

A reforma da Administración Pública e a Reforma do Estado en América Latina



& *Resumo/Abstract: Na década de 1990 e do 2000 volve estar presente a formulación sobre a reforma da Administración Pública en América Latina. Con todo, cando se consideran os deseños de reforma da burocracia pública en forma abstracta, desposuídos de historicidade concreta, cáese nunha visión tecnolóxica da transformación requirida. As aproximacións contemporáneas insisten na relación da AP cun tipo de Estado, en condicións históricas específicas; deste xeito recupérase o contexto dentro do cal as AP concretas funcionaron con maior ou menor eficacia. Cando as propostas de reforma non atenden a esa historicidade e se confinan as súas fallas a déficits metodolóxicos ou tecnolóxicos, atópanse incapacitadas para asumiren os problemas que aspiran a resolver. A economía política da reforma é unha insubstituíble guía para acometela.&*

& **Palabras clave:** América latina, reforma administrativa, reforma do Estado

1. INTRODUCCIÓN

En América Latina, a forma máis idónea de concibir a reforma da Administración Pública é asumila dentro do proxecto de reforma do Estado. Ante as demandas que percorren a rexión, dirixidas cara ao logro de maior democracia e eficiencia, o que implica maior participación, mellor representación e máis eficiencia na prestación dos servizos públicos, a reforma da Administración Pública debe estar encadrada dentro das necesarias transformacións do Estado. En cada época houbo unha correlación entre a natureza do Estado e o tipo de administración coa cal este funciona; cos desafíos políticos, económicos e sociais do novo século, faise necesario volver ao sentido da reforma administrativa e aos requisitos institucionais que debe ter.

A reforma da Administración Pública é unha vella aspiración en América Latina (Bresser 2004: 172). Na década dos anos 30, a raíz do impacto da crise económica mundial que obrigou a un cambio de modelo de crecemento, o tema colocouse no debate como parte dos necesarios reajustes que o novo papel do Estado requiría. Tamén foi unha demanda no marco da segunda vaga democratizadora dos anos 40 e da última vaga autoritaria dos anos 70 e 80. Máis adiante, cos programas de axuste económico, houbo propostas similares. Non todas tiveron o mesmo sentido nin idéntica profundidade, pero revelaron unha permanente preocupación na rexión e nos organismos multilaterais de asistencia financeira, os cales viron a situación da burocracia pública como unha das pexas ao desenvolvemento sustentable. Nesta perspectiva, a Administración Pública sempre aparece como o obxecto dunha demanda necesaria pero, ao mesmo tempo, diferida.

Na procura de explicacións sobre a orixe dos problemas de América Latina, moitas veces insistiuse no tipo de políticas adoptadas. Trataríase, neste caso, de políticas inconvenientes, decididas polos funcionarios a cargo, que optarían por opcións inadecuadas ou equivocadas. Noutras ocasións, os fracasos atribúense á incapacidade da burocracia de desenvolver con éxito políticas que se supoñen correctas. Os sectores que están na oposición aos gobernos adoitan insistir en que o problema son as políticas equivocadas postas en execución, quer polos seus obxectivos, quer polos seus ritmos. Para os gobernos e os partidos que os apoian, os problemas con frecuencia non se atribúen ás decisións tomadas, senón á incapacidade das Administracións Públicas para levalas a cabo; trataríase dun problema de execución antes que de deseño.

Os mencionados son enfoques que se alternan e ás veces solapan, cos cales se adoita ocultar as restricións institucionais que os subxacen e que se refiren á propia natureza do Estado que concibe e executa as políticas.

Na década dos 90 e a primeiros do século XXI volve estar presente a proposta sobre a reforma da Administración Pública en América Latina. Con todo, cando se consideran os deseños de reforma da burocracia pública en forma abstracta, desposuídos de historicidade concreta, cáese nunha visión tecnolóxica da transformación requirida. As aproximacións contemporáneas insisten na relación da AP cun tipo de Estado, en condicións históricas específicas; desta forma recupérase o contexto dentro do cal as AP concretas funcionaron con maior ou menor eficacia. Cando as propostas de reforma non atenden a esa historicidade e se asignan as súas fallas a déficits metodolóxicos ou tecnolóxicos, atópanse incapacitadas para asumir os problemas que aspiran a resolver. A economía política da reforma é unha insubstituíble guía para acometela (Heredia, 2002).

2. O ESTADO REDISTRIBUIDOR

No marco do modelo de industrialización por substitución de importacións, co Estado como actor central, a AP mostrouse moi eficiente para o cumprimento dos fins do Estado populista. A estrutura redistributiva foi axeitada e os mecanismos para promover a educación, a saúde pública, as obras de infraestrutura e vivenda foron produtivos, nos termos que definían ese Estado. Tal característica non impediu, senón que foi funcional ás estratexias de captura por parte dos intereses corporativos e, en primeiro e privilexiado lugar, dos partidos políticos máis importantes.

Estes convertéronse na fonte de provisión dos cadros administrativos e, sobre todo, no instrumento social máis importante para a fiscalización e o control. A *accountability* era exercida polos partidos, constituídos en fonte interesada pero concreta de supervisión da redistribución da renda e do funcionamento do clientelismo político. Logrouse por un certo período unha AP exitosa no contexto do Estado populista redistribuidor e clientelar. A lexitimidade da que gozaron os grandes partidos latinoamericanos de masas atopa unha das súas bases no éxito da xestión pública á cal contribuíron.

O lado escuro desta experiencia é a colonización da AP e do Estado polos partidos, o que impediu un firme desenvolvemento das institucións propias da democracia. Non obstante, os partidos convertéronse na fonte fundamental de procesamento das demandas sociais, nas súas canles privilexiadas e nun mecanismo de adestramento e provisión de cadros administrativos. Volvéronse os articuladores do núcleo de poder político, económico e financeiro que controlaba ao Estado, mediante os mecanismos populistas que lle proporcionaban lexitimidade social abonda. De igual modo, garantiron suficiente apoio dos grupos corporativos de poder a cambio de financiamento. O encarecemento dos custos de funcionamento e das campañas electorais, así como a perda de identidade programática e ideolóxica dos partidos, fixo que o labor de financiamento se personalizase en exceso; a obtención de recursos para a organización política como institución foi substituída con certa asiduidade pola súa obtención para o financiamento de fraccións e candidatos dentro dos partidos.

A crise do modelo foi tamén a dos partidos que eran elementos constitutivos daquel. A débeda externa, a inflación, o crecemento da pobreza e o da inequidade fixeron colapsar o modelo populista e produciron unha crecente fragmentación das organizacións políticas. Esta descomposición traducíuse nun renacemento do personalismo, dos grupos internos e dos partidos como federacións de micropartidos, incapaces de cumprir as funcións institucionais como provedores de cadros para a AP, como factores de fiscalización e control sobre os gobernos e negociadores cos demais axentes corporativos. O resultado foi un incremento do «partidismo salvaxe», é dicir, partidos desideoloxizados, sen sentido programático, e dirixidos na súa participación electoral. Unha das expresións máis directas desta dinámica foi a do incremento da corrupción e a súa percepción como grave problema por parte da opinión pública.

3. O AXUSTE NEOLIBERAL

A crise da industrialización por substitución de importacións e do modelo populista requiriu un novo tipo de AP. Tratábase de xerenciar un cambio dos roles do Estado para facelo capaz de cumprir cos obxectivos impostos por un severo axuste económico. Ese foi un cambio menos esóxeno do que se supón, porque as elites militares e civís, segundo os casos, asumiron a súa necesidade. No caso dos gobernos militares que o iniciaron, apelaron

á represión e ao desmantelamento das organizacións dos traballadores; no caso dos gobernos civís dos 80 e, sobre todo dos 90, no marco da redemocratización de América Latina, fíxose a través dunha severa redución do déficit fiscal, renegociación da débeda, privatización, reformas comerciais e fiscais. De maneira constante, os gobernos sempre intentaron políticas sociais focalizadas para atender os sectores máis vulnerables, os da pobreza tradicional acentuada pola crise e os subseguintes axustes, e tamén a nova pobreza resultante da crise da década perdida.

Ese período das dúas últimas décadas do século XX en América Latina estivo dominado polos axustes neoliberais. Con todo, debe anotarse que non todos hospedaron a mesma radicalidade e que, en rigor, algúns non foron tan neoliberais como se cre, porque supuxeron unha expansión do Estado; porén, son coñecidos por iso.

Para a aplicación das políticas de axuste cumpriu un tipo diferente de Estado e de políticas públicas. O obxectivo central foi «despolitizar» as políticas e, por conseguinte, colocar no seu deseño e execución xerentes públicos menos susceptibles ás presións de carácter político, para que as súas decisións puidesen ter o máximo de racionalidade técnico-económica posible.

Foi unha etapa na que o modelo da AP debía ter características xerenciais «privadas». Deste xeito aspirábase a protexer aos funcionarios públicos mediante o illamento das presións clientelares que proviñan dos partidos políticos, dos grupos de interese e dos tradicionais mecanismos corporativos. Os políticos e os tecnócratas debían estar separados, cada un no seu campo, para que puidese avanzar a recuperación da economía. Ao subtraerse a política das decisións económicas, a función política na economía pasárona a exercer case en exclusividade os altos funcionarios das finanzas públicas, coa exclusión dos demais ministros e altos cargos e coa excepción dos presidentes da República; do mesmo xeito, compartiron ese labor de control, fiscalización e supervisión os *think-tank* privados e, moi especialmente, os organismos de financiamento multilateral. O FMI e o Banco Mundial foron os substitutos dos partidos políticos como axentes de *accountability* sobre o desempeño do Estado. En especial, a fiscalización e o control dos organismos multilaterais concentráronse nas «illas» destinadas a deseñar e executar as políticas económicas.

A fragmentación do Estado e da sociedade expresouse tamén na AP. O sector vinculado ás finanzas públicas recibiu un tratamento especial, recoñecemento e financiamento para a súa profesionalización acelerada. Foi o momento de gloria dos economistas, especialmente dos graduados nas escolas de negocios dos máis recoñecidos centros educativos internacionais, sobre todo de EE UU. Igualmente, recibiu atención o grupo de xerentes ocupado da área social da AP, pero subordinada e dependente das esferas económica e financeira dos gobernos. Este sector era relevante para atender os programas dirixidos aos sectores máis vulnerables da sociedade; non obstante, abandonouse a política redistributiva tradicional, dirixida a todos os sectores medios e populares, en función da focalización nalgunhas áreas nas que a pobreza se concentraba máis. O impacto para a clase media, agora menos atendida, sentiuse nas áreas de educación, saúde, vivenda e infraestrutura.

A AP viviu a experiencia dun ámbito moi atendido en termos da súa profesionalización nos sectores económico-financeiros; outro, tamén atendido pero subordinado ao primeiro, no campo dos programas sociais; e ao final «o resto» da AP. Foi un período de xerentes públicos «de primeira», xerentes públicos «de segunda» e uns cantos máis «de terceira».

Debe notarse que o Estado se desentendeu dos cidadáns en xeral para ocuparse dos cidadáns máis necesitados en particular; esta dinámica fixo que o concepto de cidadáns fose

substituído polo de «pobres» e a AP tendeu a converterse nunha estrutura desentendida dos cidadáns en xeral, incluídos os pobres. A solidariedade pasou a ser extremadamente limitada (Ramió, 2001: 89) e foron destruídas ou avariadas as redes sociais das cales o Estado se convertera en centro e promotor durante o período de máis intensa redistribución da renda.

Na Administración Pública o concepto dominante foi o da profesionalización da xerencia, basicamente nun sentido tecnocrático, separada do mundo da política para que esta non trastornase a toma de decisións de carácter técnico. O suposto era que se podía atender mellor os fins do Estado sen perturbación política.

Aínda que hoxe esas afirmacións poidan parecer extremas, o certo é que o sentido da política que se quería apartar era de signo clientelar, orientado polos intereses partidistas e corporativos en xeral. A renuncia a un determinado tipo específico de intervención política levouse ao límite de procurar eliminar todo tipo de intervención política; como tal obxectivo é imposible, a área económico-financeira converteuse no centro privilexiado do manexo dos sectores máis directamente interesados nos axustes económicos; o cal incluíu non só os especialistas públicos, senón os núcleos corporativos máis conspicuos, nacionais e internacionais.

As concepcións xerencialistas e meritocráticas nese momento articuláronse coa pretensión de apartar as influencias políticas. A subtracción da área económica e financeira do eido da política debilitou aínda máis os partidos, pero non lle engadiu lexitimidade social á xestión de Goberno. Aínda que os programas sociais incluían aos máis vulnerables, excluían importantes franxas da clase media, que no anterior modelo tamén era usufrutuaria da redistribución estatal.

Nos 80 e os 90, coa redemocratización de América Latina, avanzou a organización da sociedade civil. As ONG expresaron as novas condicións políticas e sociais de liberdade democrática e de ampliación dos dereitos políticos; tamén mostraron a insuficiencia dos partidos como instrumentos de representación e se constituíron en novas canles de representación e participación.

Nese período tamén prosperou a descentralización en varios países da rexión, o que permitiu un ámbito máis adecuado para o florecemento das ONG. A descentralización significou unha nova dimensión para a AP ao demandar cadros administrativos máis profesionais nos niveis subnacionais de goberno; o éxito das xestións das novas autoridades resultantes deste proceso concibiuse vinculado directamente á capacidade das AP subnacionais. A capacidade de xestión subnacional converteuse nun asunto político de primeira magnitude.

Nese marco as ONG tiveron un campo máis amplo para o exercicio das súas tarefas de agregación das demandas cidadás, así como de fiscalización e control. En certo sentido, a política atopou novas oportunidades nos niveis descentralizados; nalgúns casos, os vicios do vello clientelismo, tamén.

A insistencia na meritocracia tivo a virtude de xerar «illas de excelencia» territoriais ou sectoriais que mostraban como era posible unha AP eficiente; igualmente, produciu un efecto-demonstración que estimulou unha sa competencia interinstitucional. A contrapartida foi a creación de nichos que, en ocasións, escaparon do control político, se fixeron institucionalmente endogámicos e frecuentemente tiñan unha relación máis directa cos intereses corporativos que asediaban o Estado que cos funcionarios electos pola vontade popular. Os principios de mérito non tiveron en América Latina o mesmo impacto nin se promoveron de xeito uniforme. Brasil, Chile e Costa Rica son os países que máis avanzaron na súa implantación (BID 2006), aínda que o tema está sempre presente como obxectivo e como barreira institucional que cómpre superar.

4. A DERIVA DA ESQUERDA

O resultado mixto das políticas neoliberais xunto á decadencia dos mecanismos de participación e representación, nun ambiente social de gran pobreza e inequidade, produciron o que algúns autores denominan a «vaga rosada» en América Latina. Esta «vaga» salienta os temas sociais, pero non se pode identificar a todos os que a expresan como pertencentes a unha mesma familia política; nin sequera a dúas (os radicais e os moderados), senón que manifestan unha tipoloxía máis ampla (Currais 2007). Nalgúns casos o propósito é lograr unha revolución anticapitalista e antiimperialista, como o expresaron Hugo Chávez, Rafael Correa, Evo Morales e Daniel Ortega, fundamentalmente; outros presidentes propuxéronse destacar os temas da xustiza social sen compartir o proxecto do «socialismo do século XXI». Os que comparten a proposta socialista decidiron usar a maquinaria do Estado en función de tal obxectivo; e quen levou máis lonxe a súa concepción foi Chávez.

O impacto que esa visión radical tivo na AP venezolana foi inmenso e prefigura o que podería ter nas administracións públicas doutros países, de seguirse o mesmo patrón. A necesidade de acumular forzas para derrotar aos que supoñen son os inimigos da revolución que procuran, levou aos dirixentes deste proceso a comprometer toda a estrutura do Estado cos fins políticos do presidente; por tal razón, o que define a calidade do servidor público é o seu compromiso ideolóxico co proceso bolivariano. Non se admite que, no marco da lóxica «amigo-inimigo», quen non sexa partidario dese proceso poida ocupar posicións de relativa importancia na estrutura do Estado, porque sería permitirlle ao «inimigo» que estivese dentro do aparato administrativo destinado a levar a cabo a revolución. Na linguaxe que prevalece na área pública venezolana, desde o punto de vista do Goberno hai que ser «rojo-rojito»¹, porque o contrario sería permitir que os representantes da «oligarquía» ou do antigo sistema saboten os propósitos transformadores do réxime.

Esa visión privilexia o compromiso político e subordina todo outro criterio. Un exemplo da subordinación exprésase na desconfianza de Chávez sobre as estatísticas en Venezuela, pola cal é necesario un tipo diferente de instrumentos e experticias. O domingo 3 de abril do 2005 afirmou: «No tengo dudas de que los instrumentos que están usando (en el INE²) para medir la realidad no son los indicados... están midiendo nuestra realidad como si este fuese un país neoliberal, un país capitalista donde no estuviese ocurriendo ninguna revolución».³

Esta visión promove un tipo de funcionario público moi politizado, identificado co Goberno, con experticias subordinadas aos requirimentos políticos e con fidelidade a un proxecto societario, o cal constitúe a súa principal cualificación para participar dentro da AP. O labor de *accountability* está nas mans das autoridades políticas que representan a ideoloxía revolucionaria; neste contexto non é aceptable que ningunha organización nacional ou internacional, estatal ou privada, poida exercer ningún labor de fiscalización ou control a menos que estea identificada co proxecto político. A crítica proveniente de esferas políticas ou ideolóxicas diferentes adoita ser tida como expresión da acción do «inimigo» do proceso.

A maior parte dos gobernos desta vaga de esquerda non participan desta visión, só os máis radicais parecen facelo e, sen dúbida, o venezolano; o que aquí se apunta é á existencia dun modelo de AP que non ten relación co modelo burocrático, nin co modelo xerencial, nin tampouco coa Nova Xerencia Pública (NXP)⁴.

Unha visión alternativa é a encarnada pola NXP, na cal o elemento distintivo xunto ao profesionalismo e o seu carácter meritocrático é o papel que se lles asigna aos cidadáns como

factor esencial para o exercicio do control sobre a burocracia pública. Este control é o que pode permitir unha mellor interrelación entre os sectores que distingue Bresser: estatal, privado, público-non estatal e corporativo, (Bresser, 2004; Bresser, Cunill, 1998: 27), que é esencial para o adecuado funcionamento dunha AP democrática e eficiente. Na NXP, como é obvio, a xerencia pública segue a ser unha peza angular, pero con especificidades que a distinguen da privada (COPRE, 1989) e cuxa confusión xera unha recaída na noción tecnocrática.

A NXP ofrécese como resposta democrática aos desafíos que presentan as sociedades latinoamericanas contemporáneas. Tenta ser unha oferta de calidade no campo da AP e, ao mesmo tempo, require estar dotada de contidos profundamente democráticos que contribúan a resolver a crise de representación, a falta de canles de participación e a necesidade de políticas integrais que atendan os problemas da pobreza e a inequidade. Outramente convértese en variante das propostas tecnocráticas coñecidas.

Esta parece ser a oferta máis avanzada e integral; así e todo, ten o seu punto de debilidade esencial en que non sempre aborda a participación social. Para que sexa a proposta que recolla as demandas democráticas de América Latina, debe establecer un rol activo dos cidadáns, de maneira que estes poidan exercer o seu papel de fiscalización e control sobre a AP. Postular a necesidade da participación non está garantido de antemán; nin sequera se existen as canles para materializala. Hai esixencias institucionais, políticas, culturais, que son indispensables e que non se resolven dentro da AP, senón noutros ámbitos políticos e institucionais.

5. A ADMINISTRACIÓN DO PODER

As dificultades históricas da reforma da AP esbozadas na sección anterior obrigan a insistir na historicidade da reforma. Adicionalmente, non só hai unha dimensión histórica que explica as posibilidades, limitacións e perfís dos esforzos reformadores, senón tamén unha dimensión teórica que convén explorar.

A AP é a forma concreta de exercicio do poder político do Estado sobre a sociedade; quer dicir, o modo en que uns sectores exercen o poder sobre outros a través das institucións do Estado, o que asume a forma do «interese xeral». A AP é o sistema ideado para concibir, decidir, executar e avaliar as políticas públicas, e, como resultado, establece unha interrelación permanente do Estado cos cidadáns que o financian e aos cales a AP debe servir. Nesta interrelación defínese a natureza da Administración Pública e, xa que logo, só é posible concibi-la, así como a natureza e sentido da súa reforma na tensión entre estes dous polos, entre o Estado e os cidadáns. Non é posible a reforma sen que a acompañe unha concepción explícita ou implícita do cidadán que a explica e ao cal se lle debe.

A AP constitúe unha inevitable cesión de poder da sociedade ao Estado para que xestione a *res publica*, o que lle permite cobrar impostos, regular a actividade social e darlle forma específica ao exercicio de dereitos e obrigas. Para que este proceso poida producirse, nunha democracia os administradores públicos deben ser electos de forma transparente, libre e limpa, ou deben ser designados por aqueles que foron electos desta forma, no exercicio das súas potestades legais. Estes administradores expresan o sistema institucional que axudan a constituír. A súa orientación pode ser cara a dentro da máquina burocrática ou cara a fóra cando se refiren aos factores corporativos, partidistas ou cidadáns que controlan a súa actividade; ou a unha combinación de ambos os dous arranxos. Como adoita acontecer, os administradores públicos, aínda concibidos como actores racionais activos defensores dos seus intereses, están condicionados institucionalmente nos seus graos de liberdade e aínda máis

limitados se hai un exercicio activo de control social, polo cal as destrezas requiridas para actuaren como bisagras entre o Estado e a sociedade se fan máis esixentes.

O administrador público atópase colocado no vértice dunha tensión na que se xoga día a día o poder; é un administrador inmediato do poder. Neste sentido, o seu papel non pode ser máis que político.

6. A REFORMA ADMINISTRATIVA E A REFORMA DO ESTADO

Se se propón que a AP se oriente cara ao cidadán, no marco da creación dunha democracia de cidadáns (PNUD 2004), a reforma da AP debe ser parte da reforma do Estado e, máis precisamente, da relación entre o Estado e a sociedade civil. A reforma da AP, illada, conduce inexorablemente a un cambio tradicional burocrático; só ten sentido democratizador na medida en que estea enmarcada na reforma do Estado.

A reforma do Estado foi un programa que floreceu en América Latina e o Caribe a finais da década dos 80 e sobre todo na dos 90. En certa forma foi un propósito, ás veces alternativo e ás veces complementario, das reformas económicas dominantes daquela. Era alternativo no sentido de que sostiña que non era posible unha transformación económica só con cambios nas políticas macroeconómicas e con limitados arranxos institucionais para facelas viables; afirmábase que os trastornos que se procuraba emendar non só eran atribuíbles a determinadas políticas, senón ao sistema institucional no cal se asentaban; era este o que cumpría transformar. Tamén podía ser asumido como unha concepción complementaria na medida en que afirmaba que o cambio no eido económico implicaba, de modo inevitable, outras transformacións en cadea, destinadas a diversas esferas do Estado. Despois que se apreciou o alcance e as limitacións das reformas de primeira xeración dos anos 80, ligadas á crise económica, o tema institucional fíxose presente. Alí principiou a abrirse paso unha visión máis complexa que cristalizou no que se coñeceu na maior parte de América Latina como a reforma do Estado. Nalgúns casos esta idea traballouse como un cambio constitucional ou legal; noutras ocasións reflotouse a concepción tradicional da reforma administrativa en canto a métodos, procedementos e sistemas. Aínda así, houbo un proxecto máis comprensivo que tivo resultados parciais, pero que foi arrasado polas sucesivas vagas de crises; mais, sobre todo, pola ausencia de liderados intelectuais e políticos audaces e aptos para desenvolvelo⁵.

A reforma do Estado significa un proceso de redistribución do poder social no cal uns actores emerxen, outros desaparecen, e novas relacións se instalan dentro do Estado, dentro da sociedade e nas relacións entre ambos os polos. É, daquela, un proceso político que convoca forzas, mobilizacións e resistencias⁶. O sentido que asumiu esta concepción foi o de promover un Estado máis democrático e máis eficiente, polo cal se facía necesario transformar as ramas do poder público nacional, e, asemade, avanzar na descentralización e promover a organización da sociedade civil; a orientación esencial era, como se dixo, darlle un pulo á democratización mediante un Estado máis eficiente, capaz de afrontar os desafíos da pobreza, a inxustiza e a inequidade; todo o cal require unha AP capaz de expresar eses valores e de cumprir eses obxectivos, sometida a unha interlocución orgánica, permanente e aberta coa sociedade civil.

O Estado dos cidadáns require un conxunto de transformacións básicas. Entre as fundamentais, destacan as seguintes:

1. Reforma dos partidos políticos. Os partidos adquiriron trazos centralistas, autoritarios e burocráticos, os cales lles permitiron cumprir as súas funcións no marco do vello Estado.

A súa decadencia obrígaos a democratizarse, aínda que estes cambios non impliquen que volvan ser os poderosos instrumentos de agregación de intereses e representación que foron. Nunha sociedade fragmentada é posible que o antigo rol dos partidos teña que ser compartido con ONG e movementos sociais de imprecisos límites. Aínda que o futuro depare partidos máis modestos, o proceso de formación dos cadros políticos pode ser un potente xerme de futuros servidores públicos, moito máis capacitados e con comprensión das restricións e posibilidades políticas para a xestión pública.

2. Cambios nos sistemas electorais. Os países van e veñen cunha diversidade de sistemas electorais que oscilan entre os diversos esquemas, un maioritario, outro que privilexia a representación proporcional, e algunhas das múltiples combinacións posibles entre os anteriores. Todos teñen custos e beneficios; o máis adecuado depende do momento histórico e da súa capacidade de contribuír a un mellor balance entre participación e representación. A procura de maior identificación entre elector e elixido parece ser a tendencia dominante nesta época.
3. A transformación do poder xudicial. Este é un tema suscitado e interminablemente demorado porque é o instrumento básico para promover o cumprimento da lei, para facer a xustiza máis expedita e para someter á súa xurisdición aos representantes do Estado e dos poderosos intereses corporativos, con frecuencia amparados nun certo nivel de impiedade institucional.
4. A transformación do poder lexislativo para lograr a súa conversión en instrumento real de representación, de eficacia e modernización lexislativa, así como de fiscalización e control sobre a Administración Pública; en especial, sobre os seus máis altos niveis.
5. A descentralización como centro articulador da reforma entre o Estado e a sociedade civil. Esta reforma require ampliar a base do Estado para promover un contacto máis amplo e variado deste coa sociedade civil; aínda que esta reforma poida ter efectos diversos e mesmo contraditorios en diversos ámbitos⁷, sen dúbida coloca aos cidadáns nunha proximidade co Estado que permite articular mellor as demandas, promover o diálogo e asegurar mínimos mecanismos de control cidadán.
6. Desenvolvemento das organizacións da sociedade civil. A cidadanía organizada é a que pode ser capaz de exercer funcións de control e fiscalización sobre a AP e sobre o Estado en xeral. A promoción deste sector e a creación de redes sociais de alta complexidade, cun tecido que alcance ao Estado de diversas maneiras, é un camiño axeitado para cambiar as relacións de poder na sociedade. Todas as reformas anteriores están ao servizo desta redistribución de poder destinada a colocar o Estado baixo control cidadán.

O sentido destas transformacións é o de crear un sistema de relacións entre o Estado e a sociedade civil que xere ou fortaleza o tecido que os vincula, para que o Estado, malia a súa dinámica cara á autonomía, estea sometido á presión, control, crítica e esixencia, dos cidadáns. Neste marco a transformación da AP é indispensable, guiada por criterios estratéxicos como os que se presentan a continuación:

1. Reforma da presidencia da República. Neste terreo non se avanzou na rexión. A xefatura do Estado é o lugar no que se concentra toda a mitoloxía e a práctica do caudillismo do século XIX latinoamericano. Tense ao presidente por unha especie de maxistrado todopoderoso, depositario imaxinario e simbólico dos poderes do caudillo, o cal fortalece un sistema institucional fortemente presidencialista. A reforma da AP debe ter como ingrediente insubstituíble a transformación da oficina presidencial, e isto

- implica desenvolver os sistemas de información, a asesoría estratéxica e o proceso de formación das políticas públicas. O presidente non pode ser —polo menos, non pode ser só— o líder inspirado e inspirador, senón a cabeza dun dispositivo político-intelectual con aptitudes para asumir a complexidade adicional que supoñen a globalización, a descentralización, a fragmentación cidadá e unha máis ampla cultura democrática da sociedade que reclama maior participación.
2. Reforma da estrutura do Poder Executivo. Non hai unha concepción xeral sobre o número e características dos ministerios e das oficinas de maior rango dentro da AP. Non obstante, cada época histórica, en función dos obxectivos propostos, debería influír para definir as oficinas de especial relevancia. Por exemplo, ministerios que atendan aos temas sociais, de xénero, ligados ao desenvolvemento sustentable e á ecoloxía, á cultura, ás poboacións indíxenas, mostran os perfís que unha AP flexible debería ser capaz de exhibir.
 3. Reforma no proceso de formación das políticas públicas. A AP é tributaria da fragmentación do coñecemento científico e da súa especialización, o cal se revela nas diversas áreas das que se ocupa (política, económica, social, administrativa, cultural, etc.). Esta parcelación ten o seu impacto na organización das tarefas executivas e administrativas, porque non só designan áreas senón que as separan. Esta segmentación preséntase como meramente operativa, aínda que na realidade crea un terreo para que o económico-financeiro estea separado do social e, máis aínda, o domine. Este intersticio estrutural é o que impide que as políticas económicas e sociais sexan elaboradas de xeito coherente e se adoite reproducir —aínda sen procuralo— a visión do «derramo» ao campo social que debería facilitar unha exitosa política económica. Para enfrontar esta «fractura estrutural» no proceso de desenvolvemento das políticas públicas, faise necesario transformar o modo en que se conciben, formulan, executan e avalían. Requiren dotarse de integralidade (COPRE 1988: 227) a través de procesos multidisciplinares que convoquen aos altos dirixentes da AP, a xerencia cualificada e os diversos instrumentos de representación política e social.
 4. A carreira xerencial pública. No marco das reformas enunciadas, a xerencia pública debe merecer especial atención. A literatura sobre o tema insistiu en que a xerencia do Estado non é equivalente á da empresa privada, porque ten restricións e mecanismos de acción diferentes aos desta (Klikberg 1993: 441). O xerente público ten que estar dotado das capacidades e da formación necesarias para cumprir con eficiencia a xestión que a sociedade lle confía, pero un dos aspectos constituíntes dos méritos que o caractericen é o de ser tamén un *xerente político*, apto para avaliar as relacións de poder en xogo para poder intervir estratéxicamente na dirección que a consecución dos obxectivos aconselle.
 5. Impulso aos sistemas de información. A sociedade democrática non pode existir sen prensa libre e sen unha opinión pública robusta; con frecuencia escóitanse queixas sobre o papel que xogan os intereses vinculados aos medios de comunicación e as supostas e reais distorsións que o poder comunicacional introduce. Sen abordar esta discusión agora, o certo é que a forma de contrarrestar distorsións neste campo non é limitar a comunicación, senón exacerbalas; non é uniformalas, senón multiplicalas. Unha política de reforma da AP implica e esixe un vasto tecido conxuntivo comunicacional, que propende á xeración de moitos medios descentralizados nos que a sociedade civil

organizada poida ter participación, xunto a políticas destinadas a incrementar de forma masiva o acceso á Internet, coas consecuentes destrezas no campo da informática, a computación e a comunicación.

A exclusión social non é produto da man invisible do mercado, senón de accións administrativas (ou da falta delas) que configuran o día a día da exclusión. A principal exclusión, que acompaña as demais, é a dun Estado que non considera os cidadáns como os seus interlocutores e como os seus mandantes. Desde o momento en que o burócrata trata ao que está do outro lado do portelo como un non-ser, unha persoa carente de dereitos, un non-cidadán, materialízase o principio do apartamento e da exclusión. Por esta razón aquí se insiste en que a reforma da AP se debe inserir na reforma do Estado (Prats, 1998) para que deixe de ser o instrumento inmediato de control sobre os cidadáns e se converta en instrumento *ao servizo* dos cidadáns e, ao cabo, *apropiada polos cidadáns* (Morin 2004).

Como se dixo máis arriba, é unha dinámica mediante a cal o poder se redistribúe de arriba cara a abaixo, do centro cara á periferia, dos grupos que concentran o poder político cara a unha variedade de polos de atracción constituídos pola sociedade organizada.

En América Latina hai buscas en diversos sentidos; emporiso, a pesar do ruído dos últimos anos e de propostas radicais que se escoitan, o Estado segue a ser aproximadamente o mesmo. Os líderes están demasiado ocupados en desenvolver novas políticas, ás veces sen advertir que as estruturas desde as cales as formulan, e moi especialmente a rama executiva do poder público converten os bos desexos e as magníficas iniciativas nas vellas rutinas cuxo esgotamento se oculta nas bonanzas económicas.

Reformar o Estado é a tarefa de América Latina cara adiante; así poderá navegarse a turbulencia que novamente se aveciña.

Notas

¹ O ministro de Enerxía e presidente da estatal Petróleos de Venezuela, PDVSA, asegurou nunha reunión interna con empregados que «A ningún gerente, a ningún funcionario del Ministerio, a nadie de nómina, a nadie de nuestros componentes militares, a nadie de las reservas, a nadie de nadie que esté aquí en la nueva PDVSA le quede pizca de duda de que la nueva PDVSA está con el presidente Chávez. La nueva PDVSA es rojita de arriba abajo». *El Nacional*, Caracas, 3 de novembro do 2006.

² Instituto Nacional de Estadística de Venezuela

³ Citado por Ana Julia Jatar en *El Nacional*, Caracas, 24 de outubro do 2005 .

⁴ Bresser (2004) sostén que non hai diferenzas entre a reforma xerencial da AP e a reforma democrática, sometida a control social ou modelos de rendemento. Neste traballo procurábase conservar esa diferenza (Heredia, 2002) porque permite distinguir dous procesos históricos moi disímiles, o da reforma neoliberal e o da reforma democrática cidadá.

⁵ É conveniente insistir en que a reforma do Estado dentro desta perspectiva non é equivalente á reforma constitucional aínda que, eventualmente e como unha fase, puidese implicala. Nalgunhas ocasións asimilouse o tema da transformación do Estado ao da reforma constitucional porque nalgúns países da rexión así se entendeu.

⁶ Blanca Heredia (2002), no seu excelente traballo sobre a economía política da reforma, enfoca esta reforma da AP como unha dinámica de redistribución do poder entre políticos, burócratas, grupos de interese e cidadáns; é dicir, como un proceso político na súa acepción máis concreta.

⁷ Por exemplo, a reprodución dalgúns vicios do centralismo e certa propensión aos desarranxos fiscais se non hai unha regulación clara.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, David Rockefeller Center for Latin American Studies e Harvard University. 2006. *La Política de las Políticas Públicas, Progreso económico y social en América Latina, INFORME 2006*.
- BRESSER PEREIRA, L. 2004. *Democracy and Public Management Reform*. Nova York: Oxford University Press.
- BRESSER PEREIRA, L. e N. Cunill Grau. 1998. *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*. CLAD, Paidós.
- COPRE. 1989. *La Reforma Administrativa*, Tomo I, Ediciones de la COPRE
- 1988. *La Reforma del Estado, Proyecto de Reforma Integral del Estado*. Caracas.
- CORRALES, J. 2007. *The Backlash against Market Reforms and The Left in Latin America in the 2000s*. Preparado para a súa presentación no Congreso da Asociación de Estudos Latinoamericanos (setembro 5-8, 2007). Montréal, Canadá.
- HEREDIA, B. 2002. *La Economía Política de la Reforma de Sistemas de Administración de Personal Público en América Latina: Un Marco de Análisis*. Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, Tercera Reunión: La Reforma Del Servicio Civil, BID, Washington en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=626932> .
- KLIKSBERG, B. 1993. «La Gerencia Pública: un tema crítico para Venezuela», en C. Blanco (ed.). *Venezuela, del Siglo XX al Siglo XXI: Un proyecto para construirla*. Caracas: COPRE, PNUD, Editorial Nueva Sociedad.
- MORIN, E. 2004. «¿Podemos Reformar la Administración Pública?», en *Reforma y Democracia* n° 30 (outubro 2004) Caracas: CLAD.
- PNUD. 2004. *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2ª edición). Bos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- PRATS I CATALÀ, J. 1998. «Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista», en *Reforma y Democracia* n° 11 (outubro 1998). Caracas: CLAD.
- RAMIÓ MATA, C. 2001. «Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional», en *Reforma y Democracia* n° 21 (outubro 2001). Caracas: CLAD.
- ROSS SCHNEIDER, B. 2001. «La Política de la Reforma Administrativa: Dilemas Insolubles y Soluciones Improbables», en *Reforma y Democracia* n° 20 (xuño 2001). Caracas: CLAD.