

La intrigante reforma administrativa brasileña *

Francisco Gaetani

1. Introducción

Durante el primer período presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), Brasil se constituyó en un punto de referencia en América Latina por sus iniciativas para reformar la estructura y la organización del Ejecutivo. El punto focal de este esfuerzo reformista fue una propuesta de enmienda a las disposiciones de la Constitución de 1988 concernientes a la estructura del servicio civil federal. Un elemento clave de esta propuesta fue la de revertir la política constitucionalmente consagrada de garantizar la inamovilidad en el cargo para los funcionarios públicos. Tras estar varios años en la agenda formal del Congreso brasileño, una enmienda constitucional basada en la propuesta original fue aprobada a mediados de 1998. Mediante esta acción investida de autoridad, que requería una mayoría especial de dos tercios del Congreso (ambas Cámaras), la proclamada “reforma gerencial del Estado” pareció haber cobrado impulso en el Brasil.

La significación de este episodio en materia de elaboración de políticas es excepcional, tanto para el Brasil como en su proyección internacional. Su relevancia en el contexto brasileño se deriva del hecho de haber sucedido en el campo de la gerencia pública y en el momento histórico en que sucedió. Esta iniciativa, de importancia política, representó el quinto esfuerzo notable en cuanto a la promoción de una reforma administrativa en los últimos sesenta años, no menos significativa que los proyectos de delegación y desburocratización de Beltrão en los años sesenta y fines de los setenta, en la tradición de la Nueva Reforma del Estado de Simoes Lopes en la época de Vargas de los años treinta. El caso de Brasil influyó de manera decisiva en la posición pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. El documento-manifiesto oficial “Una nueva gestión pública para América Latina” (CLAD, 1998) se inspiró en la iniciativa brasileña y recibió el respaldo de todos sus miembros. Inclusive las instituciones financieras supranacionales comenzaron a comprometerse en términos financieros e ideológicos con la reforma brasileña. Dada su permanente búsqueda de doctrinas gerenciales para las reformas administrativas que pudieran ser presentadas a los países en desarrollo, estos organismos evidenciaron un marcado interés por la reforma administrativa brasileña.

El caso de Brasil es analíticamente interesante en términos comparativos. La literatura académica sobre la reforma administrativa contemporánea se centra en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, en los años 80 y 90. Un rasgo común de estos casos es el carácter generalizado de los cambios en las normas institucionales en todos los ámbitos del gobierno, que afectaron la planificación de los gastos y la gestión financiera, el servicio civil y las relaciones laborales, la gestión, las organizaciones y los métodos, las auditorías y la evaluación. Lo que Brasil comparte con estos casos es el cambio en las reglas que regían las relaciones de empleo del servicio civil, y la organización y métodos. Sin embargo, la reforma administrativa de Brasil difiere por el hecho de que la amplitud del cambio fue mucho menor que en los países mencionados.

Las diferencias pueden atribuirse parcialmente a factores institucionales (Weaver y Rockman, 1993). La estructura institucional del sistema de gobierno del Brasil es menos apta para la implementación del cambio de políticas que los sistemas de tipo Westminster. El sistema de separación de poderes generalmente hace que aumenten los puntos de veto. El sistema partidista fragmentado hace necesaria la conformación de coaliciones para alcanzar objetivos de políticas sobre la base de acuerdos sucesivos acerca de cada asunto. Las reglas que conciernen a algunos aspectos de la gerencia pública son disposiciones codificadas como leyes constitucionales. Ninguno de estos factores institucionales, que se refuerzan mutuamente, estuvo presente en los sistemas de Westminster que ejemplifican la

(*) Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

Nueva Gerencia Pública (*New Public Management* - NPM). Por consiguiente, los cambios de políticas eran más difíciles de lograr en Brasil.

Sin embargo, esta línea institucionalista de argumentación excede sus posibilidades explicativas. Si el sistema de gobierno brasileño es institucionalmente poco apto para los cambios de políticas, ¿por qué ocurrió el cambio? Este documento procura dar una respuesta a esta interrogante, a partir del empleo de marcos de referencia estándar desarrollados por estudiosos de las ciencias políticas. Estos marcos ¹ estructuran la discusión acerca del proceso que condujo a los cambios de políticas. El proceso se caracterizó, en parte, por la influencia conjunta tanto de factores institucionales como no institucionales. Los factores institucionales van desde arreglos gubernamentales fundamentales, como la separación de los poderes ejecutivo y legislativo, al papel y a las rutinas organizacionales de una oficina en particular, como la de una agencia central. Los factores no institucionales incluyen influencias tales como el estado de ánimo del público, cambios de posición del personal, efectos colaterales de las políticas, definición de problemas y disposiciones particulares de participantes clave. Como se verá, estos factores no institucionales contribuyen a dar cuenta de la aprobación de la enmienda constitucional en 1998.

2. La enmienda constitucional

Una enmienda constitucional fue el instrumento adoptado para llevar a cabo la reforma administrativa. A efectos de facilitar la comprensión de este proceso describiremos cómo maduró esta alternativa, quiénes la llevaron adelante, sus aspectos principales, el formato adoptado y las circunstancias del episodio.

La enmienda constitucional apuntaba a modificar las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1988, que había colocado al sector público en la camisa de fuerza de un sistema burocrático constreñido por rígidas reglas. La enmienda fue propuesta por Bresser Pereira - Ministro de la Administración Pública y la Reforma del Estado (MARE) - al Presidente Cardoso en la segunda mitad de 1995, durante su primer año de gobierno. La propuesta sorprendió porque el tema no estaba previsto en la agenda de gobierno, ni en el manifiesto de campaña, ni en las prioridades iniciales de Cardoso. El *modus operandi* - una enmienda constitucional detallada - contrastaba con la estrategia de retirar de la Constitución los problemas polémicos, adoptada en el caso de las reformas de pensiones y tributarias. Al mismo tiempo, se elaboró un informe oficial - un documento para la discusión pública - con el propósito de defender la propuesta y promover un debate nacional.

La iniciativa de una enmienda constitucional fue parte de una autodenominada reforma gerencial. Los principales puntos de la propuesta eran: supresión de la inamovilidad en el cargo, supresión del régimen único de relaciones laborales en el sector público, aceptación de formas plurales de organización del Estado, creación de mecanismos para reducir los salarios de los empleados en el sector público, redefinición de las competencias de los tres poderes en aspectos relacionados con la gestión organizacional y del personal. La supresión de la inamovilidad fue un intento de cambio sin precedentes en la historia del Brasil, una especie de tabú en todas las discusiones acerca de la reforma administrativa. La propuesta preveía que en ciertos casos de redundancia o de bajo desempeño los funcionarios públicos podrían ser despedidos.

La flexibilización gerencial (Light, 1998) se planteó mediante un enfoque contingente que incluía la desaparición del anterior servicio civil unificado. Se preveía la diversidad en las relaciones laborales y en las formas de organización del Estado. Diferentes tipos de organización del sector público deberían contar con distintas clases de empleados, contratados por ejemplo sobre una base privada, no reducidos al régimen estatutario del servicio civil. Una importante innovación organizacional fue la propuesta de organizaciones sociales y agencias (ejecutivas y regulatorias) inspiradas respectivamente en las experiencias de los sectores públicos británico y estadounidense. Estos organismos evocaban instituciones pre-existentes como las fundaciones y las autarquías. Sin embargo, se incorporaron

algunas precisiones tales como el concepto de organismo público de propiedad no estatal, en el caso de las organizaciones sociales, y la noción de funciones del núcleo del Estado y jurisdicción en las actividades exclusivamente estatales (MARE, 1995).

La enmienda también detallaba el mecanismo de disponibilidad, una disposición constitucional que permitía al gobierno conservar sus empleados en situación de permiso, pagando sus salarios en función de una proporción entre los años de actividad y el número de años requeridos para su jubilación. Esta medida apuntaba a contener los gastos de personal. La aplicación de la misma se intentó en 1990, durante el desastroso pasaje de Collor de Mello por el gobierno. Sin embargo, la Corte Suprema decidió revertirla con base en la insuficiente claridad de la legislación constitucional. La inclusión de este elemento en la enmienda constitucional tuvo en lo fundamental una motivación económica. Suministraba una alternativa más suave al despido de funcionarios públicos en caso de eventuales medidas de reducción de los costos.

La última medida importante fue el restablecimiento de los controles recíprocos (*checks and balances*) entre los tres poderes en materias administrativa y de personal. El Congreso y el Poder Judicial habían aprovechado las ventajas del contexto de redemocratización de la Asamblea Nacional Constituyente, e introdujeron en el texto constitucional de 1988 facultades de auto-organización, presupuesto y remuneración. Esta reacción contra la hipertrofia del Ejecutivo propia del régimen autoritario, permitió que estas instancias quedaran exentas de responsabilización y de transparencia, no sujetas al control público. La enmienda constitucional introdujo un tratamiento común a los tres poderes, todos ellos subordinados a los procedimientos de votación democráticos.

En este artículo se explica el cambio en el estatus de la agenda de problemas y el proceso de especificación de alternativas de políticas, a través del escrutinio del período transcurrido entre la elección de Cardoso en 1994 y la decisión de enviar la propuesta al Congreso a mediados de 1995. La elección de Cardoso en la primera vuelta de los comicios presidenciales fue un evento decisivo que estabilizó el escenario político tras un largo período de turbulencia desde el fin de la dictadura militar². Cardoso había sido Ministro de Finanzas desde 1993 y había implementado el plan de estabilización macroeconómica - el Plan Real - en marzo de 1994. Seguidamente, el artículo analiza los factores que impulsaron la reforma administrativa hacia la agenda decisoria del Ejecutivo y cómo estos factores se combinaron y convergieron para explicar lo sucedido.

3. Los principales factores que explican el cambio de ubicación de la reforma administrativa en la agenda

Un grupo heterogéneo de factores contribuyeron a crear un espacio para orientar la reforma administrativa hacia la agenda presidencial. La ocurrencia combinada de estos elementos y su influencia mutuamente reforzadora propiciaron las condiciones para la generación de una política alternativa capaz de captar la atención presidencial.

La elección de un nuevo Presidente es una oportunidad natural para la rotación del personal. Bresser Pereira se convirtió en Ministro de la Administración y de la Reforma del Estado como parte de la cuota personal de Cardoso en el Gabinete. Bresser Pereira tuvo plena libertad para designar a su equipo, un escenario no frecuente en el típico gobierno brasileño de coalición. Los más altos funcionarios invitados y nombrados para incorporarse al equipo constituían un grupo relativamente homogéneo, básicamente profesionales formados en la Fundación Getulio Vargas de Sao Paulo. Dado que con anterioridad Bresser Pereira había sido profesor de la mayoría de ellos, su ascendencia en el equipo hizo que la difusión del nuevo esquema fuese más fácil y más efectiva, dado el bajo nivel de conflicto y de tensiones en el grupo.

La creación del MARE fue la primera consecuencia inmediata de la participación de Bresser Pereira en el gobierno y un requisito para los múltiples papeles que él habría de desempeñar posteriormente. Su designación se acompañó de la creación de una plataforma institucional (Bardach,

1998), necesaria para el desempeño de un grupo de roles que incluían la especificación de las políticas habilitantes, la implementación de medidas de gerencia pública y el soporte al empresariado público. El MARE dio cumplimiento a las exigencias requeridas por las acciones gubernamentales en la esfera de la gerencia pública. Al mismo tiempo, sustentó el desempeño personal de Bresser como formulador de políticas, negociador, decisor y defensor de la reforma. El MARE suministró un ámbito institucional para las políticas de gerencia pública, con las fronteras territoriales y los recursos requeridos para llevar a cabo la implementación de las políticas. En su carácter de agencia central con un campo de acción sistémico y extensivo, el MARE se unió a los ministerios de Finanzas, Planificación e Interior como un ministerio nuclear del Ejecutivo.

Al restringir el alcance de la misión del MARE a la reforma del aparato del Estado, Bresser Pereira redujo la jurisdicción de la agencia central, pero concentró fuerzas en el mandato ministerial. La inauguración del MARE marcó la promoción del tema y la relevancia de la reforma administrativa en la agenda ejecutiva especializada. Implicó también la emergencia de una red temática. La creación de una agencia central redefinió el problema y precisó que lo que estaba en juego era la estructura operacional y el *modus operandi* del Estado. Se forjó una nueva imagen de las políticas, en razón de que la nueva denominación proyectaba un mandato significativo: la reforma del Estado. El mandato, explícito en la denominación del MARE, le dio al tema un novedoso tono positivo y asertivo. La nueva definición del problema (Rochefort y Cobb, 1994) implicó el establecimiento de la jurisdicción del MARE: servicio civil, organización y métodos, compras y bienes del Estado.

La discusión de una alternativa de política se organizó alrededor de las disposiciones de la Constitución de 1988. Siete años después de su aprobación, se hacían sentir algunas preocupaciones crecientes acerca de sus deliberaciones: la rigidez del aparato del Estado y la necesidad de alternativas para un siempre-decidedo-pero-nunca-implementado sistema burocrático de carrera. La legislación constitucional reflejaba un mandato puramente legalista y progresivo de la administración pública. Había sido influenciado profundamente por el sentimiento de redemocratización y por la preocupación anti-corrupción. Pero le puso una camisa de fuerza al aparato del Estado. La obsolescencia, la ineficiencia y la inadecuación se convirtieron en la imagen predominante del sector público. El Estado se tornó inmanejable dada la discordancia entre las disposiciones legales y la dinámica política y económica. Esta percepción, precisamente, emergió en forma inmediata en 1989. Por lo tanto, la Constitución de 1988 fue identificada como una regresión (MARE, 1995; y Bresser Pereira, 1999) responsable de la situación. Paradójicamente, no hubo defensores de sus mandatos, quedando como una propuesta desacreditada, defendida solamente por algunas voces aisladas en la burocracia y en la oposición (Santos, 1997).

Los atributos de Bresser Pereira jugaron un papel decisivo en cuanto a impulsar la reforma administrativa hacia la agenda presidencial. Sus antecedentes y sus múltiples habilidades fueron esenciales para su designación en el gobierno. Era un ex-ministro de finanzas y un reputado académico, un importante cuadro del PSDB, el partido de Cardoso, y el jefe financiero de la campaña electoral. También había sido un empresario con experiencia personal en la empresa privada, donde ocupó posiciones administrativas estratégicas. Bresser Pereira fue una solución, que llegó junto con una solución organizacional (la creación del MARE). Intencionalmente generó consecuencias colaterales, tales como la creación del mismo MARE, y propició una dinámica del tema marcada por un efecto del momento. Su retórica persuasiva (Gaetani, 1998), su trayectoria política y sus credenciales profesionales convencieron al Presidente y a sus ministros más cercanos, del Interior y de Finanzas, de que la reforma administrativa debía integrar el grupo de reformas estructurales que debían emprenderse.

El Plan Real ³ constituyó un evento de política en el escenario macroeconómico que generó efectos contextuales y consecuencias de largo plazo, tanto en la política como en las corrientes de todas las políticas, aparte de las económicas. Provocó una inflexión del sistema ⁴ porque estabilizó el

escenario político al tiempo que producía un *shock* en otras áreas. Los efectos colaterales se extendieron sorpresivamente desde el ámbito de las políticas macroeconómicas hacia otros dominios tales como el del gasto público, la gerencia pública y la seguridad social. El presupuesto aumentó su relevancia y recobró importancia ante el flujo de caja. Los salarios del sector público no pudieron ser más utilizados como fuente para la transferencia de recursos hacia otros sectores. La postergación de la actualización de las pensiones no fue suficiente para ajustar el equilibrio de la seguridad social. Más aún, la ley logró vigencia porque recobró su pertinencia en un contexto en el que los mecanismos inflacionarios contables creativos ya no estaban disponibles.

4. La combinación del problema, las políticas y las corrientes políticas

En el primer semestre de 1995, los problemas se redefinieron; las políticas se formularon y se tomaron decisiones presidenciales. Seis meses representan un período sorprendentemente breve para que un tema escale posiciones en la agenda del Ejecutivo. Sin embargo, el MARE generó una propuesta que galvanizó al Ejecutivo, aun cuando ningún indicador hubiese hecho pensar que algo similar pudiese ocurrir. Igualmente intrigante fue cómo Cardoso, el equipo económico y el Despacho del Interior se mostraron de acuerdo en cuanto a enviar la propuesta al Congreso, después de haber sido persuadidos de hacerlo en unos pocos meses. La explicación de este episodio se encuentra en la combinación de los factores previamente mencionados y en la forma en que la acción empresarial de Bresser Pereira impulsó la iniciativa.

Una vez instalado, el MARE se alineó junto a los Ministerios de Finanzas y de Planificación a efectos de asegurarse una posición cercana a las prioridades del gobierno - la estabilización macroeconómica - y de neutralizar amenazas potenciales relativas a su jurisdicción. El MARE se propuso jugar un papel de socio en materia política y de políticas, con el propósito de ajustar la consolidación. La asociación se vio fortalecida por medio de la dramatización de las relaciones entre la aprobación de la reforma administrativa y los próximos pasos del Plan Real, especialmente en los ajustes estatales ⁵. Con esta alianza, Bresser Pereira vinculó al MARE con las más importantes prioridades gubernamentales y garantizó los recursos para tomar acciones inmediatas. Al definir el rango de su propuesta como una reforma del aparato del Estado, Bresser afirmó su jurisdicción sobre dos importantes áreas de la gestión pública: el diseño estatal y el servicio civil. Las restricciones adoptadas permitieron a Bresser Pereira enfatizar la necesidad de tomar las medidas requeridas para consolidar el ajuste de estabilización macroeconómica. En pocos meses, el único grupo de interés amenazado por pérdidas a causa de la propuesta del MARE - los funcionarios públicos permanentes - quedaron aislados y no encontraron alternativas de política capaces de evitar la pérdida de la inamovilidad del cargo.

El gerencialismo (Pollit, 1990) fue adoptado como el nuevo *leit motiv* de la reforma administrativa. Bresser asumió su cargo con un diagnóstico preliminar según el cual los intentos anteriores para restaurar la clásica administración pública burocrática habían producido, en los hechos, desastrosos efectos colaterales: rigidez, ineficiencia, formalismo y comportamientos de búsqueda de lucro (Bresser Pereira, 1999:9-10). La imagen atribuida a las disposiciones constitucionales, desde el punto de vista de las políticas, fue la de “retrógrada”. Al desplazar el foco hacia el gerencialismo, Bresser destacó la flexibilidad y la orientación hacia los resultados como los ingredientes clave a ser perseguidos por una nueva formulación. Al mismo tiempo, el Estado gerencial fue presentado como parte del desarrollo histórico de la administración pública, sucediendo a los estadios patrimonial y burocrático. La nueva cara del tema revistió un tono positivo. Fue acuñada para dirigirse a distintas audiencias, tales como la opinión pública, altos funcionarios, hombres de negocios y políticos. Bresser Pereira revivió las ventajas del aparato descentralizado del sector público que existió entre 1967 y 1988 - identificado como una condición del Estado desarrollista. La enmienda constitucional fue presentada

como un retorno a un patrón exitoso, en un nivel superior; de hecho, una nueva presentación del gerencialismo.

El diseño de la promoción del cambio de política implicó un ejercicio deliberado e intencional. “El diseño tiene que ver con el bosquejo de vínculos causales entre un problema y sus soluciones, de modo de moldear un resultado en términos de políticas” (Roberts y King, 1996:3). La tarea de movilizar aliados para la reforma administrativa ha sido históricamente considerada como un desafío en los contextos democráticos, dado el hecho de que las reformas fundamentales de 1937 y 1967 tuvieron lugar bajo regímenes autoritarios⁶ (Piquet Carneiro, 1991). La reforma propuesta no fue una extensión natural del plan de macroestabilización. Ni el Presidente ni el equipo económico trataron de desencadenar efectos colaterales en la gestión pública. Pero Bresser suministró una argumentación *ad hoc*, que vinculaba la reforma administrativa con la consolidación del Plan Real y simultáneamente cooptaba el apoyo de los gobernadores al proyecto. Una importante medida subsiguiente al Plan Real fue la Ley Camata⁷, aprobada durante el primer año del gobierno de Cardoso, destinada a disciplinar los gastos estatales. Dados los rasgos federalistas del gobierno brasileño y la relevancia financiera de las economías estatales, el gobierno nacional se encontraba comprometido en la tarea de suprimir los drenajes financieros derivados de las presiones políticas de los gobernadores estatales para cubrir los déficits crónicos. Así, los gobernadores se unieron al equipo económico como aliados del proyecto de Bresser Pereira, porque necesitaban expandir su espacio de maniobra para promover ajustes regionales⁸.

La estrategia de política adoptada ayuda a explicar por qué la reforma del aparato del Estado se desplazó rápidamente desde una agenda sistémica a la agenda gubernamental, y seguidamente a una agenda decisoria. Una enmienda constitucional detallada⁹ permitió al Ejecutivo plantear la discusión en sus propios términos. La alternativa se especificó en una forma tal que podía suscitar un mosaico de problemas interrelacionados, discutidos y analizados al mismo tiempo que se ofrecía una solución de política probada. La visibilidad de la posición del gobierno, el debate nacional acerca del informe difundido, la imagen proyectada por un diseño apropiado y la funcionalidad económica de la reforma, contribuyeron decisivamente a explicar cómo la propuesta avanzó exitosamente en la agenda presidencial. Bresser, en forma habilidosa, alineó sus aliados en el Ejecutivo, haciendo que el lanzamiento de la propuesta apareciese como natural, necesario y deseable. Al término del primer semestre, el Presidente, el Ministro del Interior y el equipo económico ya estaban convencidos de que la reforma administrativa debía incorporarse al paquete de proyectos prioritarios del gobierno para ser enviada al Legislativo.

Una vez planteada la alternativa de política, Cardoso no tenía motivos particulares para oponerse al proyecto. El equipo económico mostraba su simpatía con el proyecto debido a su potencial impacto en el gasto público para el futuro. Los gobernadores - siempre actores políticos de importancia en la escena política - favorecieron el proyecto. Los principales puntos eran consistentes con las metas generales del gobierno. La propuesta se mostraba coherente con las tendencias internacionales y con las necesidades nacionales. La oposición fue mínima y se circunscribió a la izquierda y al *establishment* judicial. Los perdedores potenciales eran los funcionarios públicos (Pierson y Weaver, 1993), un electorado político sin relevancia particular para la coalición de Cardoso. El Ejecutivo podía también trabajar en el mejoramiento del proyecto una vez que hubiese llegado al Congreso. ¿Por qué no habrían de aprovecharse las ventajas de ese impulso?

Para contrastar el caso de Brasil en lo que tiene que ver con el establecimiento de la agenda y los procesos de especificación de políticas del Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda es de utilidad, a efectos del análisis, desagregar los elementos institucionales de los no institucionales. Cuatro factores institucionales reclaman la atención en la comparación entre Brasil y los casos líderes de la Nueva Gerencia Pública: la creación de una agencia central como plataforma para las reformas, la ausencia de una élite burocrática de carrera al frente de la misma, el enfoque legalista, y la dimensión federalista.

En primer lugar, en Brasil, el MARE desempeñó el papel de *locus* para las especificaciones de alternativas, base de defensa, desarrollo de la política y lanzamiento de proyectos. En segundo lugar, los burócratas de carrera desempeñaron un papel clave en cuanto a formular y/o implementar las nuevas políticas gubernamentales en Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido, en contraste con el papel secundario que tuvieron en el caso brasileño. En tercer lugar, el formato de la enmienda constitucional fue también específico en el Brasil, a diferencia del entorno de tradición de la *common law* de los países angloparlantes mencionados. Finalmente, los gobernadores estatales fueron actores políticos importantes en el proceso de especificación de las políticas en el Brasil, mientras que sólo en Australia las innovaciones regionales jugaron alguna clase de papel (limitado) en cuanto a influenciar en soluciones más amplias.

Los factores no institucionales también necesitan ser explicados a efectos de permitir una comparación apropiada. En tal sentido, cinco aspectos del proceso brasileño son de interés y deben ser considerados: el plan de estabilización macroeconómica, el papel empresarial desempeñado por Bresser Pereira, el papel colateral que jugó el equipo económico, el formato de la propuesta y la irrelevancia de la falta de expertos en el debate en torno al tema. En primer lugar, los efectos colaterales del Plan Real, así como los impactos que produjo sobre la nómina de pago y el sistema de jubilaciones, fueron un *shock* externo al ámbito de la gestión pública, sin paralelo en otras naciones. En segundo lugar, los múltiples roles de empresario público desempeñados por Bresser Pereira en un ambiente inhóspito tampoco tienen similitudes con lo sucedido en otros casos, aun cuando en el Reino Unido el liderazgo político de Thatcher se reconoce como un factor importante, más allá de su carácter controversial. En tercer lugar, el Tesoro jugó un papel de liderazgo en la formulación, negociación e implementación de la Nueva Gerencia Pública en los países de vanguardia en esta materia. No sucedió tal cosa en el Brasil, a pesar de la importancia del Ministerio de Finanzas en los ámbitos político y económico. En cuarto lugar, ningún otro país inició sus reformas con una presentación *ex ante* y una discusión pública de un plan para reestructurar el aparato del Estado, aun cuando las reformas de Nueva Zelanda fueron concebidas en términos de una lógica global. En todo caso, las reformas en el Brasil no fueron abarcativas, como ocurrió en los otros tres países en donde las reformas alcanzaron áreas tales como la gestión, la auditoría, el gasto público y la evaluación. En quinto lugar, en Brasil no existió una comunidad establecida de expertos en administración pública, al contrario del Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Sin embargo, esta comunidad no jugó un papel de liderazgo en ninguno de los tres países antedichos. La comunidad académica, de hecho, sólo tomó nota del fenómeno histórico de la Nueva Gerencia Pública a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa.

5. La trayectoria del tema en la agenda gubernamental

Tras la creación de un efecto coyuntural exitoso a través del rápido establecimiento de la agenda y de los procesos de especificación de la política, el tema de la reforma en la agenda gubernamental se desplazó hacia algunos frentes interrelacionados: el MARE, el escenario público y el sistema político en una dimensión más amplia, y el Congreso. Al contrario de los regímenes de tipo Westminster, en Brasil el Legislativo desempeña un rol potencialmente importante en razón de que puede bloquear y modificar sustancialmente las iniciativas del Ejecutivo. En este caso, hubo un tiempo de espera durante el cual se cumplió con la secuencia de pasos propia del proceso legislativo. Este período fue utilizado para acometer acciones consistentes con el proyecto en cuestión, a efectos de mantener el interés en torno a la iniciativa e incrementar la presión política sobre el Congreso. Una vez que la agenda política se abrió con el envío del proyecto al Congreso, la persuasión adquirió una importancia crítica. El equipo de Bresser Pereira tuvo que trabajar en paralelo, tanto sobre la rama ejecutiva como sobre la legislativa, en una forma coherente y de mutuo refuerzo.

El MARE se constituyó en el *locus* principal para el perfeccionamiento de la propuesta y la plataforma para el desarrollo del trabajo de defensa de la reforma. El activo liderazgo y la persistencia

de Bresser en cuanto a la movilización política y el apoyo de los medios para el proyecto, fueron reconocidos como elementos clave para convencer al Presidente y persuadir a los políticos para que brindasen su apoyo a la iniciativa (Melo, 1998). Al mismo tiempo, se llevaron a cabo varias acciones: generación de información instrumental para el control del pago de nómina, implementación de programas de gerencia de calidad total, reclutamiento sobre la base del mérito, programas de entrenamiento y desarrollo de los recursos humanos, y negociación del apoyo internacional para la reforma administrativa¹⁰. En estas iniciativas se incluyeron también áreas tradicionalmente desestimadas, tales como el control de la nómina, organización y publicación de información delicada y conflictiva, implementación de sistemas computarizados de información, y simplificación de las compras. Estas acciones en cascada mantuvieron el flujo de efectos positivos. Mientras tanto, se llevaban a cabo en paralelo negociaciones más complejas vinculadas con la creación de organizaciones sociales y agencias ejecutivas.

Los altos funcionarios del MARE¹¹ se convirtieron en promotores del debate en todo el país. Se unieron al Ministro en las discusiones que se desarrollaron en las instituciones federales, estatales y locales del sector público. Mantuvieron un permanente contacto con los medios y con los formadores de opinión pública. Interactuaron en forma ininterrumpida con los demás sectores del gobierno, con el cometido de vender el proyecto. Liderizada por Bresser Pereira, la reforma administrativa se convirtió, de hecho, en un tema nacional, no restringido a los sistemas decisorios gubernamentales y políticos. Tras una reacción inicial hostil de los medios, el proyecto conquistó la simpatía del público, a pesar de todas las dudas y dificultades para promocionar las decisiones involucradas en el mismo en una forma comprensible. Las principales ideas asociadas con las actitudes del MARE fueron de que “no había alternativa”, que “la reforma era inevitable”, y que “la reforma sería seguramente aprobada”. Al proceder de esta manera, el MARE jugó con el tiempo, aprovechándolo y creando un sentido de irreversibilidad, de deseabilidad y de urgencia, que contribuyó a moldear la opinión pública y la opinión de los políticos acerca de la reforma.

Los vínculos internacionales establecidos en este período desempeñaron un papel importante en términos de aprendizaje vicariante (March y Levitt, 1990). El modelo de cambio de políticas del Reino Unido fue escogido como una fuente de insumos y de diálogo. Los acuerdos y los recursos de la cooperación técnica internacional alimentaron las relaciones entre altos funcionarios brasileños y un equipo de consultores británicos¹² a efectos de difundir las ideas y el discurso de la Nueva Gerencia Pública en la cultura pública brasileña. El Banco Mundial (Fogel et al., 1998) y el Banco Interamericano de Desarrollo (Elena, 1998) se convirtieron en patrocinantes, interlocutores y observadores activos del experimento brasileño. Esta interacción se constituyó en un *locus* para un flujo de referencias de la Nueva Gerencia Pública, que fueron seguidas por proyectos específicos diseñados de acuerdo con estas prescripciones. Al contrario de los regímenes de Westminster, que aprendieron directamente de su experiencia y con un cierto nivel de efectos de contagio, el Brasil procuró conceptualizar y efectuar el cambio de la política de gestión pública bajo la influencia de las prácticas internacionales exitosas.

El *locus* decisorio se desplazó hacia el Congreso, escenario en el cual la propuesta de política se desarrollaría de allí en adelante. El Ejecutivo podía, simultáneamente, hacer avanzar la agenda decisoria y controlar los ajustes hechos a la propuesta, dada la mayoría de la coalición de Cardoso. El mecanismo de aprobación de una enmienda constitucional preveía una secuencia de pasos que incluía el análisis y la votación en Comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado antes de ser aprobada. Así, existían varias ocasiones potenciales para vetos y reformulaciones de la propuesta del Ejecutivo, dadas las limitaciones del control ejecutivo sobre su mayoría, siempre sujeta a transacciones y negociaciones en un sistema político fragmentado. La Casa Civil fue la responsable del ritmo de avance de las iniciativas del Ejecutivo. Asimismo, controló las negociaciones políticas con los partidos y los políticos, en sintonía con Bresser Pereira en el caso de la reforma administrativa.

El proyecto cobró un importante y sorpresivo impulso una vez que estuvo en el Congreso. La Cámara de Diputados representaba la parte más riesgosa de la ruta del proyecto, debido a que el Ejecutivo no tenía una amplia mayoría como la tenía en el Senado, y en razón de su importancia jurisdiccional relativamente superior en comparación con la Cámara Alta. La primera escala de la propuesta fue el Comité Constitucional y de Justicia de la Cámara de Diputados, responsable de la aceptación o no de la iniciativa del Ejecutivo sobre materias constitucionales. El proyecto fue aprobado en octubre de 1995 con modificaciones menores. Seguidamente, se constituyó una Comisión especializada de alto perfil¹³, con el cometido de analizar e informar sobre el proyecto. El Ejecutivo mantuvo un seguimiento estrecho del proceso, y el MARE se unió al Comité en la organización de un debate público en torno al proyecto¹⁴. Un hecho sorprendente para la marcha del proyecto¹⁵ ocurrió en esta etapa, dada la decisión del *relator* (en portugués en el texto, N. del T.) de imprimir su marca en la iniciativa del Ejecutivo para obtener ventajas políticas de la ocasión. Afinó la propuesta y detalló los casos en los cuales los funcionarios públicos podían ser destituidos. El primer caso se refirió a un continuo bajo desempeño, medido periódicamente. El segundo caso fue la eliminación de puestos en caso de gastos excesivos (por encima de los límites de la Ley Camata). Bresser Pereira (1999) reconoció que la definición precisa de la redundancia como exceso de personal fue una concesión requerida para romper con la inamovilidad plena. Una vez que se hubo llegado a un acuerdo entre el *relator* y el Gobierno, el proyecto prosiguió su avance tras ser aprobado con ligeras modificaciones.

El papel desempeñado por el Legislativo en el caso del Brasil reveló dos cosas: en regímenes con separación de poderes, el Congreso puede marcar la diferencia y los cambios no necesariamente van en contra de las iniciativas del gobierno. El Legislativo es siempre un *locus* de elaboración de políticas, de especificación de alternativas y de transacciones en torno a decisiones. En los regímenes de tipo Westminster, los conflictos se procesan antes de que las propuestas lleguen al Parlamento, a nivel del Ejecutivo o del partido dominante. El Congreso es un espacio de políticas, que puede también llegar a ser instrumental para los propósitos del Gobierno. El proceso de consulta a la opinión pública y de clarificación de las propuestas de políticas puede tener lugar en la instancia del Congreso, sin que ello implique la pérdida del control de la iniciativa por parte del Gobierno. Existen de hecho más oportunidades para vetos, pero también para mejoras y precisiones, aun cuando ellas no hubiesen sido anticipadas. La movilización de grupos de interés y las dinámicas políticas pueden también desempeñar un papel relevante. En sistemas políticos fragmentados, inclusive diputados individuales estratégicamente posicionados pueden marcar la diferencia. Tal como sucedió en este caso, el *relator* interfirió en el proceso, movido por su instinto político personal, no con base en una orientación partidista, compromisos programáticos o transacciones en relación con otros temas. Este tipo de episodio es impensable en el contexto institucional que ofrecen los regímenes de tipo Westminster.

El tránsito de la propuesta en el Congreso perdió impulso luego de su aprobación en el Senado. El pasaje por el Senado transcurrió sin problemas. No se introdujeron cambios y la propuesta estaba prácticamente lista para ser votada a comienzos de 1997. Dos factores interrelacionados explicaron la demora: la congestión de la agenda y la competencia por la jurisdicción con la Casa Civil. Este ente fue el responsable del ritmo imprimido al avance de los proyectos del Ejecutivo en el Congreso. A este respecto, dos proyectos tenían prioridad sobre la reforma administrativa: la reforma de las pensiones y la propuesta de reelección presidencial. Ambos absorbieron la atención del Ejecutivo y el capital político. De hecho, ellos tuvieron prioridad¹⁶. Como quiera que fuese, en ese entonces comenzó a cristalizar una competencia en el seno del Ejecutivo entre el MARE y la Casa Civil acerca de asuntos de estrategia administrativa. Ambos ministros fueron gerentes ejecutivos con una larga experiencia en el sector privado y ambos fueron escogidos personalmente por el Presidente. Paradójicamente, las similitudes y las ideas comunes intensificaron el conflicto en relación con el control político de los temas clave relacionados con la reforma del aparato del Estado, tales como las organizaciones sociales y las agencias regulatorias. La cooperación interagencias, esencial entre los ministerios en el núcleo del

Ejecutivo, se tornó problemática por causa de la institucionalización del conflicto en relación con la propiedad de las políticas vinculadas con la implementación de las propuestas concernientes al diseño estatal emergente.

La reforma administrativa maduró en la espera. La enmienda constitucional fue aprobada a mediados de 1998, pocos meses antes de la elección presidencial, como un indicador del grado de maduración del proyecto. Bresser Pereira allanó exitosamente el camino hacia un consenso en torno al proyecto. El nivel de confianza era tan alto que el gobierno no temía perder votos del grupo de interés potencialmente perjudicado por el proyecto: los funcionarios públicos, que habían perdido sus derechos a la inamovilidad plena. La colaboración entre las distintas ramas del poder permitió la dilución de los efectos negativos potenciales, provenientes del riesgo de que los políticos fuesen sancionados por los electores en relación con este tema. La aprobación de la posibilidad de reelección presidencial y la convergencia de sondeos sugiriendo su triunfo en la primera ronda, aclararon la agenda. El colapso de la reforma de las pensiones reveló que la mayoría gubernamental era inconsistente en los casos en que no se disponía de una clara alternativa. La estrategia de Bresser dio dividendos satisfactorios y la aprobación sin contratiempos de la reforma comenzó a ser percibida como un prolegómeno del segundo mandato de Cardoso.

Conclusión

La naturaleza fragmentada del sistema político brasileño suministraba un significativo número de oportunidades para bloquear la iniciativa de Bresser Pereira. No obstante ello, Bresser tuvo éxito en superar los múltiples puntos de veto en la marcha del proyecto, a pesar de la volatilidad de la mayoría gubernamental y el carácter espinoso de algunos elementos de la propuesta. Una combinación de atributos del diseño, de la acción empresarial y de habilidades retóricas aseguraron el soporte político para la aprobación de una enmienda constitucional. Los obstáculos de corto plazo fueron salvados mediante una negociación y una persuasión persistentes en todas las encrucijadas de la trayectoria de la propuesta. En los hechos, se aprovecharon los obstáculos, transformando algunos de ellos en oportunidades para impulsar la propuesta. Se capitalizaron políticamente algunos elementos institucionales del sistema de gobierno, tales como el peso político de los gobernadores y eventos de importancia relevante como el plan de estabilización macroeconómica. Al fin de cuentas, se aprobó una reforma administrativa innovadora en el contexto de un régimen democrático, uno de los resultados de política más impresionantes del primer gobierno de Cardoso.

Un nuevo equilibrio se alcanzó hacia el fin del primer mandato de Cardoso. El segundo gobierno de Cardoso comenzó bajo un nuevo marco constitucional para la administración pública. La reforma fue aprobada, pero paradójicamente, el MARE desapareció y Bresser fue designado titular del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Las atribuciones previas del MARE fueron distribuidas en el Ministerio de Presupuesto y Gestión entre dos secretarías: la de Administración y Patrimonio y la de Gestión. Las fuentes empresariales, de efectos positivos, fueron removidas. El tema desapareció de la agenda del Ejecutivo. Algunos desarrollos subsiguientes tuvieron lugar en cuerpos especializados del Ejecutivo. Pocos meses después, Bresser Pereira y Clovis Carvalho (titular de la Casa Civil) dejaron el Gobierno. La Secretaría de Administración y Patrimonio fue eliminada y el Ministerio de Presupuesto y Gestión, posteriormente denominado como Planificación, Presupuesto y Gestión.

Las explicaciones de lo sucedido después del estadio decisivo están fuera del propósito de este artículo, pero es de interés destacar la incidencia de cinco factores. Todos ellos se encuentran relacionados con los rasgos del proceso de aprendizaje de políticas en el Brasil. March y Levitt (1990:30) argumentan que la conducta organizacional inteligente se dificulta cuando “las acciones y el aprendizaje ocurren simultáneamente, como varios niveles imbricados del sistema”. En primer lugar, Bresser Pereira no tuvo éxito en cuanto a obtener la adhesión de los ministros de la línea del frente, tales como salud y educación, en principio actores clave interesados en la reforma. En segundo lugar,

las tensiones con la Casa Civil socavaron la autoridad del MARE con respecto a la burocracia federal. La falta de un apoyo decisivo del titular de la Casa Civil hizo ver a las audiencias internas del gobierno que el Presidente no estaba efectivamente comprometido con la reforma. En tercer lugar, el equipo económico no bloqueó la reforma, pero no se involucró en los esfuerzos para su implementación. No se establecieron vínculos entre las prácticas macroeconómicas de recortes de costos y la micro gerencia del desempeño en los organismos públicos federales, presentes por ejemplo en la *Financial Management Initiative*, FMI (Reino Unido) y en el presupuesto por desempeño (Nueva Zelanda). Los ministerios de Finanzas y Planificación sólo manifestaron interés en los ahorros potenciales que la reforma podía traer consigo. El tono positivo inicial que Bresser Pereira luchó para que prevaleciera, fue reemplazado por las dimensiones concernientes a los recortes de costos de la iniciativa. En cuarto lugar, el equipo reformador estaba circunscrito al MARE. No hubo efectos de contagio que se extendieran a través de los ministerios, sino lo contrario. Los aspectos restrictivos de los controles gerenciales implementados por el MARE también imprimieron un tono negativo a las relaciones con otros ministerios¹⁷. En quinto lugar, el propio Presidente no se involucró con la implementación del proyecto, sino al contrario. Mantuvo una distancia con respecto a los temas “operacionales”, percibidos como detalles no consistentes con las funciones de la cúspide del Ejecutivo. Finalmente, Bresser Pereira fue firmemente identificado con la reforma y viceversa. Su salida, seguida de la dispersión de su equipo, marcó el fin del ciclo reformista. Todos estos elementos estuvieron presentes en la transición entre el primero y el segundo mandato de Cardoso.

Los múltiples roles empresariales desempeñados por Bresser Pereira ameritan, sin embargo, un crédito especial al menos por cuatro razones teóricas significativas, todas ellas originales. Primero, él suministró una clase diferente de argumentación doctrinal de la Nueva Gerencia Pública, proveniente de sus antecedentes históricos académicos en la economía política. Bresser Pereira venía de la tradición desarrollista cepaliana desactualizada por el cambio de paradigma en la economía en los años 80. Segundo, su propuesta ejemplificó una variación en las reformas del tipo de la Nueva Gerencia Pública fuera de los países desarrollados. Más aún, el caso brasileño revela que la Nueva Gerencia Pública tiene eco en países en desarrollo ajenos al espectro cultural anglo-sajón. Tercero, mostró que existen otras aproximaciones a la Nueva Gerencia Pública, que no se basan exclusivamente en fórmulas propias de la elección pública. El diseño pluralista ofrece un enfoque más contingente para el problema de la organización del sector público que, por ejemplo, el cambio radical de Nueva Zelanda hacia un Estado contractual. Finalmente, Bresser Pereira no sólo tuvo éxito como formulador, sino también como negociador, porque conformó alianzas de apoyo en un contexto de fluidas coaliciones *ad hoc*. Su trabajo estratégico de gerencia pública señaló las potencialidades de la acción empresarial en circunstancias aparentemente adversas.

Al trazar la forma que asumieron en Brasil el proceso de la agenda y la etapa de toma de decisiones, hemos analizado el problema de cómo las corrientes políticas y las políticas evolucionaron desde un equilibrio a otro. También destacamos los procesos que puso de manifiesto el tránsito de la propuesta desde una difusa agenda sistémica hacia la agenda especializada del Ejecutivo, y a la agenda más amplia del Gobierno. En este estudio se atribuyó particular atención a la trayectoria del MARE, como plataforma para la especificación de las políticas y la realización de acciones. Los roles y funciones empresariales acumulativas de Bresser también se escrutaron, dado su liderazgo en el proceso de reforma. Destacamos a lo largo del texto el contraste entre los elementos institucionales y no institucionales del escenario complejo, al tiempo que registramos los desarrollos de una variante de la reforma de la Nueva Gerencia Pública en un país importante de América Latina, y las implicaciones para otras naciones en desarrollo. Finalmente, mencionamos los elementos plausibles que deberían ser considerados en las futuras investigaciones requeridas para analizar los desarrollos de las reformas de la gerencia pública en el Brasil.

Notas

¹ Los marcos de referencia conceptuales para explicar el cambio de política difieren por lo general en lo que se refiere a cómo son percibidos los factores contribuyentes en su interacción y su convergencia en el tiempo. Por ejemplo, Baumgartner y Jones (1993) basan su marco de referencia en conceptos de dinámica de sistemas. Kingdon (1984) basa su marco de referencia tanto en teorías de toma de decisión colectiva como en nociones de empresariado aplicadas a los escenarios públicos. Levitt y March (1990) basan su marco de referencia en el análisis de cómo los grupos evalúan los resultados de experiencias directas y de segunda mano. Sin embargo, estos marcos de referencia muestran similitudes en importantes aspectos. Son “procesales”. Su meta es explicar el cambio, pudiendo ser aplicados a casos particulares. La actividad y la intencionalidad humanas desempeñan un papel significativo, pero no exagerado. Y las relaciones temporales entre factores son reconocidas como críticas. Por consiguiente, los tres enfoques pueden ser utilizados para analizar el caso del Brasil.

² Brasil tuvo seis presidentes desde Figueiredo a Cardoso, entre 1984 y 1995.

³ Cardoso fue Ministro de Finanzas del gobierno de Franco desde 1993. La primera fase del plan de macroestabilización fue lanzada en marzo de 1994. La nueva moneda - el Real - fue introducida en julio del mismo año, cuando Cardoso ya estaba en campaña para la presidencia, vía la capitalización y la personalización del tema de la estabilización.

⁴ Una inflexión del sistema está marcada por el cambio de un *feed back* negativo a uno positivo. La idea de un equilibrio punteado “evoca imágenes de estabilidad interrumpidas por grandes alteraciones en un sistema” (Baumgartner y Jones, 1993:18).

⁵ El Plan Real limpió las transacciones económicas gubernamentales de las distorsiones de la inflación y puso en actividad dos bombas de tiempo: el nivel de la nómina de pagos y la legislación jubilatoria. La inconsistencia entre los costos de los salarios y los ingresos reales del Estado era insostenible. La remoción de la inamovilidad fue presentada como un requerimiento para la promoción de los ajustes institucionales. Se supuso que los balances presupuestarios podían lograrse a través de ajustes de personal, conjuntamente con otras medidas de recorte de costos. La flexibilidad se consideró esencial no sólo en términos gerenciales, sino especialmente a efectos de permitir las fluctuaciones del mercado laboral en la fuerza de trabajo del sector público.

⁶ La asunción de esta posición es que las reformas del Estado exigen un determinado poder, por lo que esta iniciativa se vería facilitada en regímenes centralizados y autoritarios.

⁷ La Ley Camata no.82/1995 otorga tres años para que los estados ajusten sus nóminas de pago en términos de su participación en los ingresos totales. Cuatro años más tarde, el Congreso aprobó la Ley Complementaria no.99/1999, porque pocos estados pudieron llevar a cabo los ajustes requeridos en el período anterior. La nueva legislación mantuvo el límite porcentual previo - 60% de los ingresos corrientes - y extendió el período de transición por cuatro años más.

⁸ Se institucionalizó un foro nacional de Secretarías de Administración estatales. Estas Secretarías se reunían mensualmente bajo la coordinación y el liderazgo del MARE, con el propósito de establecer un curso común de acción y de intercambiar experiencias entre ellas.

⁹ Melo (1998) atribuye a la estrategia minuciosa el éxito de la reforma administrativa. Por el contrario, el camino de la desconstitucionalización adoptado en la reforma de las pensiones fue un fracaso político dada la resistencia del Congreso para dar al gobierno un “cheque en blanco” - imagen sugerida por la transferencia de la jurisdicción de este tema desde la Constitución a la legislación común.

¹⁰ Bresser Pereira obtuvo exitosamente el apoyo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y DFID/UK para los proyectos del MARE. Estas iniciativas incluyeron financiamiento, asistencia técnica, compra de equipamiento, organización de eventos y consultoría privada.

¹¹ El equipo de Bresser Pereira estaba conformado básicamente por sus ex-estudiantes de la Fundación Getulio Vargas de Sao Paulo, uno de los pocos centros con tradición en programas de administración

pública. Aunque algunos burócratas de carrera estuvieron presentes en los niveles segundo y tercero, existe cierta controversia acerca de cuán exitosamente ellos lograron conseguir el apoyo de los funcionarios civiles de carrera para el proyecto del MARE. Bresser Pereira (1999) considera que los burócratas fueron aliados clave para el proyecto del MARE. Santos (1997) y Gaetani (1998) minimizan esta adhesión.

¹² Kate Jenkins, una de las formuladoras y ejecutivas de agencias de *Next Steps*, dirigió un equipo formado por funcionarios jubilados del Servicio Civil Británico y consultores de gerencia pública en un programa que fue financiado por DFID.

¹³ El presidente de la Comisión era un ex-Ministro de Administración Federal, y el “relator” era un ex-gobernador de Rio de Janeiro, ambos políticos disidentes en sus partidos.

¹⁴ Las críticas más relevantes fueron las provenientes del *establishment* judicial, concernientes al desplazamiento de los controles procedimentales *a priori* hacia mecanismos de gerencia a través de los resultados.

¹⁵ El proceso de avance de la propuesta podría ser evaluado por el número de modificaciones sugeridas por el *Reporter*: 125. De hecho, el *Reporter* sólo produjo tres documentos sucesivos, en una cascada de maniobras técnicas que resultaron en la aprobación final del proyecto por la Comisión en octubre de 1996. El Gobierno otorgó concesiones menores y llegó a un acuerdo para la aprobación de un proyecto más detallado que el propuesto originalmente.

¹⁶ El gobierno fracasó en lo que respecta a la aprobación de la reforma de las pensiones, porque el Congreso rehusó sancionar la estrategia de desconstitucionalización adoptada. Pero por otra parte, Cardoso fácilmente conquistó el derecho de competir por un segundo mandato.

¹⁷ El aislamiento del equipo reformista y el predominio del tono negativo sobre los aspectos positivos de la reforma en la relación con las agencias gubernamentales, evoca la trayectoria decadente del DASP. El MARE y el DASP no sobrevivieron a sus creadores, a pesar de las diferencias de régimen (autoritario *versus* democrático) y de diseño (burocrático *versus* gerencial).

Bibliografía

- BARDACH, E. (1998) Getting Agencies to Work Together, Washington D.C., Brookings
- BARZELAY, M. (2000) New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, Berkeley, University of California Press (forthcoming)
- BAUMGARTEN, F.R. and JONES, B.D. (1993) Agendas and Instability in American Politics, Chicago, Chicago University Press,
- BRAYBOOKE, D. (1974) Traffic Congestion Goes Through the Issue Machine, London, Routledge
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1999) Reflections of a Reformer: Amending the Constitution in Democratic Brazil, in Schneider, B.R. and Heredia, B. (eds) The Political Economy of Administrative Reform: State Building in Developing Countries (forthcoming)
- CLAD (1998) A New Public Management for Latin America, Caracas, CLAD
- ELENA, J.C. (1998) Public Sector Reform in Brazil, paper presentado en el British Council Seminar, London
- FOGEL, M. et al. (1998) Brazil: Sustaining the Real Plan Through Sustainable Public Employment Reforms, in Gill, I. and Montenegro, C. Stabilisation, Fiscal Adjustments, and Beyond: Quantifying Labour Policy Challenges in Argentina, Brazil, and Chile (forthcoming).
- GAETANI, F. (1998) The Reform of the Brazilian State Apparatus – an ex-ante analysis, unpublished MSc dissertation, London School of Economics and Political Science,
- KINGDON, J. (1995) Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2ed, New York, Harper Collins College Publishers
- LIGHT, P. (1998) The Tides of Reform, Washington D.C., Brookings

- LEVITT, B. and MARCH, J.G. (1990) Chester Barnard and the Intelligence of Learning, in Willianson, O.E. Organization Theory, Oxford, Oxford University Press
- MARE (1995) White Paper: Reform of the State Apparatus, Brasilia, MARE
- MELO, M. A. (1998) When institutions matter: the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil, in Schneider, B.R and Heredia, B. The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries (forthcoming)
- PIERSON, P.D. and Weaver, R.K. (1993) Imposing losses in Pension Policy, in Weaver, R.K. and Rockman Do institutions matter? Washington DC, Brookings
- PIQUET CARNEIRO, J.G. (1991) Limites e Perspectivas da Reforma do Estado, in Reis Velloso, J.P. dos Brasil em Mudança, São Paulo, Nobel
- POLLITT, C. (1990) Managerialism and the Public Services, Oxford, Blackwell.
- ROBERTS, N.C. and KING, P.J. (1996) Transforming Public Policy, San Francisco, Jossey-Bass Publishers
- ROCHEFORT, D.A. and COBB, R.W. (eds) (1994) The Politics of Problem Definition, Lawrence, University Press of Kansas
- SANTOS, L.A. (1997) Reforma Administrativa no Contexto da Democracia, Brasilia, Departamento Intersindical de Assuntos Parlamentares
- WEAVER and ROCKMAN (eds) (1993) Do institutions matter? Washington DC, Brookings