gran Bretaña y en los Estados Unidos. Así, la racionalización burocrática en Francia y en Japón estuvo asociada a un proyecto nacional, en tanto que en Gran Bretaña y en los Estados Unidos ella fue sólo una respuesta a la necesidad de coordinación y de reducción de la incertidumbre y de los costos de transacción de un Estado ya muy grande, en un país ya desarrollado. Aún cuando este debate sea fascinante, escapa al objetivo de este libro. Aquí lo que interesa destacar es la confirmación de la explicación general que presenté para la condición precursora de Gran Bretaña en la Reforma Gerencial. Este país posee un *civil service* de altísimo nivel, pero que nunca estuvo tan burocratizado como los existentes en Francia, Alemania y Japón. Por esto, en Gran Bretaña el ambiente institucional y cultural era más favorable a la Reforma Gerencial.

Parte 2

Marco teórico: democracia y eficiencia

CAPÍTULO 3: LA DEFENSA DE LA RES PUBLICA

Uno de los objetivos clásicos de la administración pública es proteger el patrimonio público, defender la *res publica* contra su captura por intereses privados. La democracia, a su vez, es el régimen político que hace posible esta defensa. La Reforma Burocrática tuvo como uno de sus objetivos fundamentales proteger al Estado contra la corrupción y el nepotismo, pero nunca tuvo un éxito completo en su misión, dado el autoritarismo político que por lo general involucraba. La Reforma Gerencial surge en el marco del régimen democrático, en el mismo momento en que asistimos a la emergencia, en el último cuarto del siglo XX, de un nuevo tipo de derecho de ciudadanía: los “derechos republicanos” –el derecho que tiene cada ciudadano de que el patrimonio público sea usado para fines públicos en lugar de ser capturado por intereses privados–. Ciudadano es el miembro del Estado-Nación dotado de derechos y capaz de intervenir en la producción del Derecho. Éste, a su vez, es el conjunto de los derechos de los ciudadanos –y de las personas jurídicas por él constituidas–. La ciudadanía se expande y se afirma en la sociedad en la medida en que los individuos adquieren derechos y amplían su participación en la creación del propio Derecho. En consecuencia, los derechos están en el centro de las ideas de Derecho, Estado y ciudadanía. Los derechos que constituyen la ciudadanía son siempre conquistas, son siempre el resultado de un proceso histórico a través del cual individuos, grupos y naciones luchan por adquirirlos y hacerlos valer. Nadie ha sido más enfático e inspirado en afirmar tal hecho que Ihering (1872:15): “todos y cada uno de los derechos, sea el derecho de un pueblo o sea el derecho de un individuo, sólo se afirma a través de una disposición ininterrumpida de lucha.”

En los términos del análisis clásico de Marshall (1950) sobre la afirmación histórica de la ciudadanía, primero se definieron los derechos civiles, luego los derechos políticos, y finalmente los derechos sociales. En el siglo XVIII, los contractualistas y las cortes inglesas definieron los *derechos civiles*, que sirvieron de base al liberalismo; en el siglo XIX los demócratas definieron los *derechos políticos*. Estos dos derechos establecieron las bases de las democracias liberales del siglo XX. A través de los derechos civiles los ciudadanos conquistaron el derecho a la libertad y a la propiedad, en relación con un Estado *antes* opresor o despótico; a través de los derechos políticos los ciudadanos conquistaron el derecho a votar y ser votados, de participar por lo tanto, del poder político del Estado, contra un Estado *antes* oligárquico. Finalmente, en la segunda mitad del siglo XIX los socialistas definieron los derechos sociales que, en el siglo siguiente, fueron inscritos en las constituciones y en las leyes de los países.⁴⁶

DERECHOS REPUBLICANOS Y DEMOCRACIA

Hacia el último cuarto del siglo XX, está surgiendo un cuarto tipo de derechos: los derechos de los ciudadanos de que el patrimonio público sea efectivamente de todos y para todos. Propuse, en un trabajo anterior, denominarlos “derechos republicanos”. Podríamos decir, desde una perspectiva ahistórica, que estos derechos siempre existieron. En el plano histórico, sin embargo, éstos son derechos que sólo recientemente comenzaron a adquirir un perfil definido entre los intereses difusos. Son derechos que cada vez más deberán merecer la atención de filósofos políticos y juristas.

Habermas (1972:78) observa que el análisis del concepto de ciudadanía realizado por Marshall, definiendo sucesivamente tres derechos (a los cuales estamos aquí agregando una cuarta categoría, los derechos republicanos) “forman parte de la amplia tendencia que los sociólogos llaman ‘inclusión’. En una sociedad cada vez más diferenciada, un número cada vez mayor de personas adquiere derechos cada vez más inclusivos de acceso a, y de participación en, un número creciente de subsistemas...”. Pero advierte, fiel a su teoría de la acción comunicativa en la que la democracia desempeña un papel crucial, que se trata de un análisis lineal, que no acentúa el papel crucial de los derechos políticos en la ciudadanía,

46. Este notable análisis de Marshall ha sido objeto de todo tipo de críticas. Tal vez la más significativa sea aquella que, siguiendo la línea de Klaus Offe (1984), ve en la afirmación de los derechos sociales y en el *welfare state* el carácter de *necesidad funcional* del propio capitalismo.

colocándolos en el mismo nivel que los demás: “De hecho, sólo los derechos de participación política sirven de base para el posicionamiento legal auto-referenciado del ciudadano reflexivo. Libertades negativas y derechos sociales, pueden, por el contrario, ser garantizados por una autoridad paternalista. En principio, el Estado constitucional y el Estado de Bienestar son posibles sin democracia” (1992:504).

La convivencia social en las democracias modernas es el resultado de los compromisos necesarios entre dos esferas –la de lo privado o civil y la de lo público o cívico– y entre los cuatro derechos básicos: civiles, políticos, sociales y republicanos. En tanto los derechos civiles son derechos frecuentemente considerados como “negativos”, en el sentido de que lo que se quiere, principalmente en relación con los derechos civiles, es que la libertad y la propiedad del ciudadano no sufran menoscabos, en el caso de los derechos políticos y de los derechos sociales es necesaria una acción “positiva” del Estado. El concepto negativo de libertad está asociado a los derechos civiles y al liberalismo, en tanto que el concepto de libertad positiva, está asociado a la democracia en el caso de los derechos políticos, al socialismo en el caso de los derechos sociales, y a la ciudadanía plena en el caso de los derechos republicanos. La libertad negativa es una libertad “de”, en tanto que la positiva es una libertad “para”. El ciudadano tiene la libertad negativa de no sufrir restricciones o interferencias en relación con sus aspiraciones legítimas; tiene libertad positiva para participar del gobierno, compartir la riqueza social y garantizar que lo que se haya decidido que sea público, lo sea de hecho (Berlín, 1958).

Es difícil, si no imposible, pensar en ciudadanía sólo a partir de los derechos civiles y del concepto de libertad negativa, como quieren los liberales radicales modernos, neoliberales. Nuestra premisa es que la democracia es un régimen político históricamente en construcción, que va siendo perfeccionado en la medida en que los cuatro derechos de la ciudadanía se van afirmando, al tiempo que los políticos son responsabilizados ante los electores. Así, la emergencia de los derechos republicanos está relacionada con el proceso de democratización que ha pasado a predominar en todo el mundo. La democracia se transformó “en un valor universal” (Coutinho, 1980), exigiendo del ciudadano una creciente preocupación por los temas públicos. La democracia no es sólo un ideal, un concepto abstracto. Es una realidad política histórica. Los filósofos griegos preferían la monarquía y la aristocracia a la democracia, aunque supiesen que la corrupción de la primera era la tiranía, y la de la segunda era la oligarquía, porque veían la democracia como eminentemente inestable. La democracia sólo pasó a predominar históricamente a partir del momento en que el desarrollo económico y social hizo a este tipo de régimen más estable que los regímenes autoritarios de carácter monárquico o aristocrático. El modelo liberal de sociedad, por su parte, se iría distanciando del modelo griego, basado en tres postulados: uno filosófico –la concepción abstracta y absoluta del

individuo racional, orientado hacia sus intereses, como centro de todo-; uno político –la legitimación del Estado y de su poder a partir de un contrato social libremente aceptado por los individuos-ciudadanos, estableciéndose por consiguiente una rígida separación entre la esfera pública y la privada-; y uno económico –en el plano de la producción y la distribución de la renta, desde que el Estado garantiza el funcionamiento de los mercados-; si cada quien defiende su propio interés, el interés general quedará automáticamente garantizado.

Este modelo, que permitió la afirmación de los derechos civiles de libertad y de propiedad para la clase burguesa entonces emergente, aunque pudiese ser visto como un retroceso en relación con el ideal griego, representó un gran avance en relación con los sistemas aristocráticos y autoritarios. A partir del siglo XIX, sin embargo, pasó a ser sistemáticamente desafiado, primero por los demócratas, a través de la afirmación de los derechos políticos, y enseguida por los socialistas, a través de la lucha por los derechos sociales. De igual forma, así como el liberalismo se identificó inicialmente con la burguesía, la ideología socialista, aunque pretendiese expresar los intereses del “proletariado”, finalmente tradujo los intereses y la visión del mundo de la clase burocrática emergente a partir de la segunda mitad del siglo XIX.⁴⁷ Y, a partir de este hecho, pretendió en cierto momento negar todos los valores liberales, estableciendo una oposición radical entre el socialismo y el liberalismo.

El socialismo radical, no sólo de carácter marxista, sino principalmente de naturaleza burocrática y autoritaria, sólo fue absolutamente dominante en los países en que los partidos comunistas tomaron el poder político. Una versión moderada, social-demócrata, del socialismo, predominó entre los años treinta y los años sesenta en el mundo capitalista, en el marco del Estado de Bienestar o Estado Social, permitiendo el avance de los derechos sociales en combinación con los derechos civiles y los derechos políticos.

Los liberales, que permanecieron a la defensiva en esta última fase, retoman la iniciativa en los años setenta, cuando el Estado Social –en sus tres versiones, el Estado de Bienestar, el Estado Desarrollista y el Estado Comunista– finalmente entró en crisis.⁴⁸ El nuevo liberalismo –o neoliberalismo– tendrá una inspiración

47. Examiné a fondo el problema de la emergencia de la clase burocrática (o de la tecnoburocracia, o de la nueva clase media, o de la clase media asalariada –expresiones sinónimas–) en Bresser Pereira (1981).

48. El liberalismo moderado y democrático, que dialogaba y criticaba la perspectiva social-demócrata de Norberto Bobbio y Jürgen Habermas, está representado, entre otros, por Ralf Dahrendorf y Raymond Aron. Pese a mantener posiciones conflictivas, estos autores conducen a una perspectiva social-liberal. Por su parte, el neoliberalismo tendrá como exponentes a F. Von Hayek, Milton Friedman, Mancur Olson, James Buchanan y Robert Lucas. En el Brasil, José Guilherme Merquior ha sido quizás el exponente más representativo del liberalismo moderado, social-liberal. Para una reseña amplia y actualizada del pensamiento liberal, ver Merquior (1991).

económica antes que política, partirá del individualismo metodológico y de un radical escepticismo en la posibilidad de la acción colectiva (Olson, 1965). En términos de la teoría de la escogencia racional, que por entonces comienza a prosperar, el individuo racional será un ser estrictamente egoísta, orientado sólo hacia sus intereses personales. En el campo de la teoría política, por ejemplo, toda la literatura está basada en el presupuesto de que el político se motivará sólo por la búsqueda de dividendos o por la aspiración a ser reelecto, llevando a cabo *trade offs* entre estos dos objetivos. La idea de que éste sea el mal político, y que existe otro tipo de político que se motiva por la aspiración de ser reelecto y por el interés público, haciendo *trade offs* entre ambas motivaciones, es ajena al nuevo conservadurismo neoliberal que entonces se afirma.⁴⁹

Sin embargo, contradictoriamente y significativamente, es en el marco de este neoconservadurismo, a pesar de él y en parte gracias a él, que se va a afirmar la idea de los derechos republicanos y particularmente el derecho a la *res publica*. La visión negativa de la naturaleza humana llevará a la convicción de la inevitabilidad del *rent-seeking*. El Estado, de acuerdo con esta visión, será siempre objeto de la apropiación privada, no teniendo capacidad para oponerse a ello. Este razonamiento, aunado a la no creencia en la posibilidad de acción colectiva en lo que concierne a grandes grupos, conducirá a la propuesta irreal de un Estado mínimo, propuesta que no se corresponde con la realidad del capitalismo contemporáneo, ni responde a las verdaderas necesidades de la sociedad, ya sean deducidas lógicamente o estimadas empíricamente. En el Reino Unido, por ejemplo, dieciocho años de un gobierno conservador que adoptó explícitamente el ideario neoliberal, dieron como resultado reformas importantes, pero no permitieron la reducción del Estado en sentido estricto: la carga tributaria en relación al producto interno bruto es prácticamente la misma tras esos dieciocho años.⁵⁰ Pero, al mismo tiempo en que se ponía en evidencia la inviabilidad de la reducción del Estado al mínimo, también se evidenciaba en qué medida ese Estado estaba siendo amenazado, en qué medida las actividades de *rent-seeking* distorsionan la acción estatal, al ser ineficientes e injustas. En este sentido, la crítica de los

49. Con estas afirmaciones, no estoy disminuyendo la importancia de la escuela de la escogencia racional ni reduciéndola a una perspectiva liberal o neoliberal. Existen científicos políticos socialdemócratas, como Adam Przeworski, que han utilizado el instrumento de la escogencia racional en forma creativa y políticamente progresista. Por otra parte, cosa que habré de aclarar de inmediato, la contribución de los intelectuales conservadores vinculados a la escuela de la escogencia racional para la emergencia de los derechos republicanos es fundamental.

50. Hubo una disminución del tamaño del Estado, si consideramos al Estado en sentido amplio, como incluyendo las empresas estatales. En sentido estricto, sin embargo, ellas no constituyen el Estado, cuyo tamaño debe ser medido principalmente por la carga tributaria o por el gasto público en relación al producto.

neoliberales fue extremadamente importante, sumándose a la crítica de la nueva izquierda que, desvinculándose cada vez más de la burocracia, criticaba la privatización del Estado, pero no sólo por los capitalistas, sino también por la clase media y particularmente por la burocracia estatal.

Con la definición de los derechos republicanos en este último cuarto del siglo XX, la visión de ciudadanía vinculada a la idea de interés público y de valores cívicos, que fuese amenazada por la visión neoliberal, vuelve a cobrar nuevas fuerzas. Se fue haciendo claro que la ciudadanía sólo se completa cuando los ciudadanos toman conciencia del interés público. Cuando el ciudadano lucha por sus derechos civiles, políticos y sociales, lo hace como miembro de una sociedad que sabe que sus intereses colectivos están por encima de sus intereses particulares. Así, la idea de una ciudadanía plena se completa cuando agregamos a los derechos civiles, políticos y sociales, los derechos republicanos. En este momento el ciudadano está obligado a pensar en el interés público en forma explícita y directa. Sólo así estará en condiciones de defender el patrimonio público en general –cultural, ambiental y económico–. En este momento surge la indignación cívica frente a las violencias que sufre la *res publica* (Rosenfield, 1992:13).

TRES DERECHOS REPUBLICANOS

En el mismo momento en que la lucha por los derechos humanos adquiría una nueva dimensión, en esta segunda mitad del siglo XX, surgía una profusión de nuevos derechos. La Organización de las Naciones Unidas, que patrocinó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, comenzó a hablar de "derechos de tercera generación", que incluían el derecho a la solidaridad, a la paz y al desarrollo económico. Entre los intereses difusos de tercera generación, algunos nuevos derechos van cobrando mayor especificidad en la medida en que presentan la posibilidad de hacerse positivos, transformados en ley. Estos intereses difusos, son más específicamente, los que estamos denominando *derechos republicanos*. De la misma forma en que el ciudadano tiene derecho a la libertad y a la propiedad (derechos civiles), a votar y a ser votado (derechos políticos), a la educación, a la salud y a la cultura (derechos sociales), también tiene derecho a que el patrimonio del Estado –ya sea que esté constituido por el patrimonio ambiental, por el patrimonio cultural o por la *res publica*– siga siendo un patrimonio al servicio de todos en lugar de verse apropiado por grupos patrimonialistas o corporativistas que actúan en el seno de la sociedad como francotiradores.

Podemos pensar en tres derechos republicanos fundamentales: el derecho al patrimonio ambiental, el derecho al patrimonio histórico-cultural, y el derecho al

patrimonio económico público, o sea, a la *res publica* en sentido estricto, a la “cosa pública”. El patrimonio económico público es principalmente patrimonio estatal, aunque cada día crezca la importancia de la *res publica* no estatal. En los tres casos hablamos de bienes públicos, porque son o deben ser de todos y para todos. En la medida en que son bienes de todos y para todos, tienden a ser mal defendidos y por eso se encuentran permanentemente amenazados.

La amenaza al patrimonio ambiental y al patrimonio cultural reside fundamentalmente en la violencia ejercida contra ellos. En el caso de la *res publica*, que está constituida principalmente por las rentas del Estado obtenidas a través de impuestos, el problema es el de su apropiación privada. La diferencia entre la amenaza a los bienes privados y a los bienes públicos está en el hecho de que quien detenta un bien privado es un individuo permanentemente atento, listo para defender su propiedad, en tanto que quien detenta un bien público es la sociedad, y la nación, y el conjunto de los ciudadanos organizados colectivamente en el propio Estado. Ahora bien, sabemos cuán limitadas son las posibilidades de acción colectiva.

Los derechos republicanos están mal definidos y peor defendidos. Por esto los juristas, prudentemente, hablan de intereses y no de derechos, y los califican como “difusos”. Aún cuando estén basados en principios morales generales, si no universales, los derechos surgen para dar respuestas a problemas concretos de una determinada sociedad, cuando esta sociedad se convence de que tiene las condiciones para resolverlos. La defensa sistemática del patrimonio histórico-cultural de las naciones es una conquista de la primera mitad de este siglo. La conciencia de la existencia de derechos sobre el patrimonio histórico-cultural viene cobrando fuerza paulatinamente, pero en ningún momento asumió un carácter dramático o de emergencia. Los derechos al patrimonio ambiental emergieron como consecuencia de la gran amenaza que la industrialización estaba representando para el medio ambiente. Fueron universalmente reconocidos después de la gran reunión sobre el medio ambiente organizada por las Naciones Unidas en Estocolmo en 1972. A partir de ahí la defensa del medio ambiente, que era objeto de la lucha de grupos “verdes” radicales, de izquierda, pasó a ser una preocupación general.

La defensa de la *res publica* ya está presente, de muchas maneras, en todo derecho público, especialmente en el derecho penal, cuando éste prevé penas para quien se apodera del patrimonio público en forma corrupta o ilegal, y en el derecho administrativo que surge con la Reforma Burocrática: una forma efectiva, aunque poco eficiente, de defender el patrimonio público contra la corrupción o el nepotismo. Sin embargo, los derechos republicanos en general, y el derecho a la *res publica* en particular, sólo alcanzaron la amplitud que hace de ellos un conjunto de derechos aparte –distinto de los demás– en este último cuarto del siglo XX. La causa más general de esta nueva preocupación por la cosa pública está en el

enorme crecimiento del Estado ocurrido en el transcurso de este siglo, y en el marcado interés por la protección del patrimonio ambiental, dados los efectos dañinos para el mismo producto de la industrialización.

Entiendo aquí la *res publica* en sentido estricto, como patrimonio económico público de todos y para todos. Es posible también pensarla en términos de régimen político, de república. En tanto concepto más general de espacio público, de patrimonio común, de "espacio público abierto" en la expresión de Ostrom (1991), la *res publica* incluye todo lo que es público, lo que es del pueblo, lo que posee el carácter de público, y está garantizado o afirmado a través del Derecho Público. En tanto consustanciación del bien común o del interés público, la *res publica* asume un carácter valorativo. Los ciudadanos serán tanto más ciudadanos cuanto menos espectadores sean y mayor sea su compromiso con el bien común o con el interés público.⁵¹ Estas tres acepciones de cosa pública son fundamentales. En realidad, es imposible defender la cosa pública si no existiese la república y si los ciudadanos no tuviesen claras e internalizadas las nociones de espacio público y de bien común o de interés público.

La identificación de la *res publica* con el Estado, o de lo público con lo estatal, es inaceptable porque es limitante, y en última instancia engañosa. Existe un patrimonio y un espacio que es público pero no estatal. Y todo lo que es estatal sólo es público en términos del deber ser. En términos del ser, tal como lo hemos enfatizado en este trabajo, la propiedad estatal con frecuencia se encuentra apropiada en forma privada.

En tanto patrimonio económicamente público, la *res publica* o la cosa pública está constituida por el conjunto de activos públicos y principalmente por el flujo de recursos públicos que el Estado y las organizaciones públicas no estatales producen periódicamente. Este flujo de recursos tiene una importancia fundamental, porque es muy grande y porque es muy vulnerable, mucho más sujeto a la apropiación privada que el conjunto de activos públicos. A medida que, en este siglo, crecían en forma extraordinaria el Estado y las instituciones públicas no estatales, a medida que aumentaba la carga tributaria del Estado y los ingresos y contribuciones voluntarias de las entidades públicas sin fines de lucro, vale decir, a medida que crecía el patrimonio público, crecía la codicia de los grupos de interés a su respecto, y se tornaba imperativa su protección.⁵²

51. Según Janine Ribeiro (1994:34), "cuantos más sean los ciudadanos reducidos a público, a espectadores de las decisiones políticas, menor será el carácter público de las políticas adoptadas, menor su compromiso con el bien común, con la *res publica* que dio nombre al régimen republicano".

52. No existe un estimado de este flujo de recursos, si se incluyen los ingresos de las entidades públicas no estatales. Por su parte, si tomamos sólo la carga tributaria, se sabe que ésta, en los

A medida que la protección de los derechos republicanos pasaba a ser un tema prioritario en todo el mundo, se fue haciendo cada vez más evidente que era preciso “refundar la república”; que la crisis del Estado hacía que la reforma fuese una nueva prioridad; que la democracia y la administración pública burocrática –las dos instituciones creadas para proteger el patrimonio público– tenían que cambiar: la democracia tenía que ser perfeccionada para hacerse más participativa o más directa; y la administración pública burocrática debía ser sustituida por una administración pública gerencial. En este proceso refundacional una cosa aparece como cierta: la protección de los derechos republicanos y particularmente del derecho a la cosa pública es una tarea esencial. Pero para protegerlos, en especial el derecho a la *res publica* en el cual vamos a centrarnos a partir de aquí, es preciso que logremos una conceptualización más clara de lo que es ese nuevo derecho.

EL INTERÉS PÚBLICO

Sólo es posible definir con precisión el derecho a la *res publica* si se tiene una noción clara del interés público. Esto no es esencial cuando se está en presencia de ofensas obvias a la cosa pública, como la corrupción o el despotismo. Podríamos designar como derechos “clásicos” a la *res publica* los derechos del ciudadano contra la corrupción en las compras públicas, contra la evasión de impuestos y contra el nepotismo. El derecho contra la corrupción en las compras públicas está previsto en el derecho penal. Se intenta evitar el nepotismo a través de instituciones de derecho administrativo, principalmente el concurso para el ingreso de funcionarios.

Existen, sin embargo, otras ofensas tanto o más graves contra el derecho a la *res publica*, que no son tan obvias o clásicas. Todas ellas se relacionan con las políticas de Estado que pretenden ser políticas públicas, pero que en realidad atienden a intereses particulares e injustificables.

países desarrollados, aumentó aproximadamente de 5 a 10% a comienzos del siglo XX, hasta valores que actualmente oscilan entre 30 y 50% del producto interno bruto. Estrictamente hablando, se debería incluir en el concepto de *res publica* el conjunto de renuncias fiscales del Estado en beneficio de determinados grupos. Se trata de una cosa pública potencial, cuya inclusión en la *res publica* se justifica en la medida en que el ingreso que el Estado deja de percibir no beneficia a toda la sociedad, no corresponde a una reducción general de impuestos, sino de un beneficio a determinados grupos.

En este caso cabe citar, en primer lugar, las políticas económicas que, sin una justificación económica basada en el interés general, protegen indebida y excesivamente a determinadas empresas o individuos, beneficiándolos con subsidios, exenciones fiscales y protección contra la competencia. Aun cuando sea difícil distinguir las transferencias legítimas de las ilegítimas, en Brasil han ocurrido abusos evidentes, casos-límite como los empréstitos sin corrección monetaria o con corrección monetaria limitada en época de alta inflación, los subsidios recurrentes a industriales del azúcar en el Nordeste, cuando esta actividad es francamente antieconómica en la región, etc. En segundo lugar, deben considerarse las políticas pretendidamente sociales, pero que protegen indebidamente a individuos y grupos, principalmente miembros de la clase media, que detentan mayor poder electoral.⁵³ Igualmente, casos-límite de este tipo de atentado fueron los beneficios concedidos a los integrantes del sistema financiero de la vivienda a fines de los años ochenta y las ventajas de que gozan los jubilados provenientes de los fondos cerrados de las empresas estatales; en ambos casos los perjuicios para el Tesoro fueron enormes.⁵⁴

En tercer lugar, están las políticas administrativas que protegen indebidamente y sin equidad a todos los funcionarios públicos o a determinados grupos de funcionarios públicos, inviabilizando la posibilidad de que se exija de ellos un trabajo dado y remunerándolos en forma desproporcional a su contribución con el Estado. La estabilidad rígida garantizada a los funcionarios por la Constitución de 1998 y los profundos desequilibrios existentes en sus remuneraciones son ejemplos de este tipo de atentados contra el derecho a la *res publica*. Las políticas de previsión para funcionarios públicos que les garantizan el privilegio de una jubilación integral y temprana, totalmente desvinculada de las contribuciones que realizarán a la previsión, constituyen otra forma de atentado contra los derechos republicanos.

Este tipo de ofensa contra la *res publica* plantea una gran dificultad. En último término, ¿qué es el interés público? ¿Cómo poder afirmar que una determinada

53. El análisis definitivo de la captura de las políticas sociales por la clase media fue hecho por Goodin y Le Grand (1987), discutiendo el *Welfare State*. Según estos autores, los esfuerzos redistributivos del *Welfare State* se encuentran siempre acompañados por beneficios concedidos a la propia clase media que los administra.

54. Los deudores del sistema financiero de la vivienda se vieron beneficiados con una reducción en la indexación de sus contratos, que representó un desfalco para las arcas del Tesoro, de aproximadamente 25 millardos de dólares. Los fondos cerrados de las empresas estatales cuentan con un sistema de beneficio definido, sin ninguna relación con las contribuciones de sus participantes, que deja toda la responsabilidad por los eventuales desequilibrios financieros del sistema (actualmente valorados en 30 millardos de dólares) a la empresa, y por lo tanto a su principal accionista, el Estado.

política del Estado toma en cuenta el interés público, defiende la *res publica*, o que por el contrario, privilegia a ciertos grupos especiales de interés? Evidentemente, no es posible identificar el Estado y las políticas del Estado con la racionalidad absoluta, con el interés público en abstracto, como sugiriese Hegel, de la misma forma que no es posible caer en el error opuesto de transformar el Estado en agente exclusivo de las clases dominantes, como lo hicieron Marx y sobre todo Engels.

La sociedad civilizada y la constitución de un consenso sobre el interés público, son fruto de la racionalidad sustantiva, orientada hacia determinados fines. Aún así, sin embargo, cuando la racionalidad instrumental pasa a predominar, haciendo de la búsqueda de la eficiencia o del desarrollo económico un valor fundamental del mundo moderno, los valores cívicos que constituyen el interés público y permiten la cooperación o la acción colectiva son esenciales. A través de ellos se forma un consenso civilizado sobre el interés público, que de inmediato se transforma en derecho de cada ciudadano: se transforma en los derechos republicanos que son merecedores de tanta protección como merecieron en el pasado y continúan mereciendo actualmente, los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales.

Existe naturalmente el concepto positivista de interés público (interés resguardado en la ley aprobada por los representantes del pueblo). Para ir más allá de este punto, el consenso social es importante. A partir de él será posible identificar la violación del interés público toda vez que, expuesta la materia a la luz pública, ella provoca un escándalo o una reacción colectiva de desprecio o de revuelta. La transparencia efectiva de la cosa pública y de su gestión es la garantía más concreta de la democracia participativa contra la violación de los derechos republicanos y la privatización de la *res publica*.

DEFENSORES Y ADVERSARIOS

La concientización, legalización y garantía del derecho a la *res publica*, tendrá lugar lentamente, a medida que la sociedad se perciba de su existencia. Mientras tanto, debemos tener claro quiénes son sus principales defensores o propulsores y quiénes sus principales enemigos. La definición de los principales defensores es siempre arbitraria. Para cada derecho tenemos un número enorme de defensores, que tiende a aumentar en la medida en que el derecho se afirma. No obstante, es posible distinguir históricamente algunos defensores especiales para cada uno de los derechos.

Los derechos de ciudadanía anteriores tuvieron, cada uno, un defensor principal diferente. Los derechos civiles tuvieron como campeones, en el siglo XVIII, a

las cortes inglesas y a los filósofos iluministas, en la búsqueda de un mundo más libre; los derechos políticos se afirmaron en el siglo XIX, a partir de la superación del liberalismo económico, por parte de los políticos democráticos, comprometidos con las causas populares;⁵⁵ los derechos sociales fueron fruto directo de la lucha de los socialistas. Los derechos republicanos tendrán distintos defensores, dependiendo de la naturaleza de los mismos: los derechos al patrimonio cultural tienen como principales defensores a los artistas; los derechos al patrimonio ambiental son protegidos principalmente por los biólogos y ambientalistas; y el derecho a la *res publica*, finalmente, tiene en los economistas a sus patrocinadores más directos, aunque cabe siempre a los juristas y a los filósofos la definición de estos derechos, y a los juristas su implementación. En la definición de los límites entre las políticas económicas y sociales legítimas e ilegítimas, los economistas teóricos, con su instrumental basado en los conceptos de bienes públicos, poder monopólico, externalidades y costos de transacción, vienen realizando una contribución importante. Por otra parte, los economistas y los gestores públicos ubicados en los ministerios de finanzas de los distintos países son los profesionales más directamente responsables del equilibrio de las cuentas fiscales y por lo tanto, de evitar el mal uso de los recursos públicos. Sin embargo, el papel decisivo de definición e implementación del derecho republicano a la *res publica* les cabrá en todos los casos a los juristas ubicados fuera y dentro del Estado. Fuera del Estado, será a partir del debate filosófico y jurídico que podrán ser mejor definidos los derechos republicanos. Dentro del Estado, por una cuestión profesional, son defensores por excelencia de la *res publica* los abogados del Estado, el Ministerio Público, y más genéricamente el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Los abogados protegen jurídicamente al Estado en las cuestiones civiles tradicionales en las que el Estado es inculpado o actuante: cuestiones tributarias, expropiaciones, cuestiones laborales. Al Ministerio Público le cabe específicamente la defensa de los derechos republicanos; en la práctica, las acciones provocadas por entidades vinculadas al medio ambiente, casi siempre son iniciadas por el Ministerio Público; probablemente las acciones para la protección del patrimonio económico público tenderán a ser en un futuro próximo cada vez más frecuentes. Al Poder Judicial le tocará juzgar las acciones a partir de los criterios que el Poder Legislativo procurará definir en leyes, pero que dependerán en gran medida de la propia jurisprudencia que gradualmente viene siendo definida. Sin embargo, en la medida en que no existe un derecho positivo definido para las ofensas a la *res publica* vinculadas con las políticas económicas y sociales del Estado, ni criterios para juzgar lo que

55. Ver al respecto Therborn (1977) y Bobbio (1988).

es abusivo o lo que es legítimo en esta área, el trabajo de definición de esta área del Derecho será necesariamente el resultado del trabajo conjunto de economistas, filósofos políticos y sociales, y juristas.

Constituyéndose principalmente como un flujo de ingresos tributarios, la *res publica* es un bien económico común fundamental. Los economistas, a pesar de todo el individualismo que los lleva frecuentemente a desacreditar la posibilidad de acción colectiva, se muestran profesionalmente orientados hacia una utilización óptima de los recursos escasos. Su tentación permanente está en pensar que los mercados son capaces de realizar en forma autónoma esta tarea. Sin embargo, cuando la intervención del Estado se muestra inevitable, los economistas –y no sólo los que trabajan para el Estado– disponen del instrumental para desarrollar métodos razonablemente rigurosos de evaluación de las políticas públicas, mediante los cuales protegen el patrimonio económico público. Logran, de este modo, criterios para distinguir cuál es la intervención del Estado en lo económico y en lo social que es legítima y cuál no lo es.⁵⁶ Los criterios económicos que adoptan para justificar la intervención del Estado –externalidades positivas y negativas, ganancia de escala, poder monopólico, asimetría de informaciones, mercados incompletos– son, naturalmente, de difícil aplicación en los casos concretos. Pero como por lo general los atentados contra la cosa pública son groseros, estos criterios, si no son suficientes, por lo menos contribuyen significativamente en la estimación del problema.

A los criterios económicos es necesario agregar, además, los criterios morales relacionados con los derechos sociales, o más ampliamente, con los derechos humanos. Cuando el Estado garantiza la salud en forma universal, o la educación básica, o un sistema de previsión básico, sus gastos pueden tener una justificación económica, pero responden esencialmente a imperativos de orden moral. Del mismo modo, puede haber abuso o apropiación privada de la cosa pública, con justificaciones de orden económico, para los cuales fácilmente pueden presentarse justificaciones de orden social o moral. Saber criticar estas justificaciones es una tarea fundamental a la que economistas, filósofos y juristas tendrán que dedicarse cada vez más. Dado el bagaje teórico de que disponen y la misión específica que cumplen cuando ocupan funciones en el Estado, de defensa del Tesoro, los economistas son candidatos naturales para la protección de la *res publica*. Ello no obstante, ésta es una tarea mucho mayor que la que ellos pueden realizar. Necesitan de la contribución crítica y activa de científicos sociales, de juristas, de filósofos sociales, de administradores públicos y de políticos. La tarea

56. La literatura es abundante. Ver en particular Lane (1985), Santos (1988: cap.2), Stiglitz (1989, 1994), Przeworski (1990, 1995) Rapaczynski (1996).

no es sólo la de definir criterios. Es principalmente la de denunciar los violadores de la cosa pública.

¿Quiénes son ellos? Bajo ciertos aspectos, somos todos nosotros. En última instancia, Hobbes postulaba para los hombres la "codicia natural". Podemos, sin embargo, ser más específicos. Históricamente, la apropiación de la cosa pública ocurrió a través del mecanismo patrimonialista, aunque, en rigor, en tanto no había una clara separación entre lo público y lo privado, no sería posible hablar de *res publica*, ni de su apropiación privada. A partir del siglo XVIII, con la afirmación del capitalismo, y seguidamente en el siglo XIX, con la progresiva introducción de los regímenes democráticos, el patrimonialismo y sus formas contemporáneas —el clientelismo y el favoritismo— pasaron a constituir el enemigo a ser combatido. La democracia, con una prensa libre y una oposición política actuante, así como la introducción de la administración pública burocrática, fueron los dos instrumentos fundamentales para combatir el nepotismo y la corrupción patrimonialista.

En el siglo XX, sin embargo, surgió una nueva forma institucionalizada de apropiación privada de la cosa pública: el corporatismo. Mientras que en el patrimonialismo se confunde el patrimonio público con el de la familia, en el corporatismo el patrimonio público es confundido con el patrimonio del grupo de intereses o corporación. Entiendo aquí corporatismo no como una forma de regulación social asociada al Estado de Bienestar, sino como una forma de representación de intereses que es, al mismo tiempo, legítima y perversa.⁵⁷ Es legítima, porque forma parte de la lógica política del capitalismo contemporáneo el que los grupos sociales se hagan representar políticamente y defiendan sus intereses. Es perversa porque estos grupos, en lugar de admitir que están defendiendo intereses particulares, tienden a identificar sus intereses particulares con el interés público. Cuando alguien o algún grupo defiende explícitamente sus intereses ante el Estado, esta acción es absolutamente legítima. Deja de serlo, sin embargo, cuando la argumentación utilizada esconde o minimiza los intereses particulares representados, pretendiendo afirmar los intereses generales. En este caso, la probabilidad de que esté ocurriendo un proceso de privatización de la cosa pública es muy grande.

Para evitar esta privatización o captura de la cosa pública, la democracia y la Reforma Gerencial constituyen instrumentos privilegiados. La Reforma Burocrática representó un avance considerable en el proceso histórico de defensa del

57. Para una conceptualización del corporatismo como modo de regulación social, ver Schmitter (1974), Cawson (1985). Utilizo la expresión "corporatismo" para designar un sistema de regulación social-demócrata, basada en el compromiso de clases, en los términos clásicamente definidos por Schmitter (1974, 1977), en tanto que "corporativismo" sería sólo la práctica o el hábito de grupos de interés, en el sentido de identificar su interés corporativo con el interés público.

patrimonio público, al defenderlo contra el patrimonialismo, pero además de promover una administración rígida e ineficiente, fue víctima del corporatismo de los funcionarios públicos. La Reforma Gerencial, como veremos en este libro, sigue combatiendo el patrimonialismo, pero da un paso más adelante y formula críticas a la ineficiencia y al corporatismo de la burocracia, proponiendo combatirlos por medio de la combinación de los controles burocráticos de procedimientos, cuyo papel debe ser disminuido, con controles gerenciales de resultados, con la creación de cuasi-mercados en los que las organizaciones públicas puedan competir, y principalmente a través de la profundización de los mecanismos democráticos de control a través del Parlamento, de la prensa y del control social directo.

CAPÍTULO 4

MARCO INSTITUCIONAL

La Reforma Gerencial de la administración pública está basada en una idea de Estado y del papel que le corresponde desempeñar. Procura responder a cuáles son las actividades que el Estado debe realizar directamente, cuáles debe financiar o promover, y cuáles son las que no le competen. Y para dar respuesta a estas interrogantes, tiene como criterios los objetivos políticos fundamentales que las sociedades contemporáneas se plantearon para sí mismas –el orden, la libertad, la igualdad y la eficiencia o el bienestar– en la medida en que el Estado es la institución política que, a través del monopolio legítimo de la violencia (Weber), sirve como instrumento para que la sociedad alcance esos objetivos. Para comprender la Reforma Gerencial recorro a un modelo, o marco teórico institucional, que me permite delimitar el área de actuación del Estado, definir las actividades que ejecuta, y proponer qué tipo de propiedad, qué tipo de administración y qué instituciones están siendo preconizadas por la reforma.

DELIMITACIÓN DEL ÁREA DE ACTUACIÓN DEL ESTADO

A efectos de delimitar el área de actuación del Estado, podemos destacar en él la existencia de tres tipos de actividades: las actividades exclusivas; los servicios sociales y científicos no exclusivos o competitivos; y la producción de bienes y servicios para el mercado. Por otra parte, es conveniente distinguir en cada una de

estas áreas, cuáles son las actividades principales (*core activities*) y cuáles son las actividades auxiliares o de apoyo. El Cuadro 4.1 resume mediante una matriz sencilla, estas distinciones. En sus columnas tenemos las Actividades Exclusivas del Estado, los Servicios Sociales y Científicos, y la Producción de Bienes y Servicios para el Mercado. En las filas, las actividades principales (*core*) y las actividades de apoyo o auxiliares.⁵⁸

La definición de cuáles son las actividades exclusivas del Estado se deriva de la propia definición de lo que es esta institución. Políticamente, el Estado es la organización burocrática que detenta el "poder extroverso" sobre la sociedad civil, existente en un territorio. Las organizaciones privadas y las públicas no estatales tienen poder sólo sobre sus funcionarios, en tanto que el Estado tiene poder hacia fuera de él mismo, detenta el "poder de Estado": el poder de legislar y castigar, de imponer tributos y transferencias de recursos a fondos no recuperables. El Estado detenta este poder para poder asegurar el orden interno –vale decir, garantizar la propiedad y los contratos– defender el país contra el enemigo externo, y promover el desarrollo económico y social. En este último papel, podemos pensar el Estado en términos económicos: es la organización burocrática que, a través de transferencias, complementa el mercado en la coordinación de la economía: en tanto el mercado opera a través de intercambios de equivalentes, el Estado lo hace a través de transferencias financiadas por los impuestos.

El Estado es una entidad monopólica por definición. No fue por ninguna otra razón que Weber lo definió como la organización que detenta el monopolio legítimo de la violencia. Actividades exclusivas del Estado son, entonces, actividades monopólicas en las que el poder del Estado es ejercido: poder de definir las leyes del país, poder de impartir la justicia, poder de mantener el orden, de defender el país, de representarlo en el exterior, de cumplir funciones de policía, de recaudar impuestos, de reglamentar las actividades económicas y de fiscalizar el cumplimiento de las leyes. Son actividades monopólicas porque no admiten la competencia. Imagínese, por ejemplo, un Estado que nombrase dos embajadores para representarlo en un país, para ver quién lo hace mejor... O que permitiese que dos jueces juzgasen simultáneamente la misma causa... O que atribuyese a dos fiscales la tarea de fiscalizar competitivamente a un mismo contribuyente... Estas hipótesis son obviamente absurdas.

58. En esta sección se transcribe parte de mi artículo "La Reforma del Estado en los Años 90: Lógica y Mecanismos de Control" (Bresser Pereira, 1997b).

Cuadro 4.1: Delimitación del Área de Actuación del Estado

	Actividades Exclusivas del Estado	Servicios Sociales y Científicos	Producción de Bienes y Servicios p/Mercado
Actividades Principales (Core)	Estado en tanto personal	↓ publicización	↓ privatización
Actividades Auxiliares	→ tercerización		

Por otra parte, además de esas actividades que caracterizan el Estado clásico, liberal, tenemos una serie de otras actividades que le son exclusivas, correspondientes al Estado Social. En lo esencial, son las actividades relacionadas con la formulación de políticas en el área económica y social, y en consecuencia, con la realización de transferencias para la educación, la salud, la asistencia social, la previsión social, la garantía de una renta mínima, el seguro de desempleo, la defensa del medio ambiente, la protección del patrimonio cultural, el estímulo a las artes. Estas actividades no son todas intrínsecamente monopólicas o exclusivas, pero en la práctica, dado el volumen de las transferencias de recursos presupuestarios que involucran son, de hecho, actividades exclusivas del Estado. Para que el Estado subsidie estas actividades, existe toda una serie de razones que aquí no cabe discutir. El principal argumento económico que las justifica es que éstas son actividades que involucran externalidades positivas importantes, que sin embargo no son debidamente remuneradas por el mercado.⁵⁹ El argumento ético es que son actividades que abarcan derechos humanos fundamentales que cualquier sociedad debe garantizar a sus ciudadanos.

Finalmente, tenemos las actividades económicas que son exclusivas del Estado. La primera y principal de ellas es la de garantizar la estabilidad de la moneda. Para ello, en este siglo, fue fundamental la creación de los bancos centrales. La garantía de estabilidad del sistema financiero, también ejecutada por los bancos centrales, es otra actividad estratégica exclusiva del Estado. Las inversiones en

59. Sobre el argumento económico, respecto al cual la literatura es enorme, ver en especial Stiglitz (1989, 1993b, 1994) y Przeworski (1990, 1995, 1996).

infraestructura y en los servicios públicos no son, en sentido estricto, una actividad exclusiva del Estado, en la medida en que pueden ser objeto de concesión, aunque la responsabilidad por dichas inversiones en este sector sea del Estado.

En la reforma del Estado, las actividades exclusivas del Estado deben, naturalmente, permanecer dentro del Estado. En el interior del mismo, podemos distinguir, verticalmente, en su cima, un núcleo estratégico, y horizontalmente, las secretarías formuladoras de políticas públicas, las agencias ejecutivas y las agencias reguladoras. Discutiremos estas instituciones en la sección relativa al aumento de la capacidad de gobierno a través de una administración pública gerencial.

En oposición a las actividades exclusivas del Estado, tenemos, según lo muestra el cuadro 4.1, la producción de bienes y servicios para el mercado. Esta es una actividad que, excepto en el efímero modelo estatista de tipo soviético, estuvo siempre dominada por empresas privadas. No obstante, en el siglo XX, el Estado intervino fuertemente en esta área, principalmente en el área monopólica de los servicios públicos objeto de concesión, pero también en sectores de infraestructura y en sectores industriales y de minería con altas economías de escala. El motivo fundamental por el cual el Estado intervino en esta área no fue ideológico, sino práctico. Y este motivo práctico tuvo un doble carácter: por una parte, el Estado invirtió en sectores en que las inversiones eran demasiado grandes como para que el sector privado pudiese hacerlas; por otra parte, invirtió en sectores monopólicos que podrían autofinanciarse a partir de las elevadas ganancias que podían obtenerse.⁶⁰

De manera recíproca, el motivo principal que llevó a la estatización de ciertas actividades económicas –la falta de recursos en el sector privado– impuso, a partir de los años ochenta su privatización. Ahora era el Estado el que se encontraba en medio de una crisis fiscal, carente de condiciones para invertir, y que por el contrario, necesitaba de los recursos de la privatización para reducir sus deudas que habían aumentado exageradamente. Por otra parte, quedó claro que la actividad empresarial no es propia del Estado. Aparte de que el control por parte del Estado es ineficiente cuando se lo compara con el del mercado, el control estatal tiene además el problema de someter la operación de las empresas a criterios políticos muchas veces inaceptables, y confundir la función de la empresa, que es ser competitiva y obtener ganancias, con la del Estado, que en el área económica puede ser la de distribuir la renta. Durante mucho tiempo, estatización y privatización fueron objeto de un amplio debate ideológico. Hoy ese debate ha sido superado.

60. En el Brasil, las inversiones del Estado en la siderurgia y la petroquímica se incluyen en el primer caso; las inversiones en telecomunicaciones en el segundo; y las inversiones en petróleo y energía eléctrica, en ambos casos. Ver al respecto Bresser Pereira (1977: Cap. 10, "El Estado Productor") y Alves dos Santos (1996).

Existe un relativo consenso en torno a que es necesario privatizar –dada la crisis fiscal– y que es conveniente privatizar, dada la mayor eficiencia y la menor subordinación a factores políticos de las empresas privatizadas. El único sector de la producción de bienes y servicios para el mercado donde pueden haber dudas legítimas sobre la conveniencia de privatizar, es el de los monopolios naturales. En éstos, para poder privatizar, es necesario establecer agencias reguladoras autónomas, que sean capaces de imponer los precios que prevalecerían si hubiese mercado.

En un área intermedia, entre las actividades exclusivas del Estado y la producción de bienes y servicios para el mercado, tenemos actualmente, dentro del Estado, una serie de actividades en el área social y científica que no le son exclusivas, que no implican poder de Estado. Se incluyen en esta categoría las escuelas, las universidades, los centros de investigación científica y tecnológica, las guarderías, los ambulatorios, los hospitales, entidades de asistencia a los indigentes, principalmente a los menores y a los ancianos, los museos, las orquestas sinfónicas, las oficinas de arte, las emisoras de radio y televisión educativa o cultural, etc. Si su financiamiento, en grandes proporciones, es una actividad exclusiva del Estado –sería difícil garantizar la educación básica gratuita o la salud gratuita en forma universal, contando sólo con la caridad pública– su ejecución definitivamente no lo es. Por el contrario, éstas son actividades competitivas, que pueden ser controladas no sólo a través de la administración pública gerencial, sino también y principalmente a través del control social y de la conformación de cuasi-mercados.

En estos términos, no hay razón para que estas actividades permanezcan dentro del Estado y se constituyan en un monopolio estatal. Pero tampoco se justifica que sean privadas –o sea, orientadas hacia el lucro y el consumo privado– ya que son con frecuencia actividades fuertemente subsidiadas por el Estado, y cuentan con donaciones voluntarias de la sociedad. Por esto, la reforma del Estado en esta área no implica la privatización, sino la publicización –vale decir, la transferencia hacia el sector público no estatal–. La palabra publicización se creó para distinguir este proceso de reforma del de privatización. Se trata de destacar el hecho de que, además de la propiedad privada y de la propiedad estatal, existen una tercera y una cuarta formas de propiedad relevantes en el capitalismo contemporáneo: la propiedad pública no estatal y la propiedad corporativa.⁶¹ Por lo común sólo se hace referencia a dos formas de propiedad: la propiedad pública, vista como sinónimo de estatal, y la propiedad privada. Esta simplificación, uno de

61. Entiendo por propiedad corporativa, de la cual no me ocuparé ahora, la propiedad de asociaciones clasistas, sindicatos y clubes, vale decir, de sociedades civiles orientadas hacia la defensa de intereses de grupos o corporaciones.

cuyos orígenes se refiere al carácter dual del Derecho –tenemos derecho público o privado– induce a las personas a referirse a entidades de carácter esencialmente público, sin fines de lucro, como “privadas”. Sin embargo, si se define como público aquello que se orienta hacia el interés general, y como privado aquello que se orienta al interés de los individuos y de sus familias, queda claro que lo público no puede quedar limitado a lo estatal, y que fundaciones y asociaciones sin fines de lucro y no orientadas hacia la defensa de intereses corporativos, sino hacia el interés general, no pueden ser consideradas como privadas; son organizaciones públicas no estatales, forman parte del tercer sector, o son “organizaciones sin propietario” (*nonowned*), según la expresión de Mintzberg (1996).⁶² La Universidad de Harvard, las universidades católicas brasileñas o la *Santa Casa de Misericórdia de São Paulo* no son entidades privadas sino públicas. Sin embargo, como no forman parte del aparato del Estado, no están subordinadas al gobierno, no tienen funcionarios públicos en sus cuadros, no son estatales. En realidad, son públicas no estatales (o sea, utilizando otras denominaciones con las que son designadas, son entidades del tercer sector, son entidades sin fines de lucro, son organizaciones no gubernamentales, organizaciones voluntarias).

Finalmente, pasando del análisis de las columnas al de las filas del Cuadro 4.1, tenemos las Actividades Principales (*core functions*) y las Actividades Auxiliares o de apoyo. Las actividades principales son las actividades de gobierno propiamente dichas, son las actividades en las que es ejercido el poder del Estado. Son las acciones de legislar, regular, juzgar, de ejercer funciones policiales, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Pero para que estas funciones del Estado puedan ser realizadas, es necesario que los políticos y la alta burocracia estatal, en el núcleo estratégico, así como también la administración pública media del Estado,⁶³ cuenten con el apoyo de una serie de actividades o servicios auxiliares: limpieza, vigilancia, transporte, operación, servicios técnicos de informática y procesamiento de datos, etc. Según la lógica de la Reforma del Estado de los años noventa, estos servicios, en principio, deben ser tercerizados, vale decir, deben ser sometidos a licitación pública y contratados con terceros. De esta manera,

62. Mintzbert (1996:76) identifica cuatro tipos de organización en el capitalismo contemporáneo: la privada, la pública (o estatal), sin propietarios, y corporativa. La organización *nonowned* corresponde a mi organización pública no estatal. La organización cooperativa, por su parte, no corresponde a la organización corporativa. La cooperativa es una forma de propiedad privada, en la medida en que los cooperativistas comparten las ganancias o excedentes por ella producidos. La organización corporativa no tiene fines de lucro, pero tampoco está directamente orientada hacia el interés público: defiende los intereses de sus asociados.

63. Aquí estamos utilizando el término “administración pública” acompañado de “alta” o “media”, y “burocracia estatal” como sinónimos.

estos servicios, que son servicios de mercado, pasan a ser realizados competitivamente, con ahorros sustanciales para el Tesoro.

Siempre podrá haber excepciones en este proceso de tercerización. Las áreas grises no habrán de faltar. ¿Es conveniente tercerizar los trabajos de las secretarías? Probablemente no lo sea, aún cuando su papel haya disminuido considerablemente en la administración moderna. Habrá otros servicios de esta naturaleza, en los que la proximidad de la actividad exclusiva no recomienda la tercerización. Por esto, y porque también habrá áreas grises entre lo que debe ser publicizado y lo que no, es adecuado contar con dos regímenes jurídicos dentro del Estado: el de los funcionarios estatutarios y el de los empleados. Esta es una práctica de hecho, corriente en los países desarrollados, dotados de burocracias desarrolladas. La condición de funcionarios estatutarios está limitada a las carreras de Estado, siendo considerados como empleados –en una situación intermedia entre el funcionario estatutario y el trabajador privado– los demás funcionarios que ejercen actividades auxiliares, que se decidió no tercerizar, o que no fue posible publicizar.

En realidad, el proceso de tercerización de servicios, ahora en curso en todos los Estados modernos, es sólo un capítulo más del proceso de contratación de terceros, que cobró fuerza a mediados del siglo XX, cuando las obras públicas fueron tercerizadas. A comienzos de este siglo, todavía era común que el Estado realizase directamente sus proyectos y sus obras de ingeniería. Con el surgimiento de las empresas contratistas y de las empresas de formulación de proyectos, esta práctica desapareció. De manera semejante, el proceso de privatización es, en parte, un proceso de retorno al principio de la concesión de servicios públicos. Y no es sólo eso, porque en el auge del Estado empresario se estatizaron o se crearon por parte del Estado, empresas industriales y de servicios que no estaban orientadas estrictamente hacia la producción o suministro de bienes y servicios públicos.

Cuadro 4.2: Instituciones Resultantes de la Reforma del Estado

	Actividades Exclusivas del Estado	Servicios Sociales y Científicos	Producción de Bienes y Servicios p/Mercado
Actividades Principales (Core)	Estado en tanto personal	Entidades Públicas no estatales	Empresas Privatizadas
Actividades Auxiliares	Actividades Tercerizadas	Actividades Tercerizadas	Actividades Tercerizadas

El resultado de este triple proceso de privatización, publicización y tercerización que está ocurriendo en las reformas del Estado, es que el Estado "en tanto personal" queda limitado a un único cuadrante en el Cuadro 4.1. En los demás cuadrantes, como vemos en el Cuadro 4.2, se ubican las entidades públicas no estatales⁶⁴ las empresas privatizadas y las actividades tercerizadas. Estado "en tanto personal" porque es preciso tener claro que el Estado resultante de la Reforma Gerencial será mucho mayor de lo que es su personal, en la medida en que tendremos un Estado Social o Social-Liberal y no un Estado Liberal, como fue el del siglo XIX. Será mucho mayor que lo que cubre el pago de su personal, porque no sólo comprará cada vez más bienes y servicios de las empresas al tercerizar sus actividades, sino también porque contratará servicios sociales principalmente entre organizaciones públicas no estatales. Para medir el tamaño del Estado en relación al país o Estado-Nación del cual forma parte, la mejor forma no es saber cuál es la proporción de funcionarios en relación al total de la mano de obra activa, sino cuál es la participación del gasto del Estado en relación con el Producto Interno Bruto. En el Estado Social, la segunda tasa (gastos/PBI) deberá ser mayor que la primera (funcionarios estatutarios/mano de obra activa), aún cuando el salario medio de los funcionarios públicos sea mayor a la media nacional de salarios.

El Estado Social-Burocrático del siglo XX, como el Social Liberal del siglo XXI, seguirá siendo un fuerte promotor o subsidiador de las actividades sociales y científicas, con la diferencia de que la ejecución de estas actividades en el Estado que está surgiendo, estará a cargo principalmente de entidades públicas no estatales. Si quisiésemos representar este hecho gráficamente, el Estado Social (Estado en cuanto a gastos) ocupará una gran parte de la columna de los servicios sociales y científicos, en la medida en que éstos son financiados a fondos no recuperables con recursos del Estado provenientes de impuestos, y el área correspondiente de servicios tercerizados, como muestra el área sombreada en el Cuadro 4.2.⁶⁵

64. Entidades públicas no estatales que, en el Brasil, al ser "publicizadas", denominamos organizaciones sociales.

65. Obsérvese que se puede también medir el Estado incluyendo sus empresas estatales. En este caso, sin embargo, se tropieza con una serie de dificultades, en la medida en que las empresas no son financiadas por impuestos, sino por sus ventas, y es impensable sumar impuestos y ventas. De todos modos, este tema perdió relevancia en la medida en que los procesos de privatización se generalizaron.

INSTITUCIONES Y ACTIVIDADES DEL ESTADO

En las actividades exclusivas del Estado podemos distinguir: el núcleo estratégico, donde se definen las políticas públicas; y las agencias descentralizadas que ejecutan políticas públicas que presuponen el uso del poder del Estado.

Cuadro 4.3: Formas de Propiedad y Administración e Instituciones

	Forma de Propiedad			Forma de Administrac.		Instituciones
	Estatal	Pública no Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Actividades exclusivas del Estado	Núcleo Estratégico Congreso, Poder Judicial, Cúpula de Ministerios, Presidencia					Secretarías Formadoras de Políticas Públicas Contrato de Gestión
	Unidades Descentralizadas Policía, Fomento del área social y científica, Seguridad Social Básica, Reglamentación					Agencias Ejecutivas y Autónomas
	Servicios No Exclusivos Escuelas, Hospitales, Centros de Investigación, Museos	Publicización				Organiz. Sociales
	Producción para el Mercado Empresas estatales		Privatización			Empr. Privadas

Fuente: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) Plano Diretor do Aparelho do Estado.

En el núcleo estratégico se definen las leyes y políticas públicas. Es un sector relativamente pequeño, formado en el Brasil, en el nivel federal, por el Presidente de la República, por los Ministros de Estado, los parlamentarios, por los magistrados (por los tribunales federales encabezados por el Supremo Tribunal Federal) y por los procuradores del Ministerio Público. Forman parte del núcleo estratégico los altos administradores públicos que, en los tres poderes, son responsables de la administración del Estado. En los niveles estatal y municipal existen los correspondientes núcleos estratégicos. El sector de las agencias descentralizadas, que ejecutan políticas públicas con poder de Estado, está formado por aquellas actividades o funciones a través de las cuales el Estado ejerce su poder de cumplir con las funciones policiales, defender al país, representarlo internacionalmente, reglamentar, juzgar, fiscalizar, tributar y realizar transferencias. Este sector incluye la policía, las fuerzas armadas, los órganos de fiscalización y reglamentación, y los órganos responsables de las transferencias de recursos, como el Sistema Único de Salud –SUS– el sistema de auxilio-desempleo, etc.

Ya vimos que los servicios sociales y científicos, aún cuando sean servicios no exclusivos o competitivos del Estado y no involucrando poder de Estado, son financiados o subsidiados por el Estado, porque la sociedad los considera de gran relevancia desde el punto de vista de los derechos humanos, o porque implican economías externas que hacen que no puedan ser adecuadamente remunerados en el mercado a través del cobro de los mismos. Hemos visto también que la producción de bienes y servicios para el mercado es realizada por el Estado a través de las empresas estatales.

En cada uno de estos sectores será necesario considerar: qué tipo de propiedad y, respectivamente, el tipo de administración pública y de institución más adecuado. El Cuadro 4.3, que retoma las categorías del Cuadro 4.1, resume las relaciones entre estas variables. La propiedad del núcleo estratégico debe ser, por definición, estatal, y las instituciones típicas son las secretarías encargadas de formular las políticas públicas y el contrato de gestión utilizado para controlar las agencias descentralizadas. Las unidades descentralizadas con poder de Estado serán las agencias ejecutivas y las agencias reguladoras. La propiedad de las mismas también será, por definición, estatal. Los servicios sociales y científicos serán de propiedad pública no estatal, y la institución típica será la organización social. Las empresas estatales deberán ser privatizadas.

DESCENTRALIZACIÓN

El modelo que desarrollé en las secciones anteriores corresponde fundamentalmente a un proceso de desconcentración o de delegación de autoridad. Es

imposible, sin embargo, entender la Reforma Gerencial sin incluir en ella la dimensión de la descentralización en el sentido político y no solamente administrativo del término –vale decir, la transferencia de recursos fiscales, autoridad y responsabilidad del poder central hacia las unidades subnacionales: hacia los estados y municipios o entidades locales.

La descentralización en las empresas, a partir del modelo de “organización funcional descentralizada” adoptado por Alfred Sloan en la General Motors en la primera década del siglo XX, es una estrategia de delegación de autoridad que, para evitar la pérdida de control, rompe con el principio de la unidad de mando, originado en las organizaciones militares y adoptado por Fayol, y acepta el principio de la dualidad de mando: autoridad de línea y autoridad funcional.⁶⁶ La descentralización política hacia niveles subnacionales y locales es un fenómeno político, cuyo origen es antiguo,⁶⁷ pero que cobró auge en los últimos veinte años, en función de la crisis del Estado. Castells (1998), que percibe la crisis del Estado principalmente como resultante de la globalización y de la creciente complejidad social y política que la acompaña, considera que el Estado, para defenderse de la pérdida recurrente de autonomía en el campo de la definición de las políticas, se moviliza en dos direcciones opuestas: por una parte, se organiza internacionalmente en bloques económicos regionales, en zonas de libre comercio o en uniones aduaneras cartelizadas; o, en la dirección inversa, implementa la descentralización hacia las unidades locales. Castells observa que:

“Ante la complejidad creciente del sistema operativo global, los ciudadanos y los grupos necesitan criterios más verificables de cómo son representados sus valores y defendidos sus intereses. Su capacidad de control político cotidiano, además de las elecciones cada cuatro años, se organiza más fácilmente en el ámbito local. Así, se observa en todo el mundo un

66. Sloan relató su experiencia en *My Years with General Motors* (1946). Sobre la organización funcional descentralizada, que sirvió de modelo organizacional a todas las grandes empresas a partir del éxito de la experiencia en la General Motors, ver Drucker (1954), Chandler (1962), Bresser Pereira (1963b).

67. No se debe, sin embargo, incluir la constitución de estados federativos, de los cuales los Estados Unidos constituyen un parámetro. En este caso, no se trató de una descentralización – de una transferencia de poder hacia los estados– sino por el contrario, de la transferencia de poder desde los estados hacia la Unión, en el momento en que los estados decidieron formar la federación. En el Brasil existieron experiencias anteriores de descentralización, durante el Imperio, con el *Ato Adicional* de 1832, en la Primera República y en la Constitución de 1946, pero fueron siempre limitadas. Una descentralización significativa sólo tuvo lugar a partir de la Constitución de 1988, ya en plena crisis del Estado.

movimiento de descentralización de las instituciones del Estado, en parte como respuesta a reivindicaciones locales y regionales, a expresiones colectivas relacionadas con la identidad, pero también en parte, como resultado de un esfuerzo consciente del Estado-Nación para encontrar fórmulas alternativas a la rigidez de la centralización y a la crisis de legitimidad que emana de la desconfianza de los ciudadanos." (1998:17)

La descentralización obedece al principio de la subsidiariedad: lo que puede ser hecho por la ciudad no debe ser hecho por la región; lo que puede ser hecho por la región no debe ser hecho por el poder central.⁶⁸ La lógica subyacente a este principio es simple: las actividades sociales, como educación básica y salud, así como las actividades de seguridad local, pueden llevarse a cabo con un control mucho mayor por parte de la población si se realizan descentralizadamente, en el nivel local o como máximo en el nivel regional o estatal. La argumentación burocrática en favor de la centralización se basa en la incapacidad de los gobernadores, y especialmente de los prefectos, para gastar "racionalmente" los recursos. En lugar de hacer esto, se dedicarán al clientelismo y al nepotismo. Esta, sin embargo, es una visión que además de burocrática es autoritaria con respecto a la capacidad de los gobiernos locales. Y no considera que, en las democracias, el poder de las comunidades para controlar los servicios del Estado suministrados localmente, aumentó de manera extraordinaria. Castells reconoce este hecho y le atribuye una dimensión histórica. La complejidad creciente de la administración pública en un mundo globalizado lleva a una crisis política: la desconfianza de los ciudadanos con respecto a sus gobiernos. La confianza sólo podrá ser recuperada en la medida en que los servicios del Estado sean descentralizados y los ciudadanos sean *empowered* a nivel local: investidos de poder para controlar localmente el servicio. En este proceso, descentralización y desconcentración se suman. Aún cuando la agencia sigue siendo controlada en el nivel federal, la desconcentración del poder y la administración por resultados hacen que el control social se torne estratégico. Cuando, además de la desconcentración se tiene la descentralización política del recurso y del gasto público, el papel atribuido por la Reforma Gerencial al control social se torna todavía más efectivo.

68. André Franco Montoro, el primer gobernador electo de São Paulo después de muchos años de autoritarismo, ejerciendo el gobierno en momentos en que la crisis fiscal del Estado brasileño acababa de desencadenarse (1983-1986), repetía con insistencia una frase que procuró hacer realidad en su administración: "lo que puede ser hecho por el municipio no debe ser hecho por el estado; y lo que puede ser hecho por el estado no debe ser hecho por el gobierno central."

Es común la afirmación de que la descentralización es un medio de afirmación de la democracia. Cuando la descentralización es una estrategia administrativa, que implica solamente delegación o desconcentración de autoridad, esta suposición no tiene sentido, ya que por su intermedio sólo se busca lograr mayor efectividad y eficiencia en la gestión. Pero cuando la descentralización es pensada en términos políticos, e involucra distribución territorial de poder, existe una clara relación con la democracia. En realidad, como lo demostró Tocqueville, la democracia norteamericana nació del poder local, se originó en las ideas de igualdad que se manejaban en las comunidades de Nueva Inglaterra. En un primer momento estuvieron las comunidades democráticas locales; en un segundo tiempo y sobre esa base, se formaron los trece estados de Norteamérica, que en un tercer momento, el de la independencia, constituirían los Estados Unidos. El movimiento fue, por consiguiente, inverso. No fluyó desde el centro hacia la periferia, como es lo propio de la descentralización, sino de las comunidades locales hacia el poder central. Por el contrario, en la mayoría de los países, inclusive el Brasil, que nacieron como Estados centralizados, la descentralización es una forma a través de la cual la sociedad civil se autonomiza del Estado, es una manera por medio de la cual las poblaciones más sencillas pueden expresar los derechos de la ciudadanía de manera más efectiva. Levy (1997:65), sin embargo, pone en duda esta relación tan clara entre descentralización política, aumento del poder local y democracia, citando autores como Slater (1990), para quien la descentralización puede llevar al parroquialismo, al conformismo y al ejercicio de un poder oligárquico por las elites locales. Ahora bien, no hay duda de que esto puede acontecer, y que ya aconteció muchas veces en el curso de la historia. En realidad, las democracias tienen por lo general su origen en el centro, en la lucha de las clases medias y de los trabajadores por mayor libertad y mayor participación en la conducción de los asuntos políticos. El origen en los gobiernos locales, como ocurrió en los Estados Unidos, es más bien una excepción. Sin embargo, cuando la democracia tiene su origen en el Estado y no en la comunidad, el camino en el sentido de su consolidación tiende a ser largo y accidentado. Las elites iluminadas que pretenden hablar en nombre de la democracia están inicialmente tan distantes del pueblo que no les es difícil traicionarlo. Es sólo cuando los ciudadanos, en los niveles local y nacional, consiguen un mínimo de igualdad en relación a las elites, que la democracia deja de ser oligárquica y pasa a ser real. La descentralización, o aumento del poder local, es una señal de que este proceso está en marcha. Si a él se suma una administración pública gerencial y participativa, con un creciente control social, estaremos caminando en la dirección deseada.

REFORMA GRADUAL

La Reforma Gerencial será una reforma gradual, que durará años. Su objetivo de corto plazo será alcanzado principalmente a través de la destitución de funcionarios, por exceso de cuadros, de la definición clara de un techo remunerativo para los empleados, y mediante la modificación del sistema de jubilaciones, eliminándose los privilegios. Por su parte, la modernización o el aumento de la eficiencia de la administración pública será el resultado a mediano plazo de un complejo proyecto de reforma, a través del cual se buscará al mismo tiempo fortalecer la administración pública directa o el núcleo estratégico del Estado, y descentralizar la administración pública a través de la implantación de agencias autónomas y de organizaciones sociales controladas por contratos de gestión.

En el proceso de reforma no se debe pensar en una ruptura radical con la administración burocrática. Tampoco la reforma deberá ocurrir con la misma intensidad en los diversos sectores. En realidad, la administración pública gerencial debe ser construida sobre la administración pública burocrática, y principalmente a partir de la existencia de un servicio civil profesional y competente. La combinación de principios gerenciales y burocráticos deberá variar de acuerdo con el sector. La gran cualidad de la administración pública burocrática es su seguridad y efectividad. Por esto, en el núcleo estratégico, donde estas características son muy importantes, ella deberá mantenerse presente, en conjunto con la administración pública gerencial. Ya en los demás sectores, donde el requisito de eficiencia es fundamental dado el gran número de funcionarios y de ciudadanos-clientes o de usuarios involucrados, el peso de la administración pública burocrática deberá ir disminuyendo hasta prácticamente desaparecer en el sector de las empresas estatales. De acuerdo con lo observado por Roberto Cavalcanti de Albuquerque:

“Es dudoso que este nuevo paradigma... deba sustituir por completo, en especial en los órganos que directamente ejercen los poderes conferidos al Estado, al modelo de gestión político-administrativo (burocrático).” (1995:36)

No se trata, por lo tanto, de hacer tábula rasa de la administración pública burocrática, sino de aprovechar sus conquistas, los aspectos positivos que ella contiene, al tiempo que se va eliminando lo que ya no sirve. Instituciones burocráticas como la exigencia de concurso, de un sistema universal de remuneración, de carreras formalmente estructuradas, y de un sistema de entrenamiento, deben conservarse y perfeccionarse, cuando no implantadas, considerando que hasta el momento actual no lo han sido, a pesar de toda la ideología burocrática que se entronizó en Brasilia entre 1985 y 1994. Estas instituciones, sin embargo, deben ser lo suficientemente flexibles como para no entrar en conflicto con los principios de la administración pública gerencial. Sobre todo, no deben impedir que el mérito

personal sea recompensado, independientemente del tiempo de servicio, y no deben aumentar las limitaciones a la iniciativa y a la creatividad del administrador público en la gestión de sus recursos humanos y materiales. El entrenamiento, conforme observa Oszlak (1995), debe estar relacionado en forma prioritaria con las necesidades y programas de un nuevo Estado que se quiere implantar, en lugar de estar subordinado a las etapas de una carrera, como pretende la concepción burocrática del tema.

CAPÍTULO 5

ORIENTACIONES TEÓRICAS

La Reforma Gerencial en curso en los países de la OCDE y en algunos países en desarrollo, está basada en la idea de transferir mayor autonomía y mayor responsabilidad a los administradores públicos, y hacer que la administración pública se oriente hacia el ciudadano-cliente. En ambos movimientos, la reforma se ha inspirado en la administración privada, pero se distingue de ella en el hecho de que no procura lucros, sino el interés público, porque el criterio político es en ella más importante que el criterio de eficiencia, y porque presupone procedimientos democráticos que, por definición, no tienen cabida en el seno de la empresa capitalista. La Reforma Gerencial mejora la gestión de gobierno del Estado, entendiendo dicha gestión como la capacidad existente en el Estado para hacer realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas. Una gestión de gobierno fuerte es el resultado de un Estado saneado en el plano fiscal y financiero, y competente en el plano administrativo. Y tiene un papel en el mejoramiento de la gobernabilidad, en la medida en que presupone y procura profundizar los mecanismos democráticos de responsabilización y de transparencia. En el plano histórico, la Reforma Gerencial es la segunda gran reforma administrativa del Estado capitalista. Presupone, completa y modifica la primera –la Reforma Burocrática (*Civil Service Reform*)– que estableció el servicio público profesional.

Así como la Reforma Burocrática corresponde a un modelo racional-legal de administración pública, la Reforma Gerencial se refiere a un modelo gerencial o de la nueva gerencia pública (*new public management*). Chevallier (1996) encuentra

antecedentes del modelo gerencial ya en los años sesenta, que opone al "modelo legal" y al "modelo sociológico". En realidad, este último es el modelo de la teoría de las organizaciones, que servirá de base a la teoría de la administración de empresas en los Estados Unidos, y será por lo tanto, parte integrante del modelo gerencial de administración pública, de acuerdo con lo que seguidamente veremos en este capítulo.

DEFINIENDO LA REFORMA GERENCIAL

Podemos comprender mejor la Reforma Gerencial y la administración pública gerencial correspondiente, a través de sus objetivos y características. Existen numerosas definiciones que le son aplicables. Hood (1991:4) por ejemplo, en un trabajo pionero, enumera siete características de la nueva gestión pública: administración profesional, indicadores de desempeño explícitos, mayor énfasis en el control de resultados, división de las organizaciones públicas en unidades menores, mayor competencia entre las unidades, énfasis en el uso de prácticas de gerencia originadas en el sector privado, y énfasis en una mayor disciplina y moderación en el uso de recursos. Premchand (1998), más recientemente, y desde un punto de vista más económico que político, describe la administración pública que prevalecerá hacia el año 2020, con las siguientes características: un Estado con agencias estatales menores, más flexibles, en las que habrá una separación entre definición e implementación de políticas; patrones éticos públicos bien definidos, tanto para burócratas como para políticos; transparencia, con amplia publicidad de estadísticas y de resultados; proceso presupuestario claro, con perspectivas de mediano plazo, con exposición en detalle para el corto plazo de los indicadores de desempeño y de los resultados a ser alcanzados; abolición de la estabilidad de los funcionarios; pago y sistema de contabilidad pública gerencial totalmente electrónicos. Yo podría seguir presentando definiciones de la administración pública gerencial y de la Reforma Gerencial que la origina. Quizás un buen resumen, que expresa al mismo tiempo mi visión sobre el tema, es el que sigue.

En primer lugar, y de manera más directa, ella apunta a *aumentar la eficiencia y la efectividad* de los órganos o agencias del Estado, a través de una administración basada: (a) en la descentralización de las actividades hacia las unidades subnacionales y en la desconcentración (delegación) de las decisiones hacia los administradores de las agencias ejecutoras de políticas públicas; (b) en la separación de los órganos formuladores de políticas, situados en el núcleo estratégico del Estado, de las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios; (c) en el control gerencial de las agencias autónomas, que deja de ser

principalmente un control burocrático, de procedimientos, realizado por los propios administradores y por agencias de control interno y externo para ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control: (c1) control de resultados, a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión; (c2) control contable de costos, que puede ser también pensado como un elemento central de control de resultados; (c3) control por cuasimercados o competencia administrada; y (c4) control social, a través del cual los ciudadanos ejercen formas de democracia directa; d) en la distinción de dos tipos de unidades descentralizadas o desconcentradas: (d1) las agencias que realizan actividades exclusivas del Estado, por definición monopólicas; y (d2) los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en los que no está involucrado el poder de Estado; (e) en la transferencia hacia el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos competitivos; (f) en la tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado; y (g) en el fortalecimiento de la burocracia estatal, particularmente de la alta administración pública, que es dotada de mayor autonomía, organizada en carreras o “cuerpos” de Estado, y legitimada no sólo por su competencia técnica, sino también por su capacidad política.⁶⁹

Ampliando el concepto de Reforma Gerencial, ésta apunta, en segundo lugar, a *mejorar la calidad de las decisiones estratégicas del gobierno y de su burocracia*, fortaleciendo así la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social, y creando las condiciones para la inversión privada. Esto se logra a través de una autonomía y de una capacitación cada vez mayores de los administradores públicos y de los políticos electos, permitiéndoles tomar las decisiones necesarias para aumentar la competitividad internacional –decisiones relacionadas con los tres papeles fundamentales del Estado del siglo XXI: primero, la garantía de la propiedad y de los contratos para el buen funcionamiento de los mercados, principalmente mediante la existencia de un sistema legal moderno, de un proceso judicial rápido y de un Poder Judicial independiente y honesto; segundo, la obediencia a los fundamentos macroeconómicos en forma estable; y tercero, la promoción eficiente y efectiva del capital humano, expresado en la educación, la salud pública y la cultura nacional, del desarrollo tecnológico del país y de su comercio exterior–. Es importante, asimismo, observar que no existen fórmulas o

69. La Reforma Gerencial implica la sustitución de la administración pública burocrática por la administración pública gerencial. Ello, sin embargo, no implica disminuir el papel de la burocracia estatal. Por el contrario, en la medida en que se le atribuye mayor autonomía gerencial, asumirá un papel cada vez más estratégico en la administración del Estado.

reglas para aumentar esta capacidad para tomar decisiones estratégicas en la administración pública gerencial, a no ser la idea central de la autonomía y de la capacitación gerencial del administrador público.⁷⁰

Por último, la Reforma Gerencial apunta a *asegurar el carácter democrático* de la administración pública, a través de la implantación de un servicio público: (a) orientado hacia el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente,⁷¹ en lugar de mantener el carácter auto-referido que es propio de la administración pública burocrática, orientado hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal; y (b) basado en la responsabilización del funcionario público: (b1) ante la sociedad, por medio de una administración transparente, orientada hacia la rendición de cuentas; (b2) ante los políticos electos en los términos de la democracia representativa, a través de la actuación fiscalizadora, principalmente de los políticos de oposición; y (b3) ante los representantes formales e informales de la sociedad, organizados en el espacio público no estatal, mediante mecanismos de control social o de participación ciudadana. En este sentido, la Reforma Gerencial es una reforma para la democracia.

Desarrollaré cada una de estas características a lo largo de todo el libro. Todas ellas hacen una administración más eficiente y más democrática. Más eficiente, porque viabiliza la efectiva utilización de los medios más adecuados para alcanzar los fines establecidos. Más democrática, porque está orientada hacia el ciudadano, y porque involucra el control social por parte de los ciudadanos organizados en consejos formales e informales de los más variados tipos. Naturalmente, es posible afirmar lo opuesto –que la Reforma Gerencial lleva a una administración más autoritaria, en la medida en que el administrador público pasa a poder tomar decisiones, a usar su arbitrio en lugar de aplicar simplemente la ley–. En estos términos, el principio del universalismo de procedimientos, que caracteriza a la burocracia, estaría siendo violentado. En realidad, no se ejerce ninguna violencia sobre este principio. La ley democráticamente aprobada sigue siendo absoluta. Lo que se hace es, en el marco de la ley, asegurar mayor autonomía de gestión al administrador público. Y para ello es preciso contar con la existencia de un régimen democrático, en el cual el control de la sociedad sobre administradores

70. Ver sobre las decisiones estratégicas de los administradores públicos, principalmente los trabajos de Dror (1994, 1996, 1997), de Crozier (1996), y de Crozier y Tilliette (1995).

71. Utilizo estas dos expresiones como sinónimas. Es posible, no obstante, distinguirlas: el ciudadano usuario no paga, mientras que el ciudadano cliente paga por los servicios recibidos. La distinción puede ser de utilidad para distinguir los casos en que los servicios del Estado son ejecutados porque involucran un derecho universal (por ejemplo, la enseñanza básica), de aquellos que no lo involucran. Es una necesidad suponer que el ciudadano siempre debe ser usuario, no pagando nunca por los servicios suministrados por el Estado.

públicos más autónomos asume un carácter estratégico. En este caso, la Reforma Gerencial, además de ser una reforma *para la* ciudadanía y la democracia, es una reforma *en la* democracia, que supone la existencia de un régimen democrático.

TRES ORIENTACIONES

Las características generales que expusimos para definir la administración pública gerencial son lo suficientemente amplias como para abarcar, en términos generales, todos los casos abordados, pero un análisis más minucioso revelará que algunos ítems de la Reforma Gerencial son determinantes en algunas experiencias nacionales o son reconocidos por algunos autores, y no se verifican en otras experiencias o no cuentan con el reconocimiento de otros autores. Así, la administración pública gerencial o “nueva gerencia pública” no corresponde a un movimiento homogéneo e internamente coherente, sino a un conjunto de sistemas alternativos de ideas –identificables en tanto modelos u orientaciones teórico-ideológicas– que tienen como vínculo común el distanciamiento progresivo que llevan a cabo en relación con la administración pública burocrática, y como criterio de clasificación, el elemento ideológico conservador o progresista. Siguiendo este criterio, Ferlie et alli (1994) identifican las siguientes orientaciones de la nueva gerencia pública: *the efficiency drive* (en relación con la economía política thatcherista); *downsizing and decentralization* (importación de modelos organizacionales del sector privado, principalmente la reducción drástica del número de funcionarios –como resultado de la reingeniería– y contractualización de actividades en el interior de las empresas –que dan como resultado la descentralización–); *in search of excellence* (bajo la influencia de la teoría de la administración de la “escuela de relaciones humanas”, con su énfasis en el cambio a través del comportamiento y la cultura organizacional, ya sea desde la base –*learning organization*– o desde arriba –liderazgo carismático–); y *public service orientation* (fusión de ideas administrativas de los sectores público y privado).

Esta diversidad se ha reflejado en la literatura dedicada al tema de la nueva gerencia pública, que también presenta numerosos matices en términos de los enfoques y de las lecturas que realizan, intentando enmarcar conceptualmente las diferentes formas asumidas por la administración pública gerencial. A las variadas realidades representadas por los casos nacionales, sus distintas fases y demás especificidades, los autores, siguiendo inclusive sus tendencias ideológicas, han respondido mediante diferentes formas de tratar el tema, focalizando distintos puntos al establecer qué y cómo se ha desarrollado y lo que debería ser la nueva gerencia pública. En este sentido, se puede distinguir en la literatura la existencia

de orientaciones tan distintas entre sí, en lo que concierne a la caracterización de la administración pública gerencial, que se hace posible la clasificación de las mismas según sus peculiaridades.

En la elaboración de una clasificación de las orientaciones analíticas de la administración pública gerencial, la descentralización, la relevancia de la eficiencia como objetivo fundamental y la evaluación de la calidad de los servicios públicos, no son factores distintivos, ya que son considerados como esenciales en la caracterización de la administración pública gerencial. Tenemos, sin embargo, dos criterios que pueden ser de utilidad: el tipo de control que es ejercido sobre el planeamiento y la prestación de los servicios públicos; y la medida en que la administración pública es identificada con la administración de empresas (privadas) en términos de sus prácticas y de sus conceptos organizacionales e institucionales. Ambos pueden ser considerados como criterios institucionales u organizacionales, orientados hacia el establecimiento de métodos de actuación. Constituyen, no obstante, criterios centrales de diferenciación de la administración pública gerencial de su predecesora, la administración pública burocrática, y consisten en "puntos de distanciamiento" que pueden observarse desde la aparición de los primeros trabajos sobre el tema hasta el momento actual. Así, los nuevos tipos de control evidencian el progresivo alejamiento de los controles típicamente burocráticos, que se inclinan hacia los procedimientos y principalmente a la comprobación del cumplimiento formal de etapas legal y estrictamente establecidas. Por otra parte, el grado de identificación de la administración pública con la administración de empresas (privadas), en términos de sus prácticas y conceptos organizacionales, denota el alejamiento gradual de la noción típicamente burocrática. En términos burocráticos, la organización y los métodos de la administración pública serían propios y totalmente distintos de la administración privada. Siguiendo la evolución de los criterios definidos, estos postulados burocráticos serán progresivamente criticados y abandonados por la administración pública gerencial, en sus diferentes orientaciones.

Es posible distinguir, como mínimo, tres orientaciones en la literatura sobre la administración pública gerencial: la Orientación Técnica, la Orientación Económica y la Orientación Política. El Cuadro 5.1 presenta en forma resumida la incidencia de los criterios anteriormente definidos en estas orientaciones. Todas poseen, hasta cierto punto, un carácter liberal, inclusive la técnica, porque le dan importancia al mercado en la coordinación de la economía y prevén el control por cuasimercados o por competencia administrada en el interior de la organización estatal. Obsérvese, sin embargo, que no denomino "neoliberal" a ninguna de ellas, porque entiendo que el neoliberalismo, en tanto liberalismo radical o ultraliberalismo, es incompatible con la administración pública gerencial. Aún cuando busquen inspiración en el sector privado y le den importancia al control de resultados en lugar

del control burocrático de procedimientos, las tres orientaciones se distinguen entre sí en la medida en que agregan nuevos mecanismos e instancias de control al control de resultados, y establecen así una mayor o menor identificación con la administración privada.

Cuadro 5.1: Orientaciones de la Administración Pública Gerencial

	Tipo de Control	Identificación entre Administración Pública y Privada
Técnica	De resultados	Media alta
Económica	y Cuasi-Mercado	Alta
Política	y Social	Media baja

Orientación Técnica. La primera vertiente percibe el cambio de foco desde el control de procedimientos hacia el control de resultados como el rasgo fundamental de la administración pública gerencial. Esto no significa, sin embargo, que identifique totalmente la administración pública y privada. Esta identificación se presenta, en esta orientación, como un criterio discutible, de alcance variable. La variación abarca desde autores que admiten una mínima identificación entre las administraciones pública y privada hasta aquellos que auspician la importación de algunas técnicas operacionales del sector privado y la adopción de una vaga mentalidad de mercado, pero que no estiman válidas las reformas que recrean, en el sector público, las más recientes innovaciones organizacionales generales en el "mundo de los negocios", como por ejemplo la reingeniería. En consecuencia, la Orientación Técnica tiende a establecer, en último término, mecanismos de búsqueda de la eficiencia, pero específicos del Estado y de la administración pública, dejando en un segundo plano la adopción de mecanismos de mercado –más apropiados para la administración de empresas– en la transición hacia una administración pública gerencial.

En este sentido, la Orientación Técnica, en la cual la influencia burocrática aún es fuerte, todavía concibe al ciudadano como receptor de un conjunto de servicios por los cuales pagó por medio de impuestos. Lo más importante es que estos servicios sean suministrados al menor costo posible, llegando al mayor número de ciudadanos. El ciudadano-contribuyente desempeña su papel por medio del cumplimiento de sus obligaciones tributarias, recibiendo en contrapartida un conjunto de servicios, que deben ser eficientes y costar el mínimo necesario. Así, para los autores de la Orientación Técnica, la cuestión de la contención de costos ocupa un lugar de importancia capital. La preocupación por el control financiero se ve llevada al

máximo, prestándose una marcada atención al *value for money* ("hacer valer el dinero") y a las ganancias obtenidas por medio de la eficiencia, así como por la utilización continua de métodos de evaluación del desempeño de los funcionarios. Se atribuye especial importancia a sistemas de control gerencial de costos más integrados y más elaborados. Por otra parte, se aprecia una tendencia al fortalecimiento de la estructura administrativa general, con la valorización de la gestión por medio de la jerarquía y de un modo de trabajo basado en la diáda de "comandar y controlar". Asimismo, se confiere mayor atención al establecimiento de metas y a la evaluación del desempeño realizados en forma clara y explícita, así como a la transferencia del poder decisorio hacia los estratos superiores de gerencia. Todos estos factores contribuyen con el perfeccionamiento del control de resultados.

En lo que tiene que ver con la adopción de métodos de la administración privada, se puede señalar la presencia de un moderado grado de *empowerment* (fortalecimiento de la autonomía de gestión) en los sectores de la administración pública en los que las actividades son menos rutinarias. Se comprueba también una extensión de la función de auditoría, tanto financiera como contable, y una insistencia creciente en relación con métodos más transparentes de evaluación del desempeño. El establecimiento de patrones de servicio y el uso del *benchmarking* constituyen técnicas que pueden ser adoptadas sin que se pierda la distinción en términos administrativos de los sectores público y privado. Una tendencia a la reducción del poder autorregulatorio de determinadas profesiones en el sector público, y el consiguiente cambio de poder de estos grupos en favor de los administradores públicos en el proceso de gerencia, también ha sido señalada como una característica que aumenta el tenor tecnocrático de esta orientación de la administración pública gerencial.

Los principales representantes de esta orientación se encuentran entre los autores que se interesan principalmente en mecanismos de control de la gestión y en la medición o evaluación de resultados, y entre aquellos que destacan las modificaciones introducidas en las políticas de recursos humanos de los países que adoptaron una administración pública gerencial. Quizás esto obedezca a la complementariedad que revelan las nuevas políticas de recursos humanos, con la cautelosa adopción de algunas técnicas originarias del sector privado en esta área, en relación con la vigorosa implantación del control por medio de resultados promovido por la Orientación Técnica. En términos nacionales, la Reforma Gerencial en Australia es probablemente la que más se aproxima a esta orientación.

Orientación Económica. Esta vertiente, que también puede ser llamada "de mercado", identifica el control por competencia administrada como el principal instrumento de la administración pública gerencial. Al control por resultados se suman mecanismos de cuasi-mercados que permiten, en el interior del Estado o entre las organizaciones financiadas por el Estado, la introducción de elementos de

competencia en la prestación de los servicios públicos. Los diferentes proveedores de servicios (estatales, públicos no estatales y privados) son estimulados para competir entre sí en la atención de las demandas de los ciudadanos. A través del establecimiento de cuasi-mercados, la preferencia de los ciudadanos-usuarios constituye una información esencial para la evaluación de los servicios prestados.

Por otra parte, los autores más vinculados con esta orientación mantienen un alto grado de identificación entre los métodos empleados en la administración de empresas privadas y aquellos que han sido utilizados en la administración pública gerencial. Existiría, así, una marcada identidad entre la administración pública y la administración de empresas, en términos de sus prácticas y conceptos organizacionales e institucionales. En realidad, debido a la expansión de las concepciones dominadas por una creciente "mentalidad de mercado", el usuario de los servicios públicos es considerado como un consumidor de estos servicios, y se ve beneficiado por una orientación hacia el cliente, típica de las estrategias más modernas de administración de empresas, como la de gerencia de la calidad total. Según la Orientación Económica, la administración pública debe propiciar al ciudadano-cliente un conjunto mayor de opciones y elevar la calidad de los servicios, sean ellos prestados directamente por el Estado o, de preferencia, contratados por el Estado con empresas u organizaciones públicas no estatales. La noción de ciudadano-cliente, en este contexto, intenta afirmar que el ciudadano tiene derecho no sólo a que los servicios prestados por el Estado sean eficientes y que cuesten el mínimo necesario, sino también a que estos servicios sean de buena calidad.

Los autores de esta orientación destacan elementos que no sólo acercan más la administración pública a una mentalidad de mercado, sino que también llevan a la importación, a veces indiscriminada, de técnicas y métodos de la administración de empresas. Entre éstos podemos señalar la importancia dada a la administración por contrato (contractualización interna), la división de la administración pública entre un pequeño núcleo estratégico y una gran periferia operacional – con contractualización externa de las funciones no estratégicas, inclusive las de carácter social–, el cambio de formas estandarizadas de servicio hacia un sistema más flexible y variado, aumentando el abanico de escogencia de los clientes. En términos de técnicas y métodos podemos destacar el *downsizing* –reducción significativa en las nóminas de pago de los organismos públicos en todos los niveles–; la descentralización con *empowerment* de las jefaturas intermedias; la introducción de nuevos estilos de gestión, particularmente de la "gerencia de la calidad total" y también de la "reingeniería", de la "administración por influencia" y el desarrollo de las "organizaciones en red" –con énfasis en las alianzas estratégicas entre organizaciones, por lo general con un uso intensivo de tecnología de la información, como una nueva forma de coordinación–. La reforma en Nueva Zelanda, por su radicalismo, es la que más se aproxima a esta orientación.

Orientación Política. Avanzando en relación con las anteriores, la tercera vertiente en la literatura, que podemos denominar Política o Democrática, suma el control social a los controles de resultados y de competencia administrada, definiendo esta forma de control directo por la sociedad, como una de las principales características de la administración pública gerencial. Aunque los autores que adoptan esta orientación afirmen las similitudes entre la administración pública y la de empresas, acentúan sus diferencias. La relevancia dada al control social, sumado a los controles por medio de resultados y de cuasi-mercados, apunta a la progresiva participación de la ciudadanía en la definición de los criterios y parámetros a ser utilizados en la evaluación y control de los servicios públicos. En lugar de procesos decisorios centralizados y autoritarios, sería posible implementar mecanismos que estimularan la participación de los ciudadanos, creando así nuevos formatos de gestión del espacio público.

En cuanto a la identificación entre administración pública y privada, los autores de la Orientación Política focalizan la cuestión desde una nueva perspectiva: no se trata ya de importar o no prácticas y conceptos organizacionales e institucionales de un sector al otro, creando así una identificación variable entre ambos sectores. Su percepción es que éstos son irreductibles entre sí, siendo necesario un filtrado y una reelaboración crítica de todas y cada una de las técnicas o conceptos que puedan inspirar la recreación de algo similar en el sector público. En esta concepción, fundamentada en la idea de una especificidad irreductible del sector público, éste es visto como eminentemente político, regido por los principios del poder y de la legitimidad, en tanto que el sector privado es principalmente económico, regido por el mercado y el principio del lucro. En este marco, la valorización de la participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública asume una alta relevancia. El ciudadano-cliente es un ciudadano-ciudadano, un ciudadano pleno, que es el objeto de los servicios públicos y también su sujeto, en la medida en que se hace partícipe de la formación de las políticas públicas y de la evaluación de los resultados. De acuerdo con lo observado por Schedler (1996:8), la noción clásica de ciudadanía da al ciudadano el derecho de decidir las actividades que el Estado debe ejercer y las políticas que debe llevar a cabo, su extensión y sus efectos, en tanto que el ciudadano-cliente "ejerce influencia sobre los resultados de estas actividades (es decir, sobre sus productos concretos)". De este modo, aumenta la *accountability* o responsabilización de los administradores públicos ante los ciudadanos.

La Orientación Política implica una adaptación consciente de las técnicas e ideas administrativas del sector privado al sector público, propiciando una renovación ética de los administradores públicos, que pasan a considerar al ciudadano como un cliente y un socio, y que plantean la mejor calidad con la reducción de costos como una nueva misión para los servicios del Estado. La mayor preocupación por la

calidad del servicio (administración para la calidad total) refleja un abordaje dirigido por valores, basado en una misión, y orientado hacia el logro de la excelencia en los servicios públicos. Esto permite una atención redoblada a las preocupaciones y a los valores del ciudadano-cliente, así como una atención a la "voz" del ciudadano. Asimismo, pasa a ser ampliamente considerado el desarrollo del "aprendizaje social" sobre la provisión de los servicios de rutina (p. ej., el trabajo de desarrollo comunitario, evaluación de necesidades sociales). Se establece así un conjunto continuo de tareas y valores distintivos del servicio público, con énfasis en cuanto a asegurar la participación de los ciudadanos y la responsabilización del administrador público.

La idea de que el ciudadano debe ser visto como ciudadano-cliente es una idea central en la Reforma Gerencial. Sin embargo, es común oír críticas a esta visión, que sería "neoliberal" por reducir al ciudadano, primero a la condición de contribuyente, y enseguida, a la de cliente, cuando él es mucho más que esto: es un ciudadano, portador de derechos u obligaciones políticas. Esta crítica no tiene sentido. El verdadero ciudadano es sin duda aquel que tiene derechos efectivos, inclusive el de ser tratado con respeto por los proveedores de servicios del Estado. La orientación hacia el cliente importada de la administración de empresas significa exactamente eso: atender a las necesidades del cliente, respetarlo. Pero no significa que con ello se esté dejando de lado el derecho del ciudadano a participar, que se esté subestimando la importancia de los mecanismos e instituciones de control social, que son un elemento esencial de la administración pública gerencial.⁷²

LOS GERENCIALISTAS

Entre los autores y documentos gerencialistas, se incluye, en la Orientación Política, el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, en la medida en que presupone el régimen democrático, considera como objetivo de la Reforma Gerencial la realización eficiente de servicios de educación y de salud financiados por el Estado, a efectos de satisfacer el derecho a la salud y a la educación, y atribuye una gran importancia a la transparencia y a los mecanismos de control

72. Mário Covas, gobernador del Estado de São Paulo (1995-1998) desarrolló en su administración un amplio programa de gerencia de calidad, orientado hacia el ciudadano-cliente. En una conferencia en Brasilia, declaró que la gerencia para la calidad desarrollada en el sector privado era especialmente adecuada para el sector público, ya que atender al ciudadano-cliente con calidad y eficiencia es una excelente forma de fortalecer la ciudadanía.

social. Del mismo modo, mis propios trabajos pretenden ser ubicados en esta categoría. También debe mencionarse el artículo de Abrucio (1996) que, en esta perspectiva, traza un panorama de la experiencia internacional reciente en relación a la reforma administrativa.

A nivel internacional, cabe destacar el libro de Ferlie et alii (1996), que aborda de manera sistemática la nueva gerencia pública a partir de la experiencia inglesa y la obra seminal de Osborne y Gaebler (1992), que ven en el incremento de la participación y del control social la posibilidad misma de que el Estado "catalizador o posibilitador" sea capaz de "navegar en vez de remar". Los análisis de Nuria Cunill Grau (1995, 1997) acerca de la participación de los ciudadanos en la formulación de las políticas y de las decisiones públicas, y del desarrollo y expansión de la sociedad civil en la gestión de programas o servicios públicos, se incluyen claramente en esta orientación. Según esta autora, éstas serían las nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, que presentarían una gran capacidad para ampliar el espacio público. Un valioso análisis comparativo inspirado por la Orientación Política fue realizado por Kettl (1998), focalizando los dilemas políticos (tales como la definición del papel del gobierno) que han acompañado las reformas administrativas en todo el mundo.

Los intentos por construir un modelo de transición rumbo a la nueva gerencia pública a partir de la Orientación Política, ya están presentes en Kooiman y Eliassen (1987) y también en Hood (1994). En este trabajo, las direcciones de la reforma son formuladas a través de factores que reflejan de forma nítida las posturas de esta orientación. Es igualmente importante la evolución reciente de la visión de Hood (1996a), que define "un conjunto de dimensiones de cambio" para caracterizar los "componentes doctrinarios" de la reforma de la administración pública en curso. En la misma línea, Prats y Catalá (1996:25) se refiere a la ilusión de que la gerencia empresarial privada pueda ser transferida mecánicamente al sector público. Por otra parte, señala "la incapacidad del derecho administrativo para establecer un diálogo fecundo con la gerencia pública".⁷³

Merece especial mención la contribución de Ranson y Stewart (1994: 4-5), que por una parte, puede ser incluida en la Orientación Política de la administración pública gerencial, y por otra, puede ser vista como una simple crítica a dicha administración, sin oferta de alternativas. Ellos destacan con fuerza la especificidad de lo público o dominio público (*the public domain*), que sin duda, no puede ser reducido a los principios de la administración privada, como quieren algunos

73. Entre los gerencialistas, cabe evocar, además de los referidos en esta sección, a Kooiman y Eliassen (1987), Zifcak (1994), Meneguzzo (1995), Crozier (1996), Mintzberg (1996), y Premchand (1998),

defensores de la nueva gerencia pública, que catalogamos en la Orientación Económica. Y afirman: “en el dominio público, cualquier concepto de gestión que no abarque el reconocimiento de la política y de los conflictos como elementos constitutivos de las organizaciones públicas más que como un obstáculo del campo público, es un concepto estéril”. Para argumentar en este sentido, citan a Beetham:

“El aspecto distintivo de la administración pública está en el carácter político de los servicios públicos. El contenido y el nivel de estos servicios está determinado por consideraciones cualitativas, y por un compromiso públicamente defendible entre valores competitivos, en lugar de estarlo por un criterio de lucro. La propia demanda de atender al criterio empresarial de ‘eficiencia’ es una demanda política.” (1987:36).

En otras palabras –y en la misma línea de Cunill Grau– se afirma que en lo público el criterio de eficiencia está subordinado al criterio democrático. Y para esto, es preciso pensar en una nueva administración pública que atienda a los dos criterios, preservando la prioridad del segundo. Ranson y Stewart, sin embargo, no tienen muy claro cuál es esta alternativa. Perciben, con mucha agudeza, que es preciso buscar una alternativa que supere tanto la perspectiva del período social-democrático o corporatista, como “el concepto de administración pública que reflejaba la creencia de que el poder de la técnica profesional, reforzada por las reglas de equidad y justicia, administradas por una burocracia orientada hacia el *welfare*, podría tener como resultado una buena sociedad”, así como la del actual período neoliberal, que sustituyó estas creencias por la creencia opuesta de que una “administración contratada” garantizaría la escogencia pública democrática y la responsabilización de los burócratas (1994:153). Esta alternativa debe respetar el hecho de que “la lógica de la acción en el dominio público se apoya en el principio organizador del discurso público, llevando a escogencias selectivas basadas en el consentimiento público” (p. 110). El desafío consiste en “recuperar lo público para lo político” (p. 20), y desarrollar una *learning society*, en la que el discurso político y el aprendizaje social sean dominantes. Nada más correcto, de acuerdo con la línea habermasiana de la “acción comunicativa”.⁷⁴

Sin embargo, cuando llega el momento de definir o discernir, en el proceso histórico en marcha, las simientes o inclusive las raíces de esa alternativa, Ranson y Stewart no tienen éxito. Confundiendo el carácter conservador del thatcherismo con el de la administración pública gerencial, acaban tirando al niño junto con el agua del baño. Esto se debe, en gran parte, a la crítica equivocada que hacen al “consumidorismo”, que caracterizaría al abordaje neoliberal: la premisa de que en la idea del “ciudadano-cliente”, que es central en la administración pública gerencial,

74. Ver Habermas (1981a,b).

estaría implícita la visión de que “el público, en la nueva política puede ser y tiene que ser sólo un consumidor” (p. 15). Para estos dos autores, la consecuencia de no distinguir con claridad el campo público del privado, la administración pública de la privada, sería la orientación hacia el cliente, sería el pecado consumidorista lo que rebajaría al ciudadano a la condición de consumidor o cliente.

No voy a volver a discutir la adecuación de este término. Sólo observaré que, aun cuando sea inaceptable la identificación de la administración pública con la privada, esto no significa que sea equivocada la percepción del ciudadano como un ciudadano-cliente. Esta es una importación de la administración privada, que debidamente adaptada, representa un avance y no un retroceso en la afirmación de la ciudadanía. Ver al ciudadano como un cliente significa sólo brindarle la debida atención, darle el respeto que no se le da en las prácticas de la administración pública burocrática, auto-referida, inclinada hacia su propio poder. Hay sin duda una diferencia esencial: la empresa percibe al individuo como un cliente, porque esto le interesa; el gobierno y su burocracia deben ver al individuo como un cliente porque éste es un derecho que él tiene como ciudadano. Asimismo, el hecho de que el ciudadano tenga derechos como cliente no significa que no tenga derechos como participante en la toma de decisiones sobre las políticas, sea a través de los mecanismos de la democracia representativa, sea en forma cada vez más frecuente, a través de las nuevas instituciones de democracia directa o participativa. La condena de la idea del ciudadano-cliente es uno de esos lugares comunes de la izquierda, que de esta forma desestima cómo en la administración pública el ciudadano tiende a ser maltratado por los burócratas. Ranson y Stewart, entonces, al caer en ese lugar común, terminan poniendo en duda algunas de las características centrales de la Reforma Gerencial, como pueden ser la orientación hacia el ciudadano-cliente, la formación de cuasi-mercados, el establecimiento de relaciones contractuales entre el gobierno y las agencias, los indicadores de desempeño, y la flexibilidad en los sistemas de remuneración (p. 15). Y así, a pesar de la buena defensa que hacen de la especificidad política del dominio público y de la administración pública, se limitan, en último término, a hacer una serie de recomendaciones generosas dirigidas a hacer más democrática y participativa la administración pública, cosas con las cuales estoy de acuerdo, pero que pierden su razón de ser en la medida en que no contienen una definición clara sobre el área de actuación del Estado, sobre las nuevas instituciones y los nuevos instrumentos de gerencia que caracterizan a la Reforma Gerencial en su versión política y democrática –una reforma que mejora la capacidad de gobierno del Estado, tornándolo más democrático y más eficiente.

¿ORIENTACIÓN NEOLIBERAL?

Autores como Pollit (1993), Fairbrother (1994), Wright (1994), Trosa (1995) y Clarke y Newman (1997), al elaborar estudios de casos específicos y al hacer análisis comparativos, critican la administración pública gerencial o la nueva gerencia pública, al ver en ella rasgos conservadores. Wright, por ejemplo, afirma, a mi modo de ver en forma equivocada, que las reformas que vienen ocurriendo en Europa Occidental muestran, entre otras características:

“Un cambio general del paradigma, con un fuerte prejuicio ideológico contra el Estado, el *big government*, burocracias ampliadas, soluciones universalistas. En términos de administración, el paradigma se nutre no sólo en una teoría económica orientada hacia el mercado al estilo Chicago, sino también en teorías de escogencia pública (con sus nociones simplistas sobre el comportamiento burocrático), en la teoría del principal-agente, en nuevas teorías de derechos de propiedad y en análisis económicos de las fallas del sector público.” (1994:105)

De esta forma, Wright identifica la Reforma Gerencial con la visión neoliberal y económica de la administración pública, que predominó como ideología en un determinado momento en el *establishment* de los países de la OCDE, pero que jamás logró implantarse en la administración pública, a no ser bajo la forma grosera de políticas de *downsizing*, vale decir, de reducción indiscriminada del aparato del Estado. Aun cuando sea habitual entre ciertos autores calificar como neoliberales algunas orientaciones de la administración pública gerencial, especialmente aquellos que legítimamente, en el Reino Unido, se opusieron a las políticas conservadoras adoptadas por Margaret Thatcher e identificaron la reforma gerencial con el thatcherismo, yo excluyo esta alternativa, porque tal como demostraré en esta sección y en las siguientes de este capítulo, la ideología neoliberal no es compatible con la visión gerencial, y sí con la perspectiva burocrática de la administración pública. Thatcher fue la única estadista verdaderamente neoliberal que gobernó un país desarrollado y, de hecho, a partir de una alianza con los altos administradores y consultores gerenciales, que no se conformaban con la crisis del *civil service* británico, promovió la Reforma Gerencial en su país. Pero en otros países donde gobernaban partidos socialdemócratas, la Reforma Gerencial también se emprendió, como fue el caso de Nueva Zelanda, en la fase inicial de la reforma, y de Australia, durante la mayor parte del proceso.

Sin embargo, existe implícita o explícitamente en la mente de muchos una ecuación lineal según la cual “Gobierno Thatcher = neoliberalismo = escogencia racional = Reforma Gerencial”. Pero esta ecuación sólo es verdadera en su primer término. El gobierno de Thatcher fue neoliberal. Ya el segundo término es discutible: existe toda una corriente de científicos políticos, encabezada por Adam

Przeworski, que utiliza el instrumental de la teoría de la escogencia racional y de la teoría del principal-agente, pero que no es conservadora: es socialdemócrata. Por su parte, el segundo término de la ecuación (escogencia racional = Reforma Gerencial) es menos erróneo que la igualdad de los términos extremos de la misma (Gobierno Thatcher = Reforma Gerencial).

El Gobierno Thatcher no adoptó la Reforma Gerencial por razones ideológicas, sino pragmáticas. Thatcher, como cualquier político competente, en ese momento estaba concertando acuerdos en lugar de ser dogmática. Si lo hubiese sido, no se habría involucrado en una reforma que presupone una acción colectiva, cuando sabemos que los verdaderos neoliberales, en la medida en que son liberales radicales, ultra-individualistas, no creen en la posibilidad de una eficiente acción colectiva. Por esto no creen en la posibilidad de que el Estado –que es consustancial a la acción colectiva– actúe de manera eficiente en el área económica y ni siquiera en el área social, preconizando así el Estado mínimo, la retirada del Estado de todas las áreas, con la excepción de la garantía de la propiedad y de los contratos. De ahí que preconicen, igualmente, el establecimiento de instituciones que posean la suficiente solidez, que puedan resistir a la corrupción, al *rent-seeking* y al nepotismo, y que no dependan de las cualidades morales de los políticos y los administradores públicos. ¿Cuáles son esas instituciones? En el plano de la administración pública, son los controles burocráticos rígidos. Sin embargo, Thatcher concretó una alianza con los consultores y administradores públicos gerencialistas, que deseaban superar la crisis del *civil service* británico, porque así ambas partes lograrían alcanzar sus objetivos: Thatcher no eliminó los servicios sociales del Estado, pero redujo su peso en el presupuesto; los gerencialistas consiguieron hacer más eficientes esos servicios, y así recuperar el prestigio del *civil service*.

En realidad, la visión conservadora de la sociedad y de la política es, esencialmente, una visión pesimista en lo que se refiere a la naturaleza humana, en tanto que las visiones progresistas tienden a ser más optimistas, tienden a depositar un mínimo de confianza en el ser humano, que es esencial para la convivencia y la cooperación social. La Reforma Gerencial parte de este optimismo mínimo, aún cuando esté ocurriendo en una fase histórica conservadora-pesimista. Tras el optimismo que el racionalismo y el iluminismo –y de manera más amplia, la modernidad– trajeron al mundo, hemos vivido en los últimos treinta años un tiempo posmoderno de dudas, de fragmentación de identidades y de descrédito de la razón, rasgos estos que caracterizan el mundo posmoderno (Stuart Hall, 1996). En el contexto de la modernidad, según señalan March y Olsen, el orden político era percibido como una cuestión de escogencia, como el resultado de la razón humana que buscaba construir una sociedad más racional. Sin embargo, recientemente, ese optimismo democrático fue sustituido por una concepción de política que tienen como premisas el individualismo y el interés propio. March y Olsen, aunque

utilizan muchos de los recursos metodológicos del individualismo, se rebelan contra esta visión de la democracia:

“Las ideas de que los gobiernos persiguen una virtud pública autónoma y objetivos colectivos, fueron subordinadas a ideas de negociación, coalición política y competencia... Pero nosotros, en compañía de muchos otros, pensamos que teorías de democracia basadas en el individualismo y en los intercambios suministran bases insuficientes para reflexionar con respecto al gobierno.”⁷⁵ (1995:5-6)

Al igual que para March y Olsen, y a diferencia de lo que ocurre con el pensamiento conservador moderno, la Reforma Gerencial se encuentra apoyada en una visión más optimista de la naturaleza de la que adopta la escogencia racional: presupone que políticos y administradores públicos, aunque más interesados en sus objetivos egoístas, también se muestran motivados por el interés público. La administración pública gerencial apuesta a la delegación de autoridad, a la autonomía de los gerentes, al control *a posteriori*, porque cuenta con los controles de resultados, los controles de cuasi-mercados y los controles democráticos, y también porque cree en la posibilidad de cooperación desinteresada, en la búsqueda del interés público. No tiene una visión idílica del ser humano, y sabe que los controles son esenciales, que el interés propio y la cooperación desinteresada siempre están en un equilibrio inestable: si no hubiese vigilancia, no sólo administrativa sino también democrática, el equilibrio se desplazaría hacia el lado del interés propio. Pero tiene claro que, para que una administración sea pública, ella tiene necesariamente que estar orientada hacia el interés público.

En estos términos, ninguna de las tres orientaciones que presentamos puede ser llamada neoliberal. Todas creen en la posibilidad de una acción eficiente del Estado. La orientación que más se aproxima del neoliberalismo es la que denominamos Económica, en la medida en que, en último término, desea privatizar los servicios sociales y científicos, como ocurrió en Nueva Zelanda. Pero aún en este caso, esta orientación defiende el financiamiento a fondos no recuperables por parte del Estado, de los servicios sociales básicos, y reconoce la especificidad de lo público en relación con lo privado.

75. March y Olsen hablan de *democratic governance*, que estoy traduciendo como “gobierno democrático”, ya que ellos se están refiriendo al proceso amplio de gobernar Estados democráticos. Ellos utilizan *governance* en este sentido, porque probablemente *government* crea confusión con *state*. En el Brasil, y de manera general en la tradición europea y latinoamericana, se establece una clara distinción entre gobierno y Estado. Así, es posible reservar la expresión *governança* para un aspecto del gobierno: la capacidad de hacer realidad las decisiones de los gobernantes.

La Reforma Gerencial, como su nombre mismo lo sugiere, se inspira sin duda en la administración de empresas, en la autonomía decisoria que detentan los administradores de empresa. El burócrata clásico es aquel que aplica las normas burocráticas evitando la "discrecionalidad"; el administrador de empresas es aquel que toma decisiones en situación de incertidumbre, utilizando su discreción. A través de la Reforma Gerencial, el administrador público debe adquirir no toda, pero sí una gran parte de la autonomía de que goza el administrador privado. Y junto con esto lograr, al mismo tiempo, autonomía en relación con el político clientelista, apoyándose en los políticos democráticos, ya que la autonomía respecto a la norma no tendría sentido si no estuviese acompañada de la autonomía con respecto a la clientela política. La decisión de los políticos democráticos de implantar una administración pública gerencial implica necesariamente la decisión de eliminar el clientelismo, que en la administración privada no existe, como no puede existir en una administración pública que pasó a ser gerencial. Tanto en la administración privada como en la administración pública gerencial existe una incompatibilidad intrínseca con el clientelismo.

En todo caso, es preciso tener claras las diferencias entre la administración pública y la administración de empresas, que derivan de la naturaleza diferente de la organización privada y de la organización pública. Son dos las diferencias fundamentales, de las cuales se desprenden todas las demás: primero, la organización o empresa privada tiene propietarios y apunta al lucro, en tanto que la organización pública pertenece a todos y busca el interés público; segundo, la empresa es dirigida o coordinada por el mercado, que estudia la teoría económica, mientras que el Estado está dirigido por la política, que es objeto del análisis de la ciencia política o el derecho. En consecuencia, cuando ciertos autores intentan igualar las dos administraciones en nombre de la Reforma Gerencial caen en el engaño conservador de no distinguir las lógicas distintas que, en las organizaciones, rigen lo privado y lo público.

Esta confusión ideológica y retórica se refleja en las dos teorías de las organizaciones hoy vigentes. La reciente "teoría económica de las organizaciones", basada en la teoría de la escogencia racional y en la teoría del principal-agente, y la "teoría administrativa de las organizaciones" o simplemente teoría de la organización, de base sociológica y política, que tiene su origen en Weber, pero que cobró autonomía teórica desde mediados de este siglo. En tanto que la primera tiende a ser conservadora y representa un retroceso teórico en el sentido de la administración pública burocrática, la segunda es progresista y apunta en el sentido de la Reforma Gerencial. Examinaremos estas dos teorías y su correspondencia con las formas de administración pública en las dos secciones siguientes.

ESCOGENCIA RACIONAL Y BUROCRACIA

Toda forma de administración, pública o privada, está necesariamente basada en un sistema de incentivos y sanciones. O, en otras palabras, en un sistema de motivación positiva y negativa. Desde los estudios de Hawthorne, liderizados por Elton Mayo a inicios de los años treinta, que dieron origen a la escuela de relaciones humanas y, en forma más general, a la teoría de las organizaciones, el tema central de la administración de empresas ha sido el de la motivación, o sea cómo establecer un sistema de incentivos y sanciones que motive a los trabajadores a ejecutar bien sus tareas. En el sector privado, los sistemas de evaluación del desempeño, del pago de gratificaciones por el desempeño, de premiación, progreso con base en resultados, se basan sin excepciones en esta idea.

Más recientemente, la ciencia política desarrolló, en el marco de la escuela de la escogencia racional, la teoría del principal-agente, que dado su carácter más abstracto permite examinar, además de las relaciones jerárquicas de subordinación y de las relaciones horizontales de cooperación, las relaciones verticales pero no jerárquicas, entre los electores y los políticos electos, o entre los accionistas y los directivos de las empresas. El problema central, sin embargo, sigue siendo el mismo: cuál es el mejor sistema de incentivos y sanciones que mejor logrará llevar al agente a seguir las orientaciones o decisiones del principal.

Esta teoría, que por su grado de generalización hubiera podido, en principio, significar un avance, en términos prácticos acabó representando un retroceso en la medida en que sus adeptos retornaron a las ideas tayloristas de la administración científica, abandonada ya hace mucho tiempo por la teoría de las organizaciones. Esta vuelta atrás, por su parte, se deriva del hecho de que la teoría del principal-agente se basa en la teoría de la escogencia racional, en lugar de basarse en una perspectiva de ingeniería, como era la de Taylor. Aunque esta teoría, que tiene su origen en la teoría económica neoclásica, pudiera ser un instrumento de análisis relativamente útil, en la medida en que procura ver las instituciones como producto de decisiones tomadas racionalmente, enfrenta graves limitaciones cuando se aplica a la política y principalmente a la administración de organizaciones. La premisa de que los agentes y los principales siempre actúan de manera "racional", siguiendo su propio interés, lleva a reducirlos al modelo de *homo economicus*. Esta reducción es de utilidad para la teoría económica, que trabaja en un elevadísimo nivel de abstracción.⁷⁶ Es, sin embargo menos aplicable a la teoría política, que opera en un nivel de abstracción más bajo, y

76. Aun entre los economistas, el debate respecto a esta premisa es intenso.

aún menos para la teoría de la administración, que utiliza escasamente el recurso de la generalizaciones.

No tengo la intención de hacer en este libro una crítica general de la teoría de la escogencia racional y de la subteoría del principal-agente. Ambas implican una transposición a la teoría política y a la administración pública, del método y de los principios de la teoría microeconómica neoclásica, y ya son objeto de una amplia discusión entre los economistas, dado su carácter radicalmente lógico-deductivo y abstracto, en lugar de ser histórico-inductivo. Sin embargo, como el objetivo de los agentes económicos en el mercado es siempre maximizar sus ganancias, la fuerza explicativa de la teoría neoclásica es muy grande. Pero ya en el caso de los comportamientos políticos y administrativos, esa premisa de maximización del interés propio está lejos de ser consensual. A esto se agrega el hecho de que los fenómenos políticos y administrativos son mucho más concretos y particularizados que las relaciones económicas en el mercado descritas por la teoría neoclásica. Por ello, entiendo que la capacidad heurística de la escogencia racional es limitada. No obstante, admito que la utilización de la escogencia racional puede ser de utilidad para comprender comportamientos e instituciones políticas, como lo han demostrado sobre todo las investigaciones sobre el comportamiento de los políticos en los parlamentos.

En este libro, y en particular en esta sección, mi objetivo no es hacer una crítica de la escogencia racional y de la teoría del principal-agente, sino demostrar, contradiciendo el saber convencional, que dada la concepción pesimista de la naturaleza humana en que se basan, estas teorías son incompatibles con la Reforma Gerencial y consistentes con la propuesta burocrática de la administración pública. Trabajos de autores representativos de esta perspectiva teórica como Tirole (1994), Moe (1990) y McCubbins, Noll y Weingast (1987), son ilustrativos de lo que estoy afirmando.

McCubbins, Noll y Weingast (1987) se muestran interesados en saber cómo los políticos electos pueden controlar a los burócratas –un típico “problema de agencia”, según ellos– vale decir, un problema que la teoría del principal-agente está en condiciones de ecuacionar. ¿Y cómo ecuacionan ellos el problema? Significativamente, los tres respetados científicos políticos van a encontrar la solución en el uso más intenso de procedimientos administrativos. En otras palabras, a fines del siglo veinte, redescubren los principios de la administración pública burocrática. Según ellos, existen dos formas en que los políticos pueden controlar a los burócratas: a través del mecanismo de la supervisión (*oversight*), que implica el seguimiento, la recompensa, la sanción de los burócratas a los cuales se delegó un cierto grado de autoridad, y el mecanismo de los procedimientos administrativos (*administrative procedures*). Durante muchos años, la “teoría política positiva” ignoró esta última alternativa, limitando sus investigaciones y análisis a los mecanismos de

supervisión, que son ineficientes porque son caros.⁷⁷ En su trabajo, los tres autores descubren la utilidad de las normas legales administrativas, planteándolas en los términos de la escogencia racional:

“Al estructurar las reglas de juego a efectos de la agencia, los procedimientos administrativos definen la secuencia de las actividades de la agencia, regulan la recolección y la difusión de las informaciones necesarias, limitan las escogencias posibles y definen sus ventajas estratégicas.”
(1987:225)

Este retorno al pasado utilizando un instrumental económico aparentemente moderno (pero de hecho antiguo, del siglo pasado), que se tornó *mainstream* en la ciencia política por intermedio de la teoría de la escogencia racional, se puede también encontrar en Tirole (1994). Haciendo uso del instrumental económico neoclásico para entender el funcionamiento interno del Estado, parte del presupuesto de que los políticos y funcionarios públicos persiguen sus propios intereses (*self-interested*) y por lo tanto se encuentran exclusivamente motivados por incentivos monetarios o por oportunidades de ascenso en la carrera. Por otra parte, observa que a diferencia de lo que ocurre con las empresas privadas, cuyo objetivo es claramente maximizar el lucro, las agencias gubernamentales tienen objetivos múltiples, generalmente de difícil medición, y eventualmente contradictorios. Por consiguiente, dadas las dificultades para establecer incentivos, inclusive los de carrera, los administradores públicos están siendo permanentemente tentados por grupos de intereses privados, que buscan capturarlos. Para evitar esta amenaza, se establece un sistema regulatorio que puede ser, a su vez, capturado por intereses particulares. Adicionalmente, se establece un sistema de división de poderes o de *checks and balances*, cuyo poder de control es, no obstante, limitado. De aquí, concluye Tirole en forma estrictamente burocrática, que mejor que contar con la supervisión de la burocracia por los propios políticos, es reducir el tamaño del Estado y los intereses económicos con los que lidia, y contar con un libro de reglas para evitar que la administración pública tome decisiones con una relativa autonomía:

“Para disminuir la tentación de los funcionarios de ser capturados (corrompidos), pueden reducirse las ganancias o las pérdidas de los grupos de interés dependientes de decisiones regulatorias del gobierno. Esto

77. “Teoría política positiva” es una expresión que los científicos políticos de la teoría de la escogencia racional y de la teoría del principal-agente gustan atribuirse a sí mismos, inspirándose en la “teoría económica positiva” de Milton Friedman (1953).

significa depender menos de las informaciones de que disponen los administradores públicos y, por el contrario, regular de acuerdo con el libro de reglas. Desde nuestra perspectiva, la característica central de una burocracia es que sus miembros no cuentan con la confianza para hacer uso de informaciones que afectan a otras personas, además de a ellos mismos, y que por lo tanto, las decisiones se basan en reglas estrictas." (1994:14)

Terry Moe, quien también hace uso del instrumental neoclásico incorporado en el institucionalismo y en la teoría de la escogencia racional para intentar entender la administración pública, se dirige en la misma dirección, caracterizándose por el pesimismo radical en relación con el Estado y con la posibilidad de una acción colectiva efectiva. Distingue con acierto la organización privada de la pública. Sin embargo, Moe, a pesar de que inicia su trabajo con la afirmación de que "las agencias públicas son las empresas del sector público" (1990:223), percibió con claridad la diferencia entre la organización privada y la pública y las consecuencias que de ello se desprenden.

Estas diferencias llevarán a la adopción de la administración pública burocrática, pero no por eso habrá de alcanzarse la racionalidad o la eficiencia. Inicialmente, Moe va a buscar en la teoría económica de las organizaciones de Oliver Williamson (1985), inspiración para entender el Estado y la administración pública. La premisa de esta teoría es que los agentes económicos autónomos son llevados a cooperar libremente en organizaciones, estableciendo contratos en este sentido, y superando de esta manera sus problemas de acción colectiva, desde que esto implica costos de transacción menores que los que tendrían lugar en el mercado, si cada individuo decidiese no cooperar y actuar individualmente.

Esta teoría explica mal las organizaciones públicas, ya que la participación en ellas no puede considerarse como voluntaria. Utilizando las categorías de Hirschman (1970), los ciudadanos no disponen de la alternativa de *exit*, y sí tan sólo de la de *voice*. Mientras que en la organización privada siempre es posible la alternativa de la salida, en la pública ésta es posible sólo parcialmente, y en el Estado como un todo, la organización pública inclusiva, es imposible.

Los ciudadanos, en lugar de salir, deben tomar decisiones por mayoría. Decisiones que son inherentemente inestables, que pueden modificarse dependiendo de los resultados de las elecciones.

Moe recurre entonces, para explicar la cooperación en las organizaciones públicas, a la teoría del principal-agente, que también procura resolver el problema de la acción colectiva (de falta de cooperación). En este caso la teoría es más útil, en la medida en que los agentes pueden ser inducidos por los principales, que definen estructuras contractuales con incentivos y sanciones,

las cuales a su vez, llevan al agente a realizar los objetivos deseados por el principal.⁷⁸ En ambos casos, Moe fue fiel al individualismo metodológico que los científicos políticos de la escogencia racional y del institucionalismo fueron a buscar en la teoría económica neoclásica, donde las organizaciones no son vistas como un fenómeno histórico, tal como las analizó Weber, sino como resultado lógico-deductivo de una decisión de cooperar en forma limitada por parte de agentes económicos.

Moe acepta con reservas esta teoría institucional de las organizaciones. Es preciso adaptarla a las condiciones particulares del Estado y de la política. La política no es exactamente el mundo del intercambio voluntario, sino del ejercicio de la autoridad pública para realizar transferencia o redistribuir la renta. Por esto, la teoría de los costos de transacción es de poca utilidad, y la teoría del principal-agente, o simplemente de la agencia, puede ser aplicada, pero con limitaciones. La teoría de la agencia muestra preocupación por la subordinación del agente al principal, y con la garantía de que el agente haga su trabajo lo más efectivamente posible. En este proceso, las decisiones del principal que resultan en la estructura organizacional son de gran importancia. El problema fundamental está en tomar decisiones estructurales que permitan construir una organización o una institución que funcione. El problema no es el de escoger procedimientos o controles, sino el de construir organizaciones que sean capaces de dar cumplimiento a sus respectivas misiones.

Por su parte, Moe estima que el cumplimiento de este objetivo en el sector público es mucho más difícil que en el privado, cuando no imposible. En las empresas la propiedad es clara y firme, en la agencias del Estado el mando es transitorio. Por eso los partidos políticos que se encuentran en el poder procuran construir organizaciones que alcancen un aislamiento razonable en relación con el gobierno, de manera que, al momento en que ellos pierdan el control del Estado, el nuevo gobierno no pueda modificar significativamente el arreglo institucional y las políticas de la agencia pública. Al hacer esto, observa Moe, los mecanismos aislacionistas son precisamente creados por aquellos que *no quieren* una estructura efectivamente democrática de control. Al contrario de lo que ocurre en el mercado, la noción de perdedor o vencedor no es clara. Los vencedores de hoy podrán ser los perdedores de mañana. Y están siempre dentro del sistema, sin la alternativa de la salida. Por esto dice Moe:

"Hay vencedores y perdedores, y los perdedores no pueden salir –sino que al contrario, presos en la armazón del sistema, participan en el diseño

78. Sobre la teoría del principal-agente en la administración pública, ver Przeworski (1996) y Melo (1996).

de agencias y de programas a los cuales ellos se oponen, y utilizan el poder que poseen para crear organizaciones que no puedan realizar su tarea." (1990:228)

En este proceso, el control del principal (el elector) sobre el político (el agente) es muy relativo. Es igualmente relativo el otro paso de la cadena principal-agente: el control por parte del principal (político) sobre el administrador público (agente). El agente administrador público adquiere una autonomía que, si tiene la cualidad de reducir el clientelismo, y principalmente, si responde a las demandas de los políticos para neutralizar futuros gobiernos de oposición, escapa en contrapartida al control democrático, y puede llevar al burócrata a perseguir sus propios intereses, en lugar de buscar el interés de los políticos que le dieron autonomía a la organización, y menos aún el interés público.

En todo esta secuencia, Moe está describiendo el proceso de división de poder o de *checks and balances*, que caracteriza a las democracias modernas. Pero lo hace para acentuar su aspecto perverso. En los países modernos, los legisladores no tienen una visión de conjunto, que según él, sólo los jefes de Estado puede eventualmente tener. Su preocupación fundamental es la de protegerse. Y para ello, a pesar de que se pudieran encontrar explicaciones perfectamente racionales para el hecho,

"los legisladores crean alegremente una burocracia, pieza por pieza, que no tiene sentido alguno como un todo organizacional... El resultado es una pesadilla. La burocracia estadounidense es una confusión organizacional." (1990:237-238)

Esta visión pesimista es claramente neoliberal. Tan radicalmente neoliberal que ni las normas burocráticas rígidas son una solución, dada la irracionalidad de los políticos, que quieren protegerse. La única alternativa es el Estado mínimo. Ahora bien, nada más lejos de las ideas que expongo en este libro y de la Reforma Gerencial, que esta idea.

TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES Y REFORMA GERENCIAL

El sistema de motivación en las organizaciones variará dependiendo de variables tales como la naturaleza del trabajo ejecutado, la cultura organizacional que allí se desenvuelve, el país en que está situada la organización. Podemos aceptar que, entre los políticos, el deseo de ser electo tenga preponderancia sobre sus preferencias en términos de políticas públicas (Ames, 1987; Geddes, 1991), mientras que

para los burócratas, el afán por ser promovidos debe ser más fuerte que el de defender el interés público, pero esto no significa que siempre releguen el interés público a un segundo lugar. Motivaciones de carácter "moral", relacionadas con la satisfacción en el trabajo, el sentido de equipo, la sensación de estar cumpliendo una misión, especialmente siendo ésta de naturaleza pública, son factores motivadores poderosos y no necesariamente egoístas. Regresar, en el análisis de la administración de las organizaciones públicas, a una visión taylorista, de ingenieros, o a la visión neoclásica de economistas, que ya fue refutada por la teoría de las organizaciones en relación con las propias empresas privadas, constituye un retroceso teórico y práctico. Después de que la teoría de la administración, a partir de los estudios de Hawthorne, bajo la conducción de Elton Mayo, se transformó en la teoría de las organizaciones y pasó a tener una matriz teórica sociológica en lugar de económica, las perspectivas de ingeniería o economicistas fueron descartadas.⁷⁹

Si bien es posible distinguir numerosas escuelas de pensamiento en torno a la teoría de las organizaciones, su premisa más general es que la organización es un tipo de sistema social: es un sistema social formal, deliberadamente orientado hacia la consecución de objetivos. Por consiguiente, siendo un sistema social, es un sistema en que el todo es mayor que la suma de las partes. Así, no es posible reducir la organización a decisiones de agentes individuales, como pretende la escuela de la escogencia racional. Ni es posible limitar los incentivos de sus miembros a incentivos materiales, ni siquiera, en términos más generales, a incentivos egoístas. Existe en la actualidad, en la teoría de las organizaciones, un amplio consenso en cuanto a la importancia de los incentivos no económicos o sociales. De acuerdo con lo señalado por Etzioni (1964:32), la escuela de relaciones humanas descubrió que la eficiencia y la racionalidad de las organizaciones no depende de la capacidad física de trabajo, sino de la "capacidad social" del trabajador, y que las recompensas no económicas desempeñan un papel central en la determinación de la motivación y de la satisfacción del trabajador. Chester Barnard (1938) quien, junto con Mayo, puede ser considerado el fundador de la teoría de las organizaciones, fue enfático al subrayar la importancia de la cooperación y de los incentivos morales en las organizaciones. En trabajos ya clásicos, Maslow (1943, 1970) propuso una jerarquía de motivaciones, comenzando por la autorrealización en el trabajo, y pasando por la autoestima derivada de la autonomía y la responsabilidad en la ejecución de las tareas, por la participación en el

79. Estos estudios se llevaron a cabo en la fábrica Western Electric, en Hawthorne, Chicago, entre 1927 y 1932. El informe clásico de estos estudios fue realizado por Roethlisberger y Dickson (1939). Del propio Mayo ver *The Human Problems of an Industrial Civilization* (1946).

grupo social, por la seguridad proporcionada por la organización, y terminando en la motivación "fisiológica", que incluye el salario y los incentivos monetarios.

El énfasis puesto por Mayo y Barnard en la motivación para el trabajo, como los factores de cooperación, fue más tarde criticado como excesivo por los teóricos de las organizaciones, pero la idea general no fue rechazada. Reducir el sistema de incentivos de una organización a incentivos egoístas de ganancia material y de promoción de carrera es impensable. Hoy, en los términos de la teoría de las organizaciones, la motivación es solamente uno de los aspectos estudiados. La preocupación central está en comprender la organización en tanto sistema social desde diversos ángulos o perspectivas. Gareth Morgan (1986), que probablemente escribió el libro reciente de mayor prestigio sobre la teoría de las organizaciones, sugiere que éstas pueden ser comprendidas a través de la combinación de ocho metáforas: las organizaciones como máquinas, como organismos, como cerebro, como culturas, como sistemas políticos, como prisiones psíquicas, como flujo y transformación, y como instrumentos de dominación. En la mayoría de ellas, las organizaciones son vistas como sistemas sociales vivos y dinámicos, constituidos por activos económicos y financieros, procesos y tecnologías, y principalmente por hombres y mujeres dotados de motivaciones egoístas y altruistas o sociales, y de visiones contradictorias, de amor y de odio, sobre la propia organización en la que trabajan. A través de un proceso que Pagès et alli (1986) llaman "mediación" tenemos, en la organización, la alianza o convivencia contradictoria de los privilegios o ventajas ofrecidos para motivar a los empleados y las restricciones o coerciones impuestas a ellos por la organización.⁸⁰

Pagès y sus asociados realizaron su investigación y llegaron a su teoría teniendo como objeto las empresas capitalistas, donde estas contradicciones son particularmente agudas. En la administración pública ellas también existen, aunque sean, en principio, de menor envergadura. Mientras que el empleado privado está siempre en duda de si su trabajo está atendiendo al interés general, el funcionario público en principio está siempre orientado hacia el interés público. Para el empleado privado, sería preciso aceptar, con Adam Smith, que al buscar el interés privado de los propietarios de la empresa, el interés general será atendido automáticamente a través de la competencia del mercado. Para el servidor público, por el contrario, la única duda que puede tener es si los políticos en el poder se inclinan prioritariamente o no hacia el interés público.

80. En la extensa literatura sobre las organizaciones formales o sobre la teoría de las organizaciones, además de los autores ya citados, se debe considerar a Simon (1945), March y Simon (1958), Blau y Scott (1963), Etzioni (1964), Prestes Motta y Bresser Pereira (1963/80), Perrow (1986), Prestes Motta (1986). La base común de esta teoría es la obra de Max Weber sobre la burocracia y los trabajos de Talcott Parsons (1937, 1960).

Miller (1992), recurriendo en forma sistemática al instrumental teórico de la teoría de la escogencia racional y del principal-agente, hace una crítica demoledora de la "teoría económica de las organizaciones" (*organizational economics*), que utiliza el instrumental teórico de la teoría económica neoclásica, oponiéndola a la teoría de las organizaciones, cuya base teórica es fundamentalmente sociológica y política. El interés del trabajo de Miller radica en el hecho de que este autor desarrolla una crítica interna, a partir de las premisas de la teoría que critica. Miller opone mercados a "jerarquías" u organizaciones, y explica la existencia de éstas con base en la teoría de Coase (1937), según la cual las organizaciones o las empresas se forman en la medida en que los costos de transacción tornan ineficiente el control por el mercado en relación al control alternativo, de carácter jerárquico u organizacional. Por ende, las normas institucionales o sistema de incentivos que rigen una organización deben ser diferentes de aquellos que presiden el funcionamiento de los mercados. Ello no obstante, y en forma contradictoria, la teoría económica de las organizaciones procura extender a ellas el mismo sistema de incentivos, de carácter especialmente pecuniario, que funciona en los mercados. Al adoptar esta estrategia, sin embargo, los economistas organizacionales, apoyados en la teoría del principal-agente, confrontan contradicciones insuperables. Dentro de estas organizaciones, sus predicciones de comportamiento racional orientado a la ganancia personal, no predicen lo que de hecho ocurre. Un gran número de investigaciones demuestra que trabajo en grupo, cooperación, liderazgo y cultura organizacional cooperativa producen más resultados eficientes que un sistema "racional" de incentivos. En realidad, explica Miller, esto no significa que los miembros de las organizaciones actúen en forma irracional. Sólo significa que las instituciones existentes en la organización los llevan a un comportamiento racional que no es meramente individualista, orientado por el enriquecimiento personal. Mientras que en los mercados los intercambios son impersonales, en las organizaciones ellos son personalizados. Por esto, concluye Miller:

"Las jerarquías, a diferencia de los mercados, institucionalizan compromisos mutuos de largo plazo, que tornan frecuente la permuta (*trade-off*) entre aceptación y estima social y riqueza." (1992:9)

En el mismo sentido que Miller, McCubbins (1991), en un trabajo posterior al que escribiera con Noll y Weingast (1987) sobre los procedimientos administrativos, aunque sin criticar los presupuestos teóricos en que se basa, critica la perspectiva burocrática o administrativa de la burocracia adoptada por los científicos políticos norteamericanos que recurren a la teoría del principal-agente. Según estos autores, la delegación que el Congreso estadounidense hace a los burócratas, implicaría una abdicación de poder, pues debilitaría su control sobre la definición y la implementación de las políticas públicas. McCubbins niega esta tesis cuando afirma:

“La alternativa que se presenta a la hipótesis de la abdicación es la de que es posible delegar autoridad a otros, y no obstante, continuar alcanzando los resultados deseados. De hecho, es frecuente el caso en que el resultado deseado *sólo* puede ser alcanzado delegando autoridad a otros.” (1991:3, la itálica es del autor)

De esta forma, McCubbins redescubre, en forma dificultosa y tardía, una de las ideas básicas de la teoría de las organizaciones: que la delegación y la consiguiente descentralización (en el sentido de desconcentración), está dirigida a aumentar, en lugar de disminuir, el control del administrador, o del principal, para usar la terminología más actual. Y que la delegación sólo ocurre en la práctica, precisamente porque logra ese resultado. Dentro de las organizaciones, la delegación no es una conquista democrática de los que reciben la delegación, como pretenden algunos de sus defensores, ni una pérdida de control, como sugieren los científicos políticos criticados por McCubbins. Es simplemente una estrategia administrativa que apunta a aumentar el control del principal sobre los resultados que desea alcanzar.⁸¹

La premisa de la Reforma Gerencial es que la teoría administrativa de las organizaciones posee una capacidad predictiva mucho mayor que la teoría económica de las organizaciones. Que en el Estado, que es la organización mayor, la motivación de carácter moral o social es mucho más importante, no pudiendo ser ignorada. Que el funcionario público está, en principio, realizando *trade offs* entre el propósito de ser promovido y de lograr más poder y el deseo de atender el interés público. Sin duda, también existen los que realizan un *trade off* perverso entre el propósito de enriquecerse en forma ilícita y el de ser promovido, pero este segundo tipo de funcionario público, que para la teoría económica de las organizaciones (escogencia racional) es la regla, para la teoría administrativa de las organizaciones es la excepción. En general, el funcionario escoge esta profesión porque es más segura, más estable y porque le permite trabajar directamente en pro del interés público. También constituye una premisa de la administración pública gerencial la idea de que los funcionarios que conocen con más claridad la misión de la organización y sienten que poseen una autonomía razonable para lograr su cumplimiento, estarán fuertemente motivados para el trabajo, independientemente de la remuneración que lleguen a percibir. Ésta siempre es importante, pero el

81. De acuerdo con lo que yo mismo he escrito (y no creo que haya estado innovando en este tema), la descentralización “en lugar de disminuir el control sobre las empresas, apunta a aumentarlo... su objetivo es el objetivo de todos los actos administrativos racionales: aumentar la eficiencia de las empresas, manteniendo firmemente su control en manos de la administración.” (Bresser Pereira, 1964:115).

funcionario, y especialmente el administrador público, al escoger esta profesión sabe que el pago que recibirá será invariablemente modesto en relación con el pago de los administradores privados exitosos.

¿CAPITALISMO DE *SHAREHOLDERS* O DE *STAKEHOLDERS*?

La teoría del principal-agente, al contrario de la teoría de las organizaciones, dado su origen en la economía neoclásica, reduce todo el problema de la motivación y de la cooperación al problema del “costo de la agencia”, que confrontan los accionistas, siempre amenazados de ser engañados por los administradores profesionales que contratan, y que confrontan los ejecutivos profesionales, amenazados de ser engañados por los trabajadores. El costo de la agencia es el gasto en el que decide incurrir racionalmente el principal, para reducir la irresistible tendencia al engaño del agente; es un costo marginalmente menor que el costo del engaño. Si fuese mayor, el “beneficio de la agencia” se tornaría negativo, y el principal dejaría de delegar al agente.

En la empresa privada, este tipo de enfoque lleva al *shareholder capitalism* (capitalismo de accionistas), donde la filosofía es la de maximizar en el mercado el interés de los accionistas, en permanente conflicto con los ejecutivos y los trabajadores. Es el capitalismo dominante en los Estados Unidos, y que se opone al *stakeholder capitalism* (capitalismo de portadores de derechos), predominante en el Japón y en Europa Occidental, en el cual no sólo los accionistas, sino todos los demás participantes de la empresa tienen derechos sobre ella. El neoliberalismo corresponde a un capitalismo de accionistas, un capitalismo en que el conflicto y el mercado son los principios rectores. Aparentemente, su superioridad ha sido confirmada por el crecimiento económico que tuvo lugar en los Estados Unidos en esta década, mientras que Europa y Japón vivían una década de desempleo o de crisis. Sin embargo, ni siquiera entre las empresas, la alternativa entre un capitalismo de accionistas y un capitalismo de portadores de derechos está próxima a ser resuelta. Mi convicción personal es que el crecimiento mayor de los Estados Unidos en relación a Europa y Japón en los últimos años se debe más a factores coyunturales que estructurales. A mediano plazo, el capitalismo de portadores de derechos no sólo es más justo, sino que es también más eficiente, porque induce una mayor cooperación, porque es más efectivo para motivar a todos los participantes.

Por su parte, existe un espacio para el debate entre los dos enfoques, en el caso de las empresas coordinadas por el mercado. Sin embargo, en el caso de la administración pública, este espacio prácticamente desaparece. Pensar en una democracia de electores en la cual éstos pagan (sobornan, diría yo) a los políticos

y a los burócratas para que ellos no los engañen, como postula la teoría del principal-agente, constituye una tragedia democrática y una inviabilidad práctica.

La Reforma Gerencial convive mejor con un capitalismo de portadores de derecho, en la medida en que el Estado, en tanto organización, es un sistema de cooperación, y un instrumento político (y no de mercado) de acción colectiva, que sólo puede funcionar bien si es capaz de limitar el conflicto y promover la cooperación. Al plantear como un punto fundamental de su propuesta el aumento de la autonomía y de la responsabilidad de los administradores públicos y de las agencias descentralizadas que ellos dirigen, la Reforma Gerencial está simplemente reconociendo que la motivación humana se basa, por una parte, en el sentido de misión y en el interés público, y por otra parte, en la autonomía y la responsabilidad, llevando los dos factores al aumento de la cooperación y a la sensación de autorrealización. Este proceso motivacional ya ha sido ampliamente investigado y comprobado en el sector privado; en el sector público es necesariamente todavía más fuerte. Queda claro que es necesario que también exista un sistema de sanciones, de motivación negativa, y que la motivación positiva de carácter remuneratorio no puede ser desestimada, pero más importante es la motivación positiva relacionada con la autorrealización, el sentido de cooperación en el seno de un grupo y la búsqueda del interés público.

La administración pública es una rama de la teoría política, no de la teoría económica. Ni siquiera la empresa puede reducirse a la teoría económica, a no ser en sus relaciones externas, en la medida en que ella opera en el mercado y es coordinada por él. En sus relaciones internas, la empresa es una organización regida por los principios que vienen siendo desarrollados por la teoría de las organizaciones. El Estado no puede ser reducido al mercado y a la teoría económica, ni siquiera en sus relaciones externas. El Estado es siempre una organización política, en la que el poder puede ser democrático o autoritario, y la administración eficiente o ineficiente, pero la lógica de este poder y de esta administración siempre será predominantemente política y no económica. Podemos pensar en un capitalismo de *shareholders* o en un capitalismo de *stakeholders*, dependiendo de la ideología más conservadora o más progresista, pero jamás podremos reducir el Estado a un problema de accionistas con sus intereses económicos; el Estado será siempre un problema de ciudadanos con derechos políticos.

CAPÍTULO 6

FORMAS DE CONTROL

Toda sociedad, para coordinarse, hace uso de un conjunto de mecanismos de control o de coordinación, que pueden ser organizados y clasificados de muchas maneras. A partir de una perspectiva institucional, se puede simplificar diciendo que tenemos tres mecanismos de control fundamentales: el Estado, el mercado y la sociedad civil. En el Estado está incluido el sistema legal o jurídico, constituido por las normas jurídicas y las instituciones fundamentales de la sociedad; el sistema legal es el mecanismo más general de control, que se identifica prácticamente con el Estado, en la medida en que establece los principios básicos para que los demás mecanismos puedan funcionar mínimamente. Por su parte, el mercado es el sistema económico en que el control se realiza a través de la competencia. Finalmente, la sociedad civil –vale decir la sociedad estructurada según el peso relativo de los diferentes grupos sociales– se constituye en un tercer mecanismo básico de control; los grupos sociales que la componen tienden a organizarse, ya sea para defender intereses particulares, corporativos, ya sea para actuar en nombre del interés público; para cualquiera de las dos hipótesis, ellos constituyen un mecanismo esencial de control.⁸²

82. En este trabajo no estoy discutiendo la importancia relativa de estos tres mecanismos institucionales de control. Está claro que la perspectiva de los economistas neoclásicos, que atribuye al mercado un papel absolutamente dominante, es reduccionista. La perspectiva crítica de los economistas evolucionistas, expresada muy bien por Delorme (1995) es más acuciente. Enfatiza el papel de las instituciones y organizaciones, y el carácter dinámico marcado por la diversidad de los mecanismos de control y del contexto sobre el cual ellos operan.

Sin embargo, en lugar del criterio institucional, es posible utilizar un criterio funcional, que se superpone al anterior, pero que no es enteramente coincidente. De acuerdo con este criterio, tenemos también tres formas de control: el control jerárquico o administrativo, que se ejerce dentro de las organizaciones públicas o privadas; el control democrático o social, que se ejerce en términos políticos sobre las organizaciones y los individuos; y el control económico, por la vía del mercado. Este segundo criterio es tal vez más general, y nos permite comprender mejor el espacio que les corresponde a los mecanismos institucionales: al Estado, al mercado y a la sociedad civil.

LA LÓGICA DEL CONJUNTO DE CONTROLES

A partir del criterio funcional, podemos disponer los mecanismos de control relevantes para el análisis en un abanico que va desde el mecanismo de control más difuso, automático, al más concentrado y fruto de deliberación; o del más democrático al más autoritario. Según este criterio, y dispuestos en este orden, tenemos los siguientes mecanismos o tipos de control, además del sistema jurídico-legal: el control por medio del mercado; el control político-democrático, que puede realizarse, por una parte, a través de los mecanismos de la democracia representativa, de la democracia directa y del control social, y por otra, de la transparencia de la información y del control por parte de los medios y de la oposición; y el control jerárquico, que puede ser gerencial, burocrático o tradicional.

El principio general es que será preferible el mecanismo de control que sea más genérico, más difuso, más automático. Por eso, el mercado es el mejor de los mecanismos de control, ya que a través de la competencia se obtienen, en principio, los mejores resultados con los menores costos y sin la necesidad de utilizar el poder, ya sea éste ejercido en forma democrática o jerárquicamente. Por eso la regla general es que siempre que sea posible, el mercado deberá ser escogido como mecanismo de control. Sin embargo, hay muchas cosas que se escapan al control del mercado, sea porque es necesaria una organización como el Estado que garantice institucionalmente el mercado, sea porque existen otros valores además del económico (el mercado sólo controla la eficiencia económica), sea porque los costos de transacción hacen más eficiente la constitución de una organización que la operación de intercambios del mercado, o sea porque también en el plano económico el mercado muchas veces deja de funcionar adecuadamente en función de sus imperfecciones y de la existencia de externalidades positivas, que no son recompensadas, o negativas, que no

son sancionadas por el mercado. En consecuencia, es necesario recurrir a otras formas de control.

La democracia directa o el control social es, en segundo término, el mecanismo de control más democrático y difuso. A través del control social, la sociedad se organiza formal e informalmente para controlar no sólo los comportamientos individuales, sino –y esto es lo que importa en este contexto– para controlar las organizaciones públicas. Puede ocurrir también en el plano político, a través del sistema de plebiscitos o referendos. El control social de las organizaciones públicas puede tener lugar de dos maneras: desde abajo hacia arriba, cuando la sociedad se organiza políticamente para controlar o influenciar las instituciones sobre las cuales no tiene poder formal; o desde arriba hacia abajo, cuando el control social es ejercido formalmente a través de consejos directivos de instituciones públicas no estatales. La democracia directa es la ideal, pero en el plano nacional sólo puede practicarse de manera limitada, a través de sistemas de consulta popular sobre temas muy claramente definidos. La consulta apunta a refrendar o a orientar las decisiones de los representantes democráticamente electos.

En tercer lugar tenemos la democracia representativa. A través de este mecanismo la sociedad se hace representar por intermedio de políticos electos, dotados de mandatos. El Poder Legislativo, en las democracias modernas, está organizado de acuerdo con este principio. A través del parlamentarismo se procura, en parte, trasponer hacia el Poder Ejecutivo el mismo principio. Las limitaciones de este tipo de control son también evidentes, en la medida en que sólo es adecuado para definir leyes generales, no para ejecutarlas.

Para la ejecución de las decisiones, la sociedad depende del control jerárquico, que podrá ser gerencial (racional), burocrático (racional-legal) o tradicional. Weber definió claramente los dos últimos tipos de poder jerárquico. El control tradicional corresponde, en la administración del Estado, al patrimonialismo; el control burocrático, a la administración pública burocrática, en la que los objetivos y los medios más adecuados para alcanzarlos están definidos rígidamente en la ley; el control gerencial, a la administración pública gerencial, que examinaremos con mayor detalle en la próxima sección.

Estos seis tipos de mecanismos por lo general han sido combinados entre sí en las formaciones sociales concretas. En términos históricos, y a partir de una perspectiva optimista de la historia, podemos pensar que en las sociedades primitivas predominaron el control jerárquico tradicional y el control social; en las sociedades precapitalistas complejas, el poder jerárquico tradicional, expresado en el patrimonialismo; en el capitalismo liberal del siglo XIX, el control burocrático combinado con la democracia representativa y el mercado; en el capitalismo burocrático del siglo XX, el control burocrático combinado con la democracia representativa y un mercado regulado; finalmente, en el capitalismo globalizado que está

emergiendo conjuntamente con la reforma del Estado de los años noventa, predominarán, en forma combinada, el control jerárquico gerencial, la democracia representativa, la democracia directa o el control social, y el mercado.

En las sociedades primitivas y en el patrimonialismo, el espacio público y el espacio privado se encontraban confundidos; en el capitalismo liberal el espacio privado se separa y cobra autonomía; en el capitalismo burocrático, el espacio público vuelve a crecer, pero en forma estatal; en el capitalismo del siglo XXI el espacio público volverá a crecer, pero ahora en el plano no estatal del control social.

Esta lógica del conjunto de los mecanismos de control, que orienta la reforma del Estado, tiene por lo tanto un carácter histórico, al tiempo que obedece a algunos principios generales: el principio de la mayor democracia, el principio de la mayor difusión del poder, el principio económico de la eficiencia, el principio de la mayor automatización de los controles, y el principio del aumento del espacio público no estatal. La Reforma Burocrática tuvo lugar en los países centrales en los marcos del capitalismo y del Estado liberal; en los países en desarrollo, como el Brasil, ocurrió ya en los marcos del capitalismo burocrático y del Estado desarrollista. La Reforma Gerencial es un fenómeno del capitalismo globalizado, posmoderno o postindustrial. Es una forma a través de la cual el Estado supera la crisis fiscal endógena que tuvo su inicio en los años setenta, se reconstruye, y enfrenta los desafíos de una sociedad socialmente fragmentada, políticamente democrática, tecnológicamente en un proceso de cambio acelerado, una sociedad y una economía en la cual la tecnología de la información integró en tiempo real las informaciones a nivel mundial.

RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA DEL ADMINISTRADOR

El repertorio de mecanismos de control que analicé en la sección anterior y su lógica histórica, forman parte y pretenden establecer elementos explicativos del sistema general de coordinación del sistema económico. Estos mecanismos están regidos por el criterio de eficiencia en la asignación y por el criterio democrático. Estos mismos criterios pueden ser examinados en un nivel de abstracción más bajo, para comprender el sistema de control de las organizaciones y particularmente del Estado. En tal caso, es necesario excluir el mecanismo del mercado, quedándose sólo con los dos controles relevantes en el seno del Estado: el control democrático y el control gerencial. En esta sección examinaré el problema del control democrático o de responsabilización del administrador público; en la sección siguiente, la cuestión de su control administrativo.

El control democrático es un tema amplio, que incluye toda la problemática de la gobernabilidad y de la afirmación de los derechos de ciudadanía. Las cuestiones de la representación política, de la legitimidad de los gobernantes y de su responsabilización son aquí centrales. Por su parte, en el plano específico de la administración pública, la cuestión fundamental es la de cómo controlar la burocracia, de modo que ella actúe de acuerdo con u orientada hacia el interés público. O, en otras palabras, es el de la responsabilización del administrador público ante la sociedad. La respuesta burocrática a esta interrogante, consagrada en el derecho administrativo, pero que también se encuentra con frecuencia en los textos recientes que sostienen la teoría del principal-agente, es tan simple como insatisfactoria. Existiría control democrático o responsabilización cuando el burócrata obedece las restricciones impuestas por la ley y, adicionalmente, dentro de la discrecionalidad establecida por la ley, cuando el burócrata (el agente) obedece las decisiones del político electo (el principal). La idea de que el control del burócrata se logre a través de la previsión legal de sus acciones lleva a todas las distorsiones burocráticas que se analizan en este libro. Por otra parte, la perspectiva del principal-agente es sólo una generalización interesante, que obviamente no resuelve el problema. La dificultad de hacer que el político se responsabilice más ante la sociedad es tal vez el mayor desafío de las democracias modernas.⁸³ No sólo eso. Es un equívoco formalista pensar que el administrador público sólo es responsable ante los políticos y el Estado; es también responsable ante la sociedad, ya que además de agente burocrático es un agente político, ejerce funciones políticas.⁸⁴ Otro equívoco es imaginar que al político, en cuanto representante del pueblo, le cabe formular políticas públicas, mientras que al administrador público le cabe la tarea de ejecutarlas. La investigación de Aberbach, Putnam y Rockman (1981) al respecto es definitiva. Estos tres autores distinguieron cuatro actividades relativas a las políticas públicas –articulación de ideales políticos, intermediación de intereses, formulación, e implementación– y verificaron que la primera es casi exclusiva de los políticos y la última sólo tarea de los burócratas, mientras que las dos intermedias son compartidas entre los dos grupos.⁸⁵

83. De acuerdo con la definición de Przeworski (1996:20), "los gobiernos son 'responsabilizables' si los ciudadanos pueden discernir si el gobierno está actuando de acuerdo con los mejores intereses de la ciudadanía y sancionar sus acciones, de modo que en las elecciones, aquellos postulantes que actúan en el sentido de los mejores intereses de la ciudadanía ganan las elecciones y aquellos que no lo hacen así, son derrotados". Queda claro, por esta definición, cuán difícil es alcanzar este objetivo democrático.

84. En un trabajo reciente, Peters (1996:15), por ejemplo, incluía entre las ideas que ya no son verdaderas, la premisa del servicio público apolítico.

85. Para una verificación empírica de la autonomía política del burócrata, a partir del modelo principal-agente, ver Wood (1988).

Gruber (1987) examinó el problema del control democrático de los administradores públicos o burócratas desde el punto de vista de la imposición de restricciones. No identificó, sin embargo, estas restricciones con las de carácter legal o burocrático. Por el contrario, sugiere que los controles tienen ya sea un carácter más procedimental, estableciendo la forma por la cual son tomadas las decisiones sobre políticas públicas, ya sea un carácter sustantivo, definiendo los objetivos o el ámbito de la acción del administrador público. Todas las decisiones involucran un aspecto procesal y uno sustantivo, y pueden ser restringidas por mecanismos de control específicos, que varían en términos de ser más estrictos o más laxos. De esta manera, Gruber construyó un modelo a partir de dos coordenadas: la vertical, que indica las restricciones procesales y la horizontal, que indica las sustantivas. Dependiendo del grado de utilización de estas restricciones y de la combinación entre ellas, define cinco tipos de control: (a) participativo; (b) a través de relaciones de clientela; (c) a través de la búsqueda del interés público; (d) a través de la responsabilización; y (e) autocontrol. Los que proponen el control participativo acentúan el aspecto procesal de la decisión, enfatizando la importancia de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Los defensores del control a través de relaciones de clientela están más interesados en los resultados de las decisiones o de las políticas públicas, en tanto ellas atienden a los intereses de los ciudadanos. Los abogados del control a través de la búsqueda del interés público cuentan con el control de los políticos sobre los burócratas para que, sustantivamente, se garantice el interés público. Los proponentes del control a través de la responsabilización priorizan los controles procedimentales que incluyen formas de auditoría, establecimiento de *ombudsmen*, de consejos de administración y exigencia de transparencia. Finalmente, en el caso del autocontrol, sus defensores cuentan con los valores profesionales del administrador público.

En realidad, el control democrático de los burócratas incluye la combinación de todos estos controles. En la democracia, los ciudadanos no pueden partir de la premisa de que los administradores públicos representan sus intereses, ni que los políticos lo hagan, aun cuando en relación con los políticos electos exista, por lo menos, la presunción de que representan a los electores. Los controles sobre la burocracia, por su parte, implican costos. Si se tratase de controles principalmente procedimentales de carácter legal o burocrático, harían al servicio público menos eficiente. Si involucrasen extensas auditorías, harían necesaria la contratación de otros burócratas para controlar burócratas. Por otra parte, si se quisiese contar con el espíritu público de los políticos y su poder sobre los burócratas, o con el autocontrol de los propios burócratas, no sería realista. Finalmente, si se contase sólo con el control social de los ciudadanos, ya sea en la definición de las políticas, ya sea en la evaluación de los resultados, podría perderse efectividad en cuanto a restringir a los burócratas. La Reforma Gerencial incluye todos estos

controles, que se suman, pero a partir de una perspectiva pragmática, que cuenta con la iniciativa y el espíritu de los administradores públicos, con el control de resultados formalmente establecidos, y con la participación de los ciudadanos, tanto en la decisión sobre las políticas como en cuanto a la comprobación de su realización.

Przeworski (1996) percibe tres tipos de relación principal-agente: gobierno-ciudadanos, políticos-burócratas, y ciudadanos-políticos. En la medida en que el gobierno está constituido por políticos, la relación entre ciudadanos y políticos es por consiguiente circular, con los dos grupos controlándose mutuamente. Por su parte, la relación políticos-burócratas sería lineal, con los políticos estableciendo incentivos y sanciones para inducir a los administradores públicos a cumplir con sus obligaciones. En la práctica no es esto lo que ocurre. La relación entre políticos y administradores es también circular, con el establecimiento de controles mutuos. Por otro lado, también los burócratas, a través del control social y del control de la prensa, responden directamente a los ciudadanos.⁸⁶ La autonomía relativa de los administradores públicos deriva no sólo del hecho de que, como señala Przeworski (1996:12), "es imposible legislar de manera de especificar las acciones de los agentes en toda circunstancia", sino porque es mucho más racional dotar al administrador público de un razonable grado de autonomía y responsabilizarlo *a posteriori*, con la utilización de mecanismos burocráticos (control vertical de los propios administradores públicos, control horizontal de los órganos especializados de control) y de mecanismos políticos (control jerárquico de los políticos en el gobierno, control de los políticos de oposición, control social, control de la prensa).

El criterio de control o de responsabilización deberá ser político antes que técnico (o "racional"), no siendo legítimo justificar las políticas públicas simplemente a partir de la competencia técnica. Cabe a la sociedad, directamente o a través de sus representantes políticos, definir los objetivos a ser logrados. Y su control se ejercerá tanto sobre los políticos como sobre los administradores públicos. Para el control de los primeros existen los mecanismos formales de la democracia representativa; para el control de los segundos están surgiendo nuevos mecanismos de control o de responsabilización, que la Reforma Gerencial aprovecha y profundiza, institucionalizándolos. Según observa Sutherland:

"Las propias instituciones públicas deben ser configuradas de modo que haya un camino claro, constituido por instituciones establecidas y conocidas,

86. Según señala Franz (1996:7): "El problema de la reforma de la burocracia es (y será siempre) el problema del *ciudadano* para controlar a la burocracia. Cuando se discuten reformas burocráticas alternativas, por consiguiente, se deberían evaluar en términos del principal, vale decir en última instancia, el ciudadano."

para que el público pueda obligar al gobierno a cumplir la voluntad pública." (1993:25)

Ejemplos de instituciones que hacen viable la participación de los ciudadanos o el control social de los servicios públicos y, más ampliamente, del Estado, son los consejos de administración, en que la sociedad civil se encuentra efectivamente representada, los consejos de usuarios, los consejos de padres y maestros en escuelas, organizaciones no gubernamentales orientadas hacia el control social, etc. Instituciones de esta naturaleza forman parte del sector público no estatal "en tanto control".⁸⁷ Ellas muestran diferentes grados de formalización, pero en las democracias contemporáneas, especialmente en el nivel local, han venido adquiriendo una importancia creciente en la medida en que logran un control efectivo de la burocracia. La descentralización cada vez mayor de las actividades del Estado hacia el nivel local es en parte resultado de este hecho. El control de los servicios públicos por los representantes electos de los ciudadanos a nivel nacional o central es siempre una garantía democrática, pero sólo admite ser realizado en un nivel muy general. Por otra parte, la creencia en la posibilidad del planeamiento y del control central de los servicios del Estado por una burocracia racional disminuye día a día, en tanto aumenta la confianza de que en el nivel local, cada vez más, es y será posible controlar socialmente al Estado y a su burocracia.

CONTROLES GERENCIALES

Los controles políticos son propios del Estado. Por su parte, éste, como toda organización, adicionalmente necesita controles administrativos, que siempre han de estar basados en el principio de jerarquía. Los controles administrativos clásicos o burocráticos son dos, de diferente naturaleza: verticales y horizontales. El control vertical burocrático por excelencia es el control legal de procedimientos: para garantizar su racionalidad y evitar la arbitrariedad, los procedimientos se encuentran definidos por la ley, siguiendo el principio general de la universalidad de procedimientos. De esta forma, se logra, a un tiempo, el control administrativo y democrático del administrador público. El control horizontal es el de la división de

87. Ver Bresser Pereira y Cunill Grau, orgs. (1998). Este libro se organizó sobre la base de la existencia de dos tipos de instituciones en el sector público no estatal: aquellas orientadas hacia el control social y aquellas orientadas hacia la producción de servicios sociales. El texto que sirvió de término de referencia para el libro (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998), explica la distinción.

poderes, del sistema de *checks and balances*, y de los sistemas de auditoría interna y externa. De esta forma, se procura evitar la corrupción, limitar el nepotismo y garantizar el imperio de la ley.

En el caso de la administración pública gerencial, los controles *pari passu* de procedimientos y el sistema de *checks and balances* siguen siendo utilizados, aunque han perdido importancia relativa. Inclusive en el plano jerárquico están siendo cada vez más sustituidos por el control *a posteriori* de resultados previamente establecidos; en el plano de los cuasi-mercados, por la competencia administrada entre entidades a las cuales les fue garantizada la autonomía gerencial; y en el nivel político, por los controles democráticos: la transparencia de los actos públicos, los controles realizados por organizaciones y consejos públicos no estatales o del tercer sector, y el control de la prensa y de la oposición. Los controles sociales son esenciales en la administración pública gerencial, en la medida en que compensan la reducción del control legal de procedimientos, y porque complementan el control de resultados. Éste, a su vez, en la medida en que define con más precisión los indicadores de desempeño de la organización, facilita el propio control democrático ejercido por los ciudadanos (Levy, 1998).

La estrategia de control de resultados fue desarrollada en los años cincuenta por Peter Drucker (1954, 1964), como un corolario de la política de descentralización de la autoridad para las unidades de negocios de las empresas. La descentralización implica dar mayor autonomía de gestión a las unidades descentralizadas. Para esto, es necesario definir objetivos y metas precisas, y establecer directrices claras que orienten a los administradores en la consecución de los objetivos. En la administración pública gerencial el control de resultados sustituye el control de procedimientos legales, y utiliza como principal herramienta el contrato de gestión en el cual son definidos indicadores de desempeño claros para las instituciones descentralizadas.⁸⁸

RESULTADOS Y PROCESOS: GESTIÓN DE LA CALIDAD

En las estrategias de gestión más recientes, se ha puesto el énfasis en el control de procesos. ¿Significa esto una vuelta atrás hacia la administración burocrática? ¿La negación del control de resultados? En modo alguno. No debemos

88. Entre los estudios sobre eficiencia y medición de resultados ver, entre otros, Zapico y Mayne (1995), PUMA (1997).

confundir control de resultados, con una permanente definición y redefinición de los procesos de trabajo, que es una estrategia gerencial por excelencia, con el control de procedimientos, que caracteriza a la administración burocrática.

Las estrategias más exitosas de gerencia, desarrolladas en el ámbito de la administración de empresas, fueron probablemente las de Gerencia de la Calidad Total, que tiene su origen en los trabajos de Deming (1982), desarrollados a partir de los años cincuenta en el Japón, y posteriormente sistematizados por los propios japoneses, principalmente a través de la JUSE (Japanese Union of Scientists and Engineers)⁸⁹ y la reingeniería, que fue sistematizada por Hammer (1990) y Hammer y Champoy (1993,1995). En estas estrategias, y principalmente en la gerencia de la calidad total, que viene siendo ampliamente adoptada en las reformas gerenciales en curso en los países de la OCDE (Löffler, 1996), un hecho que ha sido sumamente enfatizado es que no es suficiente con basar la gestión en los resultados. Las organizaciones necesitan también comprender profundamente los procesos formales (e informales) que utilizan para producir resultados, y sus empleados necesitan tener capacidad y condiciones para monitorear y ajustar estos procesos.

A este respecto, Deming es enfático y radical. Entre los catorce puntos que desarrolla sobre la gerencia para la calidad total, el décimo primero, en la versión de 1985, dice: "Use métodos estadísticos para proseguir el mejoramiento de la calidad y de la productividad, y elimine patrones de trabajo que prescriban cuotas numéricas". En la versión de 1986 aparece en forma explícita: "Elimine la administración por objetivos".⁹⁰ En realidad, Deming no tiene nada en contra de la administración por resultados, y no ignora la necesidad de definir indicadores de desempeños cuantitativos. Pero considera inaceptable la definición de objetivos o de resultados para un trabajador, un departamento o una empresa, sin que la administración haya definido con claridad cuáles habrán de ser las mejoras en los procesos, que permitirán alcanzar esos objetivos. De acuerdo con Falconi Campos:

"Los items del control de un proceso son índices numéricos establecidos sobre los efectos de cada proceso para medir su calidad total... Nunca se debe establecer un ítem de control de algo sobre lo cual no se pueda 'ejercer el control', vale decir, actuar sobre la causa de la distorsión."
(1992:19)

89. Edward Deming fue un estadístico e ingeniero, consultor de empresas y profesor de la Universidad de Nueva York, que a partir de las investigaciones de Walter Shewhart sobre el control de calidad estadístico de procesos de trabajo, inició en el Japón la implementación de una estrategia de gerencia que los japoneses, que la desarrollaron, denominaron Control de Calidad Total (TQC -Total Quality Control-). Para una historia de cómo surgieron y se desarrollaron estas ideas, ver Nancy R. Mann (1985)

90. Citados en Mann (1985:27-29).

Para ello, la continua revisión de los procesos de trabajo, el llamado "ciclo Deming", que apunta al aumento de la productividad, es esencial. Esta revisión deberá tener lugar con la participación, en cada nivel, de los propios trabajadores que ejecutan la tarea. Por esto, el programa de calidad del Gobierno Federal fue denominado Programa de Calidad y Participación. Se quitó la expresión "total", aunque no debe olvidarse que con ella lo que se quiere es perfeccionar de tal forma el proceso productivo, que los errores sean mínimos, con lo cual casi se llegaría a obviar el control de calidad del cual nació la estrategia.

Por otra parte, es importante no olvidar que esta estrategia de gerencia fue desarrollada por ingenieros y estadísticos. Esto no les impidió tener una visión de la importancia de la participación de los trabajadores en la definición del proceso de trabajo, como forma de motivación. Pero la gerencia para la calidad, dado su origen, es esencialmente una estrategia de excelencia en la manufactura, en la producción de bienes y servicios. Es una estrategia de gerencia que necesita ser adoptada por la alta administración de la organización, y que incluye la planificación estratégica. Así, como la propia planificación estratégica, involucra la definición de la misión, de las metas y de los macro-procesos, considerando el ambiente interno, y especialmente el ambiente externo en el que la organización opera. Pero el énfasis no está, en absoluto, en la planificación estratégica, sino en el control de la calidad, en la revisión de los procesos "hasta que se consiga tener un control estadístico de la calidad". Cuando se habla de la planificación estratégica, es común centrarse en los grandes objetivos, en una visión general de la empresa, y dejar de lado el aumento de la productividad en la producción. En la administración de empresas, es común la afirmación de que el enfoque puede ser de producción, financiero o de mercado. La gerencia de la calidad total adopta un enfoque de producción, aunque no subestima la perspectiva del *marketing*. De acuerdo con lo que plantea Falconi Campos (1992:2-14, bastardilla del autor), "el verdadero criterio de la calidad es la *preferencia del consumidor...* La Calidad está directamente vinculada a la satisfacción del cliente interno y externo". Ello no obstante, el mensaje principal que el sector privado recibió de Deming y sus asociados, y que más recientemente está recibiendo el sector público, es que es necesaria y posible la excelencia en la producción, que podrá alcanzarse a través de la revisión continua del proceso de trabajo, con el empleo de técnicas estadísticas de control de calidad del proceso.

CAPÍTULO 7

REFORMA GERENCIAL Y DEMOCRACIA

La Reforma Gerencial ocurre en el marco del régimen democrático. Si la globalización obliga a las administraciones públicas de los estados nacionales a ser modernas y eficientes, la revolución democrática de este siglo que está terminando las obliga a ser, de hecho, públicas, orientadas hacia el interés general, en lugar de ser autorreferidas o sometidas a intereses de grupos económicos. Para que esto acontezca, Cunill Grau (1997) centra su atención en lo público no estatal en tanto control social y propone la idea de la “publicación” de la administración pública –vale decir, hacer “pública” una “administración pública” que en la práctica atiende a intereses privados–. Su expectativa es que tenga lugar una rearticulación de las relaciones entre sociedad y Estado, que se transite desde una matriz Estadocéntrica hacia una matriz sociocéntrica, a partir de una reforma administrativa que ataque cuatro puntos básicos: la apropiación privada del Estado; la actuación autorreferida de la burocracia; la falta de responsabilidad pública (“*accountability*” o responsabilización); y la ineficiencia, o sea el mal uso de los recursos por el Estado. Son éstos los objetivos básicos de la Reforma Gerencial, que presuponiendo el régimen democrático y procurando, en su ámbito, profundizarlo, recurre en forma creciente al control social, que no debe limitarse a la ejecución de las políticas públicas, sino también incidir en su formulación.

La lucha contra la captura del Estado por parte de intereses particulares, la defensa del patrimonio público, la utilización de los recursos escasos de los contribuyentes de manera de atender al interés general o, en otras palabras, la afirmación del derecho de la ciudadanía a la *res publica*, es sin duda el objetivo principal

de la Reforma Gerencial. A través de la afirmación de estos derechos ocurre, inclusive, la publicación de la administración pública. La Reforma Burocrática tenía este objetivo, pero en la medida en que tuvo lugar predominantemente en el ámbito de regímenes políticos no democráticos o predemocráticos, sólo lo logró en forma limitada. La Reforma Gerencial, que sólo tiene sentido cuando se profundizan las formas de democracia representativa y de democracia directa o de control social, además de ser un instrumento de eficiencia administrativa, es también un medio de afirmación democrática de los derechos ciudadanos.⁹¹

RESTRICCIÓN-EFICIENCIA Y RESTRICCIÓN DEMOCRÁTICA

A pesar de que la motivación inicial para la reforma del Estado actualmente en curso en todo el mundo haya sido económica, la determinante impuesta por la ineficiencia no es la única que la rige; existe también una determinante democrática: si vivimos en democracia, la naturaleza y la extensión de la intervención estatal dependerá naturalmente de la voluntad de los ciudadanos. La restricción-eficiencia parece ser hoy la única relevante; la lógica del uso más económico o "más racional" de los recursos, que se tornó dominante con la emergencia del capitalismo, asumió un papel fundamental en el mundo contemporáneo, porque el proceso de globalización que caracterizó al último cuarto de siglo impuso a los países y a sus empresas un grado de competencia nunca visto anteriormente, exigiendo de sus respectivos Estados patrones de eficiencia jamás imaginados. Sin embargo, esta lógica, que tiene en el mercado y en la administración los principales instrumentos de economicidad o de eficiencia, está muy lejos de proporcionar la anhelada eficiencia –que está en el plano de la racionalidad instrumental o de la escogencia de los medios más adecuados para alcanzar los fines establecidos– y más lejos aún de asegurar un criterio para la correcta escogencia de los fines y de las prioridades a ser establecidas entre ellos. Otra lógica o restricción es la democrática.

Vivimos actualmente, particularmente en Europa y en las Américas, en democracia. Esta fue la gran conquista política del siglo XX. Ahora bien, en un régimen

91. No confundir la expresión "publicación", acuñada por Cunill Grau, con la de "publicización", sugerida por mí para significar la transformación de entidades estatales en públicas no estatales, más específicamente en organizaciones sociales. La idea de publicación de la administración pública refleja la necesidad de oponerse a su captura por parte de los intereses privados, así como de rescatar su carácter político.

democrático la determinante o la lógica económica no puede ser soberana. Será siempre importantísima, pero la determinante democrática deberá prevalecer cuando se trata de realizar acciones colectivas a través del Estado. Las decisiones políticas, que inclusive garantizan el funcionamiento del mercado y de la administración, deberán ser necesariamente el resultado del debate público y de la formación de consensos o de mayorías. Sólo entenderemos la naturaleza de las reformas por las que están atravesando los Estados en los años noventa, si comprendemos e integramos estas dos determinantes.

La determinante económica de la reforma del Estado es bien conocida. Los hombres de negocios con frecuencia piensan que ella es la única determinante posible; los tecnócratas, que es la única racional o legítima. Pero existe una segunda determinante que se impone en los procesos de reforma del Estado que vienen teniendo lugar en este fin de siglo: la determinante política, y más específicamente, la determinante democrática. Muchas veces esta determinante es confundida con formas populistas de resolver los conflictos, pero se trata de una simplificación peligrosa. Si vivimos en democracias, las reformas sólo podrán realizarse si cuentan con el apoyo de la sociedad, de los ciudadanos con poder de voto.

Quizás esta dificultad para comprender la determinante democrática resulte del carácter históricamente reciente de la democracia. Aun cuando podamos hablar de la democracia griega, la afirmación de los derechos políticos de votar y ser votado es un fenómeno del siglo XX, así como la afirmación de los derechos civiles —de libertad y de propiedad— sólo adquirió preponderancia en el siglo XIX. El siglo XX estuvo marcado por guerras y genocidios atroces, pero en compensación, fue el siglo de la democracia. Incluso en los países más avanzados políticamente, el régimen democrático sólo pasó a predominar en este siglo. Las democracias que prevalecieron en Gran Bretaña, en los Estados Unidos y en Francia durante el siglo XIX eran muy relativas. Eran democracias censitarias y masculinas, en las que sólo la burguesía propietaria tenía derechos de ciudadanía. Sólo en este siglo la democracia se generalizó como régimen político: en la primera mitad del siglo en los países desarrollados, y en la segunda en los países en desarrollo. Esto ocurrió en la medida en que la apropiación del excedente a través del mercado pasó a ser predominante, con la emergencia del capitalismo y del liberalismo. A partir de este momento, la democracia no sólo se hizo viable, sino que además se reveló como siendo el régimen político que mejor garantiza los derechos de ciudadanía, el régimen político más estable. En el pasado, la democracia no fue el régimen político preferido por los filósofos políticos, debido a la inestabilidad que en ella percibían. Sin embargo, a partir del momento en que el excedente económico pudo ser apropiado sin recurrir a la violencia directa, a través del mecanismo del mercado, fue posible establecer de manera sólida y legítima, primero los principios liberales y seguidamente los de la democracia representativa.

Si la determinante política precede a la económica, en la medida en que el mercado y la administración sólo pueden funcionar bien si la propiedad y los contratos están garantizados por el Estado, cuando el régimen político es democrático, la determinación política se torna decisiva, porque además de la legitimación basada en el poder puro y simple, tiene que haber una legitimación ética basada en el apoyo popular. La determinante económica se basa en la eficiencia o en la racionalidad instrumental, en tanto que la política se basa en el poder. Cuando el poder pasa a tener un basamento ético, garantizado por la democracia, aumenta la importancia de la legitimidad en la escogencia de los fines, así como de los medios para alcanzarlos. La determinante económica sigue siendo fundamental, incluso porque pretende ser, y muchas veces lo es, racional; pero la determinante democrática será predominante. Cuando existe democracia, la razón económica se subordina no sólo de hecho, sino también legítimamente, a la política. Especialmente cuando hablamos de reformas, como es el caso en este libro, nos estamos refiriendo al uso del poder político. Ahora bien, el poder invocado en nombre de la razón puede ser fuerte, pero no tiene la legitimidad del poder ejercido en nombre del *demos*.

DEMOCRACIA Y MORALIDAD

Mientras que la Reforma Burocrática suponía un régimen liberal, pero autoritario, la Reforma Gerencial presupone la existencia de la democracia. La transición del feudalismo, o más ampliamente, de las formas patrimonialistas de dominación, hacia el capitalismo, fue ideológicamente presidida por el liberalismo. Con base en la legitimación ideológica proporcionada por el liberalismo, se consagró la separación entre el patrimonio del Estado y el patrimonio personal del príncipe, y se garantizaron la propiedad privada y los contratos, viabilizando el funcionamiento del capitalismo o de la economía de mercado. Para que esta separación de patrimonios se completase, sin embargo, era necesario proteger al Estado contra el nepotismo y la corrupción del príncipe, o más ampliamente, de los políticos gobernantes. La Reforma Burocrática fue pensada con estos fines. Por su intermedio se definía un cuerpo de funcionarios profesionales, escogidos según el criterio del mérito, dotados de estabilidad en el empleo, que administrarían el Estado con el mínimo posible de autonomía, siempre de acuerdo con la ley y los reglamentos. Esto era necesario porque no se contaba con las instituciones democráticas de una prensa, una oposición y una ciudadanía, libres y actuantes para controlar el poder de los políticos. Se utilizó igualmente a los burócratas para que, dotados de una relativa autonomía en relación con la política, pero con poca autonomía para

tomar decisiones, realizaran este control. A los burócratas les cupo administrar "en los términos que marca la ley", de acuerdo con el principio de universalidad de procedimientos, sin hacer uso de la discrecionalidad. De esta manera, al tiempo que se atribuía a los administradores un papel de control moral estratégico, se les sustraía la autonomía para tomar decisiones.

La garantía de moralidad pública recaería sobre la ley, o más ampliamente, sobre un sistema institucional al mismo tiempo liberal y burocrático, basado en normas estrictas y detallistas, y un sistema de división de poderes, de *checks and balances*, y de auditorías internas y externas. Igualmente recaería sobre los burócratas, en la medida en que éstos, apoyados en la estabilidad de sus empleos, tendrían las condiciones para enfrentar la corrupción y el nepotismo clientelista de los políticos o de sus jefes burócratas. Con esto, sin embargo, el Estado y los administradores públicos perdían una parte importante de su propio control sobre los burócratas, que tanto podían utilizar su estabilidad para defenderse de las presiones, como para no trabajar, no cooperar.

La Reforma Gerencial no niega el papel de control de la moralidad pública atribuido a los funcionarios públicos y a todo el sistema de división de poderes o de *checks and balances* que fue montado en el Estado moderno para evitar la corrupción. Tampoco rechaza la necesidad de leyes y reglamentos que ayuden a garantizar la moralidad pública. Sólo afirma que existe una correlación positiva entre autonomía del administrador público y eficiencia, y un *trade-off* entre autonomía y corrupción. Cuanto mayor sea la autonomía, cuanto más descentralizadas y desconcentradas sean las acciones, cuanto más controles *a posteriori*, por resultados y por competencia administrada, más eficientes serán los servicios públicos; en contrapartida, mayor será el riesgo de corrupción y clientelismo.

Sin embargo, en este *trade off*, el péndulo se desplaza en el sentido de una mayor autonomía, porque en las sociedades democráticas se han desarrollado formas de control *a posteriori* de la actividad pública, que son efectivas en el control de la corrupción y del clientelismo. Además de los mecanismos burocráticos de control externo e interno (tribunales de cuentas, sistemas de control interno), se cuenta con los controles democráticos realizados por el parlamento, particularmente por los partidos de oposición, por los consejos formales e informales de control social, y principalmente el control realizado por la prensa. Porque existen mecanismos democráticos de control, o en otras palabras, porque la administración pública gerencial presume la existencia de un régimen democrático razonablemente establecido, es posible conceder más autonomía a los administradores públicos. Esta mayor autonomía da como resultado no sólo una mayor eficiencia, sino que también debe favorecer el aumento del nivel de moralidad pública.

La premisa comportamental que subyace a esta afirmación es que la autonomía no sólo es un factor motivador de eficiencia. Es también un estímulo al respeto

a los valores éticos, siempre y cuando exista un sistema *a posteriori* de control. Desde el momento en que el administrador público recibe autonomía gerencial y pasa a ser controlado por resultados, se hace mucho más difícil para sus superiores, burócratas o políticos, justificar políticas clientelistas. Ellas no sólo son formalmente incompatibles con la administración pública burocrática, sino que están sustantivamente en contradicción con la autonomía y la responsabilidad gerencial.

Aun teniendo una visión cínica del ser humano, como motivado exclusivamente por su propio interés, no es difícil percibir que en el momento en que la sociedad le atribuye autonomía y responsabilidad, el individuo pasa a tener una misión y tiende a volverse más interesado en mostrar un buen desempeño, tanto en el plano de la eficiencia como en el plano moral. Por otra parte, si en una forma más realista, admitimos que el ser humano también se motiva por razones nobles, que el interés público también puede ser un factor motivador de políticos y funcionarios públicos, el hecho de que la persona disponga de un grado razonable de autonomía y de la responsabilidad correspondiente, la lleva a poner mayor empeño en la prosecución de los objetivos sociales.

Por otra parte, en relación con el problema de la estabilidad en el empleo de los funcionarios públicos, la Reforma Gerencial reduce esta estabilidad, aproxima al funcionario público al trabajador privado, para no incurrir en el costo de funcionarios desmotivados y desinteresados, que poco o nada trabajan, pero que no pueden ser despedidos. Puede hacerlo porque la necesidad de proteger la autonomía del Estado a través de la estabilidad de los funcionarios disminuyó significativamente en la medida en que se tienen regímenes democráticos, en la medida en que la prensa es libre, y que la práctica de destituir funcionarios por motivos políticos es considerada como absolutamente inaceptable. Mientras no teníamos democracia, la estabilidad de los funcionarios era necesaria; cuando la democracia se establece, ella puede flexibilizarse considerablemente, debiendo ser garantizada en forma parcial para las carreras de Estado, y en forma absoluta sólo para jueces y fiscales.

¿AUTONOMÍA O AISLAMIENTO?

La Reforma Gerencial promueve la autonomía administrativa de las agencias o servicios públicos. Esta autonomía, sin embargo, no debe ser confundida con el llamado "aislamiento burocrático", que se define como la independencia de ciertas agencias burocráticas del poder político. Como la reforma es intrínsecamente democrática, obedece a los principios del Estado de derecho, por lo que respeta el principio de la "universalidad de procedimientos", pero éste no es compatible con

la idea (o la propuesta) de aislamiento burocrático. La universalidad de procedimientos, el imperio de la ley, el Estado de derecho, son esenciales para la democracia. La administración pública burocrática, en la medida en que es una forma de dominación "racional-legal", es coherente con la democracia. En el momento histórico en que fue implantada, se constituyó en un instrumento fundamental contra el patrimonialismo entonces dominante. En este marco, el aislamiento burocrático sólo tendría sentido si fuese entendido no como la conquista de la autonomía por parte de la burocracia –que sería portadora de valores "racionales"– contra los políticos –que representarían el clientelismo– sino como la autonomía concedida de forma democrática, por los políticos, a la burocracia. En realidad, la expresión surge en regímenes autoritarios, generalmente de carácter militar, en los cuales la burocracia militar en el poder decide preservar ciertas áreas de actuación del Estado, de la influencia de los políticos que le sirven de apoyo. En la actualidad, sin embargo, el régimen autoritario ha sido sustituido por el democrático, y aunque el patrimonialismo siga existiendo en el país, en la forma de clientelismo, no es legítimo suponer que sea la forma dominante de hacer política, ni es aceptable el aislamiento democrático como una forma de garantizar la eficiencia o la racionalidad a la administración pública.

La legítima preocupación de los analistas del Estado brasileño por el clientelismo, condujo a una identificación de la administración pública burocrática con la universalidad de procedimientos y con el aislamiento burocrático, que en ciertos casos, da lugar a contradicciones curiosas. Edson Nunes (1984), en su notable estudio sobre el Estado brasileño, procuró demostrar cómo el aislamiento burocrático y la universalidad de procedimientos, que caracterizarían a la administración pública burocrática, constituían una alternativa al clientelismo. En sus propias palabras:

“La universalidad de procedimientos y el aislamiento burocrático son muchas veces percibidos como formas apropiadas de contrarrestar el clientelismo. La universalidad de procedimientos, basada en las normas de impersonalidad, derechos iguales ante la ley, y *checks and balances*, podría refrenar y desafiar los favores personales. Por otra parte, el aislamiento burocrático es percibido como una estrategia para superar el clientelismo a través de la creación de islas de racionalidad y de especialización técnica.” (1984: 33-34)

La universalidad de procedimientos es una característica esencial de los regímenes democráticos, pero no implica la adopción de la administración pública burocrática. La administración pública gerencial es tanto o más consistente con el Estado de derecho sin por ello reducir al administrador público a la obediencia de normas burocráticas rígidas. En cuanto al aislamiento burocrático, ésta es una

expresión precisa, que refleja la preocupación de los economistas y científicos políticos que estudian los países en desarrollo marcados por el populismo y el clientelismo. Ante este hecho, la capacidad de algunas agencias burocráticas para conseguir "aislarse", vale decir, para quedar libres de las influencias políticas corruptoras, se tornó un objetivo a ser logrado. De esta forma, la burocracia pública, vista como la cristalización de la racionalidad, lograba erigir barreras contra el clientelismo.⁹² Y se verificaba en la práctica, el problema de la "autonomía relativa de la burocracia", que fue uno de los temas centrales de la teoría política con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. No es pertinente ahora volver a esta discusión tan amplia. No hay duda de que la burocracia, en tanto tercera clase social en el capitalismo contemporáneo, tiene una autonomía relativa que deriva de su monopolio de conocimiento técnico y organizacional.⁹³ La defensa del aislamiento burocrático, sin embargo, no tiene sentido en un Estado democrático. La autonomía de las agencias o servicios públicos, en el marco de la democracia, sólo es legítima si ha sido decidida por los políticos, en el Parlamento, en tanto representantes del pueblo. O sea, si los políticos electos deciden democráticamente conceder una autonomía mayor a determinadas agencias. Pero ello no garantiza racionalidad o eficiencia.

Schneider realizó, en la primera mitad de los años noventa, una investigación cuya premisa fue de que "la autonomía burocrática contribuía con una intervención eficaz por parte del Estado". Sin embargo, al final concluyó señalando "la necesidad de revisar el argumento":

"La autonomía burocrática, de por sí, puede no ser suficiente sin un clima general de colaboración y comunicación entre el empresariado y la burocracia. Los estados eficaces muestran una combinación de aislamiento y colaboración, que Evans llama el 'Estado inserto'." (1995:41)

La propuesta central de la Reforma Gerencial es la autonomía del gerente público, es garantizarle mayor autonomía decisoria, bajo un estricto control por parte de la sociedad. De esta forma, él recibe no sólo una mayor delegación de autoridad del núcleo estratégico del Estado, sino también adquiere mayor autonomía en relación con los políticos clientelistas. Esta autonomía decisoria viene dada en el marco de la universalidad de procedimientos, a través de la ley. La universalidad de procedimientos, en lugar de significar la obediencia rígida de las normas por parte del administrador público, significa en el caso de la administración pública

92. Ver, en este sentido, Evans (1989) y Haggard (1990).

93. Traté extensamente este tema en mis trabajos sobre la tecnoburocracia, escritos en los años '70 y reunidos en *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia* (Bresser Pereira, 1981).

gerencial, autonomía garantizada por la ley. Son los políticos democráticos quienes, poco a poco, en la medida en que se perfecciona la democracia y que aumentan los controles de los medios y de los electores sobre ellos, prefieren conceder a través de medidas legales –las instituciones que en último término constituyen o viabilizan la Reforma Gerencial– la necesaria autonomía para las agencias del Estado. Esta autonomía generalmente comienza por las agencias más estratégicas, en las cuales el conocimiento técnico es más importante, y es mayor el peligro de crisis generalizada en caso de mala administración. En estas agencias el control clientelista puede ser más nocivo –y al fin de cuentas, políticamente más negativo– como es el caso del Banco Central y de los organismos reguladores. En corto plazo, la autonomía gerencial y la autonomía en relación a la política clientelista, se van extendiendo a las demás agencias. Los sectores que quedan para el final son aquellos en que la injerencia clientelista puede ser menos nociva. Por lo general, son los sectores sociales los que quedan de últimos, inclusive porque todos se consideran competentes para tomar decisiones en esta área, y los perjuicios, pese a que pueden ser graves, son siempre localizados. En estas circunstancias, la autonomía de gestión de las agencias es compatible con la universalidad de procedimientos. En realidad, en las democracias, la autonomía es decidida por el Poder Legislativo y garantizada por el Poder Judicial. Sin embargo, cuando en nombre de la lucha contra el clientelismo, la universalidad de procedimientos es llevada al extremo, en la administración pública burocrática, ello impide que el administrador público tenga autonomía de gestión, confundándose con la discrecionalidad ilegítima. La Reforma Gerencial afirma la autonomía de gestión y rechaza el clientelismo de forma más directa, menos contradictoria.

En realidad, es preciso distinguir con claridad dos tipos de autonomía del administrador público: autonomía gerencial en relación con las presiones de los políticos clientelistas, y autonomía gerencial en relación con procedimientos legales estrictos. El segundo tipo de autonomía es un aspecto central de este libro. Es la autonomía obtenida a través de la delegación de autoridad y de la flexibilización o desburocratización de leyes o reglamentos excesivamente rígidos. Esta autonomía, sin embargo, presupone la autonomía en relación con las presiones clientelistas. No tiene ningún sentido la autonomía en relación a las normas burocráticas sin autonomía en relación con las presiones patrimonialistas. La Reforma Gerencial es una forma más avanzada de combatir el clientelismo, porque al proponer la autonomía en relación con las normas se torna lógica y prácticamente inevitable la decisión de los propios políticos electos, de no interferir de manera clientelista en la agencia autonomizada.

¿Cómo obtienen esta autonomía las agencias públicas? A través de un proceso de legitimación, derivado de la presunción de competencia técnica de sus administradores profesionales. En la medida en que estas agencias desempeñan

papeles estratégicos en sus respectivas sociedades nacionales, los políticos se ven llevados, por una cuestión de supervivencia política, a concederles una autonomía creciente. Una autonomía que Peter Evans (1995), muy adecuadamente denominó *embedded autonomy* (autonomía inserta), para destacar que las burocracias de los “Estados desarrollistas”, como aquellas existentes en Corea, en el Brasil o en la India (que opone a los “Estados depredadores”), aun cuando son relativamente autónomas, deben estar –y generalmente lo están– insertas en la sociedad. Según Evans:

“La organización interna de los estados desarrollistas llega a aproximarse muy estrechamente a la burocracia weberiana. Reclutamiento selectivo altamente meritocrático y recompensas de carrera en el largo plazo, crean un compromiso y un sentido de coherencia corporativa. La coherencia corporativa les da a esos aparatos una cierta especie de ‘autonomía’. Ellos no se encuentran, sin embargo, aislados de la sociedad, como sugiere Weber que deberían estar. Por el contrario, se encuentran insertos en un conjunto concreto de relaciones que vinculan el Estado a la sociedad, y suministran los canales institucionales para una continua negociación y renegociación de los objetivos y de las políticas.” (1995:12)

Sin embargo, de manera errónea, Evans llama “weberianas” a esas burocracias, cuando ellas poco tienen que ver con el tipo de burocracia autoritaria y rígida descrito por Weber a comienzos de siglo. Más bien son burocracias desarrollistas, que predominaron en los años sesenta y setenta en América Latina, o burocracias crecientemente gerenciales, a partir de la crisis de los años ochenta. Sólo podrían llamarse weberianas si se le diera a este término un sentido amplio, ahistórico, de cuerpo de funcionarios profesionales, reclutados por méritos y promovidos siguiendo una carrera. Ahora bien, la burocracia que Weber describió es mucho más que esto: es autoritaria apoyada en el secreto, adscrita a normas rígidas, racional-legal en el más estricto sentido del término. Weberiana es la burocracia a la que se refiere Putnam (1993:50-51), informando sobre una investigación realizada en 1971 sobre la elite burocrática italiana: “El miembro típico de la elite burocrática italiana es la propia esencia del burócrata clásico- legalista, no liberal, elitista, hostil a los usos y prácticas de la política pluralista, fundamentalmente no-democrático”. La burocracia que Evans conoció en Brasil (Evans, 1979) y que Ben Ross Schneider (1994,1995) y Gilda Portugal Gouvêa (1994) analizaron, es muy diferente. No es legalista, sino empresarial, y su reclutamiento y su carrera, como bien lo demostró Schneider, aunque obedezcan a los principios del mérito, están lejos de ser como los de la carrera burocrática clásica.

Las burocracias desarrollistas o gerenciales, insertas en la sociedad, como señala Evans, tienen no sólo un carácter técnico, sino también político. Uno de los

papeles que desempeñan, además del meramente técnico, es el de desarrollar estrategias de articulación entre los aparatos del Estado y de la sociedad, como forma de neutralización de presiones clientelistas e inclusive como ampliación de sus propios recursos. En tal sentido, la burocracia puede ser un actor político en el contexto de la democracia, valiéndose de los instrumentos que ésta ofrece. La burocracia respeta las decisiones de los políticos electos, pero desarrolla estrategias de legitimación a través de las cuales obtiene autonomía de los propios políticos, a partir de la demanda o del apoyo de la sociedad.

Parte 3
Antes de la Reforma

CAPÍTULO 8

REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN EL BRASIL

A partir de este capítulo, paso a referirme exclusivamente al caso de Brasil. En este capítulo examinaré las reformas administrativas anteriores a la Reforma Gerencial en curso. En el capítulo siguiente formularé el diagnóstico de la administración pública brasileña. Antes de la Reforma Gerencial en el Brasil hubo dos reformas administrativas, o para ser más precisos, una y media, ya que la segunda no se completó y finalmente fue anulada por los constituyentes de 1988. La primera, a partir de 1936, fue la Reforma Burocrática (que también puede ser llamada Reforma del Servicio Público), que implantó un servicio público profesional y los principios de la administración pública burocrática; la segunda, a partir del Decreto-Ley 200, de 1967, fue la Reforma Desarrollista, que promovió la “administración pública para el desarrollo”, que fue anulada por el retroceso burocrático de 1988. La reforma que se inicia en 1995, durante el gobierno de Fernando Henrique –la Reforma Gerencial– es el tema de este libro. Está siendo realizada a partir de la existencia de un servicio público profesional, cuyas bases fueron establecidas por la primera reforma administrativa –bases que están siendo fortalecidas y renovadas–. La Reforma Gerencial apunta a implantar en el país la administración pública gerencial; procura crear las condiciones institucionales para que los administradores públicos y los políticos administren el Estado con más autonomía y más responsabilidad, y se apoya en controles a posteriori: control de resultados, control social, control por competencia administrada.

LA REFORMA BUROCRÁTICA DE 1936

El patrimonialismo existente en el Brasil tiene profundas raíces en el Estado patrimonialista portugués.⁹⁴ En los años treinta todavía predominaba, bajo la forma del clientelismo. En esa época, durante el gobierno de Getúlio Vargas, tuvo lugar la Reforma Burocrática, promovida por Maurício Nabuco y Luis Simões Lopes. La reforma, como ocurrió en Europa durante el siglo pasado, fue fruto de un régimen autoritario. La diferencia estuvo en que el régimen autoritario europeo era liberal, en tanto que el brasileño era intervencionista. En realidad, tal como lo observa Falcão Martins (1997), desde los años treinta hasta los años ochenta,

“la trayectoria modernizante de la administración pública brasileña representa el intento de sustitución de la administración patrimonial por la burocrática... Revela, en la perspectiva del Estado, una difícil compatibilización y una relación de disfuncionalidad recíproca entre política y administración, entre burocracia y democracia.” (1997:175)

Durante el primer gobierno de Getúlio Vargas (1930-45), se elaboró y se implementó una reforma que adoptaba los modelos prescritos en las teorías administrativas por ese entonces predominantes en los países más desarrollados. Su concepción teórica estaba inspirada en las mejores fuentes disponibles para la época. La reforma se inició en 1936, con la creación del Consejo Federal del Servicio Público Civil, y se consolidó con su transformación en el DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que se convirtió en su órgano formulador, y en gran medida, su ejecutor.⁹⁵ La creación del DASP representó la afirmación de los principios centralizadores y jerárquicos de la burocracia clásica. Las principales áreas objeto de reforma fueron: la administración de personal (con el sistema de mérito como fundamento de la reforma); el presupuesto y la administración presupuestaria (concepción del presupuesto como un plan de administración); la administración de materiales (especialmente su simplificación y estandarización);

94. El análisis histórico del patrimonialismo en el Brasil, a partir del modelo portugués, fue realizado por Faoro (1957/75). Para el análisis del patrimonialismo y la formación del Estado nacional en la Argentina, ver Oszlak (1997).

95. El DASP fue creado por el Decreto-ley 579, de junio de 1938. Era, en lo esencial, un órgano central de personal, material, presupuesto, organización y métodos. Absorbió al Consejo Federal del Servicio Público Civil, que había sido creado por la Ley No. 284, de octubre de 1936, la cual instituyó también el primer plan general de clasificación de cargos e introducía un sistema de mérito.

y la revisión de estructuras y racionalización de métodos. Asimismo, el DASP cooperó en el establecimiento de una serie de organismos reguladores (consejos, comisiones e institutos) en las áreas económica y social. A partir de éstos se fue creando un pequeño grupo de empresas de economía mixta, dando así origen al núcleo estructural del desarrollo económico y social, que posteriormente conoció una gran expansión.

Como aspectos positivos de la reforma burocrática cabe destacar, en primer lugar, la difusión de ideas y prácticas modernizadoras de la administración, siendo merecedora de especial mención la preocupación por el sistema del mérito para el ingreso y la promoción en el servicio público, la concepción del presupuesto como plan de trabajo, y la adopción de la simplificación, la estandarización y la racionalización como normas para la adquisición de materiales. Fueron igualmente positivas: la institucionalización del entrenamiento y el perfeccionamiento de funcionarios públicos; la divulgación de la teoría administrativa originada en los países más adelantados del mundo occidental (en particular de los Estados Unidos, Inglaterra y Francia); y su contribución decisiva al reconocimiento de la existencia de las ciencias administrativas, hasta entonces un mero apéndice del derecho administrativo. Asimismo, tuvo repercusión positiva la formación de un pequeño grupo de especialistas en administración, que se dispersaron en una serie de órganos de la administración pública, inclusive internacional, convirtiéndose en ellas en los elementos de relevo. Por otra parte, ya en 1938, se tuvo una señal de la administración pública gerencial, con la creación de la primera autarquía. Surgía entonces la idea de que los servicios públicos debían de ser descentralizados y no obedecer a todos los requisitos burocráticos de la "administración directa" o central. Como aspectos negativos de la primera reforma administrativa, Wahrlich (1984) señala: la pretensión de realizar demasiado en tan poco tiempo, siendo una reforma, concomitantemente, global e inmediata; el énfasis exagerado en el control; la fuerte centralización "en el DASP y por el DASP"; y la estricta observancia de "normas generales e inflexibles".

Graham (1968: 6), quien realizó el estudio más abarcativo y profundo de la Reforma Burocrática brasileña, observó que "el intento de formar el servicio público brasileño a través del uso de una política de personal basada en el sistema norteamericano, llevó a la creación de un sistema administrativo caracterizado por un alto grado de formalismo, en el cual existe una considerable discrepancia entre las normas y la realidad." No es sorprendente, por lo tanto, que luego del colapso del régimen autoritario de Getúlio Vargas, los factores patrimonialistas o clientelistas se hayan hecho sentir nuevamente en forma poderosa. Vargas fue depuesto en octubre de 1945, dando lugar a que le faltase a la Reforma Burocrática el respaldo que el régimen autoritario le confería. En el nuevo régimen democrático, el DASP fue reorganizado, con un gran recorte de sus atribuciones (perdió el control sobre

las actividades de administración de personal a cargo de los ministerios, tales como designaciones, transferencias, promociones, licencias, medidas disciplinarias, etc.). En los cinco años siguientes, la reforma administrativa sería conducida como una acción gubernamental rutinaria y sin importancia, mientras que las prácticas clientelistas cobraban nuevo aliento en el seno del Estado brasileño.

Durante el período que sigue a este lapso, Wahrlich (1984) detecta una fase de "nuevas tentativas para retomar el ímpetu inicial", que se extiende desde 1951 a 1963. En esta fase, los esfuerzos emprendidos para la realización de la reforma administrativa no lograron una aprobación formal. Ello no obstante, en este período se desarrollaron diferentes estudios de los que más tarde resultaron medidas concretas en términos de la organización y del funcionamiento gubernamentales. Los primeros estudios, elaborados por los asesores de Vargas, nuevamente en la Presidencia de la República, aludían a la realineación y al reagrupamiento general de los departamentos ejecutivos (ministerios), consejos y comisiones; a la *descentralización gerencial* en todos los niveles, con el fortalecimiento del papel de los ministros en relación con la Presidencia de la República; y a una amplia revisión de los procedimientos contables y de auditoría. En 1956, ya en el gobierno de Kubitschek, se instituyó una comisión especial para realizar estudios de reforma administrativa –la Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos–,⁹⁶ que condujo análisis y opiniones acerca de la expansión del sistema de mérito y del fortalecimiento de la autoridad del DASP, pero que tampoco lograron una aprobación formal. Otra medida con propósitos reformistas adoptada durante el gobierno de JK fue la creación de la Comisión de Simplificación Burocrática,⁹⁷ adjunta al DASP, a la cual le cupo la tarea de efectuar estudios sobre: delegación de competencias; estructuras y rutinas de los ministerios; fijación de responsabilidades; reagrupamiento de funciones; y supresión de órganos innecesarios. Los estudios de esta Comisión no llegaron a tener un impacto efectivo sobre la administración.

LA REFORMA DESARROLLISTA DE 1967

En el momento en que se desencadena la crisis de comienzos de los años sesenta, se vuelve a plantear la problemática de la reforma administrativa. Guerreiro Ramos expresa la insatisfacción con el modelo burocrático vigente:

96. La Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos (CEPA) fue instituida por Decreto No. 39855, del 24 de agosto de 1956.

97. La Comisión de Simplificación Burocrática (COSB) fue creada por el Decreto No. 39510, del 14 de julio de 1956.

"Un modelo obsoleto de organización y la burocracia configuran la práctica administrativa dominante. Consciente o inconscientemente subyugados por intereses profundamente enraizados, muchos administradores están intentando resolver problemas de hoy con soluciones de ayer."
(1971:19)

En realidad, esta actitud subyugada ya no existía en la forma dramática expuesta por Guerreiro Ramos. En los años sesenta y setenta estaba teniendo lugar la primera reforma administrativa significativa después de aquella ocurrida en los años treinta. Era la Reforma Desarrollista de 1967 que, reflejando el carácter dominante de los problemas referentes a la industrialización y al desarrollo económico, hacía una crítica de la administración burocrática y proponía una alternativa. Cobraba forma entonces la convicción cierta de que un servicio público profesional, competente y dotado de autonomía, deslastrado de las amarras burocráticas, sería esencial para retomar el desarrollo, detenido desde la crisis económica iniciada en 1961. En los años setenta, esta convicción se generalizó en toda América Latina. Según observa Spink (1998a: 154), en esta década "reforma administrativa se convirtió en la expresión de referencia para aludir a cambios globales en la estructura y en el personal destinadas a servir de apoyo a planes de desarrollo nacional."

Durante el gobierno de Goulart, en febrero de 1963, el diputado Amaral Peixoto fue designado Ministro Extraordinario para la Reforma Administrativa, con el cometido de dirigir distintos grupos de estudio encargados de la formulación de proyectos de reforma.⁹⁸ Hacia finales de ese año, la Comisión presentó cuatro proyectos importantes, teniendo en vista: una reorganización amplia y general de la estructura y de las actividades del gobierno; la expansión y el fortalecimiento del sistema de mérito; nuevas normas de adquisición y suministro de materiales en el servicio público; y la organización administrativa del Distrito Federal (Brasilia). Tras el golpe militar de 1964, el gobierno de Castello Branco encontró los proyectos de la Comisión Amaral Peixoto todavía en tramitación en el Congreso. Albergando ideas propias acerca de la reforma administrativa, el presidente resolvió que ésta retornase al ámbito del Poder Ejecutivo, para un nuevo análisis. Así se instituyó la COMESTRA –Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa– bajo la presidencia del Ministro de Planificación, Roberto Campos. Instalada en noviembre de 1964, la comisión se consagró al análisis de los proyectos ya existentes y a la elaboración de otros "considerados esenciales para obtener rendimiento y

98. A efectos de abordar "la reforma de los servicios públicos federales", se instaló la Comisión Amaral Peixoto, por el Decreto No. 51075, del 14 de febrero de 1963.

productividad de la Administración Federal”. Esta comisión contó con la participación de Hélio Beltrão, cuyas ideas y propuestas pioneras –de inspiración gerencial– alcanzaron a tener una gran influencia en el proyecto resultante. La comisión concluyó sus trabajos presentando el Anteproyecto de Ley de Reforma Administrativa –documento que fue finalmente transformado en el Decreto-Ley 200, luego de ser sometido a revisiones efectuadas bajo la orientación directa del Presidente Castello Branco–.⁹⁹ En líneas generales, el Decreto-Ley 200, de 1967, establece:

- a) cinco “principios fundamentales de la reforma”: planificación (que constituyó el principio dominante), orientada hacia el desarrollo económico-social y la seguridad nacional; descentralización (de la ejecución de actividades programadas); delegación de competencias (instrumento de descentralización administrativa); coordinación (especialmente en la ejecución de los planes y programas de la Administración); y control;
- b) la planificación para el desarrollo implicaba entonces la expansión de las empresas estatales (sociedades de economía mixta y empresas públicas), en tanto que la descentralización llevaba a la diseminación de organismos dotados de amplia autonomía administrativa (fundaciones públicas de derecho privado creadas por el Estado) y semidependientes (autarquías);
- c) la delegación de competencias y de autoridad requería el fortalecimiento y la expansión del sistema de mérito, sobre el cual se establecieron distintas reglas;
- d) en las disposiciones concernientes al personal civil se establecieron directrices generales para un nuevo Plan de Clasificación de Cargos;
- e) en cuanto a los ministerios y a sus respectivas áreas de competencia, hubo un reagrupamiento de departamentos, divisiones y servicios en 16 ministerios.

El aspecto más resaltante de la Reforma Desarrollista fue la descentralización hacia la administración indirecta, particularmente hacia las fundaciones de derecho privado, creadas por el Estado, las empresas públicas y las empresas de economía mixta, así como las autarquías, que ya existían desde 1938. A través de las fundaciones (precursoras de las organizaciones sociales creadas en la Reforma Gerencial de 1995), el Estado daba una gran autonomía a los servicios sociales y científicos del Estado, que adquirirían la potestad de contratar empleados que no se incorporaban como funcionarios públicos. A través de la autonomía otorgada a las empresas de economía mixta, se viabilizaba el gran proyecto de industrialización, con base en grandes empresas estatales de infraestructura y servicios

99. En ese mismo momento se emitió el Decreto-Ley 199, que establecía la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, o sea, establecía las bases para el control burocrático externo.

públicos, que ya se había iniciado en los años cuarenta, con la creación de la Companhia Siderúrgica Nacional, y que se había acelerado en los años cincuenta con la creación de Petrobrás, Eletrobrás y Telebrás, al tiempo que el BNDES, también creado en los años cincuenta se convertía en la agencia estratégica de desarrollo, y el Banco Central un guardián *sui generis* de la moneda, en la medida en que también realizaba tareas de promoción y desarrollo. Algunas de estas agencias y empresas, que Luciano Martins (1973, 1985) estudió en profundidad, se transformaron durante el régimen militar que prevaleció en Brasil entre 1964 y 1984, en ejemplos de "aislamiento burocrático".¹⁰⁰

El Ministerio de Planeamiento y Coordinación General (posteriormente Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República –SEPLAN–) pasó a disponer, potencialmente, de más autoridad que cualquier otro ministerio. Esto se debió al hecho de que este órgano desempeñó el papel de agencia central en lo que concierne al sistema de planeamiento (manteniendo unidades en cada entidad de la administración descentralizada, por ejemplo en empresas estatales, fundaciones públicas y autarquías) y al sistema de contabilidad y auditoría interna (anteriormente una atribución del Ministerio de Hacienda). Más tarde, la SEPLAN acumuló también la atribución estratégica de ejercer el control central sobre todas las empresas estatales, fundaciones públicas y autarquías (función confiada a la SEST), superponiéndose al control sectorial ejercido hasta ese entonces sólo por los distintos ministerios.

Desde la emisión del Decreto-Ley 200 hasta 1979, la reforma administrativa fue conducida, en su conjunto, por la SEMOR (Subsecretaría de Modernización y Reforma Administrativa, también subordinada a SEPLAN) y por el DASP (sólo en el área de recursos humanos). Durante la década del '70, la SEMOR tuvo como objetivo promover revisiones periódicas de la estructura organizacional existente y examinar proyectos encaminados por otros organismos públicos, con miras a instituir nuevas agencias y/o programas. También tuvo el propósito de dedicar especial atención al desarrollo de recursos humanos para el sistema de planificación como un todo; así como incentivar la elaboración y promover la publicación de trabajos sobre las "bases teóricas para la modernización" y "la reforma de los servicios públicos", estimulando el debate acerca de las metodologías por entonces existentes.

La actuación del DASP en esta fase, manteniendo siempre la adhesión a los principios de la Reforma Burocrática, se orientó principalmente hacia la elaboración,

100. También son importantes las tesis de doctorado sobre el tema, de Peter Evans (1979), Edson Nunes (1984) y Ben Ros Schneider (1994), estas dos últimas escritas en la Universidad de California, Berkeley, en los años 80.

aprobación e implementación del Plan de Clasificación de Cargos, el cual, sin embargo, no logró revitalizar el debilitado sistema de mérito y de carreras. El "concepto de carrera" se mantuvo ceñido a los escalones inferiores de la estructura de cargos, sin llegar a la gerencia de nivel medio ni a los cargos de dirección superior, que siguieron siendo designados a criterio de la Presidencia de la República, siendo el reclutamiento realizado especialmente a través de las empresas estatales, de acuerdo con la filosofía desarrollista predominante en ese entonces. El sistema de mérito se tornó obligatorio sólo para los puestos iniciales de las carreras.¹⁰¹

A partir de 1979, Wahrlich (1984) distingue una fase de "nuevas prioridades, tendencias y perspectivas", afirmando que los esfuerzos para la realización de la reforma administrativa se habían concentrado en los programas de desburocratización y desestatización. Hélio Beltrão, que había participado activamente en la reforma administrativa de 1967, volvió a la escena ahora como Ministro de la Desburocratización del gobierno de Figueiredo. Entre 1979 y 1983, se transformó en el heraldo de las nuevas ideas, criticando, una vez más, la centralización, el formalismo y la desconfianza (Beltrão, 1981). Definió su Programa Nacional de Desburocratización, lanzado en 1979, como una propuesta política que apuntaba, por medio de la administración pública, a "retirar al usuario de la condición colonial desúbdito para investirlo con la de ciudadano, destinatario de toda la actividad del Estado" (Beltrão, 1984:11).

En suma, la Reforma Desarrollista constituyó un intento de superación de la rigidez burocrática, pudiendo ser considerada como un primer momento de la administración gerencial en el Brasil. Todo el énfasis se puso en la descentralización, mediante la autonomía de la administración indirecta, con base en la presunción de la rigidez de la administración directa y de la mayor eficiencia de la administración descentralizada.¹⁰² El decreto-ley propició la transferencia de las actividades de producción de bienes y servicios hacia las autarquías, fundaciones, empresas públicas y sociedades de economía mixta, consagrando y racionalizando una situación que ya se delineaba en la práctica. Se instauraron como principios de racionalidad

101. El DASP fue disuelto en 1986, dando lugar a la SEDAP –Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República– que, en enero de 1989 fue eliminada, siendo incorporada en la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República –SAF– que entre abril y diciembre de 1992 fue incorporada al Ministerio del Trabajo. En enero de 1995, al dar inicio al gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la SAF se transforma en MARE –Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado.

102. Según Bertero (1985:17), "subyacente a la decisión de expandir la administración pública a través de la administración indirecta, se encuentra el reconocimiento de que la administración directa no había sido capaz de responder con agilidad, flexibilidad, celeridad y creatividad a las demandas y presiones de un Estado que se decidiera desarrollista."

administrativa el planeamiento y el presupuesto, la descentralización y el control de los resultados. En las unidades descentralizadas se incorporaron empleados "celetistas", sometidos al régimen privado de contratación de trabajo. El momento era de gran expansión de las empresas estatales y de las fundaciones. A través de la flexibilización de su administración, se buscaba una mayor eficiencia en las actividades económicas del Estado, y se fortalecía la alianza política entre la alta tecnoburocracia estatal, civil y militar, y la clase empresarial.¹⁰³

El Decreto-Ley 200 tuvo, sin embargo, dos consecuencias inesperadas e indeseables. Por una parte, al permitir la contratación de empleados sin concurso público, facilitó la subsistencia de prácticas patrimonialistas y clientelares. Por otra parte, al no preocuparse por realizar cambios en el ámbito de la administración directa o central, que fue vista peyorativamente como "burocrática" o rígida, dejó de realizar concursos y de desarrollar carreras para altos administradores. El núcleo estratégico del Estado fue, en realidad, indebidamente debilitado a través de una estrategia oportunista del régimen militar que, en lugar de preocuparse por la formación de administradores públicos de alto nivel seleccionados por medio de concursos públicos, prefirió contratar los cargos correspondientes a los peldaños superiores de la administración a través de las empresas estatales.¹⁰⁴ De esta forma, la reforma administrativa inserta en el Decreto-Ley 200 quedó a medio camino. Surgió, como consecuencia de la contratación a través de las empresas estatales, una burocracia pública de alta calidad, bien preparada, bien pagada, que tuvo un papel fundamental en la ejecución de los proyectos de desarrollo industrial de ese entonces. Esta elite burocrática seguía una carrera informal y sumamente flexible, que Schneider estudió de manera admirable.¹⁰⁵ Eran administradores públicos, principalmente ingenieros y economistas, que nada tenían que ver con el sistema burocrático de carreras rígidas previsto por la Reforma del Servicio Civil. Los resultados que alcanzaron en sus autarquías, fundaciones, empresas públicas y empresas de economía mixta, fueron sustanciales.

103. Esta alianza recibió distintas denominaciones y conceptualizaciones en los años setenta. Fernando Henrique Cardoso se refirió a ella a través del concepto de "anillos burocráticos"; Guillermo O'Donnell la interpretó como un "régimen burocrático autoritario"; yo hice siempre referencia al "modelo tecnoburocrático-capitalista"; Peter Evans consagró el concepto de "triple alianza".

104. Aun cuando el Decreto-ley 200 contuviese referencias a la formación de altos administradores (art.94,V) y a la creación de un Centro de Perfeccionamiento del DASP (art. 121).

105. Es curioso, sin embargo, observar que Schneider, que en su estudio adoptaba una línea semejante a la del trabajo de Peter Evans (1979) sobre la industria petroquímica y la alianza que por ese entonces se establece entre la burocracia estatal, el empresariado nacional y las empresas multinacionales, no señala, como había señalado Evans, que esta burocracia desarrollista y gerencial exitosa, poco tenía que ver con el "burócrata weberiano".

Por su parte, el modelo estatista de desarrollo adoptado por el régimen militar en los años setenta, como una extensión fuera del tiempo de la estrategia de sustitución de importaciones nacional-desarrollista de Getúlio Vargas, entraba en su crisis final. Crisis fiscal, crisis del intervencionismo estatal y de la exagerada protección a la industria nacional. Entraba también en crisis la alianza burocrático-capitalista dominante desde 1964, en la medida en que la burguesía rompía su alianza política con la burocracia civil y militar en el poder (Bresser Pereira, 1978, 1985). La crisis política, que después de un largo proceso de negociación, conduciría a la transición democrática a comienzos de 1985, era también por consiguiente una crisis de la burocracia estatal, en la medida en que ésta se identificaba con el sistema autoritario en pleno proceso de degeneración.

VUELTA AL PASADO: CONSTITUCIÓN DE 1988

La transición democrática, fruto de una dura lucha de muchos años, no proporcionó, sin embargo, el espacio para una verdadera reforma de la administración pública, una reforma que consolidase la Reforma Burocrática y que transformase la Reforma Desarrollista en una Reforma Gerencial. Por el contrario, ella habría de significar, en el plano administrativo, una vuelta atrás a los ideales burocráticos de los años treinta, y en el plano político, un intento de vuelta al populismo de los años cincuenta. Los dos partidos que lideraron la transición eran partidos democráticos, pero populistas. No tenían, como tampoco la tenía la sociedad brasileña, una noción de la gravedad de la crisis por la que el país estaba atravesando. Había, inclusive, una especie de euforia democrático-populista. Una idea de que sería posible retornar a los años dorados de la democracia y del desarrollo brasileño, como fueron los años cincuenta.

En el transcurso de los dos primeros años del régimen democrático –de la llamada Nueva República– la crisis fiscal y la necesidad de revisar radicalmente la forma de intervención en la economía permanecieron ignoradas. La transición democrática había tenido lugar gracias a la alianza de la burguesía (más específicamente, de los empresarios industriales) con los grupos de clase media burocrática y de izquierda. Eran, básicamente, los grupos asociados en el pacto populista de Vargas y de los años cincuenta. Así, fue fácil para los nuevos dirigentes y para la sociedad en general imaginar que sería posible promover el reinicio del crecimiento y la distribución de la renta a través del aumento del gasto público y de la elevación forzosa de los salarios reales, vale decir, a través de una versión distorsionada, populista y estatista del pensamiento keynesiano, en la que la burocracia estatal debería desempeñar un papel estratégico. Se mantuvo el modelo de

sustitución de importaciones. Se revalorizó el planeamiento económico, en detrimento del mercado. Los salarios y el gasto público fueron aumentados. El resultado fue el desastre del Plan Cruzado. Un plan inicialmente bien concebido, que se transformó en un caso clásico más del ciclo populista. Poco después del fracaso del Plan Cruzado hubo un intento de ajuste fiscal, iniciado durante mi fugaz paso por el Ministerio de Hacienda (1987), el que sin embargo no contó con el apoyo necesario de la sociedad brasileña, que asistía perpleja a la crisis. En lugar del ajuste y de la reforma, bajo la égida de una coalición política conservadora en el Congreso –el Centrão– el país se hundió en 1988 y 1989 en una política populista y patrimonialista, que representaba un verdadero “retorno al capital mercantil”.¹⁰⁶

El capítulo de la administración pública de la Constitución de 1988 será el resultado de todas estas fuerzas contradictorias, donde la ideología de izquierda, capturada por la burocracia, tendrá todavía un papel dominante. La centro-izquierda burocrática, desarrollista y nacionalista, que estaba en crisis en el Primer Mundo desde los años setenta, en el Brasil seguía siendo todavía poderosa. Sólo hacia fines de la década entraría en crisis definitiva. Su influencia en la Constitución de 1988 fue, por lo tanto, decisiva. A pesar de que muchos de sus miembros estuviesen comprometidos con la onda de populismo y clientelismo que ocurrió con el advenimiento de la democracia, estos grupos burocráticos aprovecharon la coyuntura para imponer en la nueva constitución principios burocráticos propios del siglo pasado, que la Reforma Desarrollista ya había desautorizado.¹⁰⁷ Por esto, la constitución habría de consagrar los principios de una administración pública arcaica, en extremo burocrática. Una administración altamente centralizada, jerárquica y rígida, en la que se daría toda la prioridad a la administración directa en lugar de la indirecta. La Constitución de 1988 ignoró por completo las nuevas orientaciones de la administración pública. Los constituyentes, y más en general la sociedad brasileña, pusieron de manifiesto en ese momento una increíble falta de capacidad para ver lo nuevo. Sólo percibieron que la administración burocrática clásica, que había comenzado a implantarse en el país en los años treinta,

106. Examiné este fenómeno del “retorno al capital mercantil” en un artículo en homenaje a Caio Prado Jr. (Bresser Pereira, 1988a). La Gran Crisis de los años 80 fue analizada principalmente en Bresser Pereira (1996a). El primer documento del gobierno brasileño que definió la crisis fiscal fue el Plan de Control Macroeconómico (Ministerio de Hacienda, 1987).

107. El régimen militar siempre procuró evitar estos dos males. Desde una perspectiva general, logró su objetivo. El favoritismo o clientelismo, a través del cual se expresa modernamente el patrimonialismo, existía en la administración central durante el período militar, pero era más bien la excepción y no la regla. Este cuadro cambió con la transición democrática. Los dos partidos victoriosos –el PMDB y el PFL– consumaron un verdadero reparto de los cargos públicos. La dirección de las empresas estatales, que antes tendía a permanecer en manos de los técnicos, también fue sometida a los intereses políticos dominantes.

todavía no había sido plenamente instaurada. Vieron que el Estado había adoptado estrategias descentralizadoras –las autarquías y las fundaciones públicas– que no se enmarcaban en el modelo burocrático-profesional clásico. Notaron que esa descentralización había abierto espacios para el clientelismo, principalmente a nivel de los estados y municipios –clientelismo que se acentuó después de la redemocratización–. Pero no percibieron que las formas más descentralizadas y flexibles de administración que el Decreto-Ley 200 había consagrado, constituían una respuesta a la necesidad de que el Estado administrase con eficiencia las empresas y los servicios sociales. Y decidieron completar la Reforma Burocrática y atenerse a ella, en lugar de pensar en los principios de la administración pública gerencial, que estaba siendo implantada en algunos países del Primer Mundo. Al actuar así, aparentemente siguieron una lógica lineal compatible con la idea de que primero sería necesario completar la revolución mecánica, para sólo después participar en la revolución de la electrónica...

En función de esta perspectiva, decidieron, mediante la instauración de un “régimen jurídico único” para todos los funcionarios públicos civiles de la administración pública directa y de las autarquías y fundaciones, tratar de igual forma a los hombres de faena y a los profesores, a los limpiadores y a los médicos, recepcionistas y administradores de cultura, policías y asistentes sociales; a través de una estabilidad rígida, ignorar que esa institución fue creada para defender al Estado y no a sus funcionarios; a través de un sistema de concursos públicos todavía más rígido, inviabilizar que una parte de las nuevas plazas fueran abiertas para funcionarios ya en servicio; a través de la extensión a toda la administración pública de las nuevas reglas, eliminar toda la autonomía de las autarquías y fundaciones públicas.

Por otra parte, y en contradicción con su espíritu burocrático racional-legal, la Constitución de 1988 permitió que se consolidase una serie de privilegios creados. Privilegios que fueron, al mismo tiempo, un tributo pagado al patrimonialismo todavía presente en la sociedad brasileña, y una consecuencia del corporativismo que recrudesció con la apertura democrática, llevando a todos los actores sociales a defender sus intereses particulares como si fuesen intereses generales. El más grave de estos privilegios fue el establecimiento de un sistema jubilatorio con remuneración integral, sin ninguna relación con el tiempo de servicio prestado directamente al Estado. Este hecho, sumado a la institución de jubilaciones especiales que permitieron a los funcionarios jubilarse a una edad aproximada a los cincuenta años, y en el caso de los profesores universitarios, de acumular jubilaciones, elevó violentamente el costo del sistema de previsión estatal, que representó una pesada carga fiscal para la sociedad.¹⁰⁸ Un segundo privilegio fue el haber permitido que, de un

108. Estos privilegios, va de suyo, no surgieron por azar: forman parte de la herencia patrimonialista heredada de Portugal por el Brasil. Según señala Luiz Nassif (1996): “El análisis de la formación

solo golpe, más de 400 mil funcionarios “celetistas” de las fundaciones y autarquías se transformasen en funcionarios estatutarios, detentores de estabilidad y con derecho a jubilación integral. El retroceso burocrático ocurrido en 1988 no puede atribuirse a un supuesto fracaso de la descentralización y de la flexibilización de la administración pública que el Decreto-Ley 200 había promovido. Más allá de algunos abusos que puedan haberse cometido en su nombre, ya sea en términos de una excesiva autonomía para las empresas estatales, ya sea en términos del uso patrimonialista de autarquías y fundaciones (donde no regía la exigencia de un proceso selectivo público para la admisión de personal), no es correcto afirmar que estas distorsiones pudieran ser invocadas como causa de este retroceso. En realidad, ellas fueron el resultado, en primer lugar, de una visión equivocada de las fuerzas democráticas que derrocaron al régimen militar sobre la naturaleza de la administración pública entonces vigente. En la medida en que, en Brasil, la transición democrática tuvo lugar en medio de la crisis del Estado, esta última fue equivocadamente identificada por las fuerzas democráticas como resultado, entre otros, del proceso de descentralización que el régimen militar había procurado implantar. En segundo lugar, fue la consecuencia de la alianza política que estas fuerzas se vieron llevadas a celebrar con el antiguo patrimonialismo, siempre dispuesto a renovarse para no cambiar. En tercer lugar, resultó del resentimiento de la vieja burocracia contra la forma en la cual la administración central fuera tratada durante el régimen militar: había llegado la hora de restablecer la fuerza del centro y la pureza del sistema burocrático. Esta visión burocrática se centró en la antigua SAF, que se convirtió en el centro de la reacción burocrática en el país en contra de una administración pública moderna.¹⁰⁹ Finalmente, un cuarto factor se relaciona con la campaña por la desestatización que acompañó en todo momento a la transición democrática: este hecho llevó a los constituyentes a aumentar los controles burocráticos sobre las empresas estatales, que habían obtenido una gran autonomía gracias al Decreto-Ley 200.

En síntesis, el retroceso burocrático de la Constitución de 1988 fue una reacción al clientelismo que dominó al país durante esos años, pero también fue una afirmación de privilegios corporativistas y patrimonialistas incompatibles con el

económica brasileña muestra que una de las peores plagas de la herencia colonial portuguesa fue el sueño de una seguridad absoluta, que se enraizó profundamente en la cultura social brasileña. En el plano de las personas físicas, la manifestación extrema de este síndrome fue el sueño de una jubilación precoz y del empleo público.”

109. Según señala Pimenta (1964:161): “El papel principal de la SAF en el período estudiado fue el de garantizar el proceso de fortalecimiento y expansión de la administración directa, y defender los intereses corporatistas del funcionariado, ya sea influenciando en la elaboración de la nueva Constitución, ya sea garantizando la implementación de lo que fue establecido en 1988.”

ethos burocrático. Fue, además, una consecuencia de la actitud defensiva de la alta burocracia que, sintiéndose acosada, injustamente acusada, se defendió en forma irracional.

Estas circunstancias contribuyeron al desprestigio de la administración pública brasileña, no obstante el hecho de que los administradores públicos brasileños son mayoritariamente competentes, honestos y dotados de espíritu público. Estas cualidades que ellos mostraron desde los años treinta, cuando se implantó en el Brasil la administración pública profesional, fueron decisivas en lo que respecta al papel estratégico que el Estado desempeñó en el desarrollo económico brasileño. La implantación de la industria de base de los años cuarenta y cincuenta, el ajuste de los años sesenta, el desarrollo de la infraestructura y la instalación de la industria de bienes de capital en los años setenta, nuevamente el ajuste y la reforma financiera de los años ochenta, y la liberalización comercial en los años noventa, no habrían sido posibles de no haberse contado con la competencia y el espíritu público de la burocracia brasileña.¹¹⁰

LA EVOLUCIÓN RECIENTE

La crisis fiscal y la crisis del modo de intervención del Estado en la economía y en la sociedad, comenzaron a ser percibidas a partir de 1987. Es en ese momento, después del fracaso del Plan Cruzado, que la sociedad brasileña se da cuenta, aunque todavía en una forma imprecisa, que estaba viviendo fuera de su tiempo, que la vuelta al nacionalismo y al populismo de los años cincuenta era algo espurio, además de inviable.¹¹¹ Los constituyentes de 1988, sin embargo, no percibieron la crisis fiscal, y mucho menos la crisis del aparato del Estado. No se dieron cuenta, por lo tanto, de que era necesario reconstruir el Estado. Que era preciso recuperar el ahorro público. Que era preciso dotar al Estado de nuevas formas, más leves, de intervención, en las que la competencia desempeñase un papel importante. Que era

110. Sobre la competencia y el espíritu público de la alta burocracia brasileña, ver Schneider (1994), Gouvêa (1994), y Hochman (1992). Escribí los prefacios de los dos libros en 1994, antes de haber pensado en ser Ministro de la Administración Federal.

111. Fue en ese momento, entre abril y diciembre de 1987, que asumí el Ministerio de Hacienda. A pesar de haber estado siempre vinculado al pensamiento nacional-desarrollista, no tuve dudas en diagnosticar la crisis fiscal del Estado y en proponer el ajuste fiscal y la reforma tributaria necesarios para enfrentar el problema. El relato de esta experiencia se encuentra en Bresser Pereira (1992).

urgente montar una administración no sólo profesional, sino también eficiente y orientada hacia la atención de las demandas de los ciudadanos.

Será sólo después del episodio de hiperinflación, en 1990, hacia el final del gobierno de Sarney, que la sociedad abrirá los ojos ante la crisis. En consecuencia, las reformas económicas y el ajuste fiscal cobran impulso en el gobierno de Collor. Será este gobierno contradictorio, si no esquizofrénico –que finalmente se perdió en medio de la corrupción generalizada– el que dará los pasos decisivos en el sentido de iniciar la reforma de la economía y del Estado. Es en este gobierno cuando, finalmente, tiene lugar la apertura comercial –la reforma más importante y la más exitosa que conoció el país desde el inicio de la crisis–. Es en este gobierno que la privatización cobra nuevo impulso. Es en el gobierno de Collor que el ajuste fiscal avanzará de manera decisiva, no sólo a través de medidas permanentes, sino también a través de una cancelación sustancial de la deuda pública interna.

En el área de la administración pública, sin embargo, las tentativas de reforma del gobierno Collor fueron equivocadas. En esta área, de la misma forma que sucedió en lo que tiene que ver con el combate a la inflación, el gobierno habría de fracasar, debido a un diagnóstico equivocado de la situación y/o por no haber tenido la competencia técnica para enfrentar los problemas.¹¹² En el caso de la administración pública, el fracaso obedeció, principalmente, al intento torpe de reducir el aparato del Estado, destituyendo funcionarios y eliminando organismos, sin antes asegurar la legalidad de las medidas a través de la reforma de la constitución. En último término, además de una reducción drástica de la remuneración de los funcionarios, su intervención en la administración pública desorganizó todavía más la ya precaria estructura burocrática existente, y desprestigió a los funcionarios públicos, repentinamente acusados de todos los males del país e identificados con el corporativismo. En realidad, el corporativismo –o sea la defensa de intereses de grupos como si fueren intereses de la Nación– no era un fenómeno específico de los funcionarios, sino un mal que caracterizaba a todos los sectores de la sociedad brasileña.

La exclusiva preocupación del gobierno de Collor en relación con la administración pública fue la de recortar los costos, reducir el tamaño de la maquinaria del Estado, destituir. Pero ya había una preocupación gerencial, como lo muestra la extensión hacia el sector público del Programa Brasileño de Calidad y Productividad del Sector Público, bajo el liderazgo de Dorothea Werrneck y Antônio Maciel Netto. La Gerencia para la Calidad se tornó muy popular por ese entonces en la

112. La incompetencia técnica en el área de la estabilización económica se reveló en la incapacidad del gobierno para diagnosticar la alta inflación entonces existente como una inflación inercial, que exigía un remedio específico, que combinase la heterodoxia y la ortodoxia.

alta burocracia brasileña, que percibió en esta estrategia de gerencia privada una enorme potencialidad para la administración pública. También en esta época se produjeron trabajos pioneros en dirección de una administración pública gerencial (Nilson Holanda, 1993). Sin embargo, la preocupación central del Gobierno de Collor no sería otra que la reducción del número de funcionarios públicos. Ahora bien, aunque hubiese excesos localizados de personal en la Administración Pública Federal, el problema fundamental no era el tamaño excesivo, sino el de la ineficiencia generalizada. De acuerdo con lo que declarase en ese entonces Fernando Henrique Cardoso (1991:32) "el tamaño del Estado brasileño no es atemorizante; lo que es atemorizante es su incompetencia". Para el futuro presidente, ya estaba claro en aquel momento el problema central de la administración pública brasileña. No era el de profundizar la Reforma Burocrática, sino modernizar el Estado a partir de la crítica de la visión burocrática:

"Ya no estamos más en una época en la que se pueda imaginar la racionalidad formal como constituyendo el eje de la modernización de la administración... Si yo fuese a seguir por el eje weberiano con la idea de que modernizar significa aumentar la racionalidad formal, haciendo que exista una burocracia impersonal, capaz de servir a fines, independientemente del contexto patrimonial y de las presiones políticas, posiblemente me equivocaría." (1991:30-31)

En el comienzo del gobierno de Itamar, la sociedad brasileña comenzó a darse cuenta de la crisis de la administración pública. Todavía se mantenía, sin embargo, cierta perplejidad y confusión. Un documento importante en esta fase fue el estudio realizado por el Centro de Estudios de Cultura Contemporánea –CEDEC– para la Escuela Nacional de Administración Pública –ENAP– (Andrade y Jaccoud, orgs. 1993). En la introducción, de Regis Castro Andrade, el resumen del diagnóstico señala:

"La crisis administrativa se manifiesta en la baja capacidad de formulación, información, planeamiento, implementación y control de las políticas públicas. El papel que juegan las insuficiencias de la administración pública del país es dramático. Los funcionarios se encuentran desmotivados, sin perspectivas profesionales o existenciales atrayentes en el servicio; la mayor parte de ellos no se inserta nunca en un plan de carrera. Los cuadros superiores no tienen estabilidad funcional. Las instituciones de formación y entrenamiento no cumplen con su papel. La remuneración es baja." (1993:26)

Este diagnóstico era en gran medida verdadero, pero adolecía de una falla fundamental. El mayor mal a ser atacado, según el documento, era "el intenso y generalizado

patrimonialismo en el sistema político"; el objetivo fundamental a ser alcanzado, el de establecer una administración pública burocrática, o sea, "un sistema de administración pública descontaminado de patrimonialismo, en el que los funcionarios se conduzcan según los criterios de ética pública, de profesionalismo y de eficacia" (Andrade, 1993:27). Ahora bien, no existe ninguna duda acerca de la importancia de la profesionalización del servicio público y de la obediencia a los principios de la moralidad y del interés público. Es indiscutible el valor del planeamiento y de la racionalidad administrativa. Sin embargo, al reafirmar valores burocráticos clásicos, el documento no se daba cuenta de que así inviabilizaba los objetivos que se proponía. No se daba cuenta de la necesidad de una modernización radical de la administración pública –modernización que sólo una perspectiva gerencial podría proporcionar–. De acuerdo con lo observado por Hélio Beltrão (1984:12), "existe entre nosotros una curiosa inclinación para racionalizar, legislar y administrar teniendo en la mira un *país imaginario*, que no es el nuestro; un país dominado por el ejercicio fascinante del planeamiento abstracto, por la ilusión óptica de las decisiones centralizadas...". Ahora bien, cuando comenzamos a trabajar con mitos o con un país imaginario, nuestra capacidad de actuar sobre la realidad disminuye radicalmente.

En realidad, el documento de la ENAP de 1993 expresaba una ideología burocrática, que se tornó predominante en Brasilia a partir de la transición democrática (1985) hasta el fin del gobierno de Itamar. Esta perspectiva burocrática llevó a la transformación de la FUNCEP en la ENAP –Escola Nacional de Administração Pública– teniendo como modelo a la ENA –École Nationale d'Administration– de Francia. Seguidamente, condujo a la creación de la carrera de gerentes públicos (Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental) –una carrera de altos administradores públicos, que obviamente hacía falta en el Brasil, pero que recibió una orientación rigurosamente burocrática, orientada hacia la crítica del pasado patrimonialista, en lugar de orientarse hacia el futuro y hacia la modernidad de un mundo en rápido cambio, que se globaliza y se torna cada día más competitivo.¹¹³

Bajo esta óptica, el documento de la Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994:7-8), que reúne a los gerentes gubernamentales públicos, afirmaba: "el verdadero problema a ser enfrentado es la pesada herencia de un reclutamiento y asignación de los cuadros, marcada simultáneamente por falta de criterios, clientelismo y heterogeneidad en su constitución". En efecto, es éste indudablemente un grave problema, que el documento señala bien. Pero es un problema antiguo y obvio, que aunque debe ser ecuacionado,

113. Un ejemplo apropiado de esta perspectiva o ideología burocrática se encuentra en el análisis global realizado por un joven gerente, Aldino Graef (1994), que incluye "una propuesta de reforma administrativa democrática".

difícilmente podrá transformarse en el centro de una propuesta de reforma. Más adecuada es, en ese documento contradictorio y abarcativo, la afirmación de que la reforma deberá reflejar las nuevas circunstancias emergentes, entre las cuales:

"Nuevos Paradigmas Gerenciales: la ruptura con estructuras centralizadas, jerárquicas, formalizadas y piramidales, y sistemas de control 'tayloristas', son elementos de una verdadera revolución gerencial en curso, que impone la incorporación de nuevos referenciales para las políticas relacionadas con la administración pública, enterrando virtualmente las burocracias tradicionales y abriendo caminos hacia una nueva y moderna burocracia del Estado." (1994:3)

En este texto, sus autores percibían la importancia de una nueva administración pública. Comprendían que la burocracia weberiana clásica estaba superada y que era preciso encontrar un nuevo paradigma. No obstante, ni siquiera los gerentes se daban cuenta de la dimensión de la tarea a realizarse. En Brasilia, en el momento en que Fernando Henrique Cardoso es electo presidente de la República, continuaba siendo dominante una cultura fuertemente burocrática. El enemigo fundamental seguía siendo el patrimonialismo y no la propia administración burocrática, racional-legal y por lo tanto legalista, basada en el control rígido de procesos. A este enemigo se le agregaba otro –la corrupción– que en el gobierno de Collor alcanzó un nivel inimaginable. El patrimonialismo y la corrupción fueron identificados, y en el gobierno de Itamar Franco, la respuesta que se encontró fue más burocratismo, más controles formales, más controles de procesos. Esta respuesta se expresó, fundamentalmente en dos instituciones nuevas: la nueva ley de licitaciones, Ley 8666, de 1993, y la creación de la Secretaría Federal de Control. La nueva ley de licitaciones, al formalizar el sistema de compras del Estado en un grado inimaginable, habría de encarecer extraordinariamente el proceso de compras, sin por eso reducir la corrupción. La creación de la nueva secretaría, aunque en principio fuese una buena idea, sólo habría de acentuar la tendencia al control formal del gasto público, al control de los procesos, ya que no había objetivos, metas e indicadores de desempeño definidos, que pudiesen ser controlados.

En 1995, Fernando Henrique Cardoso asumió la Presidencia de la República y nombró Ministro de la Administración Federal y de la Reforma del Estado al autor de este libro. Bajo el mandato del nuevo presidente, profundamente comprometido con la reforma del Estado, daría comienzo la Reforma Gerencial.

CAPÍTULO 9

DIAGNÓSTICO: LAS DISTORSIONES

Sobre la base de esta breve reseña histórica, estamos en condiciones de hacer un diagnóstico de la situación de la administración pública brasileña en el momento en que se inicia el gobierno de Fernando Henrique, en enero de 1995. En términos generales, el gran problema del aparato del Estado brasileño, considerado a nivel federal, no era el tamaño excesivo, sino su ineficiencia y su ineficacia, así como los profundos desequilibrios salariales existentes. El número de funcionarios federales, que llegó a alcanzar 713 mil en 1989, disminuyó en 182 mil en los ocho años siguientes, reduciéndose a 531 mil funcionarios estatutarios hacia fines de 1997 (Tabla 9.3). Hubo, por consiguiente, una reducción sustancial, que en gran parte se debió a la no reposición de funcionarios cuando éstos se jubilaban, sea porque las funciones habían sido transferidas hacia los estados y municipios, sea porque podían haber sido tercerizadas, o sea porque existía, en aquel sector, un exceso de personal. La ineficiencia del sector público brasileño, de todos modos, era enorme, principalmente en el área social. Se trataba de una ineficiencia que se derivaba directamente del burocratismo, combinado, aunque en forma decreciente, con el clientelismo. Los desequilibrios salariales, a su vez, se originaron en la alta inflación que dominó al país desde los años sesenta hasta 1994, y en la crisis fiscal discutida con anterioridad. En este capítulo voy a presentar, inicialmente, un cuadro de la escolaridad y de las carreras existentes en el servicio público federal, para luego examinar el comportamiento de la planilla de pago, las distorsiones de la remuneración, y los mitos burocráticos relativos a las carreras y a los cargos de confianza.

LA REMUNERACIÓN Y LA PLANILLA

La inexistencia de una política de remuneraciones para los funcionarios públicos federales durante el período autoritario no se corrigió con el retorno a la democracia. Las distorsiones salariales, que ya eran grandes, sólo se profundizaron, en tanto que el total de gastos, que aumentó durante el gobierno de Sarney, resultó violentamente reducido por el gobierno de Collor, a través de una gran reducción de los salarios medios reales. En el gobierno de Itamar se recuperó el nivel de los salarios, al tiempo que el total de gastos en personal creció en forma explosiva. De acuerdo con lo que muestra la Tabla 9.1, los salarios, que habían sido reducidos a la mitad entre 1989 y 1992, regresaron a un nivel superior al pico anterior (1990) en 1995. El gobierno procuró, entonces, a través de un programa de isonomía salarial, corregir las profundas distorsiones que mostraba la remuneración de los funcionarios, que se acumularon a partir de la segunda mitad de los años ochenta. El resultado consistió exclusivamente en un fuerte aumento de los gastos de personal, que alcanzaron un pico histórico en 1995, sin que las distorsiones se eliminasen.

Tabla 9.1: Remuneración Media Real de los Funcionarios del Ejecutivo (1989=100)

	Índice PCC - nivel superior	Índice Ponderado*
1989	100	100
1990	106	121
1991	70	79
1992	62	71
1993	82	83
1994	99	96
1995	117	128
1996	101	111
1997	97	106

* Observación: El Índice Ponderado fue construido a partir del índice de las principales carreras ponderado por el número de ocupantes de cada carrera. Se destacó el Índice del Nivel Superior del PCC –Plan de Clasificación de Cargos–, porque ésta es la carrera más representativa del servicio público brasileño.

Fuente: MARE –Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (dic./97).

El aumento de las remuneraciones que tuvo lugar durante el gobierno de Itamar, sumado a algunos aumentos adicionales que ocurrieron en los primeros tres meses del gobierno de Fernando Henrique, provocaron un violento aumento

de los salarios medios reales y una explosión correspondiente de los gastos totales de personal en el Gobierno Federal. La Tabla 9.2 presenta los principales datos con respecto al gasto global. En 1995, el gasto alcanzó, en reales corregidos hasta dic/97, un pico absoluto: 46,6 millardos de reales, constituyendo un aumento de 30% de 1994 a 1995, porcentaje semejante al aumento del salario medio real en este periodo de un año, que fue de 33%. En términos de participación de la planilla en el PUB, sin embargo, el pico sigue siendo 1989, a consecuencia del aumento de los salarios que el gobierno saliente concedió a los funcionarios federales. Todavía tuvimos otro gran pico en 1995, año en que fue concedido el último reajuste salarial lineal. Sólo en 1996 los salarios y la planilla de pago del gobierno quedaron bajo control, tal como se puede apreciar en las tablas 9.1 y 9.2.

Tabla 9.2: Gastos de Personal Federal (civil y militar)

	R\$ millardos*	Índice (1987 = 100)	% del PBI
1987	19,7	100,0	3,46
1988	24,2	122,7	4,26
1989	29,9	151,6	6,68
1990	34,4	174,7	6,42
1991	28,2	143,3	4,83
1992	23,0	116,7	4,58
1993	31,1	157,7	4,89
1994	35,9	181,9	5,06
1995	46,6	236,5	5,76
1996	45,3	229,8	5,43
1997	45,7	231,7	5,74

* Corregidos por el IGP-DI/FGV hasta dic/97. Valores depurados según criterio de competencia.
Fuente: MARE –Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (dic/97).

Este crecimiento de la planilla no se debió al aumento del número de funcionarios. Dada la necesidad de ajuste fiscal, que se hizo evidente a partir de 1987, y el elevado costo que pasó a representar la contratación de nuevos funcionarios públicos, los concursos públicos fueron casi totalmente suspendidos a partir de 1988, de manera que el número total de funcionarios disminuyó. En realidad, tal como puede observarse en la Tabla 9.3, el número de funcionarios activos, que llegó a alcanzar 713 mil en 1989, descendió a 567 mil en 1995, y a 531 mil en 1997. Si se consideran además los funcionarios de las empresas estatales, la disminución fue aún mayor, dado el hecho adicional de las privatizaciones.

Tabla 9.3: Evolución del Número de Funcionarios de la Unión

	Civiles del Poder Ejecutivo	*Civiles del Ejecutivo + Empleados de las Estatales**
1988	705.548	1.442.657
1989	712.740	1.488.608
1990	628.305	1.312.682
1991	598.375	1.238.817
1992	620.870	1.261.037
1993	592.898	1.236.538
1994	583.020	1.216.058
1995	567.689	1.140.711
1996	545.656	1.058.983
1997	531.725	994.805

* Civiles de la Adm. Directa, Autarquías y Fundaciones del Poder Ejecutivo

** Incluye, además de los civiles del Poder Ejecutivo, los funcionarios de las empresas estatales.

Fuente: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (dic./97).

La explicación del aumento de la planilla tiene que buscarse en el aumento de los salarios a partir de 1993, así como en el costo creciente de los funcionarios inactivos y pensionistas. El elevado valor de las jubilaciones y el hecho de que los funcionarios pudieran jubilarse muy temprano, llevó a una explosión del costo de los inactivos. De acuerdo con lo que se aprecia en la Tabla 9.9, los inactivos y pensionistas, que ya representaban el 30% del costo de la planilla de personal en 1991/93, pasaron a representar el 41% en 1997.

DISTORSIONES EN LA REMUNERACIÓN

En el Brasil no hay nada parecido a un sistema universal y estandarizado de remuneraciones de los funcionarios, del tipo existente en los países desarrollados, donde la administración pública burocrática alcanzó su pleno desarrollo. O mejor dicho, existe el Plan de Cargos y Carreras - PCC, que podría cumplir ese papel, pero que en la realidad es sólo una situación de la cual todos quieren salir para integrar carreras específicas que, gracias a su sistema de gratificaciones especiales, acaban siendo razonablemente remuneradas. Por lo general, lo que existe es un sistema de remuneraciones extremadamente distorsionado, en el cual algunas carreras, especialmente las jurídicas, y en segundo plano las económicas, son

bien remuneradas, en función de gratificaciones que apuntarían a premiar el desempeño, en tanto que los demás cargos, especialmente los de nivel superior del PPC, son mal pagados. También son muy bien remuneradas, en comparación con el sector privado, las funciones operacionales, que exigen baja calificación.

Los aumentos salariales concretados durante el gobierno de Itamar no lograron reducir las distorsiones salariales existentes en el servicio público federal. Estas distorsiones pueden ser evaluadas desde dos ángulos. Por una parte, tenemos los desequilibrios en relación con el mercado de trabajo privado; por otra, los desequilibrios internos, con algunos sectores ganando muy bien y otros muy mal.

Existe en el país la creencia generalizada de que la remuneración de los funcionarios públicos es baja. Eso no es verdad. Las remuneraciones son bajas para algunos sectores y altas para otros. La Tabla 9.4 se basa en una comparación entre los salarios del sector público y del sector privado, en la cual se confrontaron las remuneraciones de cargos con atribuciones semejantes en ambos mercados. Los resultados mostraron que, mientras que los ejecutivos y profesionales de nivel superior perciben salarios más altos en el sector privado, los funcionarios menos calificados del sector público (como los que trabajan en actividades auxiliares de administración, mecanografía, almacenamiento, mantenimiento, instalación, vigilancia, recepción, limpieza y servicios, entre otros) perciben remuneraciones sustancialmente más altas que los del sector privado. De esta manera, el sector público corrige el fuerte desnivel existente entre los altos honorarios y los bajos salarios del sector privado, que explica en buena medida la alta concentración de la renta existente en el país, pero lo hace creando otra distorsión: la incomunicación entre los mercados público y privado de trabajo.

Tabla 9.4: Salarios Medios: Sector Público y Privado (reales de mayo de 1995)

	Salario Medio Sector Privado	Salario Medio Sector Público	Diferencia Público/Privado
Cargos Ejecutivos	7.080	6.069	-14%
Cargos de Nivel Superior	1.899	1.814	-5%
Cargos de Nivel Técnico/Medio	926	899	-3%
Cargos Operacionales	437	635	45%

Fuente: MARE (1995): SIAPE (Sistema Integrado de Administración de Personal) y Coopers / Lybrand
Método: Inicialmente, se realizó el levantamiento de los cargos con atribuciones semejantes en el sector público y en el privado. Para calcular la remuneración media de cada cargo se utilizó, en el sector privado, el salario medio independientemente del tamaño y de la localización de las empresas;

para el sector público, se consideró la estructura de remuneración y la distribución de frecuencia de los funcionarios en la escala salarial de cada cargo. Para los ejecutivos, se confeccionó una muestra del valor de la remuneración de los ocupantes de DAS (Comisión de Dirección y Asesoramiento Superior) de diversos niveles, considerando el Director-Presidente como DAS de Naturaleza Especial, Directores como DAS-6, Gerentes como DAS-5, excepto para los cargos del área jurídica, que tienen una estructura jerárquica algo diferente. No se incluyeron los beneficios indirectos de los cargos.

Confirmando la investigación del MARE, un estudio adelantado por el Banco Mundial (1997b:34) mostró que los salarios medios en el sector público eran, en 1995, 48% mayores que los salarios medios en el sector privado. Por otra parte, como el nivel de escolaridad en el sector público es mayor que en el sector privado, el estudio controló ésta y otras características, obteniendo los diferenciales de salarios que aparecen en la Tabla 9.5. El estudio hizo un análisis por sectores o áreas de actividad de la administración pública. Mientras que los salarios en la Administración Federal, y principalmente los salarios medios de los poderes Judicial y Legislativo son considerablemente más altos que los salarios medios del sector privado, lo contrario ocurre en relación con los salarios medios de los funcionarios municipales y los funcionarios de las áreas de educación y salud, considerando los tres niveles de la federación. Son desequilibrios perversos, especialmente este último, que deberán ser enfrentados en cualquier propuesta de reforma del sector público brasileño.

Tabla 9.5: Diferencias de Salario entre el Sector Público y el Privado

Sector o Actividad	Diferencia%
Administración Federal	28,9
Administraciones Estadales	-3,8
Administraciones Municipales	-22,4
Judicial y Legislativo	55,9
Militares	5,7
Educación y Salud	-15,6

Fuente: Banco Mundial (1997b:34-37)

Por otra parte, analizando la estructura relativa de los salarios en el servicio público federal, encontramos también enormes disparidades entre las remuneraciones: funcionarios con calificaciones muy semejantes, que realizan tareas parecidas, perciben sin embargo remuneraciones muy diferentes. Estas distorsiones internas tuvieron su origen durante el régimen militar, cuando el servicio público fue relegado a un segundo plano y la burocracia del Estado pasó a ser reclutada a través de las empresas estatales. La consecuencia de esto fue una fuerte reducción

de los funcionarios estatutarios, que hasta hoy se refleja en la baja remuneración de los participantes en el Plan de Clasificación de Cargos, que entonces pretendía ser el sistema universal de carrera y remuneración de los funcionarios federales.

Para escapar a esta situación (o al PCC), se adoptaron dos tipos de estrategias: el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Poder Legislativo, que se tornaron fuertemente autónomos desde el punto de vista administrativo a partir de 1988, trataron de aumentar sus remuneraciones por cuenta propia, independientemente del Poder Ejecutivo. Por otra parte, en el Poder Ejecutivo, las categorías tradicionalmente más poderosas –los procuradores, los delegados de policía, los diplomáticos, los auditores fiscales– y las nuevas carreras de administradores-economistas creadas después de la apertura democrática –los analistas del tesoro y del presupuesto, y los gestores– pasaron a recibir “gratificaciones de productividad”, que en realidad no eran otra cosa sino una estrategia para corregir sus salarios sin que fuese necesario aumentar la remuneración de todo el funcionariado público de nivel superior.

Dado su carácter *ad hoc*, estas dos estrategias, perfectamente comprensibles y hasta cierto punto necesarias para que el Estado pudiese volver a reclutar personal de buen nivel en los sectores estratégicos de la administración, tuvieron como resultado la profundización de las distorsiones en el sistema de remuneraciones de los funcionarios.

Un tercer punto de origen de las distorsiones del sistema de remuneraciones federal tiene que ver con la posibilidad de “incorporación de ventajas”, como “quintos”,¹¹⁴ sumada a la posibilidad de acumulación de cargos y de sus respectivos emolumentos por parte de funcionarios activos e inactivos. Estas incorporaciones y acumulaciones, hábilmente manipuladas, permitieron que un número creciente de funcionarios pasase a ganar altos salarios, surgiendo a este respecto la expresión de “marajás” para identificarlos. La Constitución de 1988 intentó enfrentar el problema a través de un “techo de salarios”, correspondiente a la mayor remuneración en cada uno de los poderes (ministros de Estado, diputados federales y senadores, y Ministros del Supremo Tribunal Federal), pero algunas interpretaciones judiciales permitieron que ese techo fuese superado. En consecuencia, el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado divulgó, hacia fines de 1995, la lista con los nombres de más de diez mil funcionarios que ganaban por encima del pretendido techo legal, y de más de mil funcionarios, principalmente pasivos, que ganaban más que el Presidente de la República (8.500 reales).¹¹⁵

114. Cada año se incorporaba a la remuneración del funcionario un quinto del sueldo como gratificación por ocupación de un cargo de dirección (DAS). En 1995 empezaron a incorporarse “décimos”.

115. El “techo legal” para funcionarios del ejecutivo sería el 80% del salario de ministro, correspondiente a 6.400 reales. Los diez mil funcionarios que reciben remuneraciones o proventos

Finalmente, otra fuente de distorsiones en lo que concierne a las remuneraciones en el servicio público es la que tiene origen en las sentencias judiciales, especialmente aquellas que se vinculan con el pago, considerado inconstitucional por el Supremo Tribunal Federal, de planes económicos. Independientemente de los recursos exitosos interpuestos por la Unión, existen muchas sentencias anteriores ya procesadas judicialmente, que permiten a un funcionario ganar más que un colega que ocupa un cargo semejante y que se desempeña con las mismas atribuciones, lo que constituye un poderoso factor de desestímulo a los efectos de buscar calificaciones por parte del funcionario. En la Policía Federal, por ejemplo, la participación de los gastos por sentencias en la planilla de pagos supera el 50%, y el salario medio global en este organismo es uno de los más altos dentro de los existentes en el Poder Ejecutivo, ubicándose aproximadamente en R\$4.000.

Es posible argumentar, sin embargo, que el espectro salarial (la distancia entre el menor y el mayor salario) es muy grande en el sector privado, por lo que en consecuencia, la estructura salarial del sector público estaría contribuyendo a mejorar el perfil de la distribución de la renta en el país. Esto es parcialmente cierto. Sin embargo, el ordenamiento de los salarios (de mayor a menor) no es semejante en los dos sectores; esta última característica contribuye decisivamente para desmotivar al funcionario, genera distorsiones en la productividad y desestimula el ingreso en el sector público. En realidad, la inexistencia, tanto de una política de remuneración adecuada (dada la restricción fiscal del Estado) como de una estructura de cargos y salarios compatible con las funciones ejercidas, junto con la rigidez excesiva del proceso de contratación y despido del funcionario (agravada a partir de la creación del Régimen Jurídico Único), consideradas como características definitorias del mercado de trabajo del sector público, acaban por inhibir el desarrollo de una administración pública moderna, que haga énfasis en los aspectos gerenciales y en la búsqueda de resultados.

ESCOLARIDAD Y PERFIL OCUPACIONAL

El funcionario público posee, en promedio, un nivel de escolaridad superior al del trabajador del sector privado. La Tabla 9.6 muestra que, mientras que la

superiores a este valor, sin embargo, lo hacen legalmente, ya que ciertas interpretaciones de la ley dejaron al texto sin efecto. De aquí la presión, especialmente de parte de los gobernadores, para que este techo fuese revisado a través de una enmienda constitucional, de modo de hacer de él un instrumento efectivamente aplicable.

mayoría de los empleados en la región metropolitana de São Paulo (donde todo indica que el acceso a la educación es más fácil) no concluyó la enseñanza secundaria, entre los empleados públicos federales predominan quienes poseen estudios completos en un nivel superior. Si consideramos que la información relativa a los funcionarios refleja, por lo regular, su nivel de estudios en el momento de su ingreso a los cuadros del personal de la Unión (teniendo en vista que es rara la actualización de estos datos catastrales), esta disparidad podría ser aún mayor.¹¹⁶

Tabla 9.6: Escolaridad de Funcionarios Federales y Trabajadores del Sector Privado

	Trabajadores del sector privado (1)	Funcionarios federales (2)
Analfabeto	5%	1%
Primaria incompleta	43%	14%
Primaria completa	12%	9%
Secundaria incompleta	7%	4%
Secundaria completa	16%	25%
Superior incompleta	4%	5%
Superior completa	12%	42%
Total	100%	100%

Fuente: Boletín Estadístico del MARE (a partir de datos del SEADE y del propio ministerio) SEADE: datos de 1995; MARE: datos de feb./97.

(1) Incluye los trabajadores de la región metropolitana de São Paulo

(2) Funcionarios civiles del Poder Ejecutivo (adm. directa, autarquías y fundaciones).

No existe, por otra parte, correspondencia entre el nivel de escolaridad de los funcionarios civiles del Ejecutivo y el perfil de los cargos ocupados por los mismos. Sólo 34% de los funcionarios públicos ocupan cargos cuyas atribuciones exigen formación superior, mientras que la mayor parte –60%– ocupan cargos que exigen la secundaria para su desempeño y 6% ejercen atribuciones que demandan solamente la primaria.¹¹⁷ Si consideramos que la mayoría de las actividades finalísticas

116. Esta sección se basa en Marconi (1997).

117. Los datos catastrales muestran que 42% de los funcionarios han cursado niveles superiores de estudio. Como esta información puede estar subestimada, toda vez que no es actualizada periódicamente, y que sólo 34% del total de cargos ocupados requieren formación de nivel superior para su desempeño, se hace evidente la inconsistencia entre el grado de escolaridad de los funcionarios y el perfil de los cargos ocupados actualmente.

y de apoyo de los organismos son atribuidas a los ocupantes de cargos que requieren formación superior y de nivel medio respectivamente, se puede afirmar que hay un exceso de funcionarios en las áreas de apoyo y escasez en las áreas finalísticas de los distintos organismos.

Dado que el proceso de reforma del Estado llevará al Gobierno Central a focalizar sus actividades en áreas consideradas como finalísticas –formulación, promoción y ejecución de tareas en las cuales ejerce su poder extroverso– se deduce que la actual composición de la estructura de cargos del Ejecutivo es incompatible con el papel que le está siendo atribuido en la esfera federal. Esto confirma, por consiguiente, la necesidad de fortalecimiento del sistema de contratación y de carreras en las áreas consideradas relevantes desde el punto de vista de la gerencia de los recursos humanos, más aún si consideramos que el perfil de distribución de funcionarios por carreras presenta severas distorsiones. Del total de funcionarios civiles estatutarios, aproximadamente 69% están agrupados fuera de carreras específicas, sin definición de atribuciones, ubicados en el Plan de Cargos y Carreras –PCC–, mientras que existe un número reducido de funcionarios en las áreas que presuponen poderes del Estado: sólo 7% del total de funcionarios actúa en las áreas de fiscalización, policía, diplomacia, jurídica y presupuestaria, planeamiento y gerencia pública.

DOS MITOS BUROCRÁTICOS

En la medida en que la Constitución representó un retroceso burocrático, se reveló como carente de realismo. En un momento en que el país necesitaba urgentemente reformar su administración pública para hacerla más eficiente y de mejor calidad, aproximándola al mercado privado de trabajo, se hizo lo contrario. El servicio público se tornó más ineficiente y más caro, y el mercado de trabajo público se separó por completo del mercado de trabajo privado. La separación no sólo estuvo determinada por el sistema privilegiado de jubilaciones del sector público, sino también: por las exigencias de un régimen jurídico único, que llevó a la eliminación de los funcionarios “celetistas” en la administración descentralizada; por la afirmación constitucional de un sistema de estabilidad rígido, que hizo inviable la exigencia de trabajo a los funcionarios; por el fin del mecanismo de ascenso funcional (promoción para otro cargo a través del concurso interno, que estimulaba al funcionario a buscar su desarrollo profesional), debido a las irregularidades observadas en el uso de este instrumento; y por la diseminación exagerada, basada en una interpretación distorsionada del principio de la isonomía, que lleva a extremos de rigidez a la política de remuneraciones, y en la práctica obliga, en última instancia, a pagar de igual forma a los desiguales.

La estabilidad de los funcionarios es una característica de las administraciones burocráticas. Fue una forma adecuada de proteger a los funcionarios y al propio Estado contra las prácticas patrimonialistas que predominaban en los regímenes precapitalistas. En el Brasil, por ejemplo, existió durante el Imperio, la práctica del "derrumbe". Cuando caía el gobierno, eran despedidos no sólo los ocupantes de cargos de dirección, sino también muchos de los funcionarios comunes.

La estabilidad, sin embargo, implica un costo. Impide la adecuación de los cuadros de funcionarios a las necesidades reales del servicio, al tiempo que inviabiliza la implantación de un sistema de administración pública eficiente, basado en un sistema de incentivos y sanciones. La estabilidad era justificable mientras el patrimonialismo predominaba y los servicios del Estado liberal eran limitados; deja de serlo cuando el Estado crece en tamaño, pasa a realizar un gran número de servicios, y la necesidad de que esos servicios sean eficientes se torna fundamental, al tiempo que el patrimonialismo pierde fuerza, deja de ser un valor para constituirse en una mera práctica, de modo que el despido por motivos políticos se convierte en algo socialmente inaceptable. Si además de socialmente condenado, el despido por motivos políticos se volvió inviable en razón de una serie de precauciones como las que están presentes en la propuesta de enmienda constitucional del gobierno de Fernando Henrique, no habrá más justificativos para mantener la estabilidad en forma absoluta, como ocurría en la burocracia clásica.¹¹⁸

En el Brasil, la extensión de la estabilidad a todos los funcionarios públicos, en lugar de limitarla sólo a las carreras en las que se ejerce el poder del Estado, y la comprensión de esa estabilidad de una forma tal que la ineficiencia, la desmotivación, la falta de disposición para el trabajo no puedan ser sancionadas con el despido, implicaron un fuerte aumento de la ineficiencia del sector público. De acuerdo con el documento de la Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994:19):

"En lo que concierne a la cuestión de la estabilidad, es esencial la revisión de su sistema de adquisición y mantenimiento. Mantenido, como debe serlo, la regla según la cual los funcionarios sólo podrán ser destituidos mediante proceso judicial

118. Mejor dicho, las justificaciones sólo podrán ser dogmáticas, como por ejemplo, la que se encuentra en Gurgel (1995:85): "La idea de flexibilizar la estabilidad en el servicio público, manteniéndola sólo para algunas funciones designadas como funciones del Estado, confunde Estado con República. No percibe que, más allá y por encima del Estado, las funciones destinadas a atender las necesidades o los derechos públicos son funciones separadas de lo privado, que deben ser cumplidas con objetividad y equidad. Deben ser conducidas de manera impersonal – al abrigo de las presiones políticas y sociales... La cuestión de la impunidad de los funcionarios que trabajan con desidia o el problema del exceso de contingentes no pueden ser argumentos que ponen 'en jaque' un principio de la burocracia moderna."

o administrativo, en el que les sea asegurada una amplia defensa, se impone hacer más ágil y flexible, y menos oneroso el proceso administrativo..."

El gran mérito de la Constitución de 1988 fue haber hecho obligatorio el concurso público para la admisión de todos y cada uno de los funcionarios. Éste fue, sin duda, un gran avance, en la medida en que dificultó el empleismo público. También aquí, sin embargo, se verificaron excesos. Se acabó con la práctica condenable de los concursos internos, pero esto implicó la imposibilidad de que tuviera lugar la promoción interna de los funcionarios. Mientras que en el sector privado la promoción interna es una práctica consagrada, en el servicio público brasileño se tornó inviable. Por otra parte, en los cargos para los cuales sería más apropiado un proceso selectivo más flexible, aunque público y transparente, se comenzaron a exigir todas las formalidades del concurso. Autarquías, fundaciones y hasta empresas de economía mixta fueron constreñidas a efectuar concursos, cuando podrían haber sido simplemente obligadas a seleccionar a sus funcionarios en forma pública y transparente.

La promoción interna se reservó exclusivamente para el ascenso en el seno de una carrera. Esta reserva se basó en la suposición de que para la instauración de un régimen burocrático clásico es esencial el establecimiento de un sistema formal de ascensos burocráticos, que se inicia con un concurso público y luego pasa por un largo proceso de entrenamientos sucesivos, evaluaciones de desempeño y exámenes formales. Sucede, sin embargo, que las carreras burocráticas dignas de este nombre nunca se instalaron en el servicio público brasileño. Sólo en el caso de los militares se puede hablar de carrera en el Brasil.¹¹⁹

Una carrera burocrática propiamente dicha dura, en promedio, treinta años, al cabo de los cuales el funcionario deberá estar ganando aproximadamente tres veces más de lo que ganaba al inicio de su carrera. Para llegar al tope de la carrera, el funcionario habrá de tardar como mínimo veinte años.¹²⁰ Este tipo de carrera se encuentra obviamente superado en una sociedad tecnológicamente dinámica, en plena Tercera Revolución Industrial. Ello no obstante, ni la Constitución de 1988, ni los funcionarios federales, ni los políticos brasileños, fueron capaces de reconocer abiertamente este hecho. Siguieron afirmando que el establecimiento de carreras, acompañado de su correspondiente sistema de entrenamiento y de evaluación, resolvería, si no todos, al menos la mayoría de los problemas de la administración pública brasileña. La carrera se convirtió, en realidad, en el gran

119. Era posible también hablar de carrera entre los diplomáticos. La introducción de una gratificación por desempeño en 1995, sin embargo, redujo drásticamente la amplitud de la carrera diplomática, que por esta vía quedó equiparada a las demás carreras civiles.

120. En Francia, por ejemplo, la diferencia entre el salario inicial de un egresado de la ENA y el salario al final de la carrera, descontados los montos adicionales por ocupación de cargos de dirección, es de dos veces y media.

mito de Brasilia. Mito porque se proclama la instauración de las carreras, al tiempo que, de hecho, no se cree en ellas y se las destruye en la práctica.¹²¹ La destrucción de las carreras se llevó a cabo a través de la introducción de gratificaciones de desempeño que reducen radicalmente la amplitud de las carreras –vale decir, la distancia porcentual entre la remuneración inicial y la final–. Esta amplitud debería ser de 200 a 300%, pero en los últimos años llegó a ubicarse, en el Brasil, aproximadamente en un 20%, excepto en el caso de las carreras militares. La amplitud de la carrera del auditor del tesoro nacional, por ejemplo, se redujo a 6%. La amplitud de carreras creadas hace casi diez años, como las de gerentes, analistas del tesoro y analistas del presupuesto, se redujo a 26%.¹²² A través de este proceso de reducción de la amplitud de las carreras, ellas se redujeron en la práctica, a simples cargos. La desfiguración de la clásica carrera burocrática también ocurrió por intermedio de la reducción drástica del número de niveles de algunas carreras, que pasaron a tener sólo tres o cuatro niveles, en lugar de los veinte niveles existentes en el Plan de Carreras y Cargos.¹²³

¿Por qué razones tuvo lugar este hecho? Por dos razones: porque así era posible establecer un salario de entrada relativamente alto, que atraía más y mejores candidatos al concurso; y principalmente, porque en realidad Brasilia no creía en su propio mito. Porque en un mundo en cambio tecnológico acelerado, en donde la competencia técnica no tiene ninguna relación con la edad de los profesionales, los funcionarios jóvenes no están dispuestos a esperar veinte años para llegar al tope de su carrera. Al disminuirse la amplitud, o más directamente, disminuyendo el número de niveles de la carrera, el joven administrador llega más rápido a la remuneración máxima de la carrera –que en último término no es muy diferente de la inicial–,¹²⁴ inclusive porque un aumento acentuado del salario máximo

121. Según Abrucio (1993:74), por ejemplo, “en la administración pública federal brasileña la cuestión de los planes de carrera es fundamental, en la medida en que la mayoría de los funcionarios públicos brasileños carece de un horizonte profesional definido”. En este trabajo, el autor enumera de manera realista los obstáculos para la existencia de carreras. No percibe, sin embargo, como además prácticamente nadie percibía en el Brasil en esa época, que estos obstáculos no obedecían tanto al patrimonialismo o a la incompetencia de los dirigentes políticos, como a los dramáticos cambios tecnológicos ocurridos en el mundo, con profundas implicaciones para la reformulación de la administración pública.

122. En 1997 se logró aumentar la amplitud hasta un 56 por ciento. Es una cifra aún marcadamente insuficiente para caracterizar una carrera burocrática.

123. Las carreras de abogados de la Unión, asistente jurídico y procurador de la hacienda nacional, y defensor público tienen sólo tres niveles; las de auditor y técnico del tesoro nacional, cuatro.

124. La crisis de la concepción clásica de carrera no es, obviamente, un problema exclusivamente brasileño. Acerca de la Argentina, ver Bonifacio (1995). El autor, por su parte, tiene dificultades para comprender que la crisis del sistema de carreras no es una distorsión coyuntural, sino una clara señal de la superación del modelo burocrático de administración pública.

tiene un fuerte impacto sobre el gasto de los pasivos (que cuando se jubilaron estaban ubicados en los niveles más elevados).

Otro factor que demuestra cómo opera el mito de las carreras consiste en verificar lo que ocurre con las evaluaciones de desempeño en el servicio público brasileño. No existe nada más opuesto a la cultura nacional que la evaluación del mérito. Livia Barbosa hizo un análisis del problema de la evaluación del desempeño, y en forma más amplia, de la meritocracia, mostrando que el problema es antiguo (en el Brasil ya estaba presente en la Constitución de 1824) y que está lejos de ser trivial, constituyendo en realidad, no tanto un sistema de ordenamiento social, sino más bien una ideología burocrática. En el Brasil, los planes para establecer un sistema de evaluación que garantice promociones por mérito han sido recurrentes y siempre fallan, en la medida en que nadie quiere evaluar a nadie ni ser evaluado por nadie en el país. A pesar de existir formalmente, un sistema de evaluación sistemática de los funcionarios nunca llegó a ser implantado. Los evaluadores dan siempre, o casi siempre, la nota máxima a los evaluados, anulando así la evaluación. Barbosa tiene una explicación antropológica para este hecho. En el Brasil, al contrario de lo que acontece, por ejemplo, en los Estados Unidos, la igualdad es encarada no sólo como un derecho, sino como un hecho, una realidad indiscutible, derivada de un principio moral. En consecuencia, las desigualdades y los diferentes desempeños de los individuos son determinados por las condiciones sociales que cada uno enfrenta, en lugar de ser atribuidas al mérito individual.

"Si en la práctica somos desiguales, las desigualdades que se establecen entre los individuos son tenidas exclusivamente como originadas en las condiciones sociales de los individuos, sin relación con el esfuerzo o la voluntad de realización de cada uno... Debido a esta concepción del desempeño, en la sociedad brasileña esperamos siempre que nuestras producciones individuales sean evaluadas en el contexto en que fueron producidas... Este énfasis en la justificación del desempeño, fruto de una óptica igualitaria radical, dificulta la construcción de jerarquías basadas en el mérito." (Barbosa, 1997:87-88).

En otras palabras, al igual que las carreras, la evaluación del mérito es también un mito en el Brasil. Esto no significa, sin embargo, que no existan carreras en la administración pública brasileña. Sin duda existen. Existen formalmente, constituyendo en último término, a no ser en el caso de los militares y de la diplomacia, cuerpos de funcionarios admitidos por concurso, que reciben una remuneración prácticamente igual, independientemente de la etapa de la "carrera" en que se encuentren. Y existen carreras reales, recorridas a través del desempeño de cargos en las diversas agencias del Estado, tal como fue muy bien analizado por Ben

Ross Schneider (1994, 1995). Son más bien carreras personales que carreras formales. Son carreras extremadamente flexibles, constituidas por funcionarios que forman la elite del Estado. Estos funcionarios circulan intensamente entre los distintos órganos de la administración, y al jubilarse, tienden a ser absorbidos por el sector privado. Si Schneider agregase que la ocupación de DAS (Comisión de Dirección y Asesoramiento Superior) forma parte integral de este proceso inestable y flexible, aunque más basado en el mérito de lo que este autor supone, tendríamos un buen panorama del sistema de carreras informales existentes en la alta burocracia brasileña. Un panorama que podría perfeccionarse con la adopción de una concepción moderna de carrera, que comprenda: amplia movilidad del funcionario, posibilidad de ascenso rápido para los más talentosos; estructuras en "Y", que valoricen tanto las funciones de jefatura como las de asesoramiento; versatilidad en la formación y en el entrenamiento, que permita perfiles bien diferenciados entre sus integrantes.

La relación entre los DASs y las carreras nos lleva a otro mito burocrático de Brasilia: el mito de que los DASs son un mal. Serían la forma a través de la cual el sistema de carreras se vería minado, abriendo paso a la contratación, sin concurso, de personal sin competencia. En realidad, los DASs, al permitir la remuneración adecuada de funcionarios públicos –que constituyen el 75% del total de beneficiarios de DAS, tal como puede comprobarse en la Tabla 9.7–, se constituyen en una especie de carrera mucho más flexible y orientada hacia el mérito. Existe en Brasilia un verdadero mercado de DASs, a través del cual los ministros y altos administradores públicos, que disponen de los DASs, se disputan con esa moneda los mejores funcionarios brasileños. Es como si los DASs fuesen el instrumento de ascenso funcional de que dispone el funcionario actualmente. Si se llegase a concretar el plan, todavía en elaboración, de reservar de manera creciente los DASs para los funcionarios públicos, el sistema de DAS, que en la actualidad ya es un factor importante para el funcionamiento de la Administración Pública Federal, se transformaría en un instrumento estratégico de la administración pública gerencial.

La Tabla 9.7 nos ofrece, asimismo, un buen panorama de la Alta Administración Pública Federal presente en el Poder Ejecutivo. La remuneración media de los administradores varía de un promedio de 2.665 para los ocupantes de DAS-1 a 6.339 reales como promedio para los ocupantes de DAS-6. El porcentaje promedio de portadores de DAS que son funcionarios públicos baja desde 78,5% para el DAS-1 hasta 48,4% para los portadores de DAS-6. El nivel de educación aumenta con el aumento del DAS, en tanto que el porcentaje de mujeres disminuye a medida que transitamos desde DAS-1 a DAS-6. En total, se cuenta con 17.227 ocupantes de DASs, lo que corresponde aproximadamente a un 3% del total de funcionarios activos.

Tabla 9.7: Ocupantes de DAS

	Cantidad de Funcionarios	Edad Promedio	Sexo Fem.	Nivel Superior	Funcionarios Públicos	Remuneración Promedio
DAS-1	7.206	41	45,2%	50,8%	78,5%	2.665
DAS-2	5.661	42	39,0%	61,8%	77,7%	3.124
DAS-3	2.265	44	36,0%	71,0%	71,4%	3.402
DAS-4	1.464	46	28,8%	81,3%	65,4%	4.710
DAS-5	503	48	17,3%	86,1%	60,6%	6.018
DAS-6	128	50	16,4%	85,9%	48,4%	6.339
TOTAL	17.227	42	39,5%	61,0%	75,5%	3.112

Fuente: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (nov./97)

Obs: Incluye la remuneración del cargo y de la función; se consideran en el cálculo solamente los funcionarios efectivos.

A través de sus mitos, Brasilia justifica la ineficiencia y la baja calidad del servicio público federal. Al mismo tiempo, sin embargo, revela la falta de una política clara para el servicio público. Mientras que se repiten mitos burocráticos, como es el caso del mito positivo de la carrera y del mito negativo de que los DASs constituyen un mal, el servicio público brasileño no logra convertirse en un sistema plenamente burocrático, ya que éste es un sistema superado, que está siendo actualmente abandonado en todo el mundo, en beneficio de una administración pública gerencial. Y por este mismo motivo no consigue dar el paso hacia una administración pública moderna, eficiente, controlada por resultados, orientada hacia la atención del ciudadano-cliente o ciudadano-usuario. En lugar de esto, sigue acariciando el ideal superado e irreal de implantar a fines del siglo XX un tipo de administración pública que se justificaba en Europa, en la época del Estado liberal, como un antídoto al patrimonialismo, pero que hoy ya no se justifica.

PREVISIÓN PÚBLICA

Los sistemas de previsión básica son por lo general sistemas de reparto en los cuales es preciso que haya un equilibrio entre el número de jóvenes, que pagan el sistema en términos corrientes, y el número de ancianos que reciben los beneficios jubilatorios.

En los últimos años, se puede verificar un creciente desequilibrio financiero en la Previsión Básica brasileña, que es administrada por el INSS, debido al sistema de jubilaciones por tiempo de servicio, que permite jubilaciones precoces,

y sobre todo porque está teniendo lugar un cambio en la pirámide etaria, con un aumento del porcentaje de jubilados en relación con los trabajadores activos que financian el sistema. No existen, sin embargo, en el área de la Previsión Básica, privilegios escandalosos. En cambio, la Previsión Pública es, en lo esencial, un sistema de privilegios. En consecuencia, el desequilibrio financiero es enorme, dada la posibilidad de la jubilación precoz y el precepto constitucional según el cual el funcionario tiene derecho a una jubilación completa, equivalente a su último salario, sin relación alguna con su eventual contribución.

Los funcionarios públicos brasileños probablemente cuentan con el sistema de previsión más generoso del mundo. Mientras que en los demás países la jubilación ocurre a los 60 años, o con más frecuencia a los 65 años, aquí tiene lugar, en promedio, a los 53 años, cifra que asciende a 54 años cuando no se consideran las jubilaciones proporcionales, en las que el funcionario se jubila antes de completar el número de años exigido; y hay muchos casos de jubilaciones de funcionarios con edades aproximadas a los 40 años. Mientras en los demás países el porcentaje con que el funcionario se jubila en relación a su último salario varía entre el 50 y el 75%, aquí hasta no hace mucho tiempo era de 120%. En la actualidad es de 112%.¹²⁵ Los trabajadores rurales, que son los más pobres, se jubilan en promedio a los 63 años, con un salario mínimo. Los trabajadores urbanos se jubilan un poco más temprano, y con una jubilación mayor, pero muy distante de las jubilaciones del sector público. En realidad, el privilegio de los funcionarios públicos se está ocultando tras las limitaciones de recursos que impiden mayores salarios y mayores jubilaciones en el sector privado.

Tabla 9.8: Jubilaciones Medias Unión/INSS

Jubilaciones	En salarios mínimos	Veces
INSS	1.8	1.0
Ejecutivo	14.4	8.0
Legislativo	34.9	19.4
Judicial	33.6	18.7

Fuente: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Ministério da Previdência Social (nov./97).

125. Con la eliminación de la promoción automática en el momento de la jubilación y con la exigencia de contribución a la previsión para los jubilados del sector público, ocurridas en 1996, este porcentaje se aproximó al 100% previsto en la Constitución de 1988. Sin embargo, esta exigencia, que estaba siendo cuestionada ante la Justicia, fue recientemente eliminada a través de un acuerdo alcanzado por el gobierno para lograr la aprobación de los demás dispositivos de la reforma de la previsión. Como esta contribución es en promedio de 11% para los funcionarios activos, dejando un valor líquido para el funcionario en actividad de 89%, el provento del jubilado al que no le corresponde más aquel 11%, representa el 112% del último salario. En los países de la OCDE, este porcentaje varía entre 50 y 70%.

La Tabla 9.8 da una idea de los privilegios consagrados en el actual sistema de jubilaciones del sector público, en comparación con el del sector privado. El valor de las jubilaciones de los funcionarios del Legislativo es 19,4 veces mayor que las jubilaciones de los beneficiarios del INSS. En el caso del Poder Judicial es 18,7 veces mayor, y en el Ejecutivo, 8 veces. Como el número de funcionarios de los dos primeros poderes es pequeño, el promedio general es 8,3 veces mayor que el beneficio promedio pagado en el INSS. Es verdad que desde 1993 los funcionarios vienen contribuyendo con su sistema de previsión. En promedio, contribuyen con un 11% de su salario, sin límite de remuneración, en tanto que en el caso del INSS la contribución y el beneficio están limitados a diez salarios mínimos. Por esta razón, los funcionarios contribuyen, en promedio, con más que los trabajadores del sector privado. Sin embargo, los cálculos realizados muestran que su contribución media es sólo 3,4 veces mayor que la contribución media en el caso del INSS, en tanto que el beneficio es 8 veces mayor. La contribución promedio de los funcionarios, considerando una contrapartida teórica de la Unión, corresponde a 21,5% del beneficio medio conferido a los mismos, mientras que tal relación alcanza 52% en el caso del INSS.

Tabla 9.9: Participación de los Pasivos en el Gasto de Personal de la Unión

Año	Porcentaje
Promedio 91/93	29,6
Promedio 94/95	41,8
1996	40,5
1997	41,2

Fuente: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (dic./97). Es importante señalar que el gasto de personal no se divide sólo entre activos y pasivos; un porcentaje de alrededor de 5 - 6% está destinado a las transferencias intragubernamentales (para otras esferas de gobierno).

La consecuencia de este sistema de privilegios es una participación creciente de los pasivos en el gasto total de la Unión, que en 1997 ya alcanzaba el 41,2%, como se puede comprobar en la Tabla 9.9. Y en el plano de las finanzas públicas, un desequilibrio fiscal de proporciones gigantescas. En realidad, si consideramos también los estados y municipios, el desequilibrio del sistema de previsión brasileño es, desde el punto de vista de las finanzas públicas, gravísimo, constituyendo su solución una condición fundamental para la superación de la crisis fiscal. El costo global del sistema puede ser estimado por los datos de la Tabla 9.10. El costo total de los 16,6 millones de jubilados y pensionistas del INSS es de US\$41,0 millardos, contra un costo de US\$44,3 millardos para los 2,9 millones de jubilados y pensionistas del sector público.

Tabla 9.10: Gastos Totales de Previsión - 1996 (US\$)

Pasivos y pensionistas	Gasto Anual		Número de beneficiarios		Gasto anual
	US\$ bi	%Total	millares	%Total	US\$/benef
NSS	41,0	48	16,586	85	2,472
Unión	16,4	19	855	4	19,219
Estados/ Municipios	27,9	33	2,000	10	13,950
Unión/Estados/ Municipios	44,3	52	2,873	15	15,428
Total	85,3	100	19,459	100	4,385

Fuente: INSS, Ministério da Fazenda -MARE

Si pensamos, no en términos de costo sino de déficit de caja, vale decir, de diferencia entre contribuciones y beneficios pagados, mientras que la previsión general presentó en 1997 un déficit de cerca de R\$2,9 millardos, para la previsión pública de los funcionarios de la Unión, el déficit en 1997 fue de 15,9 millardos de reales.¹²⁶ El déficit de la previsión del sector público como un todo, considerando en forma adicional los estados y municipios, fue estimado para 1996 en R\$40,7 millardos, correspondiente a cerca del 5% del PBI.¹²⁷ Estimaciones para 1998 elevan esta cifra a R\$47,0 millardos. Vemos, según estas cifras, cómo el desequilibrio de caja de la previsión pública es mucho más grave que el de la previsión de los trabajadores del sector privado.

126. Este número deriva de un gasto de jubilados y pensionistas de la Unión, en 1997, de R\$19,5 millardos y de un ingreso de contribuciones de funcionarios estimado en R\$1,8 millardos, equivalente al 7,5% de la planilla de activos. La alícuota media de contribución para el Plan de Seguridad Social del Funcionario es de 11,5%, de los cuales 4% fueron reservados para gastos en salud. Este número se multiplicó por dos, y dio como resultado el valor de R\$3,6 millardos, considerando como razonable una contrapartida de recursos del mismo monto, por parte de la Unión.

127. En 1996, para un gasto total de R\$48,7 se estimó una contribución de los funcionarios de los tres niveles de la federación de R\$8,0 millardos

Parte 4

Reforma gerencial en el Brasil

CAPÍTULO 10 REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN

La Reforma Gerencial en el Brasil, cuya descripción comenzaré en este capítulo, fue pensada y planeada durante los seis primeros meses del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, y asumió la forma de dos documentos básicos: la propuesta de enmienda constitucional del capítulo de la administración pública, que recibió el apelativo de “reforma administrativa” por la prensa, y el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, en el que se presentó un diagnóstico de la crisis de la administración pública brasileña y se propuso su reforma, en el sentido de una administración pública gerencial. Este plan, aprobado por el Presidente de la República a través de la Cámara de la Reforma del Estado, establecía las directrices de reforma y enumeraba los principales proyectos que la conformarían, con base en la propia enmienda constitucional. Desde aquel momento, ése ha sido el plan que, con pequeñas modificaciones, ha sido cumplido por el gobierno, de modo que en el momento en que termino de escribir este libro, en mayo de 1998, tengo la clara sensación de que en esta área, el gobierno elaboró un plan y lo cumplió. La Reforma Gerencial no está terminada –se trata de un proceso que llevará años– pero se han dado todos los pasos que se previeron al inicio del gobierno.

Sólo en el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, entre 1995 y 1998, estaban contemplados los siguientes proyectos prioritarios, todos siguiendo las directrices definidas en el *Plano Diretor*: reforma de la constitución en el capítulo de la administración pública, elaboración de proyectos de ley complementarios de la reforma constitucional, programa de reestructuración y de

calidad en los ministerios, programa de organizaciones sociales, programa de agencias ejecutivas, sistema de contabilidad gerencial, sistema de informaciones gerenciales de la administración pública, fortalecimiento del núcleo estratégico a través de la política de carreras, reformulación del sistema de remuneración de los cargos en comisión del Gobierno Federal, plan nacional de capacitación, programa de reducción de costos del personal y eliminación de privilegios, principalmente de los contenidos en la Ley de Régimen Jurídico Único, revisión y desburocratización de la ley de licitaciones, perfeccionamiento del sistema de servicios generales del Gobierno Federal, establecimiento de la red del gobierno (*intranet* del Gobierno Federal), integración de los sistemas administrativos informatizados del Gobierno Federal, proyecto de ley sobre proceso administrativo, fortalecimiento de la *internet* como canal de comunicación del gobierno con los ciudadanos, reestructuración y calidad interna del MARE.

Todos estos proyectos implican o facilitan la descentralización, la desburocratización y el aumento de la autonomía de gestión. Asimismo, la reforma propuesta no podría calificarse como centralizadora, como lo fue la de 1936, o descentralizadora, como pretendió ser la de 1967. Ni tampoco, una vez más, centralizadora, como fue la contrarreforma inserta en la Constitución de 1988. Con ella simplemente se siguió el proceso cíclico que caracterizó la administración pública brasileña (Pimenta, 1994), con la alternancia de períodos de centralización y de descentralización; pero al mismo tiempo, se intentó fortalecer la competencia administrativa del centro y la autonomía de los órganos descentralizados. El eje de unión entre los dos sistemas sería el contrato de gestión, que el núcleo estratégico debería capacitarse para definir y controlar, y las agencias ejecutivas y organizaciones sociales deberían aprender a ejecutar.¹²⁸

Entre los proyectos para el Gobierno Federal que, en su conjunto, constituyen la Reforma Gerencial, el más importante, con amplia repercusión en los gobiernos estatales y municipales, fue sin duda el de la enmienda que reformulaba el capítulo de la administración pública de la Constitución de 1988. Esta enmienda, promulgada en mayo de 1998, fue objeto de un debate nacional durante tres años. Su importancia deriva de la profundidad del cambio institucional involucrado, a efectos de viabilizar la implementación de la Reforma Gerencial. Deriva también de su

128. Según Pimenta (1994:154): "La institucionalización de la función-administración en el Gobierno Federal ocurrió durante todo el período republicano brasileño en forma cíclica... El Brasil vivió un proceso de centralización organizacional en el sector público en las décadas del '30 al '50, con el predominio de la administración directa y de funcionarios estatutarios. Ya en las décadas del '60 al '80 tuvo lugar un proceso de descentralización, a través de la expansión de la administración indirecta y de la contratación de funcionarios "celetistas". El período iniciado con la Constitución de 1988 muestra la intención de centralizar nuevamente (régimen jurídico único-estatutario)."

carácter emblemático. La opinión pública, que tenía una noción vaga de lo que pudiera ser una reforma gerencial, pero que apoyó el cambio en forma inequívoca, manifestó su deseo de tener un Estado más moderno, o más concretamente, su deseo de ver que los servicios prestados por el Estado lo fuesen de manera más eficiente. La indignación contra los privilegios existentes en el sector público, contra la incompetencia y la desmotivación de una parte de la burocracia, y contra la mala calidad de los servicios públicos, se tradujo en apoyo a la reforma.¹²⁹ El sentido emblemático de la "reforma administrativa" (así quedó designada la enmienda constitucional), fue por consiguiente muy fuerte. Además de su significado administrativo, ella poseía un contenido político evidente. Cuando se discutía, por ejemplo, la flexibilización de la estabilidad de los funcionarios públicos, el tema real era la modernización del Estado. En momentos en que, finalmente, la reforma fue aprobada, conservándose casi íntegramente la propuesta original del gobierno, se abrió el espacio para una administración pública gerencial. Así, la sociedad y sus representantes políticos consignaron su compromiso con una administración pública renovada, con un nuevo Estado moderno y eficiente.

Cuando comencé, con mis asesores, la elaboración de la enmienda, mi primer movimiento fue en el sentido de la descentralización. Se trataba de un movimiento lógico. Si la Constitución de 1988 es detallista, reformarla significa reducir el número de sus artículos, de sus dispositivos, dejar para la ley ordinaria temas que exigían adaptaciones frecuentes a una realidad en permanente cambio. Así, y tal como se hizo en el caso de la enmienda de la previsión social, inicié el trabajo recortando incisos del Art. 37. Pero enseguida, cuando me disponía a proponer la eliminación de artículos, me resultó claro que este tipo de reforma era tan fácil como inviable desde el punto de vista político. El Congreso y la propia opinión pública jamás la aceptarían. Los parlamentarios pensarían que el gobierno les estaba pidiendo "un cheque en blanco". A partir de este razonamiento, cambié radicalmente la estrategia, y procuré elaborar un texto que fuese lo más claro posible en relación con los objetivos a ser alcanzados. Por otra parte, la enmienda debería incluir cambios razonables, que no violentasen las concepciones jurídicas y administrativas predominantes en el país, pero que las modificasen en un sentido que ya había sido considerado en la sociedad. Claridad, simplicidad, gradualismo, razonabilidad, se convirtieron en las directrices centrales del proyecto. Y gracias a esas cualidades, sumadas al gran debate nacional que se desplegó en torno a los principales puntos de la reforma, principalmente los referentes a la ruptura de la estabilidad en caso de exceso de cuadros y de su

129. En el último capítulo, presento los resultados de encuestas de opinión sobre la reforma, que muestran este apoyo.

flexibilización en caso de un desempeño insuficiente, la reforma originalmente propuesta por el gobierno fue finalmente aprobada con modificaciones de poca significación.¹³⁰

Los principales puntos de la reforma constitucional conciernen a la previsión de mecanismos de flexibilización de la estabilidad, con la posibilidad de pérdida del cargo por desempeño insuficiente o por exceso de personal, el fin de la obligatoriedad del Régimen Jurídico Único, la disponibilidad del funcionario con remuneración proporcional al tiempo de servicio, la exigencia de evaluación para alcanzar estabilidad al término del período probatorio, la prohibición de aumentos en cascada, la eliminación en el texto constitucional de la expresión "isonomía salarial", el fortalecimiento del techo y del subtecho de remuneración de los funcionarios, la exigencia de un proyecto de ley para el aumento de la remuneración en los tres poderes. En este capítulo, presentaré estas modificaciones, comenzando por el cambio en el estatuto de la estabilidad.¹³¹ Seguidamente, clasificaré las demás modificaciones en dos secciones, una en la que el énfasis fue gerencial, de mejoramiento de la eficiencia y de la calidad del servicio público, y la otra que enfatizó la reducción de costos. Ambos énfasis, de todos modos, están presentes en la modificación de la estabilidad. Cuando la enmienda establece la posibilidad de despido por insuficiente desempeño, refuerza el carácter gerencial de la administración pública, en tanto que, al prever la posibilidad de pérdida del cargo por exceso de personal, permite una inmediata reducción de costos.¹³²

130. Los cambios propuestos por el relator en la Cámara de Diputados, Wellington Moreira Franco, lo fueron en el sentido de perfeccionar algunos puntos, o en el sentido de incrementar algunos dispositivos de carácter programático. Entre las propuestas del gobierno, la única que al final no fue adecuadamente atendida fue la posibilidad de que el Gobierno Federal y los gobiernos estatales establecieran, por debajo del techo general de remuneración, que se aplica a los "miembros de poder", o más específicamente al Presidente y a sus ministros, a los diputados y senadores, y a los ministros del Supremo Tribunal Federal, un subtecho para sus funcionarios.

131. Para escribir este capítulo conté con la colaboración de Paulo Modesto.

132. En el derecho administrativo brasileño, tradicionalmente se habla de "*demissão*" (destitución) cuando se quiere hacer referencia a la pérdida de un cargo público a consecuencia de una sanción, vale decir, para hacer referencia a la sanción aplicada por la comisión de una falta grave por parte del servidor público. La palabra "*exoneração*" (desvinculación) se reserva para las desvinculaciones sin carácter punitivo. La expresión "*perda de cargo público*" (pérdida del cargo público) se emplea para cualquiera de las dos formas de desvinculación.

ESTABILIDAD

El sistema anterior, definido en 1988, era rígido: todos los funcionarios tenían, en la práctica, una estabilidad casi absoluta, la cual sólo podría ser vulnerada a través de un proceso administrativo que probase la comisión de una falta grave o en razón de una decisión judicial. La enumeración de las faltas que pueden ser consideradas graves era amplia, incluyendo la desidia. En realidad, sin embargo, alguien sólo era destituido en caso de hurto, de ofensa pública y grave, o por abandono del cargo. Si un hecho de este tipo aconteciese y pudiera ser probado, el funcionario podía ser despedido sin ningún derecho. En los demás casos, sea por la dificultad de suministrar pruebas, sea por la existencia de una complicidad generalizada que inviabiliza el despido, nadie era despedido. En la propuesta de reforma, el gobierno dejó de lado ese todo o nada, según el cual el funcionario conserva el empleo o pierde todos sus derechos, y parte de un sistema gradualista, semejante al adoptado para el sector privado. Se aceptan dos nuevas causas para la pérdida del cargo público, además de la falta grave: el despido por desempeño insuficiente y el cese por exceso de personal. En el segundo caso, el funcionario tiene derecho a indemnización.

La destitución por desempeño insuficiente se decide caso por caso, debiendo llevarse a cabo mediante un procedimiento de evaluación periódica y no sólo mediante la identificación de una falta grave aislada. El funcionario tendrá siempre derecho a un proceso administrativo, con amplias oportunidades de defensa. Este dispositivo apunta a permitir la exigencia de determinado rendimiento por parte de los administradores públicos. La motivación de los funcionarios debe ser principalmente positiva –basada en el sentido de misión, en las oportunidades de promoción, y en el reconocimiento salarial– pero es esencial que exista también la posibilidad de sanción. De esta manera, se hace posible que el administrador público exija un trabajo del funcionario, viabilizando de este modo la administración pública gerencial.

Por su parte, la desvinculación del funcionario por exceso de personal será impersonal, y orientada hacia el despido grupal de funcionarios. Los criterios tendrán que ser objetivos, como por ejemplo, afectar a los funcionarios con menor tiempo de servicio, o a los más jóvenes, o a los que obtuvieron más bajas calificaciones en una evaluación objetiva de conocimientos relativos al cargo. Una alternativa podría ser la de combinar los criterios impersonales con la evaluación del desempeño. Aun cuando esta alternativa pueda ser atractiva, en realidad es incompatible con el despido por exceso de personal, que acabaría siendo reducida al despido por insuficiente desempeño. Todos los funcionarios afectados argumentarían de inmediato que están siendo víctimas de persecución política, con lo

que se iniciaría una larga actuación judicial, y los objetivos de este tipo de despido –reducir el personal y adecuar ingresos y gastos– se verían frustrados. De acuerdo con la propuesta del gobierno, una vez decidido el despido de un determinado número de funcionarios, los respectivos cargos quedarán automáticamente eliminados, no pudiendo ser recreados en el lapso de los cuatro años siguientes. De esta manera se procuró evitar el despido por motivos políticos.

El despido por exceso de personal está condicionado al cumplimiento de la ley complementaria que fija el límite de 60% para gastos de personal activo y pasivo (Ley Camata). Previo a la desvinculación de los funcionarios estables, se exigen las siguientes medidas: reducción de por lo menos 20% de los gastos de cargos en comisión y funciones de confianza; y desvinculación de los funcionarios no estables, siendo así considerados aquellos admitidos en la administración sin concurso público con posterioridad al 5 de octubre de 1983. Está prevista una indemnización, correspondiente a un salario por año trabajado. Siguiendo los principios de la Reforma Gerencial, que procura fortalecer el núcleo estratégico y las carreras del Estado, la ley federal dispondrá sobre criterios y garantías especiales para el despido de los funcionarios de las actividades exclusivas del Estado.

Mientras que la destitución por insuficiente desempeño viabiliza la administración gerencial, la desvinculación por exceso de personal permite la reducción del déficit público y el cumplimiento de los límites constitucionales de gastos de personal, por intermedio de la adecuación del número de funcionarios a las reales necesidades de la administración. De esta manera, los contribuyentes no se verán obligados a pagar por funcionarios de los cuales el Estado ya no tenga necesidad. En el Gobierno Federal no habrá exoneraciones de este tipo, ya que el gasto de personal es inferior al 60% del ingreso. En los estados y municipios, sin embargo, existe un gran número de casos en los que se excede este porcentaje. Los cálculos sobre el ahorro que podría obtenerse en caso de que el personal excedente fuese destituido, ascienden aproximadamente a 1% del PBI.

Estos cambios no se hicieron sólo para atender el interés público y al de la ciudadanía, sino también en beneficio del funcionario. Todo funcionario competente y trabajador, que valoriza su propio trabajo, resultará beneficiado. Sabrá que está realizando una tarea necesaria. Y, al mismo tiempo, readquirirá el respeto de la sociedad –un respeto que se perdió cuando una minoría de funcionarios sin interés, a los cuales no se les podía exigir un determinado rendimiento, estableció patrones de ineficiencia y de mala atención para todo el funcionariado.

Es importante, asimismo, apreciar que la estabilidad del funcionario, aunque flexibilizada, se mantiene, sigue estando prevista y contemplada expresamente en la constitución, siendo en algunos aspectos regulada en la ley ordinaria. En caso de que haya algún abuso, tanto con las nuevas hipótesis para la pérdida del cargo como con las formas anteriores, el funcionario en todos los casos podrá ser reintegrado por

la Justicia, al contrario de lo que acontece en el sector privado, donde no existe estabilidad, y el empleado despedido sólo tiene derecho a indemnización. El mantenimiento de la estabilidad del funcionario no sólo reconoce el carácter diferencial de la administración pública en relación con la administración privada, sino también la mayor necesidad de seguridad, que caracteriza en todo el mundo al trabajo de los funcionarios públicos. Éstos tienden a tener una vocación para el servicio público, estando dispuestos a llevar una vida modesta, pero en compensación esperan mayor seguridad. Una seguridad mayor, por ejemplo, que la de los políticos o de los empresarios. Esta seguridad, sin embargo, no puede ser absoluta. El Estado garantiza estabilidad a los servidores porque así asegura mayor autonomía o independencia a su actividad pública, al ejercicio del poder del Estado del que están investidos; no la garantiza para atender a una necesidad extrema de seguridad personal, mucho menos para inviabilizar la exigencia de rendimiento, o para justificar la perpetuación de situaciones de exceso de personal.

REDUCCIÓN DE COSTOS

Entre las medidas cuyo énfasis está en la reducción de costos, además del despido de personal, merecen destacarse:

Disponibilidad. El funcionario puede ser colocado en disponibilidad, con una remuneración proporcional al tiempo de servicios, en lugar de una remuneración completa, como estaba previsto anteriormente. En realidad, la idea de los constituyentes de 1988 era la remuneración proporcional. Sin embargo, el texto no estaba claro, y el Supremo Tribunal Federal definió el dispositivo de manera restrictiva. El cambio es importante, ya que con él se abre la posibilidad de que el Gobierno Federal resuelva los problemas de exceso de personal en cargos o áreas específicas.

Techo de remuneración. Finalmente, se cerraron todas las brechas que impedían la plena eficacia del techo de remuneración en el sector público. La previsión de una remuneración máxima para los funcionarios ya existía en la Constitución de 1988, pero se tornó ineficaz dada la decisión del Supremo Tribunal Federal de excluir del techo las ventajas personales. Actualmente estas ventajas fueron específicamente incluidas en el cálculo para bajar el techo. En el cálculo deberá computarse la suma de los valores percibidos como remuneración/subsidio y provento de jubilaciones/pensiones en los tres Poderes. El texto se unificó en lo que respecta al subsidio de los Ministros del Supremo Tribunal Federal, eliminando la existencia de múltiples techos (todos sin límite: prefectos, gobernadores, diputados, senadores, presidente de la República). A través de la previsión de la definición de la relación entre la mayor y la

menor remuneración de los funcionarios públicos en la Unión, en los Estados, en el Distrito Federal y en los Municipios, se estableció un subtecho –un valor por debajo del techo, para que se constituyera como límite de remuneración de los funcionarios públicos federales o para los funcionarios de los estados y municipios.

EFICIENCIA Y CALIDAD

Las modificaciones orientadas hacia el mejoramiento de la calidad y la eficiencia del servicio público fueron numerosas. Algunas implicaron cambios fundamentales, otras tuvieron un carácter más programático.

Régimen Jurídico Único. El fin de la obligatoriedad del régimen único fue un cambio esencial para la Reforma Gerencial. La obligatoriedad prevista en el texto de 1988 se traducía en un inmenso aumento de costos para el sector público, en la medida en que una enorme cantidad de funcionarios “celetistas” (en la Unión, aproximadamente 400 mil) fueron de un día para el otro transformados en funcionarios estatutarios, pasando a tener derecho a todos los privilegios involucrados, especialmente la jubilación integral y precoz. Y como si no fuera bastante, se permitió a esos funcionarios retirar su fondo de garantía de tiempo de servicio. Seguir aceptando o terminar con el Régimen Jurídico Único pasó a ser una decisión política autónoma de la Unión, de los Estados y de los Municipios. Ahora será nuevamente posible contratar funcionarios “celetistas” o crear un régimen especial de empleo público para actividades no exclusivas del Estado.

Sistema de remuneración. En el sistema de remuneración del sector público se introdujeron mejoras. Se eliminó del texto constitucional el término “isonomía”, que sólo creaba problemas en los tribunales siempre que se procurase corregir desequilibrios en la remuneración de los funcionarios, además de establecer una base constitucional para reivindicaciones salariales encadenadas. Se estableció una prohibición abarcativa para que los incrementos pecuniarios percibidos por el funcionario público fuesen acumulados para fines de la concesión de incrementos ulteriores (supresión de la exigencia de que los incrementos ulteriores fuesen otorgados “bajo el mismo título o idéntico fundamento”, lo que reducía la eficacia de lo dispuesto en la constitución y permitía gratificaciones en cascada). Se pasó a exigir una ley específica para la aprobación de cualquier aumento de remuneración en los tres Poderes, eliminándose el aumento de las distorsiones ya graves de remuneración entre dichos Poderes. Se estableció la obligatoriedad para los miembros de un Poder, de los detentores de mandato electivo, de los Secretarios estatales y municipales, de los fiscales y procuradores de justicia, de los procuradores del Estado, defensores

públicos y policiales, de ser remunerados exclusivamente por subsidio (valor único), prohibiéndose el incremento mediante cualquier gratificación adicional, abono, premio, viáticos de representación u otra especie remuneratoria (no confundir con la cuota de indemnización). Para tornar más transparente el servicio público, se exige la publicación anual, por parte de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los valores del subsidio y de la remuneración de los cargos y empleos públicos.

Pasantía probatoria. El período probatorio pasa a tener una duración de tres y no de dos años. Lo más importante, sin embargo, es que la estabilidad sólo se alcanzará después de una evaluación del desempeño en la pasantía probatoria, en lugar de serlo al término del plazo, como ocurre actualmente. Permanecen con pasantía probatoria de dos años los magistrados y miembros del Ministerio Público.

Acceso a cargo público. Se mantuvo la exigencia de concurso público –la más importante contribución de la Constitución de 1988 para la configuración de un servicio público profesional–. Dado el hecho de que esta exigencia llevó a una excesiva rigidez en la contratación y en la promoción del personal, se pensó inicialmente adoptar un sistema más flexible, pero siempre público, un proceso selectivo público; pero la resistencia del Congreso fue muy fuerte en esta área. También inicialmente se pensó en permitir que el 20% de las plazas en cada nuevo concurso público fuesen reservadas para concurso interno, pero tampoco se logró la aprobación de esta flexibilización. Lo único que se consiguió en esta área fue imponer la obligación de que el concurso público se adaptase a la naturaleza y a la complejidad del cargo o empleo, constitucionalizándose, en forma expresa, el entendimiento mayoritario del Supremo Tribunal Federal. Por otra parte, para fortalecer el servicio público, se previó la reserva de las funciones de confianza sólo para los ocupantes de cargos efectivos, y porcentajes mínimos para la designación de cargos en comisión por funcionarios ocupantes de cargo efectivo (funcionarios de carrera).

Descentralización. La descentralización de actividades hacia estados y municipios encuentra actualmente dificultades, particularmente relativas a la transferencia de personal. El nuevo texto constitucional prevé una ley para disciplinar los consorcios públicos y convenios de cooperación entre los entes federados, autorizando la gestión asociada de servicios públicos, así como la transferencia total o parcial de encargos, servicios, personal y bienes esenciales para la continuidad de los servicios transferidos.

Participación popular y protección del usuario. La ley deberá determinar las formas de participación popular en la administración pública. De esta forma, el control social, que es esencial en la Reforma Gerencial, cobrará nuevo impulso. Deberá asimismo establecer medidas para la defensa del usuario de servicios públicos.

Ética y conflicto de intereses. La ley determinará los requisitos y restricciones concernientes al ocupante de un cargo o empleo en la administración directa e indirecta, que posibilite el acceso a informaciones privilegiadas. De esta manera,

los problemas éticos relativos a conflictos de intereses, en particular el sistema de cuarentena, podrán ser mejor ecuacionados.

Contrato de gestión. Es otra institución fundamental de la administración pública gerencial. La ley deberá ampliar la autonomía gerencial, presupuestaria y financiera de los órganos y entidades de la administración directa e indirecta, mediante contrato que tenga por objeto la fijación de metas de desempeño.

Empresas estatales. La ley deberá establecer el estatuto jurídico de la empresa pública, de la sociedad de economía mixta y de sus subsidiarias, que realicen actividades económicas de producción o comercialización de bienes o de prestación de servicios, inclusive en materia de licitación y contratación de obras, servicios, compras y enajenaciones. Las empresas estatales financiadas mayoritariamente con recursos del Tesoro, deberán perder el carácter de empresa hasta dos años después de la promulgación de la enmienda.

Ex territorios. Se regulariza la situación de los funcionarios federales en los ex territorios federales transformados en estados por la Constitución de 1988.

¿DERECHO ADQUIRIDO?

Un problema jurídico central relativo a la enmienda es el que tiene que ver con la tesis de que los funcionarios tendrían derecho adquirido a la estabilidad. Durante la discusión de la enmienda, dejé en claro a todos los interlocutores que el problema sólo sería válido después de la promulgación de la enmienda. El derecho adquirido está asegurado en forma muy clara en la constitución brasileña. No le cabe, entonces, a la ley afirmar en cada caso si prevalecerá o no ese derecho. Se trata de una cuestión de principios generales de derecho, que deberá decidir el Poder Judicial, con base en la discusión entre los juristas.

Por su parte, si el Gobierno tuviese dudas en cuanto a la existencia del derecho adquirido, probablemente no hubiese hecho tantos esfuerzos para aprobar la enmienda, al igual que si sus opositores estuviesen convencidos de la existencia de ese derecho, no tendrían por qué haberse opuesto a ella con tanta fuerza. El Gobierno no tenía dudas, porque la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal es determinante al respecto (Modesto, 1995, 1998).¹³³ A través del principio del

133. Además de reseñar la jurisprudencia al respecto, Modesto (1998:14-15), apoyado en Bandeira de Mello (1991) afirma que "la situación legal que el funcionario mantiene con el Estado es legal o estatutaria, vale decir objetiva, impersonal, y unilateralmente modificable por el poder público". De acuerdo con Bandeira de Mello (1991:19): "El funcionario se encuentra bajo una situación legal... impuesta unilateralmente por el Estado, y por eso mismo susceptible de ser, en cualquier momento, modificada por el Estado sin que el funcionario pueda oponerse..."

derecho adquirido, se intenta proteger contra una nueva ley, al ciudadano que, de acuerdo con la ley anterior, había consumado un "acto jurídico perfecto". Sin embargo, de acuerdo con Tércio Sampaio Ferraz Jr.:

"La eficacia retroactiva de la nueva ley, posible como tesis, es inadmisibile desde que la incidencia de la antigua ley haya ocurrido plenamente... El *principio del derecho adquirido* no protege, por tanto, al sujeto contra los efectos retroactivos de una ley sino en lo que tiene que ver con la incidencia de nuevas normas de conducta." (1987; 250-251, cursiva del autor).

Por otra parte, según señala Paulo Modesto, apoyándose en los principios del derecho y en la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal,

"contra la Constitución no existe el principio del derecho adquirido, y tampoco el principio de no retroactividad... existiendo compatibilidad (con el nuevo texto constitucional), el derecho precedente es aceptado por el nuevo orden constitucional. Habiendo contrariedad, prevalece la norma constitucional..." (1998:8).

Este principio general cobra mayor fuerza cuando se trata de relaciones contra el Estado. José Afonso da Silva observa que no es correcta la tesis de que no existe derecho adquirido ante cualquier ley de orden público (ésta sería una tesis extrema), pero a partir del presupuesto de que el derecho público expresa el interés público, considera que: "no ocurre el derecho adquirido contra el interés colectivo, porque aquél es la manifestación del interés particular, que no puede prevalecer sobre el interés general". En este momento entramos en la confluencia entre la ética y el derecho. Cabe a los juristas y a los tribunales, siguiendo los principios generales del derecho, distinguir también con claridad entre el derecho y el privilegio adquirido. El derecho adquirido contra el interés colectivo es un privilegio.

En síntesis, la inexistencia de derecho adquirido en relación a la estabilidad se desprende del hecho de no existir este tipo de derecho contra la constitución, de que el principio del derecho adquirido no protege al individuo contra nuevas normas de conducta (en este caso, el régimen de trabajo), y porque en relación al régimen jurídico de los funcionarios, la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal es clara y definitiva.



CAPÍTULO 11 REESTRUCTURACIÓN Y CALIDAD

El *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, aprobado por la Cámara de la Reforma del Estado en septiembre de 1995, definía tres dimensiones para la Reforma Gerencial de la administración pública brasileña: institucional, cultural y de gerencia.¹³⁴ En el capítulo anterior examiné la reforma constitucional de la administración pública que, finalmente aprobada en marzo de 1998, cuando este libro estaba siendo terminado, sigue estando todavía dominada por la dimensión institucional. La dimensión cultural está en toda la reforma, y principalmente en el amplio debate que propició la tramitación de la enmienda constitucional. En los capítulos siguientes, la dimensión de gerencia ya mostrará fuertemente su presencia. En este capítulo, trato su aspecto más general: la decisión de adoptar la "gerencia de la calidad total" –una estrategia gerencial desarrollada en el sector privado, pero muy adecuada para el sector público, siempre que sea debidamente adaptada– como estrategia gerencial básica del gobierno. En la medida en que la gerencia de la calidad total adopta una serie de criterios intermedios de excelencia, aparte del lucro, estos criterios se tornan sumamente atractivos para la administración pública.

134. La Cámara de la Reforma del Estado es presidida por el Presidente de la República, coordinada por el Ministro-Jefe de la Casa Civil, y tiene como miembros a los ministros de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, de Hacienda, de Planificación, del Trabajo, del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, y el Ministro-Jefe de la Secretaría General. El Comité de la Reforma del Estado está constituido por los respectivos secretarios ejecutivos y por la Secretaría de la Reforma del Estado.

La decisión de utilizar la administración para la calidad como estrategia básica de gestión en el Gobierno Federal está representada por dos programas, a saber: el Programa de Calidad y Participación, de carácter más general, y el Programa de Reestructuración y Calidad de los Ministerios, orientado a asistir a estos entes, para que, por iniciativa propia, promuevan la adecuación de su estructura organizacional acorde con las directrices del *Plano Diretor* y el mejoramiento de la calidad de su gestión.¹³⁵ Los dos programas validan iniciativas de mejoramiento de la gestión ya en curso en los ministerios, aunque de forma poco sistemática, desde comienzos de los años noventa, sobre la base de los principios y las prácticas de la gerencia para la calidad. La propuesta de la Reforma Gerencial prevista en el *Plano Diretor* fue la de valorizar y fortalecer estos principios y prácticas: liderazgo, planeamiento estratégico, control de resultados, revisión y perfeccionamiento continuo de los procesos de trabajo, participación de los funcionarios en la redefinición y la gerencia de los procesos de trabajo en los que ellos mismos estuviesen involucrados, motivación del personal a través de incentivos morales relacionados con la misión de la organización y el interés público, reservando un papel secundario a los incentivos monetarios, y el foco de atención en el ciudadano-cliente.

La decisión del Gobierno fue, por consiguiente, la de recurrir a la gerencia para la calidad como la estrategia de gestión a ser utilizada por los órganos del Estado en el proceso de la Reforma Gerencial. El PBQP (Programa Brasileño de Calidad y Productividad), desde mayo de 1991 ya contaba con un subprograma de calidad en la administración pública. Con la reestructuración del PBQP, en noviembre de 1995, los subprogramas fueron sustituidos por proyectos estratégicos, de los cuales uno fue el proyecto de evaluación y premio para la administración pública. Como consecuencia del proyecto, se solicitó a la Fundación para el Premio Nacional de la Calidad, la creación de la categoría Administración Pública en el Premio Nacional de la Calidad, que fue establecida en diciembre de 1996. De

135. La reestructuración de los ministerios comenzó, en realidad, al iniciarse el gobierno de Fernando Henrique, con la supresión de dos ministerios (Ministerio de la Integración Regional y Ministerio del Bienestar Social) y de las fundaciones *Legião Brasileira de Assistência* y *Centro Brasileiro para a Infância y Adolescência*. En seguida, en el curso de los primeros meses de gobierno, se organizó, por iniciativa del MARE y bajo la coordinación de la Casa Civil, un grupo de trabajo interministerial para estudiar y proponer la eliminación adicional de una serie de organismos. En función de estos estudios, se suprimió la *SUNAB –Superintendência Nacional de Abastecimento–*, la *CEME –Central de Medicamentos–*, y el *INAN –Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição–*, siendo sus competencias respectivamente absorbidas por los Ministerios de Hacienda (*SUNAB*) y Salud (*CEME* e *INAN*). La *FAE –Fundação de Assistência al Estudante–* también fue suprimida y sus actividades asumidas por el *FNDE –Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação–*, autarquía vinculada al Ministerio de Educación y Deportes.

esta forma, una fundación de derecho privado escogería la organización de gobierno que fuera merecedora de este premio.¹³⁶ El 3 de marzo de 1998, para estimular la disputa por el Premio Nacional, el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado creó el Premio Calidad del Gobierno Federal, que concedería seis premios intermedios, siguiendo los criterios de excelencia de la gestión adoptados por la Fundación para el Premio Nacional de la Calidad. En mayo de 1998 se definió como “meta movilizadora” del PBQP para la administración pública el aumento del nivel de satisfacción de los usuarios con los servicios del Estado, a una tasa anual del 10% al año, hasta alcanzar el nivel de 70% de satisfacción para el año 2002. Con esto se estableció una meta propia de la Reforma Gerencial para la administración pública en todos los niveles de la federación.

PROGRAMA DE CALIDAD Y PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En los términos del *Plano Diretor*, el Programa de Calidad y Participación en la Administración Pública es un instrumento para el cambio desde una cultura burocrática hacia una cultura gerencial, necesaria para la implementación de un nuevo modelo de gestión del Estado, que valore la participación y la iniciativa de cada funcionario público. Preserva, de esta manera, las características del PBQP, traduciéndolas al ámbito específico de la administración pública. Los términos calidad y participación definen, respectivamente la orientación y el énfasis que se quiere dar a las acciones que desarrolla el programa. En este sentido, la estrategia de implementación del programa observa los principios y las directrices de la “calidad”, interpretados y aplicados según la óptica de la administración pública. El énfasis en la participación representa el compromiso de todos los funcionarios, independientemente del nivel, cargo o función, en el mejoramiento del servicio público, y el compromiso de cooperación entre gerentes y gerenciados en la búsqueda del perfeccionamiento continuo, con la satisfacción de los clientes internos y externos de la organización. La adopción de la calidad como instrumento de reforma de la administración pública brasileña toma en cuenta simultáneamente su dimensión formal –que se refiere a la competencia para producir y aplicar

136. Durante 1997, primer año de vigencia del Premio Nacional de Calidad, ninguna organización pública logró alcanzar los puntos mínimos para hacerlo suyo. Seis organizaciones públicas, sin embargo, consiguieron calificar como postulantes a dicho premio.

métodos, técnicas y herramientas– y su dimensión política –que se refiere a la competencia para impulsar a las organizaciones públicas a atender a las necesidades de los ciudadanos-clientes.¹³⁷

La Reforma Gerencial, desde una perspectiva general, y el Programa de Calidad y Participación, desde una perspectiva particular, fueron orientados por la decisión estratégica de la opción ciudadano-cliente, decisión ésta que sirve de principio general para la conducción de todas las demás decisiones y acciones relativas a la búsqueda de la excelencia en la administración pública. En este contexto, la gerencia para la calidad se constituye en el principal instrumento para la internalización de los principios de la administración pública gerencial, orientada hacia el ciudadano y hacia la obtención de resultados. La gestión para la calidad es la práctica gerencial que apoya la acción de reforma, antecediendo y poniendo en movimiento a las nuevas instituciones que definen el nuevo espacio institucional-legal de la administración pública, contribuyendo con el aumento de la capacidad administrativa y financiera (governança) del Estado y confiriéndole mayor legitimidad (governabilidade). Así, implantar la gerencia para la calidad en los organismos y entidades de la administración pública es un factor crítico para el éxito de la reforma del aparato del Estado.

El Programa confronta el desafío de la implantación de programas de calidad y participación en todos los organismos y entidades del Poder Ejecutivo Federal, fortaleciendo las iniciativas ya existentes y estimulando nuevos esfuerzos en busca del mejoramiento de la acción gubernamental, en especial en lo que se refiere a la reducción de costos y a la calidad de la atención prestada al ciudadano. Asimismo, el programa propone la adopción de un modelo referencial de administración pública gerencial, que defina para las organizaciones públicas las características de la gerencia para la excelencia.¹³⁸

PROGRAMA DE REESTRUCTURACIÓN Y CALIDAD DE LOS MINISTERIOS

Tomando como base este modelo, la estrategia de implantación de programas de calidad y participación se estructuró a través de la definición e implementación

137. Para escribir esta sección y la siguiente conté con la colaboración de Paula Daniel Barreto Lima y Valeria Alpino Salgado.

138. Este modelo tiene su fundamento en el modelo preconizado por la Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade, ya consolidado con respecto a las empresas de la iniciativa privada, y refrendado por el Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade.

del Programa de Reestructuración y Calidad de los Ministerios, que parte de la evaluación del grado de consistencia del estado actual de la gerencia de cada órgano gubernamental en relación con las prácticas consideradas como de excelencia. Su objetivo es reestructurar los ministerios en los términos del *Plano Diretor* e implantar en ellos la gerencia para la calidad.

En su reestructuración, cada ministerio deberá prestar especial atención a dos temas: la distribución de papeles entre la Unión, los Estados y los Municipios, y los cambios organizacionales que deben hacerse en el aparato del Estado, de manera de tornar su actuación más racional y eficiente. El principio que orienta el primer tema, desde fines de los años ochenta es el de descentralizar la ejecución de los servicios sociales del Estado. En relación al segundo tema, deben distinguirse las acciones que deben ser realizadas directamente por el aparato del Estado, de aquellas en las que la presencia del poder público debe asumir la forma de regulación, orientación y fomento para la iniciativa privada.

El programa se basó en la adhesión voluntaria de los ministerios. Por una parte, este abordaje apunta a estimular el efectivo compromiso (y no el mero cumplimiento de una formalidad), por parte de la más alta dirección, en el desafío de revisar estructuras organizacionales, cambiar procedimientos, redimensionar la fuerza de trabajo, reducir costos y establecer mecanismos de evaluación del desempeño focalizados en la obtención de resultados. Por otra parte, al colocarse la iniciativa y la conducción del proceso bajo el control del propio ministerio, se busca adecuar la propuesta al grado de madurez y de receptividad de la organización para el tratamiento de tales cuestiones.

Aun cuando puede estimarse que previamente fuese necesario realizar los cambios institucionales que definen y constituyen la Reforma Gerencial, para después pensar en la estrategia de gerencia, en realidad la dimensión gerencial debe marchar junto con la dimensión institucional y la dimensión cultural de la reforma. Así, en los ministerios en que el Programa de Reestructuración y Calidad comenzó a implementarse, se creó un Comité Estratégico, compuesto por la dirigencia superior del ministerio, responsable de la toma de decisiones y del establecimiento de directrices para el trabajo; y un Grupo Técnico de Apoyo, designado por la dirección superior del ministerio, encargado de asesorar al Comité Estratégico. Al comité le cabe la planificación estratégica, al grupo técnico la implementación de iniciativas de reorganización institucional y de mejoramiento de la calidad de la gerencia. Al Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado le cupo la asesoría técnica y el suministro de recursos para pagar el asesoramiento necesario, sobre la base del proyecto de financiamiento de la reforma del Estado, aprobado en conjunto con el BID –Banco Interamericano de Desarrollo.

Los ministerios que se involucraron más directamente en el programa fueron el propio Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, el

Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Transporte, sin perjuicio de las acciones que se tomaban en los demás ministerios. Seguidamente, se presenta la metodología que viene siendo empleada en estas experiencias y los parámetros generales de los planes de reestructuración y mejoramiento de la gestión que se han elaborado.

Metodología. Las bases establecidas para el Programa (adhesión voluntaria de los ministerios, atención a las directrices del *Plano Diretor*, fortalecimiento de las acciones de mejoramiento de la gestión ya en curso en el organismo) exigen el empleo de una metodología que sea, al mismo tiempo, lo suficientemente flexible como para adaptarse a las especificidades de cada organismo, y capaz de ofrecer un referencial compartido por los diferentes ministerios para el diagnóstico, para el análisis de alternativas y para la proposición de cambios en las organizaciones, ya sea en términos de su ajuste institucional, ya sea en términos de la mejoría de la gestión.

La metodología propuesta prevé el desarrollo de cuatro grandes productos. En primer lugar, el establecimiento de un marco referencial. Abarcando al Gobierno Federal como un todo, apunta hacia el examen y la identificación de las competencias y de los objetivos del gobierno, de modo de delimitar el alcance y la naturaleza de los cambios a ser propuestos en los ajustes del sector y/o del ministerio.

En segundo lugar, la proposición de un ajuste institucional para el sector. Considerando el conjunto compuesto por el ministerio y sus organismos y entidades vinculados, apunta, a partir del establecimiento de la misión, de la visión de futuro y de los objetivos estratégicos del sector, a identificar las grandes funciones que deben ser obligatoriamente ejercidas por el Gobierno Federal y el tipo de organización más adecuado a cada una de esas funciones.

En tercer lugar, la evaluación del modelo de gestión. Focalizado en el ministerio, este trabajo tiene como objetivo verificar el grado de atención, por parte de la organización, a los criterios de excelencia de la gestión, preconizados por la Fundación para el Premio Nacional de Calidad (FPNQ).

Finalmente, la formulación de un plan de reestructuración y mejoramiento de la gestión. Este plan, a ser elaborado específicamente para el ministerio, refleja el desdoblamiento de las grandes funciones sectoriales para el ámbito de la organización singular y el resultado del análisis de la calidad de la gestión del organismo, es decir, que debe definir la estructura y el modelo de gestión que el ministerio deberá adoptar para el mejor ejercicio de las funciones de su competencia, y adecuarse al *Plano Diretor*. Los subsidios suministrados por los tres productos anteriores constituyen el referencial básico para la elaboración del plan de reestructuración y mejoramiento de la gestión.

Plan. El Plan de Reestructuración y Mejoramiento de la Gestión es el documento que orienta la redefinición de la estructura y del modelo de gestión del ministerio, para que éste pueda ejercer mejor las funciones de su competencia y adaptarse al *Plano Diretor*. Más que una secuencia de diagnósticos y de propuestas de medidas correctivas, el Plan de Reestructuración representa el compromiso de la organización con los cambios propuestos. Por consiguiente, es necesario que el Plan resulte de un proceso metodológicamente consistente, que cuente con el respaldo político de la alta dirección y presente metas viables (aun cuando sean desafiantes) de modo de conferir legitimidad a las propuestas cara a la organización. Con base en estos lineamientos, el Plan sería el paso inicial de un proceso continuo y sistematizado de mejoramiento del desempeño del ministerio.

Así, el Plan identifica el punto de partida, vale decir, el actual modelo de gestión y los macroprocesos sectoriales; señala el camino para la búsqueda de una mayor efectividad de las acciones del ministerio, por medio del establecimiento de metas de reestructuración y mejoramiento de la gestión del organismo; y crea mecanismos para la corrección del rumbo, con verificación de los indicadores y revisión periódica de las metas y de sus cronogramas. Los ministerios tienen libertad para definir el grado de detalle y el alcance del documento, aún cuando debe asegurarse una estructura mínima, con el abordaje de los siguientes puntos: (a) misión y visión de futuro del ministerio; (b) diagnóstico –debe abordar tanto los aspectos del modelo de gestión, cuanto ofrecer un contexto en términos de la actuación del ministerio, es decir, señalar sus incoherencias (“lo que hace el ministerio, pero que no debería hacer; lo que el ministerio debería hacer, pero no hace”) y sus virtudes; (c) objetivos estratégicos; (d) arreglos institucionales (macroprocesos y sus respectivos procesos); (e) metas de mejoramiento de la gestión (incluyendo indicadores); (f) metas de reestructuración (incluyendo indicadores); (g) proyectos (incluyendo indicadores); (h) cronogramas; e (i) responsables (áreas o gerentes).

Especial atención se le confiere a la estrategia de implementación del Plan y a la selección de las acciones prioritarias. La estrategia de implementación del Plan debe basarse en una definición criteriosa de pasos, que concilie dos dimensiones frecuentemente antagónicas: por una parte, deben obtenerse algunas mejorías concretas en el corto plazo, como factor de reconocimiento y de aceptación del plan cara a la organización y a su clientela; por otra parte, debe ser focalizado el cambio de cultura de la organización, de manera de asegurar la continuidad del proceso, a pesar de eventuales cambios de dirigentes.

En ambos casos, el aspecto más relevante, y tal vez el de más difícil tratamiento, consiste en la sensibilización del cuerpo de funcionarios correspondiente a las propuestas del Plan. En este sentido, se dedica un gran esfuerzo al progresivo enrolamiento de los funcionarios de todas las áreas del ministerio en la

implementación del Plan. Además de esto, es extremadamente importante el cuidado del proceso de comunicación y divulgación del Plan - pues los individuos (y sectores del ministerio) que no quieren los cambios, ya que se sienten amenazados, tienden a movilizarse y a promover sus posiciones, en tanto que el sector favorable al cambio tiende a no manifestarse.

En la estrategia de implementación del Plan –y en especial en relación a las iniciativas orientadas hacia la descentralización de competencias– debe destacarse la necesidad de preparar a todos los agentes involucrados para el ejercicio de nuevos papeles. Como se trata fundamentalmente de adoptar una actitud de cambio, esta transición debe ser cuidadosamente manejada, en especial en lo que concierne a los aspectos relacionados con los recursos humanos, de modo que éstos puedan efectivamente conducir el proceso de cambios. Este esfuerzo es necesario tanto para fortalecer los organismos descentralizados, que pasarían a asumir la ejecución de actividades anteriormente a cargo del ministerio (implementación de políticas, operación de sistemas y prestación de servicios), como para calificar el ministerio a efectos de asumir el papel de supervisión de las acciones delegadas (focalizando su "negocio" en el planeamiento y en la formulación). Sin embargo, aun cuando esta nueva distribución de papeles sea uno de los grandes avances propiciados por la reforma, cabe advertir que no debe tornarse en una regla demasiado rígida, pues en algunos casos, la implementación de una política puede conducirse mejor por el propio ministerio.

El fortalecimiento de los núcleos formuladores exige que se tornen capaces de evaluar riesgos, de presumir escenarios futuros y de estimar el impacto de determinada política en diferentes escenarios. Asimismo, es preciso destacar la capacidad de analizar de manera prospectiva el ambiente, como un instrumento de evaluación de las políticas públicas –pues muchas políticas, que parecen correctas en el momento de su formulación, se muestran inadecuadas luego de pocos años, debido a cambios en la economía, a avances tecnológicos, e inclusive a cambios en los hábitos o costumbres de la población–. También se trata de desarrollar habilidades en cuanto a la gestión de políticas, en especial en el desenvolvimiento de métodos de juicio que permitan verificar si el impacto de determinada política es el esperado en un cierto período. Tales habilidades, extremadamente importantes, no son naturales ni comunes en los ministerios. Esto constituye un aspecto crítico, en la medida en que todas las políticas públicas incluyen acciones que no están directamente vinculadas a quien las formula –es decir, más allá de que los recursos sean suministrados por el Gobierno, la implementación de la política se dará por medio de diferentes actores, fuera del control estricto del ministerio.

La implementación del Plan está condicionada, fundamentalmente por el establecimiento de metas (de reestructuración y de mejoramiento de la gerencia) y de indicadores que permitan monitorear la consecución de las mismas. Cada

organismo tiene total libertad en la formulación de su respectivo Plan y flexibilidad para definir el grado de detalle de las metas y de los indicadores; sin embargo, se exige la atención del requisito básico de que metas e indicadores deben ser objetivamente descritos y mensurables.

En cuanto a la definición de prioridades, se inicia por la delimitación del espacio concreto de acción que presenta el ministerio –vale decir, un mapeo de los aspectos que están condicionados única y exclusivamente por las decisiones del propio ministerio, y por la agilización de la implementación de las propuestas localizadas en este espacio–. Por otra parte, se evitan, o al menos se consideran como cuestiones que no serán tratadas en el corto plazo, las iniciativas que dependan de decisiones de agentes externos al ministerio y/o involucren cambios en el marco legal vigente, en especial en el texto constitucional. Otra referencia para el establecimiento de prioridades consiste en efectuar la distinción entre los problemas con tendencia a ser causas, de aquellos que tienden a ser efectos, y focalizar en las causas las prioridades del Plan.

CAPÍTULO 12

AGENCIAS EJECUTIVAS

En los términos del *Plano Diretor*, tenemos dos tipos de agencias que ejecutan actividades exclusivas del Estado: las “agencias ejecutivas” y las “agencias reguladoras”. Ambas son, en principio, autarquías que fueron dotadas de una autonomía especial al ser calificadas como ejecutivas o reguladoras. Por otra parte, en ciertos casos, algunas de las actuales fundaciones públicas ejecutan actividades exclusivas del Estado, pudiendo también ser calificadas como agencias ejecutivas.¹³⁹

Las agencias reguladoras son más autónomas que las agencias ejecutivas, en la medida en que la autonomía de las primeras deriva del hecho de que ejecutan políticas permanentes del Estado, en tanto que las últimas deben realizar políticas de gobierno. Algunas autarquías están siendo transformadas o creadas como agencias reguladoras; todas las demás deberán, gradualmente, ser convertidas en agencias ejecutivas. Las agencias reguladoras ejecutan una política de Estado, prevista en la ley que determinó su creación, que en principio no debe cambiar con el cambio de gobierno. Por lo general, regulan precios, y su misión es, en un mercado monopólico, establecer precios como si existiese un mercado competitivo. El gobierno puede cambiar, pero las expectativas de los agentes económicos, que invirtieron en el sector regulado, es que se mantenga la política de garantizar

139. Para escribir este capítulo conté con la colaboración de Helena Pinheiro.

la competencia o hacer que prevalezca la ley del valor. Las agencias ejecutivas, aun cuando también tengan objetivos definidos por la ley, deben cambiar sus políticas en función de las prioridades establecidas por el partido o por la coalición partidista en el poder. Queda claro que aunque pueda sostenerse el criterio que distingue los dos tipos de agencia, en la práctica existen muchas áreas grises entre ellas.

La característica esencial de las agencias ejecutivas es la de gozar de una mayor autonomía de gestión y una mayor responsabilidad por los resultados institucionales estipulados. Con la ampliación de su autonomía de gestión, se quiere ofrecer a las instituciones calificadas como agencias, mejores condiciones de adaptación a los cambios en el escenario en que actúan y a las demandas y expectativas de sus usuarios, así como un mejor aprovechamiento de las oportunidades favorables para un mejor manejo de los recursos públicos. La ampliación de su autonomía por medio de la concesión de flexibilidades gerenciales, sin embargo, está subordinada a la firma de un contrato de gestión con su ministerio supervisor, en el cual se firmarán, de común acuerdo, compromisos de resultados. Por su parte, las agencias reguladoras, dada su mayor autonomía en relación con las agencias ejecutivas, en virtud del hecho de que no realizan políticas de gobierno, sino de Estado, en principio no tendrán contrato de gestión.¹⁴⁰

AGENCIAS EJECUTIVAS Y AGENCIAS REGULADORAS

La condición de que la agencia realice "actividades exclusivas del Estado" es relativamente fácil de verificar. Pueden definirse como agencias ejecutivas, aquellas que, en lo que se refiere a la implementación de políticas públicas, ejerzan tareas tales como recaudación de impuestos, promoción de la seguridad social básica, garantía de seguridad pública, fiscalización del cumplimiento de determinaciones legales, así como reglamentación y regulación de mercado.

Las instituciones responsables por la realización de actividades de reglamentación y regulación de mercados, por su parte, merecen una denominación diferente: Agencias Reguladoras. Podrían entenderse como una especie de agencias ejecutivas, dotadas de mayor autonomía, ya que su administración debe regirse por principios muy similares. Sin embargo, deben ser tratadas en forma separada, en razón de que tendrán, por ley –y no por mera delegación del Presidente de la

140. Ello no obstante, la ANEEL incluyó el contrato de gestión en su ley de creación. El no cumplimiento del contrato sería una razón legítima para la destitución del director con mandato.

República— una relativa independencia en relación con el gobierno. La diferencia entre los dos tipos de agencia está en el hecho de que, aunque ambas gocen de mayor autonomía administrativa, las agencias reguladoras son entes públicos más autónomos en relación al gobierno, ya que les compete cumplir con políticas de Estado, de carácter más amplio y permanente, en defensa del ciudadano, no debiendo, por ello, estar subordinadas a prioridades y directrices de un gobierno en particular. Sus directivos detentan un mandato y su designación ha sido aprobada por el Congreso, lo que no acontece con los directivos de las agencias ejecutivas, que son de libre designación y remoción por parte del Presidente de la República.

En principio, las agencias reguladoras regulan precios de servicios públicos monopólicos. Su política permanente —una política de Estado— consiste en determinar cuál sería el precio del mercado, si hubiese mercado. No le cabe al gobierno definir una política de precios para ellas. Los bancos centrales, por ejemplo, son agencias reguladoras cuya misión permanente, que no debe depender del partido que esté en el gobierno, es la de garantizar la estabilidad de la moneda.

No siempre es fácil saber con precisión si una agencia debe ser reguladora o ejecutiva, por más que los criterios generales sean precisos. De igual modo, no siempre es posible identificar con prontitud y en forma inequívoca la característica de exclusividad de algunos servicios y actividades actualmente a cargo de entidades estatales. Siempre habrá áreas grises entre las actividades exclusivas del Estado y los servicios sociales y científicos que el Estado promueve o financia.

En el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, las agencias reguladoras asumieron un papel fundamental, en la medida en que se eliminó el monopolio de Petrobrás sobre el petróleo y se inició la privatización de los servicios públicos monopólicos de comunicaciones y de energía eléctrica. Luego de un debate en el gobierno y en el Congreso sobre el grado de autonomía del que deberían gozar esas agencias, en el que el Consejo de la Reforma del Estado tuvo un importante papel, abogando por la autonomía como una garantía para los inversionistas, se aprobó finalmente una autonomía limitada más efectiva para las tres agencias reguladoras aprobadas por ley (ANP —Agência Nacional do Petróleo—, ANATEL —Agência Nacional de Telecomunicações— y ANEEL —Agência Nacional de Energia Elétrica—). El gobierno brasileño, que contaba ya con dos agencias reguladoras —el Banco Central y el CADE, Conselho Administrativo de Defesa Econômica—, pasó a contar con cinco agencias reguladoras.

CALIFICACIÓN COMO AGENCIA EJECUTIVA

La clara separación entre las secretarías formuladoras de políticas públicas ubicadas en el núcleo estratégico del Estado y las agencias ejecutivas, es una característica fundamental de la Reforma Gerencial que está siendo implementada. Cuando se realizan actividades de prestación de servicios en el ámbito de las secretarías de un ministerio, es necesario que se promueva la discusión sobre la posibilidad de transferencia de las mismas hacia una institución descentralizada ya existente y que actúe en un área compatible. Con esto se evita la creación innecesaria de nuevas instituciones, racionalizando la acción del Estado, evitando superposiciones y concentrando, en una misma entidad y bajo la supervisión de un mismo ministerio, actividades y servicios que le estén subordinados. En la imposibilidad de agregarlos en una institución ya existente, se hace necesaria la creación, en principio, de una autarquía que será calificada como agencia ejecutiva.

Eximido de las actividades de ejecución, el núcleo ejecutivo está en mejores condiciones para dedicarse a sus actividades esenciales, que son fundamentalmente las de formulación y evaluación de directrices y políticas públicas, así como de seguimiento y evaluación de las instituciones descentralizadas. Así, el núcleo estratégico se fortalecerá de dos maneras: concentrando su atención en la función principal de formulador y evaluador de políticas, y disponiendo de los instrumentos y herramientas para realizar una supervisión y un seguimiento efectivos de las instituciones descentralizadas correspondientes.

El proceso de calificación de una autarquía o fundación se da en cuatro etapas: decisión del ministerio supervisor sobre la institución a ser calificada; firma del protocolo de intenciones, con la constitución de la comisión coordinadora que será responsable por la conducción del proceso de cambio; firma del contrato de gestión; y decreto de calificación de la institución como Agencia Ejecutiva. Cuando se trata de actividades y servicios que venían siendo ejecutados por el propio ministerio, el proceso incluirá una etapa de creación de la autarquía o fundación.

La denominación de Agencia Ejecutiva es una calificación que debe ser otorgada por decreto presidencial específico, a las autarquías y fundaciones responsables de las actividades y servicios exclusivos del Estado. El Proyecto Agencias Ejecutivas, gerenciado por el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, por lo tanto, no instituye una nueva figura jurídica en la administración pública, ni promueve ningún cambio en las relaciones de trabajo de los funcionarios de las instituciones que vayan a ser calificadas. La transformación de una entidad en agencia ejecutiva se da por adhesión, es decir que los órganos y entidades responsables de la realización de actividades exclusivas del Estado, se

candidatean para la calificación, si tal es la voluntad de la propia institución, y obviamente, de su ministerio supervisor.

PLAN, INDICADORES Y CONTRATO

No basta, sin embargo, la manifestación de la voluntad de las instituciones y de sus respectivos ministerios. La calificación de una institución como agencia ejecutiva exige, como prerrequisito básico, que la institución candidata tenga un plan estratégico de reestructuración y desarrollo institucional en marcha, una definición clara de los indicadores de desempeño, y un contrato de gestión firmado con el ministerio supervisor. El plan estratégico está destinado a garantizar que la agencia arranque con bases firmes, con su misión y sus macroprocesos bien definidos, con una estructura organizacional y un cuadro de personal adecuados, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. El contrato de gestión es el principal instrumento para garantizar al ministerio supervisor mejores condiciones de seguimiento y de supervisión de los resultados de las agencias ejecutivas. El contrato de gestión establecerá los objetivos estratégicos y las metas a ser alcanzados por la institución, en determinado período de tiempo, así como los indicadores que permitirán medir su desempeño en la consecución de los compromisos pactados en el contrato.

Tal como acontece en el Programa de Reestructuración y Calidad de los Ministerios, la primera condición para que una entidad del Estado sea declarada agencia ejecutiva es que ella haya sido reestructurada de acuerdo con un plan estratégico. Para que una institución cumpla con eficacia su misión, es imprescindible que sus acciones se desprendan de un planeamiento en permanente proceso de revisión. No se trata de lograr el plan perfecto, o el plan de "vuelo crucero" de la institución, ya que esto no existe en la práctica. El administrador público, de la misma forma que el gerente privado, sabe que, a su vez, la realidad dentro de la organización está siempre cambiando, exigiendo de su parte sentido de oportunidad, agilidad para integrarse de manera selectiva. Es preciso evitar el "planeamiento ocasional" que no es otra cosa que la falta de planeamiento. Pero es preciso no confiar demasiado en el planeamiento, no concebirlo como algo inmutable; el planeamiento es, a lo más, un ejercicio permanente y sistemático que, para ser bueno, debe estar siempre cambiando, ajustándose a la realidad interna y externa en permanente cambio.

La existencia de metas, y principalmente de indicadores de desempeño claros para las entidades descentralizadas, es esencial para el control de resultados. Si los objetivos estratégicos constituyen resultados que pretende alcanzar la

organización en la dimensión más amplia, las metas de desempeño son acciones más concretas y objetivas, necesarias para lograr los objetivos estratégicos y que van a constituir la materia prima de la evaluación del desempeño institucional. Las metas deben explicitar los niveles de desempeño mínimamente aceptables y deben ser preferentemente cuantificables. En algunos casos, es posible admitir una fecha de conclusión como medida del logro de una meta. Las metas deben ser realistas, pero desafiantes, estimulando el progreso en relación con los niveles históricos de desempeño. Metas irreales o que no representan un desafío pueden conducir a la pérdida de credibilidad y a la desmotivación en relación al logro de las mismas. Las metas deben ser escritas de manera tal, que inclusive personas no familiarizadas con la organización sean capaces, con sólo leerlas, de entender los resultados que se esperan. En el proceso de definición de metas, se debe evitar la tentación de querer medir todo, limitándose a la medición de las actividades críticas, vale decir tomar de preferencia aquellas que tengan el impacto directo y más significativo en el resultado del proceso como un todo.

Definidas las metas, será posible definir los indicadores de desempeño expresados en las unidades de medida que sean más significativas para quienes van a utilizarlos, ya sea con fines de evaluación, ya para sustentar la toma de decisiones con base en la información por ellos generada. Un indicador de desempeño está compuesto por un número o porcentaje que indica la magnitud (cuánto) y una unidad de medida que da al número o al porcentaje un significado (el qué). Para medir el desempeño institucional es necesario recabar los datos. Sin embargo, el desarrollo de nuevos sistemas de recolección de datos puede ser oneroso; el tiempo y el esfuerzo deben compararse con los beneficios. Por esto, el entusiasmo por la elaboración de un nuevo sistema debe ser contenido en función de la realidad de los costos de la recolección y el procesamiento de los datos. Normalmente, es posible concretar mejoras en los sistemas de recolección y procesamiento ya existentes, a un costo razonable.

Definidos los indicadores de desempeño, estamos en condiciones de establecer el contrato de gestión, a través del cual el ministerio supervisor ejercerá el seguimiento y la evaluación del desempeño institucional de las entidades descentralizadas, sean ellas agencias ejecutivas u organizaciones sociales. El contrato de gestión se constituye en el principal instrumento de gerencia estratégica de las entidades descentralizadas. Para garantizar que las políticas públicas formuladas por el núcleo estratégico sean implementadas y que las demandas y expectativas de la sociedad sean atendidas, la dinámica de monitoreo del contrato de gestión hace posible la identificación –de preferencia en forma anticipada– de eventuales dificultades o desvíos, a efectos de propiciar las modificaciones necesarias, ya sea en las condiciones, ya sea en los objetivos y metas, o en su forma de implementación.

En la elaboración del contrato de gestión, la institución y el ministerio supervisor procuran asegurar que los objetivos y metas sean coherentes con la misión institucional, que hayan sido identificadas las fuentes básicas de datos que permitirán definir y realizar el seguimiento de los indicadores de desempeño, y que el lenguaje utilizado pueda ser comprendido por todos, inclusive por las personas que no pertenecen a la institución.

En la ejecución del contrato de gestión, una pieza esencial está constituida por los informes de los resultados alcanzados. Los informes vincularán las informaciones sobre el desempeño alcanzado con la misión y a los objetivos estratégicos. Sin una comprensión de este vínculo, los usuarios de las informaciones pueden no ser capaces de juzgar el progreso en dirección a los resultados esperados. Los datos del informe deben atenerse a las cuestiones cruciales, relativas al cumplimiento de la misión institucional y ser presentados en forma concisa y comprensible, inclusive para quienes no pertenecen a la institución, de modo de aumentar la transparencia de la administración y facilitar el control social.

Los informes, además de rendir cuentas sobre la actuación de la institución, deben contener informaciones que sean de utilidad para la toma de decisiones, con miras a la eliminación de factores que hayan sido identificados como limitantes de un mejor desempeño institucional, siempre teniendo como foco de atención las directrices gubernamentales y las necesidades de los usuarios/clientes. Merecen especial atención los datos relativos a los motivos por los cuales los plazos o los resultados alcanzados difieren, positiva o negativamente, de las metas establecidas. En caso de no cumplimiento de las metas, esta explicación es fundamental para que la unidad descentralizada, el ministerio supervisor, el Congreso y otras instituciones públicas puedan decidir qué hacer. En caso de superación de las metas, las informaciones podrán servir como ejemplo para ser seguido, a efectos de alcanzar resultados similares. Además de explicitar los motivos por los cuales metas y plazos no se cumplieron, el informe debe contener informaciones sobre las acciones que están siendo, serán o deberán ser tomadas por la institución o por otros organismos, para corregir estos desvíos.

AUTONOMÍA O FLEXIBILIDAD Y CONTROL

Con miras a dotar a las agencias ejecutivas de la agilidad y de la flexibilidad indispensables para garantizar la efectividad de sus acciones en el cumplimiento de su misión, el Programa de Agencias Ejecutivas prevé la concesión de determinadas autonomías o flexibilidades especiales para las agencias, como condición intrínseca del modelo de gestión que se desea ver implantado y mantenido. Las

autonomías propuestas se relacionan con la gestión de los recursos colocados a disposición de las instituciones, básicamente en relación a tres áreas: presupuesto y finanzas, gerencia de recursos humanos, y servicios generales y contratación de bienes y servicios.

La lógica que sustenta la propuesta de ampliación de la autonomía gerencial de las agencias, es la de que para hacerse responsable por los resultados establecidos y acordados en un contrato de gestión y por el uso de los recursos públicos colocados a su disposición (financieros y no financieros), las instituciones necesitan tener un mayor poder de decisión sobre los medios para lograrlos. Es más importante exigir el "qué", dejando a cargo de las instituciones la decisión sobre el "cómo", exigiendo obviamente de sus directivos la observancia de las leyes. Con esto, la administración pública escapa de un círculo vicioso –y perverso para la sociedad– en el cual las instituciones argumentan que no pueden presentar mejores resultados porque no detentan el control de los "medios" y los controladores de los "medios" argumentan que no pueden transferir el control hacia las instituciones, porque ellas no muestran resultados.

En lo que se refiere al aspecto presupuestario-financiero, se pretende que las agencias ejecutivas tengan su presupuesto dispuesto de una forma más agregada, con los recursos atribuidos sólo a un proyecto o subactividad, respetando la distinción entre los rubros de gastos (personal y otros costos y capital). Asimismo, para que los resultados pactados pueden ser efectivamente alcanzados, es preciso garantizar a las instituciones que los recursos fijos del presupuesto se encuentren efectivamente disponibles, alejando así la posibilidad de cortes o contingencias que inviabilizarían la consecución de los compromisos acordados en el contrato de gestión. Sin embargo, si obtuviesen de la Cámara de Diputados un presupuesto mayor que el propuesto por los ministerios del área económica, esta garantía dejaría de existir en lo que respecta a los valores adicionales.

En relación con la gestión de los servicios generales y la contratación de bienes y servicios, es preciso dotar a las agencias ejecutivas de un mínimo esencial de autonomía de gestión. La concesión de un límite diferenciado de atribuciones de licitación para la contratación de servicios, compras y obras de ingeniería, es una de las medidas de organización administrativa que está a disposición de las agencias. Asimismo, parte del esfuerzo emprendido en el sentido de dotarlas de mayor autonomía y agilidad en las acciones del día a día, comprende el permiso para que puedan, a través de la emisión de un reglamento propio, disponer sobre asuntos relacionados con algunos ítems tales como decisiones opcionales de seguridad a ser instaladas en vehículos automotores de carga, fiscalización, investigación, o transporte de funcionarios, y la fijación de límites para la atención de gastos de pequeño monto.

Las agencias ejecutivas deberán contar, además, con mayor autonomía para adaptar sus estructuras organizacionales a sus necesidades de funcionamiento.

Definidos los cargos de la alta administración, será atribución de cada agencia, considerando aquí sus peculiaridades de actuación, ajustar el resto de la estructura libremente, respetando el determinante cuantitativo disponible para los cargos en comisión. A criterio de los ministerios supervisores, podrá también delegarse al máximo directivo de las agencias ejecutivas, competencia para la readecuación o aprobación de sus estructuras reglamentarias o de sus estatutos.

LA EXPERIENCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN - DIFICULTADES

En el proceso de implementación del Proyecto Agencias Ejecutivas con unidades-piloto, la primera constatación fue que el gran factor motivador de la adhesión de las instituciones era la posibilidad de ampliación de su autonomía de gestión, dado el hecho de que las organizaciones se sentían sofocadas por las trabas burocráticas de la administración pública. Sin embargo, el proceso de reestructuración institucional necesario para que una institución sea calificada como agencia, exige una reflexión por parte de las organizaciones. En la implementación del proyecto, lo que se comprueba es que las instituciones se encuentran muy poco preparadas para dicha reflexión, ya sea desde el punto de vista de la competencia y de la habilidad para la conducción de un planeamiento consistente, ya sea en lo que tiene que ver con la determinación requerida para plantear cuestiones difíciles de enfrentar, principalmente las concernientes a la revisión de estructuras organizacionales y de personal.

Al promover la reflexión sobre la misión, visión de futuro, macroprocesos y objetivos estratégicos, el Proyecto Agencias Ejecutivas enfrenta, además, la cuestión de la falta de integración entre las diversas áreas de las instituciones, que en gran parte de los casos actúan en forma aislada, como si todas ellas fuesen instituciones distintas, y a veces rivales. Esto lleva a que se torne difícil la revisión de procesos, procedimientos y rutinas, necesaria para el mejoramiento del proceso productivo de las instituciones. La tendencia que se nota es hacia el mantenimiento de las actuales tareas/actividades, de modo de mantener los "poderes" y espacios conquistados, con un gran impacto, inclusive, sobre las iniciativas de informatización. Otra cuestión que ha presentado dificultades es la que se refiere a las informaciones y a los procesos de comunicación interna y externa de las instituciones. Una buena gestión depende fuertemente de la calidad y del flujo de informaciones institucionales. Para que una institución formule un buen contrato de gestión y pueda cumplirlo adecuadamente, por ejemplo, necesita tener un sistema efectivo de informaciones gerenciales, que posibilite el seguimiento de su desempeño y sustente el proceso decisorio. Igualmente, necesita compartir e

intercambiar informaciones con todos sus funcionarios, que son en último término, los responsables de las acciones. De la misma forma, es preciso estar en permanente contacto con los clientes y usuarios, que son los principales jueces del desempeño de la institución.

En otro sentido, la implementación del Proyecto Agencias Ejecutivas busca el fortalecimiento de los Ministerios, en lo que tiene que ver con su función de supervisión de las organizaciones correspondientes y a sus relaciones con ellas, que deben ser de estricta cooperación, para que pueda garantizarse el éxito de la implantación de una administración gerencial y, en consecuencia, la calidad de los servicios prestados al ciudadano. Desde esta perspectiva, el proyecto enfrenta dificultades importantes precisamente en la integración de los directivos de los ministerios supervisores de las instituciones candidatas a la calificación. En su gran mayoría, estos directivos conocen poco, e incluso desconocen, el *Plano Diretor*, y por lo tanto los objetivos específicos del proyecto. Además, ni siquiera los Ministerios que firman protocolos de intención han encarado una efectiva integración de sus directivos al proceso de transformación de sus agencias correspondientes, apreciándose un escaso compromiso con el seguimiento de las acciones previstas en el protocolo de intenciones, y que constituyen prerequisites básicos y fundamentales para que la calificación de las instituciones como agencias ejecutivas sea posible.

CAPÍTULO 13

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

En la Reforma Gerencial en curso en el Estado brasileño, la institución que probablemente tendrá mayor repercusión es la de las organizaciones sociales. La propuesta de la reforma es la transformación de los servicios sociales y científicos que el Estado suministra en la actualidad directamente, en entidades públicas no estatales, entidades sin fines de lucro del tercer sector. Al ser calificadas como organizaciones sociales, las nuevas entidades públicas, pero de derecho privado, podrán celebrar un contrato de gestión con el respectivo ministerio supervisor, y tendrán derecho a participar del presupuesto del Estado. En principio, cualquier entidad pública no estatal podrá ser calificada como organización social, desde el momento en que cumpla con los requisitos necesarios.¹⁴¹ Y en el futuro, esto deberá ocurrir para las instituciones proveedoras de los servicios más significativos del sector público no estatal. En un primer momento, sin embargo, la política del gobierno será limitar esta calificación a las entidades que puedan absorber las actividades no exclusivas del Estado, actualmente ejecutadas por entidades estatales.¹⁴²

141. Estos tienen que ver, principalmente, con la composición del Consejo de Administración de la organización (con participación del Estado y de la sociedad) y la confirmación en estatutos de sus atributos como fundación o asociación civil sin fines de lucro.

142. Para escribir este capítulo conté con la colaboración de Humberto Falcão Martins.

La apuesta del gobierno de Fernando Henrique Cardoso a las organizaciones sociales parte, en primer lugar, de la comprobación de que la adopción de la propiedad pública no estatal para la realización de servicios sociales de salud, educación, cultura e investigación científica, tiende a generalizarse en todo el mundo, y en segundo término, de la convicción de que este tipo de entidad, además de constituir un espacio intermedio entre el Estado y el mercado, contribuyendo con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, es más eficiente y garantiza una mejor calidad para la provisión de estos servicios que las organizaciones estatales o las privadas.

ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO: LO PÚBLICO NO ESTATAL

En el capitalismo contemporáneo las formas de propiedad relevantes no son sólo dos, como generalmente se piensa, ni como lo sugiere la división clásica del Derecho entre Derecho Público y Privado, sino cuatro: la propiedad privada, orientada hacia la obtención de lucro (empresas) o el consumo privado (familias); la propiedad pública estatal; la propiedad pública no estatal; y la propiedad corporativa, que caracteriza a los sindicatos, asociaciones de clase y clubes.¹⁴³

La limitación de los tipos de propiedad a dos, deriva de la división bipartita del Derecho y de la utilización del régimen jurídico (público o privado) como criterio para definir el carácter de la propiedad. Mi clasificación en cuatro tipos de propiedad, para distinguir la pública de la privada obedece al criterio de la finalidad, y para distinguir la pública estatal de la no estatal, al criterio del régimen jurídico. Es privada la propiedad que se orienta hacia el lucro o al consumo privado; es pública la que se orienta hacia el interés público; es corporativa la destinada a defender los intereses de un grupo. El criterio de fines lucrativos, por su parte, no define las entidades públicas, ya que los sindicatos, asociaciones de clase y los clubes no tienen como objetivo el lucro, y sin embargo no son ejemplos de propiedad pública, sino de propiedad corporativa. Entre las organizaciones públicas, en tanto orientadas hacia el interés público, es estatal la que es parte integrante del Estado y se subordina al Derecho Público, mientras que es pública no estatal la que, aún cuando busca el interés general, no forma parte del aparato del Estado y se somete al Derecho Privado.

143. Las organizaciones corporativas defienden los intereses de sus asociados, ya sea en el plano político (sindicatos), ya sea en la organización de su consumo (clubes).

Estoy afirmando, por lo tanto, que lo público no se confunde con lo estatal. El espacio público es más amplio que el estatal, ya que puede ser estatal o no estatal. Por otra parte, en el plano del deber ser lo estatal es siempre público, pero en la práctica no lo es: el Estado precapitalista era, en última instancia, privado, ya que existía para atender las necesidades del príncipe; en el mundo contemporáneo lo público fue conceptualmente separado de lo privado, pero vemos todos los días los intentos de captura privada del Estado. Es público el espacio que es de todos y para todos. Es estatal una forma específica de espacio o de propiedad pública; aquella que forma parte del Estado. Es privada la propiedad que se orienta hacia el lucro o hacia el consumo de individuos o grupos. Una fundación, aún cuando esté dirigida por el Derecho Civil y no por el derecho administrativo, es una institución pública en la medida en que se oriente hacia el interés general. En principio, todas las organizaciones públicas sin fines de lucro no corporativas son o deben ser organizaciones públicas no estatales.¹⁴⁴

Podemos ver lo público no estatal en tanto forma de control social y en tanto producción de bienes y servicios sociales y científicos. En esta segunda acepción, podemos encontrar los siguientes tipos de organizaciones públicas no estatales (OPNEs): las comunidades de vecinos (*grassroots*), que están en la confluencia entre la propiedad pública no estatal y la propiedad corporativa;¹⁴⁵ las antiguas entidades de caridad; las organizaciones de clase media con vocación para el control social, pero que también producen servicios, denominadas ONGs (organizaciones no gubernamentales);¹⁴⁶ las fundaciones, generalmente creadas por empresas o por capitalistas, orientadas hacia la realización de servicios sociales o hacia el financiamiento de otras actividades de interés público; y finalmente, las instituciones escolares, universitarias, de investigación y hospitalarias, constituidas como fundaciones o como sociedades civiles, que podemos denominar organizaciones de servicios públicas no estatales –OSPNEs–. Así, el espacio público no estatal está dividido en entidades de control social y organizaciones públicas

144. "Son o deben ser", porque una entidad formalmente pública y sin fines de lucro, puede en realidad tenerlos. En este caso, se trata de una falsa entidad pública. Son comunes los casos de este tipo.

145. En general, sin embargo, es posible distinguir con claridad una organización pública no estatal de una organización corporativa. También es fácil distinguirla de una organización privada, a pesar de que en los países en que el Estado no está debidamente organizado, sea posible encontrar muchas organizaciones que, para beneficiarse con exenciones fiscales, se presentan como públicas no estatales aunque sean, de hecho, privadas.

146. Estas instituciones son impropriadamente llamadas ONGs –organizaciones no gubernamentales– en la medida en que los científicos políticos en los Estados Unidos generalmente confunden gobierno con Estado.

no estatales –OPNEs–. Éstas, a su vez, pueden ser asociaciones comunitarias, asociaciones de caridad, ONGs, fundaciones empresariales, y organizaciones de servicio públicas no estatales –OSPNEs–.

El reconocimiento de un espacio público no estatal se ha tornado particularmente importante en momentos en que la crisis del Estado profundizó la dicotomía Estado-mercado, llevando a muchos a imaginar que la única alternativa a la propiedad estatal sería la privada. La privatización es una alternativa adecuada cuando la institución puede generar todos sus ingresos de la venta de sus productos y servicios, y el mercado tiene condiciones para asumir la coordinación de sus actividades. Cuando esto no acontece, queda abierto el espacio para la propiedad pública no estatal (o para el tercer sector) y para la propiedad corporativa que, en conjunto, constituirían la sociedad civil, en el sentido con que este término viene siendo empleado cada vez más en los últimos tiempos.¹⁴⁷ En realidad, el espacio para la propiedad corporativa ya existía desde fines del siglo pasado, cuando los sindicatos y otras formas de asociacionismo comenzaron a generalizarse, con el propósito de defender sus intereses. En este fin de siglo, desde inicios de los años setenta, los sindicatos en particular, perdieron gran parte de su importancia. Tal como terminó el tiempo del *big business*, también terminó el tiempo del *big labor*. La ampliación del espacio público no estatal, ya sea para la producción de bienes y servicios a través de organizaciones públicas no estatales (que son nuestro tema en este capítulo), ya sea a través de la constitución de consejos formales e informales, e inclusive de organizaciones orientadas hacia el control social, es un fenómeno que cobró un gran impulso en la segunda mitad del siglo XX. Todo indica que en el siglo XXI lo público no estatal, sea como forma de propiedad y de producción de servicios sociales y científicos, sea como medio de control social, tendrá un papel decisivo.

En momentos en que la crisis del Estado exige la revisión de las relaciones Estado-sociedad y Estado-mercado, el espacio público no estatal juega un papel de intermediación, pudiendo facilitar la aparición de formas de control social directo y en asociaciones, que abren nuevas perspectivas para la democracia.

147. "Sociedad civil" hasta el siglo XVIII era prácticamente sinónimo de sociedad política, en oposición al "estado de naturaleza". A partir de la consolidación del Estado capitalista, Hegel pasa a utilizar el término "sociedad civil" en oposición al Estado o a la sociedad política. Es así que yo utilicé el término, especialmente en mis trabajos sobre la transición democrática en el Brasil, cuando la sociedad civil desempeñó un papel importante, y en un trabajo conceptual sobre el Estado, la sociedad civil y la legitimidad democrática (Bresser Pereira, 1995a). La alusión a la "sociedad civil" como constituida por las entidades sin fines de lucro es una tendencia reciente, y a mi modo de ver, un uso muy poco feliz de la expresión, que alude a un concepto consagrado desde hace casi dos siglos.

Según señala Cunill Grau (1995:3), "la introducción de lo 'público' como una tercera dimensión, supera la visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta lo 'estatal' con lo 'privado'."

En el mismo sentido, Bresser Pereira y Cunill Grau afirman que la existencia de un espacio público no estatal entre el Estado y el mercado, entre el Estado y la sociedad, permite la constitución de un círculo virtuoso de carácter democrático:

"Por una parte, la sociedad civil será tanto más democrática en la medida en que las organizaciones corporativas sean más representativas. Sin embargo, será todavía más democrática en la medida en que organizaciones de servicio público no estatales, de defensa de derechos, y de práctica del control social, logren un mayor desarrollo." (1998:6)

En esta misma dirección, Ostrom desarrolla el concepto de "espacio público abierto", lo identifica con el concepto de sociedad civil como un espacio que es público pero que está fuera de la jurisdicción del Estado, y usando la comparación clásica de Tocqueville del sistema norteamericano con el francés, señala cómo ese espacio público es parte de la *common law* anglosajona (y diferente de la *civil law*, codificada, de origen francés), abriendo la posibilidad de que la sociedad civil se involucre en contratos y sea origen legítimo de la ley, independientemente del Estado. A partir de aquí, Ostrom (1991:211) observa que: "es el espacio público abierto y la forma por la cual éste se vincula con las formas más estructuradas del Estado, lo que hace que el proceso de gobierno se torne accesible a los ciudadanos". A partir de él, los miembros de la sociedad, aprenden lo que significa vivir en una sociedad democrática, la opinión pública se fortalece, y se establece una cultura de investigación y de indagación (*culture of inquiry*).

Manuel Castells declaró en un seminario en el Brasil (1994), que las ONGs eran instituciones casi públicas. De hecho lo son, en la medida en que se encuentran a medio camino entre el Estado y la sociedad. Las organizaciones públicas no estatales realizan actividades públicas y son controladas directamente por la sociedad a través de sus consejos de administración. Por su parte, existen otras formas de control social directo y de definición del espacio público no estatal. En el Brasil, una institución interesante basada en la experiencia de Porto Alegre es la de los presupuestos participativos, en la cual los ciudadanos participan directamente en la elaboración del presupuesto municipal.¹⁴⁸ Según señala Tarso Genro (1996), a través de las organizaciones públicas no estatales la sociedad encuentra

148. El presupuesto participativo fue introducido por el prefecto Olívio Dutra (1989-1992) y proseguido por el prefecto Tarso Genro (1993-1996), ambos del Partido de los Trabajadores -PT-. Sobre esta experiencia, ver Zander Navarro (1998).

una alternativa ante la privatización. Ésta puede ser la forma adecuada de propiedad cuando la empresa tiene condiciones para autofinanciarse en el mercado. Sin embargo, en todos los casos en que el financiamiento de una determinada actividad depende de donaciones o de transferencias del Estado, esto significará que es una actividad pública, que no necesita ser estatal, sino que puede ser pública no estatal, y así ser controlada más directamente por la sociedad que la financia y la dirige. Ahora bien, en una situación en que el mercado es claramente incapaz de realizar una serie de tareas, pero en la que el Estado tampoco se muestra lo suficientemente flexible y eficiente para realizarlas, se abre un espacio para las organizaciones públicas no estatales.¹⁴⁹

MEJOR CALIDAD Y MAYOR EFICIENCIA

En esta segunda mitad del siglo XX el crecimiento de las organizaciones públicas no estatales, en cuanto producción y control social, ha sido explosivo. Este hecho, aunado al aumento de las formas cooperativas de asociación, contribuyó para el fortalecimiento del capital social existente, con efectos virtuosos sobre el desarrollo económico de la región o el país donde esto ocurre. Los estudios de Putnam (1993) sobre Italia son definitorios a este respecto.¹⁵⁰ Por su parte, en este marco, lo que es particularmente interesante es el crecimiento de las organizaciones de servicio públicas no estatales (OSPNEs), cuyos ingresos derivan de los servicios que producen, de donaciones y de contribuciones del Estado, y en menor grado, del trabajo voluntario.¹⁵¹

El crecimiento de las OSPNEs obedece a la mejor calidad y a la mayor eficiencia de los servicios sociales y científicos que ellas producen. Servicios que no involucran actividades exclusivas del Estado, no emplean el poder del Estado, y por lo tanto no son intrínsecamente monopólicos. Por esto, no necesitan estar dentro del aparato del Estado. No necesitan, ni deben estar, ya que la forma de propiedad más apropiada para ellas es la pública no estatal y no la estatal. De este

149. Examiné originalmente este asunto en un trabajo sobre la transición hacia el capitalismo de las sociedades ex comunistas. Propuse que los grandes servicios públicos monopólicos no fuesen, por lo menos inicialmente, privatizados, sino transformados en organizaciones públicas no estatales (Bresser Pereira, 1992).

150. Este autor señala la importancia del asociativismo, o del "capital social" ya presente en las "sociedades" del período medieval, para la aceleración y consolidación del desarrollo económico.

151. Sobre lo público no estatal en tanto producción, vale decir, sobre las organizaciones públicas no estatales prestadoras de servicios, ver el tratamiento sistemático de Morales (1998).

modo pueden gozar de la mayor flexibilidad de gestión, que caracteriza a los institucionales de derecho privado, y pueden ser controladas a través de la estrategia de competencia administrada, que no encuentra una buena aplicación en entidades estatales, por naturaleza monopólicas.

Pero ¿por qué no podrían los proveedores de servicios sociales y científicos ser empresas privadas? En principio no, porque son servicios en gran parte subsidiados por el Estado, en la medida en que atienden derechos básicos de la ciudadanía, que el Estado democrático debe garantizar en forma universal, tales como la educación básica y la salud. Ahora bien, los servicios subsidiados no deben ser privados. Deben permanecer a cargo de organizaciones de servicio públicas no estatales.

Esta política, sin embargo, sólo tiene sentido si la producción de servicios sociales a través de entidades públicas no estatales fuese más eficiente y garantizase una mejor calidad que la producción privada o la producción estatal. Para examinar esta cuestión es preciso razonar en dos etapas. En primer lugar, es preciso saber si la garantía de universalidad de la educación básica y de la salud es un deber del Estado o no. En segundo lugar, independientemente de la respuesta que se dé a esta primera pregunta, se plantea el problema de la calidad y de la eficiencia.

La respuesta a la primera pregunta es, ante todo, una cuestión de valores éticos o de ideología política. Yo parto de la premisa socialdemócrata y social-liberal de que educación básica y salud son dos derechos sociales de la ciudadanía, de carácter universal. Siendo así, le corresponde al Estado financiar o subsidiar estos servicios, independientemente de la contribución de cada quien. Esta tarea será realizada por el Estado directamente, como sucedió en el Estado de Bienestar del siglo XX, o a través de organizaciones públicas no estatales, con la Reforma Gerencial. En principio, no tiene sentido la utilización de entidades privadas, orientadas hacia el lucro, ya que se trata de entidades subsidiadas por el Estado.

Pero supongamos que estos servicios no fuesen subsidiados o no tuvieran necesidad de serlo. Aun así, las OSPNEs garantizan, en principio, mejor calidad y más eficiencia en la prestación de servicios sociales y científicos. La mejor calidad y mayor eficiencia de los servicios se desprende del hecho de que las OSPNEs lidian con derechos humanos fundamentales, tales como la educación y la salud, donde el criterio de lucro no es el mejor para garantizar la calidad de los servicios. Servicios de esta naturaleza implican confianza, dedicación, solidaridad, que sólo serían compatibles con el criterio de lucro si el ciudadano tuviese información plena sobre el precio y la calidad, sobre los insumos y los resultados del servicio (Weisbrod, 1988; Rose-Ackerman, 1996), y plena capacidad para "salir", en términos de Hirschman, en caso de que no se encontrara satisfecho. Estas dos condiciones, que son condiciones de mercados eficientes, no están presentes de manera

satisfactoria en este tipo de servicio. Cuando ubicamos un niño en una escuela, las informaciones que tenemos sobre la misma son limitadas, imprecisas, nuestra capacidad de controlar la calidad del servicio es todavía más limitada, y la posibilidad de salir es pequeña. Cuando ingresamos a un hospital, nuestra capacidad de información y de salida es todavía más limitada: muchas veces, cuando la adquirimos es ya demasiado tarde. Mientras que para escoger una marca de ropa o de carro, o el nombre del supermercado en que habré de comprar, dispongo de una amplia información y una fácil capacidad de salida, en servicios específicos, como los de educación, salud y cultura –servicios orientados hacia las personas– necesitamos poder contar, además de con la información, con la presunción de que los miembros de la organización están orientados primordialmente hacia el interés público y no hacia el lucro privado.¹⁵² De acuerdo con lo que observa Mintzberg:

“No está claro que aquellos servicios profesionales ampliamente aceptados como públicos –ciertos niveles mínimos de educación y salud, por ejemplo– sean particularmente efectivos cuando son ofrecidos directamente por el Estado y sobre todo por empresas privadas. Ninguno de los dos es capaz de dar cuenta de todos los requisitos matizados que deben estar presentes en estos servicios profesionales. Los mercados son insensibles, las jerarquías son groseras. Las organizaciones sin propietarios, o en ciertos casos, cooperativas, pueden servirnos mejor en estos casos, desde el momento en que son financiadas por el Estado, de modo de asegurar equidad en la distribución.” (1996:78).

Mintzberg afirma la superioridad, en términos de calidad y de eficiencia, de las organizaciones públicas no estatales, pero no deja, como es natural, de exigir financiamiento del Estado para ellas.

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

El proceso de ampliación del sector público no estatal se origina, por una parte, en la sociedad, que crea continuamente entidades de esta naturaleza, y por otra parte, en el Estado, que en los procesos de reforma de este último cuarto del siglo XX, se embarca en procesos de publicización de sus servicios sociales y

152. Sé muy bien que este razonamiento no tiene sentido para un economista neoclásico, o para un economista o cientista político de la escuela de la escogencia racional, para quienes la idea del espíritu público está excluida. Pero no es hora de discutir este tema. Ya lo hicimos en los dos capítulos iniciales de este libro.

científicos. Esto ocurrió de manera dramática en Nueva Zelanda, en Australia y en el Reino Unido. También está aconteciendo en varios países europeos, y más recientemente en los Estados Unidos, a nivel de la enseñanza básica, donde surgen escuelas gratuitas de carácter comunitario, financiadas por el Estado. En el Reino Unido, las universidades y hospitales del *National Health Service*, que eran estatales, fueron transformadas en *quangos* (*quasi autonomous non-governmental organizations*). En el Brasil, el programa de publicización en curso prevé la transformación de estos servicios en organizaciones sociales –una entidad pública de derecho privado, que celebra un contrato de gestión con el Estado, y de este modo es financiada parcial o inclusive totalmente por el presupuesto público.

De acuerdo con el *Plano Diretor*, en el sector de los servicios no exclusivos del Estado, la propiedad deberá ser, en principio, pública no estatal y asumir la forma de organizaciones sociales. El hecho de ser pública no estatal implica la necesidad de que su actividad sea controlada en forma mixta, por el mercado y por el Estado. El control del Estado, por su parte, será necesariamente complementado por el control social directo, derivado del poder de los consejos de administración constituidos por la sociedad. Y el control del mercado se materializará en el eventual cobro de servicios prestados, y principalmente en la competencia entre las entidades. De esta forma, la sociedad estará permanentemente atestigüando sobre la validez de los servicios prestados, al tiempo que se establecerá un sistema de asociaciones o de cogestión ente el Estado y la sociedad civil.

El cobro de servicios es eventual, pudiendo no tener lugar. Si una escuela primaria es una organización pública no estatal, deberá recibir recursos por alumno en la misma proporción que los reciben las escuelas estatales, desde el momento en que no cobre nada a sus alumnos. En este caso, el no cobro es una condición para que la entidad pueda ser calificada como organización social. En los hospitales, el principio de salud universal también implica que no haya cobro. De acuerdo con lo que veremos en el capítulo sobre los servicios de salud, el pago al hospital o al ambulatorio especializado deberá ser hecho por el propio Estado, preferiblemente en el ámbito del municipio y sobre la base del procedimiento realizado.

Las organizaciones sociales deben, en principio, tener algún ingreso propio. Existen casos, sin embargo, en que sus ingresos propios pueden ser nulos. Es el caso, por ejemplo, de escuelas de enseñanza primaria calificadas como organizaciones sociales. Según la Constitución brasileña, el Estado tiene la obligación de suministrar la educación básica en forma universal y gratuita. Esta educación, sin embargo, no necesita ser brindada por escuelas estatales, pudiendo ser perfectamente realizada por escuelas públicas no estatales, desde el momento en que no cobren nada a sus alumnos. En España, ante el hecho de que una cuarta parte de los alumnos de enseñanza primaria estudiaban en escuelas comunitarias,

principalmente religiosas, y del derecho previsto en la nueva Constitución acerca de la enseñanza básica gratuita, estas escuelas pasaron a recibir, por alumno, el mismo valor que el Estado paga para financiar las escuelas estatales, desde el momento en que su enseñanza pasase a ser gratuita. En los Estados Unidos, están surgiendo escuelas comunitarias en estas condiciones, que han sido llamadas *chartered schools*.

En la Unión, los servicios no exclusivos del Estado más relevantes son las universidades, las escuelas técnicas, los centros de investigación, los hospitales y los museos. Su transformación en organizaciones sociales ya comenzó, desde que fue editada la Medida Provisoria No. 1.591, del 9 de octubre de 1997, actualmente convertida en ley. Este estatuto legal, además de definir y establecer los requisitos generales para que una entidad de derecho privado público no estatal pueda ser declarada organización social definió las dos primeras instituciones cuyas actividades serían absorbidas por OPNEs calificadas como OS: la Fundación Roquette Pinto, un centro de producción y vehiculización de televisión educativa, en Rio de Janeiro, y el Laboratorio Nacional de Luz Sincrotrón, un centro de investigación de alta tecnología del CNPq, en Campinas. El INCA (Instituto Nacional del Cáncer), en Rio de Janeiro, y la ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública), vinculada al Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, están preparándose para que sus actividades sean absorbidas por organizaciones sociales.

El surgimiento de las organizaciones sociales no se limita al Gobierno Federal. Una preocupación natural mía y de todo el equipo involucrado en la Reforma Gerencial fue que esta reforma se hiciese irreversible. Las indicaciones en este sentido, en especial el apoyo que se viene recibiendo de la alta administración pública brasileña, son muy fuertes. En el caso de las organizaciones sociales, este hecho se hizo más evidente cuando los estados, comenzando por Pará, pasando por Bahía, Ceará, São Paulo, y sus capitales, a partir de Curitiba, comenzaron a presentar y a hacer aprobar en sus asambleas legislativas o cámaras de ediles, proyectos de ley autorizando la calificación como organizaciones sociales, de entidades cuyas actividades se desarrollaban previamente en el ámbito de organismos estatales o de entidades originalmente públicas no estatales.

Los servicios sociales y científicos realizados por el Gobierno Federal estarán siendo absorbidos por organizaciones sociales en forma gradual y voluntaria. La decisión del gobierno es de no plantear la propuesta de cambio como una imposición a la institución, sino transformarla en una demanda de los miembros de la organización y de sus ciudadanos-clientes. En la medida en que ella garantiza mayor autonomía para las entidades, sus directivos y funcionarios dotados de espíritu público tienden a adoptar la propuesta. A pesar de que muchos mantienen el recelo irracional de que, al transformarse en organización pública perderán

la “protección del Estado” y se tornarán más vulnerables, después de un cierto tiempo perciben que el recelo es infundado. En realidad, es más fácil extinguir una organización estatal, que retirar del presupuesto público una organización social. En el primer caso basta una medida provisoria, mientras que en el segundo será preciso discutir previamente el asunto en el Congreso, que aprueba el presupuesto. Cuando percibo este tipo de recelo –que está disminuyendo día a día– respondo siempre que la garantía de supervivencia y de expansión de una organización pública no radica en el hecho de formar parte del aparato del Estado o de estar constituida por funcionarios públicos con estabilidad, sino de su utilidad social. Organizaciones inútiles o altamente ineficientes tarde o temprano terminan por ser eliminadas, y sus funcionarios redistribuidos. La absorción de las actividades de una entidad por una organización social le da más seguridad, no tanto porque es más difícil para el gobierno retirarle el apoyo (e imposible eliminarla), sino principalmente porque ella se hace legítima ante la sociedad, en la medida en que pasa a atender a los ciudadanos-clientes con calidad y eficiencia.

El proyecto de las organizaciones sociales ha sido objeto de un amplio debate y ha recibido un apoyo generalizado, con la excepción de ciertos sectores corporativos del funcionariado, que pretenden ser de izquierda, y algunos juristas comprometidos con una visión estrictamente burocrática de la administración pública. Pero los apoyos vienen de todas partes. Tal vez lo que personalmente más me sensibilizó fue el apoyo brindado por Herbert de Souza (“Betinho”), que afirmó al respecto:

“He aquí algo nuevo que puede ser correcto. En realidad, estas organizaciones sociales de carácter público constituyen una especie de ONG de nuevo tipo, nacidas del Estado y no de la sociedad, con fuerte apoyo estatal y participación de la sociedad civil. Podrán acumular ventajas de ambos lados y librarnos de la falsa disyuntiva entre lo estatal y lo privado.”
(1995:3)

Cuando la propuesta de las organizaciones sociales fue lanzada, a comienzos de 1995, el Ministerio de Educación percibió positivamente la iniciativa. Sin embargo, ante una fuerte reacción de varios rectores de universidades federales, que prefirieron la crítica ideológica –principalmente con base en la afirmación de que se estaba “privatizando” la universidad– en lugar del debate,¹⁵³ el Ministerio de Educación, aun estando de acuerdo con el diagnóstico y con la necesidad de hacer más autónomas y responsables a las universidades, resolvió retirar su apoyo al

153. Intenté innumerables veces concertar un debate con el Forum dos Reitores, pero su presidente, en 1995, rechazó la idea.

proyecto, argumentando que era muy genérico, y que era necesario un proyecto más específico para conceder autonomía a las universidades. En 1996 presentó una propuesta de enmienda constitucional concediendo una efectiva autonomía a las universidades, particularmente en relación a la administración de su personal, que pasaría a ser responsabilidad de las propias universidades y no del Estado. Asimismo, determinó que los nuevos profesores y funcionarios fuesen regidos por un nuevo régimen híbrido de trabajo, y del lado del ingreso, estableció una subvinculación para las universidades federales de 75% del 18% que la Unión está constitucionalmente obligada a gastar en educación. Los actuales profesores y funcionarios seguirán con el régimen de trabajo actual, siendo retribuidos directamente por el Tesoro. A medida que se vayan jubilando, como sucede en las organizaciones sociales, el presupuesto de las universidades irá aumentando. De acuerdo con lo observado por Silva Pereira (1997), los dos proyectos son similares, teniendo como diferencia principal el hecho de que la organización social está fuera del aparato del Estado, en tanto que la universidad, cuando la enmienda sea aprobada, permanecerá adentro. Esta diferencia, sin embargo, es relativa. Las organizaciones sociales se encuentran indudablemente en una situación híbrida entre el derecho público y el derecho privado. La idea fundamental es que la institución calificada como organización social sea, además de autónoma administrativamente, responsable de su personal. Esto significa que su lucha deja de tener como objetivo la obtención de aumentos de salarios a ser pagados por el Tesoro. Por el contrario, las universidades consiguen mejorar la remuneración de sus profesores y funcionarios en la medida en que, por una parte, obtengan un presupuesto mayor (lo que es poco probable) o más recursos propios, y por otra parte, que aumenten la eficiencia, hagan que todos trabajen más y distribuyan los ahorros logrados para mejorar los salarios de los que verdaderamente contribuyen con la institución. En el caso de la enmienda de autonomía para las universidades, ella sólo representará un avance efectivo si dicha responsabilidad se concretase, como pretende el Ministerio de Educación.

PUBLICIZACIÓN: ALTERNATIVA AL ESTATISMO Y A LA PRIVATIZACIÓN

La transformación de los servicios no exclusivos del Estado en propiedad pública no estatal y la declaración de los mismos como organizaciones sociales, se realiza a través de un programa de "publicización", que se presenta como una alternativa al estatismo, que pretende que todo sea realizado directamente por el Estado, y a la privatización, a través de la cual se pretende que todo se reduzca a la lógica del mercado y del lucro privado. Las nuevas entidades conservarán su carácter público y

su financiamiento por parte del Estado. El proceso de publicización asegura el carácter público, pero de derecho privado, de la nueva entidad, lleva a una mayor autonomía administrativa, y garantiza el suministro de recursos presupuestarios.

El proceso de publicización comienza con la decisión de la entidad y del ministro supervisor, de encaminarse en esa dirección. Tomada la decisión, es necesario eliminar la entidad estatal que realiza las actividades a ser publicizadas, para que éstas puedan ser absorbidas por una asociación o fundación de derecho privado, creada por personas físicas. De esta forma se evita que las organizaciones sociales sean consideradas entidades estatales, como aconteció con las fundaciones de derecho privado instituidas por el Estado, y así sometidas a todas las restricciones de la administración estatal que la reforma constitucional administrativa reducirá, pero que no hará desaparecer. Las nuevas entidades no estatales recibirán por cesión precaria los bienes de la entidad estatal extinta. Los actuales funcionarios de la entidad integrarán un cuadro de la institución eliminada¹⁵⁴ en el ministerio supervisor, y quedarán a disposición de la nueva entidad. El presupuesto de la organización social será global; la contratación de nuevos empleados se realizará por el régimen de consolidación de las Leyes del Trabajo; las compras deberán estar subordinadas a los principios de licitación pública, pero podrán tener un régimen propio. El control de los recursos estatales puestos a disposición de la organización social se realizará a través del contrato de gestión, además de estar sometido a la supervisión del órgano de control interno y del Tribunal de Cuentas.

A pesar del cuidado exigido al eliminar la entidad estatal y al reconocer la organización social como una entidad de derecho privado creada por personalidades de la sociedad civil, no habrán de faltar objeciones al modelo jurídico adoptado. Desde una perspectiva burocrática, que está enraizada en el derecho brasileño, se argumentará que la nueva entidad no pasa de ser una transformación indebida (o inconstitucional) de la entidad eliminada. Fue así que, después de la Constitución de 1988, las fundaciones de derecho privado creadas por el Estado perdieron toda la autonomía que les concedía el Decreto-Ley 200, fueron reducidas a autarquías y obligadas a adoptar el Régimen Jurídico Único, debiendo con ello soportar gravísimos perjuicios. Esta vez, sin embargo, una interpretación de esta naturaleza difícilmente provendrá del Supremo Tribunal Federal, no sólo porque el estatuto jurídico de las organizaciones sociales fue cuidadosamente preparado para evitar este tipo de descalificación, sino también porque los tiempos son otros, y la importancia de las organizaciones sociales está siendo reconocida en

154. Los funcionarios que integran el cuadro en proceso de supresión, detentan los mismos derechos, ventajas y prerrogativas que los demás funcionarios públicos. La diferencia está en que, en ocasión de producirse una vacante en el cargo (por jubilación o desvinculación de quien lo ocupaba), este cargo será automáticamente suprimido.

todas partes. Paulo Modesto afirmó el carácter ni privado ni público de las organizaciones sociales con un argumento negativo y otro positivo. El argumento negativo: las organizaciones sociales no son autarquías veladas, ni tendrán ninguna prerrogativa de derecho público, no serán instituidas por ley. Y el argumento positivo, referido a que las organizaciones sociales son asociaciones:

“En un sentido amplio, las organizaciones sociales representan una forma de asociación del Estado con las instituciones privadas con fines públicos (perspectiva *ex-parte principis*) o, desde otro ángulo, una forma de participación popular en la gestión administrativa (perspectiva *ex-parte populi*).”
(1997:31-34)

El aumento de la esfera pública no estatal aquí propuesto no significa la privatización de las actividades del Estado. Por el contrario, se trata de ampliar el carácter democrático y participativo de la esfera pública, subordinada a un Derecho Público renovado y ampliado. La imposibilidad de captura privada o la privatización de la entidad (que así se transformaría en una falsa OPSNE, como todavía existen muchas en el Brasil), está automáticamente garantizada por el contrato de gestión y por la propia naturaleza de la entidad. Ello no obstante, se decidió la adopción de una serie de medidas legales cautelares, particularmente la existencia del contrato de gestión, el control permanente de los resultados por el ministerio supervisor y por los órganos de control interno y externo, y la propia constitución del consejo de administración, donde la presencia de personalidades electas de la sociedad y de representantes natos de la sociedad civil permitirá un mayor control social.

Asimismo, es preciso considerar otras formas de control social, además de aquellas institucionalizadas en el consejo, ya que las organizaciones sociales son, ante todo, instituciones de la sociedad y por ella controladas en la forma más directa posible. De acuerdo con Barreto (1988), la participación social alcanza una alta relevancia en el modelo de las organizaciones sociales, pues compete a la sociedad civil “ejercer un doble papel: por una parte, actuar como canal de explicitación y reivindicación de las demandas sociales; y por otra, funcionar como importante factor de contención de la actuación de grupos de interés públicos o privados”. En este sentido, es preciso considerar que los problemas de acción colectiva –es decir, las dificultades de cooperación– involucrados en la operación de las organizaciones sociales, son relevantes. Según observa Nassuno:

“Las áreas de actuación de las organizaciones sociales son diversificadas y con clientelas de diferentes características en lo que tiene que ver con su tamaño y con el grado de concentración de los beneficios, lo que exige un análisis en detalle de estas áreas y de su respectiva clientela. Sobre la base de la ‘lógica de la acción colectiva’ no existen garantías de que las entidades representantes de los usuarios participen en el consejo de

administración de las organizaciones sociales, si el único instrumento previsto para implementar la participación es la previsión de representantes de entidades de la sociedad civil en ese consejo." (1997:37)

Para que el mecanismo de control social previsto en el proyecto de las organizaciones sociales garantice calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, son necesarios otros requisitos, además de la organización de la acción colectiva de los usuarios. En primer lugar, la institución debe contar con instrumentos de gestión flexibles, que permitan una respuesta rápida a las demandas de la clientela, pero acordes con la implantación de instrumentos de control social. Esto significa que es preciso dotar a la institución con instrumentos de gerencia de compras, de personal y de recursos financieros menos rígidos que los que actualmente se encuentran disponibles para la administración pública. En segundo lugar, los canales de comunicación entre los usuarios de servicios públicos y los políticos deben ser perfeccionados, de modo de permitir que las informaciones concernientes al desempeño de la institución prestadora de servicios y de sus funcionarios lleguen a los políticos. Estas informaciones auxiliarán a los políticos en el control de las instituciones, ubicando los problemas a ellas asociados en un ámbito de discusión más amplio. Así, la creación de instrumentos de control social debe acompañarse del fortalecimiento de las instituciones políticas tradicionales (Nassuno, 1998).

Si bien no existe riesgo de captura privada, el riesgo de "feudalización" sí existe. Entiendo por feudalización de una organización pública no estatal, el hecho de que ella sea dominada permanentemente por un determinado grupo. Este grupo no privatiza la institución, no la usa para su enriquecimiento, pero detenta un poder de la misma, aun cuando esté teniendo un mal desempeño, aun cuando sus directivos hayan perdido condiciones para seguir en el poder. En el estatuto legal de las organizaciones sociales existe toda una serie de exigencias para garantizar su carácter público y para evitar que las mismas sean feudalizadas. El requisito principal es que, en el estatuto de la entidad, el poder no esté concentrado en los socios (si se tratase de una asociación), sino en el Consejo de Administración. Si se tratase de una fundación, el poder estaría, por definición, localizado en el consejo. Por otra parte, este consejo deberá tener una composición tal de miembros natos y electos, y de representantes del gobierno (minoritarios) y representantes de la sociedad, que evite que un determinado grupo se perpetúe en el poder.¹⁵⁵ Cuando se tienen consejos formados por miembros electos por los socios de la entidad, o electos entre sí, no

155. Miembro nato es aquel que representa determinada entidad que forma parte del consejo. Cambiando su titular (gubernamental o de una organización de la sociedad civil) cambia automáticamente el miembro del Consejo. Electos son los miembros elegidos por sus pares.

existiendo un número predominante de consejeros natos, aumenta la probabilidad de feudalización.

Al igual que en las agencias ejecutivas, en las organizaciones sociales el tipo de control que se realiza es principalmente un control de resultados, que tiene en el contrato de gestión su principal instrumento. Los contratos de gestión ya firmados en el ámbito de la reforma contienen cláusulas que tratan de los siguientes aspectos: (a) disposiciones estratégicas: objetivos de la política pública a la cual se vincula la institución, su misión, objetivos estratégicos y metas institucionales; (b) indicadores de desempeño; (c) medios y condiciones necesarios para la ejecución de los compromisos pactados: estimación de los recursos presupuestarios disponibles; (d) sistemática de evaluación: definición de las instancias de la institución, del ministerio supervisor o de naturaleza colectiva, responsables por el seguimiento del desempeño institucional, de la periodicidad (semestral como mínimo) y de los instrumentos de evaluación y de comunicación de los resultados; (e) condiciones de revisión, suspensión y rescisión del contrato; (f) definición de responsables y de las consecuencias derivadas del incumplimiento de los compromisos pactados; (g) obligaciones de la institución, del ministerio supervisor y de los ministerios intervinientes; (h) condiciones de vigencia y de renovación del contrato; (i) mecanismos de publicidad y de control social.

CAPÍTULO 14

REFORMA GERENCIAL EN LA SALUD

En la primera reunión de la Cámara de la Reforma del Estado, en febrero de 1995, cuando se iniciaba el Gobierno de Fernando Henrique, declaré que pretendía, en la reforma de la administración pública, dar prioridad al área social. Argumenté, para justificar mi opción, sobre el hecho de que esto sería consistente con un gobierno social-democrático.¹⁵⁶ Mi principal argumento, entonces, fue que era éste el sector que más necesitaba de una reforma, y en el cual una administración pública moderna podría tener efectos extraordinarios. Mientras que el área económica tenía economistas, y el área de infraestructura ingenieros funcionarios de las empresas estatales, que son buenos administradores y que están relativamente bien pagados, en el área social los buenos administradores constituyen una rareza, y los salarios son muy bajos.

156. El periódico inglés *The Guardian* resumió los principios del nuevo laborismo británico, que en muchos aspectos ha servido de referencia para las reformas emprendidas en el gobierno de Fernando Henrique, en los siguientes términos: política económica prudente y estable; énfasis en las inversiones en educación, entrenamiento profesional e infraestructura y no en política industrial; renovar el *Welfare State*, si no, la derecha acaba con él; *reinventar el gobierno y descentralizar de modo que lo que cuenta en el Estado* (el área social, además de las funciones clásicas de garantía de la propiedad y de los contratos) *funcione*; ser internacionalista, oponiéndose al aislacionismo de la derecha inglesa. (Citado en *Folha de S. Paulo*, 8.2.98; la itálica y la frase entre paréntesis son míos). Vemos, de acuerdo con esta cita, que la reforma gerencial (reinventar el gobierno, descentralizar) para viabilizar la acción social, es capital en los nuevos programas de la centro-izquierda social-demócrata o social-liberal. El gobierno de Blair durante la campaña electoral hizo críticas a la reforma inspirada en los moldes de la "nueva gestión pública", pero en el gobierno la está confirmando, con modificaciones menores.

Por otra parte, los ahorros y las ganancias de productividad que se pueden obtener con una buena gestión de la política social son inmensos. Para esto, sin embargo, es necesario valorar los aspectos gerenciales del problema. Kliksberg (1997:119) señala con mucha propiedad uno de los mitos existentes entre los responsables de las políticas sociales. Se trata del “mito de la dicotomía formulación-gestión”, según el cual “el problema central se circunscribe al campo de la planificación y de la formulación de estrategias. Superado este problema, mediante una concepción adecuada de las políticas públicas, se emprendería la etapa administrativa de ‘pura implementación’, durante la cual las dificultades, aunque posibles, serían secundarias”. Ahora bien, esto es un equívoco. La política puede ser correctísima, pero de no ser bien administrada puede tornarse muy ineficiente (muy cara en relación al servicio prestado), sea porque gran parte de los recursos asignados para esa política son gastos dedicados a la propia burocracia y a sus controles, sea porque a pesar de los controles, la corrupción, o más en general la captura del patrimonio público por intereses privados, no puede ser superada. Y además de ineficiente, se torna ineficaz porque, como los recursos son limitados, el número de ciudadanos atendidos con calidad termina siendo mucho menor que el que podría serlo si estuviese siendo aplicada una administración gerencial competente.

Un ejemplo dramático de los ahorros que pueden realizarse en el área de las políticas sociales con la adopción de una estrategia de administración gerencial, es el que nos da el National Health Service –NHS–, en Gran Bretaña, sistema que desde fines de 1996 comenzó a ser introducido en el Brasil. La reforma gerencial del SUS, consustanciada en la NOB-96,¹⁵⁷ se basa en el modelo inglés de administración en el National Health Service, que en los últimos años viene siendo adoptado por un número creciente de países. A este respecto, las ideas básicas son cuatro: descentralizar la administración y el control de los gastos de salud, que serán distribuidos a los municipios de acuerdo con la población existente y no con el número de camas; crear un cuasi-mercado entre los hospitales y ambulatorios especializados, que pasen a competir por los recursos administrados localmente; transformar los hospitales en una forma especial de organizaciones públicas no estatales, las organizaciones sociales; y crear un sistema de entrada y selección constituido por médicos clínicos o médicos de familia, que pueden ser funcionarios del Estado o pueden ser contratados por el Estado y pagados de acuerdo con el número de pacientes que libremente se inscriben en sus clínicas (como es el caso de los *general practitioners* en Gran Bretaña). Para tener una medida de los ahorros que un modelo gerencial de este tipo trae, citaré aquí una publicación

157. NOB-96 –Norma Operacional Básica del Sistema Único de Salud-1996–. Brasilia: Ministerio de Salud, Oficio del Ministro de Salud, publicado en el *Diário Oficial da União*. 6.11.1996.

especial de *The Economist* (1997) sobre el NHS. En esta materia, la revista, destacada por su competencia y por el liberalismo de sus posiciones, afirma sorprendentemente que el NHS, porque no cuenta con recursos presupuestarios suficientes, está "amenazado de privatización" (sic). Privatización, explica, es el control del sistema de salud por empresas aseguradoras y por convenios, y "sabemos cómo este sistema es ineficiente, basta ver lo que ocurre en los Estados Unidos", en tanto que el sistema británico "es muy eficiente". Para demostrar este hecho, compara el sistema estadounidense (privado, basado en empresas de seguros), el francés (básicamente estatal), y el británico (financiado por el Estado, pero promovido por organizaciones públicas no estatales competitivas): el costo del sistema británico (1996) fue de US\$ 1.300 por habitante y por año, contra el doble (US\$ 2.600) para el sistema de salud estatal francés, y casi el triple (US\$ 3.800) para el sistema privado estadounidense. En términos de gastos en relación con el PBI, los Estados Unidos gastan 14,5 de su producto interno en salud, contra el 6,8 por ciento en Gran Bretaña. Los números *per capita* y en relación con el PBI no son perfectamente coherentes, pero sin duda revelan una diferencia dramática. Para una calidad de salud que yo creo que es superior en Gran Bretaña, ya que ésta dispone de un sistema universal de salud en tanto que en los Estados Unidos el 20% de la población no tiene cobertura médico-hospitalaria, los británicos economizan más de 7 puntos porcentuales del PBI. Sin duda, como afirma el propio *The Economist*, deberían gastar un poco más, ya que el hecho de que el NHS esté subfinanciado viene perjudicando la calidad de sus servicios, y "amenazándolo de privatización", con el aumento del número de familias que recurre a seguros privados.¹⁵⁸

Una economía de esta magnitud, derivada de un sistema gerencial competente, tiene consecuencias importantes: con la misma cantidad de recursos, un número mayor de ciudadanos puede ser atendido con calidad, al tiempo que los recursos presupuestarios para el área social pueden legitimarse ante la sociedad. Una de las resistencias de la sociedad para pagar impuestos, además del individualismo natural, es la convicción de que el dinero recibido por el Estado es malgastado. Cuando se verifica lo contrario, la suposición neoliberal de la ineficiencia intrínseca del Estado se ve refutada y se abre un espacio para una acción social efectiva del Estado.

En este capítulo, después de presentar un diagnóstico sumario de la situación de la salud en el Brasil, describiré la reforma que está en curso desde 1995, cuando se inició el debate sobre un nuevo modelo gerencial para el SUS.

158. La literatura sobre el NHS es inmensa. Ver, entre otros, la perspectiva crítica de Klein (1995) y la visión favorable de Warner (1995).

DIAGNÓSTICO SUMARIO

En el área social, el ministerio más difícil es el de Salud. Es directamente responsable por el mantenimiento de un sistema de atención médico y hospitalario, que la Constitución determina que debe ser universal y gratuito –el Sistema Único de Salud– pero no dispone, para esto, ni de recursos presupuestarios suficientes, ni de personal administrativo competente, ni de un modelo de administración del SUS adecuado para ejecutar la tarea, que puedan garantizar un mínimo de eficiencia y de efectividad del sistema. Además de esto, como se trata de un derecho humano fundamental, y con grandes sumas de recursos, es un ministerio altamente politizado e ideologizado, lo que dificulta en mucho su administración. Finalmente, la responsabilidad directa del ministerio por la atención de la salud, en una federación con casi seis mil municipios, representa una dificultad más para el establecimiento de un sistema de salud efectivamente universal y de buena calidad. La consecuencia es que el ministerio está constantemente en los periódicos, en la medida en que se descubren y se denuncian por la prensa fallas muchas veces dramáticas del sistema de salud.

La creación del SUS fue la política social más importante e innovadora adoptada por el Estado brasileño desde la transición democrática ocurrida en 1985. Por su parte, la implementación del programa se realizó en forma parcial. Tanto fue así, que en 1993 el Ministerio de Salud publicó un informe con el significativo título: “Descentralización de los servicios de salud: la osadía de cumplir y hacer cumplir la ley”. Este documento estableció las bases para la Norma Operacional Básica 93, que llevó a un programa de descentralización de los servicios de salud, definiendo tres situaciones transicionales de descentralización para los municipios: “transicional incipiente, transicional parcial, y transicional semiplena”.

Por su parte, el programa de descentralización venía marchando lentamente, al tiempo que la escasez de recursos y la ineficiencia del sistema administrativo del SUS resultaban en una baja calidad del sistema, principalmente en la atención ambulatoria y hospitalaria de la población, a pesar del hecho de que más del 80% del presupuesto del SUS está dedicado a ella. En el plano de las acciones de salud preventiva la situación es mejor. Los avances realizados desde principios del siglo han sido significativos, principalmente en el plano de la vacunación de toda la población. Pero aun este sector fue alcanzado por la crisis del sistema de financiamiento del SUS, ocurrida en los últimos años, como puede observarse en el resurgimiento de endemias y el aumento de la mortalidad infantil en el Nordeste (Medici, 1995: 133).

En toda acción de gobierno están involucrados tres aspectos: la definición de la política, su financiamiento y su administración. En este capítulo me limitaré a

examinar el problema administrativo de la medicina ambulatoria y hospitalaria. Entiendo que la política del Estado brasileño en relación con la salud está bien definida, en sus líneas generales, a través de la creación del SUS en la Constitución de 1988. Ya el financiamiento es un problema sin solución fácil. La alternativa de crear impuestos vinculados a la salud es tentadora, pero en rigor no resuelve un problema que, por una parte, refleja la escasez de recursos en un país en desarrollo, y por otro, la falta de disposición de la clase media y de la clase rica de financiarlo con el pago de impuestos, ya que ellas no utilizan el SUS. La propuesta de reforma en curso reconoce el carácter prioritario de la medicina preventiva y de la vigilancia sanitaria, pero sólo se refiere a ellas en términos residuales, en la medida en que propone que todos los recursos que pudieran ahorrar los municipios en la medicina hospitalaria y ambulatoria, que les han sido distribuidos según su población, deberían ser recibidos por los mismos y destinados a acciones preventivas, de carácter eminentemente sanitario.

El problema fundamental enfrentado por la medicina ambulatoria y hospitalaria es el de la baja calidad de los servicios. Éstos no están disponibles para la población ni en la cantidad ni en la calidad mínimamente deseables. El ciudadano se ve obligado a hacer inmensas colas y su atención es siempre precaria. No es otra la razón por la que florecen los sistemas privados de medicina en grupo –convenios– y los seguros de salud, financiados no sólo individualmente, sino y principalmente por las empresas. La gran masa de la población brasileña, mientras tanto, sigue dependiendo del SUS que, carente de recursos, y con un sistema administrativo centralizado e ineficiente, sujeto al fraude y a la corrupción, no cumple con los objetivos para los cuales fue propuesto. En la práctica no es universal, ni garantiza la equidad, y no logró eliminar completamente las competencias concurrentes de la Unión, de los estados y de los municipios. Aparte de esto, favorece innecesariamente las internaciones hospitalarias, en detrimento del tratamiento ambulatorio, que es más barato y eficiente.

Son innumerables las razones que dan origen a esta situación. La principal de ellas es, naturalmente, financiera. Las políticas de reducción del gasto público adoptadas como respuesta a las diversas crisis económicas por las que atravesó el país, han afectado en forma general los programas sociales, y en particular los del área de la salud, trayendo consigo una disminución drástica y persistente del aporte real de recursos financieros al sector. Por otra parte, la gran elevación de costos suscitada por el aumento de la complejidad y la sofisticación tecnológica de los tratamientos médicos y hospitalarios, ha jugado un papel destacado en la crisis financiera del sistema. En consecuencia, conforme señala el informe del Banco Mundial (1994), la erosión del valor de los reembolsos ante la alta inflación, y el hecho de que el valor de los reembolsos no tome en consideración el costo de las nuevas tecnologías, de los nuevos procedimientos médicos y de los nuevos

medicamentos, llevó a un déficit serio en las finanzas de los hospitales y a la reducción de los honorarios médicos. La respuesta de los hospitales privados y filantrópicos, que dan cuenta del 80% de la oferta de servicios hospitalarios, fue el aumento de los fraudes y la baja calidad de los servicios.

Por su parte, las causas de carácter administrativo de la crisis de la atención hospitalaria son también fundamentales. Entre ellas es posible destacar dos: el hecho de que el sistema sigue centralizado en el Gobierno Federal, y que no hay una clara distinción, en el seno del gobierno, entre la *demanda* de los servicios realizada por una autoridad de salud que paga por los servicios en nombre de la población, y la *oferta* de servicios hospitalarios, de responsabilidad de entidades hospitalarias estatales, públicas, no estatales (comunitarias y filantrópicas) y privadas.

En términos de la NOB 93, la municipalización del sistema estaba siendo implementada, a través de la descentralización de las condiciones de gestión: "incipiente, parcial y semiplena". Pero el proceso es lento, por dos razones: porque se exigen precondiciones de competencia muy elevadas para los municipios, de lo que resulta un gradualismo sin fin; y porque se pretende englobar en el proceso de descentralización todos los aspectos de la salud, en lugar de separar los problemas y atacarlos individualmente. En el informe de 1993 del Ministerio de Salud, la descentralización es finalmente encarada como una concesión de la Unión a los municipios, desde el momento en que ellos llenen determinados requisitos, relegando a un segundo plano la idea de que sea un objetivo fundamental de la propia Unión, que así podría cortar definitivamente su vínculo directo con los hospitales.

La idea de la separación entre demanda y oferta sólo comenzó a ser discutida a partir de 1995. Se trata de una propuesta que viabiliza la implementación del SUS, al tornar mucho más rápida y efectiva la descentralización, en la medida en que concentra la atención sobre la demanda o compra de servicios de salud hospitalarios por parte del Estado, en nombre de la población. La oferta de servicios hospitalarios es estimulada y parcialmente controlada a través de la demanda. Asimismo, se torna posible la promoción de una forma de competencia administrada entre los hospitales, que facilitará su control por las autoridades de salud del SUS.

La centralización, aún predominante, y la falta de distinción entre la oferta y la demanda de servicios hospitalarios, determinan una dificultad esencial para controlar o auditoriar los hospitales, facilitando la corrupción (que es estimulada por los precios irrealmente bajos pagados por el gobierno por los distintos tipos de acción médico-hospitalaria) y la baja calidad de los servicios prestados.

REFORMA

Durante el gobierno de Fernando Henrique, aún cuando el problema no haya sido resuelto –es imposible resolverlo en cuatro años– una reforma gerencial, consustanciada en la Norma Operacional Básica del Sistema Único de Salud 1996 (NOB-96) abrió una perspectiva concreta para implantar en el país un sistema administrativo basado en la descentralización hacia los municipios y en la competencia administrada, en los moldes que distintos países desarrollados han adoptado en forma exitosa, a partir de la experiencia británica.

Este libro no pretende narrar la historia de mi gestión al frente del Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, sino presentar las bases históricas y teóricas de la Reforma Gerencial en curso en el país, describir las principales instituciones que fueron creadas, y dar una información sobre el inicio de su implantación. Considero, sin embargo, que el hecho de haber logrado convencer a los médicos sanitaristas que dirigen el Ministerio de Salud de la superioridad del modelo propuesto, ha sido una de las mayores victorias de mi ministerio.

El SUS, cuando se inició el gobierno de Fernando Henrique, era administrado según la NOB-93,¹⁵⁹ que preveía la municipalización “semiplena” de la salud. A través de este sistema, que venía siendo implantado lentamente habiendo alcanzado a poco más de cien municipios, éstos, al ser ubicados en esta condición, comenzaban a recibir un aumento proporcional al número de camas hospitalarias, y eran autorizados a gastar los recursos de una manera más autónoma. El sistema semipleno era ya un avance, pero existía una inmensa dificultad para generalizarlo. En la práctica, el sistema seguía estando centralizado en Brasilia, y aun cuando aparentemente era descentralizado, no se establecía la responsabilidad de la administración municipal por parte de los ciudadanos residentes en el municipio. La responsabilidad seguía a cargo de un superhombre encargado de una misión imposible: el Ministro de Salud.

En mi viaje a Inglaterra, en abril de 1995, conocí el sistema gerencial implantado por el gobierno británico para administrar el National Health Service, basado en la descentralización, en el control por el lado de la demanda en lugar del control por el lado de la oferta, y en un sistema de competencia administrada entre los hospitales, responsables de la oferta de servicios, transformados en organizaciones públicas no estatales. Me convencí de inmediato de la extraordinaria superioridad administrativa y democrática del sistema británico sobre el sistema estatal y

159. NOB-93 –Norma Operacional Básica del Sistema Único de Salud-1993-. Brasilia: Ministerio de Salud, Oficio del Ministro de Salud, publicado en el *Diário Oficial da União*. 24.5.1993.

centralizado existente en el Brasil, que estaba basado en la creencia de que sería posible, a partir de Brasilia, planificar e implantar un "sistema jerarquizado y regionalizado" de oferta de servicios de salud para todos los brasileños. Y pasé a realizar una tarea de persuasión ante el Ministro Adib Jatene, de su Secretario Ejecutivo, José Carlos Seixas, y del Secretario directamente responsable del SUS, Eduardo Leukowitz. Con tal propósito, pronuncié dos conferencias dirigidas al personal de salud, escribí un *paper*,¹⁶⁰ conversé varias veces con el Ministro Adib Jatene, y mantuve dos largas conversaciones con José Carlos Seixas. A partir de éstas, y establecido un acuerdo entre nosotros de que no usaríamos las palabras "oferta" y "demanda" en el documento, comenzamos a escribir juntos, todavía en 1995, la minuta de la NOB-96. Después que Eduardo Leukowitz se convenció del sistema, asumió su trabajo al lado de Seixas. El proyecto pasó, entonces, por un año de discusiones en el Consejo Nacional de Salud y en las comisiones bipartitas y tripartitas, siempre con el apoyo de Jatene y del Presidente de la República. Finalmente, se constituyó un gran consenso en torno a la propuesta, que permitió a Jatene firmar la NOB-96 en diciembre de 1996. Tras la salida de Jatene, el nuevo ministro, Carlos César Albuquerque, experimentado administrador del área de la salud, adoptó el proyecto y logró, en 1997, implantar su primera fase, el PAB –Piso Asistencial Básico– financiando con R\$10 por habitante la instalación de los sistemas municipales de entrada y selección, condición preliminar para la plena implantación del sistema, que habría de ocurrir cuando también los recursos destinados a la atención hospitalaria comenzaran a ser distribuidos a los municipios, de acuerdo con su población.¹⁶¹ Al asumir el ministerio, en abril de 1998, el senador José Serra, reconocido por su competencia económica y administrativa, decidió continuar y profundizar la reforma.

La Reforma Gerencial del SUS, contenida en la NOB-96, lleva a la efectiva municipalización de la salud pública, a través del fortalecimiento del sistema de atención básica municipal, que será la puerta de entrada obligatoria a la red hospitalaria, y de la transferencia a los municipios de la acreditación, control y pago de los servicios prestados por los hospitales y ambulatorios especializados a los

160. Ver Bresser Pereira (1995b). Para desarrollar este trabajo, conté también con la colaboración de Luiz Arnaldo Pereira da Cunha y de Ana Teresa da Silva Pereira.

161. Según el Mensaje al Congreso Nacional de 1998, del presidente Fernando Henrique Cardoso (1998:61), la Norma Operacional Básica –NOB-96–, permitirá fortalecer la gestión municipal y estimular la participación de la comunidad en la definición y en el seguimiento de la implantación de las políticas en el sector. En 1998, 3.300 municipios ya estarán enmarcados en el PAB. La distribución de los recursos para financiar las internaciones en hospitales y ambulatorios especializados, de acuerdo con la población de cada municipio, deberá ser implementada a partir de 1999.

ciudadanos del municipio. Para esto, la estrategia consiste en distribuir a los municipios los recursos de la Unión disponibles para la salud en proporción a su número de habitantes, en lugar de distribuirlos en proporción de las camas hospitalarias existentes en el municipio, como ocurre actualmente. De esta forma, será posible que las autoridades de salud locales y sus respectivos consejos municipales de salud, asuman la responsabilidad por la salud de sus ciudadanos. El control se realizaría a partir de la demanda, representada por las autoridades municipales, y no por la oferta constituida por los hospitales. Así, desde el punto de vista político, el nuevo sistema de control municipal del SUS, al permitir la efectiva responsabilización de cada prefecto y de cada consejo municipal de salud, permitirá una asociación más estrecha ente el Gobierno Federal y los gobiernos municipales en el financiamiento de la salud. Los gobiernos estatales también deberán participar del sistema, aunque deban ver reducida su función, ya que no hay razón para la intermediación estatal en la distribución de los recursos presupuestarios *per capita*. El Estado podrá, por su parte, recibir una porción de los recursos federales para atender eventualidades o casos de emergencia.

Las premisas de esta reforma son dos. La primera, que la oferta de camas hospitalarias es hoy mucho mayor que la demanda. Existen actualmente en el país cerca de 25 mil camas hospitalarias, pero las internaciones están aproximadamente en 13 mil. Segunda, que el control descentralizado, municipal, de estos proveedores de servicios de salud, es mucho más efectivo que el control federal. La vieja estrategia de montar centralmente un sistema de oferta jamás funcionó. En el fondo, representa una idea de planificación central hoy superada. La nueva idea es centrar los esfuerzos del gobierno en el financiamiento y en el control de los servicios prestados por esos proveedores descentralizados, en lugar de ser ofrecidos directamente por el Estado. La organización de la oferta con apoyo del Estado continuará existiendo en los hospitales universitarios y en los de mayor complejidad. Tendrá lugar, también, en forma subsidiaria, en aquellos locales donde existen deficiencias de equipamientos hospitalarios y ambulatorios, a través de consorcios municipales. Los hospitales y ambulatorios deberán ser, en principio, organizaciones sociales que compitan entre sí en el suministro de sus servicios al SUS; aunque también pueden continuar siendo organizaciones estatales, filantrópicas y privadas. Lo importante es que compitan entre sí, no existiendo un monopolio para ninguna de ellas, ni siquiera para los hospitales y ambulatorios pertenecientes al municipio o al estado. El objetivo es siempre el de montar un sistema jerarquizado y regionalizado, pero a partir de la demanda de los servicios, controlada por el Estado a través de los municipios. Por lo tanto, las acciones, del lado de la oferta, serán puntuales y complementarias.

Las ideas-fuerza del nuevo sistema son: (a) techos físicos y financieros de gastos en salud (Autorizaciones de Internación Hospitalaria –AIHs–) distribuidos a los

municipios a través de los estados, de acuerdo con la población residente; (b) responsabilización compartida de la Unión, de los estados y de los municipios en salud; (c) municipalización del control de los hospitales, desde su acreditación hasta la aprobación de sus cuentas; (d) prioridad en la capacitación de las prefecturas para desarrollar sus sistemas de atención básica, que serán la puerta de entrada a los hospitales y ambulatorios especializados; (e) entrega de la Tarjeta Municipal de Salud para cada ciudadano; (f) transformación de los hospitales estatales en organizaciones públicas no estatales, competitivas, con las entidades filantrópicas y privadas; (g) reafirmación de la prioridad de las áreas sanitaria y preventiva.

En el sistema que se está terminando, los hospitales recibían directamente del Ministerio de Salud las cuotas de AIHs. Era la zorra cuidando el gallinero. Sólo en los pocos municipios en los que ya se había instalado la "administración semiplena" esto no sucedía, pero aun en estos casos, los municipios recibían y transferían a los hospitales recursos federales de acuerdo con las camas en ellos existentes, no según los servicios prestados a la población. Ahora, cada municipio pagará a los hospitales que presten sus servicios a la población, estén ellos en el propio municipio o en los municipios vecinos, desde que los pacientes hayan sido referidos por ellos. Los hospitales sólo podrán atender directamente los casos de emergencia.

La reforma del SUS, definida por la Norma Operacional 1996 del Ministerio de Salud, nada tiene que ver con el PAS –Plan de Atención de Salud–, implantado en el municipio de São Paulo en 1996. En este sistema no existe la separación entre oferta y demanda. La atención básica de salud y los servicios hospitalarios menos complejos son privatizados, a través de la formación de cooperativas de médicos. Como las cooperativas reciben recursos del municipio por ciudadano residente en su área y no por servicios prestados, cada una de ellas sería, en principio, un sistema de seguro subsidiario del SUS. En realidad, no es esto lo que acontece, ya que la cooperativa no está obligada ni tiene condiciones para ofrecer una atención integral. En tanto cooperativas, que son instituciones privadas y que distribuyen su excedente entre los cooperativistas, el estímulo implícito es el de atender el mínimo, transfiriendo hacia afuera del PAS, hacia los hospitales del Estado o de la Unión, la atención más compleja. Tenemos así un sistema caro y perverso, que no garantiza el uso óptimo de los recursos escasos existentes, y permite ganancias incontroladas a los miembros de las cooperativas.

Los opositores de la Reforma Gerencial del SUS son aquellos hospitales particulares o pretendidamente filantrópicos, que estafan al SUS con la disculpa de que los precios pagados por la Unión son irrisorios.¹⁶² De hecho lo son. Pero si los recursos

162. Una experiencia personal que tuve en este sentido fue la audiencia que concedí, en 1996, al Sr. Mansur José Mansur, presidente de la Asociación de Hospitales del estado de Rio de Janeiro, quien acudió a mi despacho para manifestar su oposición al control municipal que el

fuesen complementados por los estados y municipios, como lo propicia la reforma en vías de ser implantada, y si fuesen mejor controlados a través de un sistema municipal como el descrito, se rompería el círculo vicioso en que nos encontramos, pudiéndose así garantizar una atención infinitamente mejor para la gran mayoría de la población brasileña, que no tiene acceso a seguros de salud privados.

Los presupuestos de la reforma son cinco. Primero, se supone que la descentralización permite un control mucho mejor de la calidad y de los costos de los servicios prestados localmente. Segundo, que la descentralización acompañada del control social por parte de la comunidad atendida por el servicio, se torna doblemente efectiva. Tercero, que la separación clara entre la *demanda* y la *oferta* de servicios, hace posible el surgimiento de un mecanismo de competencia administrada altamente saludable entre los proveedores de los servicios médico-hospitalarios. Cuarto, que el sistema de referencia vía puestos de salud y clínicas generales evitará una gran cantidad de internaciones hospitalarias inútiles. Quinto, que a partir de la efectiva responsabilización de los prefectos y de los Consejos Municipales de Salud, la auditoría realizada por el Ministerio de Salud en los hospitales pasará a tener carácter complementario a la auditoría permanente realizada a nivel municipal, donde por otra parte, hay mucha más fiscalización y participación comunitaria.

Lo que se está procurando, por intermedio de esta reforma, no es abarcar todo el SUS, sino una parte fundamental del mismo –y ciertamente la más cara– la asistencia hospitalaria. La metodología de gestión operacional y administrativa propuesta tiene las siguientes características básicas:

- (a) una clara separación entre *demanda* de servicios de salud, constituida por un Sistema Nacional de Demanda de Servicios de Salud, que abarca las esferas federal, estatal y municipal, y *oferta* de servicios de salud, constituida por los hospitales públicos estatales (de carácter federal, estatal o municipal), los hospitales públicos no estatales (hospitales públicos filantrópicos, como las Santas Casas y las Beneficencias), y hospitales privados;
- (b) profundización de la actual política del Ministerio de Salud, de descentralización y municipalización, de modo que la responsabilidad directa por la salud de los residentes en cada municipio sea del Consejo Municipal de Salud y del Prefecto;

Ministerio de Salud estaba planeando. Esgrimió como argumento que el sistema, para ser racional, "debía ser jerarquizado y regionalizado a partir de Brasilia..." Ante mi discrepancia radical, este señor, que más tarde se convertiría en el propietario del Asilo Santa Genoveva, donde ocurrió el escándalo de la muerte de un gran número de ancianos por malos tratos, se retiró manifestándoles a mis asesores su decepción por la falta de apoyo del ministro a tan nobles ideas...

(c) aprovechamiento de todos los ahorros realizados por los municipios en la asistencia médica para su utilización adicional en acciones de medicina sanitaria.

Para viabilizar la reforma, serán esenciales la utilización del stock de informaciones gerenciales disponibles en el DATASUS y el aprovechamiento de las enormes facilidades de control y comunicación de datos que fueran proporcionados por los recientes desarrollos de la informática, en particular en términos del abaratamiento de los equipos y la simplificación de las operaciones.

El Sistema de Demanda del SUS, en el nivel federal, contará con un presupuesto que será una parte del presupuesto de la Unión para el SUS. El presupuesto del SUS es más amplio, incluyendo la vigilancia sanitaria y la investigación. En el nivel estatal y municipal, la Reforma Gerencial del SUS contará con un suplemento presupuestario, correspondiente a las disponibilidades y prioridades atribuidas al programa por las respectivas asambleas legislativas y cámaras municipales.

En los municipios, donde se realizarán las acciones de salud, también formarán parte del Sistema de Demanda, y por lo tanto de las demandas de servicios de salud, los puestos de salud y/o los ambulatorios públicos y los médicos clínicos vinculados a los puestos, que serán la única forma regular de admisión en los hospitales y ambulatorios (cuando el puesto de salud no fuera él mismo un ambulatorio), que ya hayan comenzado a ser tratados en términos de la Reforma Gerencial con la creación del PAB –Piso Asistencial Básico– que distribuye recursos básicos para los municipios, a efectos de que ellos monten su sistema de entrada y selección en el sistema, y realicen acciones preventivas con base en el criterio *per capita*.

Los hospitales, cuando se haya implantado el sistema completo previsto en la NOB-96, no recibirán Autorizaciones de Internación Hospitalaria (AIHs). Las AIHs que no son otra cosa que la dotación presupuestaria para costear la internación y las cirugías, serán distribuidas mensualmente a las prefecturas, de acuerdo con el número de residentes en el municipio y el perfil epidemiológico. No habrá, así, razón para que un municipio reciba AIHs en proporción mayor que otro porque tiene un hospital y el otro no lo tiene. El municipio recibirá AIHs básicamente proporcionales a su población, y referirá los pacientes a los hospitales que juzgue conveniente.

Se mantendrá una reserva de AIHs para los estados (para atención de emergencia a las prefecturas) y otra para el Ministerio de Salud (para atención de emergencia a los estados).

Corresponderá a los puestos de salud o a las clínicas generales que forman parte del Sistema de Demanda referir a los pacientes, con la respectiva AIH, a los hospitales acreditados de la región. Éstos no formarán parte del Sistema de Demanda, vale decir, no estarán subordinados al mismo, ya que estarán situados del

lado de la oferta, compitiendo ente sí para ofrecer los mejores servicios. Los hospitales estatales existentes en cada esfera también estarán del lado de la oferta, compitiendo con los hospitales privados y filantrópicos.

Corresponderá a la autoridad municipal del Sistema de Demanda acreditar a los hospitales, negociar con ellos las condiciones de servicios y eventuales pagos suplementarios con recursos del propio municipio, referir los pacientes a los hospitales acreditados, aprobar las cuentas correspondientes a las OIHs enviadas, debitarlas mensualmente, y referirlas por vía electrónica a la Secretaría Central del Sistema de Demanda en Brasilia que, a través del Banco del Brasil, autorizará de inmediato el pago al hospital, respetando los límites de dotación mensual del municipio. En caso de que el límite haya sido sobrepasado, le corresponderá a la autoridad municipal del Sistema de Demanda solicitar a la autoridad estatal un suplemento de emergencia.

Si en lugar de faltar hubiesen sobrado recursos –dados los ahorros realizados por el municipio– esta instancia tendrá derecho a la diferencia, que podrá ser utilizada para complementar su presupuesto de acciones sanitarias de salud.

Toda la operación de la autoridad municipal de salud de la Reforma Gerencial del SUS será controlada por un Consejo Municipal de Salud.

Obsérvese que, en términos de modelo de descentralización, la reforma corresponde aproximadamente al sistema de descentralización parcial hoy en vigencia. No se propone el sistema semipleno porque se quiere promover de una sola vez la descentralización para aproximadamente dos mil municipios. Sólo así será posible afirmar, en el momento del lanzamiento de la reforma, que a partir de ese día los prefectos y los consejos municipales de salud se harán responsables de la salud de la gran mayoría de los ciudadanos brasileños, solidariamente con el Presidente de la República, su Ministro de Salud, los gobernadores de los estados y sus respectivos secretarios de salud.

La implantación de la Reforma Gerencial del SUS implica la entrega de una tarjeta SUS para cada ciudadano, con la indicación del municipio de su residencia, donde él tiene derecho a ser atendido. La implantación, aunque gradual, será precedida de un período de entrenamiento intensivo. Ello no obstante, una parte de los municipios escogidos confrontarán dificultades, inicialmente, para adaptarse a la reforma. Es preferible, sin embargo, enfrentar las dificultades y resolverlas durante el proceso, en lugar de seguir postergando la descentralización indefinidamente, en nombre del argumento centralizador de que “los agentes a los cuales se quiere delegar autoridad no están todavía preparados”.

LA OFERTA

Es de hacer notar que esta propuesta de reforma no se centra en el fomento de la oferta, por intermedio de la construcción y equipamiento de nuevos hospitales públicos. Esto no significa que esta tarea carezca de importancia. Simplemente, ella no es prioritaria por el momento. De acuerdo con lo que señala Hésio Cordeiro (1991), en el régimen autoritario todo el énfasis se puso en la oferta de servicios de salud. Desde mediados de los años ochenta, sin embargo, las presiones de la demanda pasaron a ser predominantes.

Es preciso reconocer que en los municipios más pobres existe un problema real de oferta. La práctica de consorcios, que el Ministerio de Salud viene adoptando con éxito, es una respuesta adecuada al problema. Por otra parte, todavía en el plano de la oferta, los estados y los hospitales universitarios seguirán jugando un papel fundamental en la oferta de servicios terciarios.

En cada nivel de la federación habrá una autoridad responsable de los hospitales públicos y más en general, de la *oferta* de servicios hospitalarios (que no podrá ser la autoridad del Sistema de Demanda). Los hospitales públicos deberán, en principio, ser convertidos en organizaciones sociales, es decir en entidades públicas no estatales de derecho privado con autorización legislativa para celebrar contratos de gestión con el poder ejecutivo, y así participar en el presupuesto federal, estatal o municipal. Esta publicización de los hospitales estatales, sin embargo, no es parte integrante de la reforma administrativa actualmente propuesta. Lo que es esencial en esta reforma es simplemente la separación nitida entre los hospitales estatales –que forman parte de la oferta de servicios hospitalarios– y el Sistema de Demanda, de modo que le toque a éste acreditar y contratar los servicios de los hospitales estatales, que habrán de competir con los hospitales privados en términos de calidad y de costo de los servicios.

Naturalmente, los hospitales universitarios y los hospitales que tengan un papel relevante en la investigación médica deberán seguir constituyendo prioridades para el Estado, y por lo tanto deberán recibir, como organizaciones sociales, dotaciones presupuestarias además de los recursos provenientes de los servicios contratados por el Sistema de Demanda del SUS.

CONCLUSIÓN

Al privilegiar de manera efectiva la descentralización a través de la NOB-96, el Gobierno Federal se alinearé con las más modernas tendencias de gestión del

Estado, reconociendo y valorizando el papel de los gobiernos locales en el suministro de los servicios públicos esenciales, con mayor racionalidad y control operacional y social. Al privilegiar la calidad de la atención al ciudadano, el Gobierno Federal se alineará con las más modernas técnicas de gestión, valorizando la competencia y la búsqueda de resultados, con el centro de atención en el ciudadano. Al privilegiar la compra o demanda de servicios de salud, el Gobierno Federal reducirá los costos operacionales del SUS, optimizando su gestión operacional y administrativa. Al garantizar que los ahorros realizados por los municipios sean canalizados para su propia medicina sanitaria, el Gobierno Federal estará reconociendo la prioridad de estos gastos en un país pobre como el Brasil, donde los beneficios de las acciones preventivas en salud son todavía enormes. En suma, estará viabilizando la garantía efectiva de un derecho social básico: el derecho universal a la salud.

CAPÍTULO 15 LA NUEVA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

Desde comienzos de los años setenta se vive en todo el mundo un período de profundos cambios en los mercados de trabajo y en las correspondientes políticas de recursos humanos. Estos cambios ocurrieron, en un primer momento, en el sector privado; pero más recientemente tienden a extenderse hacia el sector público. En el sector privado, estos cambios fueron consecuencia de la pérdida de poder de los sindicatos, del proceso generalizado de reducción del número de trabajadores sindicalizados y del aumento de la competencia internacional, que debilitaron las instituciones protectoras del trabajo presentes en la legislación laboral y en las políticas de las grandes empresas capitalistas burocráticamente organizadas. A partir de los años ochenta, los cambios en el sector público comenzaron a ocurrir en función de la crisis del Estado y de la demanda, por parte de la sociedad, de que las administraciones públicas fuesen más eficientes, y los salarios de los funcionarios públicos más compatibles con los del sector privado.¹⁶³

Tal como lo señalan los autores de un *survey* realizado en nombre de la *Industrial Relations Research Association* (Belman, Gunderson y Hyatt, 1996: 2-3), las presiones en el sentido de cambiar las relaciones de trabajo en el sector público

163. Para escribir este capítulo, conté con la colaboración de Nelson Marconi, Marianne Nassuno y Marcelo de Matos Ramos.

son en la actualidad muy fuertes, y se centran principalmente en: (a) ampliación y enriquecimiento de la definición de las funciones; (b) aumento del trabajo temporario; (c) pago por desempeño; (d) aumento de la participación de los empleados y disminución de la supervisión; (e) aumento de las formas de cooperación entre la gerencia y los empleados. La canalización de estas presiones, por otra parte, se ha venido realizando de acuerdo con dos estrategias: una, la de aumentar la eficiencia del Estado "a través de formas innovadoras y de un movimiento para escapar de las amarras del modelo burocrático del servicio público"; otra, que "implica el énfasis en los recortes de costos –recortes que pueden ir mucho más allá de lo que podría ser considerado como eficiente."

La Reforma Gerencial en el Brasil se inscribe claramente en la primera categoría. Ella profundiza y renueva la Reforma Burocrática, proponiendo una forma más flexible y descentralizada de administrar los recursos humanos, y definiendo un nuevo perfil para el funcionario público, cuya acción deberá centrarse en la administración de los órganos específicos del núcleo estratégico del Estado (particularmente las secretarías formuladoras de políticas públicas) y en la gestión de las agencias reguladoras y ejecutivas.

La adecuación de los recursos humanos al nuevo Estado que está surgiendo, se constituyó en una tarea prioritaria en el actual contexto de cambios, implicando el establecimiento de una política orientada hacia la captación de nuevos funcionarios, el desarrollo o capacitación del personal, la implantación de un sistema de remuneraciones adecuado, que estimule el desempeño a través de incentivos, y la institución de carreras compatibles con la necesaria reconstrucción del aparato del Estado.

En este capítulo presentaré las principales directrices de la nueva política de recursos humanos implementada por el MARE. Ella será el resultado de su doble aspecto: de la política orientada hacia el fortalecimiento del núcleo estratégico del Estado –por medio de las carreras– y de la política dirigida al desarrollo del potencial profesional de los funcionarios públicos –por medio de su capacitación–. Abordaré igualmente la necesidad de corregir las distorsiones existentes en la remuneración de los funcionarios públicos, a partir de la premisa de que es conveniente acercar, en la medida de lo posible, el mercado de trabajo del sector público al del sector privado. Finalmente, se presentarán algunos avances concretados en la implementación de la nueva política de recursos humanos, tanto en términos de la creación y reestructuración de las carreras "típicas del Estado", como en la corrección de salarios y en la tarea más amplia y permanente de capacitación del conjunto de los funcionarios públicos.

La propuesta central de la nueva política de recursos humanos del Gobierno Federal está en la prioridad dada al reclutamiento, capacitación y adecuación de la remuneración de los funcionarios de nivel superior que realizan actividades

exclusivas del Estado, formando así parte de las "carreras del Estado". Con la delimitación del área de actuación del Estado a las actividades que involucran el uso del poder del Estado, quedarán concentradas en el Estado las actividades relacionadas con la formulación, el control y la evaluación de las políticas públicas, con la fiscalización de la ejecución de las leyes, la regulación y el control de mercados, con la policía, la defensa, la procuraduría o la defensoría pública, la asesoría directa a los parlamentarios, la dirección de los órganos del Poder Judicial. Se parte de la premisa de que el Estado no necesitará de otro tipo de funcionarios, o que necesitará de ellos en un volumen considerablemente menor, ya que las actividades auxiliares o de apoyo, en su mayoría, deberán ser tercerizadas, y la ejecución de servicios sociales y científicos, publicizada, vale decir transferida a organizaciones públicas no estatales. Los profesionales que actúan en servicios auxiliares o de apoyo tercerizados serán trabajadores del sector privado, "celetistas". O serán empleados públicos regidos principalmente por las normas de la Consolidación de las Leyes del Trabajo.¹⁶⁴ En el caso de los servicios sociales y científicos, que serán publicizados en lugar de ser tercerizados, sus funcionarios serán íntegramente "celetistas".

Esta política es parte integrante de la Reforma Gerencial en curso. El objetivo es, así, el de dotar a los administradores públicos de competencia gerencial, en un marco de relaciones de trabajo mucho más flexible e inseguro que lo que era en el pasado, y en un marco externo de extrema complejidad y cambio rápido. En este ambiente, el perfil del gerente público, a pesar del carácter más político que económico de su trabajo, debe ser similar al del gerente privado. Principalmente, debe ser capaz de saber trabajar y tomar decisiones en un marco en el que no sólo los datos de la realidad externa cambian rápida y permanentemente, sino también en el cual el desarrollo tecnológico y las nuevas formas de gestión están surgiendo a cada instante. La capacidad de aprender se torna, entonces, estratégica. Según observa Fleury (1998:189), "tendría así lugar un proceso de reestructuración de toda la actividad organizacional sobre una base comunicacional. El aprendizaje acontecería por el intercambio de experiencias comunes de personas que tienen saberes, puntos de vista diferentes, pero complementarios".

La política de recursos humanos de la Administración Pública Federal, con el propósito de dotar al Estado de un cuadro de personal capacitado para desempeñar sus nuevas funciones, incluyó cuatro elementos básicos: la política de concursos, la

164. Todavía no ha habido una definición de lo que vendría a ser el "empleo público", viabilizado por la enmienda constitucional de la reforma administrativa. La idea es que las normas a ser aplicadas sean las laborales, de los trabajadores privados, pero no está claro si los funcionarios públicos podrán ser considerados estrictamente como empleados privados, o si su relación de trabajo seguirá siendo pública.

revisión de la política de remuneraciones de las carreras del Estado, la reorganización de las carreras y la política de capacitación.

CONCURSOS

Desde 1995, el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, que tiene la responsabilidad de autorizar concursos públicos, inauguró para las carreras del Estado la política de realizar concursos anuales, con la previsión por oficio de los requerimientos cuantitativos para los próximos años, y la exigencia de que los concursos fuesen selectivos, de modo que sólo serían aprobados los que, además de alcanzar calificaciones mínimas, se hubiesen ubicado dentro del número de plazas previstas. Sólo en casos excepcionales y urgentes se autorizarían concursos para actividades no exclusivas del Estado. El objetivo de esta política es la constante renovación del cuadro de personal, el fortalecimiento y la valorización de las carreras del Estado. Tradicionalmente, esta práctica sólo existía para los militares y los diplomáticos. La definición de plazas en los concursos teniendo en vista la necesidad del organismo y considerando las plazas existentes en el momento de su realización, representa una innovación en relación al pasado, cuando los concursos eran realizados esporádicamente y en términos cuantitativos superiores a los cargos vacantes, con lo que no existía un aprovechamiento integral de todos los aprobados en la primera convocatoria. Los aprobados que excedían el número de plazas existentes quedaban en una lista de espera hasta que se produjesen nuevas vacantes. En el sistema anterior, existía la posibilidad de incorporar al cuadro del servicio público al personal menos calificado –los ubicados en las últimas posiciones de la lista– con el agravante de que, dado el período de tiempo transcurrido entre la realización del concurso y la convocatoria, cuando el aprobado finalmente comenzaba a trabajar, las calificaciones que le permitieron ser aprobado en el concurso no siempre eran acordes con los intereses de la administración en el momento del ingreso. El sistema de realización de concursos en términos cuantitativos superiores al de plazas existentes y de la ocurrencia de concursos esporádicos y no planificados, trajo también como resultado la aparición de diferencias etarias muy acentuadas ente los componentes de la plantilla de personal del Gobierno Federal, con implicaciones sobre cuestiones tales como motivación, relacionamiento, jubilaciones y transferencia de experiencias entre los integrantes de las carreras. Con la previsión anual de concursos, los candidatos pueden prepararse con anticipación, inclusive en la propia universidad, para el concurso. Por otra parte, la alta administración pública pasa a conocer, de antemano, la cantidad adicional de personal con que podrá contar, y

así puede planificar mejor la distribución de las tareas, la estructura de los recursos humanos, así como los gastos adicionales de personal.

Para la definición de la cantidad de cargos para los concursos, la regla fundamental es la de estimar la dotación necesaria para cada carrera, y seguidamente dividir ese número por treinta (que es el número promedio de años que permanece un funcionario en servicio). Sin embargo, como había carencias importantes en determinadas carreras, o éstas acababan de ser creadas, se consideraron diversos factores adicionales, tales como el tiempo en que el organismo dejó de efectuar concursos, la previsión de jubilación de los funcionarios en ejercicio, las necesidades del organismo y las plazas disponibles en el momento de la realización del concurso. En estos casos, el oficio general de autorización de concursos establece un número decreciente de plazas, convergiendo hacia el número básico de una trigésima parte de la dotación necesaria.

La necesidad de fortalecimiento de las carreras de nivel superior, orientadas hacia las nuevas funciones del Estado, se ve agravada por el diagnóstico del actual cuadro de personal. Los cargos de nivel superior ocupados representaron, en enero de 1998, sólo 34% del total de funcionarios civiles del Poder Ejecutivo Federal. Sólo en el Ministerio de Educación y en el Ministerio de Relaciones Exteriores, la relación entre el número de funcionarios de alto nivel y el total de funcionarios del organismo era superior a 50%. Adicionalmente, existe un número reducido de funcionarios en las áreas formuladoras de políticas y que presuponen poderes del Estado: en junio de 1997 sólo el 6% del total de funcionarios actuaba en las áreas de fiscalización, policía, diplomacia, jurídica y presupuesto, planeamiento y gestión pública.¹⁶⁵

REMUNERACIÓN

La idea más general que orienta la política de remuneraciones del Gobierno Federal es la de sustituir una política de indexación por una política de salarios. Así, las acciones implementadas apuntan a la corrección de distorsiones específicas en la escala salarial de la Administración Pública Federal. La indexación de salarios es inaceptable. Ella fue la causa básica de la inercia de la inflación brasileña a partir de los años sesenta. Después que el Plan Real logró neutralizar la

165. Un diagnóstico detallado del cuadro de personal del servicio público ya fue presentado en el capítulo 9, habiendo suministrado, en gran medida, la base para la elaboración de las directrices ahora presentadas.

inercia inflacionaria y finalmente estabilizar los precios, cualquier retorno a la indexación es impensable. Desde enero de 1995 el Gobierno Federal no lleva a cabo un aumento lineal de salarios. Probablemente no lo hará este año en que estoy escribiendo esto (1998), porque enfrenta limitaciones fiscales y porque, conforme vimos en el capítulo 9, el nivel general de salarios del funcionariado federal se mantiene elevado, ya sea si se lo estima en términos históricos como si se lo compara con el sector privado.

En términos históricos, los salarios medios reales en el Gobierno Federal se encuentran aproximadamente al mismo nivel del pico alcanzado en 1989 y casi al doble del fondo del pozo de 1992. En términos comparativos con el sector privado, sólo los funcionarios de nivel superior, que ejercen actividades exclusivas del Estado, ganan en promedio menos que sus pares del sector privado, al contrario de lo que está ocurriendo con la gran mayoría de los funcionarios localizados en los niveles medio y operacional.

La revisión de la política de remuneraciones de las carreras de nivel superior apunta: a disminuir la diferencia salarial existente entre los funcionarios del sector público y sus equivalentes del sector privado; a perfeccionar los instrumentos que asocian la remuneración al desempeño del funcionario; y a mantener bajo control el impacto de los gastos de personal en el presupuesto.

En la remuneración del funcionario de las carreras del Estado, el valor del salario inicial de estas carreras es fundamental para la atracción de personas calificadas. Esto provoca una distorsión, en la medida en que reduce la amplitud salarial de estas carreras, que como vimos en el capítulo 9, ya es muy pequeña. No existe, sin embargo, una alternativa fácil ante este problema.¹⁶⁶ Los jóvenes no están dispuestos a iniciar con un salario básico y cursar una larga carrera que los lleve, después de alrededor de veinte años, aproximadamente a triplicar su remuneración, como es propio de las carreras burocráticas clásicas. Quieren comenzar ganando bien y llegar rápidamente a la cima. De todos modos, espero que en el futuro pueda ser posible aumentar un poco la amplitud de las carreras, con el aumento de la remuneración para los últimos niveles.

La corrección de las distorsiones salariales benefició con aumentos, a partir de 1995, prácticamente a todas las carreras del Estado. El índice de reajuste no fue uniforme, habiendo sido definido con base en dos criterios: comparación con los salarios del sector privado y definición de salarios iguales para

166. El elevado número de jubilados en las clases terminales de las carreras es un elemento que complica aún más el problema del aumento de su amplitud remunerativa, toda vez que los aumentos del valor del techo tienen un impacto financiero significativo.

carreras y cargos con actividades iguales o semejantes. La inflación pasada fue ignorada. La revisión de la remuneración fue complementada con el perfeccionamiento de los instrumentos que asocian la remuneración al desempeño del funcionario, de conformidad con los principios de la administración gerencial, orientada hacia resultados. En este sentido, se estimó relevante que parte del salario del funcionario se asocie a recompensas por desempeño, y que un número de plazas de los cargos en comisión sea ocupado exclusivamente por funcionarios públicos efectivos, teniendo en cuenta que los cargos en comisión –DAS– son un instrumento del que dispone la administración pública actualmente para premiar los mejores funcionarios promoviendo a los más altos puestos.

También se están llevando a cabo correcciones, aunque con menor prioridad, en las carreras que no son del Estado. Hasta el momento actual, éste ha sido el caso, principalmente, de las carreras del área de ciencia y tecnología.

CARRERAS

En relación con las carreras de Estado, se trabajó con la política de privilegiar las "carreras horizontales", que tienen atribuciones más amplias y genéricas, no siendo exclusivas de organismos específicos, con salarios y condiciones de acceso y promoción uniformes.

En último término, el ideal sería tener, como acontece en el *civil service* británico, una relativa facilidad para que los admitidos en el servicio público pudiesen cambiar de una función a otra, permitiendo la redistribución de los funcionarios en respuesta a las necesidades del Estado, de modo de tener una administración efectiva de los recursos humanos del sector público. En el Brasil, que siguió la tradición francesa de múltiples carreras (tradición que los franceses están intentando cambiar en la actualidad) y donde, como agravante, se crearon distintos planos de cargos específicos por organismos, de modo que se tienen varias denominaciones diferentes para cargos con iguales atribuciones, es imposible alcanzar este objetivo.

Es posible, no obstante, marchar en la dirección de lograr un número menor de carreras civiles, más amplias, como la de los gerentes, fiscales, policías, diplomáticos y procuradores. Para ello será necesario realizar ajustes graduales. Cuando, por ejemplo, se elaboró la propuesta de creación de nuevas carreras, como la de Analista de Comercio Exterior o la de Especialista en Regulación, la idea fue la de asegurarles exactamente la misma remuneración y las mismas condiciones que tienen los gerentes públicos en un sentido amplio. Así se marchaba en dirección a

la uniformización.¹⁶⁷ La misma política fue adoptada en relación con los reajustes de salarios.

Una carrera se puede caracterizar sobre la base de tres elementos. Primero, ella se refiere a un conjunto de cargos que se someten a reglas comunes en lo que tiene que ver con el ingreso, la promoción entre las diversas clases, ubicación y relacionamiento entre los organismos del Poder Ejecutivo Federal y remuneración de sus integrantes. Segundo, sus integrantes detentan un repertorio común de calificaciones y habilidades. Tercero, ese sistema organizado de reglas se aplica a los funcionarios que representan el cuadro de personal permanente del Estado, ejerciendo por lo tanto actividades típicas de Estado.

En la reorganización del sistema de carreras de nivel superior, se enfrenta el desafío de conciliar el carácter permanente de las carreras con el carácter cambiante de las necesidades del Estado, derivado de las modificaciones del ambiente en el cual ejerce sus actividades; es decir, se enfrenta el desafío de hacer coexistir un sistema de reglas organizado y general con la necesidad de flexibilizar la gestión del personal. La conciliación del carácter permanente de las carreras con los crecientes cambios que ocurren en el ambiente en que el Estado ejerce sus actividades, ha sido procesada de dos maneras: por la definición de reglas genéricas, aunque flexibles, para las carreras, y por el aumento de la capacidad de sus integrantes para adaptarse a las nuevas situaciones.

Para flexibilizar las reglas generales relativas a las carreras, se definieron atribuciones amplias y con elementos comunes y reglas generales y uniformes relativas a la remuneración, promoción y jubilación. Con esto se ensancha el campo de actuación de sus integrantes, facilitando su redistribución y la administración de la carrera de acuerdo con las necesidades del Estado. Este proceso involucra tanto carreras que recién están siendo creadas, como las carreras ya existentes. Dado que dichas atribuciones amplias posibilitan que los integrantes de las carreras puedan ejercerlas en distintos organismos del Poder Ejecutivo Federal, se crearon instrumentos para garantizar la unidad de la carrera, así como su consolidación en cada organismo. Se definió un Órgano Supervisor para las carreras, con el propósito de garantizar parámetros uniformes en los aspectos relacionados con el concurso, la capacitación profesional y de seguir el desarrollo profesional de sus integrantes, elementos que caracterizan una carrera como tal. El Órgano Supervisor será responsable de la organización de la carrera desde el punto de vista profesional, como resultado de su

167. Las medidas dirigidas al establecimiento de cargos de mayor amplitud no se restringen sólo a las carreras del Estado. En las áreas de apoyo se está estudiando el agrupamiento de cargos que tengan denominación y atribuciones similares en cargos más genéricos.

mayor proximidad con las actividades específicas desempeñadas por sus integrantes. Adicionalmente, se propone que el órgano de ubicación de los integrantes de las carreras sea el mismo que el órgano de ejercicio. Esta coincidencia entre órgano de ubicación y órgano de ejercicio actúa, junto con la evaluación del desempeño individual, en el sentido de aumentar el compromiso del funcionario con el organismo en que estuviera ejerciendo actividades, permitiendo la consolidación de la carrera en dicho organismo.

El aumento de la capacidad de adaptación de los integrantes de las carreras del Estado a las nuevas demandas está relacionado con una mayor calificación y capacitación profesional.¹⁶⁸ Por esta razón, y dado el enorme desarrollo ocurrido en los últimos 30 años en el sistema de posgrado brasileño, en los concursos para la provisión de cargos de carreras estratégicas, se está exigiendo, además del diploma de nivel superior, conocimiento de nivel de posgrado y la realización inmediata, con aprobación, de un curso de formación, como segunda parte del concurso.

El Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado prestó especial atención a la consolidación y valorización de las carreras de administradores públicos. Tradicionalmente, nunca se dio importancia a los administradores. Más importantes, en el Poder Ejecutivo, eran los procuradores, los fiscales, los policías y los diplomáticos. Hacia fines de los años ochenta, a pesar de todo, se crearon las primeras carreras del ciclo de gerencia –Gerentes, Analistas de Finanzas y Control, y Analistas de Presupuesto, que sin embargo, se vieron perjudicados por una visión burocrática del servicio público, que tenía como fuente de inspiración a los “enarcas” de l' École Nationale d'Administration –ENA–. La idea, desde el comienzo del gobierno de Fernando Henrique, fue la de retomar los concursos para estas carreras y mejorar su remuneración, señalando el carácter central que deben tener en un Estado moderno.

Estas fueron las tres primeras carreras para las cuales se previeron concursos administrativos anuales. Los concursos exigen un nivel de conocimiento de posgrado en administración pública, en economía o en ciencias políticas. Pese a no tener ningún monopolio legal, la perspectiva es que estos profesionales ocupen los cargos superiores en todos los sectores de la administración pública, donde se necesitan administradores generalistas, administradores financieros y de control, y administradores de presupuesto y programación económica. Su reclutamiento se dará, principalmente, en los cursos de maestría profesional. Se buscó, por lo tanto, un modelo de reclutamiento y de formación mixto, más cercano

168. Se entiende que la capacidad de adaptación a nuevas situaciones se relaciona con la capacidad de aprendizaje, que poseen los individuos con mayores calificaciones.

al modelo norteamericano, que recluta sus altos administradores en los cursos de posgrado existentes en el país, y no al modelo francés, que utiliza principalmente a la ENA con esta finalidad. En este modelo, la Escola Nacional de Administração Pública –ENAP– pasó a tener un papel estratégico. Dado el nivel de posgrado exigido, el tiempo del curso de formación de los administradores se redujo aproximadamente a la mitad del tiempo que era exigido a fines de los años ochenta, cuando se creó la carrera de Gerente. Pero, en la medida en que la ENAP se transformaba en el principal núcleo del pensamiento y del debate en torno a la Reforma Gerencial en el país, la formación complementaria de los nuevos Gerentes se centró en la presentación y discusión de los procesos de cambio que están ocurriendo en el Estado y en la sociedad en este fin de siglo, y de los principios de la reforma.

El hecho de hacer énfasis en las carreras del Estado y de procurar darles un carácter horizontal, no significó sin embargo, el abandono de las demás actividades. Actividades consideradas como estratégicas, se valorizaron con la creación de gratificaciones de desempeño específicas para aquellos que las ejercen. En la medida en que ello fuese viable desde el punto de vista fiscal, este proceso podría tener continuidad en otros órganos, desde el momento en que hayan sido reestructurados. De todos modos, una idea central que debe orientar la creación y reestructuración de carreras y cargos es la de evitar la experiencia de los últimos treinta años en que fueron instituidos planes de cargos específicos por organismo, resultando en más de cuatro mil diferentes denominaciones de cargos. Esta situación inviabilizó la gestión y el control de los recursos humanos del Estado, imposibilitando su mejor asignación: se tenía así exceso de funcionarios en algunas áreas y escasez en otras. Las carreras están asociadas a la cuestión más amplia de la definición de la trayectoria profesional de un individuo dentro de una organización para que ésta alcance sus objetivos, y no pueden ser reducidas a un mero mecanismo para la mejora de la remuneración de grupos de funcionarios, una práctica común en la Administración Pública Federal. Mientras tanto, persiste el desafío de encontrar instrumentos innovadores para proceder a corregir las distorsiones salariales verificadas sobre todo entre los cargos de nivel superior. El ideal sería tener un sistema de remuneración universal, como fuese pensado originalmente el PCC, ubicándose las carreras, de carácter horizontal, en fajas en esa escala general de remuneraciones. No existen, por el momento, condiciones fiscales mínimas para la implantación de un sistema de esta naturaleza en el servicio público federal brasileño.

CAPACITACIÓN

La política de capacitación es otro componente relevante de la política de recursos humanos. Cuando se inició el Gobierno de Fernando Henrique, una ley sin aplicabilidad determinaba que 1% de los gastos de personal del Gobierno Federal fuesen dirigidos a un fondo para financiar la capacitación de los funcionarios públicos: el FUNDASE –Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público–. Correspondía a la ENAP –Escola Nacional de Administração Pública– recibir los proyectos relativos al fondo y, transformada en oficina burocrática, aprobarlos o no. En la práctica, menos de 1% del valor teórico del fondo estaba siendo aplicado. Esto se debía, por una parte, a la inexistencia de recursos presupuestarios para el fondo: la ley había sido aprobada pero no preveía la fuente de los recursos; por otra parte, al reducido número de proyectos que eran presentados. La ley exigía que los ministerios presentasen proyectos, en caso de que deseasen fondos para la capacitación; era mucho más simple para ellos financiar sus gastos de capacitación, que eran pequeños, con sus propios recursos presupuestarios.

En sustitución de este tipo de ley burocrática y autoritaria, que acabó tornándose letra muerta,¹⁶⁹ el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado elaboró una política amplia definiendo las directrices para la capacitación de los funcionarios públicos federales. La idea general que la inspiró es la de que, en un mundo en que el empleo es cada vez menos seguro, una de las funciones del Estado es proporcionar a sus ciudadanos, y en particular a sus funcionarios, condiciones de empleabilidad. Está claro que no es función del Estado ofrecer empleos, sino crear condiciones macro y microeconómicas para el pleno empleo.¹⁷⁰ Las condiciones económicas, sin embargo, no bastan. Una parte importante del desempleo hoy existente en el mundo es tecnológico, deriva del cambio tecnológico increíblemente rápido que tiene lugar, y que torna obsoletas de un día para el otro muchas actividades profesionales. No se trata de un desempleo permanente –al contrario de una creencia hoy ampliamente difundida, especialmente en Europa– sino temporal. Desde el momento en que haya crecimiento económico, habrá inevitablemente demanda de trabajadores, que sólo trabajarán menos a

169. Los brasileños tienen una expresión para esta situación: “la ley no pegó”.

170. Por condiciones macroeconómicas entiendo la estabilidad de precios, el equilibrio fiscal, tasa de cambio realista y tasa de intereses modesta, claramente inferior a la tasa de rendimiento esperada. Por condiciones microeconómicas, una razonable flexibilidad en las leyes que reglamentan el trabajo, que garantice derechos básicos y una renta mínima, pero que al mismo tiempo estimule el empleo al promover tanto la oferta como la demanda de trabajo.

partir de una escogencia entre más salario o más descanso.¹⁷¹ Esta demanda, sin embargo, está cambiando cualitativamente a una velocidad extraordinaria, exigiendo que los trabajadores se preocupen activamente de su empleabilidad, y se capaciten para las nuevas exigencias. En este marco, el reciclaje y la capacitación de los trabajadores en general, y en especial de los funcionarios públicos, se plantea como una cuestión de Estado. La constante recalificación del personal que trabaja en el Estado es exigida como consecuencia del permanente cambio en la demanda de los servicios suministrados por el Estado.

La nueva política de capacitación tiene como objetivo central el aumento de la competencia y de la empleabilidad de los funcionarios y, como directrices básicas, posibilitar el acceso de los funcionarios interesados a programas de capacitación y dar autonomía y responsabilidad a los ministerios y organismos vinculados a la capacitación de su personal. Está destinada a todos los funcionarios públicos y no sólo a las carreras del Estado. Prevé dos tipos de cursos: cursos genéricos con contenidos uniformes para diferentes públicos-meta (gerentes, personal de apoyo, etc.) y cursos específicos, relativos al área de actuación de los organismos y de los funcionarios. El contenido de los cursos genéricos será definido por el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, en conjunto con los demás ministerios, con miras a garantizar una uniformidad en la formación de los funcionarios y en el desempeño, de acuerdo con los principios de la administración gerencial, de actividades relacionadas con la administración de la maquinaria pública. Los cursos específicos serán definidos por los organismos de ejercicio de los funcionarios. Mayor énfasis se está dando a los cursos de corta duración –los cursos de educación continua– pues la formación previa de los funcionarios ya será razonable, dados los requisitos previos planteados para los concursos públicos. Los cursos no tendrán como objetivo principal el de completar la formación de los funcionarios, sino el de asegurar su permanente actualización.

Está prevista la creación de un rubro presupuestario para los gastos de capacitación, lo que posibilitará un mayor seguimiento y control de estos gastos y hará que ya no sea necesaria la aplicación de control *a priori* para las autorizaciones de cursos, pues éstos deberán estar previstos y planificados en el presupuesto del organismo para el año. Finalmente, mostrando la importancia dada a la capacitación, la

171. No cabe aquí discutir en profundidad la tesis de que el desempleo, aunque tecnológico, no es permanente, no depende de las tecnologías que ahorran trabajo que inevitablemente llevarán al desempleo permanente y masivo. Considérese, a este respecto, que mientras que en Europa Occidental el desempleo se ubica en un promedio cercano al 11%, en los Estados Unidos es de aproximadamente un 4%, configurándose aquí una situación de pleno empleo. Ahora bien, el nivel de desarrollo tecnológico en los Estados Unidos es igual, si no superior, al existente en Europa.

antigua licencia-premio –un privilegio que el funcionario disponía después de determinado tiempo de servicio– fue sustituida por la licencia-capacitación. Después de cinco años de ejercicio, el funcionario tendrá derecho a un período de tres meses para la realización de cursos pagados parcialmente por el Gobierno Federal y manteniendo su remuneración integral.

La política de capacitación representa un complemento importante de los instrumentos que vinculan la remuneración al desempeño del funcionario, en el sentido de que las evaluaciones de desempeño se harán teniendo como base la calificación del funcionario para el desempeño de sus tareas y el programa de calificación suplirá las insuficiencias detectadas en las evaluaciones del desempeño. La evaluación del desempeño, al estar asociada a la remuneración y a la capacitación, asume un papel fundamental en la política de recursos humanos actualmente propuesta.

La política de recursos humanos tiene, así, una función prioritaria en el actual contexto de cambio, posibilitando la adecuación de los recursos humanos y de las reglas correspondientes, a las funciones asumidas por el Estado. Pese al hecho de que las acciones tienen lugar en una situación de ajuste fiscal, la política actualmente implementada al tratar cuestiones como la captación de nuevos funcionarios, el desarrollo o la capacitación del personal, la implantación de un sistema de remuneraciones adecuado, que estimula el desempeño a través de incentivos, y la institución de carreras compatibles con la necesaria reconstrucción del aparato del Estado, contribuirá con el fortalecimiento del Estado en lo que concierne al personal necesario para que la reforma actualmente en curso se consolide. La situación financiera del Estado exige la definición de directrices claras para orientar las acciones a ser tomadas, toda vez que posibilita la definición de prioridades, viabilizando el empleo de los recursos escasos para la corrección de las situaciones en que se comprueben distorsiones.

CAPÍTULO 16 ELIMINACIÓN DE PRIVILEGIOS Y REDUCCIÓN DE COSTOS

En el diagnóstico de la administración pública brasileña realizado en el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* y ampliado en el Capítulo 9 de este libro, estaba claro que, no obstante haber sido la crisis del Estado y de su burocracia una de las causas de la restauración del régimen democrático en el Brasil, a partir de la transición tuvo lugar un retroceso burocrático acompañado, de manera contradictoria, con la creación de una serie de privilegios para los funcionarios públicos, que se inscribieron en la Constitución de 1988 y principalmente en la ley que estableció el Régimen Jurídico Único. En este capítulo describiré cómo muchos de estos privilegios fueron eliminados. Simultáneamente, el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado realizaba una amplia auditoría en la planilla de pagos del Gobierno Federal, señalando así una serie importante de beneficios indebidos. El resultado de estas dos medidas fue una disminución sustancial de los costos de personal. La segunda sección del capítulo consistirá en una descripción de estos ahorros.¹⁷²

172. Para escribir las secciones siguientes de este capítulo, conté con la colaboración de Ethel Airtón Capuano, Nelson Marconi, Germínio Zanardo y Luiz Carlos de Almeida Capella.

REDUCCIÓN DE COSTOS Y AUDITORÍA DE LA PLANILLA

Para la reducción de costos de personal, una medida decisiva fue la severa auditoría de la planilla de pagos de los servidores civiles del Poder Ejecutivo, que el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado llevó a cabo a través del SIAPE –Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos–. El SIAPE es un sistema descentralizado: las informaciones sobre los funcionarios, muchas de las cuales aluden al pago, son introducidas por las coordinaciones de personal de los ministerios, órganos vinculados y delegaciones en los estados. Ésta es la única manera razonable de ejecutar una planilla de pagos de más de 1.100.000 recibos, referidos a un número equivalente de funcionarios activos e inactivos, y pensionistas. Obviamente, si no hubiese una cuidadosa revisión y una todavía más cuidadosa auditoría de la planilla, acompañada de la introducción de “filtros” que automáticamente realicen los controles necesarios, tendríamos una cantidad de pagos indebidos.

A comienzos del gobierno de Fernando Henrique, cuando las partidas para el personal seguían creciendo en función de los aumentos de salarios concedidos por el gobierno de Itamar Franco, el área económica del gobierno alertó sobre la crisis fiscal que volvía a manifestarse. Cupo entonces a la Secretaría de Recursos Humanos del MARE tomar una serie de medidas de contención de dichas partidas para el personal. La principal directiva en esta área de control de gastos fue la adopción de la política de planilla única para todos los organismos del Poder Ejecutivo Federal. La primera medida en este sentido fue la integración de las 24 unidades federales (de un total de 52), que todavía no tenían su planilla controlada por el SIAPE.¹⁷³ Seguidamente, para atender parcial o totalmente sus gastos de personal, 17 empresas públicas y sociedades de economía mixta dependientes de dotaciones del presupuesto de la Unión fueron integradas al SIAPE. La recuperación, en términos de ahorro de la planilla de personal, con la integración de las universidades al SIAPE fue expresiva. Se comprobó después del primer mes en que sus planillas de pago fueron procesadas en el sistema oficial, una reducción de más de R\$40 millones en los traspasos financieros del Tesoro Nacional a título de “partidas para el personal”, estimándose que en la actualidad, tal medida resultó en ahorros anuales del orden de los R\$500 millones. En la situación anterior,

173. En dos intentos anteriores, la antigua Secretaría de Administración Federal de la Presidencia de la República –SAF/PR– había fallado en el propósito de integrar estas Instituciones Federales de Enseñanza al SIAPE, quedando así “por fuera” de los controles normativos del órgano central del personal civil.

antes de la integración al SIAPE, las universidades federales utilizaban dotaciones específicas de personal para atender otros gastos. Al término del proceso de integración, sólo dejaron de ser controlados por el MARE los gastos de personal de los funcionarios en ejercicio en el exterior, y los referentes a la planilla del personal de inteligencia y de los militares.

En este interín, comenzaron a llegar al MARE denuncias de fraudes, omisiones y errores en la planilla de pago, en la presentación de los informes de auditorías ejecutadas en años anteriores por técnicos de la propia Secretaría de Recursos Humanos y por los órganos de control interno (CISSETs). En estos documentos se señalaban, con frecuencia, distintos casos en que las interpretaciones casuísticas de la legislación de personal, generaban gastos excesivos en la planilla de pago de los organismos. Muchas de estas irregularidades eran ampliamente conocidas por los anteriores directivos del órgano central del Sistema Integrado del Personal Civil –SIPEC– y de la comunidad de recursos humanos con sede en Brasilia. Los casos más evidentes de ilícitos administrativos auditados en el período 1995-97 pueden clasificarse en: (a) extensión administrativa de beneficios a categorías de funcionarios no previstas en la ley original de creación; (b) creación de beneficios personales por la vía administrativa, sin amparo legal; (c) creación de efecto-cascada en gratificaciones concedidas por decisiones judiciales; (d) concesión de bienios y trienios sin el correspondiente tiempo de servicio; (e) ingreso de funcionarios sin concurso público después de la Constitución de 1988; (f) efectivación de proveedores de servicios como funcionarios públicos después de la Constitución de 1988; (g) creación de funciones y gratificaciones sin amparo legal; e (i): reintegración de “celetistas” como estatutarios sin amparo legal.

La explicación de esta situación es que, en el período de 1985 a 1994, la política de recursos humanos priorizaba la descentralización de la gestión, sin preocuparse por establecer controles eficaces. Los organismos de la administración indirecta defendían este *laissez faire* que, evidentemente, les aseguraba –aunque muchas veces en forma ilícita– libertad de acción; en cuanto a los órganos de control, y de manera decisiva en lo que respecta al área económica del gobierno, jamás fueron favorables a este tipo de descentralización. El problema es que la planilla de pago de los funcionarios públicos en el Brasil, constituye una especie de “caja de resonancia” de la política, que asume funciones ajenas a la administración, desde el empleo por el empleo –que es una preocupación social intensamente presente en tiempo de crisis fiscal– hasta cuestiones de autonomía de políticas salariales y el ejercicio del corporativismo, del clientelismo y del paternalismo. Esta “crisis de (falta) de controles” en realidad, comenzó inmediatamente después de la apertura política de 1984, y culminó tras la promulgación de la Constitución de 1988. Habiendo el nuevo gobierno democrático asumido compromisos muy difusos, típicos de una coalición de sustentación política, al hacerse cargo del poder

se vio de inmediato sometido a presiones insoportables en el sentido de la ampliación de los gastos públicos, situación que creaba un conflicto distributivo insoluble, en la medida en que las demandas eran infinitas y los recursos públicos eran escasos. En la tesis de muchos economistas, tales presiones contribuyeron con el recrudescimiento de la inflación hacia fines de la década del ochenta.

Las irregularidades que acabo de describir se encuentran, de alguna manera, vinculadas con la relativa descentralización de la planilla de pago del Gobierno Federal. No pueden, por lo tanto, ser atribuidas a la descentralización, y sí a la dificultad para hacer valer las leyes. En el Brasil, como ya hemos aludido, es frecuente el caso de leyes que se transforman en letra muerta, sea porque no son realistas, sea porque los beneficiados por la nueva ley son menos numerosos que los perjudicados o controlados por la misma, sea porque ella no fue complementada con reglamentos e instrumentos eficaces de control. En el caso específico de la legislación que ampara la remuneración de los funcionarios públicos federales, lo que se ha comprobado son abusos de toda clase, interpretaciones casuísticas, cuando no burlas y fraudes, que tienen su origen en dos causas inmediatas. En primer lugar, en la excesiva vulnerabilidad de los directivos de recursos humanos a las presiones clientelistas, principalmente por el hecho de que los cargos de dirección en esta área son de libre nominación y remoción por decisiones *interna corporis* en los ministerios; y por otra parte, en el desconocimiento del ordenamiento jurídico que constituye el correlato de la interacción administración-funcionarios (para una perfecta gestión del área de personal, en el aspecto jurídico-legal, sería necesario que los directivos y técnicos involucrados tuviesen conocimientos básicos de derecho constitucional, derecho administrativo, derecho del trabajo, derecho civil, derecho procesal civil, derecho penal, y derecho presupuestario y financiero, además de conocer la legislación complementaria y ordinaria correspondiente).

De este modo, los directivos de recursos humanos se ven muchas veces llevados a cometer actos ilícitos o a adoptar "interpretaciones alternativas" de un mismo documento legal.¹⁷⁴ Se suma a esto el hecho de que son raros los equipos que muestran una capacitación técnica adecuada para la comprensión de la maraña legislativa. Finalmente, existen casos de burla y fraude premeditados, que han gozado del beneficio de la impunidad, inclusive habiendo evidencias de dolo.

174. Es algo común encontrarse, principalmente en órganos de la administración indirecta, con varias interpretaciones diferentes para un mismo artículo de la ley, de un decreto, etc. En el caso de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior -IFES-, había situaciones en las que un mismo dispositivo legal era aplicado con interpretaciones diferentes en cada una de las unidades auditadas.

En los estados y municipios la situación no escapa a la regla, siendo común la comprobación de que las auditorías de la planilla de pago de sus funcionarios revelen los mismos tipos de irregularidades observadas en el SIAPE. Es de interés mencionar la existencia de una estadística infalible: todas las planillas de pago auditadas en los estados y municipios han revelado un índice de pagos irregulares, en términos financieros, del orden del 5% aproximadamente, del monto global de los gastos de personal. Esto corresponde a gastos públicos anuales en el país equivalentes al 0,5% del PBI, es decir US\$ 3,8 millardos, ejecutados sin el conocimiento y la autorización de los parlamentarios, y muchos veces de los propios gobernantes.

En estos últimos tres años, el trabajo de la Secretaría de Recursos Humanos para enfrentar estos problemas fue inmenso. Fue un trabajo de unificación de la planilla de pagos, de auditoría, y de uso de los recursos de las tecnologías de información para desarrollar filtros de control. La informática, en particular, ha ofrecido soluciones satisfactorias para el problema, automatizando la mayoría de los controles esenciales en áreas que antes no tenían ningún tipo de control eficaz. En el Gobierno Federal, en el curso de los últimos diez años se fortalecieron los controles financieros y de la planilla de pago, gracias a la automatización de procesos y a la "esclavización" de los sistemas a las normas jurídicas vigentes. Esto quiere decir que los sistemas informatizados deben traer, incluidos en el *software*, los controles de acceso, filtros, bloqueos y parámetros de cálculo de pagos, con miras al control *ex ante* de los datos administrativos. El camino de los controles automatizados, sin embargo, no se recorre de un día para otro. En la esfera federal, el concepto de control informatizado de las acciones de los agentes públicos se inauguró hace diez años, con la implantación del Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAFI–, siguiéndole el Sistema Integrado de Datos Presupuestarios –SIDOR–, y tres años después el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos –SIAPE–. El SIAFI y el SIAPE son productos del Servicio Federal de Procesamiento de Datos –SERPRO–. Actualmente, otros sistemas están incorporando el abordaje *slave-system*, donde los controles normativos son insertados en el *software*.

Hasta el inicio del actual gobierno, el SIAPE era una planilla en la que el 60% de los pagos eran insertados en las fichas financieras de los funcionarios públicos, sin ningún tipo de filtro lógico para verificar la legalidad y la exactitud de los valores, situación caótica que era siempre blanco de críticas de los órganos de control, en la medida en que a ello obedecían los errores, los fraudes, las burlas y los excesos administrativos. En 1996 se concluyó la primera fase de implantación de los filtros de control de pagos, cuando el SIAPE propició un ahorro del orden de R\$1 millardo en la planilla de pago de los funcionarios, sin cambiar ni siquiera un párrafo de la ley –este ahorro derivó únicamente de la correcta contabilización de

los gastos de personal y de la suspensión de innumerables pagos que venían siendo concedidos por diversos organismos sin el debido amparo legal-. Los gastos de personal de la Unión, en aquel año, inicialmente previstos como de R\$42 millardos, terminaron siendo aproximadamente de R\$40,9 millardos, vale repetirlo, gracias al potencial de la informática en tanto instrumento de control preventivo de operaciones.

Además, como medida de organización ante las instancias de control, se adoptó un esquema de trabajo entre la STH/MARE y las unidades de administración de recursos de los más de doscientos organismos integrantes del SIAPE, donde varias operaciones de actualización de datos permanecieron descentralizadas, pero las operaciones de actualización de las tablas esenciales y la manipulación de dispositivos de control sistémico de pagos fueron fuertemente centralizadas mediante oficio del MARE. El efecto indeseable de esta medida fue, obviamente, la reacción violenta de los funcionarios públicos afectados por las medidas de control, muchas veces en connivencia corporativa con directivos de los organismos descentralizados en la estructura administrativa. Sólo en los primeros tres meses siguientes a la implantación de los nuevos dispositivos de control en el SIAPE, el titular del Departamento de Sistemas y Control de Catastro y Pagos de la Secretaría de Recursos Humanos enfrentó innumerables cuestionamientos en razón de lo que era percibido por los funcionarios como "abuso de poder". Las acciones del MARE se dieron, en la mayoría de los casos, en el sentido de suspender pagos ilícitos. Fue una situación corriente que los directivos argumentasen acerca de los pagos que venían efectuando con base en dictámenes jurídicos de imparcialidad discutible, o en sentencias judiciales que la Unión muchas veces perdía debido a la deficiencia del personal de la nueva Advocacia Geral da União, creada por la Constitución de 1988, que relevó al Ministerio Público en esta tarea.

Tabla 16.1: Variación del Gasto de Personal Civil del Ejecutivo - 1997/1995

Año	Planilla nominal	Planilla real
1995	20,227	24,982
1996	20,824	23,072
1997	22,566	23,153
Variación Total	2,339	-1,829

1. Valores en R\$ millardos de dic./97 - corregidos por el IGP-DI-FGV.

2. Datos del SIAPE.

Tabla 16.2: Explicación de la variación (R\$ millardos - valores reales)

Factores	97 (-) 95
Ahorro MARE	-1,037
Sentencias judiciales	1,692
Otros costos	1,781
Ahorro de no indexación	-4,229
Residuo no explicado	-0,036
Ahorro líquido	-1,829

1. Los valores positivos corresponden a aumento de gastos y valores negativos a reducción de gastos.
2. Valores en R\$ millardos de dic./97 - corregidos por el IGP-DI-FGV
3. Datos del SIAPE

El resultado de las medidas tomadas por la Secretaría de Recursos Humanos en términos de moralización de la planilla de pagos y de ahorro de gastos de personal fue impresionante. La Tabla 16.1 muestra la variación del gasto de personal real del Poder Ejecutivo entre 1997 y 1995. La reducción fue de R\$ 1,829 millardos, correspondiente a 7,3% del valor inicial. La Tabla 16.2 explica la variación. El principal factor que propició el ahorro fue la decisión de no indexar los salarios de los funcionarios: dada la inflación ocurrida en el período, se estimó este ahorro, en términos reales, como del orden de R\$ 4,229 millardos. El otro rubro de ahorro importante fue proporcionado por el programa de auditoría de personal y la inclusión de organismos en el SIAPE, y representó R\$1,037 millardos. El ahorro total sería de R\$ 5,266 millardos. Por su parte, costos adicionales, principalmente las sentencias judiciales, por valor de R\$ 1,692 millardos y otros costos administrativos provocados por los aumentos concedidos a las carreras del Estado, por los nuevos concursos (ambos contribuyendo con el mejoramiento de la gestión de los recursos humanos), por la elevación del techo y por el crecimiento vegetativo, por valor de R\$ 1,781 millardos, redujeron el ahorro a R\$ 1,829 millardos, quedando una reducción de gastos de R\$ 36 millones como residuo no explicado.

En la reducción de costos no aparecen las reducciones cuyos efectos se harían sentir a mediano plazo. Este es el caso de la eliminación de privilegios. Y ciertos casos, como fue el Programa de Dimisiones Voluntarias implican, en un primer momento, un costo adicional de indemnización. Este programa, que logró que aproximadamente 8.500 funcionarios presentaran su renuncia, se llevó a cabo hacia fines de 1996 y comienzos de 1997. El número relativamente pequeño de funcionarios que decidió salir se debió, por una parte, al hecho de que no hubiese ninguna presión del gobierno sobre ellos, y por otra parte, al hecho de que los

salarios que recibirían en el sector privado serían probablemente menores, dado el diferencial existente en la actualidad.

En la Reforma Gerencial, la preocupación por los costos es esencial. Un administrador que no se preocupa por reducir costos no es un administrador, ni tiene noción de lo que es gerenciar. Los ahorros alcanzados con auditorías, con la eliminación de privilegios y con la suspensión de la indexación salarial, son sólo un ejemplo de este tipo de preocupación. La necesidad de ajuste fiscal no puede, sin embargo, llevar a la decisión de no incurrir en costos necesarios, como son los resultantes de la política de concursos y de reajustes de las carreras del Estado. Paralelamente, debería ser posible evitar costos innecesarios derivados de deficiencias del sistema legal.¹⁷⁵

ELIMINACIÓN DE PRIVILEGIOS

Para lograr la reducción de los costos de personal, también fue necesario proceder a la eliminación de una serie de privilegios que habían sido creados principalmente en el ámbito de la ley del Régimen Jurídico Único. Se modificaron 59 de sus 253 artículos originales, y además, se modificaron otros 6 artículos y 13 líneas, incisos y párrafos.

Concebido en el contexto del retroceso constitucional verificado en 1988, el Régimen Jurídico Único poseía un acentuado carácter proteccionista, cuando no creaba directamente privilegios. Así, la estrategia emprendida para la reformulación del Régimen Jurídico Único procuró realizar ahorros en los gastos de personal, corregir las distorsiones y privilegios sin parangón en el mercado de trabajo privado, y apoyar la implementación del modelo de administración gerencial. Seguidamente, se presentan los principales cambios propuestos.

En relación con las vacaciones, se emprendieron dos cambios. Cuando el ocupante de un cargo en comisión de nivel jerárquico alto salía de vacaciones, se originaba una corriente de sustituciones ficticias y en cascada, que implicaba la posibilidad del pago por sustitución a todos los servidores. Esta posibilidad se

175. Según informó *O Estado de S. Paulo* (11.5.98) en relación con el informe del Banco Mundial (1997b) y de los levantamientos realizados por el propio periódico, el factor que más contribuyó con el ajuste fiscal en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso fue el control de la planilla de salarios. Este control, que no se limitó a la no concesión de reajustes a partir de 1996, sino que también comprendió la eliminación de una serie de privilegios, fue la "variable clave" en la búsqueda del equilibrio de las cuentas públicas.

eliminó, quedando el pago de sustitución restringido a un período que excedía al trigésimo día de sustitución ininterrumpida. Por otra parte, las vacaciones pueden ahora ser parceladas hasta en tres períodos.

En la jornada de trabajo del funcionario público, se eliminó el límite de sesenta minutos de atrasos, ausencias y salidas antes de tiempo, permitiéndose, no obstante, la compensación de horarios hasta el mes subsiguiente, con la anuencia del superior inmediato. El funcionario portador de alguna deficiencia, pasó a tener derecho a un horario especial, independientemente de toda compensación, evitándose las segregaciones y las jubilaciones precoces. Igualmente, le fue concedido el derecho a un horario especial al funcionario que tuviese un cónyuge, hijo o familiar dependiente, portador de una deficiencia física, exigiéndosele, no obstante, la compensación de horario.

Cuando un funcionario ocupante, por ejemplo, de dos cargos (siendo uno de carácter docente) pasaba a ejercer un cargo en comisión, la legislación obligaba a reconocer la separación de ambos cargos con remuneración. Vale decir, la administración pagaba y el funcionario no trabajaba. Y lo más grave aún: a veces contrataba otro profesor para sustituir al funcionario separado. Esta distorsión fue corregida.

La licencia premio –tres meses de remuneración sin trabajar– que le era conferida al funcionario cada 5 años ininterrumpidos de ejercicio efectivo, con la posibilidad de que se contabilizase el doble para la jubilación en caso de no haber sido usufrutuada, fue convertida en licencia capacitación –hasta tres meses remunerados para que el funcionario se capacite–. Esta reformulación echó los cimientos para la adopción de una nueva Política Nacional de Capacitación de los funcionarios, cuyo lanzamiento estaba previsto para 1998. Todavía en relación con las licencias, se tomaron varias medidas en el sentido de limitar el beneficio a parientes de funcionarios separados por enfermedad. En esta materia existía una gran liberalidad. Se redujo también el plazo de la licencia para actividades políticas. Según datos recabados con el TSE, en las elecciones de 1994, tomando en consideración 24 de las 27 unidades de la Federación, más de 100 mil funcionarios públicos federales, estatales y municipales, fueron candidatos a cargos electivos. La licencia para cumplir con mandatos representativos en una confederación, federación, asociación de ámbito nacional, sindicato representativo de la categoría o entidad fiscalizadora de la profesión, siguió estando permitida, aunque sin remuneración, y se limitó el número de funcionarios con licencia de acuerdo con el tamaño de la entidad. Se estableció además que el período considerado como de ejercicio efectivo, en el caso del funcionario con licencia para tratamiento de su salud, es de veinticuatro meses acumulativos a lo largo del tiempo de servicio prestado a la Unión. Finalmente, se estableció que si el funcionario, en el período de un año, solicita más de treinta días de licencia, será sometido a una junta médica oficial.

Estas dos últimas medidas procuran reducir la tasa de ausentismo, frecuentemente disfrazada bajo la forma de licencia por razones de salud.

En el campo de las reposiciones al tesoro efectuadas por funcionarios que, por algún motivo, recibieron valores indebidos, existían numerosos abusos. Se establecieron reglas con el propósito de reducir el tiempo de reposición y tornar los dispositivos al respecto más precisos. En relación con el pago de ayuda para sufragar gastos, fue prohibido el doble pago, en todo momento, para la pareja de funcionarios que pasa a desempeñarse en una nueva sede. No era raro que ocurriese que uno de los dos cónyuges cambiase de sede, recibiese ayuda para sufragar gastos, y seguidamente el otro cónyuge solicitaba también el traslado para recibir la misma ayuda. El dispositivo que trata de viáticos fue modificado para evitar, por ejemplo, la duplicidad de gastos, restringiéndose su pago dentro de la misma región metropolitana.

Se introdujo la prohibición de cualquier incorporación a los salarios de la retribución debida al ejercicio de funciones de dirección, de jefatura o de asesoramiento. El gasto mensual, con la incorporación anual de décimos (en diez años de incorporación de todos los beneficios) era de R\$ 44 millones (24 millones para funcionarios activos y 20 millones para pasivos y pensionistas). Existían 200 mil fracciones de décimos incorporados, que se pagaban a funcionarios activos y 78 mil a pasivos y pensionistas. Existen en la estructura del Gobierno Federal 71.357 cargos y funciones pasibles de incorporación. Este beneficio seguía el concepto de que el funcionario debía ser remunerado por lo que fue en el pasado y no por lo que es en el presente. Un director de determinado departamento seguiría ganando por el resto de su vida como funcionario parte de la remuneración como director, aún cuando hubiese sido descendido a jefe de división, por ejemplo.

Anteriormente, en el caso hipotético de que una empresa privada hubiese transferido de localidad de trabajo a un empleado suyo, y siendo éste cónyuge o compañero de un funcionario o funcionaria pública, la legislación obligaba a la administración a conceder el traslado a su funcionario o funcionaria, muchas veces a organismos públicos en los cuales no existía compatibilidad entre las atribuciones del cargo y el servicio público allí prestado. No era raro que esos traslados se dieran para ciudades turísticas o litorales. En la ley se incluyó la condición restrictiva de que el cónyuge o compañero debía ser también funcionario público para que se hiciera efectivo el traslado.

En el ámbito del proceso administrativo disciplinario, se instituyó un trámite sumario para la liquidación de los casos de acumulaciones ilícitas de cargos, empleos o funciones, de abandono del cargo y de inasistencias habituales, preservando el principio de respuesta y de la amplia defensa del acusado, y posibilitando la acción dinámica del Estado en caso de irregularidades comprobadas.

Además de los cambios en los dispositivos de la Ley No. 8.112, de 1990, se adoptaron otras medidas con miras a producir los cinco efectos prácticos inmediatos

referidos inicialmente. Se eliminaron las gratificaciones por el ejercicio en determinadas zonas o locales.¹⁷⁶ La eliminación propuesta apuntó a evitar la concesión indiscriminada de gratificaciones por el ejercicio en localidades del interior, inhóspitas y de precarias condiciones de vida, ya sea por las distorsiones en cuanto a la interpretación de cuáles debían de ser esas condiciones, ya sea por los cambios operados en estas condiciones en el transcurso de los años, desde que fueran creadas en la década del setenta, cuando el país se encontraba en otro estadio de desarrollo. En el momento de la eliminación, aproximadamente 18% de la fuerza laboral estaba percibiendo una de estas tres gratificaciones. El auxilio alimentario se convirtió en dinero, generando ahorros inmediatos como consecuencia de la eliminación de los procedimientos burocráticos para la adquisición, almacenamiento, distribución y control requeridos. Se instauró la actualización catastral anual para jubilados y pensionistas, medida que redujo drásticamente la posibilidad de fraudes en la concesión y pagos de jubilaciones y pensiones.

Pero no sólo hubo cambios legales. También se procedió a la simple aplicación de la ley que no estaba siendo cumplida. Tal vez el caso más emblemático haya sido el de la jornada de trabajo. La ley exige que los funcionarios públicos federales trabajen ocho horas por día o cuarenta horas por semana. Determina excepciones para algunos casos especiales, para los cuales la jornada se reduce a seis o cuatro horas. Estas excepciones, sin embargo, habían sido generalizadas, de modo que todos los funcionarios federales estaban, en la práctica, obligados a trabajar sólo seis horas. Un decreto resolvió el asunto, estableciendo con claridad el horario de ocho horas, y exigiendo un registro electrónico del punto. Paralelamente, se flexibilizó el horario diario, permitiéndose que las cuarenta horas sean cumplidas de varias maneras, de acuerdo con los intereses del trabajo y del funcionario. En los dieciocho meses siguientes a la toma de esta medida, aproximadamente seis mil funcionarios dimitieron voluntariamente. Una gran parte de estas dimisiones probablemente se debió a la exigencia de las ocho horas y de la instalación de un reloj de registro.

176. Respectivamente previstas en el Decreto-ley No.1.341/74, en la Ley No. 8.861 del 26 de noviembre de 1980, y en el art. 17 de la Ley No. 8.270 del 17 de diciembre de 1991.

CAPÍTULO 17 SIMPLIFICACIÓN DE LAS COMPRAS Y TERCERIZACIÓN

El Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado es responsable por la política administrativa concerniente a los "servicios generales". Esto significa que la política de compras (licitaciones) y de "tercerización" forman parte de sus funciones. Desde los primeros días del Gobierno de Fernando Henrique, puse en claro que se necesitaba una nueva "Ley de Licitaciones", ya que la que había sido recientemente aprobada era el prototipo de ley burocrática, y por tanto incompatible con la Reforma Gerencial. Por otro lado, el ministerio ya estaba involucrado en un proceso para convertir en electrónicos los procesos de registro de los proveedores. Además de decidir la continuación de ese programa, solicité una política activa de tercerización de las actividades de apoyo.¹⁷⁷

UNA NUEVA LEY DE LICITACIONES

Un nuevo anteproyecto de "Ley de Licitaciones" fue elaborado por un grupo de trabajo coordinado por la Casa Civil. La ley actual, 8.666, es de fecha reciente, de 1993, pero existe actualmente una posición de casi unanimidad nacional en el sentido de que debe ser profundamente modificada, si no sustituida por una ley

177. Para escribir este capítulo, conté con la colaboración de Carlos César Pimenta.

nueva. ¿Por qué falló la ley 8.666? Esencialmente porque, al adoptar una perspectiva estrictamente burocrática, al pretender reglamentar todo, privando de autonomía y responsabilidad al administrador público, atrasó y encareció los procesos de compras del Estado y de las empresas estatales y licitaciones, sin garantizar la reducción del fraude y del contubernio. Su error fundamental consistió en haber centrado toda su atención en la tarea de evitar la corrupción mediante medidas burocráticas estrictas, sin preocuparse por abaratar las compras del Estado, ni permitir que el administrador público tomara decisiones. Se partió del presupuesto de que todo funcionario público es corrupto y entonces le fue retirada toda capacidad de negociación, dejando todo por cuenta de la ley. Se redujo así el espacio del administrador eventualmente corrupto, pero a un costo altísimo: tornó casi imposible que los administradores honestos –que son la mayoría– realizasen la mejor compra para el Estado. Por otro lado, las posibilidades de acuerdos de precio entre proveedores permanecieron intocadas, porque es imposible evitarlas con una ley a través de procedimientos administrativos. La única forma de reducir los carteles es penalmente y en este campo, la ley 8.666 se reveló sorprendentemente tímida. Su segundo error consistió en utilizar como modelo o base de referencia, la licitación de obras y servicios de ingeniería. Éste es, sin embargo, un proceso de compra complejo por definición, ya que depende de proyectos, de la evaluación de la competencia técnica y de la capacidad financiera. No puede, por tanto, servir de parámetro para la compra de una gran cantidad de otros bienes y servicios estandarizados y/o de entrega inmediata que el Estado está comprando en forma permanente. Su tercer error fue –al intentar acertadamente garantizar el acceso de los menos poderosos a las licitaciones– el de no asegurar al Estado que la obra contratada fuese con certeza concluida. Este error, más que de la ley, puede atribuirse a un veto que prohibió la inclusión en la ley de toda exigencia de verificación de la capacidad técnico-operacional para poder participar en una licitación.

A consecuencia de estos errores, el proceso de licitación se volvió lento y caro. Las estimaciones sobre el encarecimiento de las compras del gobierno, aunque precarias, varían entre 10 y 20% de su costo. Encarecimiento para el Estado, que deberá observar minuciosamente desde el momento del llamado a licitación los dispositivos formales de la ley, como las planillas de precios, y deberá discriminar rigurosamente y a priori cada tornillo necesario para la futura obra o cuántas latas de cera o escobas serán gastadas en el servicio de limpieza. Encarecimiento para el licitante, derivado de la exigencia de documentos innecesarios, de las demoras en los plazos, y de la facilidad, cuando no del incentivo, a las impugnaciones administrativas y judiciales. Encarecimiento para todos: dada la minuciosidad de la ley, estas impugnaciones se transformaron en una industria. Dado el rigor formal de la ley, el llamado a licitación perfecto es imposible, habiendo pues, siempre oportunidad para impugnaciones meramente dilatorias. Toda

empresa que pierde la licitación puede entablar juicio casi sin ningún costo, ya que la obligación de demostrar que no existe irregularidad le corresponde a la administración y no al demandante.

Existe actualmente unanimidad en el gobierno y en el servicio público, en todos sus niveles, en el sentido de que es preciso reformar esa ley. Los únicos que no comparten esa convicción son los burócratas empedernidos y principalmente algunos pequeños contratistas que se benefician indebidamente de la radical eliminación de las exigencias de capacitación técnica mediante el veto del presidente Itamar Franco. Estas personas argumentan que el gran problema es evitar la corrupción del administrador público. Y para esto es suficiente establecer normas detalladas en la ley de modo de limitar al máximo el subjetivismo de los administradores públicos en las licitaciones, quitándoles todo poder de decisión. De esta manera, de nada serviría corromper a un funcionario del Estado, que sería tan incorruptible como un robot... Es ésta una prédica arcaica y burocrática, indigna de un empresario moderno. Parte del principio de que el administrador público no debe decidir, sino sólo cumplir fielmente el reglamento. Está claro que la administración de la cosa pública –del patrimonio público– exige cautela, no pudiéndose comprar en el Estado con la misma libertad con que se compra en el sector privado, pero de ahí a condenar al Estado, a sus empresas, autarquías y fundaciones a comprar ineficiente e irracionalmente hay una distancia muy grande.

El nuevo proyecto evita o disminuye cinco costos: el costo del contubernio entre el comprador y el vendedor (corrupción); el costo del contubernio entre los vendedores (cartel); el costo de recibir un bien o un servicio de calidad inferior al que fue contratado (fraude); el costo de simplemente no recibir el bien o el servicio contratado dada la incapacidad del vencedor de la licitación; y el costo del encarecimiento y atraso de la compra debido a las exigencias burocráticas excesivas y a la posibilidad de impugnaciones judiciales irracionales meramente dilatorias.

La Ley 8.666, "Ley de Licitaciones" se preocupó sólo por el primer costo, negando todo poder de decisión a las comisiones de licitación; no resolvió el segundo y puso en un segundo plano absoluto los tres últimos costos. El fraude en la calidad del servicio contratado está directamente relacionado con la rígida adopción del principio del costo más bajo. El costo de no recibir un bien o un servicio contratado es consecuencia de no exigir calificaciones y garantías mínimas a los proveedores. El costo del encarecimiento de la compra es consecuencia de las exigencias de documentos y plazos, de las posibilidades de impugnaciones y dilaciones, del atraso del gobierno en los pagos. Todos estos costos acaban siendo asumidos por el Estado, ya que los proveedores no tienen otra alternativa más que la de incluirlos en el precio ofertado.

EL NUEVO ANTEPROYECTO DE LEY

Una primera versión del nuevo anteproyecto fue publicada en el Diario Oficial y en internet XE, en febrero de 1997, para que pudiese recibir sugerencias de los interesados. Las sugerencias fueron muchas. La más importante fue aquella que desaconsejaba nuestra idea inicial de hacer dos leyes: una general, breve, y otra disciplinando las compras del Gobierno Federal a partir de la primera. Esta segunda serviría como "default", hasta que los Estados, Municipios y empresas estatales no preparasen sus respectivos reglamentos a partir de la ley general. Por el contrario, decidimos hacer una única ley mucho más breve, dejando eventuales detalles para ser implementados por decreto en caso de que fuese necesario en los diversos niveles de gobierno. Mi recomendación a la comisión fue la de reducir la ley a la mitad. Ese objetivo se logró, y el anteproyecto de ley presentado por el grupo de trabajo es menor que la ley vigente en un 70%. Según podemos observar en el Cuadro 17.1, una comparación entre la Ley actual y el Anteproyecto de Ley de Licitaciones revela que el número de dispositivos en el anteproyecto se redujo a la mitad, y el número de caracteres usados a menos de un quinto en relación a los existentes en la ley actual.

Cuadro 17.1: Comparación de la Ley Actual
y del Anteproyecto de Ley de Licitaciones

	Ley 8.666	Anteproyecto
Dispositivos	682	276
Caracteres	210.285	52.061

Fuente: Ley 8.666 y Anteproyecto de Ley de Licitaciones y Contratos

Obs.: "Dispositivos" corresponde a la sumatoria de Artículos, Parágrafos, Incisos y Acápites.

Las principales modificaciones introducidas en la ley son las siguientes: La ley clasificará los objetos de contratación en: (a) obras o bienes por encargo; (b) bienes estandarizados y (c) demás bienes; (d) servicios de ingeniería; (e) servicios técnico-especializados; (f) servicios continuos; (g) servicios técnicos "intermediados", como publicidad y turismo; y (h) demás servicios. Esta clasificación entre bienes y servicios se guía por el criterio de mayor a menor complejidad. En esos términos, será posible diferenciar los procesos de compras de acuerdo a su complejidad y valor, con exigencias proporcionales en cuanto a documentos, garantías y plazos.

El caso de las agencias de turismo y de las empresas de publicidad, que asumen encargos estandarizados, encareciendo indebidamente las compras del

Estado, exigirá un tratamiento especial. Se deberá utilizar preferiblemente la licitación de tipo técnica-y-precio, haciendo posible el establecimiento de un descuento máximo o una comisión mínima, para evitar la competencia predatoria. En caso de igualdad de precios, prevalecerá el criterio técnico.

En las grandes obras, que podrán ser realizadas de acuerdo al criterio de mejor técnica al mejor precio y no sólo de precio, en caso de que el poseedor de la mejor técnica no presente el mejor precio, la comisión de licitación tendrá la posibilidad de negociar y obtener de éste una rebaja en el precio para lograr un precio mejor. Actualmente esto es casi imposible, porque la ley determina que las licitaciones que exigen mejor técnica o técnica y precio sean "utilizadas exclusivamente para los servicios de naturaleza predominantemente intelectual". La ley actual contiene un dispositivo que permite excepcionalmente ese procedimiento, pero las exigencias o condiciones son tantas que se torna impracticable. Es sabido que tal rigor y minuciosidad fue introducido en la legislación en el entendido de que las obras licitadas de tipo "técnica" o "técnica y precio" eran en muchos casos orientadas, dado el carácter subjetivo de la evaluación técnica. De la forma en que está instrumentado en la nueva ley, ese riesgo desaparece. La técnica superior sólo permite al que la detenta, tener la oportunidad de poder reducir su precio.

Por otro lado, para las compras pequeñas, los mecanismos de compra serán simplificados. En esa línea, se valorizarán los registros, preferiblemente electrónicos. El registro previo de los proveedores, de los bienes y de los precios anteriormente establecidos eliminará la exigencia de documentación en el momento de la licitación; estandarizará un número mayor de productos; volverá los precios del mercado más fácilmente conocidos y accesibles; permitirá el inventario automático de quienes podrán ser habilitados para la licitación; tornará posible la verificación directa y electrónica de los certificados negativos de débitos. Este registro, así como los demás dispositivos de la nueva ley, determinarán que la compra sea mucho más rápida, disminuirán los costos de proveer al Estado, harán que las licitaciones sean más simples, reducirán la oportunidad de los recursos judiciales, y simplificarán la exigencia de documentos de habilitación en la recolección de precios y en las competencias.

En la propuesta, se redujo una modalidad de compra: la convocatoria. Se realizó una unificación de los valores tope, actualmente diferenciados para obras y servicios de ingeniería y compras y demás servicios. Y se amplió el tope de gastos de licitación. Los valores tope son máximos y podrán ser reducidos en reglamentos particulares, respetando el límite de la Ley.¹⁷⁸

178. Estos límites más elevados fueron introducidos, en mayo de 1998, en un proyecto de conversión de la medida provisoria que ya establecía una serie de pequeños cambios de la Ley de Licitaciones.

Finalmente, la nueva ley dará al Estado mayores garantías de que la obra o servicio sean efectivamente realizados en los plazos fijados. La Ley 8.666, en la forma como fue aprobada originalmente por el Congreso, otorgaba ventajas excesivas a los contratistas más grandes al establecer pesadas exigencias de calificación técnica. La prohibición de esas exigencias llevó el problema al extremo opuesto, permitiendo en ciertas situaciones que se presentaran proveedores sin calificación técnica. Estas empresas tienen una tendencia mayor a no completar la obra, incluso porque acostumbran a presentar precios inejecutables. El problema no se resuelve aceptando o rechazando la prohibición. La nueva ley deberá resolver este problema en forma equilibrada. La idea consiste en exigir al proveedor comprobantes de haber realizado obras o servicios compatibles con el objeto de la licitación, pudiéndose considerar la sumatoria de varios contratos; y para contratos de menor valor la exigencia se limita sólo a la comprobación de la capacidad profesional.

El objetivo de la ley es permitir que el Estado compre al precio de mercado más que a un precio más bajo, especialmente si ese precio menor fuese un precio inejecutable. De esta forma, serán establecidos criterios más objetivos para excluir los precios no ejecutables. Con el mismo objetivo de garantizar la ejecución del contrato –cosa que es importante en las obras y especialmente importante en las concesiones de servicios públicos que deben ser también licitadas– se valoriza el *performance bond*, que, en caso de ser exigido en el llamado a licitación, podrá sustituir todas las garantías, en el caso de obras, así como toda la documentación relativa a la calificación técnica y económico-financiera. Como la obtención de este tipo de seguro depende mucho más de la calidad y confiabilidad de la empresa que de su tamaño y capacidad financiera, no estarán siendo penalizados los pequeños y medianos contratistas de calidad. El asegurador no tendrá dificultad para asegurar una empresa relativamente pequeña que tenga capacidad técnica y que haya ganado la competencia. El seguro que privilegia a la gran empresa es el *bid bond*, que no estará previsto en la ley.

Se permitirá la inclusión de esquemas de financiamiento en las competencias, a empresas públicas o sociedades de economía mixta que puedan generar ingresos capaces de amortizar los financiamientos, si su costo está claramente explicitado. Será obligatoria la aceptación de empresas en consorcio. Será explícito el permiso de fijación de precio máximo, como inhibidor de precios elevados en situaciones de menor competitividad. Será admitida en la licitación la participación de empresas recién constituidas, mediante la presentación del balance de apertura. Será aumentada la pena para los casos de contubernio entre licitantes o corrupción de licitantes.

En síntesis, las comisiones de licitaciones tendrán más autonomía y mayor responsabilidad. La complejidad del proceso de licitación será proporcional al

objeto de compra. El proceso de licitación será más rápido y más barato. El Estado y las empresas públicas que al final no fuesen privatizadas podrán comprar a mejor precio, con mayor rapidez, y con un menor costo, sin perjuicio de los controles que la *res publica* exige. Por el contrario, ésta será protegida en la medida en que el dinero del contribuyente será mejor empleado.

El registro de los proveedores. Para facilitar el proceso de participación en las licitaciones, ya fue implantado el Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) en medio electrónico, como módulo del SIASG –Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais–. Es un sistema de registro desburocratizado y unificado, a nivel nacional, que permite ampliar la competitividad y asegurar la transparencia en las licitaciones. Cualquier proveedor se puede registrar en 27 estados de la federación, quedando apto para participar en las licitaciones en toda la administración federal. El registro en el sistema, que opera *on line*, dispensa al proveedor de la presentación de documentación en cada licitación y asegura su convocatoria automática, en el caso de licitación por convocatoria. El SICAF se encuentra presente ya en 2.629 unidades de la administración federal, contando con 13.390 usuarios. A finales de 1997, ya estaban registradas cerca de 60.000 empresas, de las cuales cerca del 30% eran representadas por microempresas. Paralelamente, se está desarrollando la integración del SICAF con los registros de los órganos de recaudación. La Receita Federal y la Procuradoria da Fazenda Nacional ya están interconectados, posibilitando la consulta automática de los registros de CGC y CPF presentados en el registro y de la existencia de débitos fiscales que impiden la habilitación para la participación en licitaciones. La integración con otros organismos ya está en marcha. Con estos progresos, no será viable la presentación de certificaciones falsificadas por los proveedores, fortaleciendo la confiabilidad de los procesos de licitación.

Registro de precios y divulgación electrónica. El registro de precios, otro módulo del SIASG, será un instrumento poderoso para el abaratamiento de las compras gubernamentales, porque permitirá la comparación sistemática de precios ofertados a la administración federal en todas las compras y contratos realizados. Será responsable del seguimiento de todas las licitaciones y contratos. Los resultados de todas las licitaciones realizadas estarán disponibles en medio electrónico, particularmente la identificación de la empresa vencedora y el precio global de la compra o de la contratación. Al conducir una licitación, el gestor público contará con un referencial de precios en el ámbito de la administración y, en algunos casos, del mercado, de manera de poder evaluar con certeza la oportunidad, conveniencia y sitio de adquisición del bien. El gobierno se podrá valer de su poder de compra de manera más efectiva.

Las licitaciones en todos los organismos y entidades de la administración federal en Brasilia, están siendo ya divulgadas también en *internet*. La inserción en

internet se produce automáticamente, como procedimiento operacional del SIASG. Es decir, toda compra o contratación es ahora obligatoriamente divulgada en medio electrónico, facilitando el acceso a los proveedores, que pueden con una simple consulta a *internet*, encontrar en un mismo lugar los llamados y convocatorias de todos los organismos y entidades de la administración federal. Aunque restringida a las licitaciones realizadas en Brasilia, la divulgación electrónica alcanzará, hacia mediados del año próximo, las licitaciones de la administración federal en todo el territorio nacional.

TERCERIZACIÓN DE LOS SERVICIOS

Una política central de la Reforma Gerencial, es la de tercerizar las actividades de apoyo, de modo que éstas se realicen de manera competitiva por empresas privadas. De esta forma, se está ampliando la relación de servicios que puedan ser fácilmente provistos por prestatarios especializados del sector privado. El objetivo es permitir que la administración oriente claramente sus áreas de acción, ejecutando con competencia sólo las actividades que son propias o exclusivas del Estado. Aquello que represente una actividad similar a la del sector privado debe ser objeto de ejecución indirecta, mediante contratación de prestatarios de servicios bajo condiciones que permitan la mayor economía de costos.

Esta política fue iniciada por el Decreto-ley nº 200/67, todavía en vigor. El Decreto nº 2271, del 7 de julio de 1997, reglamenta la ejecución indirecta de las actividades en la administración pública, abarcando en especial aquellas que corresponden a cargos que fueron eliminados o que lo serán en el momento de la jubilación de sus ocupantes. La tercerización está orientada hacia las actividades de naturaleza accesoria, instrumental o complementaria en relación al área de competencia del organismo o entidad; es por esto que las actividades de conservación, limpieza, seguridad, vigilancia, transportes, informática, copiado, recepción, reproducción de documentos, telecomunicaciones y manutención de locales, equipos e instalaciones deberán ser de preferencia contratados.

Además de permitir la tercerización de un conjunto de actividades que anteriormente eran atribuciones de cargos permanentes en la administración pública, la nueva reglamentación corrige distorsiones que hacían perder su especificidad a la institución de ejecución indirecta, en especial, la práctica de la utilización de los contratos de prestación de servicios para suplir las necesidades de personal que deberían ser provistas mediante la admisión o redistribución de funcionarios públicos. Además de esto, estipula normas para asegurar la economicidad de los contratos, evitando la manipulación de los costos y la imposición, a la administración

pública, de valores incompatibles con la realidad del mercado. De esta manera, el decreto establece reglas rigurosas, con el objetivo de evitar que la tercerización se desvirtúe: no podrá ser contratada la prestación de servicios que permita la subordinación directa de los empleados de la empresa contratada al organismo o entidad contratante; quedan prohibidas las cláusulas de reajuste automático de los valores de los contratos; en caso de alteración de los precios de mercado en contratos de ejecución continua de servicios, éstos deberán ser vueltos a pactar, respetando un intervalo mínimo de un año; los llamados a licitación deberán fijar siempre precios máximos, con base en valores de mercado, evitando la manipulación de las licitaciones por parte de los competidores, apuntando a inflar los precios; y finalmente, la contratación de servicios deberá basarse en la medición del servicio por unidad de medida específica, que deberá propiciar la medición del servicio efectivamente realizado.

CAPÍTULO 18 OTROS PROYECTOS

Este libro no es un informe de las actividades del Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado durante el gobierno de Fernando Henrique. Ni siquiera en la parte 4, en la que presenté los principales proyectos y políticas de reforma y los resultados ya alcanzados, tuve la intención de hacer un informe, sino de presentar las bases teóricas y prácticas de los proyectos. En este capítulo presentaré en forma resumida otros proyectos y políticas importantes en curso de acción.

USO DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN

Los avances en la tecnología de la información están produciendo profundos impactos en la administración pública. La Reforma Gerencial pretende que la tecnología de la información pueda ofrecer a los dirigentes públicos más informaciones y de mejor calidad como apoyo a sus decisiones, y que contribuya al logro de una administración pública más transparente, garantizándole un carácter más democrático y orientado al ciudadano. El proceso de informatización es ya una realidad desde hace muchos años en la administración federal. La novedad de los últimos tres años está en el aumento explosivo del número de micro-computadoras y en la formación de redes internas (*intranets*) en los ministerios y unidades aisladas. El montaje de *homepages* ofreciendo una gran cantidad de información a los usuarios de los servicios constituyó

también un avance de los últimos tres años. Paralelamente, el MARE está dedicado a dos proyectos principales en esa área: la creación de la Red del Gobierno y la compatibilización de los sistemas administrativos informatizados, ya que, en todos los niveles de gobierno se intenta informatizar las rutinas establecidas y redefinir procesos y procedimientos, tomando en cuenta la plena utilización de las potencialidades abiertas por la tecnología de la información.¹⁷⁹

En este sentido, la política de informatización en el ámbito de la administración federal está dirigida a: viabilizar, a partir de los recursos tecnológicos ya disponibles, una infraestructura física y de servicios que integre e intercomunique las redes locales de los diferentes órganos y entidades, asegurando patrones mínimos de actualización y compatibilidad; concretar la convergencia y la integración de las bases de datos y sistemas de información existentes; implantar la red interna del Gobierno Federal; y utilizar la *internet* para ampliar el acceso a la información sobre políticas, proyectos y acciones de gobierno, así como sobre la tramitación de demandas dirigidas a los órganos públicos o de interés del ciudadano, tales como procesos, licitaciones, concursos, etc.

Red del gobierno (*Intranet*). La Red del Gobierno será una red interna, una *intranet*, que está ya siendo implantada en todos los órganos y entidades de la administración federal. Utiliza la base tecnológica ya instalada y agrega equipos y programas para permitir la intercomunicación en red, ofreciendo un amplio parque de servicios, tales como el correo electrónico, agendas compartidas, teleconferencias, transmisión de archivos e intercambio electrónico de datos. Los ministerios son los proveedores naturales de la Red del Gobierno, además de otras entidades de naturaleza pública o privada que se podrán conectar a ella, para ofrecer servicios de interés para el gobierno o la sociedad. Una *Guía de Referencia*, consustanciando normas técnicas, criterios y condiciones de adhesión de los proveedores, reglas de uso de los servicios, entre otros, norma las relaciones entre los agentes, los proveedores y los usuarios de la Red del Gobierno. La implantación se hará gradualmente, a medida que las unidades administrativas sean adecuadamente equipadas: por el momento, once ministerios ya están plenamente interconectados. En una etapa más avanzada, la red alcanzará las unidades de la administración federal en todo el territorio nacional, pudiendo también acceder a ella los órganos de las administraciones estatales y municipales.

Convergencia de sistemas. Establecer la convergencia de los sistemas, significa crear un conjunto de elementos referenciales que funcione como núcleo de

179. Para escribir este capítulo conté con la colaboración de Rainer Weiprecht.

vinculación de los datos e informaciones contenidos en los diferentes sistemas, permitiéndoles intercambiar información, operar de forma integrada y cruzar datos almacenados en bases distintas. El SIORG –Sistema de Informaciones Organizacionales– es el sistema administrativo que mantiene actualizada la estructura organizacional del Gobierno Federal y que desempeñará ese papel de referencia.

La administración federal cuenta con diversos sistemas que operan las rutinas administrativas básicas, comunes a todos los órganos y entidades. Las rutinas de administración de personal, presupuesto, ejecución financiera y servicios generales, entre otras, son ejecutadas por medio de esos sistemas. Desarrollados en diferentes momentos, en forma independiente y utilizando tecnologías que en el pasado dificultaban la oportunidad de compartir informaciones, estos sistemas tienen sus bases de datos vinculadas a estructuras referenciales diferentes. Así, la ejecución del presupuesto obedece a una estructura de “unidades presupuestarias”, mientras que el pago de los funcionarios toma como referencia las “unidades de pago”, que no se corresponden con aquellas responsables de la ejecución del presupuesto.¹⁸⁰

La integración de los sistemas, posibilitada por la convergencia implementada, permitirá que datos e informaciones comunes estén disponibles para todos, a partir de una única captación, o generación, para eliminar la necesidad de una recolección múltiple, reducir el volumen de medios de almacenamiento, eliminar la inconsistencia habitualmente derivada de criterios y métodos diferentes de captación y generación, eliminar gastos paralelos al desarrollo de aplicaciones afines y aumentar la productividad de los propios sistemas y de la mano de obra involucrada. De esta manera, la homologación de una compra por licitación, en el Sistema de Servicios Generales –SIASG–, por ejemplo, tendrá como paso siguiente la emisión de una orden de pago, liberando los recursos correspondientes en el Sistema de Administración Financiera –SIAFI–, sin que sea necesario reintroducir las informaciones ya contenidas en el SIASG.

180. Parte integrante del Sistema de Informaciones Organizacionales –SIORG–, el Catastro Único de Unidades Organizacionales, basado en las estructuras de los órganos y entidades, definidas en los respectivos estatutos, será el elemento referencial común que viabilizará la convergencia y la integración de estos sistemas, haciendo posible que se compartan las informaciones en ellos distribuidas. A partir del SIORG se está desarrollando la convergencia y la integración entre el Sistema de Administración Financiera –SIAFI–, el Sistema de Administración de Personal –SIAPE–, el Sistema de Servicios Generales –SIASG–, el Sistema de Programación Presupuestaria –SIDOR–, y el Sistema de Gestión de Documentos e Informaciones –SIGDI.

COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL Y TRANSPARENCIA

La Reforma Gerencial sólo es viable si sus principios son aceptados por la sociedad y por los funcionarios públicos; entre éstos, principalmente por los administradores públicos. Desde los inicios del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, fue muy marcada la preocupación por debatir el tema con la sociedad de todas las formas posibles. El vehículo fundamental para esto fueron los medios. Un debate nacional a través de los medios es, sin embargo, por definición, un proceso difícil y contradictorio. La información es siempre imperfecta. Los canales de los medios tradicionales, influenciados en sus ediciones por el juego de presiones e intereses que caracterizan a las sociedades, y principalmente por el abordaje que hacen de los temas que interesan al lector, telespectador, o radioyente, muchas veces no tienen la oportunidad de abordar detenidamente y con propiedad temas que escapen al patrón de información de consumo rápido. Los profesionales de la comunicación tienden a priorizar los temas de actualidad, y se preocupan más por una desviación, por informar un desacierto, que por difundir nuevas ideas e instituciones, como aquellas que surgen de la Reforma Gerencial. Al final, sin embargo, los medios realizaron un magnífico trabajo de información, en la medida en que reflejaron el interés y el apoyo de la sociedad por la reforma y contribuyeron a que este apoyo se consolidase, aunque manteniendo siempre una actitud crítica o por lo menos de desconfianza.¹⁸¹

Sin embargo, la información sobre la reforma no podía estar limitada a los canales de los medios establecidos. Por esto, hubo de implementarse un nuevo abordaje, en términos de comunicación institucional, en los diferentes equipos y unidades administrativas del Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado: los proyectos y actividades que involucran un contacto directo con clientes externos, tienen que incorporar en su rutina de trabajo la generación permanente de información. Especial atención recibe la necesidad de observar el perfil y la segmentación de los diversos clientes atendidos, lo que determina que el formato y el medio de difusión de información deben ser diferenciados, de conformidad con las características de cada segmento. Los resultados de ese nuevo enfoque ya pueden percibirse en diversos proyectos que contemplan la difusión de información sobre la reforma del Estado.

Información y control a través de *internet*. La *internet* es un instrumento de los medios de comunicación que se ha expandido de un modo extraordinario.

181. Para escribir este capítulo conté con la colaboración de Cláudio Sato y José Murilo Jr.

Posibilita la disponibilidad de información en formatos que presentan gran agilidad y versatilidad y, día a día, la evolución de los productos basados en esta tecnología proporciona nuevas soluciones de interacción. La utilización de *internet* viene siendo estudiada en el ámbito de la administración federal, apuntando a ofrecer al ciudadano información sobre políticas, proyectos y medidas adoptadas por el gobierno, y a mantener un canal de comunicación para recibir críticas, propuestas y brindar información de interés para el ciudadano. Además, para dar una mejor atención, la prestación de servicios inherentes a las competencias del MARE está siendo reestructurada a fin de incorporar las potencialidades propiciadas por la interacción de este protocolo de comunicación. Así, la plataforma *internet*, integrada a los proyectos de convergencia de los sistemas de la Administración Pública Federal que están siendo desarrollados permite, entre otros servicios, la divulgación en medio electrónico de las licitaciones de compras y servicios del gobierno y el seguimiento de procesos administrativos en trámite mediante el sistema de protocolo electrónico.

La concepción de *internet* como instrumento de comunicación institucional estaba ya presente en el MARE desde los primeros momentos de implantación de la cultura de la red a nivel nacional. En 1995, en los inicios del lanzamiento del *World Wide Web* (WWW), el MARE concebía ya un proyecto piloto que conjugaba los esfuerzos de algunos ministerios en el sentido de fomentar la publicación de las primeras páginas gubernamentales. Se promovieron grupos de trabajo y seminarios, y se trató de atender la demanda de capacitación de técnicos para el desarrollo del proyecto. En la actualidad, 21 ministerios y 38 entidades vinculadas cuentan con *homepages* propias. Las informaciones ofrecidas a los ciudadanos contemplan, en general, la estructura, organización y áreas de actuación de cada ministerio, la lista de los dirigentes e informaciones sobre las principales políticas, proyectos y acciones desarrollados. En muchos casos, los *sites* propician la prestación de servicios al ciudadano bajo la forma, por ejemplo, de seguimiento de procesos protocolizados o de aclaración de dudas y de recibimiento de críticas y sugerencias sobre asuntos de responsabilidad del ministerio.

En este período de análisis y desarrollo de la *internet* como herramienta de comunicación institucional, se prestó especial atención al *site* del MARE en relación a su función de mediador del flujo de entrada y salida de informaciones. Se percibió, por supuesto, que un instrumento con tal significación estratégica, no podía ser pensado como una tecnología específica de la informática concebida en las frías salas de los centros de procesamiento de datos, sino como un instrumento auxiliar en la gestión de la información supervisado de cerca por la administración superior del ministerio. Se constató que el flujo de mensajes electrónicos conteniendo demandas de usuarios, constituía una valiosa investigación centrada naturalmente en el público usuario, que informaba objetivamente (y gratuitamente)

cuáles áreas merecían mayor atención por parte de los administradores. Además de esto, la propia estadística de consultas a las diferentes áreas y secciones del *site* proporcionaba números concretos sobre los asuntos de mayor interés. Informes con esos datos pasaron a constituir verdaderos mapas estratégicos de cómo atender bien al cliente del MARE.

Proyectos específicos, tomando como ejemplo los lineamientos de las adaptaciones de los sistemas de información gubernamentales de cara al año 2000, pasaron a ser monitoreados en foros virtuales localizados en el *site* del MARE. Todo esto sin descuidar las informaciones sobre la Reforma Gerencial, que cuenta con el seguimiento de los proyectos prioritarios a nivel de formulación teórica e implantación, y que pone a disposición datos actualizados sobre la situación actual así como las últimas acciones emprendidas. De esta forma, el *site* conjuga el aspecto de información interactiva, como herramienta de trabajo para la administración pública y como instrumento que fomenta la transparencia y permite el control de las acciones del MARE por parte de la sociedad civil.

Boletín estadístico de personal. Cuando se inició el gobierno, el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado no disponía de estadística alguna sobre costos y número de personal. Como hasta entonces la atención se centraba casi exclusivamente en los aspectos legales de la administración de personal, información de esa naturaleza era prescindible. En el nuevo gobierno, esta situación sufrió un cambio radical. Fue creado el *Boletín Estadístico de Personal*, de carácter mensual, publicado desde mayo de 1996, que es hoy un instrumento consolidado que sirve de apoyo al proceso decisorio y de base para los estudios sobre administración pública realizados por los investigadores y el público en general. Se encuentra disponible también en *internet*, en la sección de publicaciones del *site* del MARE.

LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA: EL CONSEJO DE LA REFORMA DEL ESTADO

La integración y la asociación entre el Estado y la sociedad puede ser realizada en los niveles más variados: desde los consejos de padres y maestros de primaria en las escuelas hasta los consejos de alto nivel que asesoran directamente al presidente y sus ministros. Éste es el caso del Consejo de la Reforma del Estado, creado por el presidente Fernando Henrique Cardoso a finales de 1995, para asesorarlo en asuntos de reforma del Estado. La inspiración para la creación del consejo provino de una experiencia japonesa en los inicios de los años ochenta,

en el gobierno de Nakasone, cuando fue creado un consejo de este tipo que desempeñó, en ese entonces, un papel importante en la reforma del Estado japonés.¹⁸² Constituido por doce personalidades destacadas de la sociedad, sin vinculación directa con el gobierno, le correspondió al Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado dirigirlo, garantizándole los medios materiales y técnicos para su funcionamiento.

El Consejo de la Reforma del Estado se reunió regularmente una vez al mes, alternando su sede en Brasilia, Río de Janeiro y São Paulo. Su estrategia, definida desde la primera reunión, fue la de limitarse a asuntos importantes y concretos que pudiesen ser traducidos en recomendaciones objetivas. En este sentido, y apelando a la asesoría de las mayores autoridades nacionales sobre los temas abordados, el Consejo tuvo como agenda el problema de la autonomía de los órganos reguladores, la reforma del Poder Judicial, la reforma de la policía, los fondos de pensiones de las empresas estatales, la desregulación de los registros de las empresas, la reforma tributaria y los problemas éticos relativos a los conflictos de intereses, entre otros. Sobre estos temas se realizaron seminarios, audiencias públicas, y se hicieron recomendaciones. Se produjo también un documento que sintetizaba su visión sobre la reforma del Estado en curso.

LA RECUPERACIÓN DE LA ENAP

En el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la ENAP –Escuela Nacional de Administración Pública–, sufrió una profunda modificación, transformándose en el principal centro del debate sobre la Reforma Gerencial de la administración pública, además de retomar su función de centro de entrenamiento y de educación continua. Desde el inicio del gobierno, cuando el *Plano Diretor* definió la orientación general a seguir, los dirigentes de la institución se dieron cuenta que podían desempeñar un papel estratégico en la reforma, en la medida en que las nuevas ideas fuesen estudiadas y debatidas en los cursos, en los seminarios y en las publicaciones. Y así fue.¹⁸³

Originalmente la ENAP fue un centro de entrenamiento, creado en 1980 con el nombre de FUNCEP –Fundación Centro de Formación del Funcionario Público–. En la segunda mitad de los años ochenta, cuando el retroceso burocrático se

182. Ver al respecto Crozier (1988).

183. Para escribir esta sección conté con la colaboración de Regina Silvia Pacheco.

apoderó del país, se decidió cambiar su nombre para que pudiese seguir las orientaciones de la ENA francesa. Su principal objetivo sería ahora la formación de Gerentes y la realización de cursos intermedios para la promoción en la carrera gerencial. De esta manera, la formación continua fue prácticamente dejada de lado. La institución continuaba ofreciendo cursos, pero sólo a pedido, para un número pequeño de alumnos. Por otra parte, como sólo hubo un único concurso para gerentes en 1988, la escuela tuvo sus funciones disminuidas hasta 1994. De manera accesoria, la ENAP tenía como función la de promover investigaciones y debates sobre la administración pública, pero su trabajo se veía seriamente perjudicado debido a la inexistencia de una orientación general a seguir.

La situación cambió completamente en los últimos tres años. El curso de formación de gerentes fue retomado. El Ministerio de Planeamiento pasó a utilizar a la institución para cursos de formación de los Analistas de Presupuesto. Los cursos de educación continua, apoyados por el FAT –Fondo de Amparo al Trabajador– se multiplicaron. En 1995, se ofrecieron 14 cursos regulares, con 141 cupos, alcanzando a 1964 funcionarios; en 1997 fueron entrenados directamente por la ENAP 19.349 funcionarios, mediante una oferta de 40 cursos con 745 cupos, y 16 cursos con 242 cupos en instituciones fuera de Brasilia. La ampliación de la oferta de cupos fue posible gracias a la concertación de asociaciones con entidades congéneres con altos niveles de exigencia, permitiendo que los programas de entrenamiento fuesen ofrecidos a los funcionarios en otros tres estados y con menores costos.

En el área de la investigación, la ENAP dirigió sus esfuerzos hacia la contratación de estudios de interés para la reforma del aparato del Estado y dio continuidad a los programas de apoyo a la investigación en administración pública, junto al CAPES y a la ANPAD. Además de esto, promovió la reorganización de su línea de publicaciones, las que pasaron a constituirse en la mejor fuente de información existente en el Brasil, para comprender los nuevos rumbos de la administración pública. La *Revista do Serviço Público* sufrió una gran transformación y pasó a ser publicada trimestralmente a partir de 1998, con un contenido mucho mejor. Se inició la publicación de los Textos para Discussao (21 números publicados) y se retomó la publicación de los Cuadernos ENAP (5 números publicados desde 1995).

A partir de su planificación estratégica, la ENAP decidió transformarse en organización social, considerando la naturaleza de sus actividades y las posibilidades de desarrollo institucional que podían ser explotadas con la adopción del nuevo modelo definido en el ámbito de la Reforma Gerencial del Estado brasileño.

CONTROL GERENCIAL DE COSTOS

Una Reforma Gerencial es imposible sin que haya un sistema de contabilidad que informe con sencillez y claridad sobre los costos de cada departamento, y por ende, de qué suma de dinero es responsable cada administrador público. El otorgamiento de mayor autonomía a los administradores y la focalización de los mecanismos de control sobre los resultados presupone que a los gerentes se les suministren las informaciones que permitan calificar el proceso de decisión.¹⁸⁴

El Gobierno Federal cuenta con un sofisticado sistema de contabilidad financiera, el SIAFI del Ministerio de Hacienda, que no está sin embargo, orientado a la definición de los costos de cada departamento. Lo mismo ocurre con el SIDOR del Ministerio de Planeamiento y Presupuesto. Frente a esto, se resolvió, en colaboración con el Ministerio de Hacienda y sus Secretarías de Control Interno y con el Tesoro Nacional, desarrollar un sistema de contabilidad gerencial, que se denominó Programa de Seguimiento Gerencial de los Gastos y Evaluación Institucional –PAGG–. La contabilidad gerencial, instituida por decreto del 9 de julio de 1997, efectúa la contabilidad de los gastos realizados en la administración pública por unidad administrativa, mediante la emisión periódica de informes que son dados a conocer a cada dirigente.

El sistema de contabilidad gerencial organiza, en un formato gerencial, un conjunto de datos ya disponibles en el ámbito de los sistemas de administración financiera y de personal de la administración federal, ordenándolos por organismo, entidad o unidad administrativa. Además, permite identificar los costos que hasta entonces permanecían ocultos para los dirigentes. Los gastos de personal, por ser ejecutados en forma centralizada, no podían ser utilizados por los dirigentes como información gerencial. Los funcionarios cedidos a un determinado organismo, continuaban pesando, en términos de costo, en el organismo de origen. Con el sistema de contabilidad gerencial, los dirigentes públicos pasaron a disponer de información objetiva sobre los costos generados por el personal en ejercicio en sus unidades administrativas.

Se trata de un instrumento de control de costos basado en el acceso a la información, en tiempo oportuno, para los gerentes que pudieron entonces responsabilizarse en forma efectiva de una mejor aplicación de los recursos públicos bajo su responsabilidad. El objetivo, a mediano y largo plazo, es proporcionar análisis de costo-beneficio que estimulen una mejor asignación de los recursos públicos que se reflejen en los procesos de planeamiento y presupuesto del Gobierno Federal.

184. Para escribir esta sección y la siguiente conté con la colaboración de Pedro Farías.

DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL

Es imposible una administración racional de personal si no se dispone de una noción razonablemente clara sobre la fuerza de trabajo y su distribución, necesaria en cada organismo para que su misión pueda ser cumplida. El Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado realizó un amplio inventario de la distribución de los cargos de la administración federal directa, autárquica y fundacional, para determinar el número de funcionarios necesarios en cada organismo y entidad. El resultado de ese trabajo fue la identificación de carencias y excesos de funcionarios en las diferentes unidades, proporcionando elementos importantes para las iniciativas de reclutamiento, redistribución y capacitación de funcionarios, instrumentos de la política de recursos humanos. Las distorsiones constatadas pueden ser confirmadas por el análisis de la Tabla 18.1, que atestigua el enorme peso de los funcionarios con atribuciones relativas a las actividades de soporte administrativo, técnico y operacional, en relación con la fuerza de trabajo total del Gobierno Federal.

Tabla 18.1: Distribución de los Funcionarios Federales por Atribuciones
Situación para febrero/ 98

Naturaleza de las Atribuciones	Nº Funcionarios	% Funcionarios
Soporte Administrativo	120.147	23,40
Asistencia a la Salud	108.940	21,24
Soporte Técnico-Operacional	103.084	20,10
Investigación, Educación y Cultura	102.385	19,97
Recaudación Tributaria	16.721	3,26
Policía y Seguridad Pública	15.366	3,00
Ingeniería y Tráfico Aéreo	12.301	2,40
Administración y Contabilidad	11.113	2,17
Informática y Comunicación Social	6.283	1,23
Fiscalización e Inspección Federal	5.986	1,17
Sistema de Gestión y Diplomacia	5.356	1,04
Asistencia Jurídica	3.886	0,76
Otros	1.236	0,24
Total	512.804	100,00

Fuente: SIAPE

Clasificación: SRE

Como orientación general adoptada en los estudios sobre la distribución, se consideró la necesidad de reubicar a los funcionarios preferiblemente en las "áreas-fin" en sus organismos y de elevar el nivel de calificación de los recursos humanos. Además, se pudieron identificar innumerables distorsiones, gracias al cruce de informaciones entre organismos y entidades con perfiles similares. De esta manera, el estimado de la distribución necesaria tuvo en cuenta los siguientes parámetros: limitar la proporción de funcionarios ubicados en "áreas-medio"; elevar la proporción de funcionarios con un nivel de escolaridad superior; y racionalizar el número de cargos en las áreas de administración de personal, servicios generales y contabilidad, reduciendo los excesos, atendiendo a las características de organización y de trabajo de cada organismo.

Es importante destacar que en el gobierno de Fernando Henrique se está realizando una significativa reducción del cuadro de funcionarios y un cambio de perfil de esa fuerza de trabajo. El cambio de perfil es tributario de la política de recursos humanos que privilegia los concursos para las carreras de Estado, de nivel superior, mientras se procura tercerizar las actividades operacionales. Debido principalmente a esta política, el número total de funcionarios se reduce en 70.000 desde principios de 1995, correspondiendo al 12% de los 587 mil funcionarios existentes para esa fecha. Coincidentemente, en los Estados Unidos, el gobierno de Clinton divulgó ampliamente la reducción porcentual de cerca de 11,6% del número de funcionarios, obtenida durante su primer mandato. Aquí como allá, esa reducción se obtuvo básicamente mediante la no provisión de vacantes producidas por jubilaciones y renuncias voluntarias incentivadas o no.

El trabajo desarrollado representa un esfuerzo inédito en el ámbito de la administración federal, con el objetivo de propiciar la planificación global de los recursos humanos para el Estado. Evidentemente, los alcances de la distribución deberán ser ajustados después de profundizar las discusiones con los organismos y las entidades, momento en que será tomado en cuenta el posible impacto en los procesos de trabajo, de medidas tales como: la descentralización de recursos y competencias hacia otras esferas de gobierno, las asociaciones con otros agentes públicos o privados, la tercerización de actividades y la modernización de la base tecnológica además de los parámetros procedentes de la experiencia internacional.

RACIONALIZACIÓN DE LAS UNIDADES DESCENTRALIZADAS

Las unidades locales de la administración federal en los estados, en muchos casos organizadas bajo la forma de delegaciones de los Ministerios, serán reestructuradas con el propósito de racionalizar los gastos, evitando duplicaciones costosas de

actividades y posibilitando la modernización de las rutinas y actividades para mejorar los servicios. Se trata del Programa de Racionalización de las Unidades Descentralizadas del Gobierno Federal, instituido por decreto en junio de 1997. El desempeño de estas unidades involucra aproximadamente a 150 mil funcionarios federales que trabajan fuera de Brasilia. Los Ministerios de Hacienda, de Agricultura, de Educación y Deporte, de Comunicaciones, de Minas y Energía, de Trabajo y de Salud, poseen servicios que exigen la presencia de unidades en casi todo el territorio nacional. Además de éstos, los Ministerios de Cultura, de Relaciones Exteriores, de Planeamiento y Presupuesto y de Transporte, también actúan en diversos estados.

Analizando este cuadro, incluso con verificaciones *in loco* en diversos estados, el gobierno opta por la unificación de las actividades de soporte administrativo en una única delegación, subordinada al Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado. Las delegaciones de los ministerios se mantienen ejecutando sólo sus actividades-fin. Son actividades que comprenden, entre otras, la administración de los recursos humanos, patrimonio, transportes, presupuesto, ejecución financiera, licitaciones y contratos, indagaciones, manutención inmobiliaria y de vehículos, limpieza, vigilancia y protocolo. Las actividades de esta naturaleza poseen rutinas y procedimientos comunes a los diversos ministerios y pueden ser ejecutadas en forma unificada con una mayor economía de recursos. Además de esto, la unificación propicia una mayor eficiencia, porque redundante en ganancias de escala y permite una mayor especialización del personal responsable de cada rutina.

CALIDAD Y REESTRUCTURACIÓN EN EL MARE

Aunque en lo primordial la Reforma Gerencial tiene un carácter institucional, tiene también una dimensión cultural, que fue expresada principalmente en el debate nacional sobre la enmienda constitucional, y una dimensión de gestión que fue tratada por el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado en el Programa de Reestructuración y Calidad de los Ministerios. En este plano, sin embargo, le corresponde al MARE no sólo fijar las orientaciones y brindar asesoría a otros ministerios, sino principalmente poner en orden su propia casa. En este sentido, el programa interno de reestructuración y calidad, conducido por la Secretaría Ejecutiva, recibió un énfasis especial. El objetivo consistió en dotar al MARE de una credibilidad de la que jamás había gozado antes en la *Esplanada de los Ministerios*. A través de los años, el ministerio fue cambiando de nombre y de posición en el organigrama gubernamental, pero nunca dejó de ser el heredero del antiguo DASP.

DESBUROCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El programa de desburocratización y desregulación apunta a la simplificación y sistematización del aparato de leyes y normas que afectan la gestión en la administración federal. Tiene como propósito, en particular, enfrentar los problemas derivados de la lentitud en el proceso de decisión, del vaciamiento de la autonomía y de la responsabilidad de los dirigentes y de las dificultades –e incluso conflictos– producidos por la existencia de contradicciones y ambigüedades interpretativas en el conjunto normativo que rige la administración federal.

Se instituyó en el MARE un grupo de trabajo para la coordinación de las actividades que se están desarrollando. Se otorgó prioridad al análisis del conjunto de normas de las áreas de recursos humanos y de servicios generales, en relación a las cuales el MARE tiene atribuciones normativas, abarcando toda la administración federal. La desburocratización en esas áreas deberá producir un significativo impacto sobre el día a día de los dirigentes y de los propios funcionarios. La agilización de procedimientos, la sustitución del énfasis en el control sobre los procedimientos por el control sobre los resultados y la consolidación y sistematización del conjunto normativo que afecta a la gestión de recursos humanos y de compras, servicios y materiales, deberán traer aparejados resultados positivos sobre la gestión en toda la administración federal. Aunque dirigidos hacia procesos y rutinas internos de la administración federal, los trabajos en curso deberán traducirse en la mejora de los servicios ofrecidos al ciudadano, en la motivación del funcionario y en la atribución de mayor responsabilidad y autonomía de decisión a los dirigentes.

Los primeros resultados ya alcanzados en este programa comprenden la ampliación de la autonomía de los dirigentes de los órganos y entidades para producir reglamentos propios para la adquisición y utilización de materiales y servicios. De esta manera, fueron revocadas normas que disponían de forma innecesariamente minuciosa y rigurosa, sobre la adquisición de diarios y publicaciones periódicas, utilización de equipos de telefonía celular y de uniformes para uso en servicio. El MARE promovió también la ampliación de la autonomía de los organismos para la elaboración de sus propuestas de régimen interno, que ya no tienen que obedecer más a modelos estandarizados. Estos modelos, definidos en un manual para la elaboración y análisis de estructuras, inhibían la proposición de organigramas más innovadores y quitaban a los dirigentes la libertad para proponer soluciones con base en sus necesidades reales y peculiaridades institucionales.

EMPRÉSTITO DEL BID

Un hecho importante para la implantación de la Reforma Gerencial fue el empréstito conseguido por parte del Banco Interamericano de Desarrollo –BID– en abril de 1998, después de dos años de negociaciones. Esta institución, a través de su presidente Enrique Iglesias, dio a la reforma brasileña un apoyo decidido desde el momento en que fue propuesta. El BID financió un gran seminario sobre la reforma gerencial en 1996,¹⁸⁵ prestó un amplio apoyo a los trabajos realizados por mí en el CLAD –Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo–,¹⁸⁶ y finalmente, concedió un préstamo importante para consolidar la Reforma Gerencial en el Brasil. El préstamo, que hace viable el “Programa de Modernización del Poder Ejecutivo Federal”, sigue rigurosamente los principios del *Plano Diretor* y obedece a la lógica de los “proyectos prioritarios” del MARE, mediante los cuales el ministerio controló y coordinó sus trabajos de reforma en estos años.

El programa tiene un costo total de US\$ 114 millones, siendo la mitad (US\$57 millones) financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo y la otra mitad, por el Gobierno Federal. El período estimado para su ejecución es de tres años, previéndose una segunda fase, de US\$ 66 millones, aún a ser aprobada, que extendería el programa en dos años más. El destinatario del préstamo es la Unión y la ejecución del programa estará a cargo del MARE, que tendrá la responsabilidad de coordinar las actividades previstas, tanto en el ámbito del ministerio como en los organismos externos participantes del programa.

Los objetivos del Programa de Modernización del Poder Ejecutivo Federal son los objetivos de la Reforma Gerencial. Como resultado del programa se espera alcanzar: el aumento de la eficiencia; la reducción de costos y el mejor control de resultados de sus organismos y entidades; la mejor gestión y desarrollo de los recursos humanos; el perfeccionamiento de los sistemas de información y de los recursos tecnológicos; y una comunicación más fluida entre el gobierno y la sociedad, apuntando a consolidar y reorientar, si es necesario, el proceso de reforma del sector público.

Para alcanzar los objetivos señalados, el programa está siendo implantado a través de cuatro subprogramas estrechamente articulados: Reforma Institucional; Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos; Gestión y Tecnología de la Información; y Atención al Ciudadano.

185. Los trabajos presentados en este seminario fueron reunidos en el libro de Bresser Pereira y Spink, orgs. (1998), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*.

186. Fui presidente, entre 1995 y 1997, del CLAD. En este período, con la ayuda del pequeño y competente equipo técnico de este organismo internacional con sede en Caracas, su misión fue reformulada, de modo de hacerla más compatible con sus posibilidades. Por otra parte, con el apoyo inicial del BID, el CLAD pasó a realizar anualmente un gran congreso de administración pública, que dio una nueva dimensión a la institución.

CAPÍTULO 19

REFORMA DE LA PREVISIÓN

El problema del desequilibrio fiscal de la previsión social es gravísimo, y conforme vimos en el capítulo 9, su origen se encuentra en el sector público más que en el sector privado. Dejó, sin embargo, este tema para el final del libro, porque si bien él ha sido objeto de un gran interés de mi parte y de parte del MARE, no está directamente relacionado con la Reforma Gerencial ni le cabe al MARE administrarlo directamente. La reforma de la previsión se encontraba en la agenda del país desde principios de los años noventa, junto con la reforma tributaria. Sin embargo, por un equívoco generalizado de diagnóstico, ella se orientó principalmente hacia el sistema general de previsión administrado por el INSS, cuando el verdadero problema se encontraba en el sistema de privilegios montado en el sector público.

CONCEPCIÓN DISTORSIONADA

La crisis del sistema de previsión brasileño deriva, en último análisis, de una concepción distorsionada de los brasileños sobre el significado de la jubilación. Un sistema de pensiones existe para garantizar una jubilación digna para quien llega a la vejez y respeto a quien ya no existen expectativas sociales de que continúe trabajando; no para garantizar una segunda remuneración a individuos aún con plena capacidad de trabajo. Sin embargo, existe en el Brasil la convicción

ampliamente expandida en toda la sociedad, de que la segunda alternativa es la correcta: la jubilación sería una recompensa por el tiempo de trabajo, sería la oportunidad de cada individuo, al llegar a la madurez (y no a la vejez), de poder duplicar su ingreso, recibiendo el valor correspondiente a ella más la renta de otra actividad a la que el jubilado se puede ahora dedicar. En consecuencia, la presión de la sociedad en favor de una jubilación temprana es muy grande, y el resultado son sistemas de previsión intrínsecamente deficitarios. Ya en el sector privado la situación es insostenible, porque si bien el beneficio está limitado a diez salarios mínimos, las contribuciones son proporcionales a ese valor. Ahora bien, difícilmente un sistema de pensiones puede ser equilibrado cuando paga más del 70% del último salario, presuponiendo una contribución razonable durante toda la vida. En el sector público, además, el dispositivo constitucional que asegura al funcionario público el derecho a una jubilación "integral", correspondiente a su última remuneración y sin ninguna relación con las contribuciones que eventualmente había realizado, establece las bases para la irracionalidad y el caos. Quien paga por los jubilados y pensionistas del sector no es el fondo por ellos constituido, como sería el caso de un sistema de capitalización, ni ese costo es distribuido entre los participantes del sistema, como acontece en los sistemas de reparto en el que los jóvenes pagan por los ancianos en un proceso encadenado. Quien paga la mayor parte del costo de la jubilación de los funcionarios públicos en el Brasil es el contribuyente.

Otro punto de vista equivocado se relaciona con los economistas, y consiste en pensar que todo sistema de previsión social debe estar basado en fondos de capitalización y no en el sistema de reparto. Ahora bien, en todo el mundo los sistemas básicos de jubilación garantizados por el Estado no son sistemas de capitalización, sino sistemas de reparto en los que los trabajadores activos pagan las jubilaciones de los inactivos. Esta preferencia por el sistema de reparto ocurre porque el Estado, que en el capitalismo contemporáneo tiene como una de sus funciones la de garantizar la previsión básica, es un mal gestor de fondos de capitalización. Un sistema de capitalización, por otra parte, sólo es legítimo cuando la contribución es fija y el beneficio variable, dependiendo de la rentabilidad del fondo. Ahora bien, es difícil, si no imposible, decir a los ciudadanos, especialmente a los más pobres, que su jubilación dependerá de cuán bien el Estado administre el posible fondo capitalización. Por esta razón, los sistemas de previsión básicos, limitados a un cierto número de salarios mínimos, son siempre de reparto, mientras que los sistemas complementarios de pensiones, libremente adoptados por los ciudadanos, son fondos de capitalización.

Un sistema de previsión debe ser autosustentado. Aquello que el jubilado y el pensionado reciben en la vejez, debe actuarialmente corresponderse con lo que pagaron. La excepción es para la previsión básica, además, naturalmente, de los

accidentes que produzcan muerte o invalidez prematura. Por esto, el sistema es de seguro y no de economía y capitalización personal. En principio, el sistema ideal debe prever tres niveles: en el primero, hasta por ejemplo cinco salarios mínimos, una previsión básica, obligatoria, de reparto y garantizada por el Estado; en el segundo nivel, hasta por ejemplo diez salarios mínimos, una previsión también obligatoria pero de capitalización y ofrecida por el Estado o por el sector privado, dependiendo de las preferencias de cada quien; y en el tercer nivel, una previsión complementaria, de capitalización, que para los funcionarios públicos podrá también ser administrada por el Estado, pero preferiblemente deberá ser privada.

PROPUESTA DEL GOBIERNO Y NUEVA ALTERNATIVA

La propuesta original del gobierno, presentada en abril de 1995, que se encuentra hoy en gran parte desvirtuada y lista para ser aprobada por el Congreso, desconstitucionalizaba todo lo que fuera posible, dejando en la constitución sólo principios generales tales como: el carácter contributivo del sistema, el equilibrio financiero y actuarial, la edad mínima y el tiempo de servicio como requisitos para la jubilación; la eliminación de la vinculación entre los reajustes en relación con los aumentos de los funcionarios activos y las ganancias de los inactivos. En la misma enmienda, se regulaba el sistema de jubilaciones y pensiones de los trabajadores del sector privado y de los funcionarios públicos. Sin embargo, se mantenía la diferencia entre los dos sistemas: para los trabajadores privados, jubilación garantizada por el Estado sólo hasta diez salarios mínimos; y para los funcionarios públicos, garantía del Estado limitada sólo al valor de las contribuciones. Los derechos adquiridos quedaban asegurados, excepto en algunos casos considerados como privilegios y no como derechos.

En principio no debería existir diferencia entre el sistema de previsión de los trabajadores privados y el de los funcionarios públicos. El Estado debería garantizar un sistema de previsión básica, dejando luego un sistema complementario, que podría ser obligatorio hasta un nivel intermedio de renta, para las empresas aseguradoras del sector privado. Sin embargo, como no había condiciones políticas mínimas para tratar de manera similar a los trabajadores públicos y privados, hubiera sido mucho mejor separar claramente los dos sistemas, presentándolos en dos enmiendas constitucionales diferentes. No fue esta la opción del gobierno, que decidió mantener los dos sistemas de previsión en una única enmienda. No fue una buena estrategia. Con esto, los privilegios mucho mayores existentes en el sector público, permanecieron todavía por un buen tiempo escondidos por el biombo del sistema de previsión general básica. Toda la reacción de la opinión pública

contra la enmienda no daba cuenta de los graves problemas fiscales relativos a la previsión de los funcionarios. Además de este error, se cometió otro: se decidió desconstitucionalizar lo más posible. Sin embargo, si bien esa estrategia parecía lógica dado el detallismo de la Constitución de 1988, en la práctica no funcionaría desde el punto de vista político. Los diputados, acostumbrados a una constitución que lo prevé todo, entendieron que el gobierno estaba pidiendo un "cheque en blanco". En la primera oportunidad, el relator en la Cámara de Diputados interpretó el cheque a su manera, desvirtuando la reforma. Mientras tanto, en el Senado, gracias al extraordinario trabajo desarrollado por el relator, senador Beni Veras, la reforma fue salvada en gran parte, pero la Cámara volvió a realizar enmiendas, de forma que el resultado final fue mediocre, inferior a las expectativas del gobierno y de las necesidades del país.

Hoy existe consenso de que a partir de 1999 será necesario volver al tema. Y para esto son necesarias nuevas ideas. La más promisoría es la presentada por Francisco E.B.Oliveira, técnico del IPEA, a una comisión informal nombrada por el presidente de la República bajo la dirección de André Lara Resende. Esta propuesta, que no ha sido aún formalizada, parte de la idea de que el equilibrio del sistema a mediano plazo podrá ser alcanzado sin enmienda constitucional, e incluso manteniendo el principio de la jubilación integral para los funcionarios, o el límite de edad que se requiere para los diversos trabajadores, si la ley determina dos cuestiones: primero, según Oliveira (1977) que "la idea es que cada uno reciba exactamente aquello por lo que pagó; el valor presente será igual al valor futuro"; y segundo, que cada individuo tenga una cuenta individualizada con opciones, de manera que si un funcionario público quiere recibir la jubilación igual a su última probable remuneración cuando alcance 55 años (y 35 de contribución), tiene que pagar mensualmente contribuciones mucho mayores que si opta por jubilarse con el 70% de su último salario a los 65 años de edad. La propuesta es complementada por un sistema de previsión en tres niveles, siendo el primero de reparto. Habrá, sin duda, una discusión jurídica respecto a esta idea. La cuestión está en saber si un ciudadano puede, libremente, renunciar a un derecho. Sin embargo, una vez resuelto esto, y como no existe nada en la Constitución que impida el tratamiento individualizado de los individuos en materia de previsión, nos encontramos delante de un dilema del tipo del huevo de Colón para resolver la cuestión: con esta idea ingeniosa y realista, que no hiere derechos adquiridos sino resuelve problemas para el futuro, se percibe una luz al final del túnel.

CONCLUSIÓN

¿UNA REFORMA IRREVERSIBLE?

A tres años y medio de su inicio, puedo hoy afirmar que las perspectivas en relación a la Reforma Gerencial son muy favorables. Se aprobó y se promulgó la enmienda constitucional de la reforma, se crearon las demás instituciones previstas en el *Plano Diretor*, las ideas en él contenidas fueron aceptadas por la alta administración pública, y su implementación, que durará años, ya se encuentra en curso.

Cuando el problema fue planteado por el nuevo gobierno a comienzos de 1995, la reacción inicial de la sociedad fue de incredulidad, si no de irritación. Al contrario de lo que ocurría con la reforma de la previsión y la reforma tributaria, la reforma administrativa no se encontraba en la agenda del país.¹⁸⁷ Propuesto el problema de repente, sin la debida preparación, y de manera necesariamente incompleta y mal comunicada, cayó sobre él una verdadera tempestad. La prensa adoptó una actitud escéptica, cuando no abiertamente agresiva. Muchas personas me sugirieron que "debía hablar menos y hacer más", como si fuese posible cambiar la constitución sin antes realizar un amplio debate. Atribuí esa reacción a la natural resistencia hacia lo nuevo. Estaba proponiendo al país un tema que jamás había sido discutido con amplitud. Que no había sido objeto de discusión pública en la Constituyente. Que no había sido definido como problema nacional

187. Para una comparación de la política involucrada en estas tres reformas, ver Melo (1998). El autor utilizó como variables para su análisis, entre otras, los actores comprometidos, la distribución de los costos, el diseño más o menos claro, la mayor o menor fuerza con que fue promocionada (*policy advocacy*) y los resultados alcanzados.

en la campaña presidencial de 1994. Que sólo existía de manera marginal en los programas de gobierno. En síntesis, que no estaba en la agenda del país.¹⁸⁸ Sin embargo, en el transcurso de los meses siguientes, la situación cambió por completo. El apoyo fundamental partió del presidente Fernando Henrique Cardoso. Seguidamente, en la medida en que se estableció un debate nacional sobre el tema, del que participé intensamente en todos los foros, llegó el firme apoyo de los gobernadores y los prefectos. Después, el de la prensa, que cambió radicalmente de posición. Los empresarios se sumaron desde el principio a las nuevas ideas. Finalmente, la propia opinión pública pasó a apoyar francamente la reforma. Y en el seno de los propios funcionarios, particularmente en la alta burocracia, cuya competencia y espíritu público son frecuentemente subestimados en el Brasil, un número creciente de funcionarios tendió a prestar su apoyo a medida que tomaba conocimiento del contenido y del sentido de las propuestas.

En consecuencia, la reforma constitucional del capítulo de la administración pública fue finalmente aprobada y promulgada a mediados de 1998, mientras que las demás instituciones de la reforma fueron transformadas en ley. Las organizaciones sociales, las agencias ejecutivas y sus autonomías, los contratos de gestión, la política de tercerización, la nueva política de recursos humanos, pasaron a formar parte del sistema legal brasileño, y a poder ser implementadas. Esto fue posible, en un primer nivel, porque el presidente Fernando Henrique Cardoso fue capaz de montar una coalición política de centro, que después de un amplio proceso de persuasión, terminó por convencerse de la necesidad de la reforma. En un nivel más avanzado, porque pronto la opinión pública y las elites se dieron cuenta de la importancia de reformar la administración pública brasileña. Porque percibieron que la condición para que el Brasil se modernizara y se tornase competitivo internacionalmente, era contar con un Estado democrático y eficiente. O planteado en términos de escogencia racional, porque los políticos percibieron que los incentivos que tenían para realizar la reforma, en términos de fortalecer sus posibilidades de reelección, eran mayores que los perjuicios derivados de no atender a las demandas patrimonialistas y corporativistas.¹⁸⁹ De conformidad con

188. Para ser más preciso, ítems tales como la revisión de la estabilidad del funcionario constaban en las propuestas de enmienda constitucional del gobierno de Collor; fueron producto del trabajo de sectores esclarecidos de la burocracia, preocupados por dotar a aquel gobierno de un programa mejor estructurado en su segunda fase, tras una amplia reestructuración ministerial.

189. Geddes (1991), que examinó las reformas administrativas en América Latina desde el punto de vista de la escogencia racional, afirma que éstas tendrán éxito si se satisfacen dos condiciones: los favores clientelistas deben estar equilibradamente distribuidos entre los partidos, de modo que ninguno de ellos pierda más que los otros con la reducción del patrimonialismo, y los legisladores deben tener incentivos electorales positivos, aunque sean pequeños, para votar por la reforma.

lo que observa Haggard (1995:57) analizando la reforma del Estado en América Latina, las reformas institucionales son tanto más efectivas cuanto más cuentan con "la explícita delegación de una coalición legislativa". Esto fue lo que ocurrió en el Brasil.

La pregunta a la que pretendo dar respuesta en este capítulo, es si la Reforma Gerencial es irreversible. Lo será en grado tanto mayor, cuanto sus instituciones tengan más legitimidad democrática y cuanto mayor sea el apoyo político y social con que cuenten las nuevas instituciones. Mediante la reforma, se establece un nuevo sistema de incentivos con el respaldo de la garantía constitucional, pero principalmente, como resultado de un intenso debate democrático que duró tres años. De ese debate surgió una mayoría sólida a favor de la reforma, que le garantiza credibilidad y estabilidad. Las resistencias a la reforma, que discutiré enseguida, aún existen, pero tenderán a disminuir en la medida en que su propia implementación y los resultados positivos que presente tiendan a tornarla irreversible, independientemente de futuras coaliciones partidarias y de las características y preferencias personales de nuevos gobernantes.

RESISTENCIA A LA REFORMA

Las resistencias a la Reforma Gerencial son principalmente de carácter burocrático. La cultura burocrática está profundamente arraigada en muchos países, incluso en el Brasil. Para muchos, la burocracia es sinónimo de administración profesional y control legal de la moralidad –de los valores universales–. A esta visión se suma, con frecuencia, la identificación jamás admitida, pero siempre presente, de la izquierda tradicional con la burocracia. Por estas razones, la Reforma Gerencial no se ha convertido todavía en un fenómeno universal. En algunos países como Alemania, Japón y en menor grado Francia, en los cuales la administración pública burocrática alcanzó pleno desarrollo, las resistencias al cambio son naturalmente fuertes. Tal vez el caso más paradigmático sea el de Alemania. Según Seibel (1996), el avance y la historia de la reforma administrativa en Alemania se ha mezclado, en un movimiento que se remonta al siglo XVIII, con el desarrollo de una "ciencia de la administración" independiente de los estudios de jurisprudencia que constituyen la base tradicional de la administración pública en el país. En este sentido, la reforma alemana se viene actualizando mediante el análisis y el perfeccionamiento constantes de la administración pública burocrática, con base en el desarrollo concomitante de una ciencia administrativa típicamente alemana.

Heredia y Schneider, que estudiaron las reformas administrativas recientes en los países en desarrollo, aceptan que el obstáculo se encuentra principalmente en

las burocracias, pero acrecentado por los políticos. Según ellos, tanto un grupo como el otro forman parte integrante del sistema político dominante, y se resisten a un cambio del sistema de incentivos que ponga en riesgo los privilegios de que gozan:

“El obstáculo individual más importante para la reforma administrativa reside en el hecho de que en la mayoría de los países en desarrollo y de los países en transición hacia el desarrollo, las burocracias estatales son una parte integral del sistema político cuya acción depende en grado considerable aunque variable de estructuras burocráticas y de procedimientos operativos altamente politizados. Para la centralidad del clientelismo, para la generación de apoyo político, para la estrategia de desorganizar la oposición, para la carrera y el progreso tanto de políticos como de burócratas, la transformación de la estructura de los incentivos internos que gobiernan el comportamiento dentro del aparato del Estado se torna particularmente difícil.” (1998: k7)

Este análisis es interesante porque reconoce el papel de los políticos populistas y de sus prácticas clientelistas, pero no se limita a esa perspectiva como es propio de la ciencia política dominante cuando estudia los países en desarrollo. Los burócratas también forman parte del sistema político, están asociados a los políticos y buscan, de varias formas, capturar el patrimonio público.

La resistencia a la reforma tiene también su origen en la resistencia que siempre despierta lo nuevo. Lo nuevo es siempre amenazador, especialmente cuando es desconocido. La reacción negativa que tuvo la reforma en los primeros meses de gobierno fue en gran parte consecuencia de este hecho. En ese sentido, en muchos países en desarrollo, el argumento usado contra la Reforma Gerencial es el de que primero sería necesario completar la Reforma Burocrática, para después pasar a la gerencial. Olvidan que ningún país esperó terminar la revolución mecánica para iniciar la eléctrica, ni terminar la eléctrica para iniciar la revolución electrónica. En realidad, la ventaja principal de que gozan los países en desarrollo en su competencia con los desarrollados, está en el hecho de poder copiar rápidamente las innovaciones, pasando por un clásico y conocido proceso de superposición de fases.

A la resistencia burocrática y a la resistencia a lo nuevo se suma todavía un tercer factor: la capacidad limitada de los ciudadanos para responsabilizar a los políticos y administradores públicos. Según Przeworski (1995), el éxito de la reforma del Estado depende de la capacidad de “cobro” de los ciudadanos. Empero, la cultura burocrática en el Brasil siempre fue más autoritaria que democrática. Históricamente el Estado no era visto como un órgano ubicado del lado de la sociedad, oriundo de un contrato social, sino como una entidad por encima de la sociedad. De esta manera, como observa Luciano Martins (1995:35), “la responsabilidad política

por la administración de los recursos públicos fue raramente exigida como un derecho de la ciudadanía. En verdad, el principio de que *no existe tributación sin representación* es completamente extraño a la cultura política brasileña". Si junto a esos factores consideramos también el sesgo paternalista que siempre atravesó las mediaciones Estado/Sociedad en el Brasil, no constituye entonces una sorpresa que la reacción inicial a las propuestas haya sido tan negativa, cuando recién estaban siendo formuladas.

En el Brasil, la resistencia a la Reforma Gerencial se localizó en dos extremos: por una parte, en los sectores medios y bajos de los funcionarios, en sus representantes corporativos sindicales y partidistas, que se dicen de izquierda; por otra parte, en el clientelismo patrimonialista todavía vivo, que temía por la suerte de sus beneficiarios, muchos de los cuales son cabezas electorales o familiares de los políticos de derecha.

REFORMA IRREVERSIBLE

Todo indica que la Reforma Gerencial es irreversible. Será implementada gradualmente, a través de los años. Sufrirá crisis, victorias y derrotas. Pero la tendencia general será la de reducir al mínimo el carácter patrimonialista de la administración pública, al tiempo que la administración pública burocrática será sustituida por la gerencial. Este carácter irreversible deriva de varios factores: no se trata únicamente de un cambio brasileño, sino universal; el país está maduro para ella; la competitividad internacional exige el aumento de la eficiencia del sector público; la creciente demanda de que el Estado garantice los derechos sociales, exige que sus gastos en esta área presenten una relación costo-beneficio mucho mejor.

El apoyo de la opinión pública fue creciente: en la mayoría de las encuestas de ámbito nacional se evidenciaba un apoyo de casi las tres cuartas partes de los entrevistados. Por otro lado, el apoyo de las elites también fue decisivo. A principios de 1997 se divulgó una investigación aplicada a los formadores de opinión pública realizada por el Instituto Brasileño de Estudios Políticos (1997), bajo la coordinación del cientista político Walder de Góes, de la Universidad de Brasilia, que confirma las encuestas más amplias, demostrando que los formadores de opinión ven la reforma como la población en general.

La investigación fue aplicada a 311 formadores de opinión residentes en las once principales capitales del país, detectados por el método reputacional, a partir de las indicaciones de un grupo inicial pequeño de formadores escogidos por los investigadores. Los respondientes fueron divididos en ocho grupos profesionales: periodistas, empresarios, políticos, administradores públicos, líderes asociativos, líderes obreros,

intelectuales, y otros. Frente a una pregunta más general (si la reforma del aparato del Estado debía ser considerada prioritaria), la aprobación llegó a 84%. En contrapartida, preguntados si estaban satisfechos con los servicios prestados a nivel municipal, estatal y federal, el índice de aprobación bajó a 30, 26 y 20%, respectivamente. En relación a las preguntas más específicas, 66% concordaron en que se puede permitir la destitución de funcionarios estables cuando el gasto de personal sobrepasa el 60% del presupuesto, 71% estuvieron de acuerdo con la eliminación del Régimen Jurídico Único para todas las áreas y actividades de la administración pública, 67% estuvieron de acuerdo con la creación de un nuevo régimen de trabajo para las actividades que no fueran típicas o exclusivas del gobierno, 73% aprobaron un techo para la remuneración de los funcionarios equivalente al valor recibido por los ministros del Tribunal Supremo Federal, 74% aceptaron que los aumentos en la remuneración del Legislativo y del Judicial sólo pueden ser concedidos mediante un proyecto de ley, 84% se pronunciaron contra la incorporación de ventajas personales a la remuneración de los funcionarios, 56% apoyaron la creación de agencias ejecutivas para ejecutar servicios exclusivos del Estado, y 70%, la creación de entidades de derecho privado, públicas no-estatales, las organizaciones sociales, para ejecutar los servicios sociales y científicos financiados por el Estado (las dos instituciones fundamentales propuestas por el *Plano Diretor* para descentralizar la administración), y 84% estuvieron a favor de la revisión de la ley de licitaciones.

Más recientemente, la ENAP (1998), con el objetivo de obtener subsidios para un curso de administración gerencial destinado a la alta administración pública, realizó una amplia investigación en el DAS-4, es decir, entre los ocupantes de cargos comisionados de dirección y asesoramiento. Existen en el Gobierno Federal 1500 DAS-4, de los cuales 1000 en Brasilia. Es a éstos, 50% de los cuales se encuentran en el servicio público desde hace más de diecisiete años, a quienes fue enviado el cuestionario. El apoyo a la Reforma Gerencial que apareció en el informe de la investigación de la ENAP (1998), fue impresionante. En el universo de la muestra, solamente 12% de los entrevistados habían ingresado al servicio público en los años noventa, es decir, que podían considerarse "no-estables" y temer despidos, sin embargo, 78% estuvieron de acuerdo o se inclinaron a apoyar la flexibilización de la estabilidad del empleo público. Más aún, 69% de los principales interesados estuvieron de acuerdo en la necesidad de superar la forma burocrática de administrar el Estado, lo que significa que la gran mayoría de los altos administradores está hoy dispuesta a cambiar su forma de trabajo de los últimos años. Además del apoyo a esos tópicos, 74% estuvieron de acuerdo con el énfasis en el control por resultados (en lugar del control estricto de procedimientos), 73% aprobaron las nuevas instituciones (agencias ejecutivas y organizaciones sociales), 72% encontraron correcta la tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, y 65% aprobaron el fin del Régimen Jurídico Único. En términos generales,

la mayoría de los DAS-4 que respondieron al cuestionario aprobaron los puntos fundamentales de la reforma gerencial.

El apoyo obtenido entre la alta burocracia representa un elemento esencial para la irreversibilidad de la reforma. Son los administradores públicos los que van a implementarla. Lo harán sólo si están convencidos, y las investigaciones apuntan en esa dirección. Son precisamente esos administradores los que saben mejor que nadie cuáles son las dificultades a ser superadas. En Inglaterra, por ejemplo, sólo fue posible cuando la alta administración pública británica decidió que había llegado la hora de reformar, y que para ello era conveniente una alianza estratégica con el Partido Conservador que asumiera el gobierno en 1979. De manera más amplia, fue fundamental el apoyo de las elites modernizantes del país, que necesariamente incluían a la alta administración pública. De igual manera, dicho sea de paso, ocurrió en las reformas anteriores. Como observa Piquet Carneiro:

“En las dos reformas administrativas federales anteriores (1936 y 1967), estuvo presente la acción decisiva de una elite de administradores, economistas y políticos –autoritarios o no– alineados con el tema de la modernización del Estado, y entre ellos prevaleció un diagnóstico común en cuanto a que las estructuras existentes eran insuficientes para institucionalizar el proceso de reforma.” (1993:150).

El apoyo que finalmente recibió la Reforma Gerencial de la administración pública, parte de la convicción generalizada de que el modelo implantado en 1988 no fue realista, y que tendió a agravar el problema en lugar de resolverlo. El gran enemigo no es sólo el patrimonialismo, sino también la burocracia. El objetivo de instaurar en el país un servicio civil profesional y competente continúa vigente, dado que jamás se logró completar la Reforma del Servicio Civil; pero en 1995 se tornó evidente que esta reforma sólo se completará si es seguida de una Reforma Gerencial, que cree las condiciones institucionales necesarias para que la alta administración pública pueda de hecho gerenciar el Estado. La burocracia es conservadora pero está comprometida con la modernidad y la eficiencia. Cuando los objetivos de la reforma propuesta fueron más claros, cuando se percibió que se trataba de una propuesta firme y clara, innovadora pero moderada, enemiga de los privilegios pero respetuosa de los derechos, dispuesta a valorar los aspectos positivos de la Reforma Burocrática como el fortalecimiento del núcleo estratégico del Estado y de las carreras de Estado, las resistencias disminuyeron transformándose finalmente en un apoyo decidido.

UNA REFORMA PARA UNA SOCIEDAD EN PROCESO DE CAMBIO

En los últimos cincuenta años la sociedad brasileña sufrió profundos cambios; se democratizó, se volvió más consciente de sus derechos. Se trata de un progreso

en el que desempeñó un papel de primera magnitud la ampliación explosiva del número de ciudadanos con educación superior, así como su acceso a un sistema de comunicación de masas moderno. Algunos cambios ocurren de manera subterránea. Aunque tengamos dificultades en asumir estos hechos, la cultura política del pueblo está cambiando, al tiempo que ocurren profundas transformaciones estructurales en la sociedad brasileña.¹⁹⁰ Les corresponde a los intelectuales y a los políticos detectarlas lo más precozmente posible y derivar de ellas las implicaciones analíticas y de políticas públicas. Les corresponde a los políticos tener la sensibilidad o la intuición para percibir el sentido de los cambios profundos que están ocurriendo, sus reflejos en la opinión pública, así como las reformas que en consecuencia se imponen.

En el Brasil, todo indica que el apoyo que viene recibiendo la Reforma Gerencial, se deriva, principalmente, de los cambios que están ocurriendo. No sólo los cambios en el plano económico y tecnológico, sino la presencia de nuevas instituciones políticas como el sistema electoral universal, el voto libre hasta para el analfabeto, la prensa libre, el horario gratuito en la televisión y en la radio, pusieron en jaque el poder político patrimonialista, reduciendo en consecuencia la dependencia de una administración pública estrictamente burocrática. Por otra parte, la globalización de la economía mundial y las exigencias derivadas de una mayor competitividad del país a nivel internacional, determinaron que la reducción del costo de los servicios públicos mediante una mayor eficiencia administrativa sea uno de los componentes esenciales de la reducción del "costo-Brasil".

Estas son las ideas fundamentales de la reforma del aparato del Estado que se inició en el Brasil, en el gobierno de Fernando Henrique. La tarea es aún inmensa. Para que ella pueda culminar exitosamente, no basta que las ideas, que las directrices sean modernas y equilibradas. Es necesario que, mediante un amplio debate con la sociedad y los funcionarios, se llegue a un entendimiento razonable. Ya sea a favor o en contra de la Reforma Gerencial, la discusión al respecto ya entró en la agenda de la opinión pública. Discutir y debatir el papel del Estado dejó de ser un monopolio de los científicos políticos. Pasó a formar parte del proceso de consolidación democrática y la sociedad percibió la importancia de la Reforma del Estado, diluyendo aún más el antagonismo "Estado vs. Sociedad". Los cambios institucionales y constitucionales terminaron por dejar una impronta en la cultura política brasileña, precisamente lo que puede garantizar la continuidad de la reforma gerencial. No hay duda de que algunos intereses se verán afectados, de que

190. Ver, al respecto, dos perspectivas diferentes y atractivas: Abranches (1993), que enfatiza el cambio estructural ocurrido en el Brasil, y Moisés (1995), que examina la dimensión estrictamente política del avance de la cultura democrática en el país.

algunos privilegios serán eliminados. Pero lo más importante es el aspecto positivo de la reforma. Se trata del hecho de que en ella se encuentra inscrita una concepción de Estado social-demócrata y pragmática. De que por su intermedio, la crisis fiscal podrá ser superada. De que gracias a ella, los funcionarios con dedicación serán más valorizados, tendrán mejores salarios y mayor respeto social. Y finalmente, que tendremos un Estado más austero y más eficiente, que prestará un servicio de mejor calidad a los ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam y Bert A. Rockman (1981) *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press.
- Abranches, Sérgio H. (1993) "Do Possível ao Desejável: Lógicas de Ação Coletiva e Modelos de Desenvolvimento". In João Paulo Reis Velloso, org. (1993).
- Abrucio, Fernando Luiz (1993) "Profissionalização". In Andrade y Jaccoud, orgs. (1993).
- Abrucio, Fernando Luiz (1996) *O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, Cadernos ENAP nº10, 1996.
- Alves dos Santos, Antônio Carlos (1996) *A Economia Política da Privatização*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Tesis de Doctorado, septiembre 1996.
- Amparán, Juan Pablo Guerrero (1997a) "Un Estudio de la Reforma Administrativa en México: Los Dilemas de la Instauración de un Servicio a Nivel Federal". Texto presentado en el Seminario Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento, Brasília: ENAP, 24 - 25 de noviembre de 1997.
- Amparán, Juan Pablo Guerrero (1997b) "La Profesionalización del Servicio Público en México: Retos y Perspectivas". Texto presentado en el Seminario Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento, Brasília: ENAP, 24 - 25 de noviembre de 1997.
- Ames, Barry (1987) *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press. Citado por Geddes (1991).
- Andrade, Regis de Castro (1993) "Introdução". In Andrade e Jaccoud, orgs. (1993).
- Andrade, Regis de Castro y Luciana Jaccoud, orgs. (1993) *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Volume 2*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

- Armijo, Leslie Elliot (1993) "Tradeoffs Implicit in Alternative Roads to Democracy and Markets". In Leslie E. Armijo, org. (1993).
- Armijo, Leslie Elliot, org. (1993) *Conversations about Democratization and Economic Reform: Working Papers on the Southern California Seminar*. Los Angeles: University of Southern California, School of International Relations, Center for International Studies.
- Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994) "Reforma do Estado e Administração Pública: Diagnósticos e Propostas para o Novo Governo". Mimeo, octubre 1994, versión 2.
- Banco Mundial (1994) *The Organization, Delivery and Financing of Health Care in Brazil: Agenda for the 90s*. Washington: Banco Mundial, relatório nº 12665-BR, junio 1994.
- Banco Mundial (1997a) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington: The World Bank.
- Banco Mundial (1997b) *Brazil: From Stability to Growth through Public Employment Reform (Main Report)*. Documento producido por la Brazil Country Management Unit y por la Poverty Reduction and Economic Management Unit to Latin American and Caribbean Regional Office del Banco Mundial, octubre 1997 (relatório nº16793-BR).
- Bandeira de Mello, Celso Antônio (1975) *Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*. Revista dos Tribunais, São Paulo.
- Bandeira de Mello, Celso Antônio (1991) *Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais (2a. edición revisada).
- Barbosa, Livia (1997) "Meritocracia à Brasileira: O Que é Desempenho no Brasil". *Revista do Serviço Público*, 47(3) septiembre 1997.
- Bargueño, Manuel Martínez (1995) "La Reforma de la Relación de Empleo Público en Italia". *GAPP*, nº2, enero 1995.
- Barnard, Chester (1938) *The Functions of the Executive*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Barreto, Maria Inês (1998) "Las Organizaciones Sociales en la Reforma del Estado Brasileño". In Bresser Pereira y Cunill Grau, orgs. (1998).
- Barzelay, Michael (1992) *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Barzelay, Michael (1997) "Politics of Public Management Reform in OCDE Countries". Texto presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD, Isla Margarita, Venezuela, 15-18 de octubre de 1997.
- Beetham, D. (1987) *Bureaucracy*. Milton Keynes: Open University Press (citado en Ranson y Stewart, 1994).
- Bekke, Hans, James Perry y Theo Toonen, orgs. (1996) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press.

- Belman, Dale, Morely Gunderson y Douglas Hyatt (1996) "Public Sector Employment Relations in Transition". In Belman, Gunderson y Hyatt, orgs. (1996) *Public Sector Employment in Transition*. Maddison: Industrial Relations Research Association (IRRA).
- Beltrão, Hélio (1984) *Descentralização e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record.
- Beltrão, Hélio (1981) "Programa Nacional da Desburocratização". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 15 (3): 92 - 119, jul./set.
- Berlin, Isaiah (1958) "Two Concepts of Liberty". In Isaiah Berlin (1969) *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press (1958).
- Bertero, Carlos Osmar (1985) *Administração Pública e Administradores*. Brasília: FUNCEP.
- Blau, Peter M.y Richard Scott (1963) *Formal Organizations*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Bobbio, Norberto (1988) *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Bonifacio, José Alberto (1995) "Formação de Administradores e Profissionalização da Carreira Administrativa". *Revista do Serviço Público*, 45(2,3), mayo 1995.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1963a) "Centralização e Descentralização". In Prestes Motta y Bresser Pereira (1963/1980). Originalmente publicado como apostilla, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1963.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1963b) "O Processo de Descentralização". In Prestes Motta e Bresser Pereira (1963/1980). Originalmente publicado como apostilla, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1963.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1977) *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1978) *O Colapso de uma Aliança de Classes*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1981) *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1985) *Pactos Políticos*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1988a) "De Volta ao Capital Mercantil: Caio Prado Jr. e a Crise da Nova República". *Revista Brasileira de Ciência Política* 1(1), marzo 1989. También en Maria Angela D'Incao, *História e Ideal: Ensaios sobre Caio Prado Jr.*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1988b) "O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal". *Revista de Economia Política* 9(3), julio-septiembre 1989. Una versión más elaborada fue publicada en inglés con el título "Economic Reforms and the Cycles of the State", *World Development* 21(8), agosto 1993.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1991) *A Crise do Estado*. São Paulo: Editora Nobel.

- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1992) "Contra a Corrente: A Experiência no Ministério da Fazenda". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº19, julho 1992.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1993) "A Modernização Incompleta e os Pactos Políticos". In Lourdes Sola y Leda Paulani, orgs. *Lições da Década de 80*, São Paulo, EDUSP, 1993.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, José Maria Maravall y Adam Przeworski (1993) *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press. Publicado en portugués por la Editora Nobel, 1996: *Reformas Econômicas em Novas Democracias*.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1995a) "Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática". *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, no. 36, 1995.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1995b) "Reforma Administrativa do Sistema de Saúde". Trabajo presentado en el Colóquio Técnico de la XXV Reunión del Consejo Directivo del CLAD –Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo–, Buenos Aires, 25 de octubre, 1995. Publicado como *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, nº 13, marzo de 1998.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996a) *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996b) "Da administração pública burocrática à Gerencial". *Revista do Serviço Público*, 47(1) enero 1996.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1997a) "Cidadania e Res Publica: A Emergência dos Direitos Republicanos". *Revista de Filosofia Política - Nova Série*, vol.1, 1977 (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia).
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1997b) "Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle". Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, julio 1997. Texto presentado en la segunda conferencia del Círculo de Montevideo, Barcelona, mayo 1997.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1998) "Entre el Estado y el Mercado: Lo Público No-Estatal". In Bresser Pereira y Cunill Grau, orgs. (1998).
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau, orgs. (1998) *Lo Público No-Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Peter Spink, orgs. (1998) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Caiden, Gerald E. (1991a) *Administrative Reform Come to Age*. Berlín: De Gruyter.
- Caiden, Gerald E. (1991b) Reformas Administrativas Recientes en Australia. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid: v. 57, nº 1, marzo 1991.
- Caiden, Gerald E. (1991c) "What is Really Public Maladministration?". *Public Administration Review*, 51(6) noviembre 1991.

- Cardoso, Fernando Henrique y Luciano Martins, orgs. (1994) *O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas*. Anales del seminario con ese título realizado en Brasilia, 2-3 de diciembre, 1994. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.
- Cardoso, Fernando Henrique (1991) "Intervenção em Seminário Brasil-França sobre Contratos de Gestão". In ENAP (1993) *Contratos de Gestão e a Experiência Francesa de Renovação do Setor Público*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- Cardoso, Fernando Henrique (1996a) "Reforma do Estado". In Bresser Pereira y Spink, orgs. (1998). Conferencia de apertura en el Seminario sobre Reforma do Estado na América Latina organizado por el Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado y patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (Brasilia, mayo de 1996).
- Cardoso, Fernando Henrique (1996b) "Globalização". Conferencia pronunciada en Nueva Delhi, India, enero 1996. Publicada en *O Estado de S.Paulo*, 28 de janeiro, 1996.
- Cardoso, Fernando Henrique (1998) *Mensagem ao Congresso Nacional de 1998*. Brasília: Presidência da República, 1998.
- Castells, Manuel (1994) "Comentário no Seminário *O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas*". In Cardoso, Fernando Henrique y Luciano Martins, orgs. (1994).
- Castells, Manuel (1998) "Hacia el Estado Red". In Jorge Wilhelm, Lourdes Sola y Luiz Carlos Bresser Pereira, orgs. (1998).
- Cavalcanti de Albuquerque, Roberto (1995) "Reconstrução e Reforma do Estado". In Velloso e Cavalcanti de Albuquerque, orgs. (1995).
- Cawson, Alan (1985) "Varieties of Corporatism: the Importance of the Meso-level of Interest Intermediation". In Cawson, A., ed. (1985).
- Cawson, Alan, ed. (1985) *Organized Interests and the State*. London: Sage Publications.
- Chandler, Alfred D. (1962) *Strategy and Structure*. Massachusetts: The MIT Press.
- Chevallier, Jacques (1996) "Public Administration in Statist France". *Public Management Review*, 56(1) enero 1996.
- Clarke, John y Janet Newman (1997) *The Managerial State*. Londres: Sage Publications.
- Clinton, Bill y Al Gore (1995) *Putting Customers First '95*. Washington, DC: Presidencia de Estados Unidos, *National Performance Review*, octubre 1995.
- Coase, Ronald H. (1937) "The Nature of the Firm". In George Stigler y Kenneth Boulding, orgs. (1952) *Readings in Price Theory*. Originalmente publicado en *Economica*, 1937.

- Cohn, Amélia (1995) "Mudanças Econômicas e Políticas de Saúde no Brasil". In Ana Cristina Laurell, org. (1995) *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Editora Cortez/CEDEC.
- Cordeiro, Hésio (1991) *Sistema Único de Saúde*. Rio de Janeiro: Ayuri Editorial.
- Coutinho, Carlos Nelson (1980) *A Democracia como Valor Universal*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas.
- Crozier, Michel (1988) *Como Reformar al Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992. Primera edición en francés, 1988.
- Crozier, Michel (1996) "The Transition from the Bureaucratic Paradigm to a Public Management Culture". Trabajo presentado al I Congreso Interamericano del CLAD, Río de Janeiro, octubre 1996.
- Crozier, Michel y Bruno Tilliette (1995) *La Crise de L'Intelligence*. Paris: InterEditions.
- Cunill Grau, Nuria (1995) "La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº4, julio 1995.
- Cunill Grau, Nuria (1997) *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad y CLAD.
- Davel, Eduardo y João Vasconcellos, orgs. (1996) *Recursos Humanos e Subjetividade*. Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- Davidson, Greg (1997) "Managing by Process in Private and Public Organizations: Scientific Management in the Information Revolution". *Journal of Post Keynesian Economics*, 20(1) otoño 1997.
- Delorme, Robert y Kurt Dopfer, orgs. (1994) *The Political Economy of Diversity*. Aldershot: Edward Elgar Publishing House y European Association for Evolutionary Political Economy.
- Delorme, Robert (1995) "An Alternative Theoretical Framework for State-Economy Interaction in Transforming Economies". *Emergo: Journal of Transforming Economies and Societies*. 2(4), otoño 1995.
- Deming, W. Edward (1982) *Quality, Productivity, and Competitive Position*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Dilulio Jr, John J. y R.P. Nathan, orgs. (1994) *Making Health Reform Work*. Washington: The Brookings Institution.
- Diniz, Eli (1995) "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". *Dados* 38(3), 1995.
- Dror, Yehezkel (1994) *La Capacidad de Gobernar: Informe al Club de Roma*. Barcelona: Círculo de Lectores y Galaxia Gutenberg (publicado en América Latina por el Fondo de Cultura Económica).
- Dror, Yehezkel (1996) "Upgrading Capacity to Govern in Latin America". Trabajo presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD, Río de Janeiro, octubre 1996.

- Dror, Yehezkel (1997) "Delta-type Senior Civil Service for the 21th Century". *International Review of Administrative Sciences*, v.63, 1997.
- Drucker, Peter (1954) *The Practice of Management*. New York: Harper & Brothers Publishers.
- Drucker, Peter (1964) *Managing for Results*. New York: HarperCollins Publishers.
- Drucker, Peter (1995) "Really Reinventing Government". *The Atlantic Monthly*, febrero 1995.
- Dunleavy, Patrick y Christopher Hood (1994) "From Old Public Administration to New Public Management". *Public Money and Management*, julio 1994.
- Economist, The* (1997) "Un Unhealthy Silence", 15 de marzo, 1997.
- Economist, The* (1998) "He Believes in Government. So why doesn't America", 24 de enero, 1998.
- ENAP - Escola Nacional de Administração Pública (1998) *Conhecendo a Clientela da ENAP - O Perfil dos DAS 101.4*. Relatório Síntese de Pesquisa. Brasília: ENAP, marzo 1998.
- Etzioni, Amitai (1964) *Modern Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Evans, Peter (1979) *The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press.
- Evans, Peter (1989) "Predatory, Developmental and other Apparatuses". *Sociological Forum*, nº4, diciembre 1989.
- Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Faoro, Raymundo (1957/75) *Os Donos do Poder*. Porto Alegre/São Paulo: Editora Globo y Editora da Universidade de São Paulo, 1975 (segunda edición ampliada; primera edición, 1957).
- Fairbrother, Peter (1994) *Politics and the State as Employer*. Londres: Mansell.
- Falconi Campos, Vicente (1992) *TQC -Controle de Qualidade Total- (No Estilo Japonês)*. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni da Universidade Federal de Minas Gerais.
- Ferlie, Ewan, Andrew Pettigrew, Lynn Ashburner y Louise Fitzgerald (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferraz Jr, Tércio Sampaio (1987) *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Editora Atlas (segunda edición, 1994).
- Fleury, Maria Tereza (1996) "Desafios e Impasses na Formação do Gestor Inovador". In Davel y Vasconcellos, orgs. (1996).
- Fortin, Yvonne. (1996) "Autonomy, Responsibility and Control - The Case of Central Government Agencies in Sweden". In OCDE-PUMA (1996). *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*.
- Franz, Howard (1996) "The New Public Management and the New Political Economy: Missing Pieces in Each Other's Puzzles". Trabajo preparado para la conferencia "New Public Management in International Perspective", University

- of St. Gallen, Suiza, julio 1996. In International Public Management Network (www.willamette.org/ipmn/research/conference/index.html).
- Frederickson, H. George (1996) "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration". *Public Administration Review*, 56(3) mayo 1996.
- Friedman, Milton (1953) "The Methodology of Positive Economics". In Milton Friedman, *Essays in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Frischtak, Leila L. (1994a) "Governance Capacity and Economic Reform. In J.P.R. Velloso, org. (1994).
- Frischtak, Leila L. (1994b) "Governança, Governabilidade e Reforma". In J.P.R. Velloso, org. (1994).
- Geddes, Barbara (1991) "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies". *American Political Science Review*, 85(2), junio 1991.
- Genro, Tarso (1996) "A Esquerda e um Novo Estado". *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro, 1996.
- Ghio, José Maria y Sebastián Etchemendy (1997) "The Politics of Administrative Reform in Menem's Argentina". Texto presentado en el Seminario Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento, Brasília: ENAP, 24 y 25 de noviembre de 1997.
- Glastris, Paul (1994) "A Reinventing Government Triumph". *The New Republic*, 21.11.94.
- Goodin, Robert E. y Julian Le Grand (1987) "Introduction". In Goodin, Robert E. y Julian Le Grand, orgs. (1987).
- Goodin, Robert E. y Julian Le Grand, orgs. (1987) *Not Only the Poor: The Middle Classes and the Welfare State*. Londres: Allen & Unwin.
- Gore, Al (1993) *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington, DC: Presidencia de los Estados Unidos, *National Performance Review*, septiembre 1993.
- Gore, Al (1995), *Putting Customers First '95*. Washington, DC: Presidencia de los Estados Unidos, *National Performance Review*, septiembre 1995.
- Gouldner, Alvin W. (1945) *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe, IL: The Free Press.
- Gouvêa, Gilda Portugal (1994) *Burocracia e Elites Dominantes do País*. São Paulo: Paulicéia.
- Graef, Aldino (1994) "Nova Fase do Capitalismo de Estado". In *Reforma do Estado, Cadernos ENAP 2(4)*, diciembre 1994.
- Graham, Lawrence S. (1968) *Civil Service Reform in Brazil*. Austin: University of Texas Press.
- Gruber, Judith E. (1987) *Controlling Bureaucracies*. Berkeley: University of California Press.

- Guerreiro Ramos, Alberto (1971) "A Nova Ignorância e o Futuro da Administração Pública na América Latina". *Revista de Administração Pública*, 4(2), julio.
- Gurgel, Cláudio (1995) "Reforma do Estado: Weber e a Estabilidade". *Archétipon*, 4(10), 1995 (Rio de Janeiro: Faculdades Cândido Mendes).
- Gustafsson, Lennart (1995) "Participación y Racionalización en el Área de Recursos Humanos: Reforma de la Gestión y el Empleo Público en Suecia", *GAPP*, nº 2. enero-abril 1995.
- Habermas, Jürgen (1981a) *The Theory of Communicative Action. Volume I: Reason and Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press, 1984 (edición original en alemán, 1981).
- Habermas, Jürgen (1981b) *The Theory of Communicative Action. Volume II: Lifeworld and System - A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press, 1987 (edición original en alemán, 1981).
- Habermas, Jürgen (1992) *Between Facts and Norms*. Cambridge, Ma.: The MIT Press (edición original en alemán, 1992).
- Haggard, Stephan (1990) *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan (1995) "Reform of the State in Latin America". In Javed Burki, Sebastian Edwards y Sri-Ram Aiyer (1997) *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean - 1995*. Washington, DC: The World Bank.
- Hall, Stuart (1996) "The Question of Cultural Identity". In Stuart Hall et al., orgs. (1996). Publicado en portugués por la Fundação Memorial da América Latina, Coleção Memo, 1997, São Paulo.
- Hall, Stuart, David Held, Don Hub y Kenneth Thompson, orgs. (1996) *Modernity*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Halligan, John (1991) Función Pública y Reforma Administrativa en Australia. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid: v. 57, nº 3, septiembre 1991.
- Hammer, Michael (1990) "Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate". *Harvard Business Review* 90(4) julio 1990.
- Hammer, Michael y James Champy (1993) *Reengineering the Corporation*. New York: HaperCollins Publishers.
- Hammer, Michael y James Champy (1995) *Reengineering Management*. New York: HaperCollins Publishers.
- Heredia, Blanca y Schneider, Ben Ross (1998) "The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries". *Paper de referencia para el proyecto "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries"* patrocinado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Northwestern University (versión de abril, 1998).

- Hirschman, Albert O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hirschman, Albert O. (1991) *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hochman, Gilberto (1992) "Os Cardeais da Previdência Social: Gênese e Consolidação de uma Elite Burocrática". *Dados*, 35(3) sin mes, 1992.
- Holanda, Nilson (1993) "A Crise Gerencial do Estado Brasileiro". In João Paulo Reis Velloso, org. (1993).
- Hood, Christopher (1991) "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69(1) primavera 1991.
- Hood, Christopher (1992) "Reflections on Variations in the 1980s Public Management Reform". Trabajo presentado en el seminario "New European Public Sector", Helsinki, 27-29 de septiembre, 1992.
- Hood, Christopher (1996a) "Exploring Variations in Public Management Reform in the 1980s". In Bekke, Perry y Toonen, orgs. (1996).
- Hood, Christopher (1996b) "Beyond 'Progressivism': A New 'Global Paradigm' in Public Administration?". *International Journal of Public Administration*, 19(2) 1996.
- Huntington, Samuel P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Ihering, Rudolf Von (1872) *A Luta pelo Direito*. Río de Janeiro: Editora Liber Juris, 1987. Primera edición en alemán, 1872.
- Instituto de Estudos Políticos (1997) "Os Formadores de Opinião no País e a Reforma do Estado". Brasília: Instituto Brasileiro de Estudos Políticos, febrero de 1977.
- Janine Ribeiro, Renato (1994) "A Política como Espetáculo". In Evelina Dagnino, org. (1994).
- Jaquette, Jane S. (1993) "Some Thoughts on Sequencing". In Leslie E. Armijo, org. (1993).
- Jessop, Bob (1994) "Changing Forms and Functions of the State in an Era of Globalization and Regionalization". In Robert Delorme y Kurt Dopfer, orgs. (1994).
- Kellam, Susan (1995) "Reinventing Government". *Congressional Quarterly Researcher*, 5(7) febrero 1995.
- Kettl, Donald F. y John Dilulio Jr (1994) *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington, DC: The Brookings Institution, Center for Public Management.
- Kettl, Donald F. y John Dilulio Jr (1995) *Cutting Government*. Washington, DC: The Brookings Institution, Center for Public Management.
- Kettl, Donald F. y H. Brinton Milward, orgs. (1996) *The State of Public Management*. Baltimore: John Hopkins University Press.

- Kettl, Donald F. (1994) *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, agosto 1994.
- Kettl, Donald F. (1998) "A Revolução Global: Reforma da Administração do Setor Público". In Bresser Pereira, Luiz Carlos y Peter Spink, orgs. (1998).
- Khademian, Anne M. (1995) "Reinventing a Government Corporation: Professional Priorities and a Clear Bottom Line". *Public Administration Review*, 55(1) enero 1995.
- Klein, Rudolf (1995) *The New Politics of the NHS*. Londres: Longman (tercera edición).
- Kliksberg, Bernardo (1997) *O Desafio da Exclusão: Para uma Gestão Social Eficiente*. São Paulo: Edições FUNDAP.
- Kooiman, Jan y Kjell A. Eliassen (1987) "Public Management in Europe". In Kooiman y Eliassen, orgs. (1987) *Managing the Public Sector in Europe*. Londres: Sage.
- Lane, Jan-Erik, (1985) "Public-Policy or Market? The Demarcation Problem". In Jan-Erik Lane, org. (1985)
- Lane, Jan-Erik, org. (1985) *State and Market*. Londres: Sage Publications.
- Levy, Evelyn (1997) *Democracia nas Cidades Globais*. São Paulo: Studio Nobel.
- Levy, Evelyn (1998) "Control Social y Control de Resultados: Un Balance de los Argumentos y de la Experiencia Reciente". In Bresser Pereira y Cunill Grau", orgs. (1998).
- Locke, Richard M. y Lucio Baccaro (1996) "Learning from Past Mistakes? Recent Reforms in Italian Industrial Relations". *Industrial Relations Journal*, 27(4), 1996.
- Löffler, Elke (1996) "The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective: Concepts and Methods of Awarding and Assessing Quality in the Public Sector in OCDE Countries". Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung. Mayo 1996.
- Mann, Nancy R. (1985) *Deming - As Chaves da Excelência*. São Paulo: Makron Books do Brasil. Edición original en inglés, 1985.
- Marcel, Mario (1997) *Modernización del Estado e Indicadores de Desempeño en el Sector Público: La Experiencia Chilena*. Mimeo, abril de 1997.
- Marcelino, Gileno Fernandes (1987) *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília: Imprensa Nacional.
- March, James G. y Herbert A. Simon (1958) *Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1995) *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marconi, Nelson (1997) "Uma Breve Comparação Entre os Mercados de Trabalho do Setor Público e Privado". *Revista do Serviço Público*, 48(1), enero 1997.
- Marshall, T.H. (1950) "Citizenship and Social Class". In T.H. Marshall y Tom Bottomore

- (1992) *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press. Originalmente publicado en 1950.
- Martins, Humberto Falcão (1997) "A Ética do Patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira". In Prestes Motta y Caldas, orgs. (1997).
- Martins, Luciano (1973) *Pouvoir et Développement Economique*. Paris: Editions Anthropos, 1976. Tesis de doctorado de Estado. Universidad de Paris V, 1973.
- Martins, Luciano (1985) *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Martins, Luciano (1995a) *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, *Cadernos ENAP* no.8, 1995.
- Martins, Luciano (1995b) "Crise de Poder, Governabilidade e Governança". In Velloso y Cavalcanti de Albuquerque, orgs. (1995).
- Maslow, Abraham H. (1943) "A Theory of Human Motivation". *Psychological Review*, nº50, 1943. Citado por Morgan (1986).
- Maslow, Abraham H. (1970) *Motivation and Personality*. New York: Harper&Row. Segunda edición.
- Mayo, Elton (1946) *The Human Problems of an Industrial Civilization*. Boston: Graduate School of Business Administration of Harvard University.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll y Barry R. Weingast (1987) "Administrative Procedures as Instruments of Political Control". *Journal of Law, Economics and Organization*, 3(2) otoño 1987.
- McCubbins, Mathew D. (1991) *The Logic of Delegation*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Medici, André Cezar (1995) "Saúde: modelos de gestão descentralizada - alternativas para o Brasil". In Velloso, Albuquerque y Knoop, orgs. (1995).
- Meldolesi, Nicoletta Stame (1997) "Avaliação de Políticas Públicas na França". *Revista do Serviço Público*, 47(3) septiembre 1997.
- Melo, Marcus André y Nilson do Rosário Costa (1995) "A Difusão das Reformas Neoliberais: Análise Estratégica, Atores e Agendas Internacionais". In Elisa Reis, Maria Hermínia Tavares de Almeida y Peter Fry, orgs. (1995) *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Melo, Marcus André (1996) "Governance e a Reforma do Estado: O Paradigma Agente-Principal". *Revista do Serviço Público*, 47(1), enero 1996.
- Melo, Marcus André (1998) "A Política da Reforma do Estado no Brasil: *Issue Areas* e Processo Decisório da Reforma Previdenciária, Administrativa e Tributária". Trabajo presentado en el seminario "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries", CIDE/Northwestern University, Ciudad de México, 5-6 junio 1998.
- Mendes, Eugênio Vilaça (1996) *Uma Agenda para a Saúde*. São Paulo: Hucitec.

- Meneguzzo, Marco (1995) "New Public Management e Modelli Innovativi de Programmazione e Controllo Intereistituzionale della Speza Pubblica". In Elio Borghonovi, org. (1995) *Il Controllo della Spesa Pubblica*. Milán: Università Bocconi y Giuffrè Editore.
- Merquior, José Guilherme (1991) *O Liberalismo Antigo e Moderno*. Río de Janeiro: Editora Nova Fronteira.
- Merton, Robert K. (1949) *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, Il.: The Free Press.
- Miller, Gary J. (1992) *Managerial Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, noviembre 1995.
- Ministério da Fazenda (1987) *Plano de Controle Macroeconômico*. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, julio 1987.
- Ministério da Saúde (1993) "Descentralização dos serviços de saúde: a ousadia de cumprir e fazer cumprir a lei". Brasília: Ministério da Saúde, Sistema Único de Saúde.
- Mintzberg, Henry (1996) "Managing Government - Governing Management". *Harvard Business Review*, mayo 1996.
- Modesto, Paulo E. G. (1995) "Reforma Administrativa e Direito Adquirido ao Regime da Função Pública". Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, Texto para Discussão nº5, octubre 1995. Publicado en *Revista de Informação Legislativa*, 32(128), octubre/diciembre 1995.
- Modesto, Paulo E. G. (1997) "Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais". *Revista do Serviço Público*, 48(2) mayo 1997.
- Modesto, Paulo E. G. (1998) "Reforma Administrativa e Direito Adquirido". Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, Texto para Discussão nº 23, febrero 1998.
- Moe, Ronald C. (1994) "The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences". *Public Administration Review*, 54(2) marzo 1994.
- Moe, Terry M. (1990) "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics, and Organization*. nº6, 1990:213-253.
- Moisés, José Álvaro (1995) *Os Brasileiros e a Democracia*. São Paulo: Editora Ática.
- Morales, Carlos Antonio (1998) "Provisión de Servicios Sociales a través de Organizaciones Públicas No-Estatales". In Bresser Pereira y Cunill Grau, orgs. (1998).
- Morgan, Gareth (1986) *Imagens da Organização*. São Paulo: Editora Atlas, 1995. Publicado originalmente en inglés, 1986.

- Nassif, Luís (1996) "O Brasil e o Mito da Segurança". *Folha de S. Paulo*, 7 de enero, 1996.
- Nassuno, Marianne (1997) "Organização dos Usuários, Participação na Gestão e Controle das Organizações Sociais". *Revista do Serviço Público*, 48(1), enero 1997.
- Nassuno, Marianne (1998) "El Control Social en las Organizaciones Sociales en Brasil". In Bresser Pereira y Cunill Grau, orgs. (1998).
- Navarro, Juan Carlos (1998) "Las ONGs y la Prestación de Servicios Sociales en América Latina: El Aprendizaje Comenzó". In Bresser Pereira y Cunill Grau, orgs. (1998).
- Navarro, Zander (1998) "Democracia y Control Social de Fondos Públicos: El Caso del 'Presupuesto Participativo' de Porto Alegre". In Bresser Pereira y Cunill Grau, orgs. (1998).
- Nunberg, B. y J. Nellis (1995) "Civil Service Reform and the World Bank". Washington, DC: World Bank Discussion Paper nº161, mayo 1995.
- Nunberg, Barbara (1995) "Managing the Civil Service - Reform. Lessons from Advanced Industrialized Countries". Washington, DC: World Bank Discussion Paper n.204, abril 1995.
- Nunes, Edson de Oliveira (1984) *A Gramática Política do Brasil*. Rio de Janeiro y Brasília: Zahar Editores y Escola Nacional de Administração, 1997.
- O'Donnell, Guillermo (1973) *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies of the University of California, Berkeley, Modernization Series n.9.
- OCDE-PUMA (1996) *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*. Paris: OCDE - Public Management (PUMA) Paper nº9.
- Offe, Claus (1984) *Contradictions of the Welfare State* (editado por John Keane). Cambridge: The MIT Press.
- Oliveira, Francisco E. B. (1997) "Janela Aberta para os Segurados da Previdência". Reportaje de Vera Saavedra Durão y Fernando Thompson, *Gazeta Mercantil*, 27 de noviembre, 1997.
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992) *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Oszlak, Oscar (1995) "As Demandas de Formação de Administradores Públicos Frente ao Novo Perfil do Estado". *Revista do Serviço Público*, ano 46, vol.119, n.1, enero 1995.
- Oszlak, Oscar (1997) *La Formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Ostrom, Vincent (1989) *The Intellectual Crisis of American Public Administration*. Segunda edición. Tucaloosa: University of Alabama Press.

- Ostrom, Vincent (1991) "*Res Publica: The Emergence of Public Opinion, Civic Knowledge, and a Culture of Inquiry*". In Vincent Ostrom (1991) *The Meaning of American Federalism in Constituting a Self-Governing Society*. San Francisco, Ca.: Institute for Contemporary Studies.
- Pagès, Max, Michel Bonetti, Vincent de Gaulejac y Daniel Descendre (1986) *O Poder das Organizações*. São Paulo: Editora Atlas, 1987. Publicado originalmente en francés, 1986.
- Parsons, Talcott (1937) *The Structure of Social Action*. New York: The Free Press. Primera edición en *paperback*, 1968.
- Parsons, Talcott (1960) *Structure and Process in Modern Societies*. Glencoe: The Free Press.
- Pêcheur, Bernard (1990) "France: Bilan et Perspectives du Renouveau du Service Public", *Revue Française d'Administration Publique*, nº55, julio 1990.
- Perrow, Charles (1986) *Complex Organizations*. New York: McGraw-Hill. Tercera edición.
- Peters, Guy (1996) "Models of Governance for the 1990". In Kettl, Donald F. y H. Brinton Milward, orgs. (1996).
- Pimenta, Carlos César (1994) "Aspectos Recentes da Organização e das Políticas de Modernização da Função Pública Federal". Río de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, 28(2), abril 1994.
- Piquet Carneiro, João Geraldo (1993) "Requisitos Políticos e Técnicos da Reforma do Estado". In João Paulo Reis Velloso, org. (1993).
- Plowden, William (1994) *Ministers and Mandarins*. Londres: Institute for Public Policy Research.
- Pollit, Christopher (1993) *Managerialism and the Public Service*. Segunda edición. Oxford: Blackwell.
- Prats i Catalá, Juan (1996) "Direito e Gerenciamento nas Administrações Públicas: Notas sobre a Crise e Renovação dos Paradigmas". *Revista do Serviço Público*, 47(2) mayo 1996.
- Premchand, A. (1998) "Themes and Issues in Public Expenditure Management". Washington: International Monetary Fund, 1998. Trabajo presentado en el seminario "Hacia el Rediseño del Estado", organizado por el Ministerio de Planificación de Colombia, en Bogotá, 27-29 de abril, 1998.
- Prestes Motta, Fernando C. y Luiz Carlos Bresser Pereira (1963/80) *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Prestes Motta, Fernando C. (1998) *Teoria Geral da Administração: Uma Introdução*. São Paulo: Editora Pioneira. Segunda edición actualizada (Primera edición, 1974).
- Prestes Motta, Fernando C. (1986) *Organização e Poder*. São Paulo: Editora Atlas.
- Prestes Motta, Fernando C. y Miguel P. Caldas, orgs. (1997) *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. São Paulo: Editora Atlas.

- Przeworski, Adam (1990) *The State and the Economy under Capitalism*. Chur: Harwood Academic Publishers.
- Przeworski, Adam (1995) "Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention". Mimeo. Trabajo presentado en la conferencia "Inequality, the Welfare State and Social Values", El Escorial, España, julio 1995.
- Przeworski, Adam (1996) "Reforma do Estado: Responsabilidade Política e Intervenção Econômica". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(11) octubre 1996.
- Przeworski, Adam (1998) "Sobre o Desenho do Estado: Uma Perspectiva Agente versus Principal". In Bresser Pereira, Luiz Carlos y Peter Spink, orgs. (1998).
- Przeworski, Adam, Pranab Bardham, Luiz Carlos Bresser Pereira et al. (1995) *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pugh, D.S., org. (1971) *Organization Theory*. Harmondsworth: Penguin Books.
- PUMA (1997) *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: OCDE - PUMA.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Pyper, R. y L. Robins, orgs. (1995) *Governing the UK in the 1990s*. Londres: Macmillan.
- Rabell, L. Santana y M. Negrón Portillo (1996) "'Reinventing Government': Nueva Retórica, Viejos Problemas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº6 julio 1996.
- Ramos, Marcelo de Matos (1997) "Contratos de Gestão: Instrumentos de Ligação entre os Setores do Aparelho do Estado". *Revista do Serviço Público*, 48(2), mayo 1997.
- Ranson, Stewart y John Stewart (1994) *Management for the Public Domain*. Londres: The Macmillan Press.
- Rapaczynski, Andrzej (1996) "The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights". *Journal of Economic Perspectives*, 10(2), primavera 1996.
- Reis, Fábio Wanderley (1994) "'Governabilidade' e Instituições Políticas". In Velloso, org. (1994).
- Richardson, Ruth (1998) "As Reformas do Setor Público na Nova Zelândia". In Bresser Pereira, Luiz Carlos y Peter Spink, orgs. (1998).
- Roethlisberger, F.J. y William J. Dickson (1939) *Management and the Worker*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rose-Ackerman, Susan (1996). "Altruism, Nonprofits, and Economic Theory." *Journal of Economic Literature*. 34 (2), junio 1996.
- Rosenberg, Hans (1968) *Bureaucracy, Aristocracy & Autocracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rosenfield, Denis (1992) *A Ética na Política*. São Paulo: Editora Brasiliense.

- Santos, Luiz Alberto (1995) "Modelo Brasileiro para a Organização da Alta Administração". Brasília: *Revista do Serviço Público*, 119(2) mayo 1995.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1988) *Paradoxos do Liberalismo*. São Paulo: Edições Vértice.
- Schedler, Kuno (1996) "Reflections on the Compatibility of New Public Management and (Direct) Democracy". Trabajo preparado para la conferencia "New Public Management in International Perspective", University of St. Gallen, Suiza, julio 1996. In International Public Management Network (www.willamette.org/ipmn/research/conference/index.html).
- Schmitter, Philippe C. (1974) "Still the Century of Corporatism?". *Review of Politics* 36(1). Reproducido in P. Schmitter y G. Lembruch, orgs (1979) *Trends Toward Corporatist Intermediation*.
- Schmitter, Philippe C. (1977) "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe". In P. Schmitter, org. (1977), *Corporatism and Policy-Making in Contemporary Western Europe*. Número especial de *Comparative Political Studies*, 10(1), 1977.
- Schneider Ben Ross (1994) *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.
- Schneider, Ben Ross (1995) "A Conexão da Carreira: Uma Análise Comparativa de Preferências e Insulamento Burocrático". *Revista do Serviço Público*, ano 46, vol.119, n.1, enero 1995.
- Seibel, Wolfgang (1996) "Administrative Science as Reform: German Public Administration". *Public Administration Review*. Vol.56, N. 1, pp.74-81, enero, 1996.
- SIDA (1994) *Report from a Joint ODA/SIDA Seminar on Civil Service Reform*. Estocolmo: Swedish International Development Authority, junio 1994. Citado por Spink (1998b).
- Silberman, Bernard S. (1993) *The Cages of Reason*. Chicago: Chicago University Press.
- Silva, José Afonso da (1997) *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores (14a. edición revisada).
- Silva Pereira, Eduardo da (1997) "Organizações Sociais, Instituições Federais de Ensino Superior e Autonomia Universitária". *Revista do Serviço Público*, 48(2), mayo 1997.
- Simon, Herbert A. (1945) *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965. Primera edición americana, 1945.
- Simon, Herbert A. (1960) "Decision Making and Organization Design". In D.S. Pugh, org. (1971). Reproducido de *The New Science of Management Decision*.
- Slater, D. (1990) "Debating Descentralization - A Reply to Rondinelli". *Development and Change*, vol. 21, 1990 (citado por Levy, 1997).

- Sloan, Alfred P. (1946) *My Years with General Motors*. New York: Doubleday.
- Souza, Herbert 'Betinho' de (1995) "A Caminho do Público e da Democracia". *Folha de S. Paulo*, 12 de setembro, 1995.
- Spink, Peter (1998a) "Possibilidades Técnicas e Imperativos Políticos em 70 anos de Reforma Administrativa". In Bresser Pereira, Luiz Carlos y Peter Spink, orgs. (1998).
- Spink, Peter (1998b) *Reforming the Reformers: The Saga of Public Administration Reform in Latin America 1925-1995*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Stiglitz, Joseph (1989) "The Economic Role of the State". In Arnold Heertje, org. (1989) *The Economic Role of the State*. Oxford: Basil Blackwell.
- Stiglitz, Joseph (1992) "Methodological Issues and the New Keynesian Economics". In A. Vercelli y N. Dimitri, eds. (1992) *Macroeconomics: a Survey of Research Strategies*. Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph (1993a) "Post Walrasian and Post Marxian Economics". *The Journal of Economic Perspectives* 7(1), invierno 1993.
- Stiglitz, Joseph (1993b) "The Role of the State in Financial Markets". *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993*. Suplemento de *The World Bank Economic Review* y de *World Bank Research Observer*.
- Stiglitz, Joseph (1994) *Wither Socialism?* Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- Sutherland, S.L. (1993) "Independent Review Agencies and Accountability: Some Lessons and Conclusions". *Optimum - The Journal of Public Sector Management*. 24(2), otoño 1993.
- Tirole, Jean (1994) "The Internal Organization of Government". *Oxford Economic Papers*, nº46, 1994: 1-19.
- Therborn, Goran (1977) "The Rule of Capital and the Rise of Democracy". *New Left Review*, n.103, mayo-junio.
- Tomkins, Cyril R. (1978) *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. Edinburgh: The Institute of Chartered Accountants of Scotland.
- Trosa, Sylvie (1995) *Moderniser L'Administration*. Paris: Les Editions D'Organization.
- Vallemont, Serge (1996) *A Modernização do Estado: as Lições de uma Experiência*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, Texto para discussão, 12, 1996.
- Velloso, João Paulo y Roberto Cavalcanti Albuquerque, orgs. (1995) *Governabilidade & Reformas*. Rio de Janeiro, VII Fórum Nacional, mayo 1995. Rio de Janeiro: José Olympio y Fórum Nacional.
- Velloso, João Paulo Reis, Roberto Cavalcanti Albuquerque y Joachim Knoop, orgs. (1995) *Políticas Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional y Fundação Friedrich Ebert.
- Velloso, João Paulo Reis, org. (1993) *Brasil: A Superação da Crise*. São Paulo, V Fórum Nacional, mayo 1993. São Paulo: Editora Nobel y Fórum Nacional.

- Velloso, João Paulo Reis, org. (1994) *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Río de Janeiro, VI Fórum Nacional, abril 1994. Río de Janeiro: José Olympio y Fórum Nacional.
- Wahrlich, Beatriz Marques de Souza (1970) "Uma Reforma da Administração de Pessoal Vinculada ao Processo de Desenvolvimento Nacional". *Revista de Administração Pública*, 4(1), enero 1970.
- Wahrlich, Beatriz Marques de Souza (1983) *A Reforma Administrativa da Era de Vargas*. Río de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Wahrlich, Beatriz Marques de Souza (1984) "A Reforma Administrativa no Brasil: Experiência Anterior, Situação Atual e Perspectivas. Uma Apreciação Geral". *Revista de Administração Pública*, 18 (1), enero 1984.
- Warner, Norman (1995) "British Experience in Health Services". Trabajo presentado en la reunión de ministros de administración promovida por el CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo–, Buenos Aires, 25 de octubre, 1995.
- Weffort, Francisco C. (1984) *Por Que Democracia?*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Weisbrod, Burton A. (1988) *The Nonprofit Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wilheim, Jorge, Lourdes Sola y Luiz Carlos Bresser Pereira, orgs. (1998) *Reforma do Estado*. Brasília: MARE y ENAP, libro a ser publicado en 1998. Reúne los trabajos presentados en el seminario con ese título en São Paulo, 16-28 de marzo de 1998, organizado por el Conselho da Reforma do Estado.
- Williamson, Oliver E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Wistrich, Enid (1992) "Restructuring Government New Zealand Style", *Public Administration*, 70(1) , primavera, 1992.
- Wright, Vincent (1994) "Reshaping the State: The Implications for Public Administration". *Western European Politics*, 17(3) 1994.
- Wood, B. Dan (1988) "Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clear Air Enforcements". *American Political Science Review*, 82(1) marzo 1988.
- Zapico, Eduardo y John Mayne (1995) "Nuevas Perspectivas para el Control de Gestión y Medición de Resultados". GAPP nº3, mayo 1995: 43-53.
- Zifcak, S. (1994) *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Buckingham: Open University Press.

Esta edición
se terminó de imprimir en
RIPARI S.A.
General J.G. Lemos 248, Buenos Aires
en el mes de agosto de 1999.