

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BUROCRÁTICA A LA GERENCIAL

Presentación

La reforma de la administración pública que el gobierno de Fernando Henrique Cardoso está proponiendo desde 1995, podrá ser conocida en el futuro como la segunda reforma administrativa del Brasil. O la tercera, si consideramos que la reforma de 1967, no se consolidó y que al final fue revertida. La primera reforma, de 1936, fue la burocrática. La reforma de 1967 fue un ensayo de descentralización y de desburocratización. La actual reforma está apoyada en la propuesta de administración pública gerencial, como una respuesta a la gran crisis del Estado de los años 80' y a la globalización de la economía -dos fenómenos que están imponiendo en todo el mundo, la redefinición de las funciones del Estado y de su burocracia.

La crisis del Estado implicó la necesidad de reformarlo y reconstruirlo; la globalización hizo imperativa la tarea 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 proteger las respectivas economías de la competencia internacional. Después de la globalización, las posibilidades del Estado de continuar ejerciendo ese papel disminuyeron mucho. Su nuevo rol es el de facilitar que la economía nacional se torne internacionalmente competitiva. La regulación y la intervención siguen siendo necesarias en la educación, en la salud, en la cultura, en el desarrollo tecnológico, en las inversiones de la infraestructura; una intervención que no sólo compense los

Summary: Analisa os aspectos essenciais da reforma administrativa do Estado no Brasil, que visa implantar uma administração do tipo gerencial no setor público brasileiro. Faz uma análise da crise da administração pública burocrática e define as linhas mestras para a implantação da administração pública gerencial, fundamental para responder à redefinição das funções do Estado.

Origin: Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro, 1996.

Sections:

- [Crisis y reforma](#)
- [De la Administración Burocrática a la Gerencial](#)
- [Las dos Reformas Administrativas](#)
- [El retorno a los años 50' y a los años 30'](#)
- [Evolución reciente y perplejidad](#)
- [Dos mitos burocráticos: carreras y DASs](#)
- [Los dos objetivos y los sectores del Estado](#)
- [Propiedad Estatal y privatización](#)
- [Propiedad pública no-estatal](#)
- [Tipos de administración más adecuados](#)
- [Perspectivas de la reforma](#)

desequilibrios distributivos provocados por el mercado globalizado, sino que principalmente capacite los agentes económicos para competir a nivel mundial⁽¹⁾. La diferencia entre una propuesta de reforma neoliberal y una social-demócrata está en el hecho de que el objetivo de la primera es retirar el Estado de la economía, mientras que el de la segunda es aumentar la gobernabilidad del Estado, es dar al Estado medios financieros y administrativos para que él pueda intervenir efectivamente, siempre que el mercado no tenga condiciones de coordinar adecuadamente la economía.

En este trabajo me concentraré en el aspecto administrativo de la reforma del Estado. Aunque el Estado sea, antes que nada, el reflejo de la sociedad, vamos a considerarlo aquí como sujeto y no como objeto -como organismo, cuya gobernabilidad necesita ser ampliada para que pueda actuar más efectiva y eficientemente en beneficio de la sociedad-. Los problemas de gobernabilidad no suceden por “exceso de democracia” o del peso excesivo de las demandas sociales, sino más bien por la falta de un pacto político o de una coalición de clases que ocupe el centro del espectro político⁽²⁾. Nuestro supuesto es que el problema político de la gobernabilidad fue provisionalmente resuelto con el retorno de la democracia y de la formación del “pacto democrático-reformista de 1994”, posibilitado por el éxito del Plan Real y por la elección de Fernando Henrique Cardoso⁽³⁾. Este pacto no superó definitivamente los problemas de gobernabilidad existentes en el país, una vez que éstos son por definición crónicos, pero dio al gobierno condiciones políticas para ocupar el centro político e ideológico y, a partir de un amplio apoyo popular, proponer e implementar la reforma del Estado.

Después de una breve sección, en la que analizaré la gran crisis de los años 80’, como una crisis del Estado y las respuestas de la sociedad brasileña a esa crisis, haré un breve diagnóstico de la crisis de la administración pública burocrática brasileña y de sus mitos. Seguidamente definiré los principios de la reforma del aparato Estatal en dirección a una administración pública gerencial, y delinearé las formas más adecuadas de propiedad para las diversas actividades que el Estado actualmente realiza, con el objetivo de la redefinición de sus funciones. Para esta redefinición, por un lado, distinguiré tres formas de propiedad -la pública estatal, la pública no-estatal y

(1) - Conforme observó Fernando Henrique Cardoso (1996: A10), “la globalización modificó el papel del Estado... el énfasis de intervención gubernamental dirigida ahora casi exclusivamente para hacer posible que las economías nacionales desarrollen y sustenten condiciones estructurales de competitividad en escala global”.

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

(3) - Esta claro para nosotros que según observa Frischtak (1994: 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 disociado del problema político”. No centraremos, mientras tanto, nuestra atención en esa articulación.

la privada-, y por otro, dividiré las acciones hoy realizadas por el Estado en cuatro sectores: núcleo estratégico, actividades exclusivas del Estado, servicios sociales competitivos o no exclusivos, y producción de bienes y servicios para el mercado.

Crisis y reforma

En Brasil la percepción de la naturaleza de la crisis, y consecuentemente la necesidad imperiosa de reformar el Estado, ocurrió de forma accidentada y contradictoria, en el desencadenar de la propia crisis. Entre 1979 y 1994, el Brasil vivió un período de estancamiento de *renta per cápita* y de alta inflación sin precedentes. En 1994, finalmente, se estabilizaron los precios a través del Plan Real, creándose las condiciones para la retoma del crecimiento. La causa fundamental de esa crisis económica fue la crisis del Estado -una crisis que todavía no ha sido plenamente superada- no obstante todas las reformas ya realizadas. Crisis que se desencadenó en 1979, con el segundo shock del petróleo y que se caracteriza por la pérdida de la capacidad del Estado de coordinar el sistema económico de forma complementaria al mercado. La misma se define como una crisis fiscal, como una crisis del modo de intervención del Estado, como una crisis de la forma burocrática por la cual el Estado es administrado y, en un principio, también como una crisis política.

Esta última tuvo tres etapas: primero, la del régimen militar -una crisis de legitimidad-; segundo, la tentativa populista de volver a los años 50' -una crisis de adaptación al régimen democrático-; y finalmente, la crisis que llevó al *impeachment* de Fernando Collor de Mello -una crisis moral-. La fiscal o financiera se caracterizó por la pérdida del crédito público y por el ahorro público negativo⁽⁴⁾. 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 fue exitoso en promover la industrialización entre los años 30' a 50', pero que dejó de serlo a partir de los años 60'; se visualizó en la falta de competitividad de una parte considerable de las empresas brasileñas; y se reveló con el fracaso de crear en Brasil un Estado de Bienestar que se aproximase a los paradigmas social-demócratas europeos. Por fin, la crisis de la forma burocrática de administrar un Estado emergió con toda su fuerza después de 1988, antes que la propia administración pública burocrática pudiese ser plenamente instaurada en el país.

La crisis de la administración pública burocrática empezó con el régimen militar, no sólo porque no fue capaz de extirparle el patrimonialismo del cual siempre fue víctima, sino también porque ese régimen, al contrario de consolidar una burocracia profesional en el país, a través de la redefinición de las carreras y de un

(4) - No confundir crédito público con credibilidad del gobierno. Existe crédito público cuando el Estado merece crédito por parte 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 tenga crédito.

proceso sistemático de apertura de concursos públicos para la alta administración, prefirió el camino más corto del reclutamiento de administradores a través de las empresas estatales⁽⁵⁾. Esta estrategia oportunista del régimen militar permitió la construcción en el país de una burocracia civil fuerte, en los patrones que la reforma de 1936 proponía. La crisis se agravó a partir de la Constitución de 1988, cuando se pasa al extremo opuesto, y la administración pública brasileña comienza a sufrir del mal contrario: el de la rigidez burocrática extrema. Las consecuencias de la supervivencia del patrimonialismo y de esa rigidez burocrática, muchas veces perversamente mezcladas, serán el alto costo y la baja calidad de la administración pública brasileña⁽⁶⁾.

La respuesta de la sociedad brasileña a estos cuatro aspectos de la crisis del Estado fue desequilibrada y ocurrió en diferentes etapas. 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. Con 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 instalado en el país en 1985 poco ayudó⁽⁷⁾. Al contrario, desde el principio se agravaron los problemas, constituyéndose en un caso clásico de respuesta volcada hacia atrás. En relación a la crisis fiscal y al modo de intervención del Estado, las fuerzas políticas victoriosas tenían como

(5) - Esta fue 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, pero 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, más comúnmente identificados con la llamada *tecnocracia* que ostentó, en especial, en la década del 70’. Provenientes del medio académico, del sector privado, de las (propias) empresas estatales, y de organismos del gobierno, esta tecnocracia... suplió a la administración federal de cuadros para la alta administración”. Sobre esa tecnocracia estatal ver los trabajos clásicos de Martins (1973, 1985) y Nunes (1984).

(6) - En las 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, ha empeorado progresivamente la situación; y no existe, dentro o fuera del gobierno, alguna propuesta conducente al objetivo de revertir, a corto o mediano plazo, esa tendencia de involución”.

(7) - Constituye excepción a esa generalización la reforma del sistema financiero nacional, realizada entre 1983 y 1988, con el fin de la “cuenta-movimiento” del Banco de Brasil, la creación de la Secretaría del Tesoro, la eliminación de presupuestos paralelos, especialmente del “presupuesto monetario”, y la implantación de un excelente acompañamiento y control computarizado del sistema de gastos: el SIAFI (Sistema Integrado de Administración Financeira). Estas reformas, realizadas por un notable grupo de burócratas liderizados por Mailson da Nóbrega, João Batista Abreu, Andréa Calabi y Pedro Parente, están descritas en Gouvêa (1994).

parámetro el desarrollo populista de los años 50'; en relación a la administración pública, la visión burocrática de los años 30'.

De la Administración Burocrática a la Gerencial

La administración burocrática clásica, basada en los principios de la administración del ejército prusiano, fue implantada en los principales países europeos a finales del siglo pasado; en los Estados Unidos, al principio de este siglo; en Brasil, en 1936, con la reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco y Luís Simões Lopes. Es la burocracia que Max Weber describió, basada en el principio del mérito profesional.

La administración pública burocrática fue adoptada para sustituir la administración patrimonialista, que definió las monarquías absolutas, en la cual patrimonio público y privado se confundían. En ese tipo de administración, el Estado era entendido como propiedad del rey. El nepotismo y la creación de empleos, así como la corrupción, eran la norma. Ese tipo de administración se revelará incompatible con el capitalismo industrial y las democracias parlamentarias, que surgen en el siglo XIX. Para el capitalismo es esencial la 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 mismo tiempo que lo controla. Se hizo necesario entonces desarrollar un tipo de administración que partiese no sólo de la clara distinción entre lo público y lo privado, sino que también de la separación entre el político y el administrador público. Surge de esta forma, la administración burocrática moderna, racional-legal.

La administración pública burocrática clásica, fue adoptada porque era una alternativa muy superior a la administración patrimonialista del Estado. Mientras tanto, la propuesta de eficiencia en que se basaba, no se reveló real. En el momento en que el pequeño Estado liberal del siglo XIX dio definitivamente lugar al gran Estado social y económico del siglo XX, se verificó que no garantizaba ni rapidez, ni buena calidad, ni bajo costo, para los servicios prestados al público. En realidad, la administración burocrática es lenta, costosa, auto-referida, poco o nada orientada hacia la atención de las demandas de los ciudadanos.

Este hecho no era grave mientras prevaleciese un Estado pequeño, cuya única función era garantizar la propiedad y los contratos. En el Estado liberal, sólo eran necesarios cuatro ministerios -el de Justicia, responsable por la policía, el de Defensa, incluyendo el ejército y la marina, el de Hacienda y el de Relaciones Exteriores-. En ese tipo de Estado, el servicio público más importante era el de administración de justicia, que el Poder Judicial realizaba. El problema de eficiencia no era, en realidad, esencial. A partir del 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, la cultura, la previsión y asistencia social, la investigación

científica- y de papeles económicos -la regulación del sistema económico interno y de las relaciones económicas internacionales, la estabilidad de la moneda y del sistema financiero, el suministro de servicios públicos y de infraestructura-, entonces, el problema de la eficiencia se hizo esencial. Por otro lado, la expansión del Estado respondía no sólo a las presiones de la sociedad, sino también a las estrategias de crecimiento de la propia burocracia. Una administración pública gerencial se hizo, por lo tanto, necesaria, no sólo por los problemas de crecimiento y de diferenciación de estructuras y complejidad creciente del tipo de problemas a ser enfrentados, sino también por la legitimación de la burocracia frente a las demandas de la ciudadanía.

Después de la Segunda Guerra Mundial hay una reafirmación de los valores burocráticos, pero, al mismo tiempo la influencia de la administración de empresas empieza a hacerse sentir en la administración pública. Las ideas de descentralización y de flexibilización administrativa ganan terreno en todos los gobiernos. En cambio, la reforma de la administración pública sólo cobrará fuerza a partir de los años 70', cuando surge la crisis del Estado, que llevará la crisis también a su burocracia. Como consecuencia, en 1980 se inicia una gran revolución en la administración pública de los países centrales, en dirección a una administración pública gerencial.

Los países en que esa revolución se hizo más acentuada fueron el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia⁽⁸⁾. En los Estados Unidos esa revolución ocurrirá principalmente a nivel de los municipios y condados -revolución que el libro de Osborne y Gaebler, *Reinventando el Gobierno* (1992) describe de forma tan expresiva. Es la administración pública gerencial que está surgiendo, inspirada en los avances realizados por la administración de empresas⁽⁹⁾.

Poco a poco se fueron delineando los contornos de la nueva administración pública: (1) descentralización del punto de vista político, transfiriendo recursos y atribuciones a los niveles políticos regionales y locales; (2) descentralización administrativa⁽¹⁰⁾, a través de la delegación de autoridad para los administradores públicos transformados en gerentes crecientemente autónomos; (3) organizaciones con pocos niveles jerárquicos al contrario de piramidal, (4) presunción de la confianza limitada y no de la desconfianza total, (5) control por resultados, *a posteriori*, al contrario del control rígido, paso a paso, de los procesos administrativos; y (6)

(8) - El mejor análisis que conozco de la experiencia inglesa fue escrita por un profesor universitario a pedido de los sindicatos de empleados públicos británicos (Fairbrother, 1994).

(9) - El libro de Osborne y Gaebler fue apenas uno de los trabajos realizados en la línea de la administración pública gerencial. Entre otros trabajos, recordamos a Barzelay (1992), Fairbrother (1994), Kettl (1994), Kettl y Dilulio (1994). En Brasil, además de los trabajos de Hélio Beltrão, cabe citar un artículo pionero de Nilson Holanda (1993).

(10) - Los franceses llaman a la descentralización administrativa, "desconcentración", para distinguirla de la política, que llaman "descentralización".

administración volcada hacia la atención del ciudadano, al contrario de la auto-referida.

Las dos Reformas Administrativas

En Brasil la idea de una administración pública gerencial es antigua. Empezó a ser delineada en la primera reforma administrativa, en los años 30, y estaba en el origen de la segunda reforma ocurrida en 1967. Los principios de la administración burocrática clásica fueron introducidos en el país a través de la creación, en 1936, del DASP -Departamento Administrativo del Servicio Público-(11). La creación del DASP representó no sólo la primera reforma administrativa del país, con la implantación de la administración pública burocrática, sino también la afirmación de los principios centralizadores y jerárquicos de la burocracia clásica(12). Mientras tanto, ya en 1938, tenemos una señal de administración pública gerencial, con la creación del primer organismo descentralizado. Surgía entonces la idea de que los servicios públicos en la “administración indirecta” deberían ser descentralizados y no obedecer a todos los requisitos burocráticos de la “administración directa” o central. La primera tentativa de reforma gerencial de la administración pública brasileña sucederá, no obstante, a finales de los años 60’, a través del Decreto-Ley 200, de 1967, bajo la dirección de Amaral Peixoto y la inspiración de Hélio Beltrão, que sería el pionero de las nuevas ideas en Brasil. Beltrão participó en la reforma administrativa de 1967 y después, como Ministro de la Desburocratización, entre 1979 y 1983, se transformó en un mensajero de las nuevas ideas. Definió su Programa Nacional de Desburocratización, lanzado en 1979, como una propuesta política, visualizando a través de la administración pública, “retirar al usuario de la condición colonial de súbdito, para investirlo de ciudadano, destinatario de toda la actividad del Estado” (Beltrão, 1984:11).

La reforma iniciada por el Decreto-Ley 200 fue una tentativa de superación a la rigidez burocrática, pudiendo ser considerada como el primer intento de la administración gerencial en Brasil. Todo el énfasis fue dado a la descentralización, mediante la autonomía de la administración descentralizada, a partir de la presunción de rigidez de la administración central y de la mayor eficiencia de la administración

(11) - Más precisamente, en 1936 fue creado el Consejo Federal del Servicio Público Civil, que en 1938, fue substituido por el DASP.

(12) - El DASP fue extinto en 1986, dando lugar a la SEDAP -Secretaría de la Administración Pública de la Presidencia de la República- que en enero de 1989, fue extinta, siendo incorporada a la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República. En marzo de 1990 es creada la SAF- Secretaría de la Administración Federal de la Presidencia de la República que, entre abril y diciembre de 1992, fue incorporada al Ministerio del Trabajo. En Enero de 1995, con el inicio del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la SAF se transforma en MARE -Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado.

descentralizada⁽¹³⁾. El Decreto-Ley promovió la transferencia de las actividades de producción de bienes y servicios, para organismos descentralizados, fundaciones, empresas públicas y sociedades de economía mixta, consagrando y racionalizando una situación que ya se delineaba en la práctica. Se instituyeron como principios de racionalización administrativa, la planificación y el presupuesto, la descentralización y el control de los resultados. En las unidades descentralizadas fueron utilizados empleados “celetistas”, sometidos al régimen privado de contratación de trabajo. El momento era de gran expansión para las empresas estatales y 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⁽¹⁴⁾.

El Decreto-Ley 200 tuvo, mientras tanto, dos consecuencias inesperadas e indeseables. Por un lado, al permitir la contratación de empleados sin concurso público, facilitó la supervivencia de prácticas patrimonialistas y fisiológicas. Por otro lado, al no preocuparse de cambios en el ámbito de la administración central, que fue vista peyorativamente como “burocrática” o rígida, dejó de realizar concursos y de desarrollar carreras de altos administradores. El núcleo estratégico del Estado fue debilitado indebidamente a través de una estrategia oportunista del régimen militar, que al contrario de preocuparse por la formación de administradores públicos de alto nivel, seleccionados a través de los concursos públicos, prefirió contratar los escalafones superiores de la administración, a través de las empresas estatales⁽¹⁵⁾.

De esta manera, la reforma administrativa incluida en el Decreto-Ley 200 quedó por la mitad y fracasó. La crisis política del régimen militar, que se inicia a mediados de los años 70’, todavía agrava más la situación de la administración pública, en la medida en que la burocracia estatal se identificó con el sistema autoritario en pleno proceso de degeneración.

El retorno a los años 50’ y a los años 30’

La transición democrática ocurrida con la elección de Tancredo Neves y la toma de posesión de José Sarney, en marzo de 1985, no presentará perspectivas de reforma

(13) - Según Bertero (1985: 17), “subyacente a la decisión de expandir la administración pública a través de la administración descentralizada, está el reconocimiento de que la administración central no había podido responder con agilidad, flexibilidad, presteza y creatividad a las demandas y presiones de un Estado que se decidiera desarrollista”.

(14) - Esta alianza recibió diversas denominaciones y conceptos en los años 70’. Fernando Henrique Cardoso se refirió a ella a través del concepto de “los anillos burocráticos”; Guillermo O’Donnell lo interpretó a través del “régimen burocrático autoritario”; yo me referí siempre al “modelo tecnoburocrático-capitalista”; Peter Evans consagró el concepto de “triple alianza”.

(15) - No obstante el Decreto-Ley 200 conteniese referencias a la formación de altos administradores (art. 94, V) y a la creación de un Centro de Perfeccionamiento del DASP (art.121).

en el aparato del Estado. Por el contrario, significará en el plano administrativo un regreso a los ideales burocráticos de los años 30', y en el plano político, una tentativa de retorno al populismo de los años 50'. Los dos partidos que comandaron la transición eran partidos democráticos pero populistas. No tenían, como tampoco lo tenía la sociedad brasileña, noción de la gravedad de la crisis que el país estaba atravesando. Había, todavía, una especie de euforia democrático-populista. Una idea que haría posible regresar a los años dorados de la democracia y del desarrollo brasileño, como fueron los años 50'.

En los dos primeros años del régimen democrático -de la Nueva República- la crisis fiscal y la necesidad de corregir radicalmente la forma de intervenir en la economía fueron ignoradas. Se imaginó que sería posible promover la retoma del desarrollo y de la distribución de renta a través del incremento del gasto público y del ascenso forzado de los salarios reales, es decir, a través de una versión populista y por lo tanto distorsionada del pensamiento keynesiano. El modelo de sustitución de importaciones se mantuvo. Los salarios y el gasto público aumentaron. El resultado fue el desastre del Plan Cruzado. Un plan inicialmente bien concebido que fue transformado en un caso clásico más del ciclo populista. Después del fracaso del Plan Cruzado, hubo una tentativa de ajuste fiscal, iniciada durante mi corta estadía en el Ministerio de Hacienda (1987), la cual no contó con el apoyo necesario de la sociedad brasileña, que fue testigo perplejo de la crisis. Al contrario del ajuste y de la reforma, el país, bajo la égida de una coalición política conservadora en el Congreso -el Centro- se sumergió en 1988 y 1989 en una política populista y patrimonialista, que representaba un verdadero "regreso al capital mercantil"⁽¹⁶⁾.

El capítulo de la administración pública de la Constitución de 1988 será el resultado de todas esas fuerzas contradictorias. Por un lado, ella es una reacción al populismo y al fisiologismo que recrudecen con el advenimiento de la democracia⁽¹⁷⁾. Por lo tanto, la Constitución regirá los principios de una administración pública arcaica, burocrática al extremo. Una administración pública altamente centralizada, jerárquica y rígida, en que toda la prioridad será dada a la administración central, al

(16) - Examiné ese fenómeno en un artículo en homenaje a Caio Prado Jr. Bresser Pereira, 1988). El primer documento del gobierno brasileño que definió la crisis fiscal fue el *Plan de Control Macroeconómico* (Ministerio de Hacienda, 1987).

(17) - El régimen militar siempre procuró evitar esos dos males. De un modo general, logró su intento. El fisiologismo o clientelismo, a través del cual se expresa modernamente el patrimonialismo, existía en la administración central del período militar, pero era más la excepción que la regla. Este cuadro cambia con la transición democrática. Los dos partidos victoriosos -el PMDB y el PFL- hacen una verdadera lotería de los cargos públicos. La dirección de las empresas estatales, que tendía antes a permanecer en mano de los técnicos, se somete también a los intereses políticos dominantes.

contrario de la descentralizada⁽¹⁸⁾. La Constitución de 1988 ignoró completamente las nuevas orientaciones de la administración pública. Los constituyentes y, más ampliamente, la sociedad brasileña, revelaron en ese momento una increíble falta de capacidad para ver lo nuevo. Sólo percibieron que la administración burocrática clásica, la cual había empezado a ser implantada en el país en los años 30', no había sido plenamente instaurada. Vieron que el Estado había adoptado estrategias descentralizadoras -los organismos descentralizados y las fundaciones públicas- que no encuadraban en el modelo burocrático-profesional clásico. Notaron que esa descentralización había abierto espacio para el clientelismo, principalmente a nivel de los estados y municipios -clientelismo que se había acentuado después la redemocratización. No percibieron que las formas más descentralizadas y flexibles de la administración, que el Decreto-Ley 200 había consagrado, eran una respuesta a la necesidad del Estado de administrar con eficiencia las empresas y los servicios sociales. Decidieron entonces completar la revolución burocrática, en lugar de pensar en los principios de la moderna administración pública. Al actuar así, aparentemente siguieron una lógica lineal compatible con la idea de que sería primero necesario completar la revolución mecánica, para después participar en la revolución electrónica.

Desde esa perspectiva decidieron, a través de la instauración de un “régimen jurídico único” para todos los empleados públicos civiles de la administración pública central y de los organismos descentralizados y fundaciones, tratar de igual forma a sirvientes y profesores, agentes de limpieza y médicos, porteros y administradores de cultura, policías y asistentes sociales; a través de una estabilidad rígida, ignorando que este instituto fue creado para defender el Estado y no a sus funcionarios; a través de un sistema de concursos públicos todavía más rígido, impedir que una parte de las nuevas vacantes fuesen abiertas para funcionarios ya existentes; a través de la extensión a toda la administración pública de las nuevas reglas, eliminar toda la autonomía de los organismos descentralizados y fundaciones públicas.

Por otro lado, y contradictoriamente a su espíritu burocrático racional-legal, la Constitución de 1988 permitió que una serie de privilegios fuesen consolidados o creados. Privilegios que fueron a la vez un tributo pagado al patrimonialismo todavía presente en la sociedad brasileña, y una consecuencia del corporativismo que recrudeció con la apertura democrática, llevando a todos los actores sociales a defender sus intereses particulares como si fuesen intereses generales. Lo más grave de los privilegios fue el establecimiento de un sistema de jubilación con remuneración integral, sin relación alguna con el tiempo de servicio prestado directamente al Estado. Este hecho, más el establecimiento de jubilaciones especiales, que permitieron a los empleados la jubilación temprana, alrededor de los 50 años, y, en el caso de los

(18) - Según Marcelino (1987: 11, citado por Pimenta, 1994: 155): “había un claro objetivo de fortalecer y modernizar la administración central, a partir del diagnóstico en el que hubo una fuga o escape hacia la llamada administración descentralizada, por motivos justificados o no”.

profesores universitarios, al acumular jubilaciones, elevó violentamente el costo del sistema de previsión estatal, representando una pesada carga fiscal para la sociedad⁽¹⁹⁾. Un segundo privilegio fue haber permitido que, de un golpe, más de 400 mil funcionarios “celetistas” de las fundaciones y organismos descentralizados se transformasen en funcionarios estatutarios, detentores de estabilidad y jubilación integral⁽²⁰⁾.

El retroceso burocrático ocurrido en 1988 no puede ser atribuido a un supuesto fracaso de la descentralización y de la flexibilización de la administración pública que el Decreto-Ley 200 habría promovido. A pesar de que algunos abusos habían sido cometidos en su nombre, sea en términos de excesiva autonomía para las empresas estatales, sea en términos de uso patrimonialista de los organismos descentralizados y fundaciones (donde no había la exigencia del proceso selectivo público para la admisión de personal), no es correcto afirmar que tales distorsiones puedan ser imputadas como causas de ese retroceso. En realidad él fue el resultado, en primer lugar, de una visión equívoca de las fuerzas democráticas que derrumbaron el régimen militar sobre la naturaleza de la administración pública entonces vigente. En la medida en que, en Brasil, la transición democrática ocurrió en medio de una crisis de Estado, ésta última fue erróneamente 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 esas fuerzas celebraron con el viejo patrimonialismo, siempre pronto a renovarse para no cambiar. En tercer lugar, resultó del resentimiento de la vieja burocracia contra la forma por la cual la administración central había sido tratada en el régimen militar: estaba en el momento de restablecer la fuerza del Centro y la pureza del sistema burocrático. Esa visión burocrática se concentró en la antigua SAF, que se volvió el centro de la

(19) - Estos privilegios no surgieron por casualidad: son parte de la herencia patrimonialista heredada por Brasil de Portugal. Según observa Luiz Nassif (1996): “El análisis de formación económica brasileña muestra que una de las peores plagas de la herencia colonial portuguesa fue el sueño de la seguridad absoluta, que se entrañó profundamente en la cultura social brasileña. En el plan de las personas naturales, la manifestación máxima de ese síndrome fue el sueño de la jubilación precoz y del empleo público”.

(20) - En verdad, la Constitución exigió sólo la institución del régimen jurídico único. La ley definió que este régimen único sería estatutario. En algunos Municipios la ley definió para el régimen único, el régimen “celetista”. La Constitución, a parte de eso, en el artículo 19 del ADCT, cuando confirió estabilidad a los “celetistas” con más de cinco años, no los transformó en ocupantes de cargos públicos. Bien por el contrario, exigió que fuesen instalados los mismos en cargos públicos, que presentasen “concurso de efectividad”. En este concurso de efectividad, el tiempo de servicio sería contado como “título”. El STF ha concedido preliminares suspendiendo la eficacia de las leyes estatales, que repitieron el modelo de la ley federal que transformó “celetistas” en estatutarios “de choque”. Hasta el momento nadie, sin embargo, se dispuso a argumentar la inconstitucionalidad de la ley 8.112, un monumento al corporativismo.

reacción democrática en el país, no sólo contra una administración pública moderna, sino también contra los intereses corporativistas del funcionalismo⁽²¹⁾. Finalmente, un cuarto factor se relaciona con la campaña por la desestatización que acompañó toda la transición democrática: este hecho llevó a los constituyentes a incrementar los controles burocráticos sobre las empresas estatales, que habían ganado 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 en aquellos años, pero también fue una afirmación de privilegios corporativistas y patrimonialistas incompatibles con el *ethos* burocrático. Fue, a parte de eso, una consecuencia de una actitud defensiva de la alta burocracia que, sintiéndose injustamente acusada, se defendió de forma irracional.

Estas circunstancias contribuyeron al desprestigio de la administración pública brasileña, no obstante el hecho de que los administradores públicos brasileños sean mayoritariamente competentes, honestos y dotados de espíritu público. Estas cualidades, que ellos demostraron desde los años 30', cuando la administración pública profesional fue implantada en el Brasil, fueron un factor decisivo para el papel estratégico que el Estado jugó en el desarrollo económico brasileño. La implantación de la industria básica en los años 40' y 50', el ajuste en los años 60', el desarrollo de la infraestructura y de la instalación de la industria de bienes de capital, en los años 70', de nuevo el ajuste y la reforma financiera en los años 80' y la liberalización comercial en los años 90', no habrían sido posibles si no existiesen la competencia y el espíritu público de la burocracia brasileña⁽²²⁾.

Evolución reciente y perplejidad

La crisis fiscal y la crisis del modo de intervención del Estado en la economía y en la sociedad empezaron 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 de forma imprecisa, que estaba viviendo fuera de tiempo, que el regreso al nacionalismo y al populismo de los años 50' era algo espurio, además de inviable⁽²³⁾.

(21) - Según observa Pimenta (1994: 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 corporativistas del funcionalismo, sea influenciando en la elaboración de la nueva Constitución, sea garantizando la implantación de lo que fue determinado en 1988".

(22) - Sobre la competencia y el espíritu público de la alta burocracia brasileña, ver Schneider (1994) y Gouvêa (1994). Escribí los prefacios de los dos libros en 1994, antes de pensar en ser Ministro de la Administración Federal.

(23) - Fue en ese momento, entre abril y diciembre de 1987, que asumí el Ministerio de Hacienda. Aunque haya estado siempre ligado 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 al enfrentamiento del problema. El relato de esa experiencia se encuentra en Bresser Pereira (1992).

Los constituyentes de 1988, mientras tanto, no percibieron la crisis fiscal, mucho menos la crisis del aparato del Estado. No se dieron cuenta, por lo tanto, que era necesario reconstruir el Estado. Era necesario recuperar el ahorro público. Era preciso dotar al Estado de nuevas formas de intervención más leves, en las que la competencia tuviese un papel más importante. Era 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 la hiperinflación, en 1990, al final del gobierno de Sarney, que la sociedad abrirá los ojos a la crisis. En consecuencia, las reformas económicas y el ajuste fiscal, ganan impulso en el gobierno de Collor. Será ese gobierno contradictorio, si no esquizofrénico -que al final se perdió en medio de la corrupción generalizada-, que dará los pasos decisivos en el sentido de iniciar la reforma de la economía y del Estado. Es en ese gobierno que, al final, ocurre la apertura comercial -la más exitosa e importante reforma que el país conoció desde el inicio de la crisis-. Es en él que la privatización gana nuevo impulso. Es en el gobierno de Collor que el ajuste fiscal avanzará de forma decisiva, no sólo a través de medidas permanentes, sino también a través de una sustancial cancelación de la deuda pública interna.

En el área de la administración pública, no obstante, las tentativas de reforma del gobierno de Collor fueron equivocadas. En esta área, al igual que en relación al combate de la inflación, el gobierno fracasará debido a un diagnóstico equivocado de la situación y/o porque no tuvo competencia técnica para enfrentar los problemas. En el caso de la administración pública, el fracaso se debió principalmente, a la tentativa desastrosa de reducir el aparato del Estado, despidiendo funcionarios y eliminando organismos, sin antes asegurar la legalidad de las medidas a través de la reforma de la Constitución. Al final, aparte de una reducción drástica de la remuneración de los empleados, su intervención en la administración pública desorganizó todavía más a la ya precaria estructura burocrática existente, y desprestigió a los empleados públicos, súbitamente acusados de todos los males del país e identificados con el corporativismo. En verdad, el corporativismo -es decir, la defensa de los intereses de grupos como si fuesen los intereses de la nación- no es un fenómeno específico de los funcionarios, sino un mal que caracteriza todos los segmentos de la sociedad brasileña⁽²⁴⁾.

Al inicio del gobierno de Itamar la sociedad brasileña empieza a darse cuenta de la crisis de la administración pública. Todavía existe mucha perplejidad y confusión. Un documento importante en esa fase es el estudio realizado por el Centro de Estudios de Cultura Contemporánea -CEDEC- para la Escuela Nacional de Administración

(24) - La incompetencia técnica en el área de estabilización económica se reveló en la incapacidad del gobierno de diagnosticar la alta inflación entonces existente, como una inflación inercial, que exigía solución específica, que combinase la heterodoxia con la ortodoxia.

Pública -ENAP- (Andrade y Jacoud, orgs., 1993). En la introducción de Regis de Castro Andrade (1993: 26), el resumen del diagnóstico señalado:

“La crisis administrativa se manifiesta en la baja capacidad de formulación, información, planificación, implementación y control de las políticas públicas. El rol de insuficiencias de la administración pública del país es dramático. Los empleados están desmotivados, sin perspectivas profesionales o existenciales atractivas en el servicio; la mayor parte de ellos no se inserta en un plan de carrera. Los cuadros superiores no tienen estabilidad funcional. Las instituciones de formación y entrenamiento no cumplen su papel. La remuneración es baja”.

El diagnóstico era en gran parte 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, es decir, “un sistema de administración pública descontaminado de patrimonialismo, en el que los empleados se conduzcan, según los criterios de ética pública, de profesionalismo y eficacia” (Andrade, 1993: 27). Ahora bien, no hay duda en cuanto a la importancia de la profesionalización del servicio público y de la obediencia a los principios de moralidad y del interés público. Es indiscutible el valor de la planificación y de la racionalidad administrativa. No obstante, al reafirmar valores burocráticos clásicos, el documento no se daba cuenta que de esta forma, hacía inviables 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 podrá proporcionar. Según observó Hélio Beltrão (1984: 12), “existe entre nosotros una curiosa inclinación a raciocinar, legislar y administrar teniendo en cuenta un *país imaginario*, que no es el nuestro; un país dominado por el ejercicio fascinante de la planificación abstracta, por la ilusión óptica de decisiones centralizadas...” Por otro lado, cuando empezamos 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 dominante en Brasilia a partir de la transición democrática (1985) hasta el final del gobierno de Itamar. Esa perspectiva burocrática llevó a la transformación de la FUNCEP en la ENAP -Escuela Nacional de Administración Pública- teniendo como modelo la ENA -Escuela Nacional de Administración- de Francia. Llevó en seguida a la creación de la carrera de los gerentes públicos (Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental), una carrera de altos administradores públicos, que obviamente hacía falta en Brasil, pero que recibió una orientación rigurosamente burocrática, volcada hacia la crítica del pasado

patrimonialista, al contrario de volverse hacia el futuro y a la modernidad de un mundo en rápida evolución, que se globaliza y se vuelve cada día más competitivo⁽²⁵⁾.

Bajo esa óptica el documento de la Asociación Nacional de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (1994: 7-8), que reúne a los gerentes gubernamentales públicos, afirmaba: “el verdadero problema a ser enfrentado es la pesada herencia de un proceso de reclutamiento y ubicación de los cuadros marcado simultáneamente por la falta de criterios, clientelismo y heterogeneidad en su constitución”. Ahora bien, ese es sin duda un problema grave, que el documento bien apunta. Pero es un problema antiguo y obvio que, a pesar de que debe ser resuelto, difícilmente podrá transformarse en el centro de una propuesta de reforma.

Más adecuada es la afirmación, en ese documento contradictorio y comprensivo, de que la reforma del Estado en Brasil deberá reflejar las nuevas circunstancias emergentes, entre las cuales:

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

Dos mitos burocráticos: carreras y DASs

En la medida en que la Constitución de 1988 representó un retroceso burocrático, se reveló irrealista. En un momento en que el país necesitaba urgentemente reformar su administración pública, de modo de tornarla más eficiente y de mejor calidad, acercándola al mercado privado de trabajo, fue realizado lo contrario. El servicio público se volvió más caro e ineficiente, y el mercado de trabajo público se separó completamente del mercado de trabajo privado. La separación fue proporcionada no solamente por el sistema privilegiado de jubilaciones en el sector público, sino también por la exigencia de un régimen jurídico único, que llevó a la eliminación de los funcionarios “celetistas”, y por la afirmación constitucional de un sistema de estabilidad rígido, que tornó inviable exigir el cumplimiento del trabajo de los empleados.

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 de las prácticas patrimonialistas, que eran dominantes en los regímenes precapitalistas. En Brasil, por ejemplo, había durante el Imperio la práctica de la “derrumbada”.

(25) - Un ejemplo relevante de esa perspectiva o ideología burocrática se encuentra en el análisis realizado por un joven gestor, Aldino Graef (1994), envolviendo “una propuesta de reforma administrativa democrática”.

Cuando caía el gobierno, eran demitidos no sólo los portadores de cargos de dirección, sino también muchos de los funcionarios comunes.

La estabilidad implica un costo. Impide la adecuación de los cuadros de funcionarios a las reales necesidades del servicio, al mismo tiempo que hace inviable la implantación de un sistema de administración pública eficiente, basado en un sistema de incentivos y puniciones. Se justificaba en cuanto el patrimonialismo era dominante y los servicios del Estado liberal, limitados; deja de serlo cuando el Estado crece en tamaño, pasa a realizar un gran número de servicios, y la necesidad de eficiencia para esos servicios, se vuelve fundamental, al mismo tiempo que el patrimonialismo pierde fuerza, deja de ser un valor para ser una mera práctica, de forma que la demisión por motivos políticos, se vuelve algo socialmente inaceptable. Si, aparte de socialmente condenada, la demisión por motivos políticos se hace inviable a través de una serie de precauciones, como aquellas presentes en la propuesta de enmienda constitucional del gobierno de Fernando Henrique, no habrá más justificación para mantener la estabilidad de forma absoluta, como ocurre en la burocracia clásica (26).

En Brasil, la extensión de la estabilidad a todos los empleados públicos, al contrario de limitarla sólo a las carreras donde se ejerce el poder del Estado, y el entendimiento de esa estabilidad de una forma tal que la ineficiencia, la desmotivación, la falta de disposición para el trabajo no pudiesen ser punidos con la demisión, implicaron un fuerte aumento de la ineficiencia del servicio público. Conforme se observa en el documento de la Asociación Nacional de los Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (1994: 19):

“En relación a la cuestión de la estabilidad, es esencial la revisión de su sistema de adquisición y manutención. Mantenido, como debe, la regla que los empleados solamente pueden ser demitidos por proceso judicial o administrativo, donde les sea asegurada amplia defensa, se impone volver al proceso administrativo más ágil y flexible y menos oneroso...”

El gran mérito de la Constitución de 1988 fue haber hecho obligatorio el concurso público para la admisión de todo y cualquier funcionario. Este fue sin duda un gran avance, en la medida en que dificultó la creación arbitraria de empleos públicos. También en este aspecto se verificaron las exageraciones. Se acabó con la

(26) - Mejor dicho, las justificaciones sólo podrán ser dogmáticas, como por ejemplo, la encontrada en Gurgel (1995: 85): “La idea de flexibilizar la estabilidad en el servicio público, manteniéndolo apenas para algunas funciones designadas como funciones del Estado, confunde Estado con República. No percibe que, aparte y por encima del Estado, las funciones destinadas a atender las necesidades o derechos públicos son funciones separadas de lo privado y deben ser cumplidas con equidad. Deben ser conducidas con imparcialidad -preservadas de las presiones políticas y sociales-”... La cuestión de impunidad de los empleados desidiosos, o del problema de exceso de cargos no pueden ser argumentos para una medida que pone ‘en peligro’, un principio de la moderna burocracia”.

práctica condenable de los concursos internos, pero esto implicó la imposibilidad de promover funcionarios internamente. Mientras que en el sector privado la promoción interna es una práctica consagrada, en el servicio público brasileño se tornó inviable. Por otro lado, en los cargos para los cuales sería más apropiado un proceso selectivo más flexible, además de público y transparente, se pasó a exigir todas las formalidades del concurso. Organismos descentralizados, fundaciones y hasta empresas de economía mixta, fueron forzadas a realizar concursos, cuando podrían haber sido simplemente obligadas a seleccionar sus funcionarios de forma pública y transparente.

La promoción interna fue reservada exclusivamente para el ascenso dentro de una carrera. Esta reserva partió de la propuesta de que para la instauración de un régimen burocrático clásico, es esencial el establecimiento de un sistema formal de ascenso burocrático, que comienza con un concurso público y después pasa por un largo proceso de entrenamientos sucesivos, evaluaciones del desempeño y exámenes formales. Ocurre, mientras tanto, que carreras burocráticas dignas de ese nombre, no fueron instaladas en el servicio público brasileño. Sólo entre militares, se puede hablar de carrera en Brasil⁽²⁷⁾.

Una carrera burocrática propiamente dicha dura aproximadamente 30 años, al final de la cual el servidor deberá estar ganando cerca del triple más de lo que empezó a ganar al principio de la carrera. Para llegar al tope de la misma, él tardará como mínimo 20 años⁽²⁸⁾. Ese tipo de carrera es obviamente superado en una sociedad tecnológicamente dinámica, en plena Tercera Revolución Industrial. En la Constitución de 1988, ni los empleados federales y políticos brasileños fueron capaces de reconocer abiertamente este hecho. Continuaron afirmando que el establecimiento de carreras, acompañado de un correspondiente sistema de entrenamiento y evaluación, resolvería, si no todos, la mayoría de los problemas de la administración pública brasileña. La carrera se volvió, en verdad, el gran mito de Brasilia. Mito por el cual se ruega por la instauración de las carreras, al mismo tiempo que no se cree ellas y se las destruye en la práctica⁽²⁹⁾.

(27) - Era posible también hablar de carrera entre diplomáticos. La introducción de una gratificación por desempeño en 1995, con todo, redujo drásticamente la amplitud de la carrera diplomática que, quedó así equiparada con las demás carreras civiles.

(28) - 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 adicionales por ocupación de cargo de dirección, es de dos veces y media.

(29) - Según Abrucio (1993: 74), por ejemplo, “en la administración pública federal brasileña, la cuestión de los planos de carrera es fundamental en la medida en que la mayoría de los empleados públicos brasileños carece de un horizonte profesional definido”. En ese trabajo el autor enumera de forma realista los obstáculos a la existencia de carreras. No percibe, como no lo percibía casi nadie en Brasil en esa época, que esos obstáculos derivaban menos del patrimonialismo o de la incompetencia

La destrucción de las carreras es realizada a través de la introducción de gratificaciones del desempeño que reducen radicalmente la amplitud de las carreras, es decir, la distancia porcentual entre la remuneración inicial y la final. Esa amplitud debería ser de 200 o 300%, pero en los últimos años pasó a girar en Brasil alrededor del 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 de una carrera recién creada, como la de los administradores, se redujo a 26%. A través de ese proceso de reducción de la amplitud de las carreras, ellas fueron en la práctica convertidas en simples cargos.

¿Por qué ocurrió ese hecho? Principalmente porque en verdad Brasilia no cree en su propio mito. Porque, en un mundo de transformación tecnológica acelerada, donde la competencia técnica no tiene relación con la edad de los profesionales, los empleados jóvenes no están dispuestos a esperar veinte años para llegar al tope de la carrera. Como, por otro lado, no es posible eliminar las etapas y las correspondientes carencias de tiempo de las carreras, ni se puede aumentar fácilmente el nivel de remuneración de cada carrera, lo más práctico fue reducir su amplitud, incrementando la remuneración de los niveles inferiores.

Esto no significa que no existan carreras en la administración pública brasileña. Sin duda ellas existen, según muy bien las analizó Ben Ross Schneider (1994, 1995). Son más bien carreras personales que carreras formales. Son carreras extremadamente flexibles, constituidas por funcionarios que forman la élite del Estado. Estos funcionarios circulan intensamente entre los diversos organismos de la administración y, al jubilarse, tienden a ser absorbidos por el sector privado. Si Schneider añadiese que la ocupación de DAS (cargos en comisión) fuese parte integrante de ese proceso inestable y flexible, pero más basado en el mérito de lo que él supone, tendríamos un buen cuadro del sistema de carreras informales existentes en la alta burocracia brasileña. Un cuadro que podrá ser perfeccionado con la adopción de una concepción moderna de carrera que comprenda: amplia movilidad del empleado, posibilidad de ascenso rápido a los más talentosos; estructuras en "Y" que valoricen tanto las funciones de mando como las de asesoría; versatilidad de formación y permitiendo en el entrenamiento 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. Sería una forma a través de la cual el sistema de carreras sería minado, abriendo espacio para la contratación, sin concurso, de personal sin competencia. En realidad, los DASs, al permitir la remuneración adecuada de empleados públicos -que constituyen el 75% del total de portadores del DAS, según podemos verificar en la Tabla 1-, se constituyen en una especie de carrera mucho más flexible y orientada hacia el mérito. Existe en Brasilia un verdadero

de los dirigentes políticos, y más de los cambios tecnológicos dramáticos ocurridos en el mundo, con profundas implicaciones en la reformulación de la administración pública.

mercado de DASs, a través del cual los ministros y altos administradores públicos, que disponen de los DASs, disputan con esa moneda los mejores funcionarios brasileños. Si se concreta el plan, todavía en elaboración, de reservar de forma creciente los DASs para empleados públicos, el sistema de DASs, que hoy es ya un factor importante para el funcionamiento de la administración pública federal, se transformará en un instrumento estratégico de la administración pública gerencial.

La Tabla 1 nos ofrece un buen cuadro de alta administración pública federal presente en el Poder Ejecutivo. La remuneración promedio de los administradores varía de 2.665 para los portadores de DAS-1 a 6.339 para los portadores de DAS-6. El porcentaje promedio de portadores de DAS que son empleados públicos, baja de 78,5% para el DAS-1 a 48,4% para los portadores de DAS-6. El nivel de educación aumenta con el incremento de DAS, mientras que el porcentaje de mujeres disminuye a medida que transitamos del DAS-1 al DAS-6. En total son 17.227 los portadores de DAS, correspondiendo cerca de 3% al total de empleados activos.

Tabla 1 : Ocupantes de DAS

	Cantidad de Empleados	Edad Promedio	Sexo Femenino	Nivel Superior	Empleados 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: Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado (1995).

Obs.: Incluye remuneración de cargo y de función; están considerados en el cálculo solamente los empleados efectivos.

A través de sus mitos, Brasilia justifica la ineficiencia y la baja calidad del servicio público federal. Al mismo tiempo, revela la falta de una política clara para el servicio público. Mientras 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 tornarse un sistema plenamente burocrático, ya que ese es un sistema superado, que está siendo hoy abandonado por todo el mundo a favor de una administración pública gerencial. Por ese motivo, no consigue pasar a una administración pública moderna, eficiente, controlada por resultados, volcada hacia la atención del ciudadano-cliente. Al contrario de eso, estimula un ideal superado e irrealista de implantar al final 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.

Los dos objetivos y los sectores del Estado

A partir de 1995, con el gobierno de Fernando Henrique, surge una nueva oportunidad para la reforma del Estado en general, y, en particular, del aparato del Estado y de su personal. Esta reforma tendrá como objetivos: a corto plazo, facilitar el ajuste fiscal, particularmente en los Estados y municipios, donde existe un claro problema de exceso de cuadros; a mediano plazo, tornar más eficiente y moderna la administración pública, volcándose hacia la atención de los ciudadanos.

El ajuste fiscal será realizado principalmente a través de la exoneración de funcionarios por exceso de cuadros, de la definición clara del techo remuneratorio para los empleados, y a través de la modificación del sistema de jubilaciones, incrementando el tiempo de servicio requerido, la edad mínima de jubilación, exigiéndose tiempo mínimo de servicio público y haciendo el valor de la jubilación proporcional con la contribución. Las tres medidas exigirán cambios constitucionales. La primera será aplicada en los estados y municipios, no en el Poder Ejecutivo Federal, una vez que en ella no existe exceso de cuadros. La segunda y la tercera, también en el Poder Ejecutivo Federal. Una alternativa a los retiros por exceso de cuadros, que probablemente será muy usada, será el desarrollo de sistemas de exoneración de retiro voluntario. En estos sistemas los administradores escogen la población de funcionarios posibles de exoneración y proponen que una parte de ellos se exonere voluntariamente a cambio de una indemnización y entrenamiento para la vida privada. Frente a la posibilidad inminente de retiro y de las ventajas ofrecidas para el retiro voluntario, un número sustancial de empleados se presentará⁽³⁰⁾.

La modernización o el aumento de 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 central 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 estos términos, la reforma propuesta no puede ser clasificada como centralizadora, como fue la de 1936, o descentralizadora, como pretendió ser la de 1967. Ni, nuevamente, centralizadora, como fue la contrarreforma incluida en la Constitución de 1988. En otras palabras, la propuesta no es la de continuar en el

(30) - La primera experiencia importante y exitosa de renuncia voluntaria en el servicio público brasileño, ocurrió en el Banco de Brasil en 1995. El banco contaba con 130 mil funcionarios. Seleccionó a 50 mil como posibles renunciantes y ofreció indemnización para que cerca de 15 mil funcionarios se retiraran voluntariamente. Después de una agitada intervención de los sindicatos, obteniendo resultados preliminares de jueces de primera instancia, embuidos de espíritu democrático, la política fue declarada legal. Se presentaron 16 mil para la renuncia voluntaria.

proceso cíclico que caracterizó a la administración pública brasileña (Pimenta, 1994), alternando períodos de centralización y de descentralización, sino de fortalecer la competencia administrativa del centro y la autonomía de las agencias y de las organizaciones sociales. La conexión entre los dos sistemas será el contrato de gestión, que el núcleo estratégico deberá aprender a definir y controlar, y las agencias y organizaciones sociales, a ejecutar⁽³¹⁾.

La propuesta de reforma del aparato del Estado parte de la existencia de cuatro sectores dentro del Estado: (1) el núcleo estratégico del Estado, (2) las actividades exclusivas del Estado, (3) los servicios no exclusivos o competitivos, y (4) la producción de bienes y servicios para el mercado.

En el núcleo estratégico son definidas las leyes y políticas públicas. Es un sector relativamente pequeño, formado en el Brasil, a nivel federal, por el Presidente de la República, por los ministros de Estado y la cúpula de los ministerios, responsables por la definición de las políticas públicas, por los tribunales federales encabezados por el Supremo Tribunal Federal y por el Ministerio Público. A nivel estatal y municipal existen correspondientes núcleos estratégicos.

Las actividades exclusivas del Estado son aquellas en que el “poder del Estado”, es decir, el poder de legislar y tributar, es ejercido. Incluye a la policía, las fuerzas armadas, los organismos de fiscalización y de reglamentación, y los organismos responsables por las transferencias de recursos, como el Sistema Unificado de Salud, el sistema de auxilio-desempleo, etc.

Los servicios no exclusivos o competitivos del Estado son aquellos que, aunque no envuelven el poder de Estado, el Estado los realiza y/o subsidia porque los considera de alta relevancia para los derechos humanos, o porque envuelven economías externas, no pudiendo ser adecuadamente recompensados en el mercado, a través del cobro de los servicios.

Finalmente, la producción de bienes y servicios para el mercado es realizada por el Estado, a través de las empresas de economía mixta, que operan en sectores de servicios públicos y/o en sectores considerados estratégicos.

(31) - Según Pimenta (1994: 154): “La institucionalización de la función-administración del gobierno federal ocurre durante todo el período republicano brasileño de forma cíclica...Brasil vivió un proceso de centralización organizacional en el sector público en las décadas de los 30’ a los 50’, con el predominio de la administración central y de funcionarios estatutarios. Ya en las décadas de los 60’ a los 80’ ocurrió un proceso de descentralización, a través de la expansión de administración descentralizada y de la contratación de funcionarios “celetistas”. El momento iniciado con la Constitución de 1988 indica la intención de centralizarse nuevamente (régimen jurídico único - estatutario)”.

En cada uno de esos sectores será necesario considerar (1) cuál es el tipo de propiedad y (2) cuál es tipo de administración pública más adecuada. Examinemos el primer problema.

Propiedad Estatal y privatización

En el núcleo estratégico y en las actividades exclusivas del Estado la propiedad deberá ser, por definición, estatal. El núcleo estratégico usará, aparte de los instrumentos tradicionales -aprobación de leyes (Congreso), definición de políticas públicas (Presidencia y cúpula de los ministerios) y emisión de sentencias y acuerdos (Poder Judicial)-, un nuevo instrumento, que sólo recientemente es utilizado por la administración pública: el contrato de gestión. A través del contrato de gestión el núcleo estratégico definirá los objetivos de las entidades ejecutoras del Estado y los respectivos indicadores del desempeño, y garantizará a esas entidades los medios humanos, materiales y financieros para su consecución. Las entidades ejecutoras serán, respectivamente, las “agencias autónomas”, en el sector de las actividades exclusivas del Estado, y las “organizaciones sociales” en el sector de los servicios no exclusivos del Estado.

Las actividades exclusivas del Estado deberán ser, en el principio, organizadas a través del sistema de “agencias autónomas”. Una agencia autónoma deberá tener un dirigente nombrado por el respectivo Ministro, con el cual será negociado el contrato de gestión. Una vez establecidos los objetivos y los indicadores del desempeño, no sólo los cualitativos sino también los cuantitativos, el dirigente tendrá amplia libertad para gestionar el presupuesto global recibido, podrá administrar sus funcionarios con autonomía en lo que respecta a la admisión, demisión y pago; y podrá realizar compras obedeciendo sólo a los principios generales de licitación.

En el otro extremo, en el sector de bienes y servicios para el mercado, la producción deberá ser, en principio, realizada por el sector privado. De ahí el programa de privatización en curso. Se supone que las empresas serán más eficientes si son controladas por el mercado y administradas privadamente. De ahí deriva el principio de la subsidiariedad: sólo debe ser estatal la actividad que no puede ser controlada por el mercado. Además, la crisis fiscal del Estado le retiró capacidad de realizar ahorro forzado e invertir en las empresas estatales, volviéndose aconsejable privatizarlas. Esta política está de acuerdo con la concepción de que el Estado moderno, que prevalecerá en el siglo XXI, deberá ser un Estado que regule y transfiera recursos, y no un Estado ejecutor. Las empresas pueden, en principio, ser controladas por el mercado, donde prevalece el principio del intercambio. El principio de la transferencia que rige el Estado no se aplica a ellas; por eso y debido al principio de la subsidiariedad, las empresas deben ser privadas.

Este principio no es absolutamente claro en el caso de los monopolios naturales, en el cual el mercado no tiene condiciones para funcionar. En ese caso, la privatización

deberá estar acompañada de un proceso concienzudo de regulación de precios y calidad de servicios. Tampoco está totalmente claro en el caso de los sectores monopolistas, en el que se puedan realizar grandes lucros -una forma de ahorro forzado- y en seguida reinvertirlos en su propio sector. En esas circunstancias podrá ser económicamente interesante mantener la empresa como propiedad del Estado. Las grandes inversiones en infraestructura de Brasil entre los años 40' y los años 70', fueron financiadas principalmente de esa forma. Finalmente ese principio puede ser discutido en el caso de sectores estratégicos, como es el caso del petróleo, en el que puede haber interés por una regulación estatal más cerrada, implicando en propiedad estatal. Esa es una de las razones por las cuales el gobierno brasileño decide mantener a Petrobrás bajo control estatal.

Propiedad pública no-estatal

Finalmente, debemos analizar el caso de las actividades no exclusivas del Estado. Nuestra propuesta es que la forma de propiedad dominante deberá ser la pública no-estatal.

En el capitalismo contemporáneo las formas de propiedad relevante no son sólo dos, como generalmente se piensa, y, como sugiere la división clásica del Derecho entre Derecho Público y Privado -la propiedad privada y la pública-; en realidad son tres: (1) la propiedad privada, abocada al lucro (empresas) o de consumo privado (familias); (2) la propiedad pública estatal; y (3) la propiedad pública no-estatal. La confusión no deriva de la división bipartida del Derecho, sino del hecho que el Derecho Público fue confundido o identificado con el Derecho Estatal, mientras que el Derecho Privado fue entendido como englobando las instituciones no-estatales sin fines de lucro, que en realidad, son públicas⁽³²⁾.

Con esto afirmo 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. En el plano del deber-ser lo estatal es siempre público, pero en la práctica no lo es: el Estado precapitalista era, en último análisis, privado, puesto que existía para atender las

(32) - Según observa Bandeira de Mello, (1975: 14) para el jurista ser propiedad privada o pública no es apenas un título, es la sumisión a un régimen específico jurídico: un régimen de equilibrio conmutativo entre iguales (régimen privado), o un régimen de supremacía unilateral, caracterizado por el ejercicio de prerrogativas especiales de autoridad y contenciones especiales al ejercicio de dichas prerrogativas (régimen público). "Saber si una actividad es pública o privada es una mera cuestión de indagar el régimen jurídico a que se somete. Si el régimen que la ley le atribuyó es público, la actividad es pública; si el régimen es de derecho privado, privada se denominará la actividad, sea o no, desarrollada por el Estado. En suma: no es el sujeto de la actividad, ni su naturaleza la que le otorgan carácter público o privado, es el régimen a que por ley, fue sometida". Estoy reconociendo ese hecho al considerar la propiedad pública no-estatal como regida por el Derecho Privado; ella es pública desde el punto de vista de sus objetivos, pero privada bajo el ángulo jurídico.

necesidades del príncipe; en el mundo contemporáneo lo público fue conceptualmente separado de lo privado, pero vemos todos los días las tentativas de apropiación privada del Estado.

Es pública la propiedad que es de todos y para todos. Es estatal la institución que detenta el poder de legislar y de tributar, es estatal la propiedad que es parte integrante del aparato del Estado, siendo regida por el Derecho Administrativo. Es privada la propiedad, cuando se aboca al lucro o al consumo de los individuos o de grupos. De acuerdo con este concepto una fundación “de Derecho Privado”, aunque regida por el Derecho Civil, es una institución pública, en la medida en que se dedica al interés general. En un principio, todas las organizaciones sin fines de lucro son o deben ser organizaciones públicas no-estatales⁽³³⁾. Sin duda, podríamos decir que, al final, continuamos con las dos formas clásicas de propiedad: la pública y la privada, pero con dos importantes salvedades: primero, la propiedad pública se subdivide en estatal y no-estatal, al contrario de confundirse con la estatal; y segundo, las instituciones de Derecho Privado abocadas al interés público y no al consumo privado, no son privadas sino públicas no-estatales⁽³⁴⁾.

El reconocimiento de un espacio público no-estatal se volvió particularmente importante en un momento en que la crisis del Estado profundizó una dicotomía Estado-sector privado, llevando a muchos a imaginar que la única alternativa a la propiedad estatal es la privada. La privatización es una alternativa adecuada cuando la institución puede generar todas sus recetas de venta de sus productos y servicios, y el mercado tiene condiciones de asumir la coordinación de sus actividades. Cuando esto no sucede, está abierto el espacio para el público no-estatal. Por otro lado, en el momento en que la crisis del Estado exige el re-examen de las relaciones Estado-sociedad, el espacio público no-estatal puede tener un papel de intermediación o puede facilitar el surgimiento de formas de control social directo y de asociación, que abren nuevas perspectivas para la democracia. Según lo que observa Cunill Grau (1995: 31-33):

“La introducción de lo ‘público’ como una tercera dimensión, que supera la visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta lo ‘estatal’ con lo ‘privado’, está indiscutiblemente vinculada a la necesidad de redefinir las relaciones entre Estado y sociedad... Lo público, ‘en el Estado’ no es un dato definitivo, sino un proceso de construcción, que supone a su vez la activación de la esfera pública social en su tarea de influir sobre las decisiones estatales”.

(33) - “Son o deben ser” porque una entidad formalmente pública, sin fines de lucro, puede en verdad serlo. En ese caso, se trata de una falsa entidad pública. Son comunes los casos de ese tipo.

(34) - Esas instituciones son impropriamente llamadas “organizaciones no gubernamentales”, en la medida en que los politólogos de Estados Unidos generalmente confunden gobierno con Estado. Es más correcto hablar de organizaciones no-estatales, o más explícitamente, públicas no-estatales.

Finalmente, en el sector de los servicios no exclusivos del Estado, la propiedad deberá ser, en principio, pública no-estatal. No debe ser estatal porque no envuelve el uso del poder-de-Estado. Y no debe ser privada porque presupone transferencias del Estado. Debe ser pública para justificar los subsidios recibidos por el Estado. El hecho de ser pública no-estatal, a su vez implicará la necesidad de la actividad de ser controlada de forma mixta por el mercado y por el Estado. El control del Estado será necesariamente antecedido y 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 cobro de los servicios. De esta forma, la sociedad estará permanentemente atestiguando la validez de los servicios prestados, al mismo tiempo que se establecerá el sistema de asociación o de cogestión entre el Estado y la sociedad civil.

En el Poder Ejecutivo Federal los servicios no exclusivos del Estado más relevantes son las universidades, las escuelas técnicas, los centros de investigación, los hospitales y los museos. La reforma propuesta es la de convertirlos en un tipo especial de entidad no-estatal, las organizaciones sociales. La idea es transformarlos voluntariamente, en “organizaciones sociales”, es decir, en entidades que celebren un contrato de gestión con el Poder Ejecutivo que cuenten con la autorización del Parlamento para participar del presupuesto público. Organización social no es, en realidad, un tipo de entidad pública no-estatal, sino una cualidad de esas entidades, declarada por el Estado.

El aumento de la esfera pública no-Estatal aquí propuesto no significa en absoluto la privatización de las actividades del Estado. Al contrario, se trata de ampliar el carácter democrático y participativo de la esfera pública, subordinada a un Derecho Público renovado y ampliado. Según lo observa Tarso Genro (1996):

“La reacción social causada por la exclusión, por la fragmentación, la emergencia de nuevos modos de vida comunitaria (que buscan en la influencia sobre el Estado el rescate de la ciudadanía y de la dignidad social del grupo), hacen surgir una nueva esfera pública no-Estatal... Surge, entonces, un nuevo Derecho Público como respuesta a la impotencia del Estado y de sus mecanismos de representación política. Un Derecho Público cuyas reglas son a veces formalizadas, otras no, e intentan un proceso de cogestión, que combina democracia directa -de participación voluntaria- con la representación política prevista por las normas escritas provenientes de la voluntad estatal”.

La transformación de los servicios no exclusivos del Estado en propiedad pública no-estatal y su declaración como organización social, se hará a través de un “programa de publicización”, que no debe ser confundido con el programa de privatización, en la medida en que las nuevas entidades conservarán su carácter público y su financiamiento por el Estado. El proceso de “publicización” deberá asegurar el carácter público pero de Derecho Privado de la nueva entidad, asegurándoles de esta forma, una autonomía administrativa y financiera mayor. Para

esto será necesario extinguir las actuales entidades y sustituirlas por fundaciones públicas de Derecho Privado, creadas por personas naturales. De esta manera, se evitará que las organizaciones sociales sean consideradas entidades estatales, como sucedió con las fundaciones de Derecho Privado instituidas por el Estado, y así sometidas a todas las restricciones de la administración estatal. Las nuevas entidades recibirán por cesión precaria los bienes de la entidad extinta. Los actuales empleados de la entidad se transformarán en una categoría en extinción y quedarán a la disposición de la nueva entidad. El presupuesto de la organización social será global; la contratación de nuevos empleados se realizará por el régimen de la Consolidación de las Leyes de Trabajo; las compras deberán estar subordinadas a los principios de licitación pública, pero podrán tener régimen propio. El control de los recursos estatales puestos a la disposición de la organización social se hará a través del contrato de gestión, además de estar sometido a la supervisión del organismo de control interno y del Tribunal de Cuentas.

Tipos de administración más adecuados

El objetivo general de la reforma administrativa será ir de una administración pública burocrática a la gerencial. Este cambio, mientras tanto, no podrá ser realizado de un día para otro. No deberá ocurrir con la misma intensidad en los diversos sectores. En realidad, la administración pública gerencial debe ser construida sobre la administración pública burocrática. No se trata de hacer tabla rasa de ésta, sino de aprovechar sus conquistas, los aspectos positivos que ella contiene, al mismo tiempo que se va eliminando lo que ya no sirve.

Instituciones burocráticas como la exigencia del concurso o del proceso selectivo público, de un sistema universal de remuneración, de carreras formalmente estructuradas, y de un sistema de entrenamiento, deben ser conservadas y perfeccionadas, si no implantadas, visto que hasta el día de hoy no lo fueron, no obstante toda la ideología burocrática que se apoderó de Brasilia entre 1985 y 1994. En estos términos, es necesario y conveniente continuar los esfuerzos en el sentido de la instalación de una administración pública burocrática en el país.

Estas instituciones deben ser suficientemente flexibles para no crear conflictos con los principios de la administración pública gerencial. Deben, principalmente, no impedir la recompensa del mérito personal desvinculado del tiempo de servicio y no aumentar las limitaciones a la iniciativa y creatividad del administrador público en gerenciar sus recursos humanos y materiales. Y su entrenamiento, conforme lo observa Oszlak (1995), debe estar prioritariamente relacionado con las necesidades y programas de un nuevo Estado que se quiere implantar, al contrario de subordinarse a las etapas de una carrera, como lo quiere la visión burocrática.

Por otro lado, 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 lo tanto, en el núcleo estratégico, donde esas características son muy importantes, ella deberá estar todavía 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 empleados y de ciudadanos-clientes o usuarios involucrados, el peso de la administración pública burocrática deberá ir disminuyendo hasta que prácticamente desaparezca en el sector de las empresas estatales. Según lo observa Roberto Cavalcanti de Albuquerque (1995: 36):

“Es dudoso que ese nuevo paradigma (al que Albuquerque llama ‘paradigma empresarial del gobierno’, en oposición al ‘paradigma de gestión político-administrativa’)... deba sustituir enteramente, en especial en los organismos que directamente ejercen los poderes conferidos al Estado, el modelo de gestión político-administrativa”.

La reforma de la administración pública será ejecutada en tres dimensiones: (1) una dimensión institucional-legal, a través de la cual se modifican las leyes y se crean o modifican instituciones; (2) una dimensión cultural, basada en el cambio de los valores burocráticos hacia los gerenciales; y (3) una dimensión-gestión.

En la dimensión institucional-legal será necesario modificar la Constitución, las leyes y reglamentos. En un país cuyo Derecho tiene origen romano y napoleónico, cualquier reforma del Estado implica una amplia modificación del sistema legal.

La dimensión cultural de la reforma significa, por un lado, sepultar de una vez al patrimonialismo y, por otro, ir de la cultura burocrática hacia la gerencial. He dicho que la cultura patrimonialista ya no existe en Brasil, porque sólo existe como práctica y no como valor. Esta afirmación, no obstante, es imprecisa, puesto que las prácticas son también parte de la cultura. El patrimonialismo, hoy presente bajo la forma de clientelismo o de fisiologismo, continua existiendo en el país, aunque siempre condenado. Para completar la erradicación de ese tipo de cultura pre-capitalista no basta condenarla, sino también castigarla.

Por otro lado, el adelanto representado por la transición hacia la cultura gerencial es un proceso complejo, pero que ya está ocurriendo. Todo el debate que hubo en 1995 sobre la reforma constitucional del capítulo de administración pública fue un proceso de cambio de cultura.

Finalmente, la dimensión-gestión será la más difícil. Se trata aquí de poner en práctica las nuevas ideas gerenciales, y de ofrecer a la sociedad un servicio público efectivamente más barato, mejor controlado, y de mejor calidad. Para esto la creación de las agencias autónomas a nivel de las actividades exclusivas de Estado, y de las organizaciones sociales en el sector público no-estatal, serán las dos tareas estratégicas. Inicialmente tendremos algunos laboratorios, donde las nuevas prácticas administrativas sean atestiguadas con el apoyo del Ministerio de Administración Federal y de Reforma del Estado, aunque después es de esperarse, que las propias

unidades que deben ser transformadas y los respectivos núcleos estratégicos tomen la iniciativa de la reforma.

Perspectivas de la reforma

Un año después de iniciada, puedo afirmar hoy que las perspectivas con relación a la reforma de la administración pública son muy favorables. Cuando el problema fue colocado por el nuevo gobierno, al inicio de 1995, la reacción inicial de la sociedad fue de descrédito, si no de irritación. En realidad, cayó una tormenta sobre mi. La prensa adoptó una actitud escéptica, más bien abiertamente agresiva. Varias personas me sugirieron que “debería hablar menos y hacer más”, como si fuera posible cambiar la Constitución sin previamente realizar un amplio debate. Atribuí esa reacción a la natural resistencia hacia lo nuevo. Estaba proponiendo un tema nuevo para el país. Un tema que jamás había sido discutido ampliamente. Que no fuera objeto de discusión pública en la Constituyente. Que no se definiera como problema nacional en la campaña presidencial de 1994. Que sólo constaba marginalmente en los programas de gobierno. En síntesis, que no estaba en la agenda del país⁽³⁵⁾.

La resistencia hacia lo nuevo debe ser sumada a un segundo factor. Según Przeworski (1995), el éxito de la reforma del Estado depende de la capacidad de cobro a los ciudadanos. La cultura política en el Brasil siempre fue más autoritaria que democrática. Históricamente el Estado no era visto como un organismo al lado de la sociedad, proveniente de un contrato social, si no como una entidad por encima de la sociedad. De esta forma, según lo observa Luciano Martins (1995a: 35), “la responsabilidad política por la administración de los recursos públicos fue raramente exigida como un derecho de ciudadanía. En verdad, el principio de que *no hay tributación sin representación* es completamente extraño a la cultura política brasileña”. No constituye sorpresa, por lo tanto, que la reacción inicial a las propuestas, cuando ellas estaban todavía siendo formuladas, fue muy negativa.

Mientras tanto, después de algunos meses de insistencia por parte del gobierno en discutir cuestiones como la estabilidad de los empleados, su régimen de trabajo, su sistema de seguridad social, y los techos de remuneración, comenzaron a surgir los apoyos: de los gobernadores, de los prefectos, de la prensa, de la opinión pública, y de la alta administración pública. A finales de 1995, había una convicción de que no sólo la reforma constitucional tenía amplia condición para ser aprobada por el Congreso, sino también que era fundamental para el ajuste fiscal de los estados y municipios, además de ser esencial para promover la transición de una administración pública burocrática, lenta e ineficiente, a una administración pública gerencial,

(35) - Para ser más preciso, artículos como la revisión de la estabilidad del empleado, constaban de propuestas de enmienda constitucional del Gobierno de Collor; fueron producto, en gran parte, del trabajo de sectores iluminados de la burocracia, preocupados en dotar a aquel gobierno de un programa mejor estructurado en su segunda etapa, después de una amplia reestructuración ministerial.

descentralizada, eficiente, abocada a la atención de los ciudadanos. La resistencia a la reforma se localizaba entonces apenas en dos extremos: por un lado, en los sectores medios y bajos del funcionariado, en sus representantes corporativos sindicales y partidarios, que se juzgan de izquierda; por otro lado, en el clientelismo patrimonialista todavía vivo, que temía por la suerte de sus beneficiarios, muchos de los cuales son “cabos” electorales o familiares de los políticos de derecha.

En el proceso de reforma, el apoyo de la alta burocracia es fundamental -un apoyo que se está obteniendo-. En Inglaterra, por ejemplo, la reforma sólo se hizo posible cuando la alta administración pública británica decidió que era hora de reformar, y que para ésto una alianza estratégica con el Partido Conservador, que asumiera el gobierno en 1979, era conveniente. Más ampliamente es fundamental el apoyo de las élites modernizadoras del país, que necesariamente incluye la alta administración pública. Según lo observa Piquet Carneiro (1993: 150):

...en las dos reformas administrativas federales (1936 y 1967), “estuvo presente la acción decisiva de una élite de administradores, economistas y políticos -autoritarios o no- apegados al tema de la modernización del Estado, y entre ellos prevaleció el diagnóstico común de que las estructuras existentes eran insuficientes para institucionalizar el proceso de reforma”.

Después de un período natural de desconfianza para las nuevas ideas, este apoyo viene ocurriendo bajo las más diversas formas. Ello parte de la convicción generalizada de que el modelo implantado en 1988 fue irrealista, y agravó el problema en vez de resolverlo. El gran enemigo no es sólo el patrimonialismo sino también el burocratismo. El objetivo de instalar una administración pública burocrática en el país continúa vivo, ya que jamás se logró completar esa tarea; pero en 1995 quedó claro que, para ello, es necesario dar un paso más allá y caminar en dirección de la administración pública gerencial, que engloba y flexibiliza los principios burocráticos clásicos.

Referencias

- Abrucio, Fernando L. (1993) “Profissionalização”. En Andrade y Jacoud, orgs. (1993).
- Andrade, R. y L. Jacoud, orgs. (1993) *Estrutura e Organização do Poder Executivo*-Volumen 2. Brasilia: Escuela Nacional de Administración Pública -ENAP.
- Andrade, Regis (1993) “Introdução”. En Andrade y Jacoud, orgs. (1993).
- Asociación Nacional de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (1994) “Reforma do Estado e Administração Pública: Diagnósticos e Propostas para o Novo Governo”. Mimeo, octubre de 1994, versión 2.
- Bandeira de Mello, Celso Antonio (1975) *Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*. Revista de los Tribunales, São Paulo.
- Barzelay, Michael (1992) *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Beltrão, Hélio (1984) *Descentralização e Libertade*. Río de Janeiro: Récord.
- Bertero, Carlos Osmar (1985) *Administração Pública e Administradores*. Brasília: FUNCEP, 1985.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1992) “Contra a Corrente: a Experiencia no Ministério de Fazenda”. *Revista Brasileira de Ciencias Sociales*, n.19, julio de 1992. Testimonio al Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro (presentado en septiembre de 1988).
- Cardoso, Fernando Henrique (1996) “Globalização” .Conferencia pronunciada en Nueva Delhi, India, Enero 1996. Publicada en *O Estado de São Paulo*, 28 de Enero de 1996.
- Cavalcanti de Albuquerque, Roberto (1995) “Reconstrução e Reforma do Estado”. En Velloso y Cavalcanti de Albuquerque, orgs. (1995).
- Cunill Grau, Nuria (1995) “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos”. Revista del Clad “Reforma y Democracia”, n.4, julio de 1995.
- 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.
- Fairbrother, Peter (1994) *Politics and the State as Employer*. Londres: Mansell.
- Frischtak, Leila L. (1994) “Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries”. Technical Paper n.254. World Bank: Washington.
- Genro, Tarso (1996) “A Esquerda e un Novo Estado”. *Folha de São Paulo*, 7 de Enero de 1996.
- Gouvêa, Gilda Portugal (1994) *Burocracia e Elites Dominantes do País*. São Paulo: Paulicéia.

- Graef, Aldino (1994) “Nova Fase do Capitalismo de Estado”. *Cadernos ENAP* 2(4), Diciembre de 1994: *Reforma do Estado*.
- Gurgel, Cláudio (1995) “Reforma do Estado: Weber e a Estabilidade”. *Archétipon*, 4(10), 1995 (Rio de Janeiro: Faculdades Cândido Mendes).
- Holanda, Nilson (1993) “A Crise Gerencial do Estado Brasileiro”. En João Paulo Reis Velloso, org. (1993) *Brasil: a Superação da Crise*. São Paulo: Nobel.
- Huntington, Samuel P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Ketl, D. and J. Dilulio (1994) *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management.
- Ketl, Donald F, (1994) *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, Agosto 1994.
- Marcelino, Gileno Fernandes (1987) *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília: Imprensa Nacional.
- Martins, Luciano (1973) *Pouvoir et Développement Economique*. Paris: Editions Anthropos, 1976. Tesis de doctorado de Estado. Universidad de París V, 1973.
- Martins, Luciano (1985) *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Nassif, Luís (1996) “O Brasil e o Mito da Seguranza”. *Folha de São Paulo*, 7 de Enero de 1996.
- Nunes, Edson de Oliveira (1984) *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil : Uneven State Building and the Taming of Modernity*. Ph D. dissertation, Department of Political Science, University of Berkeley.
- Osborne, D. y T. 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*, año 46, vol.119, n.1, Enero de 1995.
- Pimenta, Carlos César (1994) “Aspectos Recentes da Organização e das Políticas de Modernização da Função Pública Federal”. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, 28(2), Abril de 1994.
- Piquet Carneiro, João Geraldo (1993) “Requisitos Políticos e Técnicos da Reforma do Estado”. En João Paulo Reis Velloso, org. (1993).
- Santos, Luiz Alberto (1995) “Modelo Brasileiro para a Organização da Alta Administração”. Brasília: *Revista do Serviço Público*, 119(2) Mayo 1995.

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*, Año 46, vol. 119, n.1, Enero de 1995.