

Cambio en la política de administración pública en Brasil: 1995-1998

Francisco Gaetani

INTRODUCCIÓN

Las presidencias de Cardoso han estado marcadas por reformas e iniciativas políticas importantes en el sector público, la estabilización macro-económica, la liberalización del comercio y las privatizaciones. Adicionalmente, hay un área importante en la que se realizaron importantes reformas, al margen del influyente Consenso de Washington o del propio manifiesto de partido de Cardoso (PSDB, 1994): la administración pública. Es particularmente interesante que estas reformas no se hayan producido en el contexto de un cambio de régimen, como fue en los casos de las presidencias de Vargas, Castelo Branco y Sarney.

Cuando Cardoso asumió la Presidencia en enero de 1995, no había indicios de que Brasil llevaría a cabo reformas en la administración pública, a pesar de que durante algunos años llevaban circulando ideas y literatura de la llamada Nueva Gestión pública (NGP) (Aucoin, 1990; Hood, 1991; Barzelay, 1992). El escenario político no era particularmente favorable, debido a la debilidad de la comunidad académica (Gaetani, 1999), el desconocimiento de lo que ocurría en este campo en otros países y la visión tradicional de la administración pública que prevalecía en las instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Bresser Pereira, 2002).

Sin embargo, al final del primer mandato de Cardoso después de casi tres años de debates, negociaciones y reformulaciones se aprobó, con el apoyo de una cualificada mayoría del Congreso, una enmienda constitucional que contenía reformas en el aparato del sector público. La enmienda autorizaba la creación de nuevos tipos de organizaciones en el sector público (como agencias y organizaciones quasigubernamentales), distintos regímenes de empleo en el sector público y la posibilidad de mitigar la inamovilidad de los empleados públicos. A pesar de su improbabilidad, las reformas se aprobaron gracias al sentido emprendedor y la habilidad estratégica de Bresser Pereira, el Ministro responsable de la reforma (Melo, 2002).

Las reformas brasileñas llamaron la atención internacional. Bajo el liderazgo y la influencia intelectual de Besser Pereira, el CLAD (1998) publicó un manifiesto (una Nueva Gestión Pública para Latinoamérica), que parecía sugerir un giro en la perspectiva regional sobre la reforma de la administración pública. Gracias al persuasivo razonamiento de Bresser Pereira, el Banco Interamericano de Desarrollo concedió a Brasil un préstamo para implantar las reformas. Incluso el Banco Mundial, que adoptaba un enfoque más tradicional y cauteloso hacia el tema, comenzó a cambiar de actitud tras la publicación del influyente informe de 1997 sobre El Estado en un mundo en transformación (Banco Mundial, 1997).

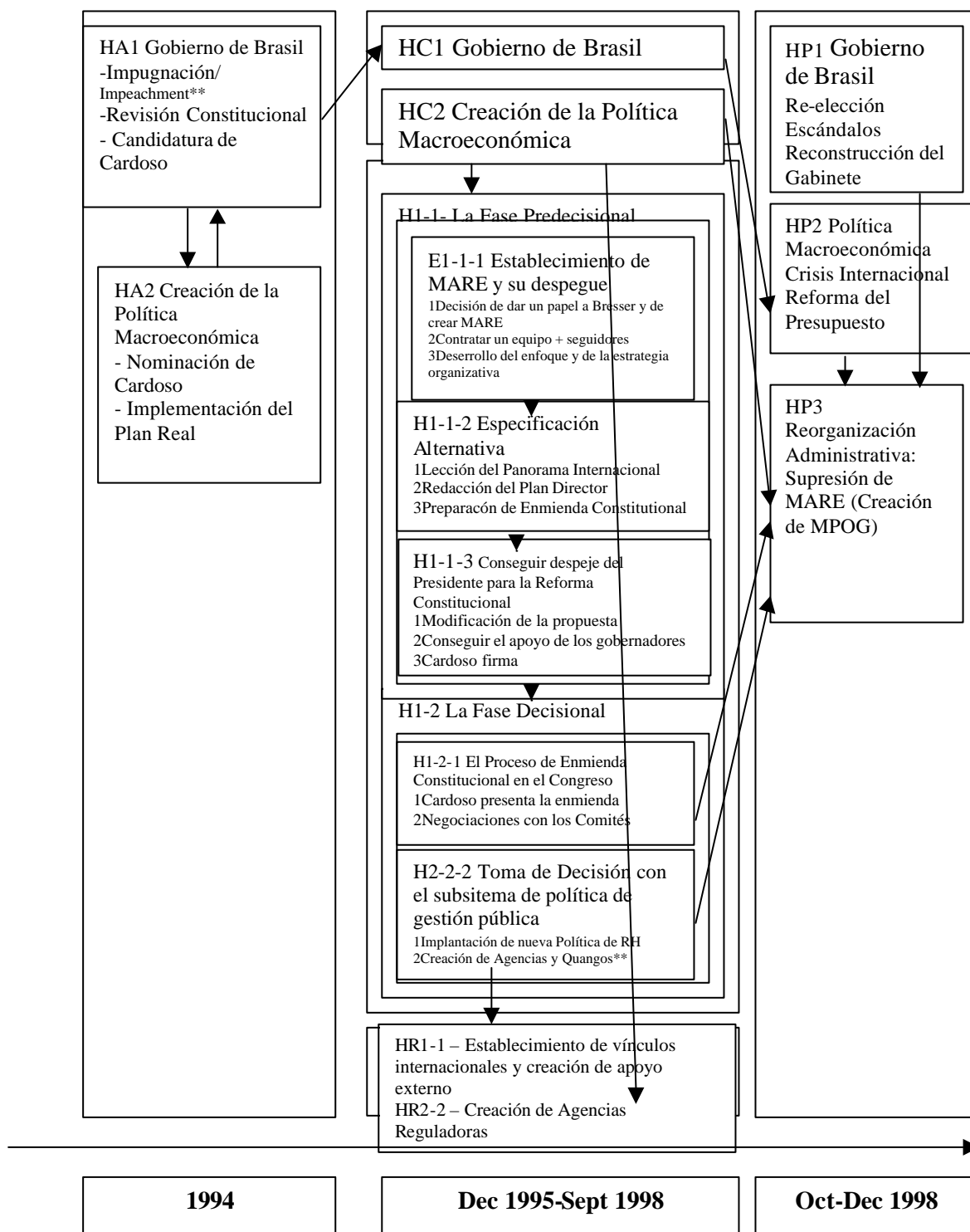
A pesar de todo, tras la aprobación de la enmienda constitucional por el Congreso y la reelección de Cardoso, la reforma perdió protagonismo y salió de la agenda del ejecutivo. Se suprimió al Ministerio a cargo de las reformas y el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión absorbió sus funciones. Bresser Pereira fue transferido a otro puesto ministerial. El equipo de Bresser Pereira fue disuelto y reasignado a nuevas áreas. La denominación de la reforma - gestión pública - fue reemplazada por otra: gestión empresarial comenzando nueva fase, bajo la dirección de otro grupo.

Este texto es la historia de la reforma iniciada por Bresser. Se utiliza una estructura narrativa (Barzelay et al, 2001) para establecer la cadena de hechos que han de ser explicados. La narración está organizada en torno a los sucesos clave de la historia y los hechos relacionados con éstos. El papel emprendedor de Bresser Pereira se describe con mayor atención. Algunos de los hechos relevantes son seleccionados para ser analizados, dada su importancia. El comienzo y el fin de los hechos, así como su dinámica interna, se estudian de forma comparada para permitir análisis posteriores comparaciones. En la figura I se presenta la estructura narrativa de la historia. El texto se refiere a los sucesos incluidos en la figura.

Algunas cuestiones específicas han de ser consideradas anticipadamente para identificar preguntas que posteriormente han de ser contestadas. ¿Qué factores explican el inicio de una reforma que surgió de forma tan inesperada? ¿De donde provienen las ideas reformistas? ¿Qué factores explican que Bresser Pereira fuese capaz de convencer al gobierno para adoptar sus ideas? ¿Por qué le llevó al Congreso tres años la aprobación de la propuesta? ¿Hasta qué punto el contenido de la reforma hizo posible y produjo cambio en la política de administración pública del país? ¿Cuales son los factores que explican la exclusión de este tema de la agenda durante la transición entre el primer y el segundo mandato, justo después de haberse producido una penosa lucha entre el Ejecutivo y el Congreso? A lo largo del texto se responde a estas cuestiones, haciendo referencia a este diagrama de hechos (Figura 1, siguiente página).

Figura 1. Estructura narrativa

La Reforma Gerencial del Estado Brasil 1995-1998



HA = hechos anteriores; HC = hechos contemporáneos; H = hechos de esta historia; HR = hechos relacionados; HP = hechos posteriores

ANTECEDENTES

Itamar Franco se convirtió en Presidente al final de 1992, reemplazando a Collor, que había sufrido un proceso de destitución. Un año más tarde, al final de 1993, había pocas esperanzas de que Franco pudiera alcanzar alguno de los ambiciosos objetivos – Revisión de la Constitución, Estabilización Macroeconómica, Reforma de la Seguridad Social y otros – que él mismo había establecido para su mandato. En un acto desesperado, eligió a su Ministro de Exteriores, el senador Cardoso (ver HA21 en el diagrama), un conocido intelectual social demócrata, como su cuarto Ministro de Finanzas en menos de dos años. La revisión constitucional (ver HA 12) se suspendió debido a un escándalo de la comisión de presupuestos que paralizó al Congreso y forzó la dimisión de varios diputados. El país deseaba una nueva oportunidad de comenzar nuevo comienzo tras la frustración que siguió a la primera elección presidencial en treinta años.

Cardoso reunió un sólido y experimentado equipo económico bajo la coordinación de Carvalho, un viejo amigo y experimentado directivo. Contra todo pronóstico, se puso en marcha un exitoso plan de estabilización macroeconómica, que fue implantado en meses, con las nuevas elecciones presidenciales a la vista (HA22). Respaldado por el éxito del Plan Real, Cardoso se convirtió en el candidato presidencial de Franco (HA 13) dirigiendo una amplia coalición formada por su propio partido de centro izquierda y los liberales de centro derecha. Cuanto más sentía la población el impacto de la eliminación de la inflación (HA23), más crecía su apoyo político, independientemente de las ideas del programa político. Cardoso fue elegido Presidente con facilidad en la primera ronda aunque era virtualmente desconocido para la mayoría de la población unos meses antes.

Dado este extraordinario capital político, tuvo las manos libres para organizar su gabinete. Pocas semanas antes de su nombramiento, invitó a Bresser Pereira, un viejo amigo que había sido el coordinador de las actividades de recogida de fondos de su campaña, a unirse al gobierno. Bresser Pereira era un híbrido, una mezcla de activista político, economista académico y ejecutivo privado. Había sido Ministro de Finanzas durante unos pocos meses durante la presidencia de Sarney (1985-1990) y también había participado en la administración de Montoro en San Pablo (1982-1986), junto con otros ministros importantes del gabinete de Cardoso, como José Serra (Planificación), Clovis Carvalho (Jefe de gabinete) y Paulo Renato de Souza (Educación). Bresser había sido Secretario de Interior de Montoro y posteriormente se convirtió en el Presidente del Banco del estado.

Bresser Pereira aspiraba a ser Ministro de Asuntos Exteriores, pero su perfil personal, así como razones políticas y corporativas, truncaron sus aspiraciones. Comunicó al presidente que, a pesar de ello, contribuiría gustosamente a su gobierno, en un puesto cercano a Cardoso, con muchas tareas a realizar como era la Secretaría de Administración Federal (SAF), una Secretaría de Estado vinculada a la Presidencia.

Cahim, el predecesor de Bresser Pereira, había sido elegido para sellar el compromiso contra la corrupción del presidente Collor, pero no realizó serios intentos de realizar una reforma administrativa. Tras el desastroso periodo de ajuste de Collor, la inactividad de Franco no era considerada un gran problema, porque, al menos, la maquinaria ejecutiva federal podía descansar y recuperarse de la debacle sufrida durante la presidencia anterior. Por ello, SAF era considerada por los políticos como una posición poco atractiva, ya que no tendría ni los recursos ni la visibilidad para proyectarse en la arena política. La elección de Bresser Pereira pareció perfectamente conveniente y sin coste político en aquel momento ¹.

Unos días antes de la proclamación de Cardoso, Carvalho y Bresser Pereira acordaron que este último estaría al frente de un Ministerio, no sólo una Secretaria de Estado (H1). Bresser Pereira solicitó con éxito que el nombre del ministerio debía especificar su cometido. Así, quedó al frente de un nuevo Ministerio llamado *Ministerio da Administração e Reforma do Estado* – MARE (Ministerio de Administración y Reforma del Estado). Un ministerio era una plataforma institucional más poderosa, en términos de movilización de recursos y de estatus político. Sin embargo, hubo una pérdida implícita en esta elección, que no fue ni percibida ni evaluada en ese momento². Como Ministro, Bresser Pereira no tendría el acceso automático al Presidente, que una posición de Secretario de Estado en la Presidencia permitía.

UN REFORMADOR ACCIDENTAL

Bresser Pereira y Cardoso eran fundadores del Partido Social Demócrata Brasileño (PSDB). Pero el programa del partido no proponía ningún enfoque innovador con respecto a la reforma de la administración pública. Las ideas principales se referían al histórico reto de la administración pública progresista: la creación de un servicio civil basado en el mérito, la batalla contra la corrupción y la profesionalización de la burocracia. Ni la introducción de la nueva gestión pública estaba en la agenda inicial de la administración, ni Bresser Pereira estaba familiarizado con este tema, a pesar de su larga y brillante trayectoria profesional.

El equipo ministerial estaba formado por un homogéneo grupo de alumnos procedentes de la rama de Sao Paulo de la Fundación Getulio Vargas.³ Bresser Pereira trató de atraer a reputados intelectuales a los puestos claves del MARE, pero fue rechazado en varias ocasiones por el escepticismo que sentían con respecto a la posibilidad de realizar cambios y por los insuficientes incentivos para que profesionales experimentados se incorporaran al gobierno.

¹ Más tarde, quedaría claro que la sombra del ex ministro de Finanzas suponía una amenaza al equipo económico. Bresser Pereira estaba condenado a enfrentarse a dificultades, no sólo por la reforma estatal, sino por la amenaza que representaba para el equipo económico en términos del debate de la política económica en el Gobierno. Como persona nombrada por el Presidente (y considerando sus antecedentes), siempre podía resultar una alternativa.

² El debate alrededor de la creación de MARE fue un anticipo de los problemas de rivalidad a los que Bresser Pereira se tendría que enfrentar para tratar con Carvalho Disputas de jurisdicción, así como disputas sobre el acceso a ser escuchado por Cardoso marcarían su existencia durante los siguientes cuatro años.

³ La especificación es importante porque la rama de San Pablo no era la base histórica de la comunidad sobre administración pública brasileña, posición ocupada por la central de Río de Janeiro. A pesar del hecho de que ambas ramas pertenezcan a la misma organización, eran a la vez rivales y tomaron caminos distintos. Río de Janeiro se había orientado hacia la administración pública, mientras que San Pablo se concentró en la administración empresarial y en el gobierno local).

Había también un problema de reputación. Uno de los legados de Bresser Pereira cuando dejó el Ministerio de Finanzas fue una reclamación judicial referida a la “indexación” de salarios cuando lanzó un plan de estabilización fallido. Un gran número de empleados públicos apeló al sistema judicial para recuperar aquellas pérdidas y ganaron la causa. Como consecuencia de ello, había quien consideraba a Bresser Pereira como un potencial problema por su tendencia a permitir que prevaleciera el voluntarismo sobre el razonamiento.

Bresser Pereira nombró con a un grupo residual de directivos públicos, una carrera profesional que se había creado durante el proceso de redemocratización. Aunque este grupo se había reducido a menos de la mitad de los miembros que tenía cuando salió la primera, y hasta entonces, única promoción, intentaban ser la vanguardia profesional del proceso de reforma del estado. Transcurridos sólo unos pocos meses, hubo un enfrentamiento en el seno de estos profesionales de carrera por su oposición a unirse al credo de la nueva gestión pública. Pero, gracias a su influencia y capacidad de anticipación, Bresser Pereira decidió reanudar las promociones públicas de la carrera profesional de gestión pública, así como de los analistas de presupuestos y otras importantes carreras como analistas financieros y de control.

Al organizar exámenes de entrada periódicamente, Bresser Pereira reanudó la regeneración del núcleo estratégico del poder ejecutivo que se había frustrado en 1988-1989 y dotó al MARE y al Ministerio de Planificación de personal renovado y cualificado para implantar las nuevas iniciativas de gestión pública.⁴ MARE siempre contó con estos cuadros en los niveles jerárquicos segundo y tercero (pero no en los niveles superiores). Aunque se enfatizaba la gestión pública como elemento clave en la retórica de Bresser Pereira, de hecho se implantaron medidas progresistas de administración pública sin precedentes, que llevaban intentándose desde los años treinta (HR 13).

POSICIONAMIENTO INICIAL

Debido a la involucración de Cardoso en la frustrada revisión constitucional de 1993, la actitud inicial de Bresser Pereira fue coherente con el enfoque general del gobierno: retirar del texto constitucional todo lo que pudiera ser objeto de legislación ordinaria, la llamada “desconstitucionalización”. Se suponía que la reforma administrativa se uniría a otras reformas, como las de seguridad social, fiscal, regulación y reformas del sistema político, que estaban el curso de negociación entre el ejecutivo y el Congreso. Sin embargo, no ocupó una posición destacada en la agenda gubernamental (ni tampoco en la agenda pública). Bresser Pereira comprendió inmediatamente que, dada la cultura política y jurídica brasileña, el engaño de la desconstitucionalización no podía funcionar en materias sensibles como la reforma administrativa. Ni el Congreso, ni la sociedad civil brasileña estarían de acuerdo en suministrar al Gobierno un cheque en blanco, una estrategia intentada más tarde con frustrantes resultados por el Ministerio de Seguridad Social.⁵ Como

⁴ Ver Portarias 1731 y 1732, 04/07/2002.

⁵ Ver Melo (2002) como comparación interesante entre la reforma administrativa, fiscal y de la seguridad social. Melo argumenta convincentemente que la estrategia de Bresser Pereira es una de las explicaciones clave del relativo éxito

consecuencia, optó por una detallada estrategia de reforma constitucional que gravitaba en torno a una enmienda constitucional. Al hacerlo, también reforzó la importancia de las tareas del MARE, porque situó la reforma de la administración entre las prioridades del gobierno.

Al mismo tiempo, se elaboró una definición más precisa de la reforma del estado. Bresser Pereira y su equipo sabían que necesitaban una definición adecuada sobre la que trabajar. Necesitaban especificar una imagen del problema bajo su responsabilidad para estructurar la agenda en torno a la cual la reforma debería ser emprendida. Se tomaron dos decisiones en los primeros meses de la nueva administración.⁶ Primero, el cometido del MARE se concentraría en la reforma del aparato del estado. Segundo, otros dos temas controvertidos – las agencias reguladoras y la seguridad social de los funcionarios públicos – no serían contemplados por el MARE, sino por otros ministerios (el Jefe del Gabinete y los ministros sectoriales y el Ministro de Seguridad Social, respectivamente). Ambas decisiones redujeron las fricciones del MARE con otras áreas de la rama ejecutiva y clarificaron el enfoque de su cometido con respecto al tema de la gestión pública. El propósito de la misión del MARE también se había reducido, lo cual permitió una aproximación más consensuada y coherente con el reto de reescribir el capítulo de la administración pública de la Constitución de 1988.

En su segundo mes en su puesto, Bresser Pereira concedía entrevistas sobre su percepción del problema de la reforma del estado, así como de las intenciones del gobierno en términos de prioridades y estrategias. Inmediatamente disparó la controversia pública en torno al tema de la inamovilidad del empleo público, percibido como una limitación para las necesidades de reforma.⁷ La rigidez de las disposiciones de la Constitución de 1988 era el mayor cuello de botella a superar. Las relaciones de empleo, así como temas organizativos habían cristalizado de tal forma que bloqueaban la acción del Estado. El MARE concentró sus esfuerzos iniciales en la revisión de las normas constitucionales para estudiar los puntos que tenían que ser actualizados y ajustados desde el “punto de vista” del gobierno.

Al tomar el texto constitucional como el principal punto de atención, Bresser Pereira generó de inmediato un conflicto con Eduardo Jorge, Secretario de la Presidencia, que era un consejero cercano a Cardoso desde los años ochenta, cuando el presidente era senador. Jorge era también Doctor en administración pública y había colaborado estrechamente con Cardoso durante el período de la Asamblea Constitucional Nacional de 1988. Bajo su punto de vista, el gobierno no necesitaba cambiar la constitución para realizar reformas administrativas. Su punto de vista era más cercano a las ideas de Beltrão, que tendían a minimizar el valor de los cambios en la legislación y en las estructuras como signos de cambio en la gestión pública.

de su reforma de la gestión pública, en contraste con los estancamientos y errores que caracterizaron las otras reformas.

⁶ La primera fue decisión de Bresser. La segunda fue una decisión presidencial, influida por razones de coalición.

⁷ Carvalho desautorizó públicamente a Bresser Pereira y le pidió que evitara afirmaciones provocativas que pusieran en un compromiso al gobierno, especialmente con respecto a temas que no se hubiesen discutido suficientemente en el gabinete.

En la primera reunión del gabinete de Cardoso en Febrero, la propuesta de Bresser Pereira de una detallada estrategia de revisión de la Constitución causó un impacto inmediato. Ninguno de los ministros presentes tenían algo similar de lo que hablar, ni siquiera el ministro de Finanzas o el de Seguridad Social, que estaban a cargo de temas más maduros, más cercanos a la agenda de decisiones de la administración. Por un lado, la actuación de Bresser Pereira llamó la atención del Presidente hacia su propuesta. Por otro lado, provocó inquietud en otros ministros que sospechaban de su estilo voluntarista y de sus ideas innovadoras. Su rápido movimiento trasladó la reforma del aparato del estado a la lista de reformas estructurales que debían ser consideradas como prioritarias del gobierno de Cardoso. La política seguía las políticas (Lowi, 1964). De hecho, la política seguía una acción emprendedora que elevaba las expectativas en torno a las políticas.

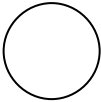
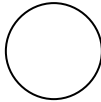
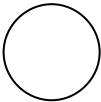
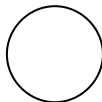
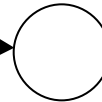
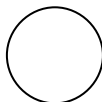
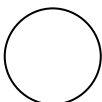
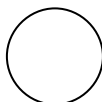
LA GENERACIÓN DE UNA POLÍTICA ALTERNATIVA

Para imprimir velocidad, Bresser Pereira se implicó personalmente en tomar conocimiento del tema de la gestión pública en el ámbito nacional e internacional. Se reunió con Beltrao y asimiló sus preocupaciones acerca de la sobreburocratización. Se reunió con Cintra, que había intentado crear un enfoque desde el análisis de políticas públicas en el Ministerio de Planificación desde finales de los ochenta. Se reunió con Osborne, que le sugirió que prestara atención a lo que estaba ocurriendo en Nueva Zelanda y el Reino Unido. Visitó este país donde tuvo un primer contacto con Kate Jenkins, una operadora clave en el proceso de creación de las Agencias del Programa Next Steps. También comenzó a frecuentar el circuito de la gestión pública internacional para entrar en contacto con diferentes puntos de vista sobre reformas del sector público.

La fusión entre las ideas de Bresser Pereira, las propuestas que circulaban por el mundo y el estimulante debate con algunos consejeros⁸ dio como resultado una nueva formulación (H2) (ver MARE, 1995). La propuesta de la reforma del aparato del estado está resumida en el Cuadro 1, en la que se presentan las ideas de Bresser. Las instituciones del estado se agrupan en cuatro sectores: el núcleo estratégico, las actividades exclusivas, las actividades no exclusivas y la producción para el mercado. El plan sugería que los sectores primero y segundo deberían mantenerse como propiedad del estado, mientras que el tercero y el cuarto deberían ser trasladados al sector privado. El tercer grupo de instituciones deberían “publicarse”, por ejemplo, siendo transferidas al sector privado sin ánimo de lucro, dado su carácter público. El cuarto grupo de instituciones debería ser privatizado, por ejemplo, siendo vendido a empresas orientadas al beneficio.

⁸ El Secretario de la Reforma del Estado concentró a un creativo grupo de expertos en administración pública. Jugaron un papel muy influyente en la fase de diseño de la reforma, pero posteriormente se enfrentaron a una situación más difícil en la fase de implantación

Tabla 1: Formas de propiedad y formas de Administración

	Formas de Propiedad		Formas de Administración	
	Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Judicial, Legislativo, Cabezas de los Ministerios, Ministerio Público				
ACTIVIDADES EXCLUSIVAS Regulación, Inspección, Fomento, Seguridad Pública, Seguridad Social Básica				
ACTIVIDADES NO EXCLUSIVAS Universidades, Hospitales, Centros de Investigación, Museos	Transferencia al Sector Público No Estatal 			
PRODUCCIÓN PARA EL MERCADO Empresas propiedad del Estado (Empresas de energía, Bancos, Acero)	Privatización 			

MARE (1995: 63)

En esta este marco, la mayor parte de las funciones auxiliares de estas organizaciones debían ser contratadas fuera. La contabilidad y la legislación laboral privada deberían ser adoptadas en el tercer y cuarto grupo, mientras que las reglas tradicionales del sector público debían ser reservadas para las actividades del núcleo del estado. Las reglas del segundo grupo no estaban claras. Aún más, debería suprimirse la inamovilidad en el empleo público e introducirse mecanismos de despido en dos circunstancias especiales: un

desempeño insuficiente y situaciones de redundancia en la organización, casos en los cuales los puestos o las instituciones debían desaparecer.

La propuesta incluía otros elementos relevantes, como el establecimiento de un límite para los salarios públicos en los tres poderes del Estado, la revisión de distorsiones en la regulación de los recursos humanos, la creación de nuevas formas de organizaciones en el sector público como las agencias ejecutivas, las organizaciones sociales y otras. Los funcionarios públicos tomaron nota de estas intensas propuestas de cambio, a la vez que el debate público tendía a concentrarse en el tema de la inamovilidad, un dogma de la opinión pública en esa época. Bresser Pereira estaba captando con éxito la atención de la administración y de los medios de comunicación, mientras que otros ministros apenas se habían familiarizado aun con su trabajo.

En esa época el MARE era ya completamente operativo y comenzó a generar algunos datos que proporcionaron evidencia empírica para el razonamiento de Bresser Pereira.⁹ Se elaboró un diagnóstico de la administración pública federal que permitió el desarrollo de una estrategia más amplia basada en cinco puntos: primero, los datos deberían ser siempre utilizados para reforzar las propuestas de la reforma; segundo, el debate en la opinión pública debería ser siempre desviado del Presidente y concentrado en el ministro o el MARE; tercero, la enmienda constitucional debería ser el plan de trabajo del ministerio; cuarto, se debería escribir un Libro Blanco para apoyar la argumentación pública requerida para suavizar la negociación con el Congreso. Finalmente, el MARE debía conservar la iniciativa en todos los frentes de la reforma, independientemente del estado de la negociación de la enmienda constitucional. De este modo, las reformas abordarían simultáneamente argumentación, implantación y negociación.

TOMA DE DECISIONES

El ambicioso enfoque de Bresser Pereira sobre la reforma implicaba una doble estrategia de empaquetamiento. Por una parte, se debía enviar una propuesta al Congreso, donde se necesitaría una mayoría de dos tercios para cambiar la Constitución. Por otra parte, se debía elaborar un Libro Blanco para suministrar un instrumento de argumentación en la implantación simultánea de la reforma. La propuesta de una enmienda constitucional garantizaba un alto nivel de atención a las iniciativas del MARE. La expectativa de las negociaciones de la propuesta en el Congreso creó una sensación de urgencia que dio legitimidad a los esfuerzos del equipo de Bresser en la implantación de las reformas.

El MARE trabajó frenéticamente durante 1995 para conseguir la aprobación por parte del ejecutivo de ambos documentos: la enmienda constitucional y el Libro Blanco de la Reforma del Aparato del Estado. Se había creado una Cámara de Reforma del Estado para discutir y aprobar ambos (H3). La Cámara era un mecanismo colegiado creado por Carvalho para permitir la obtención de consenso e inducir a la coherencia del gobierno en torno a temas sensibles que

⁹ Ver los Boletines estadísticos editados por MARE.

debían ser introducidos en la agenda del Congreso¹⁰. En principio, se suponía que Cardoso coordinaría las actividades, pero él designó a su Jefe de Gabinete.¹¹ La cámara incluía importantes ministerios como Planificación y Trabajo que no jugaban realmente ningún papel relevante en el proceso. La escena estaba dominada por la lucha de Bresser Pereira contra Carvalho y Jorge.

Estas disputas tenían distintos motivos. En términos de Barzelay (BARZELAY, 1986), había problemas de competencia con el Jefe de Gabinete y de conflicto con el Secretario de la Presidencia. La disputa con Carvalho era personal y se basaba en demandas territoriales, mientras que las diferencias con Jorge eran ideológicas y se basaban en diferentes puntos de vista políticos. Y ambos estaban mucho mejor situados que Bresser para influir en Cardoso porque, a diferencia de él, tenían acceso físico instantáneo al Presidente. Como resultado, se generaron sucesivas versiones de ambos documentos, y se retocaron continuamente hasta que fueron considerados mínimamente adecuados para ser publicados. Hubo una gran tensión y se pagó un alto precio en términos de capital político. Irónicamente, cuanto más cambiaba Bresser Pereira la propuesta para atender a las demandas de sus interlocutores clave, más se cuestionaban éstos la robustez de la propuesta.¹²

El MARE contó con la aquiescencia del equipo económico por la coincidencia de las principales propuestas del plan con las prioridades fiscales. Bresser Pereira vinculó la aprobación del plan a la consolidación del “real” (la nueva moneda brasileña), una retórica que funcionó en los momentos definitorios del debate de la reforma al comienzo del primer mandato de Cardoso. Pero complicidad no significa apoyo suficiente o efectivo. El equipo económico se concentraba en torno a medidas de recorte de gasto. Bresser comenzó inmediatamente a realizar esfuerzos de control de gasto, especialmente con respecto a distorsiones de pago de nóminas. La determinación de su equipo, así como la adopción de modernos sistemas tecnológicos de control de la información, rindió sus frutos. Como resultado, el MARE ganó credibilidad para avanzar en las áreas más novedosas de diseño de la gestión pública. Desafortunadamente, la insistencia de Bresser en cuestionar algunos aspectos de la política macroeconómica- él nunca abandonó su mentalidad de economista – hizo que sus mismos interlocutores sospecharan de sus intenciones reales. Dada su valía intelectual, su experiencia previa en puestos ejecutivos y su relación personal con el Presidente, algunas personas siempre le consideraron como un posible candidato a los ministerios de finanzas y de planificación.

El trabajo de argumentación del MARE fue decisivo en esta fase (HR 12). Uno de los principales fue el Foro Nacional de Secretarios de Administración.

¹⁰ La cámara era un foro tanto para coordinación como para toma de decisiones que Carvalho había pilotado con éxito durante el lanzamiento del Plan Real. Cardoso decidió adoptarlo para tratar problemas de coordinación en algunos sectores del gobierno, como la reforma del estado.

¹¹ Las cámaras eran mecanismos típicos del estilo de gestión de Carvalho, pero no encajaron en el perfil o modus operandi del presidente

¹² La versión de la Enmienda Constitucional enviada al Congreso sería la 58 (MELO, 2002: 189) Aunque se consideró algo natural, como parte de una depuración continua, lo cierto es que contribuyó a reducir la credibilidad del MARE a los ojos de Carvalho y de Jorge

Respaldado por figuras destacadas, Bresser convenció a los gobernadores que habían sido nombrados a la vez que Cardoso, de que si no ajustaban sus gastos de personal, no serían capaces de prestar servicios públicos populares y efectivos. Se acababa de aprobar en esa época una ley federal que establecía fuertes controles y parámetros para el gasto público.¹³ Por tanto, lo mejor que podían hacer era apoyar enérgicamente su propuesta para conseguir su aprobación tan rápidamente posible como para que les permitiera despedir a los empleados innecesarios. El posicionamiento de los gobernadores que apoyaban a la coalición de Cardoso convenció al Presidente de que no tenía nada que perder por enviar la propuesta al Congreso. El tema se trasladó del ejecutivo al legislativo (H4).

Bresser Pereira había ganado las primeras rondas contra los dos guardianes de la presidencia y había neutralizado el rechazo del equipo económico con respecto a su plan. El Presidente dio su respaldo a la propuesta, lo que significó que estaba lista para ser enviada al Congreso. Las palabras de Cardoso en apoyo de la propuesta de Bresser en esa época eran reveladoras: “te enfrentarás a tres retos: el primero, convencer a la opinión pública de que la propuesta es en interés del país; el segundo, negociar la propuesta en el Congreso; y, por último, pero no por ello menos importante, tendrás que convencer al ejecutivo de que es una buena propuesta para el funcionamiento del sector público. Tendrás que convencer al gobierno”.¹³

En este discurso, Cardoso marcó hábilmente tres posiciones: en primer lugar, dio su apoyo al envío de la propuesta al Congreso; en segundo lugar, se distanció del proceso, transfiriendo la tarea del ejecutivo a Bresser Pereira; finalmente, no comprometió explícitamente a la autoridad presidencial en las negociaciones, ni en el gabinete, ni con el Congreso. Bresser Pereira tuvo que enfrentarse con una pesada lucha en múltiples frentes para convencer a los tres ámbitos que Cardoso había mencionado. La presidencia apoyó posteriormente la negociación, pero los términos de la negociación no estaban bajo el poder de Bresser Pereira.

IMPLANTACIÓN DURANTE LA NEGOCIACIÓN.

En el sistema político brasileño, el envío de un proyecto al Congreso es un paso importante en la promulgación de nueva legislación, pero no tan decisivo como se podría pensar a priori. Primero, no significa que el ejecutivo haya llegado a una posición final y consensuada sobre el tema en dicha fase. La negociación continúa en el ejecutivo, siendo además ahora influida por los que apoyan a la coalición del gobierno. El ejecutivo siempre puede modificar la propuesta. Segundo, el ejecutivo puede utilizar las medidas provisionales (ver Amorim Neto y Tafner (2002)) para asegurarse de que sus propuestas tendrán validez legal si el Congreso no las aprueba a tiempo; como consecuencia, con mucha frecuencia el gobierno publica legislación ordinaria antes de que el Congreso decida sobre el tema. Tercero, para aprobar una enmienda

¹³ De acuerdo con la Ley Camata, los estados no podían gastar más del 60% de sus ingresos corrientes en las nóminas. Únicamente dos estados podían cumplir ese objetivo en esa época.

¹³ Comentarios de un participante en la reunión.

constitucional se necesita el sesenta por ciento de los votos, un quorum que excedía los límites de apoyo de la coalición gubernamental.

El proceso de implantación de las reformas de la gestión pública comenzó simultáneamente a la presentación de la propuesta al Congreso por tres razones: primera, la aprobación de nueva legislación por parte del Congreso lleva su tiempo, especialmente en el caso de una enmienda constitucional (MELO, 2002); segunda, había que utilizar la opinión pública para ejercer presión sobre el Congreso, para que éste aprobara la enmienda. El Libro Blanco se escribió precisamente con esta intención; Tercera, cuantas más medidas se implantaran durante el período en el que la enmienda estuviera bajo la consideración del Congreso, mayor sería el carácter natural e inevitable de la legislación completa.

Las actividades del MARE se estructuraron en varios frentes: recursos humanos (contratación, formación, asignación, etc.), temas organizativos innovadores, gestión de compras, préstamos internacionales, negociación y argumentación. El ministro defendió directamente la mayoría de ellos. Como la velocidad de la reforma en el Congreso era impredecible, Bresser Pereira trató de implantar todo lo que no dependiera de la aprobación legislativa, aunque diera por hecho que en el futuro se realizarían los cambios necesarios. Fue una deliberada decisión táctica que parecía razonable en aquel tiempo, cuando aun no habían aparecido los obstáculos en toda su magnitud.

En el frente de los recursos humanos, el MARE obtuvo resultados impresionantes. En primer lugar, los datos sobre el pago de nóminas federales, que habían sido siempre una desconocida caja negra, fueron confeccionados, depurados y publicados por primera vez en la historia administrativa de Brasil. En segundo lugar, el MARE implantó sistemas de información basados en la tecnología para gestionar el pago de nóminas. Los resultados, en términos de ahorro y de control de la corrupción fueron inmediatos. Esta iniciativa fue la que dio mayor credibilidad y respeto al MARE ante el equipo económico. Fue además una cruzada pública y transparente.¹⁴ En tercer lugar, Bresser Pereira decidió que se debían celebrar oposiciones públicas anuales para los puestos estratégicos, como los administradores públicos, para equipar a un gobierno que se encontraba hueco, sin la mano de obra esencial para realizar las funciones gubernamentales. Bresser deseaba funcionarios contratados por mérito, para ocupar el núcleo de la rama ejecutiva (HR). En cuarto lugar, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) coincidía con la política del MARE y realizó un programa de educación continua sin precedentes, basado en las nuevas ideas de gestión pública. Al mismo tiempo, la ENAP formó a los funcionarios recién contratados, para los puestos estratégicos y llevó a cabo una estrategia de publicaciones que enfatizaba las ideas de la reforma.

La gestión de compras fue otro ámbito al que se enfrentó el MARE de forma inmediata. Este había sido un escollo tradicional en las relaciones entre el estado y el sector privado, como fuente de quejas por parte de aquellos que en el sector público interesados en una compra puntual y efectiva. Bresser Pereira

¹⁴ Ver la Ley 9527, 10/12/1997

adoptó un enfoque razonable y novedoso del problema. Gracias a su experiencia personal como ejecutivo privado, sabía lo importante que era el dar un punto de vista simple y manejable, en contraste con la sobreburocratización derivada legalismo, dominantes en ese momento. El enfoque técnico adoptado se transformó en una nueva legislación actualizada, y se aprobó la nueva ley.¹⁵

El diseño y la asimilación de las nuevas formas de organización resultaron más problemáticas de lo esperado (HR 12). No se entendieron correctamente los conceptos de agencias ejecutivas y organizaciones sociales, tal como cabía esperar. No encajaban en el sistema jurídico de Brasil, al parecer contradictorios con la ley administrativa. A pesar de los esfuerzos de Bresser Pereira, la mayoría de los ministerios cuyas organizaciones eran potenciales candidatas para ser transformadas en agencias ejecutivas y organizaciones sociales, no fueron convencidas por la retórica de la reforma. Tampoco se convenció a los empleados públicos ni a los directivos. No podían comprender cómo Bresser Pereira podía defender fórmulas que se suponía requerirían un flujo de recursos en el tiempo, sin el apoyo de Presupuestos y Finanzas en las negociaciones.

Incluso más grave fue la paradoja que surgió progresivamente. Mientras el adjunto de Bresser Pereira pilotaba la maquinaria del ministerio, los aspectos innovadores fueron acometidos por la Secretaría de Estado de la Reforma, que era el foco de concentración de las nuevas ideas. La Secretaría era el área que precisaba más apoyo para vender los nuevos cambios organizativos en el poder ejecutivo. La implantación de la reforma se basó en la creación de nuevas organizaciones, tales como agencias ejecutivas y organizaciones sociales. Pero la Secretaría para la Reforma del Estado estaba aislada dentro del gobierno y, gradualmente, en el MARE. No contaba con suficientes recursos para cumplir con sus objetivos¹⁶, a pesar de la motivación del equipo de trabajo. Sin el apoyo del equipo económico y teniendo que afrontar tensiones internas, la reforma perdió empuje cuando los candidatos a pasar a estructuras innovadoras se volvieron escépticos.

La adopción de una formulación en múltiples dimensiones, el luchar por la reforma en muchos frentes, supuso problemas de congestión. La estrategia suponía un proceso de reforma con múltiples velocidades, pero la acumulación de atascos en frentes como los recursos humanos, las nuevas formas de organización, las negociaciones con los tres poderes y otros motivos, debilitaron el impulso de la reforma. Cuanto más avanzaba el gobierno hacia su fin, mayor era la escasez de recursos, agravada en el área en que se necesitaba más apoyo.

Durante 1997, Bresser Pereira impulsó la creación de nuevas estructuras organizativas porque no requerían una enmienda constitucional. Una simple *medida provisoria* permitía al ejecutivo a crearlas. Ese era también el caso de las agencias reguladoras (HR 2).¹⁷ Por ello, pudo acelerar su implantación sin tener que esperar a la aprobación de la enmienda, que se enfrentaba a una

¹⁵ Ver la Ley 9648, 27/05/1998

¹⁶ El crédito del BID llegó en mayo de 1998, demasiado tarde como para marcar la diferencia .

¹⁷ Leyes 9427, 26/12/1996; 9472, 16/07/1997, y 9478, 06/08/1997

dura lucha en el Congreso. Lo sabía desde el principio, pero quería la enmienda constitucional para institucionalizar la propuesta. Bresser Pereira tenía también la esperanza de que la implantación de organizaciones sociales y agencias ejecutivas reforzaría su posición ante los Congresistas. Se promulgó una medida provisional que permitió al gobierno la creación de ambos cuerpos organizativos.¹⁸ Pero la lista de posibles candidatos se redujo de más a veinte a unos pocos casos especiales.¹⁹

EL LARGO PERÍODO DE TOMA DE DECISIONES

La trayectoria de la enmienda en el Congreso se vio influida por tres factores principales: la dinámica legislativa, la capacidad de los grupos de interés de ejercer presiones y las prioridades del programa de trabajo del ejecutivo.

La literatura sobre las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en Brasil suministra argumentos para dos interpretaciones opuestas. La primera sugiere que el Presidente es un rehén de un Congreso ingobernable, debido a la debilidad del sistema político brasileño. Es esta interpretación, el presidente se ve forzado a crear y gestionar una coalición grande y enormemente costosa cada vez que necesita que el Congreso apruebe asuntos importantes (Lamounir, 1996 Y Mainwaring, 1997). La segunda sugiere que el Presidente tiene múltiples recursos disponibles para conseguir que se apruebe lo que desea, gracias a su capacidad de intercambio de favores y votos cuando la situación lo requiere. El ratio de aprobación de los proyectos presentados a votaciones finales revela un alto grado de éxito (Figueiredo Y Limongi, 1999 Y Pereira, 1999). Los críticos sugieren, sin embargo, que los proyectos alcanzan esta fase únicamente cuando están listos para ser aprobados con acuerdos previos a puerta cerrada. Otras explicaciones sugieren que la verdad se encuentra en algún punto intermedio, ya que ambos fenómenos llegan a darse en diferentes circunstancias.

La enmienda constitucional se enfrentó a una tremenda oposición en los dos Comités por los que tuvo que pasar (Melo, 2002). En ambos casos, la habilidad política de Bresser, así como el apoyo del ejecutivo, fueron decisivos para que la enmienda fuera aprobada, pero las concesiones despojaron al proyecto de sus aspectos más importantes, como la igualación de los salarios públicos y la desaparición de la inamovilidad.

Con respecto a los grupos de interés implicados en el debate, Bresser Pereira tuvo dos tipos de oposición: explícita e implícita. La oposición explícita estaba liderada por los sindicatos de los funcionarios²⁰ Sin embargo, los sindicatos no disponían ni de los votos ni de la fuerza necesaria como para ser un obstáculo a la propuesta del gobierno. El otro tipo de oposición, sin embargo, fue mucho más fuerte y efectiva: el Congreso, la burocracia Judicial y el “establishment” jurídico. La reforma de la gestión pública no era un tema capaz de movilizar la

¹⁸ Ver las Leyes 9637, 15/05/1998 y 9640, 27/05/1998

¹⁹ Sólo hubo una institución seleccionada para convertirse en agencia ejecutiva (INMETRO) y cinco para convertirse en organizaciones sociales (una TV propiedad del estado y cuatro institutos de ciencia y tecnología).

²⁰ El autodenominado Foro de Carreras Típicas del Estado, trató de mantener negociaciones con el MARE durante todo el período, pero sin éxito (CHBUB, 2002).

atención de la opinión pública, excepto en el caso del despido. Bresser Pereira convenció al ejecutivo de que la inamovilidad debía ser suavizada en algunos casos, pero no hizo mella en las posiciones de los poderes legislativo y judicial con respecto a este punto.

Se planteaba un problema mucho más serio. La enmienda Constitucional incluía una disposición que establecía los límites de los poderes legislativo y judicial a decidir sobre sus salarios. Debido a la cadena de vínculos administrativos entre los salarios de los políticos de los niveles superiores, como los congresistas o jueces y los salarios ordinarios de los funcionarios, los sueldos de estos últimos en ambos poderes dependían de los pagos de los primeros. Ni el Congreso ni el Poder Judicial admitieron que el ejecutivo pudiera poner límites a su capacidad de fijar las remuneraciones.

La coordinación de los proyectos gubernamentales en el Congreso estaba bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Presidencia y del Jefe de Gabinete. Para ello, disponían de tres instrumentos cruciales: el establecimiento de las prioridades de aprobación, la definición de la secuencia deseada en los proyectos y la negociación de los textos finales del proyecto considerando los intereses más amplios del Presidente. La enmienda Constitucional se había incluido entre las prioridades gubernamentales a pesar de la oposición de Jorge y de Carvalho. Cedieron gracias a la perseverancia de Bresser Pereira, al apoyo del Presidente y al hecho de que el envío de una propuesta al Congreso no comprometía al gobierno a su aprobación.

Una vez estuvo enviada la enmienda al Congreso, Bresser Pereira tuvo una lucha continua para conseguir la atención del ejecutivo. Siempre había otros proyectos que merecían prioridad, como la seguridad social o las enmiendas constitucionales para la reelección del presidente. Nunca era el momento adecuado para empujar su reforma en la agenda ejecutivo-legislativa. Pero en el Congreso, nada se mueve si no se empuja. Resultó evidente que Bresser Pereira no tenía el suficiente apoyo para acelerarlo. Sin embargo, la desesperación no era buena consejera. Irónicamente, la aprobación de la Medida Provisional que permitió la creación de organizaciones sociales y agencias ejecutivas debilitaron la posición de Bresser Pereira. Junto con la dilución del tema de la inamovilidad del texto constitucional, la medida provisional confirmó la antigua idea de Jorge de que, después de todo, no había necesidad de cambiar la Constitución para implantar reformas en la administración pública. Lentamente se generó el siguiente consenso en el círculo de la Presidencia: el líder de la definición de la política de reforma no sería quien posteriormente se responsabilizaría de la implantación.

Finalmente, cuando las negociaciones llegaron a un punto muerto, el Jefe de Gabinete y el Secretario de la Presidencia dejaron de actuar como intermediarios y sustituyeron a Bresser Pereira en las negociaciones de última hora, especialmente con el Poder Judicial y el Congreso, sobre los límites de su remuneración. El resultado fueron nuevas concesiones “para conseguir que algo fuese aprobado” en palabras de un ministro clave del gobierno. Después de todo, el Gobierno necesitaba aprobar algo en esta fase que evitara la desmoralización a la vista del público. El ejecutivo cedió en el tema de los

límites de remuneración, y se aprobó por fin el proyecto final prácticamente sin más cambios. El gobierno se sentía tan seguro sobre el bajo riesgo que suponía tras tantos cambios, que la enmienda fue aprobada pocas semanas antes de la votación de la enmienda constitucional para la reelección presidencial (HP 11).

DECLARACIÓN DE VICTORIA Y PASO AL SIGUIENTE PUNTO

Al comienzo de 1998, Bresser Pereira se dio cuenta, con harto dolor, de que había perdido la batalla contra el gobierno para implantar las reformas. En el frente político no tenía más poder que el Jefe de Gabinete y que el Secretario de la Presidencia. Su relación con Cardoso no le daba suficiente capital político como para ganar la disputa sobre la jurisdicción y sobre las ideas políticas de las que el Presidente prefería distanciarse. En el frente de la implantación no disponía de los instrumentos necesarios para convencer a las instituciones ejecutivas para que se transformasen en agencias ejecutivas y en organizaciones sociales. El equipo económico había limitado sus prioridades a objetivos fiscales y no apoyaba proyectos innovadores sospechosos de requerir recursos a corto plazo. Y en su ministerio, estaban surgiendo tensiones entre los miembros de su equipo.

Entonces, “el creador decidió destruir a su propia criatura”, en palabras de uno de los participantes en el proceso. Bresser Pereira se sentía frustrado por las dificultades a las que se había tenido que enfrentar y era consciente de las limitaciones del apoyo presidencial. Bresser había afirmado que el MARE no podía cumplir sus objetivos sin los instrumentos necesarios para realizar la reforma, principalmente el presupuesto. Por tanto, ¿por qué no fusionar el MARE con el Ministerio de Planificación? La idea fue inmediatamente promovida por Carvalho (HP 3) Después de todo, tras la aprobación de la enmienda constitucional, la reforma no era más que “cuestión de implantación”, tal como Bresser Pereira escribió en un artículo periodístico en 1998 (FSP, 12/1998).

El acto final de Bresser Pereira fue el abandono del Ministerio para ocuparse de la financiación de la campaña presidencial de Cardoso. Una vez más, el Presidente contaba con su antiguo colega de confianza para que se ocupase de un asunto tan delicado. Tras la sencilla victoria de Cardoso en la primera vuelta de las elecciones, el presidente le designó para el Ministerio de Ciencia y Tecnología, un área que presumiblemente le resultaba familiar y que era un sector atractivo donde hacer una prueba piloto de la reforma, especialmente en los aspectos organizativos.

Se suprimió el MARE y sus funciones se reasignaron en dos áreas: la Secretaría del Estado de Administración Pública (SAP) y la Secretaría de Gestión Empresarial (SEGES). El primero estaba dirigido por el adjunto de Bresser Pereira. El otro lo dirigía un consejero de Carvalho. Ambos pertenecían al Ministerio de Planificación, aunque el SAP tenía estatus ministerial. La persona designada para el Ministerio de Planificación, Presupuestos y Gestión, Pedro Parente, era considerado por Carvalho y por Bresser Pereira como un hombre capaz de implantar las reformas. Apparentemente, se trataba del puente

entra las áreas de planificación y presupuestos, por un lado, y de la gestión pública, por el otro. Hacía terminado un ciclo político, y comenzaba la transición hacia uno nuevo.

LIMITACIONES DE LA PROPUESTA E IMPACTO SOBRE EL PROCESO POLÍTICO

Mirando con detenimiento a la impresionante lucha de Bresser Pereira para negociar, y simultáneamente, implantar la reforma, surgen algunas cuestiones fascinantes con respecto a algunos aspectos del diseño de la propuesta y de su proceso político. Había aspectos de la propuesta que debían ser aclarados pero, al mismo tiempo, se solicitaba apoyo de forma imperiosa. El problema era ¿cómo conseguir aliados en el contexto de una propuesta indefinida?

Desde el momento de la presentación del plan fueron evidentes algunos errores de diseño. Bresser Pereira esperaba superarlos en el proceso de implantación, pero esto no ocurrió. Aparecía el problema de las formas de administración con respecto a cada uno de los cuatro sectores: una mezcla de burocrática y gerencial para el núcleo estratégico y gerencial para los otros tres. Presumiblemente, la expresión “formas de administración” se refería a acuerdos contractuales, gestión del gasto público y régimen de personal. Si hubiera sido así, se podrían haber anticipado algunos de los problemas en el momento de la elaboración del plan. En primer lugar, no había necesidad de buscar una forma mixta entre burocracia y gestión para el núcleo estratégico, en el que resulta absolutamente imposible evitar la forma burocrática. En segundo lugar, el sector de las actividades exclusivas se designó para ser objeto de un proceso de transformación en agencia. Sin embargo, existían dudas sobre los acuerdos de gestión entre los ministerios y las nuevas formas organizativas (agencias ejecutivas y organizaciones sociales), así como con respecto al régimen de personal de estas nuevas agencias (estatutarias o de régimen privado). Los problemas derivados de la combinación de flexibilidad en términos de gasto público, y de rigidez en términos del régimen de personal no se anticiparon en esa época. No había consenso con el gobierno en cuanto a las carreras profesionales que debían continuar bajo el régimen estatutario. Tercero, Se esperaba que surgiese el mismo problema en las agencias reguladoras que fueron creadas para sustituir los acuerdos reguladores anteriores dominados por compañías propiedad del estado.²¹ Los términos de la relación entre los ministerios y las respectivas agencias no se aclararon suficientemente, así como el régimen de personal que debía de ser adoptado en dichas agencias reguladoras.

¿Cómo no se resolvieron estas contradicciones en aquel momento? Se pueden señalar cuatro razones como respuestas tentativas a esta pregunta: la retórica de gestión adoptada por Bresser Pereira, la falta de soluciones disponibles a los problemas, la predisposición en contra del poder burocrático y la ansiedad

²¹ La evidencia de las divisiones del gobierno sobre qué carreras debían ser consideradas típicas de las actividades del estado la suministra el proyecto enviado al Congreso al final del primer mandato. Bajo la dirección de Carvalho, no de Bresser Pereira, el ejecutivo presentó una definición muy restrictiva para anticiparse a futuras concesiones. La estrategia resultó contraproducente y el proyecto no fue considerado eficazmente. Posteriormente, se amplió la definición cuando el gobierno formalizó la creación de las carreras del ciclo de gestión, durante el segundo mandato.

por aunar la reforma con las hegemónicas ideas macroeconómicas del gobierno.

En primer lugar, la fuerte retórica de gestión blindó el debate. Bresser adoptó un tono sincero y positivo para referirse a todos los aspectos de la propuesta referidos a la gestión y un tono negativo para referirse a los elementos burocráticos del diseño. La adopción de mecanismos burocráticos en el núcleo estratégico parecía una concesión inevitable, no una consecuencia deseable. Había menciones explícitas a la progresiva evolución entre formas de administración desde formas patrimoniales a formas de gestión, con la burocracia en una posición intermedia (MARE, 1995: 20-21). El reto consistía en construir un estado de gestión, no burocrático.²² Y aun más, con respecto al núcleo estratégico, el documento del MARE no mencionaba ningún sector del ejecutivo. La presunción implícita fue que el ejecutivo estaba hueco y que debía ser objeto de un intenso proceso de transformación en agencia.

Segundo, muchos de los conceptos propuestos en el Libro Blanco eran nuevos en Brasil, aunque estaban claramente inspirados por la iniciativa británica de las agencias.²³ La mayor parte de los involucrados en el proceso no podían argumentar, ni a favor ni en contra, de algo que todavía apenas comprendían, a pesar de los esfuerzos de Bresser Pereira de convencer al gobierno de las ventajas de la propuesta. Por esta razón, la reforma se convirtió en una cuestión de creencia o de incredulidad más que de comprensión de la misma, en la mayoría de las áreas gubernamentales. El caso británico era el ejemplo a seguir. También tuvieron que convencer a personas reacias. Se suponía que las definiciones más precisas deberían obtenerse a lo largo del proceso, como por ejemplo, a través de la interacción entre el equipo de la reforma y aquellos que estaban en las instituciones objeto de la reestructuración.²⁴ El fenómeno fue particularmente evidente en la interacción entre la Secretaría para la Reforma del Estado y otras organizaciones federales cuya transformación en organizaciones sociales y en agencias ejecutivas ya estaba programada. No se dieron argumentos convincentes a las instituciones candidatas para que se convirtieran en experiencias piloto. Además, el área económica del gobierno no había asimilado las ventajas un enfoque descentralizado en un contexto de ajuste fiscal. Sin el apoyo de planificación, presupuestos y tesoro, el MARE sólo disponía de instrumentos para realizar iniciativas piloto.

Tercero, Bresser Pereira adoptó una actitud ambigua sobre las carreras meritocráticas en el ejecutivo. Por un lado, convocó concursos para puestos que se debían integrar en el núcleo ejecutivo, pero, por otro lado, no dedicó ni

²² Bresser, de hecho, cuidó de las políticas claves sobre gestión pública burocrática, como los recursos humanos. La elección de las carreras estratégicas, la publicación de datos de recursos humanos, y el control de las nóminas fueron ejemplos de medidas que mostraban su preocupación con estos temas. Pero no hizo énfasis en estos elementos de su gestión, como si simplemente estuviera acelerando la reforma del funcionariado para promover una revolución de la gestión

²³ Las preguntas utilizadas para diagnosticar la situación del sector político brasileño eran prácticamente una copia de las utilizadas en el Reino Unido (Jenkins, 1987), consecuencia natural de la cooperación técnica británica que se estableció en esa época. Kate Jenkins, líder del equipo británico, había estado directamente involucrada en la reforma británica.

²⁴ Confusiones similares tuvieron lugar en el proceso de creación de las agencias reguladoras, pero estas iniciativas estaban fuera de las competencias del MARE

tiempo ni dinero para organizar los planes de promoción en el resto de la administración. Bresser conocía el intento de creación de un núcleo con carreras profesionales basadas en el mérito en la administración de San Pablo durante los años setenta en la Fundación Getulio Vargas, donde él era profesor. Barajó esta idea cuando trabajó en el gobierno de Montoro durante los ochenta. Firmó el decreto de creación de las carreras de presupuestos y finanzas en el corto período de seis meses en el que fue Ministro de Finanzas con el gobierno de Sarney. Pero no pretendía crear una burocracia al estilo elitista francés e, incluso, algunos de los miembros clave designados para el MARE contemplaron esta posibilidad como un riesgo para sus propias posiciones.²⁴ Por ello, el equipo reformista restó importancia a los nuevos cuadros surgidos de los concursos públicos, a pesar de utilizar a muchos de ellos como ejecutores de la reforma, lo que privó a la reforma de apoyos efectivos, principalmente fuera del MARE.²⁵

El punto más evidente de las ambigüedades con respecto a las carreras del núcleo estratégico fue la propuesta que detallaba el régimen de empleo público.²⁶ que fue enviado al Congreso en 1998. El proyecto fue dirigido por el Jefe de Gabinete, no por el MARE. La propuesta limitó las carreras que pertenecían al núcleo estratégico de tal forma que la burocracia se desmoralizó. En el proyecto original tan sólo las carreras judiciales y políticas pertenecían al núcleo estratégico. La intención del gobierno era comenzar la negociación con una posición fuerte. No funcionó. Otra propuesta²⁷ fue presentada unos meses más tarde para ampliar el concepto y para incorporar otras carreras que pertenecían al *Forum de Carreiras Típicas de Estado* (FCTE). A pesar de las infructuosas negociaciones con el MARE (CHEIBUB, 2000) durante el período 1995-1998, el FCTE jugó un importante papel como interlocutor del ejecutivo y del legislativo con respecto a estos temas.

Cuarto, el Plan fue cuidadosamente diseñado para aunar los principios de la reforma con los requerimientos del ajuste estructural. De hecho, Bresser Pereira presentó la propuesta en cierta medida como un requisito para consolidar el proceso de estabilización macroeconómica. MARE jugó un papel clave en el control del gasto en nóminas y en la reducción de privilegios y ventajas de los empleados del sector público, medidas que dieron credibilidad política a los esfuerzos de reforma de Bresser Pereira de cara al equipo económico. Sin embargo, la propuesta no consiguió el apoyo de Planificación ni de Finanzas en relación a la gestión descentralizada. El equipo económico desconfiaba profundamente de temas como acuerdos de gestión, presupuestos descentralizados, flexibilidad de personal y otros similares, ya que se consideraban los guardianes de la estabilización macroeconómica. Sin embargo, no hicieron explícitas sus reservas, ni se aclararon cuando el MARE centró sus esfuerzos en la implantación de la reforma mientras la enmienda constitucional se estaba negociando en el Congreso.

²⁴ El fracaso de las negociaciones entre el Mare y las carreras que constituían el Forum de Carreras Típicas del Estado fue un síntoma de la falta de entendimiento entre los altos funcionarios y los líderes de carrera (CHEIBUB, 2000).

²⁵ El proceso de adoctrinamiento en ENAP hizo énfasis en las nuevas ideas de gestión pública, pero no en que las responsabilidades de estos nuevos funcionarios de carrera fueran protagonistas de la reforma).

²⁶ Ver el Projeto de Lei 4811, 1998. Mensagem No 1309 de 28/10/1998, Exposição de Motivos 64 de 27/10/1998

²⁷ Projeto de Lei Complementar 248, de 1998 – Enmienda Modificada

En resumen, no se estudiaron las contradicciones de la atractiva propuesta de Bresser Pereira, ni en la época en la que fue lanzada, ni en los primeros momentos de la implantación del proceso. Incluso se tendió a considerar la oposición de Jorge y de Carvalho como un problema personal y en gran medida lo era. No se hicieron más críticas internas en esa época, factor que contribuyó al avance de la reforma sobre una base vulnerable. La Tabla 2 presenta un resumen de los problemas del diseño de la propuesta.

Problemas de Diseño de la Propuesta del MARE

	Estrategia de la propuesta	Gasto Público y Problemas de Personal
Núcleo Estratégico		
	Limitado a las áreas de máximo nivel de la Administración Directa, Judicial, Legislativa y Ministerio Público	Solución burocrática pero haciendo énfasis en la renovación del Poder Ejecutivo
Actividades Exclusivas		
- Funciones Clave del Estado	Convocatoria de concursos públicos para carreras estratégicas como presupuestos, analistas, gestores públicos y analistas de finanzas y de control	Ausencia de una definición inicial de que estas carreras deberían ser dotadas de poder y pertenecer al núcleo del grupo de carreras del estado
- Agencias Ejecutivas	Transformación en Agencias de áreas como inspectores de impuestos, seguridad social, seguridad pública y fomento + datos	Resistencia de los ministerios y mala recepción de las propuestas sobre acuerdos de flexibilidad financiera y de gestión y las carreras burocráticas ²⁸ .
- Agencias Reguladoras	Privatización y creación de agencias reguladoras (fuera de la jurisdicción de MARE)	Se suponía que las agencias trabajarían con base de gestión pero sin un régimen de personal ni con un acuerdo de ejecución claramente definido con los ministerios
Actividades No		

²⁸ El gobierno no dejó claro desde el principio que estas carreras formaban parte del núcleo estratégico

Exclusivas		
- Organizaciones Sociales	Publicitación y creación de organizaciones sociales	La mayoría de las instituciones públicas programadas para su transformación en organizaciones sociales se opusieron a la propuesta porque a) estaban acostumbradas a los fondos públicos y no confiaban en el respaldo financiero del MARE a sus necesidades y b) la solución de personal propuesta era de tipo privado y la mayoría de los empleados en estas instituciones no querían perder sus derechos de funcionarios.
Producción para el Mercado	Privatización (fuera de la jurisdicción del MARE)	Solución coherente, aunque fuera del control del MARE

La consecuencia principal de estos problemas fue la imposibilidad práctica de conseguir aliados en el ejecutivo durante el proceso de implantación de la reforma. Como evidencia de estos problemas se puede señalar el insignificante número de instituciones que se pudieron transformar en agencias ejecutivas y en organizaciones sociales hasta 1998, la situación conflictiva de las agencias reguladoras y de los ministerios a los que se adscribían y la propuesta que definía carreras que debían pertenecer al núcleo estratégico que fue enviada al Congreso al final del primer mandato. En los tres casos no hubo un enfoque coherente en el ejecutivo a pesar de la estabilidad del ambiente político.

El único aliado importante que consiguió Bresser Pereira en esa época fue el Banco Interamericano de Desarrollo, que decidió apoyar la reforma con un crédito a pesar de las dificultades a las que se había enfrentado el MARE en el poder ejecutivo. Irónicamente, fue demasiado tarde para el MARE, debido a la dinámica que impuso la combinación de la campaña de reelección y la crisis financiera internacional. Incluso en este caso existieron problemas de diseño, ya que en lugar de orientar el préstamo para fortalecer el núcleo central, la mayor parte de sus componentes se dirigieron hacia otras áreas.

CONCLUSIÓN

El papel emprendedor de Bresser fue tan evidente que la reforma se convirtió en algo personal. Había definido el problema en unos términos que neutralizaban la posible oposición en la fase previa a las decisiones. Creó una

propuesta política innovadora que combinaba elementos de las nuevas tendencias de administración pública con ideas progresistas tradicionales. También jugó un papel político fundamental en la negociación de la enmienda constitucional en el poder ejecutivo y con el Congreso. En resumen, canalizó las tres corrientes en la manera necesaria para promover el cambio político, de acuerdo con la formulación de Kingdon.

La conclusión fue triste pero reveladora. Cuando Cardoso remodeló su gabinete debido al escándalo político y a la crisis financiera internacional, se aprovechó de la turbulencia existente para retirar a Bresser Pereira del MARE y suprimió el Ministerio. El asunto no se mantuvo al frente de la agenda gubernamental sin su impulsor. Se realizó la implantación con otra base, aunque el legado de Bresser Pereira fue indudable.

Hubo un importante cambio político en dos subáreas de la política de gestión pública: formas organizativas y personal. Las organizaciones sociales, así como las agencias ejecutivas, se convirtieron en una parte del panorama de institucional brasileño, aunque de forma exploratoria. Surgieron tres nuevos tipos de contratos de empleo: funcionarial, contratos privados y contratos públicos. A pesar de todas las derrotas y de todas las concesiones durante la fase de negociación, Bresser Pereira triunfó en la consecución de un sector público más flexible.

Las principales fases del proceso político – establecimiento de la agenda, definición del problema, formulación de la imagen del asunto, especificación alternativa y proceso de decisión – se fueron desarrollando a través de la actuación incansables y la determinación de Bresser Pereira. El contexto jugó su papel, al igual que las características de las instituciones del sistema político brasileño. La situación política y económica fueron estables durante ese período. El debate de la gestión pública se convirtió en una parte de la escena nacional. Floreció una comunidad de opinión bajo el liderazgo de las actividades del MARE. Se diseminaron las nuevas ideas de gestión pública de forma innegable, gracias al papel jugado por ENAP al proporcionar formación a gran escala de los nuevos conceptos, técnicas y herramientas.

El caso brasileño supuso un interesante ejemplo de sentido emprendedor público, aunque fuera parcial, en un entorno hostil. Esto sugiere que se debería prestar más atención al papel de los individuos en los procesos políticos, a pesar de las controversias de este tipo de enfoques. El sentido emprendedor es un asunto de comportamiento individual, así como un modelo funcional. Se debería investigar más para poder aclarar sus posibilidades como factor explicativo del cambio político, tal y como este relato sugiere.

BIBLIOGRAFÍA

- AMORIM NETO, Octavio y TAFNER, Paulo (2002) Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias in Dados 45. 1. 5-38
- AUCOIN, Peter (1990) Administrative Reform in Public Management. Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums, Governance 3: 115-137
- BARZELAY, Michael (1992) Breaking Through Bureaucracy, Berkeley, California University Press
- BARZELAY at all (2001) , London, London School of Economics (mimeo)
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos (2002) Reforma da Nova Gestão Pública: agora na agenda da América Latina, no entanto ... Revista do Serviço Público 53: 1 Jan-Mar 5-28
- CHEBUB, Zairo B. (2000) Reforma Administrativa e Relações Trabalhistas no Setor Público: Dilemas e Perspectivas in Revista Brasileira de Ciências Sociais 15. 43. Junho 115-146
- CLAD (1998) A New Public Management for Latin America, Caracas, CLAD
- FOLHA DE SÃO PAULO, Dezembro 1998
- GAETANI, Francisco (1998) The Reform of the State Apparatus: an ex-ant analysis, Londres, MSc disertación en la London School of Political Science
- GAETANI, Francisco (1999) O ensino da administração pública no Brasil em um momento de inflexão, Revista do Serviço Público, 50: 4 Out-Dez 95-120
- HOOD, Christopher (1991) A Public Management for All Seasons? Public Administration 69: 3-19
- Enmienda Constitucional 19, 08/04/1998
- KINGDON, John (1995) Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2d, New York, Harper Collins
- LAMOUNIER, Bolivar (1996) A Democracia Brasileira no Limiar do Século XXI, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer
- LIMONGI e FIGUEIREDO, Argelina (1997) Processo Decisório no Congresso e comportamento Parlamentar: Plano Collor e a Reforma da Previdência, Caxambu, ANPOCS (mimeo)
- MAINWARING, Scott (1997) Multipartidarism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil, in MAINWARING AND SHUGART, Matthew S. (eds)

Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press

MARE (1997) Caderno 1 - A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle, Brasília, MARE

PEREIRA, Carlos (2000) What are the conditions for the presidential success in Legislative Arena?:The Brazilian Electoral Connection, PhD Dissertation, New York, The New School University

PESSANHA, Charles (1998) O Uso da Delegação Legislativa no Brasil: O Decreto-Lei e a Medida Provisória, 1965-1998. In: Ousadia e Crítica: Ensaios para Gabriel Cohn. Londrina, Univ. Londrina, 1998

Portarias 1731/1732, 04/07/1997

Ley 9527, 10/12/1997

Ley 9625, 07/04/1998

Ley 9637, 15/05/1998

Ley 9648, 27/05/1998

LOWI, Theodore (1964) American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory World Politics, July 677-715

MARE (1995) Plano Diretor da Reforma do Estado, Brasília, MARE

MARE (1997) Logic of Control, Brasília, MARE

MELO, Marcus (2002) Reformas Constitucionais no Brasil, Rio de Janeiro, Revan

PSDB (1994) Mãos a Obra, São Paulo, PSDB

WORLD BANK (1997), World Development Reform: The State in a Changing World, Washington D.C., The World Bank

Datos personales: Francisco Gaetani es un Funcionario Brasileño, funcionario de carrera como Gestor Público, Master en Administración Pública y Política Pública en la London School of Economics and Political Science y candidato PhD en el Departamento de Gobierno ¿?. Es también el actual Director de Formación en la Escuela Nacional de Administración Pública y conferenciante en el Departamento Económico de la Universidad Católica de Minas Gerais. Sus datos personales para posteriores contactos son: 00 55 061 4457028 (teléfono), 00 55 061 445 7167 (fax), Escola Nacional de Administração Pública, SAIS Área 2-A, Brasília DF-Brasil 706 19-900 (dirección) F.Gaetani@lse.ac.uk ó FranciscoGaetani@enap.gov.br

Sumario: El informe se centra en el cambio de la política de gestión durante el primer mandato del Presidente Cardoso. Adopta un estilo narrativo para

explicar el proceso del cambio político. Se centra en los principales hechos relevantes para su explicación, del período 1995-1998. Los hechos se refieren a las acciones y a las actividades que ayuden a aclarar el ciclo político. Se emplean categorías analíticas de las múltiples corrientes del marco teórico para diseccionar el proceso de cambio político. Los hechos seleccionados corresponden a las tres corrientes de su modelo: políticos, problemas y política. La narración gravita en torno al recorrido del asunto durante el proceso del establecimiento en la agenda, definición alternativa y proceso de decisión. Se presta especial atención al papel jugado por un empresario político: el Ministro de Administración y de la Reforma del Estado, Bresser Pereira. Se mencionan factores institucionales y no institucionales si resultan útiles para la explicación del asunto. En el primer caso, puntos como la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo, objetivos de las organizaciones, disposiciones constitucionales, y dinámicas gubernamentales son identificados y enlazados al tema central del relato. En el segundo caso, puntos como escándalos económicos, dinámicas políticas e idiosincrasias personales se estudian si juegan un papel relevante en la historia. El relato se narra en un marco que permite comparaciones con otros casos, de acuerdo con una metodología diseñada específicamente con este propósito. Con esto, el autor pretende contribuir al enriquecimiento de los estudios sobre cambios de la política de gestión en países emergentes que no encajan en los casos habituales de reforma de la literatura internacional.