

**\*LA REFORMA DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:  
AHORA EN LA AGENDA DE AMÉRICA LATINA.  
NO OBSTANTE...**

Luiz Carlos Bresser-Pereira\*

*International Journal of Political Studies*, n°. 3,  
septiembre de 2001: 143-166. Trabajo  
presentado en la conferencia sobre “Evaluación  
de la nueva administración pública en el  
mundo”, organizada por Hellmutt Wollmann,  
Río de Janeiro, 13-14 de septiembre de 2001.

**Resumen.** La reforma de la administración pública ha estado en marcha en América Latina, particularmente en Chile y el Brasil, desde 1994. No obstante, los adelantos son insatisfactorios y reflejan el bajo nivel de gobernabilidad o de desarrollo político de la región. Se ha recurrido a descentralización, control por resultados y varios mecanismos de responsabilidad social. En el Brasil se creó un marco teórico general. Contrario a lo ocurrido en otras reformas, la reforma de la administración pública en América Latina no contó con el apoyo del Banco Mundial, cuyo principal interés siguió siendo la reducción del tamaño del Estado y la reforma burocrática.

En el presente trabajo evaluaré la reforma del sector público en América Latina, en particular, las dos reformas básicas del aparato del Estado que han experimentado históricamente algunos países adelantados: la reforma del servicio público o reforma burocrática en el siglo XIX y la reforma gerencial o de la nueva administración pública, desde los últimos 25 años del siglo XX. En la primera parte definiré brevemente lo que entiendo por desarrollo político o mejor gobernabilidad y lo relacionaré con la reforma de la administración pública. En la segunda mostraré cómo los insistentes y frustrantes intentos realizados en América Latina han sido intentos de realización de una reforma del servicio público. En la tercera sección discutiré brevemente los procesos de descentralización y de participación ciudadana. En la cuarta describiré en pocas palabras los adelantos de la reforma de la administración pública en Chile y Brasil; en este último caso con mi participación directa y el intento por crear un marco teórico general para una reforma compatible con la realidad social y política de Brasil. En la conclusión indicaré cómo, por medio de la reestructuración del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)<sup>1</sup> y de la celebración de congresos internacionales del CLAD

□ Traducido con autorización para el INDES por Martha Daza y revisado por Fabián Repetto y Annabella Gaggero.

<sup>1</sup>\*Luiz Carlos Bresser-Pereira es Profesor en la Fundación Getulio Vargas, São Paulo, Brasil.

[bresserpereira@uol.com.br](mailto:bresserpereira@uol.com.br)

<http://www.breserpereira.org.br>

Para la redacción del presente trabajo conté con el apoyo del Centro de Investigación y Publicaciones de la Escuela de Administración de Empresas de la Fundación Getúlio Vargas en São Paulo. Agradezco a Nuria Cunill Grau por sus comentarios.

cada año, entró finalmente la nueva administración pública al programa de reforma de los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, los países de América Latina siguen muy distantes de ser un sistema de administración pública efectivo, eficiente y responsable.

## **1. Desarrollo político y reforma de la administración**

Puede haber desarrollo político en cualquiera de las instancias políticas que constituyen el sistema político ampliado: la sociedad civil, el régimen político, el aparato del Estado y su administración. La Revolución Capitalista, un fenómeno económico y político, es un momento decisivo para el desarrollo político. Con excepción de los raros momentos de las Repúblicas Griega y Romana, a duras penas puede hablarse de desarrollo político antes del capitalismo: en el campo económico está marcado por la Revolución Industrial y por la apropiación del excedente económico por parte de una nueva clase burguesa dentro de la cual los empresarios participan en acumulación de capital e innovación y obtienen lucros en el mercado; en el campo político, por la separación del patrimonio público del privado. En el Estado absoluto no existe la sociedad civil. Cuando surge, la ‘sociedad civil burguesa’ de Hegel es todavía débil y tiene poca influencia. En las democracias modernas, es grande y vigorosa, debate en el espacio público y forma la opinión pública. En términos del régimen institucional o político, el desarrollo político o una mejor gobernabilidad significa el cambio de un régimen arbitrario al estado de derecho y al liberalismo y también del autoritarismo a la democracia liberal.

Estos son adelantos políticos bien conocidos, que ocurren en la sociedad civil y en el medio institucional. En principio, deben coincidir con la respectiva evolución en la organización del aparato del Estado, pero lo que vemos es que los cambios organizacionales y administrativos tienden a desplazarse a un ritmo más lento que los cambios en el nivel político e institucional. En realidad, he podido detectar seis formas de regímenes políticos desde el surgimiento de los Estados nacionales modernos: el estado absoluto, el liberal, el liberal-democrático, el social-democrático y el social-liberal incipiente. Sólo puedo discernir tres formas de administración del Estado: patrimonial, burocrática y la naciente administración gerencial (o nueva administración pública).

La transición al Estado liberal y constitucional fue acompañada, en el nivel administrativo, por el cambio de la administración pública patrimonial a la burocrática. Es esta la reforma del servicio público o reforma burocrática, que Weber analizó admirablemente al tomar la burocracia alemana como modelo. Las reformas del servicio público tuvieron lugar en los países de Europa Occidental a mediados del siglo XIX, es decir, en Estados liberales pero todavía no democráticos. Más tarde, el Estado llegó a ser liberal-democrático y, aún más tarde, social-democrático, pero el aparato del Estado siguió siendo burocrático. Solo en los últimos años podemos observar el surgimiento del

---

Véanse los detalles correspondientes al CLAD y a la participación del autor en esa organización en la sección final del presente documento y en la nota 32.

Estado social-liberal en algunos países desarrollados, particularmente en aquéllos donde la administración pública burocrática comienza a adoptar una nueva gestión pública. Con todo, el cambio es extremadamente lento, puesto que la inercia, los intereses creados y una arraigada ideología burocrática representan grandes obstáculos para la reforma de la administración pública o la reforma gerencial del aparato del Estado.

Es interesante señalar que la resistencia proviene de la falsa creencia de que la reforma gerencial es una alternativa radical a la administración pública burocrática, que entrañará la abolición del servicio público, siendo que, de hecho, es apenas una nueva forma de dirigir el Estado que debe dar más autonomía y responsabilidad al servicio público de alto nivel. Si bien la administración pública burocrática surgió en el siglo XIX bajo regímenes liberales autoritarios para los que la concesión del estado de derecho y la separación entre el patrimonio público y el privado representaron los dos obstáculos principales, la administración pública gerencial surge en los países democráticos, donde el estado de derecho está bien establecido y la dificultad radica en hacer que la administración sea más eficiente y más responsable ante la sociedad. Los principales cambios están en los mecanismos de responsabilidad. Si bien la administración pública burocrática estaba controlada por procedimientos estrictos, fiscalización y examen parlamentario, en la administración pública gerencial cobran fuerza nuevas formas de habilitar mejor a los gerentes para adoptar decisiones y ser más responsables: control por resultados, competencia administrada y control social.

Entre los países que hasta ahora han avanzado más en la reforma de la administración pública están Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia (véase Halligan en este volumen), todos los países escandinavos, los Estados Unidos (véase Christensen *et al.* en este volumen), Brasil y Chile. Italia participa activamente en la reforma, y en Francia y Alemania se puede observar algún movimiento en ese sentido, pero la administración sigue siendo esencialmente burocrática (véase Wollmann en este volumen). Aunque hay dos países de América Latina en la lista precedente, la mayoría de los países de esta región ni siquiera han abordado una reforma del servicio público.

Es común vincular la reforma gerencial con las reformas ‘neoliberales’. Esto sólo tiene sentido si el concepto de neoliberal se identifica con ultraliberal, como lo hace la mayor parte de la población de América Latina. Con todo, si las reformas neoliberales apenas significan reformas orientadas hacia el mercado en que la competencia y la elección individual desempeñan una amplia función, no me opongo a ese término. La reforma de la administración pública puede ser ultraliberal, como en Nueva Zelanda mientras estaba en el poder un gobierno social-democrático, y puede ser social-democrática, como fue el caso del Brasil. Puede ser ultraliberal puesto que hace hincapié en la reducción radical del tamaño del aparato del Estado, con la contratación externa de servicios sociales y científicos financiados por el Estado, prestados por empresas privadas en lugar de organizaciones sin fines de lucro, y la eliminación de la distinción entre los gerentes del sector público y los del sector privado; o puede ser social-democrática si se preocupa más por un uso más eficiente de los recursos que por la reducción del tamaño del Estado, puesto que contrata los servicios sociales y científicos de organizaciones sin fines de lucro en lugar de empresas privadas, ya que se vale del control social como un importante instrumento de responsabilidad, puesto que valoriza un servicio público de

alto nivel pequeño pero bien remunerado para realizar las actividades exclusivas del Estado según el carácter distintivo de lo público.

También es común vincular la reforma de la administración pública a ‘reformas de segunda generación’ que serían impulsadas por el Banco Mundial en los países en desarrollo, incluso en América Latina. Esa es información errónea. En realidad, el Banco Mundial estaba muy comprometido a realizar reformas orientadas hacia el mercado desde que en el Plan Baker (1985) se definieron esas reformas como un requisito para la solución de la crisis de la deuda. A comienzos del decenio de 1990 también tenía la responsabilidad de hacer una distinción entre la ‘primera generación de reformas’ (ajuste fiscal, privatización y liberalización del comercio) y la ‘segunda generación’ que incluiría la reforma del Estado. Con todo, la segunda generación de reformas del Banco Mundial no incluyó una reforma gerencial. Para el Banco Mundial, la reforma del Estado significó y todavía significa, ante todo, reducción del tamaño del Estado; en segundo lugar, significa realización de la reforma del servicio público.<sup>2</sup>

En un principio, no se incluyó la reforma de la administración pública en el programa de trabajo del Banco Mundial porque su burocracia no estaba lo suficientemente consciente de ella. En 1996 participé en una conferencia internacional sobre la reforma del Estado en América Latina; en esa ocasión, sólo uno de los trabajos presentados se refería al problema en términos desfavorables.<sup>3</sup> Más tarde, en 1998, participé en un concurrido seminario interno del Banco en que demostró por primera vez un claro interés en el tema.<sup>4</sup> Durante los cuatro años en que participé activamente en la reforma gerencial en el Brasil recibí visitas de funcionarios del Banco Mundial, pero ninguno demostró interés en lo que estaba sucediendo.

En segundo lugar, los funcionarios del Banco Mundial, que a mediados del decenio de 1990 tenían algún conocimiento de la reforma de la administración pública, mantuvieron sus reservas al respecto. El argumento esencial era la ‘secuenciación’: ante todo, los países en desarrollo debían esperar a que terminara la reforma del servicio público antes de dedicarse a la reforma de la administración pública.<sup>5</sup> El término

---

<sup>2</sup> Véase Nunberg y Nellis (1995).

<sup>3</sup> La conferencia sobre “Reforma del Estado en América Latina y el Caribe” se celebró en Madrid, del 14 al 17 de octubre. Véase Shepherd, Geoffrey y Sofía Valencia (1996). “Modernizing the Public Administration in Latin America: Common Problems, No Easy Solutions”. 1996. Publicado en portugués en la *Revista do Serviço Público* 47(3).

<sup>4</sup> Me refiero a la reunión anual sobre reducción de la pobreza y gestión económica (PREM por sus siglas en inglés) celebrada por el Banco Mundial del 3 al 4 de junio de 1998 en Washington, DC. En esa reunión, la nueva administración pública fue obviamente algo nuevo: Jeremy Cooper explicó el programa de organismos ejecutivos de Gran Bretaña y yo hablé del modelo de reforma gerencial que se había adoptado en el Brasil desde 1995.

<sup>5</sup> Shepherd y Valencia (1996) mostraron sus reservas en relación con la reforma gerencial por causa del principio de secuenciación: los países de América Latina no estarían preparados para esa reforma. Casi dos años después, en la reunión sobre PREM de 1998 citada antes, Allen Schick, distinguido funcionario superior del Banco Mundial, al igual que Shepherd, mantuvo el mismo enfoque. Definió la nueva administración pública en contraposición a la antigua. Lo que mantenía a esta última era un cierto principio de ética: ética pública, profesionalidad y confianza. En la nueva administración pública tenemos tres ramales: gerencialismo (empoderamiento de los

*secuenciación*, empleado en un principio por economistas y politólogos para discutir si la liberalización económica debería preceder a la liberalización política o viceversa, fue ampliamente utilizado por funcionarios internacionales en el decenio de 1990 para justificar la reforma o para aplazarla. En realidad, éste es todavía un asunto polémico porque, aunque obviamente encierra una razón válida, la secuenciación puede servir de excusa conveniente para insistir en la realización de una reforma del servicio público antes de cualquier reforma de la administración pública.

El argumento de la secuenciación no solamente fue empleado por asesores internacionales, sino también adoptado por las burocracias regionales. Por ejemplo, tomemos el caso de México. A fines del decenio de 1990 su servicio público profesional alegó que, antes de pensar en la reforma de la administración pública, era necesario promulgar oficialmente leyes que establecieran un servicio público profesional. Sin embargo, la proyectada ‘reforma del servicio público’ implicaba mucho más que la concesión de permanencia a los funcionarios públicos. Este movimiento cobró impulso la víspera de la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI), puesto que la burocracia mexicana, incluso los funcionarios más competentes, se sintieron amenazados y buscaron más estabilidad. Sin embargo, es dudoso que la permanencia legal para la burocracia sirviera de algo al país o a su servicio público.<sup>6</sup> En los países donde está bien establecido el estado de derecho y el proceso de democratización tiene una sólida base en la sociedad, el servicio público presenta una estabilidad razonable que no depende de las disposiciones de la ley. En realidad, como confirmación de lo sucedido en el Brasil en su transición a la democracia 15 años antes, se demostró que esos temores, una vez más, eran infundados. Por supuesto, el partido de oposición ganó, pero nunca se materializaron los temidos despidos en masa.

Los países de Europa Occidental y los Estados Unidos tuvieron primero la reforma del servicio público y más tarde la reforma gerencial. Con todo, eso no significa que los países en desarrollo deban seguir los mismos pasos. A menudo, no tiene sentido insistir en ‘acabar’ primero la reforma del servicio público en un mundo complejo y en rápida evolución en que la administración pública burocrática ha perdido la mayor parte de su razón de ser. Es verdad que la creciente flexibilidad que llega con una nueva administración pública puede verse como una oportunidad de nepotismo— que es el peor enemigo del servicio público—pero, en una democracia, donde el control político del servicio público es ejercido por los partidos de oposición, los medios de comunicación, la ciudadanía-clientela y las ONG, la reforma gerencial es conducente a una forma más eficaz de luchar contra el nepotismo y el clientelismo, en lugar de ajustarse a las reglas burocráticas.

Seguramente es probable que se hagan adaptaciones. Como observa Francisco Gaetani, “la reforma del Estado en América Latina debe distinguirse de la observada en

---

gerentes), contractualismo (libertad de contratación externa) y mercadización (exposición de las organizaciones públicas a la competencia). Cada ramal es cada vez más exigente. Los países en desarrollo solamente podrán participar en el ramal menos exigente. La secuenciación es esencial.

<sup>6</sup> Véase Amaparán

los países del G-7... No es posible tomar como equivalente la crisis del Estado benefactor y la crisis populista...<sup>7</sup> Como veremos, se siguió esta orientación en la reforma brasileña de 1995. La exigencia de competencias para ingreso siguió siendo un requisito constitucional, aunque la mayor autonomía y responsabilidad de los gerentes públicos son incompatibles con las prácticas patrimonialistas.<sup>8</sup>

Un ejemplo interesante de los esfuerzos casi fútiles por reformar la administración pública de hoy cuando se intenta hacerlo sin un marco de reforma gerencial y fuera de éste es el caso de la política de descentralización de Colombia. Restrepo Botero, al referirse a ese tema, compara el esfuerzo de descentralización hecho durante 20 años con el mito de Sísifo: Sísifo, rey de Corinto, fue condenado a hacer rodar constantemente una enorme piedra cuesta arriba sólo para hacerla rodar de nuevo cuesta abajo cuando llegaba a la cumbre. El autor da otra explicación del continuo fracaso del proceso de descentralización. La descentralización sería parte de una estrategia neoliberal. En realidad, es apenas una forma sencilla y poco compleja de hacer que la administración burocrática sea más sutil y se adapte mejor a las exigencias de los ciudadanos. Esto sería plenamente compatible con la nueva administración pública, pero incompatible con la administración pública burocrática.

## **2. Reformas tras reformas en América Latina...**

Con seguridad, por falta de reformas, los estados latinoamericanos no perecerán... Los gobiernos han participado constantemente en una 'reforma administrativa' en la región. En época más reciente, por presión de los Estados Unidos, particularmente desde que se elaboró el Plan Baker en 1985 que definió oficialmente el compromiso estadounidense de hacer que los países endeudados emprendieran reformas neoliberales como estrategia para 'resolver' su problema de la deuda, esta clase de reforma se ha intentado en todas partes del continente latinoamericano. Con todo, ni las clásicas reformas administrativas ni las reformas de 'segunda generación' han servido de mucho. La única excepción es la delegación de poder a los estados y municipios, pero este proceso de descentralización política fue más bien el resultado de la democratización ocurrida en los años ochenta en la región: ni las reformas burocráticas ni las neoliberales, caracterizadas por un estilo centralizador, demostraron una actitud favorable con respecto a este tipo de reforma.

Las publicaciones sobre 'reforma administrativa' en América Latina son tan vastas como el número de intentos de reforma en la región. Peter Spink que realizó una encuesta en la región observó que las burocracias latinoamericanas parecen participar permanentemente en una reforma administrativa: "El tema de la reforma administrativa y, más recientemente, la reforma del Estado, ha mantenido una presencia visible en América Latina en la mayor parte de los últimos 70 años".<sup>9</sup> Pero en todos los casos estudiados, la reforma administrativa ha significado reforma burocrática. El objetivo fue establecer en

---

<sup>7</sup> Véase Gaetani (1998a: 100).

<sup>8</sup> Véase Restrepo Botero (2000).

<sup>9</sup> Peter Spink (1998: 5).

cada país latinoamericano un servicio público como el de Francia y Alemania o al menos como el de los Estados Unidos... La dificultad era superar el patrimonialismo, profesionalizar la administración pública. Con todo, el patrimonialismo se ha mantenido fuerte en la región y los intentos por tener un servicio público profesional a menudo han terminado apenas en protección de los intereses corporativistas de las burocracias locales preocupadas por lograr o conservar privilegios especiales en relación con los respectivos mercados de trabajo. Cuando se formaron las burocracias profesionales competentes, como podemos ver en los países latinoamericanos de mayor extensión, esa burocracia tuvo poco que ver con la burocracia clásica de Weber: es mucho más empresarial, más técnica, más flexible, más ajustada a las exigencias de las entidades y las empresas estatales.

Brasil fue uno de los pocos países latinoamericanos que emprendieron una reforma completa del servicio público: la creación del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP) en 1936. Sin embargo, nunca terminó.<sup>10</sup> Brasil nunca pudo tener un servicio público similar al de Francia ni siquiera al de los Estados Unidos. Durante el decenio de 1930 la reforma burocrática se mantuvo bajo la influencia del servicio público de los Estados Unidos no del de Francia, pero más tarde e inmediatamente después de la promulgación de la Constitución de 1998, el país mostró una tendencia cada vez mayor a tener como modelo de la administración francesa y la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia. Cada nuevo gobierno trató de ‘profundizar’ la reforma administrativa para convertir en burocrática lo que hasta entonces había sido patrimonialista o apenas clientelista. Se han logrado algunos éxitos pero, en general, la administración pública brasileña estaba todavía lejos del modelo burocrático en 1995 cuando se emprendieron las reformas de la administración pública.

Es difícil saber qué países, además de Brasil, han participado en algo cercano a una reforma del servicio público en América Latina. Llego a la conclusión de que, aunque se han logrado interesantes adelantos en Argentina, Uruguay, México y Colombia, solamente Chile puede incluirse en esa categoría. Oszlak no aborda esta cuestión directamente, pero a partir de su análisis de los sistemas de selección y contratación de personal en los países latinoamericanos, es posible deducir que, además de Brasil y de Chile, también Argentina pasa por un proceso de reforma de la administración pública. Él supone cuatro situaciones: (a) un sistema público generalizado de competencia; (b) el uso de criterios de selección informales pero relativamente sólidos; (c) un criterio de confianza personal en calidad de dominante, y (d) un sistema mixto, y llega a la conclusión de que “Argentina, Brasil y Chile son los únicos países que notifican la adopción generalizada de procedimientos de selección de la forma definida en (a). En otros casos, estos procedimientos se adoptan solamente como excepción, en campos jurisdiccionales específicos como la diplomacia o los servicios de atención de salud.<sup>11</sup> Con excepción del caso del Brasil, donde existe un proceso más formal, el jefe del departamento es la única autoridad responsable de la contratación y selección del personal necesario. Con todo, aunque casi en ningún país latinoamericano se ha

---

<sup>10</sup> El Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP) es el organismo brasileño encargado de la reforma.

<sup>11</sup> Oszlak (2001: 17).

emprendido una reforma efectiva reforma del servicio público, Oszlak informa que “la estabilidad de los funcionarios públicos en el empleo tiende a ser considerable”.<sup>12</sup> En otras palabras, hablando honestamente, tenemos el peor de los mundos: un perverso sistema de incentivos donde no hay selección imparcial por medio de concursos públicos sino derechos ampliados de permanencia.

Entonces, ¿cómo podemos explicar tanta conversación (y poca acción) sobre la reforma neoliberal del sector público en América Latina en los últimos 20 años? La reforma del sector público no ha consistido apenas en palabras; ha habido algunas actividades, pero no se han incluido en la administración pública. Estas reformas fueron realizadas por economistas locales y pertenecientes a organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La mayoría de esos economistas son burócratas poco familiarizados con la administración pública y con sentimientos encontrados sobre el tema. Por una parte, tienen una idea de que el servicio público profesional es algo bueno; por otra, saben que ya terminó la época de la burocracia clásica. Por ende, tienden a dejar de lado ese asunto y a reducir la reforma del sector público a un ajuste estructural, privatización, reducción del tamaño del Estado y lucha contra la corrupción.

Tomemos dos casos dramáticos: Argentina y Perú, es decir, dos países bastante distintos que sólo tienen en común la profundidad de su respectiva deuda externa y crisis fiscal. Con todo, no se ha hecho una verdadera reforma administrativa en ninguno de esos países, apenas una drástica reducción del número de funcionarios públicos y, en el caso de la Argentina, una cierta descentralización. Como subrayan Ghio y Etchemendy, en la Argentina uno de los principales objetivos del gobierno de Menem después de 1989 fue emprender una reforma administrativa, pero a la larga predominó la reducción del tamaño del Estado sobre otros aspectos más cualitativos.<sup>13</sup> Puede decirse lo mismo del Perú.

### **3. Descentralización y participación**

Con todo, hay una clase de reforma administrativa efectivamente modernizante que sucedió en varios países latinoamericanos: la delegación de poder o descentralización política. Según un estudio del Banco Mundial, “desde 1983, todos los países de la región, excepto uno de los más extensos, han visto un traspaso de poder, recursos y responsabilidades a unidades de gobierno subnacionales”.<sup>14</sup> En Brasil y Argentina la delegación de poder comenzó en el decenio de 1980 y fue obviamente un resultado de la transición a la democracia que ocurre en esos países. En Brasil, la descentralización ocurrió como una delegación de poder del gobierno central a los Estados (gobierno regional) y particularmente a los municipios. En la Argentina, guardó relación sobre todo con las provincias y, en particular, con el campo de la educación básica.<sup>15</sup> A manera de reacción a la concentración de poder en el gobierno central durante los regímenes

---

<sup>12</sup> Oszlak (2001: 20).

<sup>13</sup> Ghio y Etchemendy (1998).

<sup>14</sup> Véase Burki, Perry y Dillinger (1999: 1). El Perú es la excepción. El estudio cubre los 14 países latinoamericanos más poblados, desde el Brasil hasta Nicaragua y el Paraguay.



militares, la idea general básica era que el gobierno central traspasara todos los servicios sociales, excepto el de previsión social, a los estados, las provincias y el nivel local, para poder adaptarlos mejor a la población local y hacerlos más responsables ante ella.

Como resultado de la Constitución brasileña de 1988, se ha duplicado la participación de los municipios en los ingresos tributarios locales. Por algún tiempo, los alcaldes tuvieron dificultades para usar ese nuevo dinero, puesto que los estados y el gobierno federal siguieron prestando sus servicios habitualmente deficientes. La Constitución ha redefinido la participación en los ingresos fiscales pero no las responsabilidades de las diferentes instancias gubernamentales. Con todo, gradualmente, los municipios han asumido sus nuevas tareas sociales. En un principio, la Constitución estipuló que 25% de los gastos de los municipios debían destinarse a educación. Una enmienda constitucional de 1998 exige ahora que 60% de ese total se gaste en educación básica y determina la pérdida de subvenciones federales como una multa en caso de incumplimiento con ese requisito; por ende, se ha impulsado aún más la descentralización. En México, la descentralización fue uno de los principales compromisos electorales asumidos por el gobierno de Fox. En Venezuela, la descentralización comenzó a finales del decenio de 1980, pero hay indicios de que el intento falló casi en todos sus aspectos. El gobierno de Chávez adoptó una política de recentralización alegando que la delegación de poder había beneficiado solamente a un limitado número de grupos de la sociedad venezolana. No puedo evaluar ese argumento, pero casi sin lugar a dudas, dados los grandes ingresos provenientes de la industria petrolera, las élites políticas de Venezuela han buscado renta más que cualquier otra cosa. Al parecer, las actividades de descentralización realizadas desde finales del decenio de 1980 no pudieron cambiar el curso de este comportamiento político generalizado (Briceño Reyes, 2000).<sup>16</sup>

Otro tipo de delegación de poder –a las comunidades indígenas en vez de a las regiones– ha venido ocurriendo en Bolivia. En ese país, opusieron fuerte resistencia a la descentralización particularmente algunos antiguos grupos de izquierda, que relacionaban la descentralización con la privatización y veían ambas reformas como un peligro para la autonomía nacional. Sin embargo, la formación de un Estado nacional siempre ha sido precaria en Bolivia, dada la pobreza del país y el hecho de que dos grandes naciones indígenas de Bolivia, a saber, los pueblos Quechua y Aimara, nunca se han integrado al Estado boliviano y todavía hoy constituyen cuasi-estados dentro del Estado nacional. Una enmienda constitucional y la Ley de Participación Popular, promulgadas ambas en 1994, han reconocido estos hechos e iniciado un proceso de delegación de poder a las comunidades locales: se han reconocido las ‘organizaciones territoriales’, es decir, las tierras de los pueblos indígenas, y se ha devuelto el poder político y administrativo a los gobiernos municipales y definido nuevas formas de asignación del presupuesto. Además, en cada municipio se han establecido Comisiones de Desarrollo Económico Local (CODEL) que “no son un organismo institucionalizado sino un espacio para el debate público y el acuerdo en el ámbito municipal”. En esas comisiones participa toda clase de

---

<sup>15</sup> Sobre la delegación de la responsabilidad de la atención de salud en la Argentina véase Carlos A. Vassalo (2000).

<sup>16</sup> Véase Rivas (2000) y Briceño Reyes (2000).

organizaciones de ciudadanos locales, ONG, organizaciones religiosas, organizaciones empresariales, asociaciones de trabajadores y particularmente las asociaciones indígenas.<sup>17</sup> Como observó el principal responsable de las reformas en Bolivia, esta clase de delegación ‘participativa’ de responsabilidades, que en un principio parecía una ‘descentralización imposible’, hoy en día puede considerarse como una exitosa reforma en América Latina porque respondió a importantes exigencias.<sup>18</sup>

Un grave problema macroeconómico después de la descentralización puede ser la falta de disciplina fiscal. En el decenio de 1980, los gobiernos centrales de América Latina finalmente se dieron cuenta de que no tenían otra alternativa sino equilibrar su presupuesto. Con todo, a medida que ocurrió la delegación de poder, el problema siguiente fue frenar las prácticas de gasto populistas en las esferas estatal y local. En el estudio citado del Banco Mundial, esto se ve, con toda razón, como un motivo de profunda preocupación. Los servicios públicos pueden ser más eficientes y sensibles en la esfera local, pero no se deben descartar los problemas macroeconómicos. Después de promulgarse la Constitución brasileña de 1988, uno de los principales problemas macroeconómicos que hubo que confrontar fue la imposición de disciplina fiscal en las unidades subnacionales. Primero, había que controlar los bancos del Estado y la mayoría se privatizó. Segundo, se consolidó la deuda de los Estados y de los grandes municipios. Tercero, una Ley sobre Disciplina Fiscal, promulgada en 2000, estableció drásticas sanciones para los gobernadores y alcaldes que no pudieran controlar sus cuentas.

La descentralización suele entrañar mayor participación política o el uso de mecanismos de control social o responsabilidad social. Cuando las políticas públicas están bajo el poder del gobierno central, la responsabilidad social es, por definición, precaria. En el momento en que ocurre la delegación de poder, el control social comienza a ser una posibilidad.

Nuria Cunill Grau, al estudiar el tema en América Latina, observó tres modelos que se distinguen por su carácter más o menos formal. Si bien el modelo boliviano de concesión de poder a las organizaciones territoriales sería más cerrado, el sistema mexicano, expresado en el Programa de Solidaridad Nacional, sería una situación intermedia y las ‘veedurías ciudadanas’ de Colombia serían las menos oficialmente institucionalizadas y las más abiertas a la participación de toda clase de organizaciones ciudadanas. Con todo, ella observó que la formalización o la falta de ella es un buen criterio para evaluar el control social. Para empezar se exige que esté formada por ciudadanos y por un Estado que los reconozca como tales. Por ende, “independientemente de la formalización de los modelos de control social, cuando el Estado decida institucionalizar el control social, la eficacia de la política dependerá de la eficacia del Estado propiamente dicho: por definición, si el Estado es frágil, el control social también lo será”. Como consecuencia, Cunill Grau llega a la conclusión de que las condiciones para un efectivo control social apenas comienzan a existir en América Latina.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Véase CEPAD (2000).

<sup>18</sup> Véase Carlos Hugo Molina Saucedo (1994).

<sup>19</sup> Véase Cunill Grau (2000: 284-292, 301, 322).

De hecho, la descentralización y el control social dependen de la existencia de derechos ciudadanos, comenzando por el derecho a la plena divulgación de información sobre las entidades públicas. En otras palabras, depende de la existencia del estado de derecho y, en términos más amplios, del adelanto de la democracia. La democracia no es un sustituto de la descentralización y del control social, pero estos últimos son los resultados del proceso de democratización y, al mismo tiempo, son factores que llevan a tener una mejor gobernabilidad democrática. El adelanto de la democratización, la transición de la primera etapa de la democracia, cuando ya existen las elecciones libres pero las élites siguen concentrando casi todo el poder en formas más adelantadas de democracia, depende esencialmente de un debate público más amplio y de diversas formas de control social que comienzan en el nivel local y son estimuladas por la delegación de poder. En los decenios de 1970 y 1980, una de las principales figuras en el largo proceso de transición a la democracia en el Brasil, André Franco Montoso, político y profesor de derecho, se distinguió no solamente por los principios democráticos que promovió sino también por vincular siempre la democracia con la delegación de poder y la participación. Con todo, al evaluar el proceso de descentralización en América Latina, Iván Finot llegó a la conclusión de que “sólo en casos excepcionales se ha logrado participación de la ciudadanía en la administración pública más allá de las elecciones”.<sup>20</sup>

#### **4. Reforma gerencial**

La descentralización y la responsabilidad social son parte de una reforma gerencial, pero deben distinguirse de esta última. La reforma gerencial o reforma de la administración pública entraña algo más que delegación de poder: implica también descentralización dentro de cada esfera de gobierno. Por otra parte, el control social es apenas una de las tres nuevas formas de hacer que los funcionarios públicos sean responsables (las otras dos son el control por contratos de administración y resultados y la competencia administrada). Si bien la reforma del servicio público se concentra en un control procesal y un examen parlamentario, la reforma de la administración pública recalca estos tres instrumentos complementarios de responsabilidad.

Dada esta definición, creo que en América Latina sólo podemos ver el comienzo de la reforma de la administración pública en Chile y en Brasil.

#### **Chile**

Las transformaciones económicas y políticas ocurridas en Chile no fueron acompañadas de cambios similares en la forma de administrar el aparato del Estado. Desde 1982, Chile no enfrenta una situación crítica o inmanejable que haga necesaria la adopción de medidas drásticas. Además, no enfrenta ninguno de los problemas que normalmente acompañan los procesos de reforma del Estado, como crisis fiscal, corrupción generalizada, ineficiencia evidente o serio cuestionamiento del tamaño apropiado o del alcance del Estado. A pesar de esas tendencias, Marcel (1997) señala que la reciente reforma administrativa en Chile tiene por fin abordar sus más graves problemas. En particular, la sociedad civil ha impuesto nuevas exigencias a las

---

<sup>20</sup> Véase Finot (1999: 74).

instituciones públicas, y el Estado ha tratado de responder con un programa de reforma en que se emplean sus recursos disponibles de una forma más eficaz.

Según Marcel, el proceso de modernización del Estado en Chile, que comenzó a ejecutarse en 1993, ya bajo un régimen democrático, se estableció alrededor de tres ejes. Primero, surgió una nueva cultura organizacional concentrada en los resultados, por contraste con el enfoque tradicional en procedimientos. Segundo, la adopción de una estrategia de cambio gradual y acumulado buscó producir cambios a largo plazo en las instituciones públicas. Tercero, el esfuerzo de reforma se mantuvo bajo control directo del poder ejecutivo: administración central y organismos ejecutivos.

Con todo, la iniciativa que me lleva a incluir a Chile entre los países que comenzaron la reforma de la administración pública, fue la incorporación de un sistema de indicadores y metas de desempeño en las disposiciones presupuestarias. Esta innovación comenzó en 1994, y después de tres años de aplicación logró alcanzar a cerca de 70 entidades estatales y 300 indicadores.

Se concibió un programa piloto, lanzado en 1993, con la idea de que, a pesar de las reglas burocráticas, las entidades públicas eran suficientemente flexibles para emprender iniciativas de administración pública y capaces de definir sus propias funciones y metas. El centro del programa fue la creación de ejercicios de planificación estratégica. Con la participación de los directores, funcionarios y clientes, con esos ejercicios se ha intentado lograr una clara identificación de la misión organizacional, los objetivos, los servicios que deben prestarse y los principales clientes. Después de este análisis, se deben establecer proyectos específicos de administración y un sistema de información gerencial. A su vez, esos proyectos establecerían metas y compromisos de administración específicos y permitirían un examen interno y externo. Luego, las metas y compromisos se podrían convertir en acuerdos por resultados o contratos de administración en los que se considerarían incentivos y premios por buena administración. Este programa se ejecutó en un principio en cinco organismos públicos y más tarde se amplió a otros cinco dentro del Ministerio de Hacienda y todos terminaron en 1995.

La experiencia del programa piloto sirvió de inspiración para un programa más amplio que consolidó una perspectiva gerencial en la reforma del Estado. En este sentido, la reforma de la administración pública se consideró como un proceso gradual: se pusieron en práctica iniciativas parciales sin grandes cambios legales. Además, los incentivos, exigencias y directrices para los gerentes institucionales desempeñarían una función central en la reforma administrativa. De conformidad con este programa de reforma, el nuevo gobierno del Presidente Eduardo Frei estableció un Comité Interministerial, formado por los Ministros del Interior y de Hacienda y la Secretaría General de la Presidencia. Su propósito fundamental sería la promoción, coordinación y planificación de iniciativas que deberían ejecutarse en las entidades públicas. A mediados de 1994, la primera iniciativa preparada por el Comité fue la firma de los “compromisos de modernización” entre 43 órganos públicos y el gobierno central, representado por el Presidente Frei. Estos compromisos, propuestos por los órganos propiamente dichos, cubrieron una variedad de campos y presentaron varios grados de complejidad. La

evaluación de estos compromisos a comienzos de 1995 mostró que llegaron a cerca de 80% de las metas acordadas.

Sin embargo, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda llegó a la conclusión de que el enfoque gradualista y secuencial adoptado por el Programa Piloto era demasiado lento para producir un efecto significativo en toda la administración pública. Se decidió promover un programa de trabajo más dinámico que se concentrara en la generación de indicadores de desempeño con el fin de incorporarlos al proceso de preparación del presupuesto. Durante este último proceso, realizado en el segundo semestre de 1994, se pidió a algunos organismos importantes que identificaran indicadores y metas de desempeño para el año de 1995. Veintiséis órganos públicos respondieron a esta solicitud y se seleccionaron para ellos 107 indicadores de desempeño. Esta información se incorporó a la ley de presupuesto de 1995 y fue recibida favorablemente por el Congreso Nacional y por la prensa. Este sistema se amplió en el año siguiente: llegó a 67 instituciones con 291 indicadores en 1996.

El nuevo gobierno de Lagos (2000) mantuvo el programa que entrañó planificación estratégica y control por resultados por medio del presupuesto nacional, pero centró su atención en un ‘completo rediseño institucional de la organización del Estado’. Por otra parte, una reforma de la administración pública, que creara un servicio público profesional y definiera la carrera burocrática, se convirtió en un objetivo de importancia. Por ende, volvimos a los principios de administración pública burocrática, aunque no se rechazaron los nuevos instrumentos gerenciales.<sup>21</sup>

### **La reforma gerencial brasileña de 1995**

La reforma de la administración pública efectuada en 1995 fue la segunda reforma administrativa de grandes proporciones en el Brasil. Había habido tres reformas administrativas anteriores, pero pronto quedaron anuladas la segunda y, en particular, la tercera. La primera, a partir de 1936, fue la reforma burocrática en virtud de la cual se establecieron el servicio público profesional y los principios de la administración pública burocrática. La segunda, establecida por el régimen militar por medio del Decreto-Ley nº 200 (1967), fue la reforma del desarrollo, una clase de reforma pionera de la administración pública, discontinuada en 1988 con el regreso a la democracia. La tercera, incorporada en la Constitución de 1988, fue una contrarreforma que trató de establecer o restablecer rígidas reglas burocráticas dentro del Estado brasileño.<sup>22</sup>

La reforma de la administración pública comenzó en 1995 con el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Informe Oficial sobre la Reforma del Aparato del Estado) y con la presentación por el poder ejecutivo al Congreso de una enmienda al capítulo sobre administración pública de la Constitución de 1988. Yo participé

---

<sup>21</sup> Ponencia presentada por Héctor Oyarce, "Proyecto de Reforma y Modernización del Estado en Chile", en representación del Gobierno de Chile en la Conferencia titulada "Changing Governance and Public Sector Reform in the Americas". Ottawa: Centro Canadiense para el Desarrollo de la Administración, 1-2 de mayo de 2001.

<sup>22</sup> Véase una explicación de la evolución del Estado brasileño del patrimonialismo a la reforma de la administración pública en Bresser-Pereira (2001b).

personalmente en la reforma entre enero de 1995 y diciembre de 1998, como titular de la cartera del Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado (MARE), en el primer gobierno de Cardoso. La implementación de la reforma continúa, ahora bajo el nuevo Ministerio de Administración y Planificación (surgido de la fusión del MARE con el Ministerio de Planificación).<sup>23</sup>

Es importante distinguir la reforma de la administración pública definida en el Plan Rector de la enmienda constitucional que llegó a llamarse ‘reforma administrativa’. La enmienda constitucional desempeñó una parte importante de la reforma de la administración pública porque, además de permitir la reforma, suscitó un debate nacional que cambió la opinión tradicional con respecto a la administración pública.

Se introdujo la administración pública gerencial como representativa de una etapa superior a la de administración pública burocrática. A lo largo de la historia tuvimos, primero, la administración patrimonial del Estado, luego la administración pública burocrática y, por último, la administración pública gerencial. Ampliar la autonomía de los gerentes públicos significa hacerlos más eficientes, dada la complejidad de los problemas que encaran los gobiernos modernos en un mundo en rápido proceso de evolución. Ampliar su responsabilidad significa crear nuevas formas de planificación estratégica y de control. El objetivo se centra en que el Estado y, en sentido más amplio, la sociedad utilicen los limitados recursos disponibles de una forma mejor y más eficiente y también más democrática. Por consiguiente, además de asignar importancia a las formas clásicas de responsabilidad política (reglas de procedimiento, verificación y examen parlamentario) la reforma propone tres formas de responsabilidad gerencial, a saber, control por resultados contratados, control por competencia administrada y control social.

Antes de la reforma, se emitió un diagnóstico completo del Estado de la administración pública brasileña en ese momento. En la enmienda constitucional, la idea básica era dar más flexibilidad al sistema vigente de permanencia total de los funcionarios públicos y eliminar el régimen jurídico único de contratar personal para el Estado. El objetivo básico no era eliminar el exceso de personal, aunque ese era también un objetivo legítimo, sino hacer que la administración pública fuera más eficiente y más responsable. En otras palabras, valorizar la actuación de los profesionales competentes.<sup>24</sup>

No obstante, muchas de las reformas institucionales no exigieron enmiendas oficiales de la Constitución. Cuando se crearon oficialmente las tres organizaciones básicas de la reforma, a saber, las entidades reguladoras, los organismos ejecutivos y las organizaciones sociales (instituciones híbridas entre el Estado y la sociedad que prestan servicios sociales), no fue necesario enmendar la Constitución. Otros cambios importantes de la administración pública no entrañaron una reforma constitucional: una política eficaz de remuneración de los funcionarios públicos, reclutamiento y selección

---

<sup>23</sup> En mi página web personal, [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br), puede consultarse el Plan Rector y otros documentos y trabajos relacionados con la Reforma Gerencial del Estado de 1995.

<sup>24</sup> Sobre la valorización de la administración pública en la reforma brasileña véase Ferreira (1999) y Marconi (1999).

anuales de nuevos funcionarios para carreras de Estado<sup>25</sup> y eliminación de los privilegios innecesarios que adquirirían los funcionarios públicos nombrados en virtud de la ley que estableció el “régimen único de los servidores públicos civiles” (un requisito de la Constitución de 1988 anulado con la enmienda sobre administración pública gerencial de 1998).

En un estudio crítico de la Reforma Gerencial de 1995, Celina Souza e Inaiá de Carvalho observaron correctamente que, aunque la reforma recalcó la descentralización, no reconoció lo suficiente las complejidades regionales que formaban parte de la implementación.<sup>26</sup> En realidad, la delegación de poder fue un proceso político y administrativo que precedió a la reforma gerencial y tuvo autonomía propia, de manera que, dados los limitados poderes asignados al MARE, creí que era más realista no intervenir más en ese proceso de lo que ya había intervenido. En este pequeño Ministerio, mi equipo y yo estábamos más preocupados por introducir una reforma del Estado más amplia y de mayor alcance, tratar de definir la función del Estado, hacer una distinción entre las actividades exclusivas del Estado, que deberían permanecer dentro del aparato del Estado, y los servicios sociales y científicos que deberían contratarse externamente con organizaciones sin fines de lucro (o públicas no estatales, como prefiero llamarlas), y la producción de bienes y servicios para el mercado, que debe ser de propiedad privada. Además, me preocupaba por la descentralización administrativa dentro del gobierno federal, al dar más autonomía y responsabilidad a los gerentes públicos por medio de la creación de entidades ejecutivas y reguladoras y la transformación de los servicios sociales y científicos en las organizaciones sociales. Por último, nuestro objetivo en el MARE era mejorar la eficiencia y calidad de los servicios públicos, mediante orientación de actividades hacia la ciudadanía-clientela en lugar de remisión al propio Estado, como suele suceder en la administración pública burocrática.

Como economista político, desde 1987 he venido diagnosticando la crisis del Brasil (y de América Latina) no solamente como una crisis de deuda externa, sino también como una crisis fiscal del Estado. Por ende, la Reforma Gerencial de 1995, en lugar de considerarse una restricción exógena impuesta por la globalización, se consideró más bien como una consecuencia de la crisis endógena del Estado. La globalización no debía descartarse, pero se hizo hincapié más bien en la crisis del Estado desarrollista de América Latina. Además, la reforma propuesta guardó relación directa con mi insistente crítica de las dos ideologías contrarias que han venido dominando el escenario brasileño por mucho tiempo: por una parte, las antiguas ideas desarrollistas y estadistas; por otra, el credo ultraliberal conservador patrocinado por conservadores de toda clase, a menudo con el apoyo de las organizaciones internacionales en Washington.<sup>27</sup> Estas son falsas alternativas, en las que se ignora la imposibilidad de aplicarlas a la realidad en los países

---

<sup>25</sup> Por ‘carreras de Estado’ se entienden las carreras de la administración pública dedicadas a actividades exclusivas del Estado.

<sup>26</sup> Véase Souza y Carvalho (1999: 201). Para otros análisis y críticas competentes de la reforma, véase, entre otros, Azevedo y Andrade (1997), Lima Júnior (1998), Cruz (1998), Gaetani (1998) y Barreto (1999).

<sup>27</sup> Sobre esta crítica véase, en particular, Bresser-Pereira (1990, 1993a, 1993b).

desarrollados y que un país con un grado de desarrollo intermedio como el Brasil puede encontrar su propio camino entre esos dos extremos.

La Reforma Gerencial de 1995 adoptó un enfoque gerencial de administración pública y un enfoque social-democrático y social-liberal de la función del Estado. La reforma es gerencial porque se inspira en la gestión de las compañías privadas y porque adopta la promoción de la autonomía y responsabilidad de los organismos públicos como su estrategia básica para lograr más eficiencia y calidad. Es democrática porque supone que existe una gobernabilidad democrática, hace que el control social ejercido por la sociedad civil sea una forma importante de responsabilidad política y exige transparencia de las entidades públicas. Es social-democrática porque afirma la función del Estado de garantizar la efectiva protección de los derechos sociales. Es social-liberal porque cree en el mercado como un agente excelente pero imperfecto de asignación de recursos y considera que la contratación externa de servicios y la competencia administrada son excelentes instrumentos de responsabilidad. Aunque reafirma el deber que tiene el Estado de proteger a los débiles – los pobres, los niños, las madres solteras, los ancianos – no aspira a ser paternalista. No subestima su capacidad de trabajar para defender sus propios derechos de ciudadanía, siempre y cuando el Estado ofrezca incentivos y oportunidades apropiados.<sup>28</sup>

La reforma no estaba en la agenda del país ni en el manifiesto de la coalición política que ganó las elecciones de 1994. Cuando comenzaron a exponerse las nuevas ideas a la opinión pública en enero de 1995, al principio hubo oposición generalizada. Pero a medida que continuó el debate público, poco a poco se consiguió respaldo. Con el tiempo, se logró amplio apoyo de la opinión pública y de los altos funcionarios públicos. Por último, contra todas las perspectivas iniciales, el Congreso aprobó la enmienda constitucional en 1998.<sup>29</sup>

A comienzos de 1998, habida cuenta que la enmienda constitucional había sido aprobada finalmente por el Congreso, llegué a la conclusión de que un pequeño ministerio como el MARE, carente de poder ejecutivo, no podía ni debía emprender la implementación de esta reforma. Considerando la experiencia chilena de usar el poder administrativo existente en el Ministerio de Planificación y en la Oficina de Presupuesto, propuse que la implementación de la reforma fuera una responsabilidad del nuevo Ministerio de Planificación, Presupuesto y Administración (que surgiría de la fusión del MARE con el Ministerio de Planificación y Presupuesto). La propuesta coincidió con otras opiniones expresadas en la administración y fue adoptada por el Presidente Cardoso en su segundo mandato, a partir de 1999.

Desde esa fecha se ha implementado gradualmente la reforma bajo la responsabilidad del nuevo Ministerio y de la Secretaría de Administración. En lugar de llamarse ‘Reforma Gerencial’, se adoptó un nombre nuevo y similar: ‘Administración

---

<sup>28</sup> Sobre las formas históricas del Estado, a saber, absoluto, liberal, liberal-democrático, social-democrático y social-liberal, véase Bresser-Pereira (2001c).

<sup>29</sup> Para una explicación de las estrategias políticas empleadas véase Bresser-Pereira (2001a). El libro titulado *Reforma do Estado para a Cidadania* (Bresser-Pereira, 1998) contiene una presentación general de la reforma. En inglés, véase Bresser-Pereira (1996, 1997).



Empresarial”. Se han logrado adelantos, no solamente en el nivel federal, sino también en el estatal y municipal, puesto que la reforma de 1995 ha cambiado el plan de trabajo en todo el país. Las transformaciones suelen evolucionar gradualmente, lo que lleva a algunos a creer que las reformas se han derrumbado. De hecho, no han fracasado. Las grandes reformas administrativas tienen un momento crítico de cambio institucional y cultural y un prolongado e incierto proceso de implementación.<sup>30</sup> Lo importante es saber que las nuevas opiniones se han aceptado y han llegado a predominar en la sociedad y entre los altos funcionarios públicos – y no tengo la menor duda de ello.

## 5. Conclusión

Termino esta reseña de la reforma de la administración pública en América Latina con una referencia al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Esta es una pequeña organización iberoamericana multilateral formada por 25 países miembros, con sede en Caracas. Fui su presidente de 1995 a fines de 1997 y, desde entonces, he sido presidente de su Consejo Científico.<sup>31</sup> En ese período, pude cambiar la misión de la organización para que se convirtiera en un importante foro de debates para la reforma de la administración pública en la región. Desde 1996, el CLAD ha organizado importantes congresos anuales con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros organismos internacionales.<sup>32</sup> Durante tres días se discutieron centenares de trabajos en unos 100 paneles. En el congreso de 1998, celebrado en España, los ministros de administración pública de los países miembros firmaron la Declaración de Madrid, “Una nueva administración pública para América Latina”. Este documento, preparado por el Consejo Científico del CLAD, disponible en su página web, representa un gran cambio en la opinión latinoamericana sobre la reforma administrativa: dejó de verse como una reforma del servicio público y comenzó a entenderse como una reforma de la administración pública.

La reforma de la administración pública apenas comienza en América Latina. Una sociedad civil activa, donde el debate público desempeña una función importante en la formación de la opinión pública; y la reforma institucional, particularmente la reforma de la administración pública, son dos factores estratégicos para promover el desarrollo político en la región. Esto sucederá en el momento en que la densidad del espacio público, la calidad de las instituciones de administración pública y la profesionalidad de los funcionarios públicos demuestran ser mejores de lo que nos llevaría a pronosticar el nivel de ingreso per cápita. De momento, a pesar de algunos adelantos logrados, no podemos decir que se ha logrado mucho. Por supuesto, la sociedad civil avanza y el

---

<sup>30</sup> Sobre los adelantos reales de la reforma gerencial de 1995, véase Bresser-Pereira (2000) y Nassuno (2000).

<sup>31</sup> El Consejo Científico del CLAD está formado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, Nuria Cunill Grau, Adam Przeworski, Joan Prats y Català, Leonardo Garnier y Oscar Oszlak.

<sup>32</sup> En 1995, el Presidente del BID, Enrique Iglesias, fue una de las primeras personas en dar pleno apoyo a las ideas de reforma propuestas por mí. Desde entonces, el apoyo del BID, prestado por medio de la Oficina para la Reforma del Estado, fue decisivo para permitir la realización de los primeros congresos.

servicio público de Weber ha dejado de ser un ideal. Más bien, ahora se exigen contratos de trabajo más flexibles y funcionarios públicos profesionales y competentes pero más autónomos y responsables. Por otra parte, ni el Estado desarrollista ni el Estado mínimo ultraliberal tienen sentido. El modelo estadista de desarrollo se agotó, pero la alternativa ultraliberal propuesta (o impuesta) por los países ricos no mostró los resultados prometidos. La región necesita con urgencia una mejor gobernabilidad, mejores instituciones políticas y administrativas, que permitirán que sus gobiernos encuentren sus propias formas de promover el desarrollo económico y de reducir la evidente injusticia social: obviamente, la reforma de la administración pública adaptada a las circunstancias de América Latina tiene una función importante que desempeñar en este campo.

## Referencias

- Arellano Gault, David and Juan Pablo Guerrero Amaparán (2001) “Stalled Administrative Reforms of the Mexican State”. In 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”. In 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”. In Bresser-Pereira e Cunill Grau, eds. (1999).
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996) “From Bureaucratic to Managerial Public Administration”. In 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”. In 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”. In 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 V<sup>th</sup> 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).
- 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.
- 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 XIV<sup>th</sup> 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.
- 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 V<sup>th</sup> 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 Leticia 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 V<sup>th</sup> 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.