



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de
Administración para el Desarrollo
Venezuela

Gaetani, Francisco

Debate sobre políticas de gestión pública en el contexto de la Organización para la Cooperación y el
Desarrollo Económicos (OCDE): notas desde una perspectiva brasileña

Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 44, junio, 2009, pp. 57-84

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533675002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**Debate sobre políticas de gestión
pública en el contexto de la
Organización para la Cooperación y el
Desarrollo Económicos (OCDE): notas
desde una perspectiva brasileña**

Francisco Gaetani

Francisco Gaetani

Secretario Ejecutivo-Adjunto del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Doctor por el Departamento de Gobierno de la London School of Economics and Political Science. Magíster en Administración y Políticas Públicas por la London School of Economics and Political Science. Secretario Nacional de Gestión del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (2007). Coordinador General del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD: 2003-2007). Director de Formación de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP: 2002). Director de la Escuela de Gobierno de la Fundación João Pinheiro - Minas Gerais (1993-1997). Asesor de la Rectoría de la Universidad Federal de Minas Gerais (1990-1993). Profesor de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC-MG: 1990-2009). Gerente de Evaluación de Proyectos de Desarrollo Regional de la Fundación João Pinheiro (1986-1988). Asesor de Planificación en la empresa Vale do Rio Doce (1985-1986). Gerente de Proyectos Sociales en la Secretaría del Trabajo y Acción Social (1981-1984). Graduado en Economía (1977-1980) con postgrado en Planificación Municipal (1984), Gestión Empresarial (1985) y Administración Pública (1988-1990).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)
Esplanada dos Ministérios, Bloco K, 4o. andar
70.040-906 Brasília, D.F. - Brasil
Tel.: (5561)34294919/4905
Fax: (5561)34294917
E-mail: francisco.gaetani@planejamento.gov.br

En la actualidad domina un sentimiento de escepticismo respecto del proceso de cambio a nivel de las políticas de gestión pública debido, fundamentalmente, a una gran fatiga en el ámbito de la reforma.

Debate sobre políticas de gestión pública en el contexto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): notas desde una perspectiva brasileña*

1. Introducción

Tanto al interior como al exterior del Gobierno brasileño, en la actualidad domina un sentimiento de escepticismo respecto del proceso de cambio a nivel de las políticas de gestión pública debido, fundamentalmente, a una gran fatiga en el ámbito de la reforma. El país pasó por seis Secretarías Nacionales de Gestión Pública en los últimos seis años, lo que constituye un poderoso indicador de incertidumbre e inestabilidad cuando se trata de la orientación gubernamental que debiera promover las transformaciones al interior de la maquinaria gubernamental. Las prioridades del presidente Lula, en su primer mandato, fueron la estabilización macroeconómica y la promoción de la inclusión social. En su segundo mandato ha priorizado la recuperación del crecimiento económico y la implementación de proyectos clave en el área de la infraestructura. En ninguno de los dos períodos, las reformas en la gestión pública han sido percibidas como potencialmente útiles para el desempeño gubernamental.

A pesar del pobre registro que ha mostrado en el dominio de las políticas de gestión pública, el país ha crecido; promoviendo la redistribución del ingreso, resguardando los sólidos fundamentos económicos, reduciendo las desigualdades y manejando el poder de lucha de los movimientos sociales y de los sindicatos a través de formas de negociación sin precedentes. De hecho, el sentido común puede

Recibido: 18-08-2008. Aceptado: 02-03-2009.

(*) Documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: "Debating Public Management Policies within the Organization for Economic Co-operation and Development Context: Notes from a Brazilian Perspective".

El autor escribió este texto bajo su exclusiva responsabilidad. El trabajo no expresa ninguna posición oficial del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil en relación con los temas aquí analizados.

conducir a muchas personas a concluir que el desempeño del país en los últimos años no estuvo afectado por la forma en que se implementaron las políticas de gestión pública. Ello, especialmente debido a que no es la primera vez que Brasil enfrenta un escenario similar.

Al igual que en el período transcurrido entre los años sesenta y los ochenta -período durante el cual Brasil experimentó un surgimiento económico similar-, tampoco ahora se dio una vidente cadena de causas y consecuencias que permitiera ligar un factor con el otro, lo que, sin lugar a dudas, debió haber sido un importante mensaje para aquellos que colocan las reformas de la gestión pública en el centro del desempeño social y económico del Gobierno.

Usualmente se espera que la implementación exitosa de las políticas de gestión pública amplifique los resultados potenciales de las acciones de gobierno dado el rasgo dominante que ellas tienen (Barzelay, 2001). Pero no constituyen un requerimiento para el éxito de las políticas sectoriales. Son particularmente útiles en lo que respecta a la institucionalización de políticas específicas dada la capacidad que tienen de instalar y hacer posible ciertas rutinas basadas en nuevos arreglos institucionales. Evidentemente, el desarrollo de capacidades institucionales es un elemento intrínseco de las políticas de gestión pública, sin embargo ellas exigen propiedad (Lopes y Theisohn, 2003).

La propiedad es una materia política y cultural. Es una cuestión de liderazgo y de apropiación de los problemas y de sus soluciones (esto es, de las políticas). Las reformas de la administración pública se construyen sobre una suerte de comprensión acerca de cómo se involucran las contrapartes en términos de su posición en el proceso de construcción del Estado nacional. Por definición, esta es una materia comparativa porque ningún Estado tiene una historia similar a otro. Pero una sociedad no monitorea constantemente la evolución de otra, lo que no significa que las historias no se influyan entre sí.

El estatus de las reformas de la gestión pública en los países de América Latina es, inevitablemente, una función de su historia. La urgencia de los problemas a los que hacen frente puede o no empujar las demandas por un mejor Estado. Brasil hace frente a una situación particularmente interesante dados los registros económicos y sociales de los últimos años y su creciente compromiso con la OCDE. Está aprendiendo a tomar ventaja de la "proximidad" de

La secuencia de las políticas no juega el mismo rol en todas las políticas de gestión pública. Sin embargo, afecta el proceso de identificación de problemas así como el de la búsqueda de soluciones en el mercado internacional.

la OCDE, como lo revela un reciente informe sobre regulaciones (Lattimore y Kowalski, 2008). Sin embargo, se encuentra desconcertado ante la oportunidad que abre el hecho de comprometerse en un proceso de aprendizaje basado en el diálogo internacional en el ámbito de las políticas.

Dicho diálogo puede ser parte del proceso de aprendizaje de cada país. Pero también puede no serlo. En el caso de Brasil, no forma parte, exactamente, de una tradición política. El presente trabajo centra su análisis en el tópico de la secuencia de las políticas en el contexto del diálogo internacional de políticas relacionadas con el proceso de reforma de la gestión pública. Sin embargo, hay que decir que el tema es tanto descuidado como embarazoso en Brasil. Es descuidado porque ha sido descartado en principio dadas sus aparentes limitaciones: pseudo-linealidad, despreocupación por las especificidades -o por ciertos temas¹- de país y los mecanismos implícitos para su tratamiento. Es embarazoso porque no ayuda el discurso sobre la reforma, siempre preocupado por tratar de estar a la vanguardia y por intentar grandes saltos hacia adelante (*leapfrogging*) como principales motivaciones.

El presente texto sugiere que la secuencia de las políticas debe considerar y debe ser analizada teniendo en cuenta el contexto de los esfuerzos de reforma que incorporan el diálogo sobre políticas. No juega el mismo rol en todas las políticas de gestión pública. Sin embargo, afecta el proceso de identificación de problemas así como el de la búsqueda de soluciones en el mercado internacional. El diálogo sobre políticas, inherente a las relaciones con la OCDE, proporciona variadas fuentes que permiten lograr nuevas perspectivas e innovaciones en el ámbito de la gestión pública. También se discutirá la interacción entre los intentos brasileños en el campo de la reforma y las tendencias internacionales en gestión pública.

2. Antecedente histórico

Los gobiernos brasileños han pasado por períodos de intenso cambio político en el último cuarto de siglo, especialmente hasta 1995. Seis presidentes -incluyendo a Tancredo Neves- adoptaron diferentes enfoques sobre el tema de la reforma de la gestión pública, desde el restablecimiento del régimen democrático, en 1985. Tuvieron lugar intentos de reforma -basados en distintas premisas y que tuvieron mayor o menor grado de éxito- particularmente durante el período 1985-1989, y durante los años 1990 y 1995. A partir de 1999, la

visibilidad de las reformas de la gestión pública se diluyó. El tema simplemente desapareció de la agenda pública. Sin embargo, se continuaron desarrollando iniciativas de bajo perfil, mucho más fragmentadas y a un ritmo más lento.

El país fue etiquetado como un Estado "desarrollista" hace cuatro décadas atrás. El intento de eludir las reformas de la administración pública durante el régimen autoritario (1964-1985) -a través del empoderamiento de las empresas que eran propiedad del Estado y de las organizaciones quasi-no-gubernamentales- fue abortado durante el proceso de re-democratización, cuando se puso en vigencia una nueva Constitución que representó la reafirmación del imperio de la ley. Desde el restablecimiento de la democracia, a fines de los ochenta, el país se debatió entre la necesidad de conciliar mecanismos adecuados de rendición de cuentas y la institucionalización de estructuras flexibles, capaces de soportar la creación de un Estado prestador de servicios y de igualdad de oportunidades (*Enabling State*).

Olas de intentos de reforma tuvieron lugar en las dos últimas décadas. Las motivaciones fueron variadas: burocráticas, "gerencia-listas", participativas, conducentes a la eficiencia u orientadas a la lucha contra la corrupción. La yuxtaposición en el tiempo de varias reformas de la gestión pública produjo un mosaico de estructuras organizacionales públicas y de legislaciones sobre el empleo. El resultado institucional está plagado de contradicciones que expresan las diferentes visiones que orientaron esos esfuerzos de reforma².

La mezcla de políticas de gestión pública, a su vez, sufrió transformaciones durante este período. Los énfasis fueron cambiando: el foco inicial colocado en las reformas del servicio civil fue reemplazado por la preocupación sobre las políticas de reducción de costos y la modernización de los sistemas presupuestario-financieros (Rezende, 2000). El diseño organizacional y los acuerdos sobre el desempeño sucedieron a la estabilización macroeconómica, pero sin éxito. A fines de los años noventa se revivió la planificación, combinada con nuevos énfasis en los resultados contractuales. Sin embargo, se transformó en otro fracaso, a pesar de su prometedor comienzo (World Bank, 2001 y 2006).

Innovaciones en materia de compras electrónicas iniciaron un importante ciclo de mejoramientos en la productividad hacia el comienzo de la década actual. Los últimos intentos de reforma permitieron la renovación de los modelos de carrera en algunos ministerios

Brasil ha logrado un ajuste estructural sustentable y ha cambiado los fundamentos de su sistema financiero en orden a hacerlo más abierto al escrutinio público y con mayor capacidad para enfrentar las crisis internacionales. Pero los logros en el plano de un programa presupuestario que mejore la eficiencia distributiva han sido tímidos y desilusionantes.

centrales -Finanzas, Planificación, Contraloría y Fiscalía General- en combinación con algunos esfuerzos incipientes de capacitación profesional dentro de los ministerios (Heredia y Gaetani, 2002).

3. Los alcances del diálogo internacional sobre políticas: Brasil en la pantalla

Manning y Shepherd (2008) identificaron cinco dimensiones técnicas de la reforma que sería necesario tener en cuenta en el proceso de diálogo sobre políticas entre la OCDE y los países latinoamericanos: gestión del gasto público y rendición de cuentas (*accountability*) financiera; gestión de los recursos humanos; estructura de la administración pública; alternativas en la provisión de servicios; y reformas por el lado de la demanda.

Esta lista³ conduce a una identificación ordenada del estatus en que se encuentra el diálogo internacional sobre políticas en cada dimensión, así como al lugar de cada tema en la secuencia de políticas, en el caso que corresponda.

Gestión del gasto público y rendición de cuentas financiera: una tarea ardua y compleja

Gracias a las políticas macroeconómicas consistentemente desplegadas durante los últimos quince años, Brasil ha logrado un ajuste estructural sustentable y ha cambiado los fundamentos de su sistema financiero en orden a hacerlo más abierto al escrutinio público y con mayor capacidad para enfrentar las crisis internacionales. Pero los logros en el plano de un programa presupuestario que mejore la eficiencia distributiva han sido tímidos y desilusionantes. Hay una razón poderosa para ello: la preocupación central en un comienzo no fue la eficiencia sino las medidas tendientes a reducir los costos. Incluso más, cuando el país creció a tasas significativas, la incorporación de los principios de eficiencia se hizo aun más difícil de implementar.

Hacia finales de los noventa se introdujeron algunas aspiraciones tendientes a adoptar un presupuesto basado en resultados, en el contexto de un plan plurianual. Se implementaron procedimientos basados en el uso de las TIC (tecnologías de la información y comunicación) con el propósito de institucionalizar un proceso de registro sistemático de resultados. Dos años más tarde, la iniciativa fue abandonada. El esqueleto estructural aún está allí, así como el sistema TIC, el Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planificación (SIGPLAN). Sin embargo, el sistema de resultados nunca

En la última década se realizaron reformas relacionadas con la auditoría en dos áreas diferentes: interna y externa. Allí tuvo lugar una sorpresiva "revolución silenciosa" dado que ocurrió una transferencia exitosa de políticas, a pesar de las diferencias legales y de contexto entre los países.

se puso en práctica y permaneció a un nivel meramente especulativo. El Banco Mundial proporcionó retroalimentación internacional al experimento en desarrollo por la vía de dos informes potencialmente influyentes (World Bank, 2001 y 2006). Pero los principales actores involucrados no discutieron ni procesaron ninguno de los informes, a pesar de la atención que el experimento recibió por parte de algunos círculos e instituciones académicas internacionales⁴. Se introdujeron reformas relacionadas con la rendición de cuentas, gracias a la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal durante el segundo mandato de Cardoso (1999-2002). De hecho, la nueva legislación constituyó un marco de referencia para diseñar parámetros fiscales en la implementación de políticas financieras a nivel federal, provincial y local. Ello significó la incorporación de principios de responsabilidad fiscal en las finanzas públicas. Las reformas financieras de Nueva Zelanda sirvieron de inspiración para la elaboración de la nueva Ley, pero no se llegó más lejos que eso (Rose, 1992).

En la última década se realizaron reformas relacionadas con la auditoría en dos áreas diferentes: interna y externa. El empoderamiento de la Contraloría y del Ministerio de la Transparencia tuvo lugar, principalmente, durante el primer mandato del presidente Lula (2003-2006), ello gracias a una agresiva política de reclutamiento basado en los principios del mérito. Más aun, se creó una nueva Secretaría, a cargo específicamente de la Transparencia y la Prevención de la Corrupción. Esta nueva Secretaría se unió inmediatamente al debate internacional sobre la corrupción y estableció una relación de cooperación con la OCDE y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés).

Hubo cambios significativos en las prácticas de los procedimientos de control externo -desde una orientación basada en el cumplimiento hacia una conducción basada en los resultados- que fueron implementados por el Tribunal Nacional de Cuentas, gracias a los programas de cooperación técnica desarrollados por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés), del Reino Unido. Se introdujeron técnicas de auditoría con base en resultados por la vía de una asociación con la consultora KPMG, fundada por el Gobierno Británico.

En definitiva, tuvo lugar una sorpresiva "revolución silenciosa" dado que efectivamente ocurrió una transferencia exitosa de políticas, a pesar de las diferencias legales y de contexto entre ambos países.

Gestión de Recursos Humanos: ¿un trabajo imposible?

Los temas relacionados con la capacidad de responder por el trabajo y de desempeño en el contexto de las políticas de recursos humanos requieren ser escrutados más de cerca para lograr un análisis adecuado.

El contexto de la OCDE coloca el debate sobre la capacidad de responder (*responsiveness*) en un entorno en el cual la burocracia profesional no es responsable frente a los ministros designados políticamente. De la misma manera, el foco sobre el desempeño en los países de la OCDE ha estado ligado directamente con las preocupaciones relativas al mejoramiento de la eficiencia en un medio marcado por el aumento de las demandas sociales y por las expectativas de una mejor calidad de los servicios públicos.

En lo que respecta a la capacidad de responder, hay tres puntos que deben mencionarse. En primer lugar, el gobierno federal tiene 22 mil cargos⁵ que son potencialmente designados por el presidente electo. Dependiendo del punto de vista con que esto se mire, puede tratarse de un problema -excesiva politización- o de una solución -potencial obligación de responder a las autoridades políticamente electas. Pero seguramente el debate no es el mismo al que hace frente la OCDE. No es apropiado considerar de la misma manera la obligación de responder al mandato político de personas que son designadas a partir de bases diferentes.

En segundo lugar, Brasil es una república federal en la cual el gobierno nacional tiene pocas responsabilidades exclusivas en lo que se refiere a la relación directa con el público: distribución de beneficios de la seguridad social, servicio de impuestos y la mantenición de una policía federal constituyen unas de las pocas excepciones conocidas. El tema de la capacidad de responder políticamente es un tema remoto para el público en general. Incluso las autoridades designadas no son generalmente asociadas con las opciones políticas, y por ello supuestamente sustentadas en la voluntad popular. La democracia ya tiene dos décadas, pero hay algunos asuntos que la sociedad brasileña aún debe resolver, tales como el equilibrio entre los poderes.

En tercer lugar, existe confusión a nivel estatal y local entre el tema de la capacidad de respuesta -esto es, la prontitud de los funcionarios públicos para reaccionar frente a sus jefes políticos- y el tema de la representación -esto es, cómo grupos de interés y

El punto de partida del debate es muy distinto al de los países desarrollados en los cuales el cuadro dominante está conformado por burocracias profesionales; allí queda poco espacio para los designados políticamente y existe una división establecida entre los roles políticos y técnicos.

clientelas políticas diferentes son capaces de proteger sus intereses a través de la elección de quienes ocupan las distintas posiciones. El punto de partida del debate es, sin embargo, muy distinto al de los países desarrollados en los cuales el cuadro dominante está conformado por burocracias profesionales; en ese cuadro queda poco espacio para los designados políticamente y existe una división establecida entre los roles políticos y técnicos.

La neutralidad, el mérito y el profesionalismo nunca fueron rasgos dominantes en el servicio civil brasileño⁶. Ello no significa que estos aspectos deban ser resueltos antes de enfrentar el problema de la capacidad de respuesta. Sin embargo, es necesario considerarlos adecuadamente cuando se quiere discutir el tema con un mínimo de seriedad.

La gestión del desempeño es otro tema en el cual el debate debe ser colocado en un determinado contexto. Los mecanismos de remuneración con base en el desempeño fueron introducidos en el servicio civil federal, cuando se intentó promover una reforma gerencial nacional a mediados de los años noventa. Sólo que los mecanismos que se establecieron fueron básicamente simbólicos y en último término discutibles, si no inocuos. El propulsor de la idea argumentó que, con la finalidad de reducir la resistencia, el inicio del proceso debía ser simple y no causar daños. Sin embargo, nunca se llegó más lejos que ese esfuerzo inicial.

El debate popular acerca de la importancia de una estructura de incentivos sugiere que el alineamiento del desempeño individual con el institucional es esencial para asegurar la convergencia de intereses entre individuos y organizaciones.

En Brasil, tales mecanismos se establecieron e, incluso, fueron transformados en sistema. Pero, una vez más, no se logró que dicho sistema alcanzara un real significado y, en los hechos, se disoció de cualquier consecuencia real. En realidad, nunca se transformó en una herramienta de gestión.

La gestión del desempeño tiene el mérito de promover un cierto grado de diferenciación entre los desempeños individuales. Y sin importar lo débil que sea el sistema, el objetivo se logra, aun cuando ello no tenga ninguna consecuencia en términos de las políticas de carrera, los programas de capacitación, el esquema de remuneraciones u otro ingrediente del paquete de gestión de recursos humanos.

La principal separación en el debate sobre gestión del desempeño en Brasil y los países de la OCDE es su relación con el aumento de la eficiencia. La gestión del desempeño ha llegado a ser una práctica

La gestión del desempeño ha llegado a ser una práctica desmoralizante en el contexto de las políticas brasileñas de recursos humanos, mientras que en los países de la OCDE ha llegado a ser un importante tema del campo de la economía de las organizaciones durante mucho tiempo.

desmoralizante en el contexto de las políticas brasileñas de recursos humanos, mientras que en los países de la OCDE ha llegado a ser un importante tema del llamado campo de la economía de las organizaciones durante mucho tiempo. En los dos casos -capacidad de responder y gestión del desempeño- es el punto de partida el que hace toda la diferencia. El diálogo internacional sobre políticas en ambos temas requiere la comprensión de las fallas en las condiciones iniciales, de las situaciones-objetivo y de las trayectorias de cambio. Una vez más, no se trata necesariamente de una secuencia de políticas sino, más bien, del contraste que requiere ser bien delineado con el propósito de que se dé una interacción productiva entre ambos aspectos.

La estructura del sector público: ¿desde la cacofonía organizacional al pluralismo consistente?

La estructura del sector público brasileño está marcada por la yuxtaposición de varias legislaciones, de diferentes períodos, las que no están integradas en un marco legal consistente. La visión dominante es la de una cacofonía organizacional producto de múltiples arreglos que se yuxtaponen; es lo que en realidad predomina en el paisaje actual de la administración pública brasileña.

Las bases del Estado nacional brasileño fueron levantadas hacia 1930 y estuvieron marcadas por la rigidez y la inadecuación de las organizaciones públicas. Las reformas administrativas de los años sesenta condujeron a una enorme descentralización del gobierno federal, pero generaron una paradoja: la multiplicación de cuerpos de largos brazos, en el contexto de un régimen autoritario, acompañado del abandono de la preocupación por la rendición de cuentas (*accountability*). Las reformas burocráticas de los años ochenta reestablecieron el imperio de la ley, colocando los cuerpos cuasi-gubernamentales en verdaderas camisas de fuerza formales y superpasando la descentralización intergubernamental. Las reformas gerenciales de los años noventa crearon nuevas posibilidades institucionales pero tuvieron tiempos difíciles debido a la resistencia que opusieron las ramas jurídica y económica del gobierno para asimilar dichos cambios.

En consecuencia, la administración federal brasileña enfrenta presiones centrífugas que intentan remodelar el Estado nacional en todas partes. La descentralización de los recursos y de las responsabilidades hacia los gobiernos provinciales y municipales continúa llevándose a cabo. La Constitución de 1988 produjo un

El debate sobre incentivos institucionales está estancado y en ausencia de crisis económica o limitaciones fiscales, es poco probable que se vuelva a asumir.

cuadro caracterizado por una geometría variable en términos de cómo las tres instancias del gobierno se relacionan entre sí en diferentes ámbitos de políticas. El pacto federalista brasileño está marcado por un modelo de competencias compartidas en el cual las tres entidades -los gobiernos federal, provincial y municipales- necesitan negociar sus relaciones dependiendo de la región del país de la cual se trate: en algunos casos (como en la educación y la salud) se negocia de acuerdo con parámetros técnicos; en otros casos (como seguridad y medio ambiente) se negocia con base en procedimientos.

La privatización fue un importante fenómeno que se dio en los años noventa en los sectores financiero y de servicios públicos. Se establecieron agencias reguladoras con el objetivo de asegurar la existencia de una adecuada competencia en mercados previamente controlados por empresas estatales⁷. El gobierno envió un proyecto al Congreso con el propósito de proporcionar un marco regulatorio general capaz de abarcar todos los sectores. Hay nueve agencias reguladoras federales, las que tienen distintos grados de institucionalización.

Los largos brazos de los cuerpos gubernamentales en busca de autonomía constituyen una fuente continua de tensión. En ausencia de acuerdos de desempeño, el proceso de asignación presupuestaria se transforma en un proceso arduo y distorsionado a causa de la politización. Las reformas de los años noventa fueron abortadas ya que el equipo económico no estaba interesado en intercambiar autonomía por presupuesto. Desde entonces, no se realizaron nuevos intentos por actualizar y modernizar las relaciones entre la administración directa y esos cuerpos de largos brazos. El debate sobre incentivos institucionales está estancado y en ausencia de crisis económica o limitaciones fiscales, es poco probable que se vuelva a asumir.

Es necesario brindar una especial atención a las relaciones entre la administración pública y el denominado tercer sector. El confuso marco legal que define el estatus de las ONG -entidades que son y no son del Estado- y el de las organizaciones de la sociedad civil y sus relaciones con el sector público, priva al país de importantes alternativas complementarias al sector público en la función de entregar servicios. El tema es especialmente sensible por las conexiones que tiene con el sistema político por la vía de las enmiendas parlamentarias (UNDP, 2006). Las mismas normas que limitan

Para un país como Brasil no resulta simple comprometerse en el diálogo internacional sobre políticas, debido a las complejidades que rodean el proceso de toma de decisiones al más alto nivel.

las actividades del tercer sector capacitan a los congresistas para destinar fondos del presupuesto nacional a sus circunscripciones electorales. Las normas financieras que rigen esas transferencias y asociaciones constituyen uno de los principales temas de debate político sobre la corrupción en el país.

Reformar las normas organizativas y administrativas brasileñas depende de diferentes requerimientos legislativos, con base en un análisis de caso a caso. Las enmiendas constitucionales, la legislación ordinaria, las normas internas y los procedimientos administrativos son las diferentes alternativas del menú. El diálogo internacional sobre políticas en estas materias resulta especialmente complejo debido a dos problemas. En primer lugar, no hay una contraparte obvia en la escena internacional que permita compartir experiencias en este tema. Los países de Europa Continental -especialmente los ibéricos- constituyen una opción natural. Pero esos países no se caracterizan por innovaciones institucionales respecto de la forma en la que el Estado se relaciona con el tercer sector. En segundo lugar, el grado de confusión legal y de "judicialización" del problema en Brasil no favorece el proceso de aprendizaje sobre cómo mejorar la situación actual. El país mismo se encuentra reñido con el tema. Y mientras más confuso es, más defensivo se pone el diálogo internacional sobre políticas en este ámbito.

Finalmente, hay un desafío de coordinación del Ejecutivo. El sector público brasileño es un archipiélago heterogéneo y complejo que tiene múltiples dimensiones⁸, sin mencionar los tres niveles de gobierno y la coexistencia de tres poderes, además de entidades asociadas como el Ministerio Público y el Tribunal Nacional de Cuentas. Desde el régimen autoritario, ningún ministerio concentra poderes ejecutivos. El Jefe del Gabinete Ministerial está, de hecho, a cargo de la tarea. Pero muchos de los sistemas de información exigen que esas funciones permanezcan en el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. El Ministerio de Finanzas, que ejerció funciones similares por casi una década marcada por limitaciones económicas, ya no tiene la influencia del pasado. El triángulo formado por esos tres ministerios es el responsable de la coordinación de funciones en el gobierno actual, pero el volumen y la seriedad de las demandas sobrepasan sus reales posibilidades. Para un país como Brasil no resulta simple comprometerse en el diálogo internacional sobre políticas, debido a las complejidades que rodean el proceso de toma de decisiones al más alto nivel.

Distribución alternativa de servicios: ¿le debe importar -y cómo- al gobierno federal?

El gobierno federal no se ocupa directamente de la distribución de los servicios debido a que está demasiado distante de los ciudadanos. Sin embargo, se han ensayado tres importantes salidas para externalizar la distribución de servicios a nivel nacional en la última década. Estas salidas no fueron buenas prácticas pero sí implicaron la implementación de astutos mecanismos de evasión de los procesos de rendición de cuentas y la legislación nacional.

Primero y principal, están las agencias de las Naciones Unidas. Dada la resistencia del presidente Cardoso a contratar funcionarios públicos en la línea ministerial, el gobierno incrementó el recurso de acudir a las organizaciones de la ONU, tales como PNUD, UNESCO, FAO y OMS, para que se hicieran cargo de sus necesidades de empleados y de las transacciones para procurárselos. Las distorsiones que esto introdujo en las prácticas de la cooperación internacional sólo recién empiezan a ser superadas.

Segundo, los tres niveles de gobierno hicieron uso intensivo de las llamadas Fundaciones Universitarias para el Apoyo de la Investigación con el fin de contratar personal y encargar proyectos de consultoría en un volumen sin precedentes con el objeto de apurar la implementación de sus programas. Una secuencia de escándalos por conductas deshonestas forzó al gobierno a actuar con el objeto de restablecer el marco legal original, de acuerdo con la orientación del Tribunal Nacional de Cuentas.

Tercero, se implementaron excesivas prácticas de subcontratación externa con las consiguientes sospechas que ello genera; es el caso de las firmas relacionadas con las TIC. El volumen de empleados, las computadoras centrales y los sistemas de control manejados por proveedores privados fue un síntoma de cómo el sector público fue gradualmente vaciándose de inteligencia en este estratégico sector, a partir del colapso del régimen autoritario.

Estos tres mecanismos tienen algunos rasgos en común. En primer lugar, ellos generaron un vacío de políticas estratégicas de gestión pública, especialmente en materia de personal y adquisiciones. Hubo alternativas competitivas al Estado que no funcionaron. En segundo lugar, ellos fueron adoptados de manera gradual y exponencial. En tercer lugar, ellos adquirieron legitimidad al interior del sector público porque prácticamente todos los sectores engancharon con ese tipo de prácticas. En cuarto lugar, por un

Las sociedades público-privadas constituyen un debate que resulta familiar entre los países de la OCDE. Lo que ambas historias tienen en común es la judicialización de la discusión.

lado, esos mecanismos resultaron convenientes para obtener resultados a corto plazo mientras que, por otro lado, favorecieron un proceso de inhabilitación institucional sin llamar la atención sobre sí mismos. Finalmente, ellos frustraron el desarrollo de capacidades institucionales requeridas para que el sector público actúe adecuadamente. La asociación público-privada fue otro mecanismo que emergió como una opción para entregar servicios públicos. Seis años después de los estudios iniciales, el gobierno federal sólo ha autorizado un juicio oficial aun cuando la legislación ya había sido aprobada varios años antes.

Las razones para estos resultados tan decepcionantes, a pesar del apoyo directo por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, son fundamentalmente tres: primera, las SPP (sociedades público-privadas) fueron concebidas como un mecanismo para atraer inversiones directas del sector privado en un contexto de escasez. Naturalmente, las cosas cambiaron y ya no hay escasez de recursos ni en el gobierno ni en el sector privado. Segunda, la propensión de los inversionistas privados a comprometerse en arquitecturas complejas de ingeniería financiera caracterizadas por la falta de certezas jurídicas, los condujo a que se generaran altas expectativas de utilidades, como fue el caso de las concesiones, las que no resultan competitivas bajo otras soluciones alternativas. Tercera, el gobierno no desarrolló la suficiente experticia en el tiempo del que se dispuso como para proponer un portafolio de proyectos capaz de persuadir a quienes tomaban las decisiones clave acerca de la importancia de las SPP como alternativa a tener en cuenta en la elaboración de las políticas de infraestructura.

Las sociedades público-privadas constituyen un debate que resulta familiar entre los países de la OCDE. Es un tema que llena espacios de discusión en el diálogo sobre políticas, pero es importante destacar que, de ninguna manera, esta asociación es una panacea para enfrentar la falta de inversiones privadas en proyectos en los cuales el gobierno es un actor relevante. Lo que ambas historias tienen en común es la judicialización de la discusión. Las prácticas alternativas de externalización que fueron crecientemente adoptadas por las organizaciones del sector público derivan de la rigidez de las legislaciones relacionadas con el personal y con las adquisiciones, junto a la resistencia de los equipos económicos a utilizar el espacio fiscal para poner funcionarios públicos en las líneas ministeriales.

La inhibición de estas prácticas ocurrió después de los controles -destacando aquellos que desarrolló el Tribunal Nacional de Cuentas y la Oficina de la Fiscalía Pública- que forzaron al gobierno a actuar. El diálogo internacional en relación con estos problemas no es nada simple. Los problemas más sensibles no son fácilmente compartidos con expertos internacionales, aun cuando estas son, justamente, áreas críticas en las cuales la experiencia internacional puede resultar más útil.

Reforma desde el lado de la demanda: dificultades desde la perspectiva de la oferta

Brasil ha invertido en gobierno electrónico desde los inicios de la década, luego de que una fuerza de tarea que se creó para el milenio fuera desmovilizada y redireccionada hacia otras funciones. Una Secretaría Nacional de Logística y Tecnología de la Información, SLTI, se creó en el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. A partir de allí, el gobierno electrónico ganó anclaje en el gobierno federal a pesar del hecho de que varias líneas ministeriales tienen mayores recursos financieros que la SLTI, invertidos en los desafíos de gestión que plantean las TIC.

Dada la naturaleza del tema, sin embargo, el gobierno electrónico se extendió sobre bases fragmentadas a través de múltiples agencias gubernamentales. Los esfuerzos de la SLTI por institucionalizar una política sobre las TIC en el gobierno federal fueron restringidos por sus propias limitaciones: falta de recursos financieros, dificultades para reclutar y entrenar personas calificadas, choques con intereses creados que se enfrentan en la máquina gubernamental y cambios frecuentes en las tecnologías.

La SLTI se transformó en un nuevo *locus* para discutir materias relacionadas con el gobierno electrónico en la administración federal. Pero no fue lo suficientemente empoderada como para transformarse en un cuerpo normativo central capaz de impulsar decisiones consistentes en un *cyber* espacio gubernamental. Sin embargo, la SLTI se erigió en un líder diseminador de soluciones basadas en las TIC, actualizadas en las áreas de servicio de la web y en los Sistemas de Código Abierto (*Open Source Systems*). El impacto de las acciones del gobierno electrónico tuvo especial relieve en lo que se relaciona con e-compras. El *shock* que se produjo en este tema causó un gran ahorro de recursos en todas las áreas en las cuales se estructuraron los procesos de compra, las listas de productos y las de servicios a ser contratados. El debate actual se centra en la introducción de

La persistencia de intentos fallidos para resolver un problema tiene su límite. El mercado internacional ahora es accesible gracias a la aceleración de la globalización y al desarrollo de un mercado de cooperación internacional.

técnicas de e-compras en servicios relacionados con la infraestructura⁹.

El gobierno abierto aún es un tema nuevo para la política brasileña. Sin embargo, se está abriendo una ventana de oportunidades políticas debido a sucesos colaterales. Los escándalos políticos relacionados con la revelación de documentos oficiales ha forzado al gobierno a estudiar políticas alternativas para enfrentar el tema. El Jefe del Gabinete Ministerial actualmente está desarrollando una propuesta que deberá someterse a una decisión política al más alto nivel.

No obstante, un buen ejemplo de las complejidades que implica manejar el tema del gobierno abierto fue la decisión de crear una página web sobre la Transparencia que contiene todos los gastos gubernamentales, incluyendo las tarjetas de crédito utilizadas por las autoridades para respaldar reembolsos de gastos. Los dolos se hicieron evidentes y los medios de comunicación a nivel nacional han explorado cada episodio. El hecho de que el gobierno no sólo estaba cometiendo irregularidades sino, además, no estaba analizando la información que había al respecto -generada por él mismo-, develó los problemas.

4. Estableciendo las condiciones básicas para el diálogo internacional sobre políticas

Involucrarse en un proceso de aprendizaje en el terreno de las políticas no es una decisión trivial. Políticos y burócratas son frecuentemente hostiles al ejercicio del aprendizaje si ellos no tienen el control sobre el proceso y sobre el producto final. Se sienten inseguros frente a lo que ellos no saben. Enfrentan riesgos por el hecho de admitir que su autoridad no calza exactamente con su experticia. Temen a cualquier perspectiva que pueda poner en juego sus posiciones. Y temen a la competencia, no importa si ésta proviene de los políticos o de otros burócratas.

¿Cuáles son las motivaciones para aprender?

Hay siete factores que deben ser considerados en el debate acerca del diálogo internacional sobre políticas.

Primero, hay un límite para los fracasos. La persistencia de intentos fallidos para resolver un problema tiene su límite. Tarde o temprano se exigirán nuevas soluciones. El mercado internacional ahora es accesible gracias a la aceleración del proceso de globalización y al desarrollo de un mercado de cooperación internacional. Ello

implica que la fatiga del fracaso puede conducir a buscar soluciones de políticas en otro lado.

Segundo, existe la competencia. Los gobiernos nacionales y subnacionales están actualmente compitiendo tanto a nivel nacional como internacional en términos de lo que es un Gobierno de Excelencia. Hay una explosión de *rankings* en relación con cada una de las dimensiones gubernamentales. Ninguna entidad gubernamental puede darse el lujo de ignorar sus posiciones relativas respecto de sus pares, sin importar lo diferentes que sean en su naturaleza.

Tercero, el ignorar las mejores prácticas diseminadas en todas partes implica costos de transacción. En el negocio de gobernar hay muy pocos problemas que puedan ser únicos, aun cuando cada país los enfrente a su manera. Los gobiernos competitivos buscan alternativas en el análisis costo-eficiencia para hacer frente a los desafíos. Si el análisis costo-beneficio de la búsqueda parece razonable, ellos se involucrarán en el diálogo internacional porque en ello visualizan ganancias económicas a obtener en el proceso.

Cuarto, hay un mercado de "proveedores" y de "agentes" (o intermediarios) en materia de soluciones internacionales que hace veinte años atrás era mucho más pequeño e inaccesible. Los bancos de desarrollo y las agencias de la ONU, para no mencionar los *think tanks* y los consultores privados, se han especializado en mostrar las innovaciones que se llevan a cabo en algún lugar y en diseminarlas donde sea que exista interés por conocerlas.

Quinto, los políticos crecientemente están incorporando la dimensión internacional en sus discursos. Traer expertos internacionales u organizar visitas para conocer experiencias exitosas ha llegado a formar parte de la vida diaria de los políticos, tanto a nivel nacional como provincial. Curiosos y abiertos a las nuevas ideas, estos se involucran en la búsqueda de soluciones en otros contextos con un voraz apetito. Innovadores, como ellos aspiran a ser, los políticos se transforman hoy en vigorosos patrocinadores del diálogo internacional sobre políticas.

Sexto, las burocracias profesionales maduras están conscientes de la relevancia que tiene el monitoreo del debate internacional en las áreas en las cuales trabajan. Mientras mayor sea la cantidad de recursos de los cuales son responsables, mayor es el nivel de conciencia respecto de la importancia que tiene el rodearse de argumentos sólidos y de parámetros validados en otras partes. Ellos constituyen, probablemente, la mejor oportunidad de que se dé un

En principio, el conocimiento adecuado del punto de partida debiera ser una premisa del diálogo internacional sobre políticas. Sin embargo, pocos son los problemas que se identifican inmediatamente después de una etapa de diagnóstico o luego de una buena definición de un problema.

proceso acumulativo de aprendizaje en el campo de las políticas y de proporcionarle un lugar sólido en el aparato del Estado.

Séptimo, crisis severas, desastres naturales y *shocks* internacionales están permanentemente forzando a los gobiernos a actuar de manera inmediata. Si el problema no les resulta familiar, recurrir a la experticia internacional es inevitable, aunque ello no esté carente de riesgos y resistencias. La desesperación es una fuerza motivadora poderosa en esos casos, aun cuando la sustentabilidad de las asociaciones que se generen en esas situaciones sea discutible.

Estableciendo la falla

En principio, el conocimiento adecuado del punto de partida -esto es, en qué punto nos encontramos- debiera ser una premisa del diálogo internacional sobre políticas. Sin embargo, las cosas no suceden necesariamente como se afirma que son. Pocos son los problemas que se identifican inmediatamente después de una etapa de diagnóstico o luego de una buena definición de un problema. La inercia, la improvisación, la urgencia política o la conveniencia son situaciones mucho más comunes que las condiciones idealmente requeridas para un buen ejercicio en este sentido.

Con el objeto de ordenar la discusión, hay cuatro preguntas que nos permiten hacer un buen mapa de la falla que enfrentamos: ¿qué es lo obvio?, ¿qué es lo nuevo?, ¿cuál es la dificultad?, y ¿qué es lo que nos intriga? Todas ellas, naturalmente, en relación con los desafíos del diálogo internacional sobre políticas.

Qué es lo obvio es una pregunta que tiene dos dimensiones: una explícita y otra implícita. Por explícita se quiere significar visible, compartida y considerada como dada sin especificar un contexto determinado. Por implícita se entiende aquellas prácticas que todos los actores involucrados en la situación conocen pero que no mencionan a quienes están fuera debido a que pudieran existir posibles desajustes cognitivos¹⁰.

La calidad de la comunicación depende de la comprensión mutua del punto de vista desde el cual ambas partes en el diálogo están mirando el problema en cuestión. Los juicios morales y políticos son elementos intrínsecos de la "conversación", pero mientras más conscientes de sus problemas estén las partes más posibilidades existen de que se dé un intercambio productivo. Diferentes culturas políticas manejan la franqueza y la opacidad de acuerdo con estándares diferentes (a veces, incluso, dentro del mismo país). De

Las presidencias de Cardoso y de Lula pusieron el país en el mapa, de la misma manera que lo hizo su desempeño económico, sus programas de inclusión social, la exportación agrícola y los temas de energía como el petróleo, el cambio climático y el etanol.

allí que, un grado provvisorio de conciencia acerca de lo que es y no es obvio debiera ser considerado en los primeros pasos de cualquier iniciativa de diálogo político, especialmente cuando las contrapartes que participan en el diálogo tienen una alta rotación y comunicación intermitente, dos rasgos comunes entre los actores brasileños de estos procesos.

¿Qué es lo nuevo en la escena brasileña con respecto al diálogo internacional sobre políticas? En primer lugar, el mundo está interesado hoy en este país de una manera que no tiene precedentes.

Las presidencias de Cardoso y de Lula pusieron el país en el mapa, de la misma manera que lo hizo su desempeño económico, sus programas de inclusión social, la exportación agrícola y los temas de energía como el petróleo, el cambio climático y el etanol.

En segundo lugar, el país no puede darse el lujo del aislamiento nunca más, dada la intensidad creciente de dependencia de las redes internacionales. Hay países grandes que viven la situación inversa, especialmente cuando están aislados por el lenguaje o los lazos culturales.

En tercer lugar, más y más áreas del gobierno se están involucrando en programas de cooperación internacional relacionados con las iniciativas Sur-Sur, el MERCOSUR, la Comunidad de Habla Portuguesa, la Sociedad Estratégica con la Comunidad Europea y la OCDE, y dichas áreas han ido incrementando las iniciativas de compromiso internacional a pesar de la ausencia de coordinación al interior del gobierno para hacer frente a estas múltiples oportunidades.

En cuarto lugar, hay un diálogo continuo entre las ONG -sean nacionales o internacionales- que sobrepasa a las autoridades formales y que se hace cada vez más influyente tanto en Brasil como en otros lugares, dada su agenda bien enfocada, sus habilidades legales, sus capacidades de financiamiento y de respuestas a los problemas concretos.

Por último, pero no menos importante, el país se ha alejado aparentemente del régimen autoritario, de la inestabilidad política y de la hiperinflación. Después del proceso de estabilización macroeconómica, el país es libre para enfrentar el desafío de sus problemas estructurales y circunstanciales.

Naturalmente, hay varias dificultades que vencer cuando el tema es determinar el punto de partida. El primer obstáculo es el lenguaje, además crecientemente relevante. La calificación profesional es

Los intentos por importar soluciones de políticas en el área de personal durante los años ochenta (importadas desde Francia) y en el área de las organizaciones, en los noventa (importadas desde el Reino Unido), fallaron dramáticamente. Una sociedad de bajo perfil establecida entre el DFID y el Tribunal Nacional de Cuentas a fines de los noventa fue un gran éxito.

el segundo desafío; la comunidad de las políticas públicas en Brasil es débil y dispersa y el campo de las relaciones internacionales fue establecido en la comunidad académica sólo en la última década. La claridad de propósitos es un tercer problema dado que los brasileños, en la actualidad, están expuestos a un enorme menú de opciones y experiencias que toma tiempo focalizar. La especulación puede causar daños cuando la razón para recurrir a la experticia internacional se debe sólo a propósitos de conveniencia política. La ausencia de un *locus* propio para acumular el aprendizaje en el campo de las políticas, al interior del gobierno, es un cuello de botella, aun cuando instituciones tales como la Escuela Nacional de Administración Pública se han posicionado como para cumplir ese rol. En sexto lugar, la intermitencia derivada de la rotación política afecta el diálogo internacional porque produce costosos falsos comienzos que ponen en riesgo la credibilidad del diálogo. En séptimo lugar, el localismo aún es una fuerza cultural en la política brasileña, y siempre lo será. La propensión a ignorar el mundo de afuera, especialmente en las aisladas burocracias, aún es fuerte aunque está en declinación. Negar ese mundo es más común que lo que supone la gente, especialmente en ausencia de amenazas concretas. Por último, también hay dificultades con la contraparte extranjera; la mayor de todas, lograr mantener abierta la mente para evitar estereotipos. Brasil no es un país simple, ni siquiera para los brasileños. Mientras más se focaliza el tema que está bajo escrutinio, más probabilidades hay de una interacción productiva. Un mayor realismo incrementará las posibilidades de un cambio en las políticas.

Finalmente, ¿qué es lo que interesa acerca de las complejidades involucradas al establecer una falla? Primero, hay una ausencia de memoria en relación con los problemas y las políticas. ¿Qué explica la persistencia de este fenómeno? Una respuesta plausible es el peso de las designaciones políticas en la administración federal. Otra posibilidad es la ausencia de iniciativas orientadas a construir y preservar la memoria institucional de las organizaciones públicas, problema cuya solución no requiere gran cosa gracias a las tecnologías TIC. Segundo, no existe claridad acerca de los factores que favorecen diálogos exitosos sobre las políticas y cuáles factores se relacionan con su fracaso. Los intentos por importar soluciones de políticas en el área de personal durante los años ochenta (importadas desde Francia) y en el área de las organizaciones, en los noventa (importadas desde el Reino Unido), fallaron dramáticamente. Una

El establecimiento de un punto de partida (especialmente en lo que respecta a las políticas relacionadas con la gestión pública) no es un requisito para una cooperación exitosa. Pero no cabe duda de que podría acelerar el proceso de aprendizaje.

sociedad de bajo perfil establecida entre el DFID y el Tribunal Nacional de Cuentas a fines de los noventa fue un gran éxito, así como lo fue la exportación de las tecnologías de la Familia Grant en el contexto de la cooperación Sur-Sur en años recientes. No existe conocimiento sistemático acerca de esas lecciones, tanto negativas como positivas. Tercero, no hay una formulación definitiva sobre cómo podrían los arreglos institucionales dar soporte o acogida a este debate. No está claro si la institucionalidad actual es apta para este trabajo o si requiere un enfoque innovador. El caso de la cooperación Sur-Sur es emblemático. Brasil está tratando de que funcione de acuerdo con el *modus operandi* de los años cincuenta. La relación con la OCDE es otra terrible experiencia. Las interfaces están expandiéndose pero el gobierno hace frente a grandes dificultades para consolidar una posición cohesionada frente a este tema.

Está claro que en estos tres aspectos Brasil no se reconoce a sí mismo como protagonista mundial capaz de tomar ventajas en el proceso de diálogo internacional sobre políticas. El establecimiento de un punto de partida -especialmente en lo que respecta a las políticas relacionadas con la gestión pública- no es un requisito para una cooperación exitosa. Pero no cabe duda de que podría acelerar el proceso de aprendizaje.

¿Acaso importa la secuencia?

La secuencia no es un argumento atractivo en el debate sobre las políticas públicas. La crítica al modelo del ciclo de políticas (Sabatier, 1999a) proporciona una buena evidencia para refutar las premisas en las que se basa el modelo. Sin embargo, analíticamente hablando, las categorías de secuencialidad pueden resultar útiles al contexto y al contenido en cuestión (De Leon, 1999).

La idea de secuencia se relaciona con el concepto de tiempo, una categoría que resulta familiar en los estudios sobre políticas públicas (Sabatier, 1999b). En qué condiciones cobra importancia el tema de la secuencia no es una cuestión trivial. Este trabajo no pretende dar una respuesta a esta interrogante, pero sí desea destacar la importancia que se da al debate sobre reformas de la gestión pública a la luz del diálogo internacional sobre políticas.

La secuencia tiene dos interpretaciones potenciales: la sucesión temporal y la precedencia. En el primer caso, la secuencia no interesa. Sólo ocurre: una cosa sucede después de la otra. En el segundo caso, la secuencia interesa: una cosa pasa a ser requisito o precondición para que otra cosa suceda.

Chang sugiere que hay escaleras inevitables en algunas áreas de las políticas industriales y de innovación. Quizás resulte útil especular un argumento similar en el área de las políticas de gestión pública.

Las reformas de la gestión pública han sido discutidas como si el tema de la secuencia estuviera fuera de moda. Una explicación posible de este hecho es la necesidad de demostrar que todos los países hacen frente a los mismos problemas lo que es un intento por atraer a todo el mundo hacia la idea de la búsqueda de soluciones universales. Discursos armonizadores intentan neutralizar las diferencias que de hecho se dan en el punto de partida de los procesos.

Una segunda explicación tiene que ver con la tentación de buscar atajos saltándose etapas. Los países pobres y de ingreso medio usualmente adoptan esta retórica con el objeto de evitar la reproducción de patrones que consideran propias de las relaciones coloniales. La premisa, en este caso, es que la secuencia se puede evitar y es costosa. Por ello -y éste es el planteamiento-, por qué replicar trayectorias previas cuando se puede reducir su secuencia.

El tercer argumento se refiere a la ventana de oportunidades que abren las nuevas tecnologías capaces de redefinir los problemas y sus soluciones en términos de que permiten ir más rápido en varios dominios. Dada la penetración de las TIC, el potencial de abrir caminos más rápidos a los nuevos actores es enorme.

En cuarto lugar, hay una tendencia a identificar la secuencia con pasos obsoletos. ¿Por qué debieran los gobiernos caminar por rutas ya conocidas, incluso cuando algunas de ellas han sido abandonadas? ¿Cuál es la racionalidad de adoptar soluciones de política que ya han sido despreciadas en los países desarrollados? ¿Por qué los países emergentes no tratan de adoptar soluciones institucionales de punta que ya han sido intentadas por otros gobiernos e, incluso, por el sector privado?

Esta lista no es exhaustiva y, evidentemente, hay una cuota de verdad en todos estos razonamientos. Sin embargo, es preciso destacar lo que falta en este cuadro. Chang (2003) sugiere que hay escaleras inevitables en algunas áreas de las políticas industriales y de innovación. Quizás resulte útil especular un argumento similar en el área de las políticas de gestión pública.

Tómese el ejemplo del servicio civil. Muchos países desarrollados han unificado sus mercados de trabajo después de décadas (o siglos) de haber adoptado un servicio civil profesional, organizado sobre bases diferentes. Un argumento posible es que el servicio civil jugó el papel de andamiaje en esos países. Hoy en día, las reglas que permitieron su constitución y funcionamiento son desechadas. ¿Pueden otros países saltarse esta etapa? Probablemente no.

El mensaje que se pretende dar aquí es que existen algunas políticas de gestión pública en las cuales la secuencia parece jugar un papel inevitable.

Otra situación es la referida a la judicialización de las políticas de gestión pública, tal cual analizamos con respecto a las áreas de los recursos humanos y del diseño de organizaciones. Países como Francia, Italia, España, Alemania y Portugal no abandonaron sus raíces legales tradicionales para adoptar un marco de referencia contractual en relación con el sector público. Las relaciones entre lo público y lo privado, así como el estatus del sector cuyo objetivo no es el lucro, son tratados de acuerdo con una variedad de normas en todos los países de la OCDE. ¿Se trata de una fórmula única? Si no lo es, ¿por qué los países en desarrollo debieran abandonar los desafíos de la construcción institucional en beneficio de soluciones profundamente ligadas a sus respectivos contextos?

En otras áreas la evidencia sugiere una perspectiva diferente. La ejecución presupuestaria y financiera, en una variedad de países, ha convergido hacia la modernización de sus modelos, orientándose hacia enfoques centrados en resultados y hacia metodologías de certificación de procesos.

Hay algunas áreas, como la de e-compras, en las cuales los atajos son evidentes. No es sorprendente que Brasil sea un ejemplo líder en estas innovaciones en América Latina. Hay varias explicaciones potenciales para ello. El uso intenso de la tecnología es, sin duda, una de ellas.

El enigma de la secuencia involucra al menos cuatro dimensiones: las condiciones de partida, la apertura, la trayectoria y el final. Cada una de ellas debe ser considerada en el proceso del diálogo internacional sobre políticas. El que haya similitudes en una de esas etapas no sugiere, necesariamente, la equivalencia en todas ellas. Más aun, es difícil pensar en términos de convergencia en la etapa final sin clarificar cuáles trayectorias serán recorridas para llegar hasta allí y a qué costo.

Algunas políticas operan de manera secuencial. Otras obedecen a un movimiento pendular. Algunas cumplen ciclos. Otras funcionan sobre bases esporádicas. Los análisis teóricos han explorado modelos tales como el institucionalismo histórico, el equilibrio puntuado (*punctuated equilibrium*), el incrementalismo, la "mezcla de distintos tipos de exploración" (*mixed-scanning*), las corrientes múltiples y otros. La secuencia es más relevante en algunos que en otros, así como lo es más en algunos contextos que en otros. El mensaje que se pretende dar aquí es que existen algunas políticas de gestión pública en las cuales la secuencia parece jugar un papel inevitable.

5. Conclusión

Brasil enfrenta un momento muy especial en su historia dada la combinación de estabilidad interna y una gama de oportunidades internacionales sin paralelo. El país no está perdido en el tiempo ni en el espacio como lo estuvo en algunos períodos previos. Hay una masa crítica suficiente como para comprometerse en un proceso de aprendizaje colectivo substancial.

Sin embargo, hay algunos cuellos de botella que es importante considerar. En primer lugar, no se trata de un tema político. Por lo tanto, no existen expectativas de algún tipo de resistencia política. Pero tampoco hay expectativas de un apoyo político. No se está haciendo un llamado al ciudadano común, y es difícil visualizar cómo ello podría ser parte de las actividades del gobierno federal. Así, éste constituye el principal tema gubernamental.

En segundo lugar, la fuerte cultura legalista (Peters, 2008) no ayuda a los procesos de reforma y de aprendizaje, pero es un elemento intrínseco del paisaje político brasileño. Cualquier proceso de reforma debe tener en cuenta la ley o hará frente al riesgo de transformarse en algo más costoso y confuso que en el pasado.

En tercer lugar, los burócratas y los funcionarios designados no son emprendedores naturales de políticas. Pero mientras más expuestos están al ambiente internacional, más internalizan los beneficios del diálogo internacional en el ámbito de las políticas, tanto en sus rutinas como en sus interacciones con los políticos y con las burocracias internas.

En cuarto lugar, la fragmentación actual del sistema político -presidencialismo con coalición- y de la administración federal -un archipiélago heterogéneo- hace difícil la coordinación, como se analizó previamente. Sin embargo, hay varios elementos que pueden afectar el hecho de que los modelos de coordinación funcionen, especialmente cuando dicha coordinación eleva los costos de transacción involucrados en el proceso.

En quinto lugar, no existe una visión unificada capaz de galvanizar los esfuerzos del país. Pero el proceso de visualizar proyectos nacionales no es una práctica técnica sino, más bien, una construcción política e histórica. Existe una nostalgia implícita del régimen autoritario en lo que respecta a este reclamo. El país fue capaz de producir esa clase de proyecto hacia fines de los años cincuenta. Pero el hecho de que hoy no exista esa visión no debiera ser un impedimento para involucrarse en un diálogo continuo sobre políticas.

Dialogar con los países de la OCDE no es materia de elección. Es un imperativo político, especialmente en el caso de las políticas de gestión pública.

En sexto lugar, la sociedad brasileña no ha desarrollado una percepción clara del sistema administrativo que tiene. Tampoco tiene una visión lúcida de qué tipo de Estado requiere. La coordinación horizontal y vertical no es identificada de manera clara como un desafío, aunque la preocupación por el tema se ha hecho crecientemente popular. La maleabilidad de los sistemas administrativos sugiere que el país está al borde de resolver problemas antiguos y nuevos de manera simultánea. El diálogo internacional sobre políticas podría ser una importante medicina para el fatalismo, que es, por lejos, el obstáculo más importante para el cambio político.

Dialogar con los países de la OCDE no es materia de elección. Es un imperativo político, especialmente en el caso de las políticas de gestión pública. La mezcla de políticas varía substancialmente entre los países y los gobiernos. No existe una fuente equivalente de datos y de experticia que pueda ser activada en relación con las políticas comparativas y el *benchmarking*.

El tiempo del *big bang* de las reformas aparentemente fue superado en Brasil. El país ha llegado a ser demasiado complejo para ser manejado de acuerdo con visiones normativas idealistas. Un proceso de diseño de políticas que tenga una base empírica no es una ambición trivial. Es un proceso de construcción de capacidades. Brasil necesita repensar su camino en lo que respecta a enfrentar sus propios desafíos, así como sus propios términos para relacionarse con las instituciones internacionales. Después de todo, ya no es sólo un gran país. Es una nación poderosa del presente, no del futuro.

Notas

(1) El área del gobierno electrónico es, por lejos, el ámbito en el cual los temas rezagados han tenido mayor éxito en encontrar algún atajo para su desarrollo. Pero lo que es cierto para las TIC no es replicable para las reformas del servicio civil, para el diseño organizacional y para el proceso de presupuestación, por ejemplo.

(2) Hay algunas iniciativas exploratorias orientadas a mapear la cacofonía organizacional que caracteriza el paisaje de la administración pública. Se supone que ellas pueden servir de apoyo a los propósitos gubernamentales destinados a reemplazar arreglos institucionales actuales por un pluralismo organizacional que sea consistente, un *continuum* de diferentes posibilidades de arreglos institucionales público-privados para proporcionar servicios públicos, un menú organizacional lo suficientemente flexible como para acomodarse al dinamismo del país.

(3) Existen otras sub-políticas de gestión pública, tales como la planificación, que no serán analizadas aquí.

(4) Allen Schick y Michael Barzelay fueron dos conocidos académicos que desarrollaron un particular interés en las reformas implementadas, vinculando planificación, presupuesto, operaciones financieras y gestión pública.

(5) En términos generales, las cifras disponibles de la década pasada muestran que el 75% de los cargos de designación son ocupados por funcionarios de las jerarquías de menor nivel. Esa cifra cae a entre el 45 y el 50% en el caso de los rangos superiores. El cuadro brasileño refleja un híbrido entre un "sistema de botín" y una burocracia tradicional.

(6) Uruguay, Chile y Colombia han tenido en el pasado un servicio público profesional y, en alguna medida, aún mantienen el concepto weberiano de una burocracia incrustada en la mente colectiva de sus sociedades. Pero estos países son la excepción, no la regla. En Brasil persiste el clientelismo.

(7) La OCDE ha elaborado un importante informe sobre las políticas regulatorias brasileñas, interesante ejemplo de lo que podría y debería hacerse en términos de un proceso de aprendizaje y de diálogo sobre políticas (Lattimore y Kowalski, 2008). El informe fue comisionado por el Jefe de Gabinete Ministerial y subraya varias dimensiones importantes respecto de los desafíos regulatorios que enfrenta el gobierno brasileño.

(8) Sólo para mencionar un problema olvidado: el número de servicios civiles federales es, hablando en términos gruesos, equivalente al de las fuerzas militares, veinte años después de la re-democratización.

(9) Existe el propósito de aprobar una nueva legislación sobre suministro en el Congreso que deberá ser analizada por la rama legislativa. Si el gobierno logra que se apruebe, la reducción de los costos de transacción será enorme. No es ninguna sorpresa que los contratantes y los proveedores estén haciendo lobby para impedir cualquier cambio en la legislación actual.

(10) Algunos buenos ejemplos en el gobierno brasileño son la extensión del clientelismo y el grado de adhesión a la legislación ordinaria. En el primer caso, el tema normalmente se omite como si no generase consecuencias en el proceso de toma de decisiones ni en el proceso de implementación de éstas. En el segundo caso, los brasileños manejan la legislación con cautela porque no saben cuándo la ley debe hacerse valer o no. La ley puede o no "desconocerse" de acuerdo con la manera cómo el gobierno y la sociedad brasileña evalúan la importancia de observarla, algo que resulta verdaderamente extraño para culturas como la nórdica o la anglosajona.

Bibliografía

- | | |
|--|--|
| Barzelay, Michael (2001), <i>The New Public Management: Improving Research and</i> | <i>Policy Dialogue</i> , Berkeley, University of California Press. |
|--|--|

- Chang, Ha-Joon (2003), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London, Anthem Press.
- De Leon, P. (1999), "The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?", en *Theories of the Policy Process*, P. A. Sabatier (ed.), Boulder, Westview Press.
- Heredia, B. y Gaetani, F. (2002), "La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años de Cardoso", Washington, BID.
- Lattimore, R. y Kowalski, P. (2008), "Brazil: Selected Trade Issues", Paris, OECD (OECD Trade Policy Working Papers; N° 71).
- Lopes, C. y Theisohn, T. (2003), *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development?*, London, Earthscan Publications, UNDP.
- Manning, N. y Shepherd, G. (2008), "Public Management Reforms: Should Latin America Learn from the Organisation for Economic Co-operation and Development?", documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- Peters, B. G. (2008), "Administrative Reforms in Organisation for Economic Co-operation and Development Countries as Models for Latin America", documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- Rezende, F. C. (2000), *Administrative Reform, Permanent Failure, and the Problem of External Support: MARE and the Reform of the State Apparatus in Brazil*, Ithaca, Cornell University. Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy.
- Rose, R. (1992), *Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*, Chatham, Chatham House Publishers.
- Sabatier, P. A. (1999a), "The Need for Better Theories", en *Theories of the Policy Process*, P. A. Sabatier (ed.), Boulder, Westview Press.
- _____(ed.) (1999b), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- UNDP (2006), *Human Development Report*, New York, UNDP.
- World Bank (2001), *Brasil: planejamento para desempenho do governo federal*, Brasilia, World Bank. 2 v.
- _____(2006), *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?*, Brasilia, World Bank.