

INTRODUCCIÓN

UNA REFORMA PARA LA CIUDADANÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TRES FORMAS HISTÓRICAS

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

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

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

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

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

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

REFORMA BUROCRÁTICA Y REFORMA GERENCIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TRES DIMENSIONES

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

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

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

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

PLAN DEL LIBRO

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

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

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

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

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

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

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

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