

PRESENTACIÓN

A tres años y medio de iniciada, la Reforma Gerencial de la administración pública realizada durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso puede ser actualmente considerada como un proyecto exitoso. Los principales cambios institucionales previstos en el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* fueron aprobados: la reforma constitucional que sería conocida como “reforma administrativa” fue aprobada prácticamente en la forma propuesta por el gobierno, las organizaciones sociales y las agencias ejecutivas fueron definidas legalmente, se introdujeron cambios sustanciales en la ley regulatoria del régimen de trabajo de los funcionarios públicos, eliminando privilegios y distorsiones, se definieron con claridad los contratos de gestión y el concepto de indicadores de desempeño, y se puso en práctica una nueva política de recursos humanos, con énfasis en el fortalecimiento del núcleo estratégico del Estado. Por otra parte, se adoptó una estrategia gerencial de administración –la gerencia de la calidad total– que pasó a ser aplicada en forma consistente en la Administración Pública Federal. Finalmente, el apoyo recibido por la reforma en niveles superiores de la administración pública reveló un cambio significativo desde una cultura burocrática hacia una cultura gerencial. El éxito también es apreciable en tres planos de la reforma: en el institucional, en el cultural, y en el de la gestión. Naturalmente, en especial en esta última dimensión, la reforma está apenas comenzando, su implantación durará años; pero sus cimientos son sólidos.

Como responsable directo de la reforma procuro, en este libro, ubicarla en el marco histórico internacional, discutir sus bases teóricas, historiar y hacer el

diagnóstico de la administración pública en el Brasil antes de la reforma, y, en su cuarta parte, describir la propia reforma en curso. Espero, en esta forma, presentar y analizar un gran proyecto público, que también fue para mí una fuente de gran aprendizaje intelectual.

El proyecto y el debate nacional desarrollados en torno a la reforma administrativa, tuvieron como objetivo la superación no sólo de la forma patrimonialista de administrar el Estado brasileño –forma que aún sobrevive a pesar de haber muerto en cuanto valor– sino principalmente criticar y ofrecer una alternativa gerencial a la administración pública burocrática, que permanecía siendo dominante en el Brasil, pese a su comprobada inadecuación a las características del Estado moderno. Durante tres años y medio, ayudado por un equipo de excelentes asesores, con marcado interés por las ideas nuevas, con voluntad de innovar y espíritu público, me dediqué, con el apoyo activo del presidente, a desarrollar los principios y a crear las instituciones que posibilitaran la implantación de la Reforma Gerencial en la administración pública brasileña, abriendo perspectivas para que el país pudiese contar con un Estado que dispusiese de mayor capacidad para garantizar los derechos sociales por ser más eficiente; que fuese más democrático, apoyándose en un espacio público no estatal fortalecido y en una sociedad civil más integrada y actuante; y que tuviese a su disposición un cuerpo de administradores públicos más calificado, más autónomo en la toma de decisiones, y asumiendo mayores responsabilidades ante la sociedad.

Las ideas y realizaciones aquí expuestas comenzaron a ser formuladas inmediatamente después de recibir la invitación del Presidente Fernando Henrique Cardoso, en diciembre de 1994, para asumir el nuevo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que surgía de la transformación, por su iniciativa, de la antigua Secretaria da Administração Federal da Presidência da República. No fui yo quien solicitó el cambio de *status* y de nombre del ministerio, pero este cambio tenía probablemente sentido para el Presidente, quien de esta forma planteaba un reto al nuevo ministro y al equipo que iría a colaborar con él para que enfrentase la reforma de la administración pública, y más ampliamente, del Estado.

Aun cuando se piense que el servicio público sólo se justifica cuando tenemos el valor de innovar y cambiar, también es cierto que la prudencia es otra cualidad esencial de los hombres públicos. Por esto, y dadas las limitaciones obvias de mi ministerio, decidí centrarme en la reforma de la administración pública, o con un poco más de amplitud, en el aparato del Estado. Yo ya tenía algunas ideas al respecto, dado que orienté alumnos y presidí la comisión que reformuló el posgrado en administración pública en la Fundação Getúlio Vargas –São Paulo–. Conocía muy bien la administración pública burocrática, conocía la teoría y la práctica de la administración de empresas, y tenía una idea de la administración

que poco tiempo después yo convendría en llamar “gerencial” a partir de la lectura del libro de Osborne y Gaebler (1992), siguiendo la recomendación de Yoshiaki Nakano. Pero necesitaba conocer mucho más respecto a las nuevas ideas. Y fue lo que hice, viajando por Inglaterra enseguida de iniciado el gobierno, y comenzando a tomar conocimiento de la bibliografía que se había producido recientemente, sobre todo en ese país, respecto a este asunto.

El resultado fue la elaboración, todavía en el primer semestre de 1995, del *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, y la enmienda constitucional de la reforma administrativa, tomando como base las experiencias recientes en países de la OCDE, principalmente en el Reino Unido, donde se había implantado la segunda gran reforma administrativa de la historia del capitalismo: después de la Reforma Burocrática del siglo pasado, la Reforma Gerencial de fines de este siglo. Las nuevas ideas estaban en plena formación, las nuevas prácticas administrativas en proceso de implantación. El Brasil tenía la oportunidad de participar de este gran movimiento de reforma, y constituirse en el primer país en desarrollo en hacerlo.

Cuando las ideas fueron presentadas inicialmente, en enero de 1995, la resistencia que suscitaron fue muy grande. Traté, sin embargo, de enfrentar esa resistencia de la forma más directa y abierta posible, usando los medios como instrumentos de comunicación. El tema era nuevo y complejo para la opinión pública y la prensa tenía dificultades en aportar para el debate una visión completa y fidedigna. No obstante, la prensa sirvió como un maravilloso instrumento para debatir las ideas. Mi estrategia principal fue la de atacar la administración pública burocrática, al tiempo que defendía las carreras de Estado y el fortalecimiento de la capacidad gerencial del Estado. De esta forma, confundía a mis críticos, que afirmaban que yo actuaba contra los administradores públicos, cuando procuraba fortalecerlos, hacerlos más autónomos y responsables. En poco tiempo, un tema que no estaba en la agenda del país asumió el carácter de un gran debate nacional. Los apoyos políticos e intelectuales no se hicieron esperar, y finalmente, cuando la reforma constitucional fue promulgada, en abril de 1998, se formó un cuasi-consenso sobre la importancia de la reforma para el país, ahora fuertemente apoyada por la opinión pública, por las elites formadoras de opinión, y en particular por los administradores públicos.

Este libro no es un relato de mi gestión en el ministerio, ni un informe de actividades. Es más bien un intento de contribuir al debate nacional de forma sistemática, tanto en el plano teórico como en el histórico, tanto a nivel internacional como de la reforma en el Brasil. La Reforma Gerencial, como toda reforma, tiene tres dimensiones –una institucional, otra cultural, y una tercera, de gestión–. En este libro, como en todo el trabajo que mi equipo y yo realizamos en el MARE, el énfasis inicial estuvo orientado hacia un cambio institucional, ya que una reforma

es ante todo un cambio de instituciones. Pero este cambio sólo fue posible gracias a la crítica de la cultura burocrática y a la decisión de dar inicio a la introducción de una estrategia gerencial de gestión pública.

Son muchos los agradecimientos que tengo que dar, comenzando por el debido a Fernando Henrique Cardoso, quien me invitó para este trabajo, me dio todo su apoyo, y discutió conmigo el diagnóstico y las principales directrices de la reforma. Aunque este libro esté firmado sólo por mí, es el resultado del trabajo y del pensamiento de un equipo que trabajó conmigo en el MARE y en la Escola Nacional de Administração Pública –ENAP–. Conté también con la contribución de administradores y consultores públicos, de científicos políticos en el Brasil y en el exterior, interesados en la administración pública, con la asistencia técnica de Francia y principalmente de Gran Bretaña, y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En el desarrollo de las ideas aquí presentadas, fueron particularmente significativas las contribuciones de Ângela Santana, secretaria de la reforma del Estado, Kate Jenkins, Paulo Modesto y Evelyn Levy, esta última siempre una crítica severa y amiga. Mi equipo en el ministerio, principalmente Cláudia Costin, mi secretaria ejecutiva, y mis demás secretarios, Carlos Pimenta, Luiz Carlos Capella, Rainer Weiprecht, Ricardo Saur, y Regina Sílvia Pacheco, presidente de la ENAP, tuvieron un papel decisivo en el desarrollo e implantación de la reforma. Para escribir este libro conté con la ayuda directa de tres asesores –Leticia Schwarz, Frederico Raphael Durão Brito y Ciro Christo Fernandes– que no sólo realizaron investigaciones, sino que me ayudaron a escribir diversos capítulos. Sin ellos hubiera sido imposible realizar esta tarea. Contribuyeron también para este libro Nelson Marconi, Helena Pinheiro, Caio Marini, Marianne Nassuno, Vera Petrucci, Pedro Farias, Jaura Rodrigues, Cláudio Sato, Marcelo de Matos Ramos, José Walter Vasquez, Paulo Daniel Barreto Lima, Sheila Ribeiro, Valéria Alpino Salgado, Carlos Morales, Margaret Baroni, Carlos Cristo y Humberto Falcão Martins. En el gobierno quiero señalar la contribución de Antônio Augusto Anastasia, y también las de Silvano Gianni, Pedro Parente, Martus Rodrigues Tavares, Fernando Rezende, Eunice Durham, Gilda Portugal Gouvêa, José Carlos Seixas, Ana Teresa Pereira y Eduardo Leukovitz. Los miembros del Conselho da Reforma do Estado, particularmente Maílson da Nóbrega, Piquet Carneiro, Antônio Ermirio de Moraes, Antônio Maciel, Joaquim Falcão, Gerald Reiss, Celina Amaral Peixoto, Lourdes Sola, Jorge Wilhelm y Sérgio Abranches constituyeron un foro para la discusión de las nuevas ideas. Fuera del gobierno conté principalmente con las conversaciones y debates con Nuria Cunill Grau, Adam Przeworski, Yoshiaki Nakano, William Plowden, Karen y Eric Caines, Michel Crozier, Serge Vallemont, Yehezkel Dror, José Alberto Bonifacio, Juan Prats i Catalá, Oscar Oszlak, Ben Ross Schneider, Blanca Heredia, Edmundo Jarquin, Marco Meneguzzo, Luca y Nicoletta Meldolesi, Hélio Jaguaribe, Fábio Wanderley Reis,

Fernando Luiz Abrucio, Marcus Melo, Livia Barbosa, Lourdes Sola, Maria Rita Loureiro, Eli Diniz, Renato Boschi, Maria das Graças Rua, Edson Nunes, Peter Spink, Maria Inês Barreto, Luiz Nassif y Maria Conceição Tavares, que fue la primera en llamarme la atención sobre la importancia del control social, aun cuando estaba elaborando el *Plano Diretor*. Tengo, naturalmente, una deuda muy especial con los políticos y periodistas que participaron en el gran debate público como lo fue el de la reforma administrativa. Debo, finalmente, agradecer a mi esposa, Vera Cecília, que me apoyó siempre, y aceptó que yo utilizase los fines de semana, el receso de Navidad, todo momento de descanso, para poder escribir este libro.