

CAPÍTULO 8

REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN EL BRASIL

A partir de este capítulo, paso a referirme exclusivamente al caso de Brasil. En este capítulo examinaré las reformas administrativas anteriores a la Reforma Gerencial en curso. En el capítulo siguiente formularé el diagnóstico de la administración pública brasileña. Antes de la Reforma Gerencial en el Brasil hubo dos reformas administrativas, o para ser más precisos, una y media, ya que la segunda no se completó y finalmente fue anulada por los constituyentes de 1988. La primera, a partir de 1936, fue la Reforma Burocrática (que también puede ser llamada Reforma del Servicio Público), que implantó un servicio público profesional y los principios de la administración pública burocrática; la segunda, a partir del Decreto-Ley 200, de 1967, fue la Reforma Desarrollista, que promovió la “administración pública para el desarrollo”, que fue anulada por el retroceso burocrático de 1988. La reforma que se inicia en 1995, durante el gobierno de Fernando Henrique –la Reforma Gerencial– es el tema de este libro. Está siendo realizada a partir de la existencia de un servicio público profesional, cuyas bases fueron establecidas por la primera reforma administrativa –bases que están siendo fortalecidas y renovadas–. La Reforma Gerencial apunta a implantar en el país la administración pública gerencial; procura crear las condiciones institucionales para que los administradores públicos y los políticos administren el Estado con más autonomía y más responsabilidad, y se apoya en controles a posteriori: control de resultados, control social, control por competencia administrada.

LA REFORMA BUROCRÁTICA DE 1936

El patrimonialismo existente en el Brasil tiene profundas raíces en el Estado patrimonialista portugués.⁹⁴ En los años treinta todavía predominaba, bajo la forma del clientelismo. En esa época, durante el gobierno de Getúlio Vargas, tuvo lugar la Reforma Burocrática, promovida por Maurício Nabuco y Luis Simões Lopes. La reforma, como ocurrió en Europa durante el siglo pasado, fue fruto de un régimen autoritario. La diferencia estuvo en que el régimen autoritario europeo era liberal, en tanto que el brasileño era intervencionista. En realidad, tal como lo observa Falcão Martins (1997), desde los años treinta hasta los años ochenta,

“la trayectoria modernizante de la administración pública brasileña representa el intento de sustitución de la administración patrimonial por la burocrática... Revela, en la perspectiva del Estado, una difícil compatibilización y una relación de disfuncionalidad recíproca entre política y administración, entre burocracia y democracia.” (1997:175)

Durante el primer gobierno de Getúlio Vargas (1930-45), se elaboró y se implementó una reforma que adoptaba los modelos prescritos en las teorías administrativas por ese entonces predominantes en los países más desarrollados. Su concepción teórica estaba inspirada en las mejores fuentes disponibles para la época. La reforma se inició en 1936, con la creación del Consejo Federal del Servicio Público Civil, y se consolidó con su transformación en el DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que se convirtió en su órgano formulador, y en gran medida, su ejecutor.⁹⁵ La creación del DASP representó la afirmación de los principios centralizadores y jerárquicos de la burocracia clásica. Las principales áreas objeto de reforma fueron: la administración de personal (con el sistema de mérito como fundamento de la reforma); el presupuesto y la administración presupuestaria (concepción del presupuesto como un plan de administración); la administración de materiales (especialmente su simplificación y estandarización);

94. El análisis histórico del patrimonialismo en el Brasil, a partir del modelo portugués, fue realizado por Faoro (1957/75). Para el análisis del patrimonialismo y la formación del Estado nacional en la Argentina, ver Oszlak (1997).

95. El DASP fue creado por el Decreto-ley 579, de junio de 1938. Era, en lo esencial, un órgano central de personal, material, presupuesto, organización y métodos. Absorbió al Consejo Federal del Servicio Público Civil, que había sido creado por la Ley No. 284, de octubre de 1936, la cual instituía también el primer plan general de clasificación de cargos e introducía un sistema de mérito.

y la revisión de estructuras y racionalización de métodos. Asimismo, el DASP cooperó en el establecimiento de una serie de organismos reguladores (consejos, comisiones e institutos) en las áreas económica y social. A partir de éstos se fue creando un pequeño grupo de empresas de economía mixta, dando así origen al núcleo estructural del desarrollo económico y social, que posteriormente conoció una gran expansión.

Como aspectos positivos de la reforma burocrática cabe destacar, en primer lugar, la difusión de ideas y prácticas modernizadoras de la administración, siendo merecedora de especial mención la preocupación por el sistema del mérito para el ingreso y la promoción en el servicio público, la concepción del presupuesto como plan de trabajo, y la adopción de la simplificación, la estandarización y la racionalización como normas para la adquisición de materiales. Fueron igualmente positivas: la institucionalización del entrenamiento y el perfeccionamiento de funcionarios públicos; la divulgación de la teoría administrativa originada en los países más adelantados del mundo occidental (en particular de los Estados Unidos, Inglaterra y Francia); y su contribución decisiva al reconocimiento de la existencia de las ciencias administrativas, hasta entonces un mero apéndice del derecho administrativo. Asimismo, tuvo repercusión positiva la formación de un pequeño grupo de especialistas en administración, que se dispersaron en una serie de órganos de la administración pública, inclusive internacional, convirtiéndose en ellas en los elementos de relevo. Por otra parte, ya en 1938, se tuvo una señal de la administración pública gerencial, con la creación de la primera autarquía. Surgía entonces la idea de que los servicios públicos debían de ser descentralizados y no obedecer a todos los requisitos burocráticos de la "administración directa" o central. Como aspectos negativos de la primera reforma administrativa, Wahrlich (1984) señala: la pretensión de realizar demasiado en tan poco tiempo, siendo una reforma, concomitantemente, global e inmediata; el énfasis exagerado en el control; la fuerte centralización "en el DASP y por el DASP"; y la estricta observancia de "normas generales e inflexibles".

Graham (1968: 6), quien realizó el estudio más abarcativo y profundo de la Reforma Burocrática brasileña, observó que "el intento de formar el servicio público brasileño a través del uso de una política de personal basada en el sistema norteamericano, llevó a la creación de un sistema administrativo caracterizado por un alto grado de formalismo, en el cual existe una considerable discrepancia entre las normas y la realidad." No es sorprendente, por lo tanto, que luego del colapso del régimen autoritario de Getúlio Vargas, los factores patrimonialistas o clientelistas se hayan hecho sentir nuevamente en forma poderosa. Vargas fue depuesto en octubre de 1945, dando lugar a que le faltase a la Reforma Burocrática el respaldo que el régimen autoritario le confería. En el nuevo régimen democrático, el DASP fue reorganizado, con un gran recorte de sus atribuciones (perdió el control sobre

las actividades de administración de personal a cargo de los ministerios, tales como designaciones, transferencias, promociones, licencias, medidas disciplinarias, etc.). En los cinco años siguientes, la reforma administrativa sería conducida como una acción gubernamental rutinaria y sin importancia, mientras que las prácticas clientelistas cobraban nuevo aliento en el seno del Estado brasileño.

Durante el período que sigue a este lapso, Wahrlich (1984) detecta una fase de "nuevas tentativas para retomar el ímpetu inicial", que se extiende desde 1951 a 1963. En esta fase, los esfuerzos emprendidos para la realización de la reforma administrativa no lograron una aprobación formal. Ello no obstante, en este período se desarrollaron diferentes estudios de los que más tarde resultaron medidas concretas en términos de la organización y del funcionamiento gubernamentales. Los primeros estudios, elaborados por los asesores de Vargas, nuevamente en la Presidencia de la República, aludían a la realineación y al reagrupamiento general de los departamentos ejecutivos (ministerios), consejos y comisiones; a la *descentralización gerencial* en todos los niveles, con el fortalecimiento del papel de los ministros en relación con la Presidencia de la República; y a una amplia revisión de los procedimientos contables y de auditoría. En 1956, ya en el gobierno de Kubitschek, se instituyó una comisión especial para realizar estudios de reforma administrativa –la Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos–,⁹⁶ que condujo análisis y opiniones acerca de la expansión del sistema de mérito y del fortalecimiento de la autoridad del DASP, pero que tampoco lograron una aprobación formal. Otra medida con propósitos reformistas adoptada durante el gobierno de JK fue la creación de la Comisión de Simplificación Burocrática,⁹⁷ adjunta al DASP, a la cual le cupo la tarea de efectuar estudios sobre: delegación de competencias; estructuras y rutinas de los ministerios; fijación de responsabilidades; reagrupamiento de funciones; y supresión de órganos innecesarios. Los estudios de esta Comisión no llegaron a tener un impacto efectivo sobre la administración.

LA REFORMA DESARROLLISTA DE 1967

En el momento en que se desencadena la crisis de comienzos de los años sesenta, se vuelve a plantear la problemática de la reforma administrativa. Guerreiro Ramos expresa la insatisfacción con el modelo burocrático vigente:

96. La Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos (CEPA) fue instituida por Decreto No. 39855, del 24 de agosto de 1956.

97. La Comisión de Simplificación Burocrática (COSB) fue creada por el Decreto No. 39510, del 14 de julio de 1956.

"Un modelo obsoleto de organización y la burocracia configuran la práctica administrativa dominante. Consciente o inconscientemente subyugados por intereses profundamente enraizados, muchos administradores están intentando resolver problemas de hoy con soluciones de ayer."
(1971:19)

En realidad, esta actitud subyugada ya no existía en la forma dramática expuesta por Guerreiro Ramos. En los años sesenta y setenta estaba teniendo lugar la primera reforma administrativa significativa después de aquella ocurrida en los años treinta. Era la Reforma Desarrollista de 1967 que, reflejando el carácter dominante de los problemas referentes a la industrialización y al desarrollo económico, hacía una crítica de la administración burocrática y proponía una alternativa. Cobraba forma entonces la convicción cierta de que un servicio público profesional, competente y dotado de autonomía, deslastrado de las amarras burocráticas, sería esencial para retomar el desarrollo, detenido desde la crisis económica iniciada en 1961. En los años setenta, esta convicción se generalizó en toda América Latina. Según observa Spink (1998a: 154), en esta década "reforma administrativa se convirtió en la expresión de referencia para aludir a cambios globales en la estructura y en el personal destinadas a servir de apoyo a planes de desarrollo nacional."

Durante el gobierno de Goulart, en febrero de 1963, el diputado Amaral Peixoto fue designado Ministro Extraordinario para la Reforma Administrativa, con el cometido de dirigir distintos grupos de estudio encargados de la formulación de proyectos de reforma.⁹⁸ Hacia finales de ese año, la Comisión presentó cuatro proyectos importantes, teniendo en vista: una reorganización amplia y general de la estructura y de las actividades del gobierno; la expansión y el fortalecimiento del sistema de mérito; nuevas normas de adquisición y suministro de materiales en el servicio público; y la organización administrativa del Distrito Federal (Brasilia). Tras el golpe militar de 1964, el gobierno de Castello Branco encontró los proyectos de la Comisión Amaral Peixoto todavía en tramitación en el Congreso. Albergando ideas propias acerca de la reforma administrativa, el presidente resolvió que ésta retornase al ámbito del Poder Ejecutivo, para un nuevo análisis. Así se instituyó la COMESTRA –Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa– bajo la presidencia del Ministro de Planificación, Roberto Campos. Instalada en noviembre de 1964, la comisión se consagró al análisis de los proyectos ya existentes y a la elaboración de otros "considerados esenciales para obtener rendimiento y

98. A efectos de abordar "la reforma de los servicios públicos federales", se instaló la Comisión Amaral Peixoto, por el Decreto No. 51075, del 14 de febrero de 1963.

productividad de la Administración Federal". Esta comisión contó con la participación de Hélio Beltrão, cuyas ideas y propuestas pioneras –de inspiración gerencial– alcanzaron a tener una gran influencia en el proyecto resultante. La comisión concluyó sus trabajos presentando el Anteproyecto de Ley de Reforma Administrativa –documento que fue finalmente transformado en el Decreto-Ley 200, luego de ser sometido a revisiones efectuadas bajo la orientación directa del Presidente Castello Branco–.⁹⁹ En líneas generales, el Decreto-Ley 200, de 1967, establece:

- a) cinco "principios fundamentales de la reforma": planificación (que constituyó el principio dominante), orientada hacia el desarrollo económico-social y la seguridad nacional; descentralización (de la ejecución de actividades programadas); delegación de competencias (instrumento de descentralización administrativa); coordinación (especialmente en la ejecución de los planes y programas de la Administración); y control;
- b) la planificación para el desarrollo implicaba entonces la expansión de las empresas estatales (sociedades de economía mixta y empresas públicas), en tanto que la descentralización llevaba a la diseminación de organismos dotados de amplia autonomía administrativa (fundaciones públicas de derecho privado creadas por el Estado) y semidependientes (autarquías);
- c) la delegación de competencias y de autoridad requería el fortalecimiento y la expansión del sistema de mérito, sobre el cual se establecieron distintas reglas;
- d) en las disposiciones concernientes al personal civil se establecieron directrices generales para un nuevo Plan de Clasificación de Cargos;
- e) en cuanto a los ministerios y a sus respectivas áreas de competencia, hubo un reagrupamiento de departamentos, divisiones y servicios en 16 ministerios.

El aspecto más resaltante de la Reforma Desarrollista fue la descentralización hacia la administración indirecta, particularmente hacia las fundaciones de derecho privado, creadas por el Estado, las empresas públicas y las empresas de economía mixta, así como las autarquías, que ya existían desde 1938. A través de las fundaciones (precursoras de las organizaciones sociales creadas en la Reforma Gerencial de 1995), el Estado daba una gran autonomía a los servicios sociales y científicos del Estado, que adquirirían la potestad de contratar empleados que no se incorporaban como funcionarios públicos. A través de la autonomía otorgada a las empresas de economía mixta, se viabilizaba el gran proyecto de industrialización, con base en grandes empresas estatales de infraestructura y servicios

99. En ese mismo momento se emitió el Decreto-Ley 199, que establecía la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, o sea, establecía las bases para el control burocrático externo.

públicos, que ya se había iniciado en los años cuarenta, con la creación de la Companhia Siderúrgica Nacional, y que se había acelerado en los años cincuenta con la creación de Petrobrás, Eletrobrás y Telebrás, al tiempo que el BNDES, también creado en los años cincuenta se convertía en la agencia estratégica de desarrollo, y el Banco Central un guardián *sui generis* de la moneda, en la medida en que también realizaba tareas de promoción y desarrollo. Algunas de estas agencias y empresas, que Luciano Martins (1973, 1985) estudió en profundidad, se transformaron durante el régimen militar que prevaleció en Brasil entre 1964 y 1984, en ejemplos de "aislamiento burocrático".¹⁰⁰

El Ministerio de Planeamiento y Coordinación General (posteriormente Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República –SEPLAN–) pasó a disponer, potencialmente, de más autoridad que cualquier otro ministerio. Esto se debió al hecho de que este órgano desempeñó el papel de agencia central en lo que concierne al sistema de planeamiento (manteniendo unidades en cada entidad de la administración descentralizada, por ejemplo en empresas estatales, fundaciones públicas y autarquías) y al sistema de contabilidad y auditoría interna (anteriormente una atribución del Ministerio de Hacienda). Más tarde, la SEPLAN acumuló también la atribución estratégica de ejercer el control central sobre todas las empresas estatales, fundaciones públicas y autarquías (función confiada a la SEST), superponiéndose al control sectorial ejercido hasta ese entonces sólo por los distintos ministerios.

Desde la emisión del Decreto-Ley 200 hasta 1979, la reforma administrativa fue conducida, en su conjunto, por la SEMOR (Subsecretaría de Modernización y Reforma Administrativa, también subordinada a SEPLAN) y por el DASP (sólo en el área de recursos humanos). Durante la década del '70, la SEMOR tuvo como objetivo promover revisiones periódicas de la estructura organizacional existente y examinar proyectos encaminados por otros organismos públicos, con miras a instituir nuevas agencias y/o programas. También tuvo el propósito de dedicar especial atención al desarrollo de recursos humanos para el sistema de planificación como un todo; así como incentivar la elaboración y promover la publicación de trabajos sobre las "bases teóricas para la modernización" y "la reforma de los servicios públicos", estimulando el debate acerca de las metodologías por entonces existentes.

La actuación del DASP en esta fase, manteniendo siempre la adhesión a los principios de la Reforma Burocrática, se orientó principalmente hacia la elaboración,

100. También son importantes las tesis de doctorado sobre el tema, de Peter Evans (1979), Edson Nunes (1984) y Ben Ros Schneider (1994), estas dos últimas escritas en la Universidad de California, Berkeley, en los años 80.

aprobación e implementación del Plan de Clasificación de Cargos, el cual, sin embargo, no logró revitalizar el debilitado sistema de mérito y de carreras. El "concepto de carrera" se mantuvo ceñido a los escalones inferiores de la estructura de cargos, sin llegar a la gerencia de nivel medio ni a los cargos de dirección superior, que siguieron siendo designados a criterio de la Presidencia de la República, siendo el reclutamiento realizado especialmente a través de las empresas estatales, de acuerdo con la filosofía desarrollista predominante en ese entonces. El sistema de mérito se tornó obligatorio sólo para los puestos iniciales de las carreras.¹⁰¹

A partir de 1979, Wahrlich (1984) distingue una fase de "nuevas prioridades, tendencias y perspectivas", afirmando que los esfuerzos para la realización de la reforma administrativa se habían concentrado en los programas de desburocratización y desestatización. Hélio Beltrão, que había participado activamente en la reforma administrativa de 1967, volvió a la escena ahora como Ministro de la Desburocratización del gobierno de Figueiredo. Entre 1979 y 1983, se transformó en el heraldo de las nuevas ideas, criticando, una vez más, la centralización, el formalismo y la desconfianza (Beltrão, 1981). Definió su Programa Nacional de Desburocratización, lanzado en 1979, como una propuesta política que apuntaba, por medio de la administración pública, a "retirar al usuario de la condición colonial desúbdito para investirlo con la de ciudadano, destinatario de toda la actividad del Estado" (Beltrão, 1984:11).

En suma, la Reforma Desarrollista constituyó un intento de superación de la rigidez burocrática, pudiendo ser considerada como un primer momento de la administración gerencial en el Brasil. Todo el énfasis se puso en la descentralización, mediante la autonomía de la administración indirecta, con base en la presunción de la rigidez de la administración directa y de la mayor eficiencia de la administración descentralizada.¹⁰² El decreto-ley propició la transferencia de las actividades de producción de bienes y servicios hacia las autarquías, fundaciones, empresas públicas y sociedades de economía mixta, consagrando y racionalizando una situación que ya se delineaba en la práctica. Se instauraron como principios de racionalidad

101. El DASP fue disuelto en 1986, dando lugar a la SEDAP –Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República– que, en enero de 1989 fue eliminada, siendo incorporada en la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República –SAF– que entre abril y diciembre de 1992 fue incorporada al Ministerio del Trabajo. En enero de 1995, al dar inicio al gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la SAF se transforma en MARE –Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado.

102. Según Bertero (1985:17), "subyacente a la decisión de expandir la administración pública a través de la administración indirecta, se encuentra el reconocimiento de que la administración directa no había sido capaz de responder con agilidad, flexibilidad, celeridad y creatividad a las demandas y presiones de un Estado que se decidiera desarrollista."

administrativa el planeamiento y el presupuesto, la descentralización y el control de los resultados. En las unidades descentralizadas se incorporaron empleados "celetistas", sometidos al régimen privado de contratación de trabajo. El momento era de gran expansión de las empresas estatales y de las fundaciones. A través de la flexibilización de su administración, se buscaba una mayor eficiencia en las actividades económicas del Estado, y se fortalecía la alianza política entre la alta tecnoburocracia estatal, civil y militar, y la clase empresarial.¹⁰³

El Decreto-Ley 200 tuvo, sin embargo, dos consecuencias inesperadas e indeseables. Por una parte, al permitir la contratación de empleados sin concurso público, facilitó la subsistencia de prácticas patrimonialistas y clientelares. Por otra parte, al no preocuparse por realizar cambios en el ámbito de la administración directa o central, que fue vista peyorativamente como "burocrática" o rígida, dejó de realizar concursos y de desarrollar carreras para altos administradores. El núcleo estratégico del Estado fue, en realidad, indebidamente debilitado a través de una estrategia oportunista del régimen militar que, en lugar de preocuparse por la formación de administradores públicos de alto nivel seleccionados por medio de concursos públicos, prefirió contratar los cargos correspondientes a los peldaños superiores de la administración a través de las empresas estatales.¹⁰⁴ De esta forma, la reforma administrativa inserta en el Decreto-Ley 200 quedó a medio camino. Surgió, como consecuencia de la contratación a través de las empresas estatales, una burocracia pública de alta calidad, bien preparada, bien pagada, que tuvo un papel fundamental en la ejecución de los proyectos de desarrollo industrial de ese entonces. Esta elite burocrática seguía una carrera informal y sumamente flexible, que Schneider estudió de manera admirable.¹⁰⁵ Eran administradores públicos, principalmente ingenieros y economistas, que nada tenían que ver con el sistema burocrático de carreras rígidas previsto por la Reforma del Servicio Civil. Los resultados que alcanzaron en sus autarquías, fundaciones, empresas públicas y empresas de economía mixta, fueron sustanciales.

103. Esta alianza recibió distintas denominaciones y conceptualizaciones en los años setenta. Fernando Henrique Cardoso se refirió a ella a través del concepto de "anillos burocráticos"; Guillermo O'Donnell la interpretó como un "régimen burocrático autoritario"; yo hice siempre referencia al "modelo tecnoburocrático-capitalista"; Peter Evans consagró el concepto de "triple alianza".

104. Aun cuando el Decreto-ley 200 contuviese referencias a la formación de altos administradores (art.94,V) y a la creación de un Centro de Perfeccionamiento del DASP (art. 121).

105. Es curioso, sin embargo, observar que Schneider, que en su estudio adoptaba una línea semejante a la del trabajo de Peter Evans (1979) sobre la industria petroquímica y la alianza que por ese entonces se establece entre la burocracia estatal, el empresariado nacional y las empresas multinacionales, no señala, como había señalado Evans, que esta burocracia desarrollista y gerencial exitosa, poco tenía que ver con el "burócrata weberiano".

Por su parte, el modelo estatista de desarrollo adoptado por el régimen militar en los años setenta, como una extensión fuera del tiempo de la estrategia de sustitución de importaciones nacional-desarrollista de Getúlio Vargas, entraba en su crisis final. Crisis fiscal, crisis del intervencionismo estatal y de la exagerada protección a la industria nacional. Entraba también en crisis la alianza burocrático-capitalista dominante desde 1964, en la medida en que la burguesía rompía su alianza política con la burocracia civil y militar en el poder (Bresser Pereira, 1978, 1985). La crisis política, que después de un largo proceso de negociación, conduciría a la transición democrática a comienzos de 1985, era también por consiguiente una crisis de la burocracia estatal, en la medida en que ésta se identificaba con el sistema autoritario en pleno proceso de degeneración.

VUELTA AL PASADO: CONSTITUCIÓN DE 1988

La transición democrática, fruto de una dura lucha de muchos años, no proporcionó, sin embargo, el espacio para una verdadera reforma de la administración pública, una reforma que consolidase la Reforma Burocrática y que transformase la Reforma Desarrollista en una Reforma Gerencial. Por el contrario, ella habría de significar, en el plano administrativo, una vuelta atrás a los ideales burocráticos de los años treinta, y en el plano político, un intento de vuelta al populismo de los años cincuenta. Los dos partidos que lideraron la transición eran partidos democráticos, pero populistas. No tenían, como tampoco la tenía la sociedad brasileña, una noción de la gravedad de la crisis por la que el país estaba atravesando. Había, inclusive, una especie de euforia democrático-populista. Una idea de que sería posible retornar a los años dorados de la democracia y del desarrollo brasileño, como fueron los años cincuenta.

En el transcurso de los dos primeros años del régimen democrático –de la llamada Nueva República– la crisis fiscal y la necesidad de revisar radicalmente la forma de intervención en la economía permanecieron ignoradas. La transición democrática había tenido lugar gracias a la alianza de la burguesía (más específicamente, de los empresarios industriales) con los grupos de clase media burocrática y de izquierda. Eran, básicamente, los grupos asociados en el pacto populista de Vargas y de los años cincuenta. Así, fue fácil para los nuevos dirigentes y para la sociedad en general imaginar que sería posible promover el reinicio del crecimiento y la distribución de la renta a través del aumento del gasto público y de la elevación forzosa de los salarios reales, vale decir, a través de una versión distorsionada, populista y estatista del pensamiento keynesiano, en la que la burocracia estatal debería desempeñar un papel estratégico. Se mantuvo el modelo de

sustitución de importaciones. Se revalorizó el planeamiento económico, en detrimento del mercado. Los salarios y el gasto público fueron aumentados. El resultado fue el desastre del Plan Cruzado. Un plan inicialmente bien concebido, que se transformó en un caso clásico más del ciclo populista. Poco después del fracaso del Plan Cruzado hubo un intento de ajuste fiscal, iniciado durante mi fugaz paso por el Ministerio de Hacienda (1987), el que sin embargo no contó con el apoyo necesario de la sociedad brasileña, que asistía perpleja a la crisis. En lugar del ajuste y de la reforma, bajo la égida de una coalición política conservadora en el Congreso –el Centrão– el país se hundió en 1988 y 1989 en una política populista y patrimonialista, que representaba un verdadero “retorno al capital mercantil”.¹⁰⁶

El capítulo de la administración pública de la Constitución de 1988 será el resultado de todas estas fuerzas contradictorias, donde la ideología de izquierda, capturada por la burocracia, tendrá todavía un papel dominante. La centro-izquierda burocrática, desarrollista y nacionalista, que estaba en crisis en el Primer Mundo desde los años setenta, en el Brasil seguía siendo todavía poderosa. Sólo hacia fines de la década entraría en crisis definitiva. Su influencia en la Constitución de 1988 fue, por lo tanto, decisiva. A pesar de que muchos de sus miembros estuviesen comprometidos con la onda de populismo y clientelismo que ocurrió con el advenimiento de la democracia, estos grupos burocráticos aprovecharon la coyuntura para imponer en la nueva constitución principios burocráticos propios del siglo pasado, que la Reforma Desarrollista ya había desautorizado.¹⁰⁷ Por esto, la constitución habría de consagrar los principios de una administración pública arcaica, en extremo burocrática. Una administración altamente centralizada, jerárquica y rígida, en la que se daría toda la prioridad a la administración directa en lugar de la indirecta. La Constitución de 1988 ignoró por completo las nuevas orientaciones de la administración pública. Los constituyentes, y más en general la sociedad brasileña, pusieron de manifiesto en ese momento una increíble falta de capacidad para ver lo nuevo. Sólo percibieron que la administración burocrática clásica, que había comenzado a implantarse en el país en los años treinta,

106. Examiné este fenómeno del “retorno al capital mercantil” en un artículo en homenaje a Caio Prado Jr. (Bresser Pereira, 1988a). La Gran Crisis de los años 80 fue analizada principalmente en Bresser Pereira (1996a). El primer documento del gobierno brasileño que definió la crisis fiscal fue el Plan de Control Macroeconómico (Ministerio de Hacienda, 1987).

107. El régimen militar siempre procuró evitar estos dos males. Desde una perspectiva general, logró su objetivo. El favoritismo o clientelismo, a través del cual se expresa modernamente el patrimonialismo, existía en la administración central durante el período militar, pero era más bien la excepción y no la regla. Este cuadro cambió con la transición democrática. Los dos partidos victoriosos –el PMDB y el PFL– consumaron un verdadero reparto de los cargos públicos. La dirección de las empresas estatales, que antes tendía a permanecer en manos de los técnicos, también fue sometida a los intereses políticos dominantes.

todavía no había sido plenamente instaurada. Vieron que el Estado había adoptado estrategias descentralizadoras –las autarquías y las fundaciones públicas– que no se enmarcaban en el modelo burocrático-profesional clásico. Notaron que esa descentralización había abierto espacios para el clientelismo, principalmente a nivel de los estados y municipios –clientelismo que se acentuó después de la redemocratización–. Pero no percibieron que las formas más descentralizadas y flexibles de administración que el Decreto-Ley 200 había consagrado, constituían una respuesta a la necesidad de que el Estado administrase con eficiencia las empresas y los servicios sociales. Y decidieron completar la Reforma Burocrática y atenerse a ella, en lugar de pensar en los principios de la administración pública gerencial, que estaba siendo implantada en algunos países del Primer Mundo. Al actuar así, aparentemente siguieron una lógica lineal compatible con la idea de que primero sería necesario completar la revolución mecánica, para sólo después participar en la revolución de la electrónica...

En función de esta perspectiva, decidieron, mediante la instauración de un “régimen jurídico único” para todos los funcionarios públicos civiles de la administración pública directa y de las autarquías y fundaciones, tratar de igual forma a los hombres de faena y a los profesores, a los limpiadores y a los médicos, recepcionistas y administradores de cultura, policías y asistentes sociales; a través de una estabilidad rígida, ignorar que esa institución fue creada para defender al Estado y no a sus funcionarios; a través de un sistema de concursos públicos todavía más rígido, inviabilizar que una parte de las nuevas plazas fueran abiertas para funcionarios ya en servicio; a través de la extensión a toda la administración pública de las nuevas reglas, eliminar toda la autonomía de las autarquías y fundaciones públicas.

Por otra parte, y en contradicción con su espíritu burocrático racional-legal, la Constitución de 1988 permitió que se consolidase una serie de privilegios creados. Privilegios que fueron, al mismo tiempo, un tributo pagado al patrimonialismo todavía presente en la sociedad brasileña, y una consecuencia del corporativismo que recrudesció con la apertura democrática, llevando a todos los actores sociales a defender sus intereses particulares como si fuesen intereses generales. El más grave de estos privilegios fue el establecimiento de un sistema jubilatorio con remuneración integral, sin ninguna relación con el tiempo de servicio prestado directamente al Estado. Este hecho, sumado a la institución de jubilaciones especiales que permitieron a los funcionarios jubilarse a una edad aproximada a los cincuenta años, y en el caso de los profesores universitarios, de acumular jubilaciones, elevó violentamente el costo del sistema de previsión estatal, que representó una pesada carga fiscal para la sociedad.¹⁰⁸ Un segundo privilegio fue el haber permitido que, de un

108. Estos privilegios, va de suyo, no surgieron por azar: forman parte de la herencia patrimonialista heredada de Portugal por el Brasil. Según señala Luiz Nassif (1996): “El análisis de la formación

solo golpe, más de 400 mil funcionarios “celetistas” de las fundaciones y autarquías se transformasen en funcionarios estatutarios, detentores de estabilidad y con derecho a jubilación integral. El retroceso burocrático ocurrido en 1988 no puede atribuirse a un supuesto fracaso de la descentralización y de la flexibilización de la administración pública que el Decreto-Ley 200 había promovido. Más allá de algunos abusos que puedan haberse cometido en su nombre, ya sea en términos de una excesiva autonomía para las empresas estatales, ya sea en términos del uso patrimonialista de autarquías y fundaciones (donde no regía la exigencia de un proceso selectivo público para la admisión de personal), no es correcto afirmar que estas distorsiones pudieran ser invocadas como causa de este retroceso. En realidad, ellas fueron el resultado, en primer lugar, de una visión equivocada de las fuerzas democráticas que derrocaron al régimen militar sobre la naturaleza de la administración pública entonces vigente. En la medida en que, en Brasil, la transición democrática tuvo lugar en medio de la crisis del Estado, esta última fue equivocadamente identificada por las fuerzas democráticas como resultado, entre otros, del proceso de descentralización que el régimen militar había procurado implantar. En segundo lugar, fue la consecuencia de la alianza política que estas fuerzas se vieron llevadas a celebrar con el antiguo patrimonialismo, siempre dispuesto a renovarse para no cambiar. En tercer lugar, resultó del resentimiento de la vieja burocracia contra la forma en la cual la administración central fuera tratada durante el régimen militar: había llegado la hora de restablecer la fuerza del centro y la pureza del sistema burocrático. Esta visión burocrática se centró en la antigua SAF, que se convirtió en el centro de la reacción burocrática en el país en contra de una administración pública moderna.¹⁰⁹ Finalmente, un cuarto factor se relaciona con la campaña por la desestatización que acompañó en todo momento a la transición democrática: este hecho llevó a los constituyentes a aumentar los controles burocráticos sobre las empresas estatales, que habían obtenido una gran autonomía gracias al Decreto-Ley 200.

En síntesis, el retroceso burocrático de la Constitución de 1988 fue una reacción al clientelismo que dominó al país durante esos años, pero también fue una afirmación de privilegios corporativistas y patrimonialistas incompatibles con el

económica brasileña muestra que una de las peores plagas de la herencia colonial portuguesa fue el sueño de una seguridad absoluta, que se enraizó profundamente en la cultura social brasileña. En el plano de las personas físicas, la manifestación extrema de este síndrome fue el sueño de una jubilación precoz y del empleo público.”

109. Según señala Pimenta (1964:161): “El papel principal de la SAF en el período estudiado fue el de garantizar el proceso de fortalecimiento y expansión de la administración directa, y defender los intereses corporatistas del funcionariado, ya sea influenciando en la elaboración de la nueva Constitución, ya sea garantizando la implementación de lo que fue establecido en 1988.”

ethos burocrático. Fue, además, una consecuencia de la actitud defensiva de la alta burocracia que, sintiéndose acosada, injustamente acusada, se defendió en forma irracional.

Estas circunstancias contribuyeron al desprestigio de la administración pública brasileña, no obstante el hecho de que los administradores públicos brasileños son mayoritariamente competentes, honestos y dotados de espíritu público. Estas cualidades que ellos mostraron desde los años treinta, cuando se implantó en el Brasil la administración pública profesional, fueron decisivas en lo que respecta al papel estratégico que el Estado desempeñó en el desarrollo económico brasileño. La implantación de la industria de base de los años cuarenta y cincuenta, el ajuste de los años sesenta, el desarrollo de la infraestructura y la instalación de la industria de bienes de capital en los años setenta, nuevamente el ajuste y la reforma financiera de los años ochenta, y la liberalización comercial en los años noventa, no habrían sido posibles de no haberse contado con la competencia y el espíritu público de la burocracia brasileña.¹¹⁰

LA EVOLUCIÓN RECIENTE

La crisis fiscal y la crisis del modo de intervención del Estado en la economía y en la sociedad, comenzaron a ser percibidas a partir de 1987. Es en ese momento, después del fracaso del Plan Cruzado, que la sociedad brasileña se da cuenta, aunque todavía en una forma imprecisa, que estaba viviendo fuera de su tiempo, que la vuelta al nacionalismo y al populismo de los años cincuenta era algo espurio, además de inviable.¹¹¹ Los constituyentes de 1988, sin embargo, no percibieron la crisis fiscal, y mucho menos la crisis del aparato del Estado. No se dieron cuenta, por lo tanto, de que era necesario reconstruir el Estado. Que era preciso recuperar el ahorro público. Que era preciso dotar al Estado de nuevas formas, más leves, de intervención, en las que la competencia desempeñase un papel importante. Que era

110. Sobre la competencia y el espíritu público de la alta burocracia brasileña, ver Schneider (1994), Gouvêa (1994), y Hochman (1992). Escribí los prefacios de los dos libros en 1994, antes de haber pensado en ser Ministro de la Administración Federal.

111. Fue en ese momento, entre abril y diciembre de 1987, que asumí el Ministerio de Hacienda. A pesar de haber estado siempre vinculado al pensamiento nacional-desarrollista, no tuve dudas en diagnosticar la crisis fiscal del Estado y en proponer el ajuste fiscal y la reforma tributaria necesarios para enfrentar el problema. El relato de esta experiencia se encuentra en Bresser Pereira (1992).

urgente montar una administración no sólo profesional, sino también eficiente y orientada hacia la atención de las demandas de los ciudadanos.

Será sólo después del episodio de hiperinflación, en 1990, hacia el final del gobierno de Sarney, que la sociedad abrirá los ojos ante la crisis. En consecuencia, las reformas económicas y el ajuste fiscal cobran impulso en el gobierno de Collor. Será este gobierno contradictorio, si no esquizofrénico –que finalmente se perdió en medio de la corrupción generalizada– el que dará los pasos decisivos en el sentido de iniciar la reforma de la economía y del Estado. Es en este gobierno cuando, finalmente, tiene lugar la apertura comercial –la reforma más importante y la más exitosa que conoció el país desde el inicio de la crisis–. Es en este gobierno que la privatización cobra nuevo impulso. Es en el gobierno de Collor que el ajuste fiscal avanzará de manera decisiva, no sólo a través de medidas permanentes, sino también a través de una cancelación sustancial de la deuda pública interna.

En el área de la administración pública, sin embargo, las tentativas de reforma del gobierno Collor fueron equivocadas. En esta área, de la misma forma que sucedió en lo que tiene que ver con el combate a la inflación, el gobierno habría de fracasar, debido a un diagnóstico equivocado de la situación y/o por no haber tenido la competencia técnica para enfrentar los problemas.¹¹² En el caso de la administración pública, el fracaso obedeció, principalmente, al intento torpe de reducir el aparato del Estado, destituyendo funcionarios y eliminando organismos, sin antes asegurar la legalidad de las medidas a través de la reforma de la constitución. En último término, además de una reducción drástica de la remuneración de los funcionarios, su intervención en la administración pública desorganizó todavía más la ya precaria estructura burocrática existente, y desprestigió a los funcionarios públicos, repentinamente acusados de todos los males del país e identificados con el corporativismo. En realidad, el corporativismo –o sea la defensa de intereses de grupos como si fueren intereses de la Nación– no era un fenómeno específico de los funcionarios, sino un mal que caracterizaba a todos los sectores de la sociedad brasileña.

La exclusiva preocupación del gobierno de Collor en relación con la administración pública fue la de recortar los costos, reducir el tamaño de la maquinaria del Estado, destituir. Pero ya había una preocupación gerencial, como lo muestra la extensión hacia el sector público del Programa Brasileño de Calidad y Productividad del Sector Público, bajo el liderazgo de Dorothea Werrneck y Antônio Maciel Netto. La Gerencia para la Calidad se tornó muy popular por ese entonces en la

112. La incompetencia técnica en el área de la estabilización económica se reveló en la incapacidad del gobierno para diagnosticar la alta inflación entonces existente como una inflación inercial, que exigía un remedio específico, que combinase la heterodoxia y la ortodoxia.

alta burocracia brasileña, que percibió en esta estrategia de gerencia privada una enorme potencialidad para la administración pública. También en esta época se produjeron trabajos pioneros en dirección de una administración pública gerencial (Nilson Holanda, 1993). Sin embargo, la preocupación central del Gobierno de Collor no sería otra que la reducción del número de funcionarios públicos. Ahora bien, aunque hubiese excesos localizados de personal en la Administración Pública Federal, el problema fundamental no era el tamaño excesivo, sino el de la ineficiencia generalizada. De acuerdo con lo que declarase en ese entonces Fernando Henrique Cardoso (1991:32) "el tamaño del Estado brasileño no es atemorizante; lo que es atemorizante es su incompetencia". Para el futuro presidente, ya estaba claro en aquel momento el problema central de la administración pública brasileña. No era el de profundizar la Reforma Burocrática, sino modernizar el Estado a partir de la crítica de la visión burocrática:

"Ya no estamos más en una época en la que se pueda imaginar la racionalidad formal como constituyendo el eje de la modernización de la administración... Si yo fuese a seguir por el eje weberiano con la idea de que modernizar significa aumentar la racionalidad formal, haciendo que exista una burocracia impersonal, capaz de servir a fines, independientemente del contexto patrimonial y de las presiones políticas, posiblemente me equivocaría." (1991:30-31)

En el comienzo del gobierno de Itamar, la sociedad brasileña comenzó a darse cuenta de la crisis de la administración pública. Todavía se mantenía, sin embargo, cierta perplejidad y confusión. Un documento importante en esta fase fue el estudio realizado por el Centro de Estudios de Cultura Contemporánea –CEDEC– para la Escuela Nacional de Administración Pública –ENAP– (Andrade y Jaccoud, orgs. 1993). En la introducción, de Regis Castro Andrade, el resumen del diagnóstico señala:

"La crisis administrativa se manifiesta en la baja capacidad de formulación, información, planeamiento, implementación y control de las políticas públicas. El papel que juegan las insuficiencias de la administración pública del país es dramático. Los funcionarios se encuentran desmotivados, sin perspectivas profesionales o existenciales atrayentes en el servicio; la mayor parte de ellos no se inserta nunca en un plan de carrera. Los cuadros superiores no tienen estabilidad funcional. Las instituciones de formación y entrenamiento no cumplen con su papel. La remuneración es baja." (1993:26)

Este diagnóstico era en gran medida verdadero, pero adolecía de una falla fundamental. El mayor mal a ser atacado, según el documento, era "el intenso y generalizado

patrimonialismo en el sistema político"; el objetivo fundamental a ser alcanzado, el de establecer una administración pública burocrática, o sea, "un sistema de administración pública descontaminado de patrimonialismo, en el que los funcionarios se conduzcan según los criterios de ética pública, de profesionalismo y de eficacia" (Andrade, 1993:27). Ahora bien, no existe ninguna duda acerca de la importancia de la profesionalización del servicio público y de la obediencia a los principios de la moralidad y del interés público. Es indiscutible el valor del planeamiento y de la racionalidad administrativa. Sin embargo, al reafirmar valores burocráticos clásicos, el documento no se daba cuenta de que así inviabilizaba los objetivos que se proponía. No se daba cuenta de la necesidad de una modernización radical de la administración pública –modernización que sólo una perspectiva gerencial podría proporcionar–. De acuerdo con lo observado por Hélio Beltrão (1984:12), "existe entre nosotros una curiosa inclinación para racionalizar, legislar y administrar teniendo en la mira un *país imaginario*, que no es el nuestro; un país dominado por el ejercicio fascinante del planeamiento abstracto, por la ilusión óptica de las decisiones centralizadas...". Ahora bien, cuando comenzamos a trabajar con mitos o con un país imaginario, nuestra capacidad de actuar sobre la realidad disminuye radicalmente.

En realidad, el documento de la ENAP de 1993 expresaba una ideología burocrática, que se tornó predominante en Brasilia a partir de la transición democrática (1985) hasta el fin del gobierno de Itamar. Esta perspectiva burocrática llevó a la transformación de la FUNCEP en la ENAP –Escola Nacional de Administração Pública– teniendo como modelo a la ENA –École Nationale d'Administration– de Francia. Seguidamente, condujo a la creación de la carrera de gerentes públicos (Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental) –una carrera de altos administradores públicos, que obviamente hacía falta en el Brasil, pero que recibió una orientación rigurosamente burocrática, orientada hacia la crítica del pasado patrimonialista, en lugar de orientarse hacia el futuro y hacia la modernidad de un mundo en rápido cambio, que se globaliza y se torna cada día más competitivo.¹¹³

Bajo esta óptica, el documento de la Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994:7-8), que reúne a los gerentes gubernamentales públicos, afirmaba: "el verdadero problema a ser enfrentado es la pesada herencia de un reclutamiento y asignación de los cuadros, marcada simultáneamente por falta de criterios, clientelismo y heterogeneidad en su constitución". En efecto, es éste indudablemente un grave problema, que el documento señala bien. Pero es un problema antiguo y obvio, que aunque debe ser ecuacionado,

113. Un ejemplo apropiado de esta perspectiva o ideología burocrática se encuentra en el análisis global realizado por un joven gerente, Aldino Graef (1994), que incluye "una propuesta de reforma administrativa democrática".

difícilmente podrá transformarse en el centro de una propuesta de reforma. Más adecuada es, en ese documento contradictorio y abarcativo, la afirmación de que la reforma deberá reflejar las nuevas circunstancias emergentes, entre las cuales:

"Nuevos Paradigmas Gerenciales: la ruptura con estructuras centralizadas, jerárquicas, formalizadas y piramidales, y sistemas de control 'tayloristas', son elementos de una verdadera revolución gerencial en curso, que impone la incorporación de nuevos referenciales para las políticas relacionadas con la administración pública, enterrando virtualmente las burocracias tradicionales y abriendo caminos hacia una nueva y moderna burocracia del Estado." (1994:3)

En este texto, sus autores percibían la importancia de una nueva administración pública. Comprendían que la burocracia weberiana clásica estaba superada y que era preciso encontrar un nuevo paradigma. No obstante, ni siquiera los gerentes se daban cuenta de la dimensión de la tarea a realizarse. En Brasilia, en el momento en que Fernando Henrique Cardoso es electo presidente de la República, continuaba siendo dominante una cultura fuertemente burocrática. El enemigo fundamental seguía siendo el patrimonialismo y no la propia administración burocrática, racional-legal y por lo tanto legalista, basada en el control rígido de procesos. A este enemigo se le agregaba otro –la corrupción– que en el gobierno de Collor alcanzó un nivel inimaginable. El patrimonialismo y la corrupción fueron identificados, y en el gobierno de Itamar Franco, la respuesta que se encontró fue más burocratismo, más controles formales, más controles de procesos. Esta respuesta se expresó, fundamentalmente en dos instituciones nuevas: la nueva ley de licitaciones, Ley 8666, de 1993, y la creación de la Secretaría Federal de Control. La nueva ley de licitaciones, al formalizar el sistema de compras del Estado en un grado inimaginable, habría de encarecer extraordinariamente el proceso de compras, sin por eso reducir la corrupción. La creación de la nueva secretaría, aunque en principio fuese una buena idea, sólo habría de acentuar la tendencia al control formal del gasto público, al control de los procesos, ya que no había objetivos, metas e indicadores de desempeño definidos, que pudiesen ser controlados.

En 1995, Fernando Henrique Cardoso asumió la Presidencia de la República y nombró Ministro de la Administración Federal y de la Reforma del Estado al autor de este libro. Bajo el mandato del nuevo presidente, profundamente comprometido con la reforma del Estado, daría comienzo la Reforma Gerencial.