

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 respondentes 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.