



LA REFORMA DEL ESTADO EN AMERICA LATINA: OBSERVACIONES SOBRE EL CASO BRASILEÑO

*Sonia Miriam Draibe**

Para escapar de la camisa de fuerza de la estrecha y poco inteligente polarización *más Estado-menos Estado*, parte de la intelectualidad latinoamericana está buscando comprender los procesos más profundos que explicarían tanto la redefinición del papel del Estado en el desarrollo socio-económico de la región¹ como las alternativas y soluciones realistas y menos ideológicas pero comprometidas, de algún modo, con el progreso económico y con la mayor equidad social.

Sin duda, y por varias razones, no ha sido fácil realizar esa tarea. Sin pretender enunciar todas ellas recordamos que la primera es propia de la esfera de la realidad: no se completó aún

* Profesora de Ciencia Política del Instituto de Economía y Directora del Núcleo de Estudios de Políticas Públicas, de la Universidad Estatal de Campinas-UNICAMP-Brasil.

1 El término región se refiere a los países latinoamericanos como un todo, reconociendo la gran diversidad que hay entre ellos. De modo preciso, para los efectos de este trabajo, habría que considerar solamente a aquellos países que estuvieron o están sometidos a las mismas condiciones que Brasil, a simultáneos procesos de ajuste económico y de democratización.

Traducción de Alicia Ziccardi.

el ciclo de ajuste y reestructuración de las economías latinoamericanas, ni fueron plenamente reorganizadas las formas de inserción de nuestros países en el nuevo orden internacional aún en constitución. La segunda -no la última ni la de menor importancia- es propia de la esfera del conocimiento y es la relacionada con las insuficiencias de nuestros marcos teórico-conceptuales: al final, la crisis de nuestros tiempos no es sólo material; no podía dejar de afectar y desafiar los grandes sistemas analíticos de interpretación sociológica, exigiéndoles actualización, revisión, innovación, cuestión que se viene procesando muy lentamente, lo cual no deja de ser también natural. De este modo, la cuestión del Estado en América Latina -y en cada uno de sus países- recibe un tratamiento aún bastante limitado, prisionero de debates cuyos términos parecen viciados por posiciones de ataque y defensa, casi siempre desprovistas de sentido.

Nuestro trabajo refleja esas limitaciones, pero también la voluntad de integrar el esfuerzo de comprensión al que tantos se dedican hoy. Por eso mismo, antes de examinar el caso brasileño, creemos útil presentar, en la primera parte, una rápida incursión en el campo metodológico pertinente al análisis de la reforma del Estado, con vistas a establecer una base conceptual común.

I

1. Reforma del Estado: observaciones metodológicas suscintas sobre la especificidad de la relación reforma de las políticas - mayor efectividad del Estado²

En América Latina, en la última década, el Estado integra la agenda de discusiones de las reformas estructurales. De manera más precisa, hay una *agenda de reformas* que moviliza, desde los años ochenta, tanto el debate como las iniciativas de los gobier-

2 Parte de estas ideas están desarrolladas en *Metodología de análisis comparativo de programas sociales*, trabajo presentado por la autora en el Seminario Proyecto Regional sobre Reformas de Políticas para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe, realizado por CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 1991.

nos de la región, y en la misma el Estado ocupa una posición central. De hecho, los dos procesos más profundos de reestructuración -el ajuste económico y la democratización del sistema político- han exigido modificaciones sustantivas en prácticamente todos los planos de las *policies*, o sea, en casi todas las dimensiones de la presencia y actuación del Estado.

Pero tal conocimiento no nos debe llevar a perder de vista el núcleo de la reforma del Estado -o si se quiere, de la redefinición de su papel en la sociedad -y en la economía, por supuesto-: se trata del problema de la recuperación y elevación de la eficacia de las políticas públicas, inmovilizadas, minadas o anacrónicas por la propia gravedad de la crisis. En verdad, lo que se quiere comprender, al final, es la naturaleza de las estrategias de reforma del Estado que tienen como objetivo el aumento de su eficacia, tanto para enfrentar la crisis como para capacitarse mejor, modernizándose, para responder a las demandas sociales y políticas impulsadas por los movimientos de transición democrática. Por tanto, nos parece conveniente enfatizar los términos de la relación *reforma y mayor eficacia y efectividad de las políticas públicas*, para extraer de ahí algunas otras indicaciones no tanto de métodos, como de parámetros de análisis.

La reconstitución de un movimiento dado de reforma de políticas incluye antes que nada la reformulación de las *estrategias* elaboradas y seguidas por los actores más importantes involucrados en el proceso, lo que significa un estudio de las *decisiones cruciales* y del *campo de conflictos y tensiones* en que ocurre, considerada cada etapa del proceso de reforma y de su realización. En otros términos, y para la economía de la exposición, estamos sugiriendo que se tome cada *policy* como portadora de estrategias -ya que se quiere privilegiar la reforma- y que se entienda por estrategia un modelo posible de ser aprehendido en el flujo de las decisiones de actores y/o organizaciones.

Si las estrategias de reforma de las *policies* son elaboradas en vistas a la mayor eficacia y eficiencia de la acción pública, entonces debemos enfatizar, de acuerdo con Chandler,³ tres niveles de cuestiones pertinentes que deben ser observadas en el análisis:

a) los *dilemas* puestos de los actores en un esquema organizacional en transformación o, en otros términos, las alternativas

para viabilizar metas estratégicas con algún grado de eficacia y en ambientes que admiten algún grado de previsibilidad. Las *decisiones cruciales* a que nos referimos se relacionan con tales dilemas y alternativas, así como con el campo de tensiones en que se definen.

b) la necesaria correlación entre *estrategia X estructura organizacional X eficacia*. La tesis subyacente es que: en organizaciones complejas -como acostumbra a ser los aparatos de políticas públicas-, cualquier mejoría en su eficacia se torna imposible sin que la forma organizacional acompañe las estrategias y los cambios por ellas impuestas, como condición para lograr las metas -de mejoría de la eficacia.

Aquí se introduce la difícil, obstinada y reiterada cuestión de cómo concebir y cómo medir la eficacia del sector público, principalmente en aquello que lo diferencia del sector privado *resultados, producción, productividad, eficiencia y eficacia*, particularmente cuando se trata de la política social, ya que son cuestiones extremadamente difusas y muy poco consensuales. Pero las propuestas de reformas de políticas públicas generalmente incluyen, conceptualmente o en la práctica, alguna forma de concebir eficacia y eficiencia, así como explicitan los modos y mecanismos que se conciben para alcanzarlas. La mayoría de las veces, las discusiones propuestas sobre estatización *versus* privatización de la producción y operación de los servicios y empresas públicas, o por lo menos la introducción de criterios mercantiles en su distribución, son presentadas como alternativas para la mayor eficacia y eficiencia de la acción pública, obviamente, dados ciertos principios de justicia social a los cuales se adhiere como punto de partida.⁴

c) los proyectos de reforma incluyen una necesaria definición estratégica de cómo alcanzar más eficazmente *usuarios*, social y territorialmente diferenciados, lo que significa desde luego la elaboración de estrategias de expansión, crecimiento y diversifi-

3 Chandler. A. *Strategy and structure*, Chicago: MIT Press, 1967.

4 Para una discusión sobre éstas y otras cuestiones, inclusive las de evaluación de resultados, véase Franco, R. y Ernesto Cohen. *Evaluación de proyectos sociales*, ILPES/CIDES. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

cación. Significa también concebir y gestar formas de organización permanentes y flexibles, que admitan diferentes modos de alcanzar *usuarios*. En general, esta cuestión aparece en las estrategias de reforma referidas a las tecnologías de producción y distribución de servicios públicos. Las cuestiones de la relación entre clientelas/operadores de servicios, así como la de las características diferenciales de los aparatos administrativo-institucionales, se refieren también a esas dimensiones de las estrategias. Lo que nos interesa, la reconstrucción de los procesos de reformas de políticas públicas, en este plano, debe incluir la reconstitución de las estrategias involucradas de crecimiento, expansión y diversificación de los servicios, así como las formas organizacionales que se juzgan las más adecuadas para acoger tales objetivos en el presente inmediato y en el futuro.

Obviamente, las tentativas de reformas de las políticas y programas públicos no ocurrieron en ambientes ideológicos vacíos, neutros, ni dejan de indicar, más o menos explícitamente, los *tipos* de eficiencia estatal que se pretendía alcanzar. Una reflexión que intente recuperar estas tentativas deberá, en lo referente a la relación *reforma de las políticas X mayor efectividad del Estado*, referirse concretamente, a determinados *parámetros* y principios de eficiencia, no teóricamente elaborados, sino aquellos que concretamente han estado en la agenda latinoamericana de las reformas del Estado.

Sin ninguna pretensión de organizar una exhaustiva lista de aquellos parámetros o indicadores de mayor eficiencia, vamos a señalar por lo menos los más corrientes y sobre todo más comunes a la mayoría de los países.

a) Parámetros de mayor eficiencia de los programas vistos desde el ángulo de las motivaciones económico-financieras de reforma del Estado:

- alteraciones del volumen del *gasto* y del costo de los programas: reducción, elevación, reestructuración, etcétera;
- alteraciones de ingresos específicos de cada programa: supresión/introducción o elevación/rebaja de alícuotas; impuestos, tasaciones fiscales y parafiscales;

- privatización de los servicios públicos: transferencia -incluyendo la venta- en propiedad privada de los establecimientos públicos;
- cese de los programas públicos y el desentendimiento del gobierno de algunas responsabilidades específicas -*privatización implícita*-; restricciones -en volumen, capacidad, calidad- en servicios públicamente producidos, conduciendo la demanda hacia el sector privado -*privatización por atribución*-;
- financiamiento público del consumo de servicios privados, a través de la contratación, reembolso o *indemnización* de los consumidores, *tickets* y *vales* con pago directo a los proveedores privados, etcétera;
- formas de desregulación o desreglamentación que permiten la entrada de firmas privadas en sectores antes monopolizados por el gobierno.⁵

Veáse que la privatización es entendida en un sentido amplio, incluyendo todos los tipos de alteraciones de la relación Estado-sector privado lucrativo-sector privado no lucrativo, en detrimento del espacio y papel anteriormente ocupado por el primero. Están incluidas en esta lista, tanto formas de la producción o del consumo -mayor carga financiera sobre el usuario- como ambas. Refiriéndose principalmente a las dos categorías intermediarias -que incluyen principalmente privatización de la distribución en el nivel de inspección- Bendick entiende que un modo de clasificarlas sería aquel que, teniendo en cuenta el destino y el grado del financiamiento público de la distribución de los servicios, distingue dos tipos. El primero: privatización de la distribución en sentido estricto, cubre todos los mecanismos en los cuales tanto los medios de financiamiento del usuario como los medios de distribución de los bienes y servicios dejan de ser responsabilidad gubernamental -*government load-shedding*.

Ejemplos de esta forma serían las reducciones de presupuesto, la movilización de la cooperación voluntaria de la comunidad, la reducción y/o ajuste de la demanda por la introducción de

5 Starr, P. "The meaning of privatization", en Kameron, Sheila, Kahn, Alfred (ed.). *Privatization and the welfare State*. New Jersey: Princeton University, 1989. pp. 24.

algún tipo de pago por parte del usuario *-fees, tickets* moderadores etcétera. El segundo se refiere solamente a la privatización de la distribución de bienes y servicios, financiados -la producción y/o consumo parcial o total por fondos públicos, *empowerment of mediating institutions*. Aquí, los ejemplos incluirían mecanismos de reembolso al usuario, contrataciones de servicios particulares, subvenciones y subsidios, relaciones público/ privado, etcétera.⁶

b) Parámetros de la mayor eficiencia de los servicios públicos vistos desde el ángulo de las motivaciones administrativo-institucionales de mayor accountability del gasto:

- desconcentración y descentralización del poder de decisión, de la gestión, operación y control de los servicios públicos;
- municipalización -o localización- de los servicios públicos;
- integración y armonización de los servicios públicos, con miras a suprimir altos índices de fragmentación y superposición de programas;
- modernización de los patrones de gestión de los sistemas y subsistemas administrativos operadores de programas y servicios públicos, -incluyendo la informática-;
- introducción de mecanismos modernos y participativos de control de la burocracia *ombudsman*, etcétera.

c) Parámetros de la mayor eficiencia de los programas y servicios públicos vistos desde el ángulo de las motivaciones democratizantes y del aumento de la equidad:

- universalización de los programas o reorganización de la relación selectividad-universalismo o focalización;
- expansión y extensión de la cobertura de los programas;

6 Refiriéndose a los múltiples mecanismos y arreglos posibles en los movimientos de privatización en ambos sentidos, Bendick cita una encuesta que identificó: contratación, franquicias, subsidios, subvenciones, reembolsos, voluntariado, autoayuda, introducción de nuevas regulaciones y tasaciones, estímulo y ampliación de la autoridad de firmas privadas, reducción y/o ajuste de la demanda de servicios a través de la introducción de algún tipo de pago de los consumidores, aunque sea parcial *-fees, tickets* moderadores-, búsqueda de auxilio temporal del sector privado: formación de asociaciones público-privadas para la explotación de los servicios. Cf. Bendick, Marc.

- disminución o supresión de formas regresivas internas -a los propios programas- de distribución de beneficios sociales;
- introducción de formas organizacionales de democracia participativa en el diseño de los programas -consejos, comisiones, etcétera, incluyendo la participación de los usuarios y de las organizaciones de la sociedad civil.

Obviamente, cada parámetro o indicadores del tipo de los arriba citados incluye variación de grados y movimientos inversos a los señalados, en dirección a sus contrarios. El análisis concreto es el que deberá dar cuenta de esos matices.

2. Las principales dimensiones del análisis de la reforma del Estado

La dimensión institucional, la dimensión financiera y los actores y su matriz de conflictos constituyen los ejes fundamentales a ser considerados en la reflexión sobre los procesos de reforma del Estado.

a. La dimensión institucional

Las reformas de las políticas y programas públicos incluyen transformaciones de intenciones de política *-policy intention* en acciones y programas. Ahora, en este movimiento de transformación, es bueno recordar de acuerdo con March y Olsen, que hay *institutions matter*.⁷ Podríamos apoyarnos en tal afirmación para recordar que los arreglos y marcos institucionales, las normas y la estructura burocrático-administrativa de los aparatos del Estado son de crucial importancia para el desarrollo, despliegue y desdoblamiento futuro de los proyectos de reformas. En otras palabras, las reformas no se dan en un medio vacío, ocurren y están condicionadas por su medio específico: el institucional. En su formalidad, el medio institucional "traduce a sus términos el proyecto de reforma, establece fuertes condicionantes para su temporalidad, e impone los contornos en los cuales se definirán

7 March, J. y J.Olsen, *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*, New York: The Free Press, 1989.

y redefinirán todos los principios estructuradores del programa que se quiere reformar: desde su financiamiento hasta la prestación de servicios y los modos de control de su realización. Según estas observaciones, la reconstitución del proceso de reforma de un programa dado debe no solamente reconstituir el diseño institucional -burocrático-administrativo, así como legislativo y normativo- del nuevo programa, sino también y sobre todo, el medio institucional, más general, en que tal reforma se procesa.

De acuerdo con Lowi, se puede argumentar más firmemente afirmando que no solamente las instituciones son importantes, en tanto *different kinds of policies matter*.⁸ Para ejemplificar, tomemos las propuestas de reformas en el campo de la política de salud. Aquí, importa considerar la naturaleza más general del sistema institucional que condiciona e influye al programa en cuestión: la existencia de un Servicio Nacional de Salud o de un Servicio Nacional de Seguros u otros tipos; la calidad de los servicios, pública o privadamente financiados, o de estrategias preventivas o curativas; la cobertura más o menos extensiva de los servicios y/o de los seguros, los esquemas de reembolso del gasto individual o familiar en salud. Según Altenstetter, todos esos son *argumentos* para la emergencia, propuesta, realización, al mismo tiempo que límites, para la reforma del programa en cuestión.⁹

La institución como *actor* genérico que practica una política institucional activa, así como los específicos actores institucionales son considerados más adelante. De todos modos, vale la pena subrayar dos aspectos importantes del análisis institucional, cruciales para comprensión de las *policies*. Por un lado, las características de la *cultura de la institución* y el peso relativo que tiene la resocialización de los actores en la definición del cuadro cognoscitivo en el interior del cual se concibe la política. Por otro, los feudos y jurisdicciones particulares que grupos de actores burocráticos logran establecer, en sus relaciones con actores externos al sistema de políticas.

8 Lowi, Theodore. "Four systems of policy, politics and administration", en *Public Administration Review*, 32 (4), 290-310.

9 Altenstetter, Christha -Nos inspiramos en su texto para las referencias a March, Olsen e Lowi. *op.cit.* pp.2.

b. La dimensión fiscal-financiera

Los programas y servicios públicos se apoyan en una estructura de ingresos dada y en determinado volumen, composición y destino del gasto de recursos. Estos en general, pueden tener un doble origen: tributos o contribuciones sociales. Los tributos son pagados por toda la población; las contribuciones sociales, por lo general, son pagadas por empleados y empleadores, a través de un porcentaje sobre la nómina y/o la ganancia de la empresa -o el valor agregado-, destinados a financiar particularmente algunos beneficios sociales concebidos como seguros.

Hay ciertas características de los ingresos y del gasto que, en general, indican la naturaleza más íntima de los programas y principios de justicia que los presiden: el carácter regresivo o progresivo con que los ciudadanos pagan los servicios sociales, así como el del gasto social con que el Estado los atiende.

En economías marcadas por bajos salarios, alto grado de exclusión del mercado de trabajo, fuertes tradiciones y cultura de alta inflación, los recursos destinados a financiar el gasto público, principalmente social, tienden a estar marcados por fuertes oscilaciones, indicando una fuerte sensibilidad respecto al comportamiento de la economía. Y esto es válido para aquellos recursos financiados por contribuciones fijadas sobre los salarios y la nómina, pero también lo es para recursos de origen fiscal dado, entre otras cosas, el impacto corrosivo que la inflación suele provocar sobre los ingresos públicos.

Creemos que éstos son los parámetros más importantes para ser considerados en el análisis de las reformas de las políticas públicas, en su dimensión fiscal-financiera: además de las estimaciones clásicas de la estructura tributaria, la reconstitución de los esfuerzos de ajuste fiscal deben considerar la relación de recursos de origen fiscal *versus* contribuciones y esquemas de seguros; lo progresivo o regresivo de los ingresos y del gasto; la mayor o menor sensibilidad de las fuentes de financiamiento de los programas públicos, particularmente los sociales, las oscilaciones de la economía.

c. *Actores y estrategias: campo de intereses, conflictos, negociaciones y decisiones*

Una política gubernamental tiene la naturaleza de un proceso, en el cual intervienen múltiples actores, portadores de distintas percepciones y que disponen de iguales recursos de poder, con los cuales se confrontan y organizan -o no- consensualmente las decisiones. Eso es bastante conocido, así como lo es la gran dificultad de reconstituir sintéticamente y con inteligencia el proceso de la política, los intereses fundamentales que en él actúan y, por lo tanto, el campo de confrontación y negociación entre los actores fundamentales que actúan en este movimiento. Seguidamente, corriendo el riesgo de realizar simplificaciones poco afinadas, presentamos algunas indicaciones y sugerencias para el análisis.

En primer lugar, está el problema de indentificar actores fundamentales, entre los muchos actores que intervienen en las políticas. Pierre Muller presenta un esquema sugerente: "Una política no existe realmente sino a través de actores concretos que entran en relación entre sí -enfrentándose cuando es necesario- en ocasión de su elaboración o de su realización". Tales actores o *mediadores* ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones en la medida en que, en última instancia, son ellos los que formulan el *cuadro intelectual* en el seno del cual se desenvuelven las negociaciones, los conflictos o alianzas que conducen las decisiones.¹⁰ En otras palabras, son actores aquellos que responden, en el proceso de políticas, por las funciones de articulación del campo cognoscitivo y del campo del poder. En el plano de la *dimensión intelectual*, son los responsables por la construcción de la visión de mundo que determina la *percepción* con que otros actores secundarios intervienen en el sistema de decisión; en el *plano del poder*, son los articuladores de la *-nueva- jerarquía* que se instaure entre los contendientes, inclusive de la imposición de uno de los grupos como *líder* en el centro del sistema de la *policy*.¹¹

10 Muller, Pierre, *Les politiques publiques*. París: Preses Universitaires de France, Col. Que Sais-Je, 1990, pp.50.

11 *Idem*, pp.60.

Se sabe que, en general, es grande el número de actores que intervienen en el proceso y en las etapas de la política -en nuestro caso, en los procesos de reforma de las políticas. La referencia anterior auxilia -en el sentido de privilegiar en el análisis- aquellos actores que efectivamente cumplen funciones principales, tanto en el plano intelectual como en relación a la dimensión del poder, posibilitando la identificación del grupo que asume la hegemonía en el centro de un sector o área política.

Siguiendo las observaciones de Muller, es posible distinguir tres categorías de actores en función de los recursos sociales que generan y, por lo tanto, en función del tipo de legitimidad principal de que gozan en el proceso de la política:

- los *profesionales*, representantes de grupos sociales estructurados en torno al ejercicio de una función o profesión: médicos, profesores, arquitectos, trabajadores sociales, etcétera.
- los *administradores*, técnicos y burócratas que se definen por su capacidad de gestión sobre la coherencia global de los sistemas de decisión: el ejemplo típico de esta categoría sería el planificador o el economista ocupando una posición estratégica en puntos de intersección de redes de decisión público/privadas, pesando sobre la definición más global de las políticas.
- finalmente, los *electos*, actores/mediadores que, principalmente en los tiempos actuales, han ocupado una importante posición en los sistemas de políticas, particularmente a nivel local, combinando la lógica de la administración y de la legitimidad política.¹²

Makku Kiviniemi¹³ propone, por otro lado, que se distinga entre *actores gubernamentales* y *actores no gubernamentales*, examinando para cada uno de los grupos algunos atributos y características con que intervienen en el proceso y en las diferentes etapas de políticas. De esta forma:

12 Muller, P. *op.cit.* pp. 63- 65.

13 Kiviniemi, Makku -"Public policies and their trayects: A typological elaboration of the concept of implementation". Mimeo. IPSA, 1985.

d. Actores gubernamentales

En general es el alto *staff* de la administración, el funcionario de carrera y miembros del congreso. Los atributos principales a ser tenidos en cuenta son:

- niveles de calificación y de actuación -técnicos, burócratas, burocracia de *street level* ocupando diferentes funciones: formuladores, decisores, realizadores de políticas-;
- recursos -normas y dispositivos legales, disposición sobre presupuestos, fondos, personal, etcétera-;
- recursos institucionales -característicos de las organizaciones en que trabajan-;
- formas de acción.

e. Actores no gubernamentales

En general estos actores están constituidos por grupos de presión o de interés; sindicatos; académicos, investigadores y consultores; participantes de campañas y movilizaciones; partidos políticos; opinión pública. Los atributos que pesan más en la política son los siguientes tipos:

- ideas/valores de los actores no gubernamentales -pro y contra de las políticas-;
- recursos -de poder- de que disponen y con los que intervienen en los embates -recursos *fuertes* o *débiles*-;
- acción e interacción de los actores no gubernamentales entre sí y con actores gubernamentales.

Dado el juego de valores y recursos, se puede tener un campo de fuerzas en el cual se distribuyen los siguientes tipos de reacciones:

- cooperación (recursos fuertes/valores pro-política);
- oposición (recursos fuertes/valores contra-política);
- conformidad (recursos débiles/valores pro-política);
- desinterés (recursos débiles/valores contra-política).

Las dimensiones de las políticas, particularmente las referidas a la institucionalidad y a la dinámica de los actores serán más precisamente reconstituidas cuanto más directamente estuvie-

ran relacionadas con las etapas de las propias políticas: *formación de la agenda, elaboración de las alternativas, elecciones y decisiones, realización*.¹⁴

Particularmente, en los procesos de reformas de políticas que nos interesan, la reconstitución de la *formación de la agenda pública* y de los principales actores que en ella participan es de importancia crucial, ya que ahí son definidos los cuadros conceptuales y cognoscitivos, a partir de los cuales las alternativas de políticas son concebidas y las decisiones son encaminadas. Para la reconstitución de la agenda de reformas en América Latina, parece valioso recordar tres tipos que la misma puede asumir, separada o simultáneamente:

- la *agenda sistémica* o *agenda no gubernamental*, que es, en última instancia, el conjunto de temas que, a partir de un momento dado y apoyado en movimientos sociales y movilizaciones, sensibilizan a la opinión pública, reclamando una acción gubernamental -lo mismo se puede decir de la formación de la agenda no gubernamental referente a una reforma dada de un programa o una política-;
- la *agenda gubernamental* que constituye una lista ya depurada de temas que de algún modo merecen la atención del gobierno;
- finalmente, la *agenda decisoria* o *agenda política* que está constituida por el conjunto de los asuntos y temas que son objeto de decisión -o no decisión- del gobierno. Es parte de las tareas de la reconstitución de las reformas indicar los movimientos y principales actores responsables por el pasaje de una a otra agenda de temas particulares de las políticas.

En los procesos de reformas de las políticas públicas, una correcta reconstitución de la formación de las agendas y de los actores que de ella participan constituye de por sí una buena garantía para el análisis del sistema de decisiones cruciales involucrado. Tal vez el gran desafío que debe enfrentarse es el de la reconstitución del

14 Para las observaciones siguientes, véase Kingdom, W., John. *Agendas, Alternatives and public policies*. Boston: Brown and Co., 1984; Cobb, W.R.; Elder, V. Ch. - "The politics of agenda building: an alternative perspective for modern democratic theory", en *Journal of Public Policy*, 1971.

proceso de *ejecución de las políticas* -o del programa de reformas- es en general en el proceso de ejecución que ocurren los grandes distanciamientos entre lo proyectado y lo efectivamente puesto en marcha, pero tal proceso se desarrolla principalmente en el interior del aparato del Estado, la mayoría de las veces manifestando gran obscuridad y resistencia para su conocimiento, principalmente, en lo referido a la acción de actores específicos.

El importante estudio del proceso de ejecución¹⁵ de un programa de reforma, es la reconstitución de lo que permanece y de lo que efectivamente cambia, dinámica que incluye un buen conocimiento de los mecanismos de defensa corporativistas -de las burocracias y de los cuerpos profesionales- o de la presencia de mecanismos clientelistas y patrimonialistas en la distribución de los beneficios sociales -relación del proceso de ejecución con el sistema político.

En el estudio sobre las reformas de las reformas institucionales ensayadas o llevadas a cabo en Brasil recientemente, estas consideraciones, preconceptos y conceptos metodológicos, serán observados en la medida de lo posible; de cualquier manera, su enunciación permite al lector localizar las cuestiones que nos preocupan y el modo de tratarlas.

II

Brasil se aproxima a aquellos países latinoamericanos en los cuales la cuestión de la reforma del Estado está vinculada a dos movimientos simultáneos, que producen efectos recíprocos: la crisis económica y el proceso de democratización, ambos en curso desde finales de los años setenta. Dicho de otra forma, sería imposible examinar las idas y venidas de las reformas institucio-

15 Las observaciones sobre el proceso de ejecución están basadas principalmente en Elomre, R.E. "Backward Mapping: Implementation research and policy decisions". *Political Science Quarterly*. Winter 1979/1980; Van Metter, D. y Van Horn, Carl. "The policy implementation process", en *Administration and Society*. No.6, 1975; Bardach, E. *The Implementation Game*. MIT Press; Cambridge, 1978; Grindle, Mariles. "Policy content and context in implementation", en *Politics and policy implementation in the third world*, 1979.

nales brasileñas si el foco de atención se desviase hacia, uno u otro, de estos profundos movimientos contemporáneos de reestructuración de la sociedad. En este trabajo, tanto en relación a los *diagnósticos* como a las *reformas* ya encaminadas tendremos en cuenta esos dos procesos entrelazados.

1. El Estado en la agenda de reformas

Si pudiéramos la cuestión de la reforma del Estado en el cuadro dinámico de los procesos económicos y socio-políticos de los ochenta, tal vez pudiéramos decir que, en aquellos años, más particularmente en el final de la década, se tornó cada vez más claro, casi consensualmente reconocido, que el Estado brasileño sufría una enfermedad profunda, que exigía una terapia de tipo quirúrgica. Nunca se repitió tanto la tesis del *Estado en crisis*.

Ya en el inicio de los años ochenta, la transición política en curso había aclarado, hasta cierto punto, las dificultades del sistema político y de gobierno de aquel régimen autoritario en descomposición. Al iniciarse el gobierno civil, en 1985 y hasta 1986, un cierto optimismo prevaleció cuando aún se pensaba que cambios de rumbos y ritmos, junto a la democratización de las formas de gobernar y hacer política, pudiesen superar y enterrar lo que parecía ser, antes que nada, las características del régimen moribundo. En este plano, la tesis que prevalecía era la de la necesidad de suprimir los obstáculos que el autoritarismo había impuesto a la institucionalidad del Estado.

Estábamos aún en el tiempo de la *agenda de transición*, que equilibraba el programa de reformas estructurales de forma democrática y con fuerte contenido de equidad y justicia social.

Creemos que para un amplio sector de la sociedad, el fracaso del Plan Cruzado, en 1986, fue acompañado también del penoso reconocimiento de que no sólo el régimen anterior se había descompuesto; el propio Estado heredado del autoritarismo estaba en crisis: su forma material, su armazón burocrático-administrativo, su patrón de regulación, los mecanismos más resistentes de su relación con la sociedad, todo eso estaba en crisis, pero poco había cambiado. La única y tenue esperanza que quedó fue que, la nueva Constitución, en proceso de

elaboración hasta 1988 fuese capaz de iniciar, por lo menos, la recomposición que se requería.

Sin embargo, en los dos últimos años de los ochenta -al término de la administración de Sarney- se reforzó la visión negativa de que cambiaba el régimen pero sin que se tocara la estructura viciada del Estado. En otras palabras, la ampliación de la democracia política y el simultáneo agravamiento de la crisis económica habían mostrado, desde el inicio de la década, las dificultades crecientes del Estado brasileño; con el fracaso del Plan Cruzado, se agotó también el optimismo que concebía como posible recomponer y reinstalar, con aquel Estado, un modelo de desarrollo con fuerte contenido social, a través de políticas apoyadas en la creciente intervención estatal. La *reforma del Estado*, ahora concebida en términos más globales, pasó a integrar la agenda sistémica; pasó a constar de las propuestas y programas de gobierno presentadas en las elecciones presidenciales de 1990, componiendo actualmente, en la retórica, la agenda gubernamental, pero de un gobierno que redujo el programa de reformas a un vacío del recetario neoliberal de modernización.

Ensayos de ajustes macroeconómicos y reformas institucionales han sido intentados desde el inicio de los años ochenta. Entre 1982 y 1991, fueron intentados siete programas de ajuste: el programa Delfim, el Plan Cruzado, el Cruzado II, el Plan Bresser, el Plan verano, el Plan Collor y el Plan Collor II, desdoblados en la institución de cuatro monedas, cinco congelamientos de precios, 14 políticas salariales, 18 cambios en las reglas de cambio, 54 tipos de control de precios y 19 decretos sobre austeridad fiscal.¹⁶

Teóricamente, ya hubo programas de reforma administrativa, fiscal, financiera, comercial -con el sentido de apertura de la economía-, del patrimonio público -las privatizaciones- y de los programas sociales, particularmente la previsión social.

No es nuestra intención realizar un estudio detallado de esas medidas, pero vale la pena registrar que el país entró en los años noventa arrastrando problemas de la misma naturaleza que

¹⁶ Según *inventario* de Eduardo Giannetti de Fonseca, Folha de Sao Paulo, 5 de mayo de 1992.

aquellos del inicio de los ochenta: el retorno a altísimas tasas de inflación y la búsqueda de la estabilización a través, ahora, de los más ortodoxos instrumentos de política económica, produciendo ya insoportables costos sociales. Se ensaya un reajuste fiscal, sin que se prevea en el horizonte una solución razonable para este campo tan fuertemente marcado por conflictos y resistencias. Con lentitud, de modo ciego y sin directivas claras, se realiza un programa de privatizaciones que, al final, desemboca en una inesperada solución, los grandes fondos de pensiones de las empresas estatales comprando acciones de las empresas privatizadas. Una llamada apertura de la economía -la reforma comercial- en ausencia de una política industrial decidida, resulta mucho más una amenaza para los sectores industriales establecidos que la introducción responsable de mecanismos promotores de la competitividad. En el campo administrativo, además de las medidas específicas de desburocratización -en el pasado- y de desregulación -actualmente-, lo que efectivamente ocurrió fue una reforma administrativa escandalosamente abortada, ya revertida por completo. Finalmente, en el campo de los programas sociales, la implantación de la reforma del sistema de salud encuentra obstáculos cada vez más serios; en el caso de la previsión social, después de reformas generosas introducidas por la Constitución de 1988, lo que se verifica penosamente es la casi imposibilidad de ejecutarlas, situación ocasionada por un sin número de propuestas de privatización o de complementación del sistema público.

En otras palabras, las reformas no se procesan y es esa situación la que llama insistentemente la atención de los analistas, desafiados a entender mejor la crisis, pero también las fuertes resistencias presentes en el interior mismo del Estado. Los próximos items estarán dedicados a esta temática.

2. Los diagnósticos de la crisis del Estado

La gran mayoría de los estudios sectoriales de políticas públicas en Brasil insisten, desde hace tiempo, en las características nefastas del marco material-institucional del Estado, el cual

estaría comprometiendo su desempeño. Revisemos rápidamente esa dimensión del diagnóstico.

En primer lugar, se señala el problema del *tamaño del Estado*. En la tesis, se afirma el *gigantismo* de la máquina estatal, medido ya sea por el número de funcionarios y por el peso de los salarios del personal en el presupuesto público, como por el número de órganos públicos; ambas dimensiones pesan desmesuradamente en el déficit público. En Brasil se repitió *ad nauseam* que el *Estado es demasiado grande*.

En segundo lugar, casi como consecuencia de lo primero, está la cuestión de la *mala organización* del Estado. Como consecuencia del gigantismo y de las irrationalidades de su crecimiento, el armazón material del Estado está marcado por superposiciones de competencias, por incoherencias, por una fuerte fragmentación institucional, en el nivel federal, y más aún cuando se consideran los tres niveles de gobierno.

Se señala seguidamente que aún en el plano organizacional la cuestión de la *autonomización* institucional convive con un grado de centralización de los recursos financieros en el nivel federal, que es inconveniente. La hipercentralización que, en el caso brasileño, redundó en la desfiguración de nuestra estructura jurídica federativa, con una concentración de funciones, competencias y recursos, en manos del ejecutivo federal y en detrimento de los Estados y municipios. La reforma tributaria, incluida en la Constitución de 1988, trató de corregir las más graves distorsiones, en lo referente a los impuestos y a las transferencias fiscales entre niveles de gobierno.

Más recientemente, se insiste en la tesis de que le falta al Estado brasileño *capacidad gerencial*, funcionando con un estatuto jurídico anacrónico, inhibido por formas ultra arcaicas de control, meramente formales y, finalmente, por la calificación del cuerpo de funcionarios. Es principalmente ese *patrón gerencial anticuado* el que indica el atraso de nuestro Estado, la ausencia de modernidad en su funcionamiento, así como también la definición de sus funciones. Es posible relacionar aquellas características de superficie a otras *dinámicas*, más propias del funcionamiento del Estado brasileño.

Tal vez la más general de las características negativas del funcionamiento estatal sea la relacionada a la *ineficiencia, ineficacia y el desperdicio* de las acciones públicas. En resumidas cuentas, insistentemente se ha dicho que, en Brasil, las políticas públicas no alcanzan los objetivos que persiguen y por eso son ineficientes, usan mal los recursos y destruyen parte de ellos en inversiones indeseables, distantes de las finalidades, revelando por lo tanto ineficacia. Las políticas sociales son aquellas que más apropiadamente sirven de ejemplo: el gasto social, estimado entre 15 y 18 por ciento del PIB, si bien no es tan bajo, es sin embargo altamente regresivo, además de incurrir en actividades-medios -cuando no fraudulentas o corruptas- del orden del setenta u ochenta por ciento.

Existe una particular ineficacia en las acciones estatales que debe ser subrayada y es la relacionada con la pérdida de capacidad de intervención de los instrumentos de política económica. En otras palabras, hay una suerte de agotamiento del *tipo, modelo, patrón* de intervención, algo así como la pérdida de capacidad de coordinación macroeconómica a través de los instrumentos conocidos y rutinarios del Estado. El fracaso de los sucesivos planes de ajuste sería indicativo de esa situación.

Esa misma característica, tomada ahora en sus términos más amplios, estaría significando una *pérdida de la capacidad de gestión* del Estado, que proviene de sus características organizacionales pero principalmente de sus crisis fiscal y de la deuda, que inmoviliza sistemáticamente los instrumentos de política económica, minando así las capacidades y energías del Estado nacional. Los crónicos problemas de financiamiento del sector público, prisionero de una estructura fiscal arcaica y una carga líquida decreciente, indicarían sintomáticamente esta situación.

Finalmente, ahora ya puesto en términos de la ideología neoliberal, está el diagnóstico de que en Brasil se procesó una indebida *estatización* de la vida social y que, por lo tanto, la sociedad estaría afixiada por el Estado, en sus energías y capacidades. Nuestro mercado estaría sometido a amarras, desapropiado, por el Estado todo poderoso de lo que fue, en sus energías y mecanismos dinámicos, un Estado interventor que, por un lado,

habría llevado a extremos la reglamentación y por otro, al proteccionismo económico -de los incompetentes.

No hay aquí espacio para discutir cada una de esas dimensiones del diagnóstico de la crisis del Estado brasileño, mucho menos para ilustrar con datos empíricos, todas y cada una de ellas. Pero algunas precisiones son necesarias.

Los diagnósticos, vistos en conjunto, apuntan que es un Estado *simultáneamente fuerte y débil*, y eso es rigurosamente verdadero, en el caso de Brasil. Tampoco es novedad. Probablemente la crisis puso al desnudo, agravándolas, muchas de las deficiencias ya presentes en su estructura, desde que el Estado brasileño asumió su forma más madura, después de consolidada la industrialización de final de los años cincuenta y las reformas institucionales de los años sesenta.¹⁷

Nuestro Estado seguramente no es grande y fuerte cuando es visto a través del número de sus funcionarios. Por el contrario, como señala Guilherme do Santos, en comparaciones internacionales, Brasil no ocupa una posición destacada; sólo el 9 por ciento de la PEA está en sector público, contra índices del 30 al 50 por ciento en países del mismo nivel de ingresos per cápita en el área de la OCDE.¹⁸

El diagnóstico de la estructura burocrático-administrativa indica, en verdad, un alto grado de *subdesarrollo institucional*, tanto por el arcaísmo de los mecanismos de acción y control puestos a disposición del Estado, como por el fuerte proceso de deterioro de la calidad de los servicios públicos, de destrucción de las carreras funcionales, del deterioro salarial, de la precariedad del empleo y del estatuto de los funcionarios. En los tres niveles de gobierno, lo que encontramos son *staffs* o segmentos contratados sin concursos ni verificación de competencia y méritos, ocupando lugares principalmente en actividades-medios y parcamente en actividades-fines. Por eso, es correcto el diagnós-

17 Sobre el proceso de constitución del Estado en Brasil, véase mi libro *Rumos y metamorfosis, Un estudio sobre a constitucao do Estado e as alternativas da industrializacao no Brasil*, S. Paulo: Paz e Terra, 1985

18 Guilherme do Santos, W. Conferencia, Fundap. 1990, mimeo.

tico que subraya al mismo tiempo el exceso y la carencia de personal en la administración pública.

Finalmente, los administradores públicos insisten cada vez más en el hecho de que, si es verdad que hubo estatización de la vida social, es necesario examinar la otra cara de ese fenómeno, que es la *falta de iniciativa e innovación por parte de la sociedad y en dirección al Estado*. No todo el asociativismo que caracterizó al país en los años ochenta fue capaz de devolver a la sociedad brasileña energía y capacidad de iniciativa para realizar colectivamente y como sociedad, lo que el Estado no puede ni debe hacer.

Tal vez sea esa una más de las funestas caras de la crisis, pero sin duda el Estado está, en ese sentido, *sobrecargado*, cumpliendo funciones realizadas antes en la esfera del mercado y en el ámbito de las familias. Un ejemplo claro es la ampliación de funciones escolares además de las propiamente educacionales -alimentación, kinder, etcétera-; o el crecimiento de los programas de alimentación y nutrición, dado el desempleo o la caída de los salarios y la pobreza creciente.

Si el *diagnóstico* era casi consensual, sin embargo, como no podía dejar de ocurrir, fue *leído* de manera diferente por las fuerzas políticas divididas en grandes corrientes político-ideológicas. Así también lo fueron las terapias propuestas. Para la derecha se trataba de superar esa crisis a través de las recetas neoliberales de *menos Estado: la desestatización y la privatización*; para la izquierda, *más Estado* significaba recuperar la capacidad de coordinación y el estatuto público del Estado a través de su *desprivatización*. Para todos, había que redefinir el Estado.

Obviamente, forjada en el calor de la lucha, esa forma polarizada de diagnosticar y proponer soluciones es incapaz de recuperar todas las dimensiones, ya sea de lo que se diagnostica como de lo que se propone. Más aún, es incompetente para verificar de manera correcta, los movimientos más profundos de la realidad, tanto los que explican las insuficiencias o la crisis del Estado, como los que revelan las resistencias a los cambios, fenómeno que, tal vez más urgentemente, exige explicación. Apoyándonos en estudios analíticos y sistemáticos, es posible dar algunos pasos más en la identificación de las diferentes dimensiones de la crisis del Estado, tal como se ha diagnosticado en la sociedad brasileña.

3. Al final, ¿de qué crisis se trata?

Los diagnósticos institucionales sectoriales sólo apuntan los síntomas de un movimiento de desorganización estatal más serio, que merece un análisis adecuado. También las limitaciones y fracasos de las reformas que han sido ensayadas desde el inicio de los ochenta apuntan la presencia de resistentes mecanismos de defensa, débiles para inhibir la crisis, pero suficientemente fuertes para desviar o aún abortar la ejecución de las políticas de reestructuración. En este capítulo, queremos reflexionar sobre esos movimientos más profundos, apoyándonos en estudios recientes.

Fransisco Weffort señaló tres crisis del Estado como constitutivas y explicativas de la crisis que se quiere conocer:¹⁹ *la crisis del Estado-nación como forma política, la crisis del Estado-nación como espacio económico nacional y la crisis de gobernabilidad.*

La crisis del *Estado-nación* como forma política resulta de la pérdida de capacidad de los Estados latinoamericanos para cumplir cada una, y todas, las funciones básicas de los Estados nacionales, las cuales son "... recolectar los impuestos que aseguren su sustento, garantizar la seguridad de los individuos, garantizar la moneda o los contratos y proveer la cohesión de la sociedad."²⁰ No es difícil comprobar, en el caso brasileño, el empobrecimiento de aquellas funciones. En primer lugar, una estructura tributaria comprometida, al mismo tiempo pesada e insuficiente, que ocasiona una continua incapacidad financiera del Estado y una crónica carencia de recursos. En lo relacionado con la seguridad de los individuos, lo que ocurre en el país es la *privatización* de las funciones de coerción/represión del Estado, sustituidas aquí y allí por grupos privados, ya sea los que venden protección como los grupos de exterminio -los *justicieros*. En relación a la garantía de la moneda y de los contratos, nada más distante de la experiencia brasileña reciente, donde se advierte el regreso a la inflación y al borde de la hiperinflación y una moneda que escapa totalmente los controles y que es recurrentemente rechazada por

19 Weffort, F. *América Latina: sistema político y desenvolvimiento económico*. Texto presentado en el Seminario *Estado, economía e saúde*. NEPP/UNICAMP, Julio, 1990.

20 *Idem*, pp.14.

las personas que buscan otros activos que le den garantía. Finalmente, en lo relacionado con la cohesión social, la falta de recursos y el deterioro de los servicios públicos han puesto a prueba en Brasil, principalmente aquellos mecanismos de integración social de las personas, propios de las sociedades contemporáneas, -en un país en el que, como se sabe, existe una persistente desigualdad social y está tradicionalmente desprovisto de eficaces mecanismos de distribución del ingreso. El empobrecimiento reciente vino a agravar esta situación, ampliando las rupturas del tejido social.

Pero la crisis es también, como sostiene el profesor Weffort, la *obsolescencia económica del Estado*, o si se quiere, el *agotamiento de una forma dada de Estado en tanto agente del desarrollo económico*. Vale la pena registrar, aquí, ciertas características históricas del Estado brasileño.

Entre los años treinta y sesenta, en la fase final de la constitución del capitalismo en el país, el nuestro fue por encima de todo un *Estado dirigente*, a través de su dirección económica fue capaz de imprimir *sentido* al proceso de constitución de las bases capitalistas de nuestra economía. Su aparato económico incorporó y reguló los parámetros y condicionantes generales del proceso de acumulación de capital -la gestión del crédito, los intereses, el cambio, los salarios- dinamizando con su acción un vasto y moderno segmento de la actividad económica. También fue empresario y organizó un fuerte sector bancario público de fomento. Organizó la planeación económica y articuló finalmente, la inserción nacional de los intereses multinacionales. Capaz de dirigir la transición, esta forma de Estado envejece y se agota en el mismo momento en que se complementa, en bases oligopólicas, la industrialización en Brasil. Las reformas institucionales de los sesenta, conducidas bajo el amparo del régimen militar que se instala en 1964, definen una nueva forma de Estado capitalista, inegablemente armado para llevar a adelante el modelo conservador de desarrollo, con que el país convive hasta mediados de los años setenta.²¹ Como subraya Fiori, bajo la forma del Estado

21 El desarrollo de esa tesis está en el libro *Rumo e metamorfoses*, *op.cit.* de la autora.

desarrollista, el Estado brasileño refuerza su dimensión empresarial; fija y arbitra políticas salariales, distribuye subsidios, incentivos fiscales y créditos; moviliza una enorme masa de recursos vía la captación forzada del ahorro; sustenta la demanda a través de la corrección monetaria, indexa la economía.²²

Por diversas razones, algunas propias de la crisis y de la recomposición de la situación internacional, otras propias de ese *modelo de intervención*, ese Estado que presidió nuestro desarrollo capitalista y dirigió -a su modo, con exclusión social y decisiones autoritarias- el país para la modernidad, ha agotado hoy sus energías. Para usar la expresión de Fiori, se agotó hoy el potencial schumpeteriano del Estado desarrollista y los principales síntomas de su crisis estructural son:

- pérdida de la eficacia de las normas y del patrón discrecional de que disponía;
- pérdida de la capacidad de *crear* horizontes de inversión, propios y adecuados a la tercera revolución industrial;
- agotamiento financiero que restringe, entre otras cosas, la capacidad de seguir protegiendo sectores ineficientes, así como seguir actuando por sus costosos mecanismos de clientelismo y de exclusión social;
- desarticulación de las instancias nacional y subnacional del Estado.

Esa es la obsolescencia del Estado: no es un mero desequilibrio fiscal, una crisis de presupuesto o un desequilibrio financiero; si es una crisis general de financiamiento, según Fiori, o más claramente, una crisis *del patrón de regulación socioeconómico vigente en el Brasil desde los años sesenta*.

Finalmente, de acuerdo con Weffort, la tercera crisis de nuestro Estado es una *crisis de gobernabilidad*, con fuerte debilitamiento de la capacidad de gobernalidad, sólo posteriormente vislumbrada, y tal vez no más desastrosa porque concomitantemente se fortalecieron los mecanismos de la democracia política.

22 Fiori, J.Luis. *Inestabilidade e crisi do Estado na industrializacao brasileira*, Tesis de libre docencia, Río de Janeiro, 1988. Véase también, Fiori, J. L. *Para repensar el Estado sin ser un neoliberal*, mimeo, 1990.

Crisis que se manifiesta como crisis de gobierno, del sistema partidario, de los liderazgos políticos; como fracaso y derrota electoral exactamente del gobierno y de los partidos de la transición. Las elecciones de 1989 revelaron que desapareció el centro de la política brasileña -con la derrota de los dos grandes partidos de la transición, el PMDB y el PFL, permitiendo que emergiesen "... por los márgenes, candidatos preferenciales -es decir de segunda vuelta-, dos liderazgos nuevos, uno sin partido, aunque ha creado una leyenda para acudir a las elecciones, y el otro con un partido minoritario, el PT, de fuerte influencia sindical pero de escasa representación parlamentaria -cerca del 3 por ciento de la representación del Congreso en las elecciones de 1986."²³

Estas tres crisis -estas tres dimensiones de la crisis del Estado- remiten, a nuestro modo de ver, a otras características estructurales, o dicho de manera más precisa, *al patrón prevaliente de la relación Estado-sociedad en Brasil*, el cual viene operando simultáneamente como mecanismo de profundización de la crisis y el propio mecanismo crítico. Me detengo en esa cuestión en el próximo ítem.

4. El patrón de articulación de intereses: burocrático clientelista, patrimonialista, corporativista y privatista

Aquel Estado del desarrollo económico, aquel actor central de la modernidad del país después de los treinta, *reformado* por el autoritarismo pos 64, aquel Estado no se asentó sobre fuertes y resistentes mecanismos democráticos de la dinámica política. Más bien estuvo enraizado en el particularismo de la vida económica y social, prisionero de intereses clientelísticos y corporativos.

Como resalta Cardoso de Mello, el Estado se organizó y actuó presidido por dos conflictivos principios, el burocrático y el patrimonial, conciliando constantemente lo viejo y lo nuevo, sin suprimir lo primero para que lo segundo pudiese avanzar. Fue así y siempre un espacio de reconciliación con el pasado, imposi-

23 Weffort, F. *op.cit.* p.10.

bilitado por lo tanto de tornarse completamente moderno y republicano. Aún las burocracias que se mostraban modernas, en los treinta y cuarenta, no dejaron de legitimar su poder recurriendo crecientemente al recurso de los procedimientos clientelísticos y de los favores. El ciclo modernizante de los sesenta, llevado a cabo por el régimen militar, profundizó y consolidó estos mecanismos, organizando ahora verdaderas *redes de intereses*, articulados bajo la forma de *anillos burocráticos*, tal como fueron definidos por el mismo autor.²⁴

No pensemos solamente en los procedimientos más abstractos. Concretamente, nos estamos refiriendo a la presencia cada vez más significativa de intereses privados dentro del Estado, asaltándolo o comiéndolo en su afán lucrativo y patrimonial. Pero también nos estamos refiriendo a los procedimientos que viabilizan y reiteran la cara privada del Estado brasileño: los subsidios, los incentivos y el crédito fácil, otorgados sectorial o regionalmente; los notarios, los favores, las nominaciones, los reglamentos *ad. hoc*. Intereses particularistas, inhibidores de la formación de cualquier *voluntad general*, *fragmentados* en sí y *fragmentadores del Estado*.

Ahora, argumenta Cardoso de Mello, mientras había expansión, crecimiento, ese Estado -prisionero- era capaz de soldar intereses porque contaba con suficientes recursos para manio-brar. Por eso mismo, el crecimiento económico fue siempre la piedra angular de la estrategia de la mayor parte de los actores sociales, así como de la mayoría de las coaliciones políticas, aún las más conservadoras, presentes en la escena política brasileña desde muchas décadas atrás. La crisis económica achica este margen de maniobra y obliga al Estado, cada vez más, a arbitrar e indicar ganadores y perdedores. Lo que se puede y se consigue hacer, dígase de paso, cuando hay un gobierno fuerte que goza de un alto grado de legitimidad, lo que no es de ningún modo la situación actual del país, aún considerando el tono imperial con que la administración Collor inició su mandato.

24 Cardoso de Mello, F.H. *Autoritarismo e democratizacáo*, Río de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

Pero la crisis también refuerza este patrón de articulación de intereses: la crisis profunda y larga lleva a la sociedad brasileña -léase, los intereses fragmentados y particularizados- a defenderse, atrincherándose en posiciones, feudalizando más aún los reductos y recursos de poder con que cuenta. Y eso es de tal manera que hoy todo pasa a través de los intereses armados en el propio Estado y articulado en sus burocracias. Hay defensa y cada vez menos iniciativa, innovación, capacidad de dirección del Estado. Como señala Aureliano, "hay en verdad, un entrelazamiento perverso entre la acción estatal y los intereses privados. Más aún: el Estado incorpora mecánicamente los intereses privados, éste es, responde simultáneamente a todos, para protegerlos en un contexto de estancamiento económico y paralización de la sociedad. Estatización y privatización del Estado son dos caras de la misma moneda..."²⁵

Se repite: la politización de la competencia económica, la progresiva fragmentación del aparato estatal, la balcanización del poder del Estado, no son procesos nuevos en el Estado brasileño, pero en la crisis han ganado velocidad. Lo que refuerza el comportamiento defensivo-especulativo del empresariado, históricamente en Brasil opuesto al riesgo, y siempre dependiente de las inversiones promovidas y subsidiadas.

Ese escenario crece con el hecho de que este Estado balcanizado, feudalizado, es poco controlado por los mecanismos liberales-democráticos de controles, pesos y contrapesos, los que emanan de los propios poderes constituidos, o los que derivan de la participación de la ciudadanía: la acción estatal fue, a lo largo del régimen autoritario, crecientemente irresponsable, y el poder ejecutivo, hipertrofiado, avanzó sobre los otros poderes. La democratización y la nueva Constitución trataron de fortalecer, reforzando el congreso, la representación política y los controles democráticos sobre el poder arbitrario. Se consiguió mucho, pero resta un largo camino por recorrer para revertir de hecho la red de sólidos intereses que están en la base del poder.

25 Aureliano, Liana. *Notas sobre um debate*, intervención en el Seminario Estado, Economía y Salud, NEPP/UNICAMP, 1990.

Es hora, creemos, de repetir la pregunta de la cual partimos: al final, ¿de qué crisis se trata? ¿Qué Estado se quiere reformar? ¿Quién se resiste a las reformas?

Las observaciones anteriores tratan de mostrar la complejidad de la cuestión del Estado, en Brasil, complejidad de ningún modo alterada por el recetario neoliberal o por las defensas atrincheradas del *estatismo* a ultranza. Y, sin duda, la reforma del Estado sigue constituyendo el núcleo duro del programa de reformas estructurales que el país aún merece. Al final, transformado en arena de disputa y atención de intereses particulares y corporativos, el Estado se encuentra inmovilizado, sumergido en sus propios e inertes tentáculos.

Y, sin duda, cualquier alternativa que hoy se proponga al ajuste pasivo por el que pasa la economía debe apoyarse en la superación del colapso regulador del Estado y la ruptura con el patrón anacrónico y autoritario de su relación con la sociedad. Si ello significara, como se anhela, la restauración de la ética, de la eficacia, de la eficiencia, de la efectividad de las políticas, debería significar sobre todo la recuperación del carácter nacional y público de las políticas estatales. Para que se logre la estabilización de la economía, la ampliación de la ciudadanía económica y social, y al mismo tiempo, la ampliación de la reestructuración competitiva del sistema productivo, es necesario, que el Estado recupere su capacidad de planeación y coordinación, hoy perdidas en las redes del particularismo y de los intereses fragmentados.

Sao Paulo, mayo de 1992.

