

PREFACIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fernando Henrique Cardoso