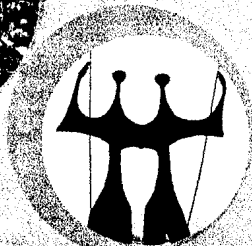




LA REFORMA
DEL ESTADO BRASILEIRO
Y EL DESARROLLO



*Luis C. Bresser-Pereira
y Regina Silva P.*



LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

Profesor emérito de La Fundación Getúlio Vargas, editor de la Revista de Economía Política, y profesor asociado de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales. Fue profesor visitante de la Universidad de Oxford. Ex-Ministro de Hacienda, de Administración Federal y Reforma del Estado y de Ciencia y Tecnología, y ex-Secretario de Gobierno.



REGINA SILVIA PACHECO

Profesora permanente de Administración Pública y Gobierno en la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo de la Fundación Getulio Vargas -EAESP-FGV. Integra el Consejo Pedagógico del Instituto de Gobernanza Social. Fue miembro del equipo de dirigentes del Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado y representante de Brasil en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Es maestra y doctora por la Universidad de París XII, y sus áreas de investigación son: reforma del Estado, regulación, relaciones intra e intergubernamentales, gestión pública, contratación de resultados en el sector público, y dirigentes públicos.

En Brasil nos enfrentamos a una crisis que evidencia las diferencias entre estado y gobierno: la crisis paraliza el gobierno, pero el Estado y sus instituciones de derecho siguen funcionando - el sistema de leyes, la justicia y el servicio público. La crisis muestra, al mismo tiempo, que el país necesita buenos gobiernos, es decir, necesita personas y partidos políticos competentes que dirijan el Estado, pero que ya disponen de un estado democrático dotado de instituciones estables. Sugiere también la importancia de un Estado fuerte y dotado de legitimidad política para hacer frente a eventuales crisis. El presente texto pretende analizar los presupuestos y requisitos de un Estado fuerte, dentro de un contexto democrático. No abordará la dimensión de la crisis de gobierno. Parte de

la suposición de que el Estado es por excelencia el instrumento de acción colectiva de la sociedad, y por lo mismo una institución fundamental para el desarrollo de una nación. Las instituciones son fundamentales para el desarrollo económico, siendo naturalmente el propio Estado moderno la más importante de estas, en la medida en que este es su instrumento de acción colectiva por excelencia. El Estado es un instrumento positivo de desarrollo en la medida en que estimula la inversión en capital físico y humano, y el progreso técnico y científico, pero también puede resultar siendo un obstáculo si, por el contrario, sus instituciones establecieran el privilegio y favorecerán la captura del patrimonio público.

Asumiendo que el Estado es una institución fundamental para el desarrollo »



nacional, iniciaremos con una breve concepción de lo que entendemos por Estado fuerte en contexto democrático. En seguida, discutiremos las ideas que hace más de un siglo guiaron la organización del aparato de Estado, buscando separar lo público de lo privado: las reformas del servicio público o las reformas burocráticas, emprendidas en la segunda mitad del siglo XIX en Europa y en Estados Unidos y traídas a Brasil en 1930. Entre tanto, aquellas ideas de más de un siglo hoy ya no son suficientes para garantizar un mejor desempeño de las organizaciones públicas, de forma compatible con un Estado fuerte y democrático. En las últimas dos décadas surgieron nuevas propuestas en varios países: las reformas gerenciales o reformas de gestión pública que constituyen, por lo tanto, el segundo gran tipo de reformas administrativas en la histo-

ria del Estado moderno. En Brasil, la reforma gerencial comenzó en 1995.

El texto está estructurado de la siguiente manera: luego de analizar las dimensiones de su organización, instrumentos y gestión de personal, dialogando con la tesis de la reforma burocrática o del servicio público, pasaremos a las propuestas de reforma emprendidas en Brasil en la última década, sus avances conceptuales e institucionales, y su baja implementación -o retroceso reciente.

Finalmente, buscaremos las causas del gran aumento de la carga tributaria ocurrido en Brasil en los últimos 25 años, al mismo tiempo en que en la economía había crecido las tasas sustancialmente más bajas. Rechazaremos la idea de que ese aumento fue provocado sobre todo por la ineficiencia de la máquina del Estado, atribuyendo el aumento a »

dos factores principales: la decisión tomada por las fuerzas democráticas, a partir de la transición de 1985 a la democracia, de aumentar el gasto social para reducir la desigualdad social existente en Brasil, y el aumento abusivo de las tasas de interés ocurrido en este periodo.

Consideramos que las reformas sustentadas en el aparato del Estado, en la dirección iniciada en 1995 con el Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado (MARE, 1995), articuladas en torno a cambios sustanciales en la gestión macroeconómica, serán capaces de redireccionar el Estado brasileño hacia su trayectoria de institución fundamental para el desarrollo¹. Gran Bretaña fue el país que más avanzó en la reforma de la gestión pública desde mediados de los años 80, cuando esta empezó, mientras que en Francia y en Alemania hasta hoy no la han realizado. Suponemos que el desempeño económico claramente superior del primer país, comparado con el de los otros dos, es debido en gran parte, a ese factor.

Este texto trae dos ideas centrales: la primera habla de que reformar el Estado brasileño hoy va más allá de implantar la administración burocrática clásica: es necesario reformar la estructura del Estado y los instrumentos de gestión de la cosa pública. Esa reforma es esencial para tornar el Estado más eficiente

¹ La discusión sistemática de esta reforma se encuentra en Bresser-Pereira, 1998.

y por lo tanto para permitir que con la misma cantidad de recursos, este pueda realizar servicios de mejor calidad y en mayor extensión. Permitirá, además de eso, reducir la carga tributaria, que es excesiva en Brasil, a pesar de que es una equivocación atribuir esa desigualdad principalmente a la ineficiencia del Estado en el Brasil actual, entre el tamaño del Estado, medido en términos de carga tributaria y el nivel de desarrollo del país. Comenzaremos discutiendo lo que entendemos por Estado fuerte y democrático.

Un Estado fuerte – en el siglo XXI

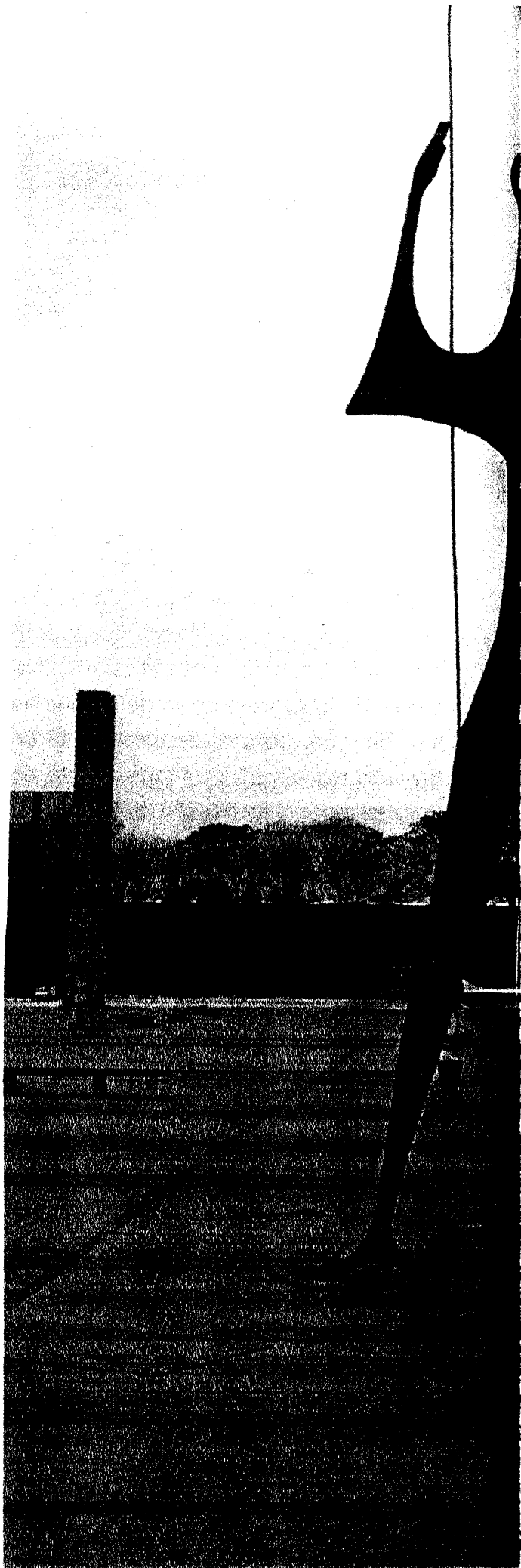
La expresión “Estado fuerte en el siglo XXI” parece paradójica. Desentona del mainstream conservador que se impuso a partir del final de los años 70, el cual proclamó el mercado auto-regulado y atacó el Estado y la política en nombre de la eficiencia. Afirmamos, entre tanto, que la inserción competitiva de los Estados-nación en el escenario global requiere un Estado capaz de apoyar a las empresas nacionales y de defender los intereses de la nación. Tal afirmación se basa en el entendimiento de que la globalización tiene impactos importantes sobre los Estados-nación, pero está lejos de significar su fin o su irrelevancia. Entre los que critican esta idea, tenemos los que simplemente niegan que haya novedad en el proceso, siendo que a finales del siglo XIX tuvimos una »

“primera globalización”², y los más realistas que limitan la extensión del proceso, para mostrar que “la muerte de las economías nacionales fue grandemente exagerada”³. En esa línea, Giddens (2000: 91) se contrapone a los escépticos- que insisten en ignorar los efectos de la globalización, pero también a los radicales- que afirman el fin del Estado-nación. Para ese autor, la globalización es un fenómeno que modifica profundamente las instituciones (y la vida cotidiana); afirma que “nuestro mundo en descontrol no necesita de menos, y si de más gobierno- y esto solo lo pueden proveer las instituciones democráticas”. Si es un error descalificar la globalización, no admitiendo que en la segunda mitad del siglo XX presenciamos un enorme salto en el proceso de internacionalización, lo es más aún reconocer el proceso histórico y ver en él el comienzo del fin del Estado-nación. La verdad es que actualmente los Estados nacionales se volvieron aún más estratégicos en el plan económico, porque finalmente la globalización no es más que la fase del capitalismo en la cual los países compiten a nivel mundial en el plan comercial, financiero y tecnológico apoyando sus respectivas empresas.

El Estado fuerte y democrático en el siglo XXI debe reunir un conjunto de características políticas, financieras y organizacionales. Es el Estado de dere- »

² Paulo Nogueira Batista Jr. (1998)

³ Robert Wade (1996).



cho o el imperio de la ley. Se basa en un sistema constitucional legal dotado de legitimidad y efectividad, donde las instituciones corresponden a las estructuras sociales y económicas existentes. Sus instituciones son democráticas; permiten elegir gobiernos con legitimidad política. Estos temas remiten a la reforma política necesaria desde el punto de vista financiero; es un Estado fiscal y monetariamente fuerte con sus finanzas basadas en equilibrio fiscal y dotado de moneda estable. Aquí se encajan reformas en el área tributaria y de seguridad social. Desde el punto de vista organizacional, el concepto de Estado fuerte remite a una estructura administrativa y a un servicio público fuerte- estamos aquí delante de los requisitos de la reforma del aparato de Estado. Este es el foco del presente texto. Pero, ¿qué reforma necesitamos?

¿Cuál reforma de Estado?

Es sobresaliente y persistente la idea de que un Estado fuerte requiere un servicio público de carrera, formado por cuerpos profesionales permanentes, cuyos integrantes son reclutados por el mérito y mantenidos por una buena política de personal. Se espera que la gran mayoría de los cargos públicos sea ocupada por profesionales integrantes de tales carreras, y no nombrada según criterios estrictamente políticos, nepótico o clientelistas. Esa visión prevalece aún hoy entre científicos polí- »

ticos, juristas, formadores de opinión y el sentido común. Un consenso bastante difundido sustenta la necesidad de separar la administración pública de la política- volviendo a los temas clásicos de comienzos de siglo, defendidos por Max Weber, en el contexto europeo, y Woodrow Wilson, del otro lado del Atlántico.

Estos son, sin duda, requisitos importantes y necesarios. Sin embargo, argumentamos que hoy en día son insuficientes para caracterizar un Estado fuerte y dirigido a las demandas de la sociedad.

Aquellos requisitos constituyeron el contenido de la primera gran reforma del Estado- la de la constitución de la administración burocrática, o reforma del servicio público profesional, emprendida a lo largo del siglo XIX y comienzos del siglo XX, en la mayoría de los países europeos y norteamericanos más avanzados- que tornó el aparato de Estado más profesionalizado y más efectivo, pero no precisamente más eficiente. En Brasil iniciamos los intentos de implementar la reforma burocrática en 1930. Estos intentos fueron incompletos, con significativos avances a partir de la constitución de 1988 – cuando el concurso público fue generalizado como una regla de ingreso para los cargos permanentes del Estado. Sin embargo, fueron aún más tímidos los avances relacionados con la autonomía de la burocracia- y la expresión “anillos bu-

rocráticos” remite directamente a eso. Politización e intermediación de intereses fueron marcas de la burocracia brasilera señaladas por varios autores a lo largo del siglo XX.

Hoy, a partir de la reforma de la gestión pública o reforma gerencial del Estado, que comenzó en los años 80 en Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, los requisitos para un servicio público y profesional y competente son más extensos que los clásicos - ingreso por concurso y promoción por mérito. Una política de recursos humanos que sustente el alto desempeño de organizaciones públicas que se requiere hoy en día, además de los requisitos clásicos, una política salarial con remuneraciones compatibles con las practicadas por el mercado privado, capacitación continuada, reglas flexibles, abarcando un cuerpo sensato y calificado de profesionales (Longo, 2004). Aun así, tal contenido es insuficiente, conforme demostraron las reformas emprendidas por varios países en las últimas dos décadas del siglo XX. Tales reformas abarcaron otros dos campos complementarios de innovaciones: uno relativo a la organización y macroestructura del Estado y otro relativo a nuevos instrumentos de gestión (OECD, 2005).

La organización y macroestructuras adecuadas al Estado fuerte y democrático se concretiza cuando las entidades estatales realizan apenas las funciones que son propias de las mismas, descen- »

“La organización y macroestructuras adecuadas al Estado fuerte y democrático se concretiza cuando las entidades estatales realizan apenas las funciones que son propias de las mismas”.

tralizando sus actividades no exclusivas, especialmente los servicios sociales y científicos que presta a organizaciones sin fines lucrativos y delegando actividades de apoyo a empresas privadas.

En las actividades exclusivas de Estado, las reformas promovieron la agencificación: constitución de agencias movidas por una finalidad específica, separada de los ministerios y departamentos formuladores de políticas, conectadas a ellos por medio de acuerdos previos de resultados a ser alcanzados- los contratos de gestión o cartas de servicio⁴. La literatura señala cuatro razones principales que llevaron a la constitución de agencias: la búsqueda de economía, los objetivos visando eficiencia, la mejora del proceso decisorio sobre el presupuesto público y también los propósitos de transparencia y mayor responsabilidad o accountability por los resultados (OECD, 2004; 2005). En los países de la OCDE, las agencias ya responden por aproximadamente 50% del personal y del gasto público. En el Reino Unido, donde el proceso de “agenciación” se inicio en 1988, hoy son 131 agencias, responsables por más del 75% de los empleados públicos. En Holanda, en 2004, las agencias respondían por

el 80% de los empleos en el sector público. Corea, que inició su proceso en 1999, contaba en 2004 con 23 agencias, reuniendo 5000 funcionarios con recursos equivalentes al 7% del presupuesto del Estado.

Por otro lado, cuando se trata de actividades no exclusivas del Estado, que no involucran el uso del poder de Estado, la tendencia en las reformas gerenciales es la de la “publicización”, es decir, la contratación de los servicios con organizaciones sin fines lucrativos, publicas no estatales, del tercer sector. En Brasil, cuando esas organizaciones celebran contratos de gestión con el Estado, son llamadas “organizaciones sociales”. Más ampliamente, esa tendencia se expresa en un número creciente de sociedades entre el Estado y las organizaciones públicas no estatales a través de las cuales la financiación es principal y exclusivamente responsabilidad del Estado, pero la ejecución del servicio es atribuida a las organizaciones más cercanas a los usuarios de los servicios, y dotadas de mayor flexibilidad gerencial.

En lo que se refiere a los nuevos instrumentos de gestión la idea central es tornar el gestor público más autónomo y con más responsabilidad; es darle »

⁴ Ver Jann & Reichard (2002); Trosa (2001); Pacheco (2004).

mayor libertad para tomar decisiones visando alcanzar los objetivos establecidos, y después cobrarle los resultados. En esa dirección, además del contrato de gestión, han sido largamente utilizadas herramientas dirigidas a la mensuración y comparación de resultados⁵, a la competición administrada por la excelencia, la planificación y gestión estratégica de organizaciones públicas⁶, a la transparencia y accountability⁷. Se multiplican también las políticas dirigidas al desarrollo de gerentes y dirigentes públicos. Los nuevos contenidos dados a la gestión de recursos humanos, las innovaciones introducidas en la macroestructura y nuevos formatos organizacionales, además de instrumentos inspirados en la administración de empresas y adaptados para el sector público, hacen parte de las reformas en curso emprendidas en varios países en las últimas dos décadas.

Iniciada por el gobierno conservador de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, esta reforma fue muchas veces identificada con las propuestas neoliberales visando el Estado mínimo. Sin embargo, los mismos principios y directrices fueron adoptados por gobiernos progresistas, como por ejemplo en los paí-

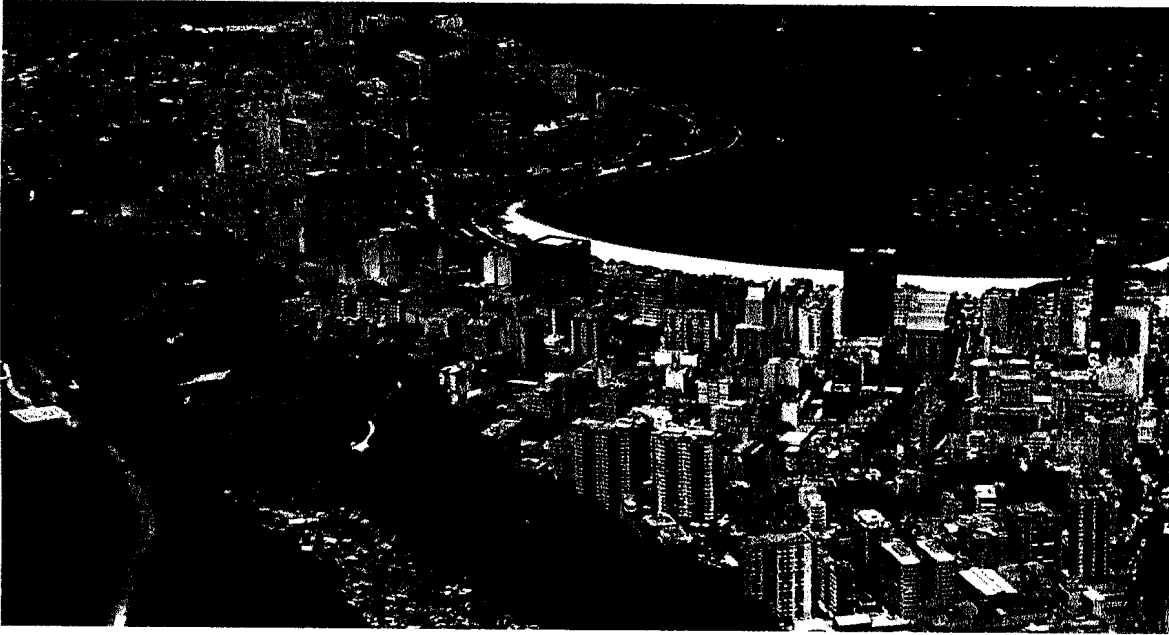
⁵ Indicadores de productos (outputs) y de impactos (outcomes). Ver Trosa, 2001. Investigación de La OCDE realizada en 2003 reveló que 80% de sus países-miembros utilizaban contratos de resultados especificando productos para ser entregados al público – ver OECD, 2004a.

⁶ Con destaque para el BSC – Balanced Scorecard.

⁷ Bajo varios formatos de prestación de cuentas, ver CLAD (2000). En una investigación realizada por la OCDE en 2003, los países-miembro informaron que hacen públicos los resultados de desempeño mensurados, con excepción del 10% entre estos. Ver OECD, 2004.

ses nórdicos, o iniciados por gobiernos conservadores, y tuvieron su implementación continuada bajo gobiernos progresistas que los sucedieron, como es el caso de Gran Bretaña. Otros casos contribuyeron para difundir la imagen de la reforma asociada al ideario neoliberal. En Nueva Zelanda, durante el periodo en que el partido conservador estuvo en el poder en los años 90, la reforma de la gestión pública asumió un carácter neoliberal al pretender sustituir el Estado por el mercado. Entre tanto, el gobierno laboral que le siguió eliminó los excesos de la reforma, y le dio continuidad. En todos los casos, lo que quedó claro es que solo tienen sentido las reformas que fortalezcan el estado, no las que lo debiliten. La reforma en Nueva Zelanda lo debilitó por un tiempo, lo que llevo a los electores a punir esa forma de actuar y elegir otro gobierno orientado hacia el fortalecimiento del Estado y de su acción social.

Las reformas de la gestión pública, vistas de forma agregada en los más diversos contextos donde son aplicadas, no tienen el objetivo principal de disminuir el tamaño del Estado en cuanto al presupuesto. Esto significa que no busca reducir el estado medido por la carga tributaria (receta) o por el gasto público (gasto). Esto se debe a que, a pesar de proponer nuevos formatos organizacionales (públicos no estatales) y nuevos vínculos de trabajo (próximos a los del sector privado) en el sector público, no buscan alejar al Estado de »



la financiación de tales actividades. En Gran Bretaña, por ejemplo, desde que el gobierno laboral se posesionó en 1997, la carga tributaria aumentó cinco puntos porcentuales, estas reformas buscan, en realidad, medios de promover mayor eficiencia y eficacia de tales actividades, contribuyendo para elevar el desempeño de las organizaciones públicas- estatales y no estatales-. La reforma de la gestión pública crea nuevas instituciones y define nuevas prácticas que permiten transformar burócratas clásicos en gestores públicos. El objetivo central es reconstruir la capacidad del Estado, haciéndolo más fuerte desde el punto de vista administrativo, creando de este modo las condiciones para que sea también más fuerte en términos fiscales y en términos de legitimidad democrática.

La lógica de esta segunda gran reforma de la administración pública, emprendida a partir de la década de los 80

se basa, primero, en la revisión de la estructura administrativa, transfiriendo a agencias más autónomas actividades exclusivas de carácter más ejecutivo que de formulación de políticas, y para organizaciones públicas no estatales los servicios sociales y científicos que el Estado presta; segundo, en el cambio de los instrumentos de gestión, haciendo que los gestores sean más capaces de adecuar su acción a los constantes cambios que están ocurriendo en un ambiente social y técnico en rápida transformación. Veremos, a continuación, cómo tales propuestas fueron introducidas en Brasil, sus características específicas y su implementación.

Brasil: estrategia de la reforma 1995-1998

Las propuestas de reforma dirigidas al incremento de la capacidad del Estado, de acuerdo con lo descrito anterior- »

mente, fueron introducidas en Brasil en 1995, con el Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado – PDRAE), elaborado por el MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado). Abarcaron tres dimensiones:

- a) Una dimensión institucional-legal, dirigida hacia la reforma del cuadro jurídico-normativo del sector público y a la creación de nuevos formatos organizacionales- las agencias autónomas y las organizaciones sociales, además de las OSCIPs –organizaciones de la sociedad civil de interés público⁸;
- b) La introducción de nuevos instrumentos de gestión (contratos de gestión, contabilidad gerencial y de costos, planificación y gestión estratégica, análisis y mejoría de procesos, procedimientos de gestión por la calidad, entre otros), para viabilizar el par de atributos “autonomía x responsabilidad” por medio de concesiones de flexibilidades administrativas a los gestores públicos, combinadas con nuevas formas de control (control social, control por resultados, competición administrada) y canales de accountability⁹;

⁸ La propuesta de creación de las OSCIPs resultó de las jornadas de interlocución con el Tercer Sector conducidas por el Consejo de la Comunidad Solidaria. Por lo tanto, no fue generada por el MARE. Sin embargo, su concepción y su principal instrumento contractual de resultados con el sector público- el “término de parceria”- tienen inspiraciones claras en los mismos principios que orientaron el Plan Director de Reforma del Aparato del Estado. Ver Ferrarezi, 2000.

⁹ Ver Bresser Pereira, 2004.

- c) Una dimensión cultural, de cambio de mentalidad, buscando pasar de la desconfianza generalizada que pesa sobre los administradores públicos a un grado de confianza, que, a pesar de ser limitado, está combinado con un mayor compromiso con resultados positivos; aquí, la estrategia fue la capacitación masiva y permanente de gerentes y servidores públicos.

El cuadro 1 resume las propuestas del Plan Director.

Uno de los principios fundamentales de la reforma de 1995-1998 es el de que el Estado sólo debe ejecutar directamente las tareas que son exclusivas del Estado, que involucran el empleo del poder de Estado, o que apliquen los recursos del Estado. Entre las tareas exclusivas del Estado, sin embargo, se debe distinguir las tareas centralizadas de formulación y control de las políticas públicas y de la ley a ser ejecutadas por secretarías o departamentos del Estado, de las tareas de ejecución, que deben ser descentralizadas para agencias ejecutivas y agencias reguladoras autónomas.

Todo los demás servicios que la sociedad decide proveer con los recursos de los impuestos no deben ser realizados en el ámbito de la organización del Estado por servidores públicos, pero sí deben ser contratados con terceros. Los servicios sociales y científicos para los cuales los respectivos mercados son particularmente imperfectos, ya que en ellos impera la asimetría de infor- »

CUADRO 1 - BRASIL, ESTRATEGIA DE LA REFORMA 1995 - 1998

	FORMA DE PROPIEDAD			FORMA DE ADMINISTRACIÓN	
	ESTATAL	PÚBLICA NO ESTATAL	PRIVADA	BUROCRÁTICA	GERENCIAL
NÚCLEO ESTRATÉGICO legislativo, judicial, presidencia, cúpula de los ministerios, fuerzas armadas	●				●
ACTIVIDADES EXCLUSIVAS control, fiscalización, subsidios, seguridad	●				●
ACTIVIDADES NO EXCLUSIVAS universidades, hospitales, centros de investigación, museos	Publicización → ●				●
PRODUCCIÓN PARA EL MERCADO empresas estatales		Privatización → ●			●

Fuente: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995) (Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado).

maciones, deben ser contratados con organizaciones públicas no estatales de servicio, las "organizaciones sociales", mientras que los demás pueden ser contratados con empresas privadas. Las tres formas gerenciales de control – control social, control de resultados, y competición administrada- deben ser aplicadas tanto para las agencias como a las organizaciones sociales.

La propuesta de la 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 de 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. En el nivel federal, el núcleo es integrado 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. En los niveles estatal y municipal existen correspondientes núcleos estratégicos.

Las actividades de Estado son aquellas en que el "poder de Estado", es decir, el poder de legislar y tributar, es ejercido. Incluyendo la policía, las fuerzas armadas, los órganos de fiscalización y de reglamentación, y los órganos responsables por las transferencias y recursos, como el Sistema Unificado de Saúde (Sistema Unificado de Salud (SUS)), el sistema de auxilio- desempleo etc. Estos dos sectores – el núcleo estratégico y las actividades exclusivas de Estado- deben continuar bajo la propiedad estatal, por la naturaleza de sus actividades core. Las actividades de apoyo, como en los demás sectores, pueden ser delegadas a terceros.

Ya los servicios no exclusivos o competitivos del estado son aquellos que, a pesar de no involucrar el poder del estado, son realizados o subsidiados por el Estado porque los considera de alta relevancia para los derechos humanos, o porque involucran economías exter- »

nas, no pudiendo ser adecuadamente recompensados en el mercado a través del cobro de los servicios. No deben ser privados, pero tampoco requieren las reglas más rígidas aplicables a las organizaciones estatales. Este es el significado de la figura organizacional de entidades públicas no estatales. Por medio de un proceso de publicitación, las entidades estatales dirigidas a actividades no exclusivas se transforman en entidades públicas no estatales.

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.

¿Serán tales propuestas adecuadas al Brasil, con su legado de prácticas patrimonialistas? La reforma de gestión pública de 1995-1998 no subestimó los elementos patrimonialistas y clientelistas aún existentes en un estado como el brasileño, pero, al contrario de continuarse preocupando exclusivamente con estos, como hacía la reforma burocrática desde que se inició en los años 30, avanzó en la dirección de una administración más autónoma y más responsabilizada ante la sociedad. Se presupone que la mejor forma de luchar contra el clientelismo y otras formas de captura del Estado es dar un paso adelante y tornar el Estado más eficiente y más moderno. Es necesario luchar contra la corrupción y el desperdicio, pero esa lucha no alcanza el éxito si nos limitamos a enrigide-

“Al cabo de los cuatro años el cambio cultural en Brasilia, en consecuencia de la Reforma de la Gestión Pública de 1995-1998, había sido enorme: se difundió el lenguaje de la gestión por resultados, como parte de un nuevo ethos de la gestión pública, en sustitución al ethos burocrático”.

cer la administración pública con más y más controles. En vez de eso, es necesario combinar confianza con control, dar más autonomía al gestor público, y hacerlo más responsable por sus actos.

Circulación de las ideas de la reforma y su implementación

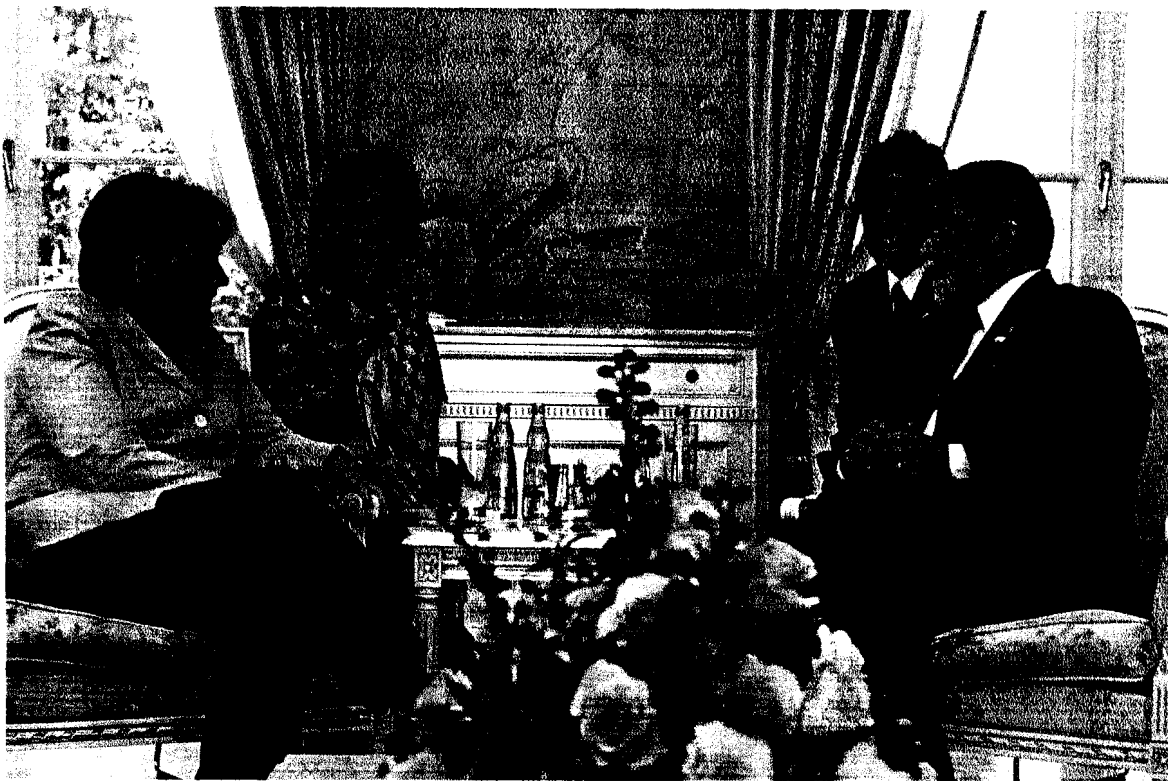
La reforma de la gestión pública de 1995-1998 empezó bajo un clima bastante adverso. La propuesta de reforma, que incluía una enmienda constitucional, fue inicialmente entendida como neoliberal y contraria a los servidores públicos. Sin embargo, poco a poco, través de un amplio debate público, toda la lógica de la reforma gerencial fue ganando apoyo, al mismo tiempo en que la enmienda constitucional, que flexibilizaba el principio de la estabilidad en el empleo de los servidores, se fue perfeccionando por el debate y ganando legitimidad política. Tres años des- »

pués, la enmienda fue aprobada casi en su totalidad, recibiendo un amplio apoyo de la opinión pública. Al cabo de los cuatro años el cambio cultural en Brasilia, en consecuencia de la Reforma de la Gestión Pública de 1995-1998, había sido enorme: se difundió el lenguaje de la gestión por resultados, como parte de un nuevo ethos de la gestión pública, en sustitución al ethos burocrático. El cambio institucional fue también significativo, gracias especialmente a la aprobación de la Enmienda Constitucional 19 y de la ley de las Organizaciones Sociales.

Sin embargo, en el plan de implementación el avance fue modesto, y se hizo aún más lento en los últimos diez años después de la reforma. Dicha reforma sigue ocurriendo, principalmente en el

ámbito de estados y municipios, mientras avanza lentamente en Brasilia. Este lento avance se debe en parte a que existen intereses en contra de la reforma, principalmente de los servidores que no hacen parte de las carreras del Estado a quienes la reforma dio evidente preferencia; en parte, porque los dirigentes gubernamentales no tienen el conocimiento y las informaciones relevantes sobre la nueva cultura de la gestión pública.

Desde 2003 presenciamos el estancamiento y retroceso de la esfera federal, mientras tales propuestas avanzan en los gobiernos estatales y en municipios. Estancamiento en la reforma de las estructuras, con ampliación del número de organizaciones basadas en los formatos tradicionales – consulte el aumento del número de ministerios y secretarías »





de Estado, la creación de siete nuevas universidades con el mismo formato institucional de las actuales y enrigididas universidades públicas federales, o tentativas de imponer formatos rígidos a entidades dotadas de un cierto grado de autonomía- por ejemplo, la propuesta de transformar en autarquía el Grupo Hospitalar Conceição (Grupo Hospitalario Concepción), cuyo formato actual de sociedad de economía mixta le confiere mucho más flexibilidad; o aún en las propuestas de alteración del modelo de las agencias reguladoras.

Por otro lado, el retroceso es claro en cuanto a la organización del servicio público -concursos, política salarial, extensión de beneficios a jubilados, politización de los cargos de confianza. Los concursos volvieron a reclutar personal del nivel medio y para funciones de apoyo administrativo, en algunos casos destinados a "revertir la tercerización", conforme el anunciado por voceros del gobierno federal. En la política salarial, el

gobierno ha hecho ajustes, utilizando en muchos casos el aumento del porcentual de la gratificación por desempeño sobre el vencimiento básico (que en varios casos alcanza actualmente el 50%). La consecuencia de esto es el agravamiento de una tendencia perversa en la administración pública burocrática- la de tornar las evaluaciones de desempeño meramente formales, igualando todos los evaluados en los niveles más altos.

Esta tendencia ya es fuerte cuando el porcentual de la gratificación es pequeño y se vuelve mayor cuando ese porcentual aumenta. El actual gobierno también ha extendido las gratificaciones de desempeño a los jubilados, lo que en la práctica significa el fin de este instituto y de la cultura aún incipiente de evaluación de desempeño individual e institucional. La mesa de negociación salarial, creada por el actual gobierno, consagró el patrón corporativo de definición de la política salarial y de beneficios en la administración pública federal. »

En cuanto a los cargos de confianza, la prensa divulgó ampliamente la prevalencia de criterios políticos para la elección de los nombrados, con impactos negativos sobre los servicios prestados llegando a casos dramáticos como el del INCA- Instituto Nacional do Câncer (Instituto Nacional del Cáncer), que llegó a tener sus actividades interrumpidas por ineptitud de la directora de administración, nombrada por criterios exclusivamente políticos. En muchos casos, especialmente en los ministerios del área social, el nombramiento de personas sin las necesarias calificaciones para cargos de confianza obliga a aquellos que quieren informaciones relevantes acerca de los servicios a recurrir a funcionarios hoy situados en niveles sustancialmente más bajos. Por otro lado, un principio importante de la reforma de 1995-que está siendo abandonado-, en donde la remuneración, de los cargos dirigentes del libre nombramiento DAS – cargos de direção e assessoramento superior (DAS- cargos de dirección y asesoría superior) ya no debe diferir excesivamente cuando son ocupados por funcionarios de carrera o por personas reclutadas fuera del sector público. En 1995 la remuneración de estos cargos aumentó sustancialmente, para atraer personal altamente calificado, al mismo tiempo en que se estableció que los funcionarios que ocuparan los mismos cargos recibirían su propia remuneración aumentada en un 25% del valor del DAS. Ese porcentaje, que

al final del gobierno de Fernando Henrique Cardoso ya había aumentado al 40%, fue elevado al 65%, favoreciendo de forma indebida los servidores.

La segunda idea: el Estado brasileiro es demasiado grande para el nivel de desarrollo del país

Una simple comparación entre países desarrollados y otros similares al nivel de desarrollo de Brasil, en términos de carga tributaria con relación al PIB, nos muestra que Brasil está fuera de línea- como podemos ver en el cuadro 2. Una carga tributaria del orden del 35% del PIB, en el caso de Brasil, es demasiado alta para el nivel de desarrollo que el país alcanzó. »

CUADRO 2 – CARGA TRIBUTARIA X PIB PER CÁPITA – PAÍSES SELECCIONADOS

País	PIB <i>per cápita</i> (US\$ PPP)	Carga tributaria (% PIB – 2002)
Brasil	7710	34,9
México	9200	18,1
Chile	10730	17,2
Argentina	11460	17,5
Turquía	6971	31,1
España	25051	35,6
Alemania	27666	36,0
Reino Unido	29931	35,8
Canadá	30475	33,9

Fuentes: OECD Main Economic Indicators 2005 y www.economist.com. PPP per cápita US\$ 2003.

Los datos mostrados en el cuadro 2 muestran que países con nivel de renta per cápita poco superior al de Brasil- como México, Chile y Argentina- tienen una carga tributaria equivalente a la mitad de la de Brasil, medida en porcentual del Producto Interno Bruto. Por otro lado, países con carga tributaria semejante a la brasilera- en el cuadro 2, España, Alemania, Reino Unido, Canadá- presentan renta per cápita tres o cuatro veces superiores a la de Brasil.

Brasil está alineado únicamente con Turquía- en términos de renta per cápita y carga tributaria.

La explicación más difundida para tal cuadro reside en la identificación de una ineficiencia crónica del Estado brasilero: la administración pública brasilera sería demasiado pesada, y adoptaría procedimientos excesivamente rígidos o formales. Esta explicación, sin embargo, es parcial y tiene fondo ideológico. Generalmente quien la afirma está de alguna forma asociándose a las ideas neoliberales provenientes del Norte.

La carga tributaria brasilera, que en el inicio de los años 80 estaba en torno del 22% del PIB, en realidad aumentó extraordinariamente al 36% del PIB en los días actuales, pero ese aumento no se debió únicamente a la ineficiencia de la burocracia del Estado. Se debió, principalmente, a un brutal aumento del pago de intereses y de los gastos con el área social.

La primera explicación alía una crítica a la ausencia de las reformas necesarias en el Estado brasilero, a una visión bastante presente en la literatura conservadora de que "los burócratas son perdularios" y actúan siempre en el sentido de maximizar el presupuesto que está bajo su responsabilidad- presionando así por el aumento del gasto público. Tal versión nos parece poco explicativa y carente de comprobación empírica. Desconsidera, además, importantes avances ocurridos en la prestación de servicios públicos. Por ejemplo, ocurrieron grandes avances de eficiencia y cobertura del SUS, Sistema Único de Saúde (Sistema Único de Salud). Hoy ese es un instrumento que garantiza en Brasil el derecho universal a la salud como una calidad razonable a un costo muy bajo, según los patrones internacionales (su costo es de aproximadamente US\$ 0,80 per cápita). La calidad razonable del sistema, que mejoró extraordinariamente en los últimos diez años, es certificado por varias investigaciones que muestran que sus usuarios están relativamente satisfechos, mientras que la clase media que no lo utiliza lo critica demasiado.

Parte de los avances puede ser observada por medio de los resultados de la Pesquisa Nacional de Satisfação dos Usuários de Serviços Públicos (Investigación Nacional de Satisfacción de los Usuarios de Servicios Públicos), realizada en el año 2000, que demuestran una media de 75% de satisfacción entre los que efectivamente utilizan servicios pú- »

blicos (siendo más críticos o menos satisfechos aquellos que no los utilizan).

Algunos indicadores de estos avances pueden ser vistos en el cuadro 3. La cobertura de enseñanza fundamental alcanzó el 97% de los niños. Entre 1980 y 2000, hubo un significativo aumento del gasto social público per cápita, con variación positiva del 43,4%. La evolución de algunos indicadores sociales, en el periodo, reflejó positivamente ese patrón de intervención: un aumento de casi 13% en la esperanza de vida al nacer, una baja de más de 56% en la tasa de mortalidad infantil, y la reducción del 48% en la tasa de analfabetismo.

Para alcanzar esa mejoría sustancial en los indicadores sociales, sin embargo, fue necesario gastar más. De acuerdo con el cuadro 4, ese aumento ocurrió de forma dramática. Entre 1980 y 2000 mientras la renta por habitante aumentaba apenas el 8,5% el gasto social per cápita aumentó 43,4%! Tal aumento

fue el resultado de una estrategia claramente definida por las fuerzas políticas que comandaron la transición democrática brasileña.

Preocupados por la radical desigualdad existente en el país, esas fuerzas de centro-izquierda, entendieron que la forma de reducir la concentración de renta en el país era aumentar considerablemente el gasto social, principalmente el gasto en educación y salud. Y así se hizo. La derecha generalmente argumenta que ese gasto es ineficiente y que todo queda en la burocracia sin llegar al usuario pobre. Sin embargo, la mejoría sustancial de los indicadores sociales es un indicio de que esa conclusión es apresurada.

La crítica conservadora, de todas formas, va más allá, y afirma que el gasto social brasileño se ha concentrado en actividades puramente asistenciales. De hecho hubo un aumento importante en los gastos de asistencia social en Brasil, principalmente con la implementación »

CUADRO 3 - BRASIL, DATOS SOCIALES, 1980-2000

	1980	2000	Variación %
Esperanza de vida al nacer (años)	62,5	70,5	13
Tasa de mortalidad infantil / mil (%)	69,1	30,1	-56
Tasa de analfabetismo – personas con 5 años o más (%)	31,9	16,7	-48

Fuente: IBGE/PNAD 2002; disponible en www.ipeadata.gov.br; www.inep.gov.br. Extraído de Bresser Pereira, 2003.

CUADRO 4 - BRASIL, PIB Y GASTO SOCIAL PER CÁPITA, 1980-2000

	1980	2000	Variación%
PIB <i>per cápita</i> – en R\$ (precios de 2002)	6.951	7.544	8,5
Gasto Social Público <i>per cápita</i> – en R\$ (valores constantes para diez/2001)	1.143,59	1.639,34	43,4

Fuente: IBGE/PNAD 2002; disponible en www.ipeadata.gov.br; www.inep.gov.br. Extraído de Bresser Pereira, 2003.

de renta mínima que hoy se concentran en la "Bolsa Familia". Vemos en el cuadro 5 que entre 1987 y 2003, hubo un aumento de 3,1 puntos porcentuales en la concesión de beneficios asistenciales sin contribución previa o contribución parcial. Quedando así, explicada apenas una pequeña parcela de los 14 puntos porcentuales de aumento de la carga tributaria ocurrida entre el inicio de los años 80 y el presente.

CUADRO 5 - BRASIL: BENEFICIOS ASISTENCIALES Y SUBSIDIADOS - BAyS

(EN % DEL PIB)

	1987	2004
Beneficios % del PIB	0,5	3,6
Personas atendidas (millones)	5,2	21,8

Fuente: Raul Velloso. * BAeS: beneficios sin contribución previa o parcial; pagos de hasta 1 salario mínimo, con excepción del seguro-desempleo, cuyo medio es de 1,5SM. El número de personas atendidas es estimado.

Para explicar el aumento de 22 al 36% de la carga tributaria, el papel de los intereses pagados por el Estado en función de su deuda pública tiene un alcance explicativo mucho mayor – conforme muestra los datos de la cuadro 6. La combinación entre las tasas de intereses extraordinariamente altas y la deuda elevada en el compromiso de cerca de $\frac{1}{4}$ de la carga tributaria para el pago de intereses de la deuda. A comienzos de los años 80 el pago de intereses por el Estado era inferior al uno por ciento. Hoy en día está alrededor de 8% del PIB, por lo tanto, nada menos que 7

puntos porcentuales de los 14 aumentados a partir de los años 80 se deben a intereses pagados a rentistas.

CUADRO 6 - BRASIL, GASTOS CON INTERESES NOMINALES X CARGA TRIBUTARIA (% DEL PIB)

Año	Carga tributaria total	Gastos con intereses nominales
1995	28,44	7,54
1996	28,63	5,77
1997	28,58	5,15
1998	29,33	7,95
1999	31,07	13,21
2000	31,61	7,95
2001	33,40	8,81
2002	34,88	14,17
2003	34,01	7,87

Fuente: www.ipeadata.gov.br

Por lo tanto, no parece razonable explicar el aumento de la carga tributaria y de los gastos públicos ocurrida en Brasil por la ineficiencia de la maquina del Estado. Esta ineficiencia existe, pero en varios sectores ha habido progreso.

Hubo, sin duda, un aumento sustancial del costo con la burocracia del Estado a partir de la Constitución de 1988 y de la ley del régimen único, que se expresó especialmente en un sistema de seguridad social marcado por privilegios. Sin embargo, esos privilegios fueron sustancialmente reducidos con las sucesivas reformas de la seguridad social, y con una revisión general de la ley del régimen único durante el primer gobierno Cardoso. Aún queda mucho por hacer en la »

reforma de la gestión pública para que el Estado se vuelva un elemento efectivo de desarrollo debido a su propia eficiencia, pero ya mucho trabajo fue realizado, no apenas en la esfera federal, como también estatal y municipal.

Al contrario de lo que afirma el pensamiento conservador, el Estado brasileño no es el gran obstáculo al desarrollo. El país se encuentra semiestancado desde inicios de los años 80 por otras razones que no es relevante reexaminar aquí. Sin embargo, no hay duda de que la carga tributaria puede y debe ser reducida. Para esto no es posible pensar en reducir el gasto social. Es necesario apenas reconocer, en relación a ese gasto, que no puede aumentar. Que la estrategia de redistribuir renta a través del aumento del gasto social llegó al límite. Si queremos continuar aumentando y mejorando los servicios sociales públicos, las dos únicas alternativas que restan son el aumento de la eficiencia en la prestación de los servicios – una directriz fundamental de la reforma de 1995 – y retomada del desarrollo económico. En el corto plazo, la reducción de la carga tributaria es posible, pero a través de una reforma financiera que enfrente la enfermedad fundamental de la economía brasileña. Hasta 1994 esa enfermedad era la inflación, hoy es la tasa de intereses. ●

Referencias

- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34, Brasília: ENAP.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2003), "Economia política do gasto social no Brasil desde 1980/85". *Econômica* 5(1):101-8. Rio de Janeiro.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004) *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*. Oxford: Oxford University Press.
- CLAD, Consejo Científico (orgs.) (2000), *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA.
- Ferrarezi, Elisabete (2000) "Reforma do Estado e o novo marco legal do terceiro setor". Santo Domingo: V Congresso Internacional do CLAD. Publicado después con el título "El nuevo marco legal del tercer sector en Brasil". *Revista Reforma y Democracia*, No. 20 (Jun. 2001), pp. 35-72.
- Giddens, Anthony (2000). *Mundo em Descontrole - O que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record.
- Jann, Werner e Christoph Reichard (2002), "Melhores práticas na modernização do Estado". *Revista do Serviço Público* 53(3):31-50. Brasília.
- Longo, Francisco (2004). *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995.
- Nogueira Batista Jr., Paulo (1998) "Mitos da Globalização". *Estudos Avançados* 12(32) janeiro 1998: 125-186.
- OECD (2004), "Public Sector Modernisation: Changing Organizational Structures". OECD: Policy Brief, September 2004. Paris.
- OECD (2004a), "Public Sector Modernisation: Governing for Performance". OECD: Policy Brief, October 2004. Paris.
- OECD (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris, OECD Publishing.
- Pacheco, Regina Silvia (2004) "Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional". *Madri: IX Congresso Internacional do CLAD*.
- Trosa, Sylvie (2001) *Gestão pública por resultados. Quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP.
- Wade, Robert (1996) "Globalization and Its Limits: Report of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated". In S. Berger and R. Dore, eds. (1996) *National Diversity & Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press: 60-88.