

REFORMA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: AHORA EN LA AGENDA DE AMÉRICA LATINA, SIN EMBARGO...*

Luiz Carlos Bresser- Pereira**

bresserpereira@uol.com.br

Contenido

DESARROLLO POLÍTICO Y REFORMA GERENCIAL

REFORMAS DESPUÉS DE REFORMAS EN AMÉRICA LATINA...

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

REFORMA GERENCIAL

CONCLUSIÓN

Referencias

* *International Journal of Political Studies*, n° 3 septiembre 2001: 143- 166. Trabajo presentado para la conferencia organizada por Hellmutt Wolman, "Evaluando la nueva gestión pública en el mundo", Río de Janeiro , 13 y 14 de septiembre, 2001. Publicado con autorización.

** Profesor titular de Economía de la Fundación Getulio Vargas, San Pablo, Brasil.

REFORMA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: AHORA EN LA AGENDA DE AMÉRICA LATINA, SIN EMBARGO...

Luiz Carlos Bresser- Pereira

En este artículo, evaluaré la reforma del sector público en América Latina y, particularmente, las dos reformas básicas que el aparato de Estado aplicó históricamente en algunos países avanzados: la reforma del servicio público o reforma burocrática, en el siglo XIX; y la reforma gerencial o reforma de la nueva gestión pública, desde el último cuarto del siglo XX. En la primera parte, definiré brevemente lo que entiendo por desarrollo político o, mejor, *governance* y lo relaciono con la reforma de la gestión pública. En la segunda, mostraré cuan insistentes y frustrantes han sido los intentos en América Latina de realizar la reforma del servicio público. En la tercera parte, los procesos de descentralización y de participación de los ciudadanos, serán brevemente discutidos. En la cuarta, describiré resumidamente los avances en la reforma pública en Chile y en Brasil, en este último caso con mi participación directa y con el intento de desarrollar una estructura teórica general para una reforma consistente con la realidad social y política del país. En la conclusión, mencionaré como, por medio de la reestructuración del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD)¹ y de la realización de congresos internacionales anuales a través de esta institución, la nueva gestión pública entró finalmente en la agenda de la reforma de los países latinoamericanos y del Caribe. No obstante, los países latinoamericanos permanecen distantes de un sistema de gestión pública eficaz, eficiente y *accountable*.

1. Desarrollo político y reforma gerencial

El desarrollo político puede ocurrir en todas las “instancias” políticas que forman el sistema político más amplio: sociedad civil, régimen político y aparato del Estado y su administración. Un punto de cambio en el desarrollo político es la Revolución Capitalista, que es tanto un fenómeno económico como político. Con la excepción de raros momentos de las repúblicas griegas y romanas, no se puede hablar de desarrollo político antes del capitalismo: en el área económica este tiene un marco en la revolución industrial y en la apropiación del excedente económico por una nueva clase burguesa, dentro de la cual los emprendedores de negocios se involucran en la acumulación de capital y la innovación y obtienen lucro en el mercado; y en el área política, por la separación del patrimonio público del privado. En los Estados absolutos, la sociedad civil no existe. Cuando emerge, la “sociedad civil burguesa” de Hegel todavía es débil y tiene poca influencia. En las democracias modernas, es grande y vigorosa, debatiendo en el espacio público, y dando forma a la opinión pública. En términos institucionales o políticos del régimen, el desarrollo político o *governance* significan cambios de las reglas arbitrarias a las reglas de la ley y del liberalismo, y también del autoritarismo a la democracia liberal.

Estos son avances políticos bien conocidos que ocurren en la sociedad civil y en los ajustes institucionales. Estos deben, en principio, ser combinados con desarrollos respectivos en la organización del aparato de Estado, pero lo que vemos es que los cambios organizacionales y administrativos tienden a moverse a un ritmo más lento que el de los cambios en el nivel político e institucional. Realmente, mientras pude verificar cinco formas de regímenes políticos desde que

¹ Para detalles sobre el CLAD y sobre la participación del autor en la institución, ver la conclusión de este artículo y la nota al pie de página 32

los Estados nacionales modernos emergieron – el absoluto, el liberal, el liberal-democrático, el social-democrático y el emergente Estado social-liberal- puedo solamente detectar tres formas de administración del Estado: patrimonial, burocrática y la emergente administración gerencial (o nueva gestión pública).

La transición hacia el Estado liberal y constitucional fue acompañada, a nivel administrativo, por el cambio de la administración pública patrimonial a la burocrática. Esta es la reforma del servicio público o la reforma burocrática, que Weber analizó admirablemente tomando a la burocracia alemana como modelo. Las reformas en el servicio público ocurrieron en países europeos occidentales en la mitad de siglo XIX, o sea, en Estados liberales pero todavía no democráticos. Mas tarde el Estado se tornó liberal-democrático y, después social-democrático, pero su aparato permaneció burocrático.

Es apenas reciente la posibilidad de observar el ascenso del Estado social-liberal en algunos países desarrollados, particularmente en aquellos en los que la administración pública burocrática empieza a adoptar la nueva gestión pública. Sin embargo, el cambio es extremadamente lento, una vez que la inercia, el capital invertido y una ideología burocrática atrincherada representan los obstáculos principales a la gestión pública o reforma gerencial del aparato del Estado.

Es interesante que la resistencia venga de la falsa creencia de que la reforma gerencial es una alternativa radical a la administración pública burocrática, que eso incluirá la abolición del servicio público, visto que, de hecho, esa es apenas una nueva forma de gerenciar el Estado que debe hacer al cuerpo gerencial de la administración pública más autónomo y más *accountable* (o a los altos dirigentes públicos mas autónomos y mas *accountable*). Mientras la administración pública burocrática emergió en el siglo XIX bajo los regímenes liberales-autoritarios, en los que garantizar las reglas de la ley y la separación entre los patrimonios público y privado representaron los dos desafíos principales, la administración pública gerencial crece en países democráticos, donde las reglas de la ley están bien establecidas y en la cual el desafío es hacer la administración más eficiente y más *accountable* para la sociedad. Los cambios principales están en los mecanismos de *accountability*. Mientras la administración pública burocrática fue controlada por procedimientos, auditorías y revisión parlamentaria estrictos, en las nuevas formas de administración pública gerencial -formar gerentes más capaces de tomar decisiones y más *accountable*- gana fuerza el control de los impactos, del gerenciamiento de la competencia y del control social.

Los países que más fueron en la reforma de la gestión pública son Gran Bretaña, Nueva Zelandia, Australia, todos los países escandinavos, Estados Unidos, Brasil y Chile. Italia está profundamente inmersa en la reforma; en Francia y Alemania puede verse algún movimiento en esta dirección, pero la administración permanece esencialmente burocrática. A pesar de haber incluido dos países latinoamericanos en la lista anterior, la mayoría de los países de esta región ni siquiera emprendieron una reforma del servicio público.

Es común asociar la reforma gerencial a las reformas “neoliberales”. Esto sólo tiene sentido si lo neoliberal se identifica con lo ultra liberal, como lo hace la mayoría de las personas en América Latina. Si las reformas neoliberales significan apenas reformas orientadas al mercado -en las cuales la competencia y decisiones individuales tienen una importancia acentuada- yo no pongo ninguna restricción en el término. La reforma de la gestión pública puede ser ultraliberal, como ocurrió en Nueva Zelandia cuando un gobierno socialdemócrata estaba en el poder, y puede ser socialdemocrática, como fue el caso de Brasil. Puede ser ultraliberal en el sentido de forzar una reducción radical del aparato del Estado, tercerizando servicios sociales y científicos financiados por el Estado, por medio de empresas privadas en vez de organizaciones sin fines de lucro y eliminando la distinción entre gerentes publicos y privados; o puede ser socialdemocrática, en el sentido de estar mas preocupada com el uso mas eficiente de los recursos que con el *downsizing*, cuando terceriza servicios sociales y científicos a través de organizaciones sin fines de lucro en

lugar de hacerlo vía empresas privadas, pues usa el control social como una herramienta principal del *accountability* y porque valoriza un cuerpo gerencial público pequeño, pero bien pago para ejecutar las actividades exclusivas del Estado, de acuerdo con el *ethos* público.

También es común asociar la reforma de la gestión pública a las “reformas de segunda generación” que serían impulsadas por el Banco Mundial en los países en desarrollo, incluyendo América Latina. Esta es una información errónea. El Banco Mundial, de hecho, estuvo fuertemente comprometido con las reformas orientadas hacia el mercado desde que el *Baker Plan* 1985 (Plan Baker) definió estas reformas como pre-condición para la solución de la crisis de la deuda. También fue responsable, en el comienzo de los años 90, de hacer la distinción entre las “reformas de primera generación” (ajuste fiscal, privatización, liberación del comercio), y la “segunda generación” que incluiría la reforma del Estado. Sin embargo, las reformas de la segunda generación del Banco Mundial no incluyeron la reforma gerencial. Reforma del Estado significó para el Banco Mundial -y todavía significa-, en primer lugar *downsizing* (o reducción del aparato); y en segundo, realizar la reforma del servicio público.²

La reforma de la gestión pública no fue incluida en primer lugar, en la agenda del Banco Mundial, porque su burocracia no estaba suficientemente segura sobre sus méritos. Participé en 1996 de una conferencia internacional sobre la reforma del Estado en América latina -en esa ocasión solamente uno de los trabajos presentados se refirió al problema de una manera negativa-³. Más tarde, en 1998, participé de un gran seminario interno del Banco, en el cual, por primera vez, éste se mostró claramente interesado en el asunto.⁴ Durante los cuatro años en los que estuve profundamente involucrado en la reforma gerencial en Brasil, fui visitado por representantes del Banco Mundial, pero nadie mostró ningún interés en lo que estaba ocurriendo.

En segundo lugar, los representantes del Banco Mundial que, a mediados de los años 90, tenían algún conocimiento de la reforma de la gestión pública mantuvieron reserva sobre ella. El argumento esencial era el “secuenciamiento”: los países en desarrollo deberían, en primer lugar, tener la reforma del servicio público completa, antes de adentrarse en la reforma gerencial.⁵ La expresión “secuenciamiento”, que fue empleada originalmente por economistas y por científicos políticos para discutir si la liberalización económica debería preceder a la liberalización política o viceversa, fue usada extensamente por ejecutivos durante los años 90, ya fuese para justificar la reforma o para demorarla. Realmente el tema es aún controvertido porque, a pesar de que haya ciertamente un punto a tomar en cuentas el “secuenciamiento” puede servir como una excusa conveniente para insistir en emprender una reforma del servicio público antes que cualquier reforma en la gestión pública.

² Ver Nunberg y Nellis (1995).

³ La conferencia fue titulada “Reforma del Estado en América Latina y el Caribe”, y fue llevada a cabo en Madrid, octubre de 1996: 14-17. El trabajo mencionado es de Shepherd y Sofia Valencia (1996) “*Modernizing the Public Administration in Latin America: Common Problems No Easy Solutions*”. Copia. Publicado en portugués en la *Revista do Serviço Público* 47(3).

⁴ Me refiero a la reunión anual de 1998 del PREM (*Poverty Reduction & Economic Management* –reducción de la pobreza & gestión económica). En esa reunión, la nueva gestión pública fue claramente una cosa nueva. Jeremy Cooper explicó el programa de agencias ejecutivas de Gran Bretaña y yo me referí al modelo de reforma gerencial que estaba siendo adoptado en Brasil desde 1995.

⁵ Shepherd y Valencia (1996) mostraron sus reservas en relación a la reforma gerencial por una cuestión de secuenciamiento: los países latinoamericanos no estarían preparados para tal reforma. Casi dos años mas tarde, en la reunión de 1998 del PREM, ya mencionada, Allen Schick, un destacado directiva del Banco Mundial al igual que Shepherd, mantuvo esa posición. Él definió la Nueva Gestión Pública (*New Public Management* - NPM) como opuesta a la Vieja Gestión Pública (*Old Public Management* - OPM). Lo que sustentaba la OPM era una cierta ética: ética pública, profesionalismo, confianza. En la NPM tenemos tres pilares: gerencialismo (o *managerialism*), (*empowerment* de los gerentes); tercerización (libertad de contratar); y orientación hacia el mercado (o *marketization*) que expone las organizaciones públicas a la competencia. Cada versión demanda más. Los países en desarrollo serán apenas capaces de encajarse en la versión que demandada menos. El secuenciamiento es esencial.

El argumento del “secuenciamiento” no fue usado solo por asesores internacionales, sino también adoptado por burocracias regionales. Tomemos, por ejemplo, México. A fines de los 90, su servicio público profesional argumentó que, antes de pensar en la reforma de la gestión pública, la legislación necesitaba ser introducida formalmente, estableciendo un servicio público profesional. La proyectada “reforma del servicio público”, implicó no mucho más que dar posesión permanente de los cargos a los servidores públicos. Este movimiento se destacó en el “apagar de las luces” de la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuando la burocracia mexicana, incluyendo los dirigentes más competentes, se sintió amenazada y buscó más estabilidad. Es dudoso, sin embargo, que un régimen jurídico para la burocracia hubiera traído algún beneficio al país y a su servicio público⁶. En los países donde las reglas de la ley están bien establecidas y el proceso de democratización tiene una base sólida en la sociedad, el servicio público demuestra una estabilidad razonable que no depende de las previsiones de la ley. De hecho, confirmando lo que había pasado en Brasil, en su transición a la democracia quince años antes, estos temores, una vez más, fueron infundados. El partido de la oposición ganó, pero las temidas dimisiones en masa no se materializaron.

Los países europeos occidentales y los Estados Unidos emprendieron primeramente la reforma del servicio público y después una reforma gerencial. Sin embargo, esto no significa que los países en desarrollo tengan que seguir estas mismas etapas. La mayor parte de las veces no tiene sentido primero “completar” la reforma del servicio público en un mundo complejo y en transformación, en que la administración pública burocrática perdió mucho de su “*raison d’être*”. En realidad, la mayor flexibilidad que viene con una nueva gestión pública puede ser vista como una nueva posibilidad para el nepotismo -que es el peor enemigo del servicio público- pero, en una democracia, donde el control político del servicio público es llevado a cabo por los partidos de la oposición, por los medios, por los ciudadanos-clientes, y por Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), la reforma gerencial tiende a formas más eficaces de luchar contra el nepotismo y el clientelismo, al contrario de sustentar sólo reglas burocráticas.

Con seguridad, es posible realizar adaptaciones. Como observa Francisco Gaetani, “la reforma del Estado en América Latina debería ser distinta que aquellas observadas en los países que conforman el G-7... no es posible considerar como equivalentes las crisis del *Welfare State* y la crisis populista...”⁷. Como veremos, esta orientación fue seguida en la reforma brasilera de 1995. La demanda por competencia en el ingreso permaneció como una exigencia constitucional, aunque la autonomía y *accountability* crecientes de los gerentes públicos son incompatibles con las prácticas patrimonialistas.⁸

Un ejemplo interesante de los esfuerzos casi fútiles para reformar la administración pública actual, cuando esta es promovida de afuera y sin una estructura de reforma gerencial, es el de la política de descentralización de Colombia. Restrepo Botero, escribiendo sobre el tema, compara los 20 años del viejo esfuerzo por descentralizar con el mito de Sisifo: Sisifo, rey de Corinto que fue condenado a hacer rodar repetidamente una piedra enorme hacia arriba de un monte, solo para dejarla rodar hacia abajo apenas alcanzase la cumbre. El autor da otra explicación sobre la falla continua de la descentralización. La descentralización sería parte de una estrategia neoliberal. Realmente, esta es sólo una manera más simple, no sofisticada, de hacer la administración burocrática más refinada y mejor adaptada a las demandas de los ciudadanos. Ella sería enteramente consistente con la nueva gestión pública, pero incompatible con la administración pública burocrática.

2. Reformas después de reformas en América Latina...

⁶ Ver Amaparán

⁷ Ver Gaetani (1998 a: 100).

⁸ Ver Restrepo Botero (2000).

Por falta de reformas, los Estados latinoamericanos ciertamente, no perecerán... Los gobiernos de la región se han involucrado constantemente en la “reforma administrativa”. Y, mas recientemente, bajo la presión de los Estados Unidos, particularmente desde el Plan Baker de 1985, que definió oficialmente el compromiso americano de mandar a los países endeudados a embarcarse en reformas neoliberales como estrategia para “resolver” sus problemas de deuda, este tipo de reforma fue intentado en todo el continente latinoamericano. Sin embargo, ni las reformas administrativas clásicas, ni las reformas de “segunda generación” fueron de mucho provecho. La única excepción es la *devolution* (delegación) a los estados y las municipalidades, pero este proceso político de descentralización era más el resultado de la democratización que ocurrió durante los años 80 en la región: ni las reformas burocráticas, ni las neoliberales, ambas caracterizadas por una vena centralizadora, eran simpáticas a este tipo de reforma.

La literatura sobre “reforma administrativa” en América Latina es tan grande como el número de intentos de hacer reformas en la región. Peter Spink, que hizo un examen del área, observó que las burocracias latinoamericanas parecen estar permanentemente involucradas en la reforma administrativa: “El tema de la reforma administrativa y, mas recientemente, de la reforma del Estado, mantuvo una presencia visible en América Latina en la mayoría de los últimos 70 años”.⁹ Pero, en todos los casos estudiados, la reforma administrativa significó reforma burocrática. El objetivo era establecer, en cada país latinoamericano, un servicio público como el francés, el alemán o por lo menos el norteamericano. El desafío era superar el patrimonialismo, para transformar la administración pública profesional. Sin embargo, el patrimonialismo permaneció fuerte en la región, y los intentos de llegar a un servicio público profesional, frecuentemente, terminaron sólo protegiendo los intereses corporativistas de las burocracias locales preocupadas por la obtención o retención de privilegios especiales en sus respectivos mercados de trabajo. Cuando las burocracias profesionales competentes están formadas, como podemos ver en la mayoría de los países latinoamericanos, esta burocracia tiene poco que ver con la burocracia clásica weberiana: es mucho más emprendedora, más técnica, más flexible, más ajustada a las demandas de las agencias del Estado y de las empresas estatales.

Brasil fue uno de los pocos países latinoamericanos que emprendieron una reforma completa del servicio público: el DASP¹⁰, en 1936. Sin embargo, esta reforma nunca fue terminada. Brasil nunca fue capaz de tener un servicio público similar al francés o por lo menos al americano. Durante los años 30, la reforma burocrática estuvo bajo la influencia del servicio público americano, en vez del francés, pero, más tarde, particularmente durante y enseguida después del decreto de la constitución de 1998, el país tendió cada vez más a tener como modelo la administración francesa y la École Nationale d’Administration- ENA (Escuela Nacional de Administración). Cada nuevo gobierno intentó “profundizar” la reforma administrativa, para tornar burocrático lo que era, hasta entonces, patrimonialista o apenas clientelista. Algunos éxitos fueron conseguidos, pero, de modo general, la administración pública brasileña, distaba todavía del modelo burocrático cuando, en 1995, se involucró en las reformas de la gestión pública.

Es difícil saber qué países, además de Brasil, se comprometieron en algo que se aproxime a una reforma del servicio público en América Latina. Mi conclusión es que, aunque algunos avances interesantes están ocurriendo en Argentina, en Uruguay, en México y en Colombia, solamente Chile puede ser incluido en esta categoría. Oszlak no se refiere a esta cuestión directamente, pero en su análisis de los sistemas de selección y reclutamiento de personal en los países latinoamericanos es posible deducir que, además de Chile y Brasil, también Argentina está experimentando la reforma gerencial. El considera cuatro situaciones: (a) un sistema público generalizado de competencia, (b) el uso de criterios de selección informales, pero relativamente robustos, (c) un criterio personal de confianza como dominante, y (d) un sistema mixto- y concluye

⁹ Peter Spink (1998: 5).

¹⁰ DASP es la sigla del Departamento Administrativo del Servicio Público, la agencia brasileña que estuvo a cargo de la reforma.

que “Argentina, Brasil y Chile son los únicos que presentan una adopción generalizada de procedimientos de selección como los definidos en (a). En otros casos, estos procedimientos son adoptados solamente con una excepción, en áreas jurisdiccionales específicas, como servicios de diplomacia o salud”¹¹. Excepto en el caso de Brasil, donde existe un proceso mas formal, el jefe del departamento tiene la responsabilidad exclusiva del reclutamiento y la selección del personal necesario. Sin embargo, aunque la mayoría de los países latinoamericanos no haya emprendido una reforma eficaz del servicio público, Oszlak sostiene que “la estabilidad del empleo de los servidores públicos tiende a ser alta”.¹² En otras palabras tenemos el peor de los mundos. Un perverso sistema de incentivos, o sea, ninguna selección imparcial por medio de concurso público, pero extensos derechos de posesión permanente de cargos.

Entonces, ¿cómo podemos explicar tantas palabras (y poca acción) dentro de la reforma neoliberal del sector público en América latina en los pasados veinte años? Las reformas del sector público no fueron solo palabras, ocurrieron, pero no incluyeron la gestión pública. Estas reformas fueron dirigidas por economistas: los economistas locales y los economistas de las agencias internacionales como el Banco Mundial y el FMI. La mayoría de estos economistas son burócratas que tienen poca familiaridad con la gestión pública y que desarrollaron sentimientos confusos sobre el tema. Por un lado, tienen la idea de que un servicio público profesional es algo bueno; por otro, saben que los tiempos de la burocracia clásica terminaron. Así, tienden a dejar de lado la cuestión y a reducir la reforma del sector público al ajuste estructural, a la privatización, al *downsizing* y al combate a la corrupción.

Tomemos dos casos dramáticos: Argentina y Perú, es decir, dos países completamente diferentes que lo único que tienen en común es la dimensión de sus deudas externas y la crisis fiscal. Sin embargo, no hubo una reforma administrativa real en ninguno de los dos países, apenas una reducción drástica del personal del estado y, en el caso de Argentina, alguna descentralización. Tal como lo destacan Ghio y Etchemendy, para Argentina, uno de los objetivos principales de la administración de Menem después de 1989 era emprender una reforma administrativa, pero finalmente el *downsizing* prevaleció sobre los aspectos más cualitativos.¹³ Lo mismo puede ser dicho sobre Perú.

3. Descentralización y participación

Hay todavía una forma eficaz de modernizar la reforma administrativa que ocurrió en diversos países latinoamericanos: *devolution* o descentralización política. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, “desde 1993, todos los mayores países de la región, con la excepción de uno, han visto la transferencia de poder, recursos y responsabilidades a las unidades subnacionales del gobierno”.¹⁴ En Brasil y Argentina, la *devolution* se inició en los años 80 y fue claramente un resultado de la transición a la democracia que ocurrió entonces en esos países. En Brasil, la descentralización ocurrió como una delegación de las responsabilidades del gobierno central a los estados (regionales) y particularmente a las municipalidades. En Argentina, se relacionó mas directamente con la delegación a las provincias, especialmente en el área de la instrucción básica.¹⁵ Reaccionando a la concentración de poder en los gobiernos centrales durante los regímenes militares, la idea general subyacente era que el gobierno central debía transferir a los estados/provincias y/o al nivel local todos los servicios sociales, excepto la previsión social, de manera que se adapten y sean más *accountable* a la población local.

¹¹ Oszlak (2001: 17).

¹² Oszlak (2001: 20).

¹³ Ghio y Etchemendy (1998)

¹⁴ Ver Burki, Perry y Dillinger (1999: 1). La excepción es Perú. El estudio cubre los 14 mayores países latinoamericanos, por la población, desde Brasil hasta Nicaragua y Paraguay.

¹⁵ Na *devolution* del cuidado de la salud en Argentina ver Carlos A. Vassalo (2000)

Como un resultado de la Constitución Brasileña de 1998, la coparticipación a las municipalidades en la recaudación total de los impuestos se duplicó. Por algún tiempo, los prefectos municipales tuvieron dificultades para usar ese dinero nuevo, ya que los estados y el gobierno federal todavía continuaban prestando sus servicios habitualmente insatisfactorios. La constitución había redefinido los porcentajes, pero no las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. Pese a ello, gradualmente, las municipalidades se hicieron cargo de nuevas tareas sociales. La constitución estipuló originalmente que el 25% de los gastos de las municipalidades debían ser destinados a la educación. Una enmienda constitucional en 1998, estipuló que el 60% de ese total fuera gastado en la instrucción básica y dispuso la pérdida de concesiones federales como una penalidad en el caso de no ser cumplida esta exigencia, lo cual impulsó la descentralización. En México, uno de los compromisos electorales principales asumidos por la administración de Fox, fue la descentralización. En Venezuela, la descentralización comenzó a fines de los años 80, pero hay muestras de que el intento falló ampliamente. La administración de Chavez adoptó una política de recentralización, argumentando que el proceso inverso (*devolution*), había beneficiado solo a grupos limitados de la sociedad venezolana. No puedo evaluar este argumento, pero no hay casi ninguna duda de que, dada la gran recaudación que proviene de la industria del petróleo, las elites políticas de Venezuela se preocuparon por la búsqueda de recursos mas que por cualquier otra cosa. Parece que los esfuerzos de descentralización desde los últimos años de la década del 80 no fueron capaces de revertir este comportamiento político generalizado (Briceño Reyes, 2000).¹⁶

Otro tipo de *devolution* -a las comunidades indígenas en lugar de a las regiones- ocurrió en Bolivia. Allí la fuerte resistencia a la descentralización fue adoptada particularmente por algunos viejos grupos de izquierda, que asociaron la descentralización con privatización y vieron ambas reformas como amenaza a la autonomía nacional. A su vez, la formación de un Estado nacional fue siempre precaria en Bolivia, debido a la pobreza del país y al hecho de que las dos grandes naciones indígenas, Quechua y Aymará, nunca estuvieron integradas dentro del estado boliviano, y todavía hoy, constituyen cuasi-estados dentro del Estado nacional. Una enmienda constitucional y la Ley de participación Popular, ambas de 1994, reconocieron este hecho e iniciaron un proceso de *devolution* a las comunidades locales, “las organizaciones territoriales, lo cual significó que tierras indígenas fueron reconocidas, el poder político y administrativa fuera devuelto a los gobiernos municipales y nuevas formas de asignación del presupuesto fueron definidas. Adicionalmente, en cada municipalidad, fueron establecidas las Comisiones de Desarrollo Económico Local (CODEL), que “no son un organismo institucionalizado, pero sí un espacio para el debate público y el acuerdo a nivel municipal”. De esas comisiones participan toda suerte de organizaciones de los ciudadanos locales, ONGs, organizaciones religiosas, asociaciones comerciales, asociaciones de trabajadores y, particularmente, asociaciones indígenas.¹⁷ Como observara el principal responsable de las reformas en Bolivia, este tipo de *devolution* “participativa”, que originalmente parecía una “descentralización imposible”, puede ser visto como una reforma exitosa en América Latina, porque respondió a las principales demandas.¹⁸

Un problema macroeconómico mayor, que deriva de la descentralización, puede ser la falta de disciplina fiscal. En los años 80, los gobiernos centrales en América Latina percibieron que finalmente no había otra alternativa que el no equilibrio de sus presupuestos. Sin embargo, mientras la *devolution* estaba ocurriendo, el problema siguiente era restringir las prácticas populistas en el Estado y en los niveles locales. En el estudio del Banco Mundial anteriormente citado, esto es visto como una preocupación central. Los servicios públicos pueden ser más eficientes y responsables a nivel local, pero los problemas macroeconómicos relacionados no deben ser omitidos. Después de la Constitución Brasileña de 1998, uno de los problemas macroeconómicos principales que debió ser enfrentado, fue la imposición de la disciplina fiscal en

¹⁶ Ver Rivas (2000) y Briceño Reyes (2000).

¹⁷ Ver CEPAD (2000)

¹⁸ Ver Carlos Hugo Molina Saucedo (1994).

la unidades subnacionales. Primeramente, los bancos estatales tuvieron que ser controlados, la mayoría de estos fue privatizada. En segundo lugar, la Ley de Responsabilidad Fiscal, sancionada en 2000, aplicó severas sanciones sobre gobernadores e intendentes que se mostraran incapaces de controlar las cuentas públicas.

La descentralización generalmente origina el aumento de la participación política o el uso de control social o de mecanismos sociales de *accountability*. Cuando las políticas públicas están bajo la responsabilidad del poder del gobierno central, la *accountability* social es, por definición, precaria. En el momento en que la *devolution* ocurre, el control social comienza a ser una posibilidad.

Nuria Cunill Grau, examinando el tema en América Latina, encontró tres modelos distintos por su carácter más o menos formal. Mientras que el modelo boliviano, que da poder a las organizaciones territoriales, sería más cerrado, el sistema mexicano, expresado en el Programa Nacional de Solidaridad, estaría en una situación intermedia, y el colombiano “veedurías ciudadanas” sería el menos formalmente institucionalizado y más abierto a la participación de todos los tipos de organizaciones de ciudadanos (o organizaciones sociales). También observó que la formalización, o la falta de esta, es un buen criterio para evaluar el control social. Para comenzar, es necesario que haya ciudadanos y un Estado que reconozca la formalización o su falta como un criterio de evaluación del control social. Así, “independientemente de los modelos de formalización del control social, siempre que el Estado decide institucionalizar el control social, la eficacia de la política dependerá de la eficacia del estado en sí: por definición, si el Estado es frágil, el control social también lo será”. Consecuentemente, Cunill Grau concluye que las condiciones para el control social eficaz están apenas comenzando a existir en América latina.¹⁹

De hecho, la descentralización y el control social dependen de la existencia de los derechos de los ciudadanos, comenzando por la correcta e irrestricta divulgación de informaciones sobre los órganos públicos. En otras palabras, depende de la existencia de las reglas de la ley, y más ampliamente, del avance de la democracia. La democracia no es sustituto para la descentralización y el control social, pero estos dos últimos son resultados del proceso de democratización y, al mismo tiempo, son factores que actúan para un mejor gobierno democrático. El avance de la democratización, la transición desde el primer escalón de la democracia, en que las elecciones libres ya existen pero las elites continúan concentrando casi todo el poder, hacia formas más avanzadas de democracia, depende esencialmente del aumento del debate público y de las variadas formas de control social, que empiezan a nivel local y que son reforzadas por la *devolution*. En los años 70 y 80, una de las figuras clave en el largo proceso de transición hacia la democracia en Brasil, André Franco Montoro -político de derecha- se destacó, no solamente por los principios democráticos que promovió, sino también por asociar la democracia a la *devolution* y la participación. Sin embargo, evaluando el proceso de descentralización en América latina, Iván Finot llegó a la conclusión de que “sólo excepcionalmente se consiguió la participación de los ciudadanos en la gestión pública, además de en las elecciones”.²⁰

4. Reforma Gerencial

La descentralización y la *accountability* social son partes de la reforma gerencial, pero son diferentes de esta. La reforma gerencial, o la reforma de la gestión pública, abarca más que la *devolution*: incluye también la descentralización dentro de cada esfera del gobierno. Por otro lado, el control social es sólo una de las tres nuevas formas de hacer que los servidores sean *accountable* (las otras dos son el control por contratos de gestión y resultados y la competencia controlada). Mientras la reforma del servicio público está concentrada en el control procesal y en la

¹⁹ Ver Cunill Grau (2000: 284-292, 301, 322)

²⁰ Ver Finot (1999 : 74)

revisión parlamentaria, va la reforma de la gestión pública enfatiza esas tres herramientas adicionales de *accountability*.

Dada esta definición creo que, en América Latina, solamente en Chile y en Brasil podemos observar las iniciativas de la reforma de gestión pública.

Chile

Las transformaciones económicas y políticas que ocurrieron en Chile no fueron acompañadas por cambios similares en el gerenciamiento del aparato de Estado. Desde 1982, Chile no enfrenta una situación crítica o ingerenciable que haga necesaria la adopción de medidas drásticas. Además de eso, no enfrenta algunos de los problemas que ocurren generalmente en los procesos de reforma del estado, tales como crisis fiscal, corrupción difundida, ineficiencias evidentes o cuestionamientos serios sobre el tamaño u objetivos apropiados del Estado. A pesar de estas tendencias, Marcel (1997) indica que la reciente reforma administrativa en Chile está proyectada para dirigirse a sus problemas más serios. En particular, la sociedad civil está planteando nuevas demandas a las instituciones públicas, y el Estado está intentando responder con una agenda de reformas que use sus recursos disponibles de una manera más eficaz.

De acuerdo con Marcel, el proceso de modernización del Estado en Chile, cuya implementación comenzó en 1993, ya bajo reglas democráticas, fue desarrollado en torno a tres ejes. Primero, una nueva cultura organizacional emergió y fue concentrada en resultados, en contraste con el enfoque tradicional en procedimientos. En segundo lugar, la adopción de una estrategia de cambios gradual y acumulativa, buscó producir reformas a largo plazo en las instituciones públicas. En tercer lugar, el esfuerzo de la reforma permaneció bajo el control directo de la sede del ejecutivo: administración central y agencias ejecutivas.

La iniciativa que me hace incluir a Chile entre los países que empezaron la reforma de la gestión pública fue la incorporación de un sistema de indicadores de desempeño y de objetivos en las previsiones presupuestarias. Esta innovación empezó en 1994, y después de tres años de aplicación, consiguió alcanzar a 70 agencias estatales y 300 indicadores.

Un programa piloto, lanzado en 1993, fue concebido bajo la idea de que, a pesar de las reglas burocráticas, las agencias burocráticas eran suficientemente flexibles como para emprender iniciativas de gestión pública y capaces de definir sus propias funciones y objetivos. El núcleo del programa era el desarrollo de ejercicios de planeamiento estratégico. Con la participación de directores, de miembros del equipo de funcionarios y de los clientes, estos ejercicios intentaron alcanzar una clara identificación de la misión organizacional, de los objetivos, de los servicios a ser entregados, y de los clientes principales. Después de este análisis, debían ser desarrollados proyectos específicos de gestión y un sistema de información gerencial. Estos proyectos, por su parte, establecerían objetivos y compromisos de gestión específicos, y permitirían la revisión interna y externa. Metas y compromisos podrían entonces ser transformados en acuerdos de desempeño o contratos de gestión que considerarían incentivos y concesiones para la buena gestión. Este programa fue aplicado inicialmente en cinco agencias públicas y extendido más tarde a otras cinco agencias dentro del Ministerio de Finanzas, habiendo sido completados todos en 1995.

La experiencia del programa piloto inspiró un programa más detallado que consolidó una perspectiva gerencial en la reforma del Estado. En este sentido, la reforma de la gestión pública, fue vista como un proceso gradual: las iniciativas ejecutables y parciales fueron implementadas sin grandes cambios legales. Además de eso, los incentivos, las demandas, y los *guidelines* de los gerentes institucionales tendrían un papel central en la reforma administrativa. Conforme a esta agenda de la reforma, el nuevo gobierno del presidente Eduardo Frei estableció una Comisión Interministerial, compuesta por los Ministerios del Interior y de Finanzas, y por la Secretaría

General de la Presidencia. Su finalidad fundamental sería la promoción, coordinación y planeamiento de las iniciativas a ser implementadas en los órganos públicos. A mediados de 1994, la primera iniciativa implementada por la comisión fue la firma de los “compromisos de modernización” entre 43 órganos públicos y el gobierno central, representado por el presidente Frei. Esos compromisos, propuestos por los propios órganos, cubrían una variedad de áreas y presentaban varios niveles de complejidad. La evaluación de estos compromisos en los comienzos de 1995 demostró que alcanzaron cerca de un 80% de las metas pretendidas.

Mientras tanto, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Finanzas concluyó que el enfoque secuencial y gradualista adoptado por el programa piloto era demasiado lento para producir un efecto significativo en toda la administración pública. Esta dirección decidió promover una agenda más agresiva, concentrándose en la generación de desempeño, con el fin de integrarlos al proceso presupuestario. Durante la preparación del presupuesto, en la segunda mitad de 1994, se solicitó a algunas agencias líderes que identificaran indicadores de desempeño y objetivos para 1995. Veintiséis órganos públicos respondieron a esta demanda y 107 indicadores de desempeño fueron seleccionados. Esta información fue incorporada en la ley presupuestaria de 1995 y fue favorablemente recibida por el Congreso Nacional y por la prensa. Este sistema se hizo extensivo al año siguiente: alcanzó a 67 instituciones con 291 indicadores en 1996.

La nueva administración de Lagos (2000) mantuvo el programa que abarca el planeamiento estratégico y el control por resultados a través del presupuesto nacional, pero enfocó su atención en un “completo rediseño institucional de la organización del Estado”. Por otro lado, impulsó una reforma del servicio público, creando un servicio público profesional y definiendo carreras burocráticas, que se transformó en el objetivo principal. Así hubo un retorno a los principios de la administración pública burocrática, aunque las nuevas herramientas gerenciales no fueron rechazadas.²¹

La reforma gerencial brasilera de 1995

La reforma de la gestión pública de 1995, fue la segunda mayor reforma administrativa en Brasil. Ya habían ocurrido tres reformas administrativas anteriores, pero la segunda y especialmente la tercera fueron rápidamente revertidas. La primera, que comenzó en 1936, fue la reforma burocrática que estableció un servicio público profesional y los principios de la administración pública burocrática. La segunda, establecida por el régimen militar, a través del Decreto-Ley N° 200 (1967), fue la reforma evolucionaria – un tipo pionero de reforma de la gestión pública. La tercera, incorporada en la Constitución de 1988, fue la contrarreforma que intentó establecer o restablecer reglas burocráticas rígidas dentro del Estado brasileño.²²

La reforma gerencial comenzó en 1995, con el “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Plan Director de la Reforma del Aparato de Estado)”, y con el Ejecutivo sometiendo al Congreso una enmienda constitucional al capítulo sobre administración pública de la Constitución de 1988. Estuve personalmente relacionado con la reforma entre enero de 1995 y diciembre de 1998, como ministro del Ministerio de la Administración y Reforma del Estado (MARE), en la primera administración de Fernando Henrique Cardoso. La ejecución de la reforma continúa, ahora, bajo la responsabilidad del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (que surgió de la incorporación del MARE al Ministerio de Planeamiento).²³

²¹ Seminario dado por Héctor Oyarce, “Proyecto de Reforma y Modernización del Estado en Chile”, representando al gobierno de Chile en la conferencia *Changing Governance and Public Sector Reform in the Americas*. Ottawa: Centro Canadiense para el Desarrollo de la Gestión (CCMD), mayo 1-2, 2001.

²² Para un relato de la evolución del estado brasileño del patrimonialismo a la Reforma Gerencial ver Bresser- Pereira (2001b)

²³ En mi home page personal, www.bresserpereira.ecn.br, pueden ser encontrados el Plan Director y otros documentos y trabajos relacionados a con la reforma gerencial de 1995

Es importante distinguir la reforma gerencial definida en el Plan Director de la enmienda constitucional que fue llamada de “reforma administrativa”. La enmienda constitucional tuvo un importante papel en la reforma de la gestión pública, porque, además de permitir la reforma, despertó un debate nacional que modificó opiniones tradicionales sobre la administración pública.

La administración pública gerencial fue introducida como la representación de un estadio superior a la administración pública burocrática. Históricamente tuvimos, primero, la administración patrimonial del Estado; posteriormente, la administración pública burocrática; y finalmente, la administración pública gerencial. Tomar gerentes públicos más autónomos significa hacerlos mas eficientes, dada la complejidad de los problemas modernos que los gobiernos enfrentan en un mundo de cambios rápidos. Hacerlos mas *accountable* significa desarrollar nuevas formas de planeamiento estratégico y de control. El objetivo es que el Estado –y más ampliamente la sociedad- use los limitados recursos disponibles de una manera mejor y mas eficiente, y también de una manera mas democrática. Así, además de dar importancia a las formas clásicas de *accountability* política (reglas procesales, auditorias y revisión parlamentaria) la reforma propone tres formas de *accountability* gerencial: control por resultados contratados, por competencia administrada y por control social.

Antes de la reforma, se realizó un diagnóstico completo del estado de la administración pública brasileña en ese momento. En la enmienda constitucional la idea básica era tornar mas flexible la legislación laboral existente para los servidores públicos, y eliminar el régimen único de la ley para la contratación de personal para el Estado. El objetivo clásico no era eliminar la redundancia de personal – a pesar de que ese también era un objetivo legítimo- pero sí tornar la gestión pública mas eficiente y mas *accountable*. O, en otras palabras, valorizar a los profesionales competentes.²⁴

Muchos de los cambios institucionales no requirieron enmiendas constitucionales formales. Cuando las tres instituciones organizacionales básicas de la reforma, “agencias reguladoras”, “agencias ejecutivas” y “organizaciones sociales” (instituciones híbridas entre el Estado y la sociedad, que ejecutan servicios públicos), fueron creadas formalmente, no fue necesario reformar la Constitución. Otros cambios importantes en la administración pública no incluyeron la reforma constitucional: una política eficaz de remuneración para servidores públicos; reclutamiento y selección anuales de nuevos dirigentes para “las carreras del Estado”²⁵, y la eliminación de privilegios excesivos que los servidores públicos estatales habían adquirido por medio de la ley que estableció el “Régimen Jurídico Único” (una exigencia de la Constitución de 1988 que la enmienda gerencial de 1998 eliminó).

En un estudio crítico de la reforma gerencial de 1995, Celina Souza e Inaiá de Carvalho observaron correctamente que, aunque la reforma enfatiza la descentralización, esta no observó las complejidades regionales comprendidas en la implementación²⁶. Es verdad que *devolution* era un proceso político y administrativo que precedió a la reforma gerencial y tuvo su propia autonomía, de modo que, dados los poderes limitados atribuidos al MARE, creí realista no negociar los procesos más de lo que ya habían sido negociados. En este pequeño ministerio mi equipo y yo estábamos mas preocupados con una reforma del Estado de larga y ancha escala, intentando definir su papel, distinguiendo sus actividades exclusivas –que debían permanecer dentro del aparato de Estado- de los servicios sociales y científicos-que debían ser tercerizados por organizaciones sin fines de lucro (públicas no estatales, como yo prefiero llamarlas) -, y de la producción de bienes y servicios de mercado, que debían ser privados. Además de eso, estaba

²⁴ Sobre valorización del servicio público en la reforma brasileña, ver Ferreira (1999) y Marconi (1999).

²⁵ Se entiende por “carreras de estado, las carreras del servicio público vigentes en actividades exclusivas del Estado.

²⁶ Ver Souza y Carvalho (1999: 201). Para otros análisis y críticas competentes de la reforma ver, entre otros, Azevedo y Andrade (1997), Junior Lima (1998), Cruz (1998), Gaetani (1998), Barreto (1999).

preocupado con la descentralización administrativa dentro del gobierno federal, tratando que los gerentes públicos fueran más autónomos y más *accountable*, por medio de la creación de las agencias ejecutivas y reguladoras, y de la transformación de servicios sociales y científicos en “organizaciones sociales”. Finalmente, nuestro objetivo en el MARE era mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, orientando las acciones al ciudadano-cliente en vez de al propio Estado, como sucede generalmente en la administración burocrática.

Como economista político, desde 1997, he diagnosticado la crisis brasileña (y latinoamericana) no solamente como un crisis de deuda externa, sino también como una crisis fiscal del Estado. Así, la reforma gerencial de 1995, en vez de ser vista como un confinamiento exógeno impuesto por la globalización, fue visto como una consecuencia de la crisis endógena del Estado. La globalización no debe ser omitida, pero el énfasis estaba antes en la crisis del Estado desarrollista latinoamericano. Además de eso, la reforma fue relacionada directamente a mi insistente crítica a dos ideologías opuestas que vienen dominando la escena brasilera durante mucho tiempo: de un lado las viejas ideas desarrollistas y estatistas, y del otro el credo ultraliberal conservador patrocinado por conservadores de todo tipo, frecuentemente con el apoyo de las organizaciones internacionales de Washington.²⁷ Esas son alternativas falsas que no se aplican a la realidad de países desarrollados, e ignoran que un país en niveles intermedios de desarrollo, como Brasil, puede también encontrar su propia manera entre esos dos extremos.

La reforma gerencial de 1995 adoptó un abordaje gerencial de la gestión pública y un abordaje social-democrático y social-liberal del papel del Estado. La reforma es gerencial porque extrae su inspiración de la gestión de empresas privadas, y porque adopta una promoción de autonomía y *accountability* de las agencias públicas como estrategia básica para alcanzar mas eficiencia y calidad. Es democrática porque presupone el gobierno democrático, hace del control social por la sociedad civil una forma principal de *accountability* política, y requiere transparencia de las agencias públicas. Es social-democrática porque afirma el papel del estado de garantizar la protección eficaz de los derechos sociales. Es social liberal porque cree en el mercado como un excelente, aunque imperfecto, agente de asignación de recursos, y ve a la tercerización de servicios y la competencia administrada como excelentes herramientas de *accountability*. Aunque eso reafirme el deber del Estado de proteger a los más débiles -los pobres, los niños, las madres solteras, los ancianos- este no busca ser paternalista, y no subestima esta o aquella capacidad de trabajar para defender esos o aquellos derechos propios de la ciudadanía, siempre que el Estado ofrezca las oportunidades y los incentivos correctos.²⁸

La reforma no estaba en la agenda del país, ni en el manifiesto de la coalición política que ganó las elecciones en 1994, Cuando las ideas nuevas comenzaron a ser expuestas a la opinión pública, en enero de 1995, por todos lados había oposición a ellas. Pero mientras el debate público proseguía, se fue consiguiendo paso a paso el apoyo. Posteriormente se ganó el amplio apoyo en la opinión pública y entre los dirigentes públicos. Finalmente, contra todas las previsiones iniciales, el Congreso aprobó la enmienda constitucional en 1998.²⁹

A comienzos de 1998, percibiendo que la enmienda constitucional estaba finalmente siendo aprobada por el Congreso, concluí que la implementación de la reforma no podría o no debería ser emprendida por un pequeño Ministerio como el MARE, desprovisto de Poder Ejecutivo. Considerando la experiencia chilena de usar el poder administrativa que existe en el Ministerio de Planeamiento y en la Secretaria de Presupuesto, propuse que la implementación de la reforma

²⁷ Sobre esta crítica ver particularmente Bresser- Pereira (1990, 199^a, 1993b).

²⁸ Sobre las formas históricas del Estado –absoluto, liberal, liberal-democrata, social-democrata, y social-liberal- ver Bresser-Pereira (2001c).

²⁹ Para un relato sobre las estrategias políticas que fueron usadas ver Bresser- Pereira (2001 a). Una presentación general de la Reforma está en el libro *Reforma do Estado para a Cidadania* (Bresser-Pereira, 1998). En inglés ver Bresser- Pereira (1996-1997).

fuese responsabilidad de un nuevo Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (que nacería de la fusión del MARE con el Ministerio de Planeamiento). La propuesta coincidió con otras visiones de la administración, y fue adoptada por el presidente FHC en su segundo mandato, que se inició en 1999.

Desde ese momento, la reforma viene siendo implementada gradualmente, bajo la responsabilidad del nuevo ministerio y de la Secretaria de Gestión. En lugar de ser llamada de “reforma gerencial”, un nuevo y similar nombre fue adoptado: “Gestión emprendedora”. Se produciendo avances no solamente a nivel federal, sino también en los niveles estadales y municipales, desde que la reforma de 1995 cambió la agenda del país. Las transformaciones normalmente evolucionan gradualmente, lo que hace que se crea que las reformas se fueron a pique. De hecho, no fallaron. Las reformas administrativas principales tienen un momento crítico de cambio institucional y cultural, y un proceso largo e incierto de implementación³⁰. Lo que es importante saber es si las nuevas visiones han sido aceptadas y se tornan dominantes en la sociedad y entre los dirigentes públicos, y no tengo dudas sobre ello.

5. Conclusión

Concluyo esta revisión sobre la reforma gerencial en América Latina con una referencia al CLAD. Esta es una pequeña organización multilateral ibero-americana, formada por 25 países-miembro, con sede en Caracas. Fui su presidente desde 1995 hasta fines de 1997 y, desde entonces, presidente de su consejo científico.³¹ En este período pude cambiar la misión de la organización, de modo que se transforme en un foro principal de debates para la reforma de la gestión pública en la región. Desde 1996, el CLAD, viene organizando grandes congresos anuales con el apoyo del BID y de otros organismos internacionales.³² Durante tres días, centenares de trabajos fueron discutidos en cerca de cien paneles. En el congreso de 1998, en España, los ministros de administración pública de los países- miembros firmaron la Declaración de Madrid, “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”. Preparado por el consejo científico del CLAD, este documento, que está disponible en la página de internet del CLAD, representa un gran cambio en las perspectivas latinoamericanas sobre la reforma administrativa: ésta dejó de ser vista como una reforma del servicio público y pasó a ser entendida como la reforma de la gestión pública (o reforma gerencial).

La reforma gerencial está solo empezando en América Latina. Una sociedad civil activa, en la cual el debate público tenga un papel principal como formador de la opinión pública, y la reforma institucional, particularmente la reforma gerencial, son dos factores estratégicos para promover el desarrollo económico en la región. Esto ocurrirá cuando la densidad del espacio público, la calidad de las instituciones públicas gerenciales, y el profesionalismo de los servidores públicos prueben ser mejores que el simple nivel de renta per capita nos conduciría a predecir. Por el momento, salvo algunos avances, no podemos decir que se haya hecho mucho. Por cierto la sociedad civil avanza, y un servicio público weberiano dejó de ser un ideal. Por el contrario, ahora se requieren contratos de trabajo más flexibles y dirigentes públicos profesionales y competentes, mas autónomos y *accountable*. Por otro lado, ni el Estado desarrollista ni el Estado mínimo ultra-liberal tienen sentido. El modelo estatista de desarrollo se agotó, pero la alternativa ultra-liberal propuesta (o impuesta) por los países ricos no dejó ver ninguno de los resultados prometidos. La región necesita mucho de mejor *governance*, mejores instituciones políticas y administrativas, que permitirán a sus gobiernos encontrar sus propias maneras de promover el desarrollo económico y

³⁰ Sobre los avances eficaces de la reforma gerencial de 1995, ver Bresser-pereira (2000) y Nassuno (2000).

³¹ El consejo científico del CLAD está formado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, Nuria Cunill Grau, Adam Przeworski, Joan Prats y Catalá, Leonardo Garnier y Oscar Oszlak.

³² En 1995, el presidente de BID, Enrique Iglesias, fue una de las primeras personas en dar apoyo irrestricto a las ideas de reforma que yo proponía. Desde entonces, y especialmente para que los primeros congresos fueran posibles, el patrocinio del BID, por medios de la Oficina para la Reforma del Estado, fue crucial.

de reducir la escandalosa injusticia social: la reforma gerencial adaptada a las circunstancias latinoamericanas tiene, por cierto, un papel importante en este ámbito.

Referencias

- Arellano Gault, David and Juan Pablo Guerrero Amaparán (2001) "Stalled Administrative Reforms of the Mexican State". En Ben Ross Schneider and Blanca Heredia, eds. (2001) *Reinventing Leviathan*. Miami: North-South Center Press.
- Azevedo, Sérgio de and Luiz Aureliano G. de Andrade (1997) "A Reforma do Estado e a Questão Federalista: Reflexões sobre a Proposta Bresser-Pereira". En Eli Diniz e Sérgio de Azevedo, orgs. (1997) *Reforma do Estado e Democracia*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Barreto, Maria Inês (1999) "As Organizações Sociais na Reforma do Estado Brasileiro". En Bresser-Pereira e Cunill Grau, eds. (1999).
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996) "From Bureaucratic to Managerial Public Administration". En Bresser-Pereira and Spink, eds. (1999) *Reforming the State*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers. Paper presented in Brasilia, May 1996.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997) "Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State". *Journal of Post-Keynesian Economics*, 20(1) Fall, 1997.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2000) "A Reforma Gerencial do Estado de 1995". *Revista de Administração Pública* 34(4), July 2000.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001a) "Managerial Administration in Brazil: Reflections of a Reformer". En Ben Ross Schneider and Blanca Heredia, eds. (2001) *Reinventing Leviathan*. Miami: North-South Center Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001b) "Do Estado Patrimonial ao Gerencial". En Paulo Sérgio Pinheiro, Ignacy Sachs e Jorge Wilhelm, orgs. (2001) *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001c) "A New Management for a New State: Liberal, Social, and Republican". Lecture presented to the 2001 John L. Manion Lecture, sponsored by the Canadian Centre for Management Development, Ottawa, May 3, 2001.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos and Nuria Cunill Grau, eds. (1999) *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, Nuria Cunill Grau et al., eds. (2000) *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires and Caracas: EUDEBA and Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD.
- Briceño Reyes, Dimitri R. (2000) "Los Efectos de la Descentralización desde una Perspectiva Regional". Paper presented to the Vth International Congress of CLAD, Dominican Republic, October 2000.
- Burki, Shahid J., Guillermo Perry and William Dillinger (1999) *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C.: The World Bank, World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1999.
- CEPAD (2000) "Comisión de Desarrollo Económico Local, CODEL: El Principio del Desarrollo". Santa Cruz de la Sierra: CEPAD – Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible, 2000.
- CLAD (1998) *A New Public Management for Latin America*. Caracas: CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998.

- Cruz, Sebastião C. Velasco e (1998) "Alguns Argumentos Sobre Reformas Para o Mercado". *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n°45 1998.
- Cunill Grau, Nuria (2000) "Responsabilización por el Control Social". *In Bresser-Pereira, Cunill Grau et al., eds. (2000).*
- Ferreira, Caio Márcio Marini (1999) "Crise e Reforma do Estado: Uma Questão de Cidadania e Valorização do Servidor". *In Petrucci e Schwartz, eds. (1999).*
- Finot, Ivan (1999) "Elementos para una Reorientación de las Políticas de Descentralización y Participación en América Latina". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n°.15, October 1999.
- Font, Joan, Ismael Blanco, Ricardo Goma and Marina Jarque (2000) "Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: Una Vista Panorámica". Paper presented to the XIVth Competition of Essays and Monographs on the Reform of the State and the Modernization of Public Administration, CLAD - Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2000. *In Documents and Debates* n°.6, April 2000.
- Gaetani, Francisco (1998a) "A Reforma do Estado no Contexto Latino-Americano: Comentários sobre Alguns Impasses e Possíveis Desdobramentos". *Revista do Serviço Público*, 49(2) April 1998: 85-104.
- Gaetani, Francisco (1998b) *The Reform of the State Apparatus: An Ex-Ante Analysis*. Master dissertation at the Department of Government of the London School of Economics and Political Science, September 1998.
- Gaetani, Francisco (2000) "La Intrigante Reforma Administrativa Brasileña". *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, n°.16, fevereiro 2000: 83-105.
- Ghio, José María and Sebastián Echemenendy (1998) "Fugindo do Perigo: A Política de Reforma Administrativa na Argentina de Menem". *Revista do Serviço Público*, 49(2) abril 1998: 33-56.
- Lima Jr., Olavo Brasil de (1998) "As Reformas Administrativas no Brasil: Modelos, Sucessos e Fracassos". *Revista do Serviço Público*, 49(2) abril 1998. Marcel, Mario (1997) *Modernización del Estado y Indicadores de Desempeño en el Sector Público: La Experiencia Chilena*. Copy, April 1997.
- Marconi, Nelson (1999) "El Fortalecimiento de las Carreras de Estado: La Experiencia Brasileña". *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, n°.15, October 1999.
- Molina Saucedo, Carlos Hugo (1994) *La Descentralización Imposible y la Alternativa Municipal*. Santa Cruz de la Sierra: Ediciones de El País, 1994 (second edition).
- Nassuno, Marianne (2000) "A Administração com Foco no Usuário-Cidadão: Realizações no Governo Federal Brasileiro nos Últimos 5 Anos". Paper presented to the Vth International Congress of CLAD, Dominican Republic, October 2000. To be published in *Revista do Serviço Público*.
- Nunberg, B. and J. Nellis (1995) "Civil Service Reform and the World Bank". Washington, DC: World Bank Discussion Paper n.161, May 1995.
- Oszlak, Oscar (2001) "El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros". Washington, D.C.: Interamerican Development Bank, copy, April 1, 2001.
- Petrucci, Vera and Letícia Schwarz, eds. (1999) *Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Restrepo Botero, Darío (2000) "El Mito de Sísifo o Veinte Años de Pujanza Descentralizadora en Colombia". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n°.17, June 2000: 77-126.

- Rivas, Luis A. Angulo (2000) "Venezuela, Cambio Político y Rescentralización Unitaria". Paper presented to the Vth International Congress of CLAD, Dominican Republic, October 2000.
- Shepherd, Geoffrey and Sofia Valencia (1996) "Modernizing the Public Administration in Latin America: Common Problems, No Easy Solutions". Paper presented to the World Bank' sponsored conference on reform of the state in Latin America. Madrid, October 14-17, 1996. Copy. Published in Portuguese in *Revista do Serviço Público* 47(3).
- Souza, Celina e Inaiá M. Carvalho (1999) "Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdade". *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, n°.48, 1999: 187-212.
- Spink, Peter (1998b) *Reforming the Reformers: The Saga of Public Administration Reform in Latin America 1925-1995*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Ph D dissertation, March 1998.