

CAPÍTULO 1

CRISIS DEL ESTADO Y RESPUESTAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA GRAN CRISIS

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

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

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

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

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

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

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

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

DOS ALIANZAS SUCESIVAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RESPUESTAS A LA CRISIS EN EL BRASIL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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