

claras para un cambio en beneficio de los que más carencias tienen. El mensaje a lo largo de la publicación es muy claro: el gasto público tiene el potencial de transformar las condiciones de nuestra sociedad, siempre y cuando esto se realice de manera responsable, transparente, honesta y con objetivos precisos. Es un llamado a nuestras autoridades y representantes para considerar al desarrollo humano como un objetivo de política pública, pero sobre todo es una invitación a la ciudadanía para que se involucre en el conocimiento de las instituciones y los procesos diseñados para el mejoramiento de su calidad de vida.

Referencias

- López-Calva, L. F. y R. Vélez Grajales (2003), United Nations Development Programme, octubre, disponible en: <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Cuadernos2003-1.pdf> [fecha de consulta: septiembre de 2011].
- López-Calva, L. F., L. Rodríguez Chamussy y M. Székely (2004), United Nations Development Programme, enero, disponible en: <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Cuadernos2003-6.pdf> [fecha de consulta: septiembre de 2011].

■.....
Reforma do Estado e contexto brasileiro, crítica do paradigma gerencialista, de Federico Lustosa da Costa, Río de Janeiro, Editorial FGV, 2010, 254 pp.

Por Viridiana Gabriela Yáñez Rivas,
 estudiante del doctorado en Políticas
 Públicas del Centro de Investigación y
 Docencia Económicas (CIDE)

Después del gran ciclo de reformas del Estado y de la administración pública que se inició en el último cuarto del siglo xx, el debate continúa. Para algunos es un tema agotado, para otros, el proceso de reformas se ha completado con el fin de la administración pública y con la llegada de la *New Public Management* (Nueva Gestión Pública), y para otros las reformas al Estado (que fracasaron) no pasaron de ser programas de ajuste fiscal enfrascados en un discurso ideológico.

Este debate no ha superado las contradicciones entre reducir la intromisión del Estado en la vida de los individuos y de las empresas y su preocupación por rescatar la gobernabilidad (como la capacidad de regular las relaciones entre el mercado y la sociedad) y aumentar la eficacia junto con la calidad y efectividad de la acción pública.

A partir de este debate surge la obra del profesor Federico Lustosa da Costa. Lo que pretende es hacer converger propuestas orientadas por diferentes perspectivas históricas, conceptuales y valorativas, así como sus consecuencias sobre los procesos de cambio institucional que se realizan en un contexto más específico: el de Brasil.

Reforma do Estado e contexto brasileiro, crítica do paradigma gerencialista representa un trabajo de análisis y de reflexión crítica sobre la modernización de la administración pública del Estado brasileño desde la década de 1990, con base en herramientas históricas, contextuales, empíricas y conceptuales de la realidad concreta de la administración pública de ese país.

El proyecto de reforma del Estado en Brasil se topó con una serie de problemas (conceptuales, históricos, sociopolíticos y culturales) desde que fue inscrito en la agenda académica, política y gubernamental.

Estos problemas se relacionan con la naturaleza y el alcance de la intervención legítima del Estado moderno; con los fundamentos de ciudadanía republicana sobre las formas de extracción y asignación de recursos a la sociedad; con el proceso de desarrollo, oferta y calidad de los servicios públi-

cos; cuestiones sobre formulación de políticas públicas, relaciones intergubernamentales y financiamiento del gasto público. Temas que conducen a la discusión sobre seguir un modelo liberal, de estatismo o un modelo tipo *welfare*; discusión que propició la separación entre los estatofóbicos y estatofílicos.

A pesar de que estos problemas se han abordado desde diferentes perspectivas académicas y métodos citados en la literatura sobre Brasil, asegura el autor, no se ha situado al análisis en el contexto de crisis del Estado contemporáneo. Por lo tanto, estos diagnósticos y propuestas han quedado incompletos.

En este panorama, la obra de Lustosa da Costa propone examinar algunas de las características del contexto brasileño que permitan identificar la naturaleza, el contenido, los alcances y límites de la reforma del Estado.

El libro está organizado en cuatro capítulos que inician con una discusión teórica de las patologías presentes en un Estado, capaces de propiciar el fracaso de cualquier reforma si no se toman en cuenta. A partir de esto, y de manera histórica-sintética, se discute y analiza el contenido de la reforma del Estado en Brasil como preámbulo para

analizar la reforma gerencial de la década de 1990, sus bases teóricas, el diagnóstico de la crisis del Estado, los modelos actuales y los instrumentos de intervención. Finalmente, y con este análisis, se hacen recomendaciones para un proyecto de reforma democrática del Estado brasileño, tomando en cuenta sus alcances y sus límites.

El capítulo uno, “Estado y democracia (entre prácticas y representaciones)”, introduce una discusión importante sobre el Estado y la democracia en Brasil, a partir de un examen de aquellas características disfuncionales del sistema sociopolítico que se consideran determinantes en los niveles de desarrollo económico, social y político del país.

En este capítulo se pretende buscar evidencia que apoye la hipótesis de que la insuficiente consideración de estos aspectos explica los intentos fallidos de reforma.

La discusión incluye interpretaciones de los clásicos de la literatura en ciencias sociales a fin de mostrar sus interrelaciones y sus consecuencias en el funcionamiento del Estado y en la reforma.

Lustosa asegura que los grandes intérpretes de la realidad brasileña han subrayado que las raíces del atraso del país, el subdesarrollo, la dependencia,

la modernización periférica y la inserción poco competitiva en el mundo globalizado están sustentados en la formación histórica del país, lo que genera una serie de determinantes que condicionan al sistema político y al Estado en sus relaciones con la sociedad y con la economía.

Estas peculiaridades constituyen modos de ser, proceder y pensar, que caracterizan a las instituciones, relaciones sociales y representaciones del mundo social y político. Algunos de esos cambios se han analizado como factores determinantes de disfunciones del Estado. Los factores estructurales del contexto brasileño ahora requieren profundas transformaciones para que puedan producir efectos sobre la acción estatal. Estas disfunciones, que Lustosa da Costa asegura son apenas sobrevivientes del pasado, están condenadas a desaparecer por causa de un proceso natural de evolución de la sociedad. En este sentido, una reforma del Estado puede contribuir a acelerar ese proceso.

Lustosa da Costa examina las cuatro características recurrentes en las interpretaciones de Brasil: patrimonialismo, coronelismo (*mandonismo*), personalismo y formalismo son deformaciones o patologías utilizadas para

describir aspectos de la realidad, particularmente del Estado, del gobierno y de la administración pública, que constituyen las causas de la baja eficacia de la acción gubernamental.

Patrimonialismo. Una de las interpretaciones clásicas de la formación del país y herencia de la administración y política colonial en la que público y privado no son diferentes para las autoridades. En términos weberianos, es la tendencia de un gobierno o un partido político a considerar como propios los bienes públicos. Lustosa da Costa reflexiona acerca de si el patrimonialismo es la raíz de las disfunciones del Estado brasileño o es causa del estancamiento del Estado portugués.

Coronelismo (mandonismo). Es expresión de una realidad económica, social y política ampliamente encontrada, en el pasado, en casi todas las regiones del país. Se refiere a un sistema de dominación ejercido por los potentados rurales.

Personalismo. Se trata de una forma de jerarquización social basada en la distinción entre individuos y personas. Ha sido una de las interpretaciones de Brasil que coloca en primer plano a la cultura y sus manifestaciones.

Formalismo. Es una referencia auxiliar al conjunto de interpretaciones

principales arriba citadas. Se centra más en la relación Estado-sociedad en Brasil. Este concepto describe una obediencia rígida a normas de comportamiento, vigentes en una determinada sociedad o que el individuo cree que aún están en vigor; convencionalismo, rigidez, inflexibilidad. En muchas ocasiones se utiliza para descalificar los esfuerzos de la modernización.

El análisis de estos conceptos definitivos de la realidad brasileña permite caracterizar los fenómenos como estructura y función, indicar su influencia sobre las prácticas sociales, políticas y administrativas, y evaluar su impacto sobre el funcionamiento del Estado y sus estrategias de reforma, ahora, bajo un contexto democrático.

El capítulo dos, “La experiencia de reforma del Estado en Brasil”, hace una revisión de las experiencias de reforma administrativas realizadas en Brasil desde 1930. Con el argumento de que para comprender el presente y evitar repetir errores del pasado, asegura Lustosa da Costa, es importante el conocimiento histórico.

Se presenta la *periodización de la trayectoria* que ha vivido el Estado brasileño respecto a su reforma. Según el autor, hay un consenso en la narrativa

brasileña sobre este aspecto: de 1808 a 1930, la construcción del Estado nacional; de 1930 a 1945, la burocratización del Estado nacional; de 1945 a 1964, nacional-desarrollismo; de 1964 a 1989, la modernización autoritaria, y de 1989 a 2002, la era del gerencialismo.

Lustosa da Costa señala que esta periodización, que enmarca bien la transformación del Estado, revela que la organización de la administración pública en Brasil pasó por transformaciones importantes desde el periodo colonial. Bajo un impulso modernizador, con organización gubernamental definida por etapas claras, desde la adopción del régimen parlamentarista y su fortalecimiento progresivo, la reforma de los años noventa precedida por una crisis que desmanteló la administración brasileña y que dio paso a la crítica neoliberal, hasta la introducción, durante el gobierno de Fernando Collor, de los principios de la Nueva Gestión Pública.

En el tercer capítulo, “La reforma gerencial de 1990”, Lustosa da Costa nos habla acerca del nuevo paradigma que emerge dentro de un contexto de cambios, entre los que se cuentan: los ideológicos y políticos, un modelo tipo *welfare* agotado en sus potencialidades de producción de crecimiento, el sur-

gimimiento de nuevas necesidades sociales y la influencia norteamericana. Se trata de un paradigma que se caracteriza por:

- . La descentralización administrativa y política.
- . La delegación de funciones y autonomía de mercado.
- . La flexibilización de la gestión, especialmente en las áreas de personal, suministro de presupuesto y finanzas.
- . El énfasis en la calidad de los procesos y los resultados.
- . La preocupación por la eficiencia y la reducción de costos.
- . La búsqueda de una mayor transparencia en los procedimientos.

Este paradigma tiene bases teóricas (aunque a veces se niegan) en el neoinstitucionalismo, en la nueva economía institucional, en la teoría de elección racional y en el agente principal. Estas bases, asegura Lustosa da Costa, pueden considerarse las mismas en las que se fundamente la reforma en Brasil.

En este escenario se explica el Plan Director de la Reforma al Aparato del Estado (PDRAE) promovido por el político Luiz Carlos Bresser Pereira en Brasil durante 1990 y como marco de los debates sobre la reforma del Estado.

Lustosa da Costa analiza el PDRAE a partir del diagnóstico de la crisis del Estado, el modelo conceptual en el que se inscribe y los instrumentos de intervención que ocupa (institucionalización, racionalización, flexibilización, publicidad y descentralización).

El aporte de este análisis permite discutir las consecuencias de las acciones en términos de diagnóstico, referencial teórico y estrategias de implementación para los escasos resultados alcanzados por las propuestas del modelo bresseriano (de Bresser Pereira).

En el capítulo cuatro, “Contribuciones a un proyecto de reforma del Estado brasileño”, Lustosa da Costa sugiere posibles alternativas en términos conceptuales y prácticos para la elaboración de proyectos de reforma que rescaten las dimensiones social y humana presentes en el antiguo Estado de bienestar.

Por último, en las consideraciones finales del libro se discuten los alcances y limitaciones de la reforma del Estado en Brasil. El autor asegura que todavía permanecen ciertas tensiones

del pasado. Pero, a pesar de ello, aún es posible transformar el Estado a través de la democracia, la descentralización y la participación.

Un análisis como el de Federico Lustosa da Costa es necesario para la toma de decisiones, no sólo en contexto con particularidades como el de Brasil, sino también en todo contexto latinoamericano. Una región cargada de historia, de coyunturas y procesos altamente arraigados en la vida cotidiana de la sociedad y en los patrones de comportamiento de la administración pública.

Los cambios organizacionales a los que se enfrentan las nuevas administraciones desafían la resistencia al cambio. Lustosa propone una manera clara de sortearlos: Comprendiéndolos. Sin dejar de lado las interpretaciones de los actores, conociendo su trayectoria y la cultura en la que se insertan.

Al final de cuentas, esto es lo que nos arroja el panorama para reducir la incertidumbre y la probabilidad de error en procesos como los proyectos de reforma del Estado. 