

INICIATIVAS EN POLÍTICA DE GESTIÓN PÚBLICA DURANTE EL GOBIERNO DE LULA *

FRANCISCO GAETANI

1. Introducción

Asiete meses de que Lula iniciara su gobierno, la administración pública parece preliminar, fragmentada y, en algunas áreas, cautelosamente prometedora. Se observan señales de aumento en las actividades del terreno de la administración pública a pesar del bajo perfil del tema en la agenda presidencial. Existen algunas evidencias prácticas que sugieren que el gobierno podrá enfrentar los tradicionales obstáculos de la gestión pública en su agenda política, tales como el diseño de organización, recursos humanos, control, corrupción y eficiencia propios. Es aun prematuro señalar qué tan efectivo será el desempeño del gobierno en su intento. Pero por el momento, no hay duda de que algunos sectores podrán ser cuidadosamente monitoreados como fuentes potenciales de importantes desarrollos políticos.

El argumento que se presenta en el texto sugiere que la imagen del tema a desarrollar por el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) con relación a la gestión pública es "politización" en contraste con "profesionalización", el cual se utilizó en la década de los 80 durante el proceso de redemocratización, en el primer periodo de Cardoso. Por politización se pretende dar énfasis a las acciones de estructura y proyectos para establecer categorías en la realización de políticas dentro del contexto de una perspectiva procesal como es el caso de los actuales esfuerzos realizados por el Ministro de Planeación, Presupuesto y Gestión (MPOG). La prioridad durante la administración de la Secretaría de Administración Pública (SEDAP-1986-1988) fue crear un grupo de burócratas profesionales al estilo de una administración pública progresiva. Contrariamente, la reforma de Bresser Pereira gravitaba alrededor de principios administrativos destinados a flexibilizar estructuras personales y organizacionales. Ninguna de las reformas anteriores descritas, incluyeron la esencia de una agenda ejecutiva, a pesar de las relaciones personales de los respectivos Ministros con el Presidente de cada periodo.

El texto plantea una opinión del primer semestre del Gobierno de Lula en el área de administración pública. Asimismo, identifica el común denominador de las políticas en todas las áreas en que las iniciativas de gestión pública se pusieron en marcha en enero del 2003. El texto también argumenta que el reto principal del nuevo gobierno es enfrentar la fragmentación y falta de articulación de sus iniciativas, así como proveer una coordinación con los esfuerzos gubernamentales en este campo.

* Este trabajo es una traducción del original titulado "Public management policy initiatives of the Lula's government"

El triunfo electoral del Partido de los Trabajadores en las elecciones de noviembre del 2002, representó una nueva etapa de transición democrática en Brasil. Por primera vez, una coalición formada para enfrentar a los candidatos de las élites ganaron las elecciones presidenciales – una incuestionable (y pacífica) demostración de la rotación de poder sin precedentes en Brasil y la más inusual en la propia América Latina. Sin embargo, la retórica de Lula no enfatizó en temas como la reforma del Estado que recordaba a la redemocratización de la década de los ochenta. La campaña se enfocó básicamente a las preocupaciones referentes a la capacidad de Lula para gobernar con un discurso político del cambio hacia una no sociedad menos desigual.

La administración de Cardoso no fue negligente a pesar de sus muchas contradicciones, fallas y cuestiones inacabadas. Se implementaron muchas iniciativas durante su primer y segundo mandato con resultados heterogéneos. Todas las áreas de la administración pública -diseño organizacional, recursos humanos, procuración, presupuesto, gasto público, auditoría, control y gobierno virtual- fueron objeto de acciones gubernamentales. Algunas de esas actividades arrojaron resultados prometedores a pesar de una falta de coordinación adecuada. Otras no lo hicieron, por fallas ocurridas en su diseño o en su implementación.

Las propuestas, iniciativas y logros de Lula en el área, estarán profundamente influenciados por la forma en que el gobierno defina los problemas de la administración pública, por las plataformas institucionales electas para manejar los retos, los mecanismos adoptados para apoyar decisiones políticas, el contenido de las decisiones tomadas, la capacidad de implementación para crear un proceso por parte del gobierno, y por último, pero no menos importante, el nivel de atención que el Presidente y su gente cercana dediquen al tema.

El texto está dividido en cinco partes. Primero, se realizó un análisis de la política de la administración pública como está expuesta en el manifiesto del Partido del Trabajo y en sus documentos principales. En segundo término se hizo un breve comentario sobre periodo de transición durante el cual se tomaron decisiones críticas que tuvieron consecuencias para la política de administración pública. En tercer lugar se identifican las principales áreas de iniciativas para la gestión pública. La cuarta parte se refiere a una valoración del estado actual de los debates. Finalmente, en la quinta parte se concluye con los potenciales desbordamientos en los procesos actuales e identifica los acuerdos que enfrenta el nuevo gobierno en el proceso de crear políticas para la Administración Pública.

2. La perspectiva del Partido de los Trabajadores en el manejo de la política pública antes de la toma del poder.

La "forma de gobernar del PT" respecto al manejo de la política pública no era muy clara, a pesar de su experiencia en los gobiernos locales (incluyendo importantes capitales de estados). Los principios generales sugerían una retórica de Administración Pública Progresiva debido al énfasis en la preocupación por el profesionalismo, el mérito, el universalismo, la transparencia y la anticorrupción. La práctica del PT no era particularmente innovadora en el área de administración pública¹ en contraste con la exitosa iniciativa de política social. Paradójicamente, las esperadas reformas en materia de servicio civil no ocurrieron en el gobierno del PT (como tampoco en otros).

El manifiesto político del Partido de los Trabajadores para la campaña presidencial del 2002 fue una yuxtaposición de diversas propuestas de políticas sectoriales. La gestión pública no fue una de ellas. Una lógica consecuencia de lo anterior, fue la ausencia de un Ministerio para la Reforma de Estado o la Administración Pública en un gabinete constituido por 35 Ministerios. No había que cumplir con un electorado ni había tampoco empresarios de políticas encargados de tomar parte en ese tipo de retos. Aun así, la retórica en el cambio de política con relación a la gestión pública se centró en una propuesta de Administración Pública Progresiva. Se dio énfasis a la adopción de un sistema basado en méritos, mecanismos de profesionalización, prácticas de anticorrupción y un control social de las actividades del Estado. También se generó una perspectiva positiva del papel del Estado y los empleados del sector público, en contraste, con el gusto generalizado por la crítica a la burocracia.

Un análisis de la experiencia del PT a nivel estatal (Belchior, 2002) sugiere que no existía un marco de referencia descriptivo del credo de partido con relación a la reforma de Estado. La única área en que se realizó un esfuerzo conjunto por tres gobiernos estatales y se lograron cambios en la política entre Estado y sociedad, fue en Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul y Acre. Pero aun en este caso no existió un modelo estilizado a pesar de la inspiración común en la participación de la experiencia del presupuesto adoptada a nivel local, así como la experiencia, compromisos y esfuerzo gubernamental del Partido del Trabajo. También había iniciativas en áreas tradicionales como gobierno virtual, política fiscal, mecanismos anticorrupción y otros. Pero ninguna de ellas podría describirse como una manera sobresaliente de tratar con las políticas de gestión pública.

El panorama era distinto a nivel local. El PT había gobernado ciudades importantes desde 1988 y la acumulación de una crítica masiva es más significativa que lo ocurrido a nivel estatal. El éxito en diversas áreas como programas sociales fue públicamente reconocido en las mejores competencias de práctica nacional como los premios anuales de la Fundación Ford y la Fundación Getulio Vargas. La creatividad, orientación pública y compromiso de las autoridades locales con resultados sobresalientes se convirtieron en característica de los compromisos del PT con cambios sociales.

La innovación más importante del PT en la política de administración pública fue la adopción de la participación presupuestal. Al someter algunas partidas del presupuesto al escrutinio público el PT logró una participación social para definir prioridades en el proceso de planeación. El mecanismo está ahora diseminado a través de más de 100 municipios de distintos partidos, mediante una serie de arreglos institucionales. A pesar del indiscutible éxito de esta iniciativa a nivel local, el intento por elevar el mecanismo a nivel estatal no funcionó. Al cambiar de nivel el mecanismo, se impidió a las partes la relación directa establecida a nivel local donde los participantes estaban agrupados para permitir el cumplimiento de compromisos oficiales a los objetivos establecidos en asociaciones de base.

3. Características de una transición inevitable e impredecible.

Mientras más claras son las perspectivas de éxito de Lula, menores son las posibilidades que tiene el gobierno de reforzar políticas para la gestión pública. Las expectativas se mantenían en el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración, el cual se esperaba fuera el

más importante del gobierno- y -Finanzas-, con un compromiso de gran importancia con los mercados nacionales e internacionales. Sin embargo, en unas cuantas semanas el panorama cambió en tres ocasiones.

Primero, el éxito de Antonio Paccoli como Coordinador del Plan de Gobierno, lo elevó a una posición tan favorable a los ojos de la opinión pública que los inversionistas y fuerzas de mercado prácticamente lo escogieron como su interlocutor oficial. Paccoli fue inicialmente propuesto para ser Ministro de Planeación, Presupuesto y Administración, considerado como un puesto estratégico en el estado de transición. Pero demostró ser tan capaz para resolver las inquietudes del sector privado que Lula lo propuso como Ministro de Finanzas.

En segundo lugar el Ministro de Planeación, Presupuesto y Administración se integró a la coalición de negociaciones que pretendía expandir el apoyo del Congreso al Gobierno. El ministro estaba obligado a atender las demandas del PMDB entre otras áreas del gobierno. Estas alternativas se mantuvieron hasta la semana de Navidad. Pero las negociaciones con el PMDB no resultaron. Por ello, el periodo de transición no fue aprovechado en un contexto de planeación, presupuesto y administración debido a la falta de definiciones que obstaculizaron la solución de los problemas de otras áreas.

En tercer lugar, el asesor financiero de Lula, Mantega, fue uno de los últimos nombramientos realizados. De modo que los nombramientos de los Ministerios más importantes; Planeación, Administración y Recursos Humanos fueron los últimos en darse a conocer y confirmarse. Adicionalmente, fue sobresaliente el hecho de que no formaban parte del mismo partido político y no compartían experiencias administrativas hasta el momento en que se reunieron en un mismo gobierno. La consecuencia principal de este comprensible pero inexplicable retraso fue la cantidad de demandas que surgieron debido a la creación de nuevos ministerios que requerían una reorganización de estructuras administrativas y revisión de posiciones, grados y números en los primeros meses de gobierno.

Existían también fuertes rumores relacionados con la posible creación de un Ministerio o de una Secretaría de Reforma de Estado recordando el inicio de previos periodos presidenciales. La opción se descartó debido a la falta de encanto político del Ministerio, la ausencia de un candidato natural del PT que pudiera ser nombrado como Ministro y las dificultades que enfrentaba el nuevo gobierno respecto a la creación de este ministerio, junto con muchas demandas que solicitaban explicaciones sobre la creación de otros nuevos Ministerios.

El nuevo gobierno se instalaba mientras diversas Secretarías de Estado se creaban. El gabinete de Lula se convirtió en el más grande de la historia de Brasil y superó el número de Secretarías creadas cuando Neves fue electo indirectamente durante el periodo de redemocratización. El establecimiento de nuevas Secretarías generó una fuerte presión en la Oficina del Jefe de Personal, -un Secretario de acuerdo con la estructura política de Brasil- y en el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración. La tarea de aprobar estructuras y cuotas negociadoras de puestos, absorbió enormemente a dos áreas claves de ambos Ministerios; la Oficina del Jefe de Personal y la Secretaría de Planeación, Presupuesto y Administración (MPOG).

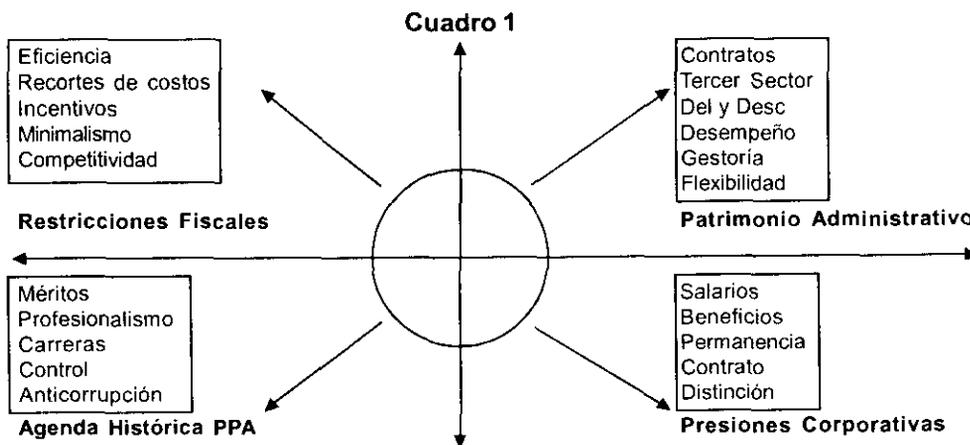
Ambas áreas demostraron su capacidad para generar fórmulas políticas a pesar de una fuerte carga de trabajo y una presión política abrumadora. La Oficina del Jefe de Personal se

encargó de dos cuellos de botella del nuevo gobierno: el marco regulatorio y el reto de unificar la política social. La MPOG se enfocó en fomentar y lograr una ambiciosa fórmula para la política de gestión pública, destinada a dirigir al nuevo gobierno en áreas relacionadas con su mandato. (MPOG/SEGES, 2003). No es muy claro aún si estas dos áreas tienen suficiente capacidad y poder político para deliberar pero sus iniciativas son las más importantes para la política de gestión pública en los primeros meses del gobierno de Lula.

4. El panorama de la política de gestión pública; hacia el pluralismo.

Los primeros pasos del nuevo gobierno hacia una gestión pública no eran evidentes. El Ministro de Planeación, Presupuesto y Administración formó un equipo de diferentes profesionistas para encabezar cada una de sus Secretarías clave. La Secretaría de Planeación e Inversiones Estratégicas fue tomada por un economista experimentado en desarrollo. Dos expertos en presupuesto fueron nombrados para los cargos de Secretario y Subsecretario de Presupuesto. Un consultor empresarial -también funcionario civil- fue nombrado como Secretario de Administración. Un abogado especializado en asuntos laborales fue nombrado como Secretario de Recursos Humanos. El tercero de los Secretarios tenía experiencia previa a nivel estatal. El presidente de la Escuela Nacional de Administración Pública era un funcionario civil que se convirtió en un miembro importante de cuadros políticos después de adquirir experiencia ejecutiva significativa. El equipo era heterogéneo y al propio Secretario mismo parecían facilitársele los asuntos político-económicos más que los de planeación, presupuesto y administración debido a su experiencia previa.

La marcha del gobierno reemplazó la cacofonía inicial con el establecimiento de algunas guías incipientes. Es pronto aún para determinar que hay una línea evidente con relación a temas de administración pública. Por el contrario, hay diversas direcciones en una tensa interacción dentro del discreto liderazgo del Ministro. El Cuadro 1 demuestra las cuatro directrices en acción; la económica, la administrativa, la corporativa y la burocrática.



Los temas fiscales han estado ligados al debate de política de gestión pública en los últimos diez años. Desde la implementación del Plan Real (de estabilización macroeconómica) en 1993 el país recuperó su capacidad de cálculo económico después de décadas de inflación. Sin embargo, no hay señales de que las restricciones fiscales disminuirán con relación a los recursos humanos.

Las presiones corporativas regresaron al debate después de quince años de ausencia. Desde los años de redemocratización de la Nueva República las uniones civiles no han participado en discusiones sobre políticas de recursos humanos como partes legítimamente interesadas. Hay algunos efectos inevitables y contagiosos derivados del debate sobre la reforma de seguridad social. Pero la principal novedad se encuentra en otra parte: las uniones ahora son tratadas como actores políticos en negociaciones institucionales gracias a su integración al Partido de los Trabajadores. La última vez que recibieron un trato preferencial fue durante la Asamblea Nacional de Constituyente en 1987-1988.

Las ideas de administración fueron diseminadas en diversos niveles de gobierno y en diferentes sectores de la economía desde principios de la década de los 90. La influencia de ideas del sector privado y la influencia de administración de Bresser Pereira son evidentes en el debate. Adicionalmente el plan plurianual establece principios de desempeño administrativo, así como importantes juegos de rutinas gracias a los avances de la información tecnológica.

La Administración Pública progresiva es una herencia histórica de las demandas para profesionalizar al servicio civil y establecer un sistema para otorgar méritos. El manifiesto del Partido de los Trabajadores siempre ha señalado sus compromisos con los principios de mérito y las prácticas de anticorrupción. Sin embargo, el expediente del partido era más impresionante antes que ahora.

¿Qué es lo que falta en el cuadro? El balance frágil entre la resistencia al patrocinio y el uso de mecanismos de área gris como la contratación de personal a través de sistemas legales controvertidos como instituciones internacionales, fundaciones de universidades y proveedores de tecnología. El gobierno está consciente de las dificultades, por lo que crea una especie de Consejo de Recursos Humanos para hacer frente a esta cuestión. También se ha resumido la selección pública de carreras estratégicas, pero lo más importante, es que el Secretario de Administración creó un marco general para aclarar las guías gubernamentales en términos de la política de gestión pública.

Un documento preliminar (SEGES/MPOG, 2003) sugiere que el Estado debe tener un papel más activo para combatir la inequidad y que es necesario prestar mayor atención a la calidad y productividad del gasto público (SEGES/MPOG, 2003: 2). Se debe dar énfasis al desarrollo institucional del gobierno para lograr un trabajo de Estado a través de sus procesos ordinarios como el Plan Pluri Anual (PPA). La retórica incorpora sus preocupaciones en este tipo de documentos como son la eficiencia, transparencia, participación, la ciudadanía y otras.

Las novedades principales son los enfoques positivos y pausados propuestos por la Secretaría de la Administración. Se propone un proceso de dimensión implícita dentro de las guías sugeridas. Los aspectos coloridos² del plan de acción sugieren que el gobierno adopte un calendario de enfoques paso a paso para abordar el tema. Existe una preocupación clara en relación con el diagnóstico y las soluciones propuestas a problemas específicos. Al mismo

tiempo, se da un especial énfasis a los aspectos de participación y legitimación. También se debe determinar hasta qué punto debe el gobierno participar como un todo, o si lo debe hacer el MPOG en lo particular para lograr el éxito en la aplicación de las propuestas anunciadas. La propuesta de SEGES/MPOG es la más prometedora de las políticas de gestión pública del nuevo gobierno.

5. Las iniciativas políticas en la gestión pública en áreas relacionadas.

Algunas iniciativas de políticas en la gestión pública se realizaron en áreas fuera de la jurisdicción del MPOG, como una señal de cómo los problemas obligan al gobierno a enfrentarse con las dificultades sin importar sus mandatos formales. Se debe dar especial atención a cuatro áreas: la coordinación de políticas sociales, el marco regulatorio, el control de la lotería y la aplicación de mecanismos de participación en la elaboración del Plan Plurianual.

5.1 La unificación de ingresos para transferencias condicionadas

El Programa de la "Eliminación del Hambre" se estableció como la primera prioridad presidencial en el discurso inaugural de Lula. El nuevo gobierno inmediatamente señaló su compromiso para con los grupos sociales más pobres. A la creación del Ministerio a cargo de eliminar el hambre (MESA), siguió la decisión presidencial de mejorar la coordinación de políticas sociales. El gobierno creó el Consejo Político Social dirigido por el Jefe de Personal a efecto de racionalizar y articular las acciones de los ministerios sociales. El siguiente paso es identificar el objetivo: unificar los problemas sociales con base en una transferencia de principios e información utilizados por sus beneficiarios identificados.

El gobierno de Cardoso creó diversos programas de transferencia de recursos a distintas áreas sociales como educación, salud, trabajo y utilidades (gas). Al final del 2002 el gobierno tenía cuatro programas sin mecanismos de integración. El cuerpo de auditoría nacional –Tribunal de Contas da União (TCU)– presentó un informe del primer semestre del 2003 que señaló cuáles son los problemas de la base de datos de los programas sociales. La ineficiencia de los arreglos previos se hizo evidente de manera inmediata cuando el nuevo gobierno tomó el poder. La decisión del presidente Lula señaló la obvia diferencia que había con el enfoque de Cardoso. El Presidente expresó su preocupación por producir ganancias de eficiencia, sinergia de campo, y utilizar de la mayor manera posible los recursos disponibles para la más amplia población.

El Presidente eligió a sus consejeros personales para apoyar al Jefe de Personal y de esta manera creó un compromiso poco usual para con un proceso caracterizado por un resultado indeterminado. Negociar con agencias y programas intergubernamentales es una tarea difícil debido a que involucra a diferentes instituciones en distintos órdenes de gobierno. La heterogeneidad de las organizaciones y los elementos políticos inherentes hacen que trabajar con el programa de coordinación sea una tarea difícil para quien esté a cargo de él.

La Oficina del Jefe de Personal y el asesor presidencial tomaron la difícil tarea de coordinar diversas reuniones para fusionar los programas y producir ganancias de eficiencia que alcancen a una mayor población. El objetivo principal es vencer las perspectivas sectoriales a favor de

un enfoque de comprensión articulada. El Presidente enfatizó de manera explícita su interés personal en el proceso, y delegó en sus consultores personales la misión de apoyar en la Oficina del Jefe de Personal.

Algunas evidencias preliminares de la primera ronda de reuniones del Consejo de Políticas Sociales sugirió que el Presidente tocó un punto sensible del *modus operandi* gubernamental cuando decidió hacer frente a la política social y subordinarla a su prioridad principal. Después de siete meses y a pesar de la resistencia de los ministros sociales, el Ministerio de la Oficina del Jefe de Personal y a la Unidad de Consejo Presidencial han sido exitosos al convencer a los sectores involucrados de que se debe implementar la unificación por ser la mejor solución para la población necesitada. El papel que jugaron la Oficina del Jefe de Personal y la Unidad de Consejo Presidencial no se enfocó a ningún asunto hasta resolver esta cuestión.

5.2 La Política Regulatoria: El incompleto (y problemático) esquema de la era de Cardoso

Uno de los principales retos que enfrenta el nuevo gobierno es el relacionado con las agencias regulatorias. La creación de agencias regulatorias, primeramente dentro de la infraestructura del sector y posteriormente en otras áreas como salud, fue una importante innovación política del gobierno de Cardoso, en donde durante la primera etapa se observó una fuerte influencia de la corriente privatizadora. La creación de estas agencias era una consecuencia lógica de las decisiones gubernamentales para transferir al sector privado todas las utilidades de las empresas durante el primer mandato de Cardoso. Las agencias regulatorias del sector salud siguieron otro camino.

Muchos actores políticos y económicos dudaban de la posición del PT respecto a las agencias regulatorias, dado su historial contra la privatización. Incluso, existía el miedo de que se pudiera revertir el proceso. Las agencias regulatorias aún no estaban consolidadas y existían diversos problemas institucionales que no se habían considerado de manera adecuada el año anterior, sin embargo, la política regulatoria estaba institucionalmente aislada sin una jurisdicción específica.

Los principales problemas de las agencias regulatorias se debían a una falta de política en la gestión pública orientada específicamente para lograr arreglos regulatorios institucionales. El modelo estaba contaminado por factores de decisión motivados por preocupaciones acerca de la privatización. La atención se dirigía al éxito en la privatización y no al proceso de construcción institucional de estas agencias. Por ello, cuestiones como recursos humanos, fondos, relaciones con los ministerios, acuerdos de desempeño y otros, se abordaban dentro del esquema provisional con el que las agencias fueron creadas. El gobierno se enfrentó a problemas de credibilidad cuando hubo que enfrentar problemas macroeconómicos. Las decisiones tomadas no debían decepcionar las expectativas del sector público, aun cuando se tomaran a costa de la calidad del marco regulatorio.

Mientras tanto, el establecimiento de agencias regulatorias se equiparó al proceso de privatización, como una reforma de primera generación. Las reformas de primera generación son demandantes en lo político y su proceso de toma de decisiones requiere de pocos

actores para su aplicación. Las reformas de segunda generación son demandantes en lo administrativo e involucran elementos complejos y multidimensionales. La creación de un ambiente de regulatorio adecuado se subordinó a preocupaciones de la privatización y ambos procesos se implementaron de manera simultánea. La cuestión en este tema no es la secuencia política, sino la necesidad de tratar a estos dos procesos de manera distinta.

Un proceso de aprendizaje político se implementó en aquel momento –durante la segunda mitad del primer mandato de Cardoso– pero no se desarrolló de manera significativa durante su segundo periodo en la presidencia. Hasta cierto punto los recortes del periodo de transición –tales como los de personal, de falta de experiencia en un ambiente competitivo, la ausencia de reglas masivas y otros– se entendieron por la sensibilidad del proceso en el contexto macroeconómico. El gobierno estaba profundamente comprometido para dar muestras constantes a los inversionistas internacionales y a las instituciones supranacionales que la economía brasileña estaba cambiando.

Durante los primeros meses del mandato de Lula se generaron expectativas contradictorias respecto a la posición del gobierno hacia las agencias regulatorias. Cuestiones comunes como contratos de concesiones, precios, consejos de administración y otros similares captaron el interés de los medios y de los grupos de conflicto, toda vez que existían miedos respecto a la posibilidad de revertir el proceso al de activismo estatal (aun cuando no se había hablado de nacionalizar). Los nuevos Ministros –especialmente aquéllos dentro de la infraestructura– no estaban preparados para enfrentar las cuestiones que el gobierno anterior había dejado sin resolver, ni tampoco contaban con los instrumentos necesarios para hacerlo. Sin embargo, el gobierno demostró una inmediata capacidad de respuesta. El Ministro de la Oficina del Jefe de Personal emitió documentos internos que expresaron el interés del gobierno para consolidar y mejorar los arreglos regulatorios.

El documento era un diagnóstico preliminar de la situación pero establecía claramente que el gobierno no pretendía revertir el régimen regulatorio a aquél existente antes de 1995. El Jefe de Personal señaló claramente que el gobierno estaba comprometido para mejorar los arreglos regulatorios institucionales pero no tendrían la misma bondad que marcaron los de los últimos años.

Es aún muy pronto para determinar hasta qué punto el gobierno tuvo éxito al enfrentar esta situación, pero existe una postura oficial en la que se establece un diagnóstico y una convergencia de intereses –con los ministros, con las agencias regulatorias y con las empresas privadas que operan en los sectores regulados– respecto a la existente necesidad de establecer la normatividad.

5.3 Control y Auditoría: la lotería como incentivo

Una importante novedad política se introdujo en el sector de control gracias a la adopción de mecanismos de la lotería para dirigir las acciones de auditoría. El Contralor Ejecutivo es responsable de auditar la manera en que se está gastando el dinero en las diferentes áreas y esferas de gobierno. La mayoría de los programas federales se implementan a través de mecanismos compartidos de competencia en donde los municipios locales son responsables por acciones de primera línea. Se espera que el Contralor Ejecutivo audite aproximadamente

a cinco mil quinientos municipios de manera continua. Es económica y técnicamente imposible monitorear la manera en que los gobiernos locales gastan el dinero de la federación. Por ello, el gobierno decidió utilizar los mecanismos de la lotería para escoger cuántos municipios deberán ser auditados para buscar corrupción y prácticas ineficientes.

Es esta la novedad más significativa en este campo desde que se centralizaron las funciones de control a la Oficina de la Presidencia. Cardoso introdujo cambios importantes en la manera de realizar las actividades de control. Primeramente, se concentró a los inspectores en la Secretaría de Control Interno del Ministerio de Finanzas –antes trabajaban de manera descentralizada. Posteriormente la Secretaría se transfirió a la Oficina de la Presidencia y se fusionó con otras funciones generales de control, como el ombudsman. Finalmente, se emitieron guías de estricta operación anticorrupción debido a la necesidad que tenía el gobierno de Cardoso de dar respuesta gubernamental, por el difícil momento en el que se acusaba al gobierno de ser tolerante con ciertas prácticas.

Los cambios en políticas no se percibieron como mejoras. Las actividades de auditoría y control fueron proactivas y se centraron en las dimensiones de eficiencia y corrupción. Posteriormente se transformaron en reactivas y la directriz de anticorrupción fue dominante a costo de las preocupaciones económicas. No obstante la transferencia de funciones de auditoría y control a la Presidencia –en principio un movimiento que significaba una mejoría al estado anterior– como lo señaló el reporte TCU, los cambios se consideraron equivocados.

En el nuevo gobierno, la Oficina de Control realizó dos procesos de auditoría en seis meses. Cada proceso incluyó treinta municipios. La razón por la cual se adoptó el mecanismo de la lotería no se debió únicamente a cuestiones de administración pragmática de recursos. Al hacerlo, el gobierno mantiene a los municipios alerta. Todos los gobiernos locales pueden ser elegidos por el principio de probabilidad. Los medios nacionales y regionales inmediatamente centran su atención en los municipios elegidos. De esta manera, todos los funcionarios locales deben mantener en orden su gobierno para enfrentar en su caso una auditoría en la que deban demostrar su honestidad y eficiencia para manejar el dinero federal.

Nuevamente, es muy pronto para determinar si estos cambios significan un distinto manejo del dinero federal por parte de los municipios. Sin embargo, no hay duda que las innovaciones introducen una nueva variable en el cálculo político. Están potencialmente expuestos al control federal y al escrutinio de los medios de información. De esta manera, tienen un incentivo adicional para ser cautelosos al manejar programas federales. Mientras tanto, el gobierno federal espera obtener mayor cumplimiento por la combinación de los mecanismos de la lotería y sus auditorías dirigidas.

La iniciativa del Contralor fue bien recibida especialmente por el retroceso ocurrido durante el gobierno de Cardoso, al auditar operaciones que ya habían sufrido un cambio estratégico profundo por la decisión de subordinar el control ejecutivo a la perspectiva de anticorrupción. El mecanismo de la lotería fue el primer signo para terminar con la postura proactiva del Contralor que recordaba los años anteriores a la transferencia de funciones a la Oficina Presidencial. No es suficiente terminar con la tendencia anterior, sino buscar un enfoque para obtener mejores resultados. La iniciativa demuestra apertura y disposición para experimentar en un área tradicionalmente conservadora en el marco organizacional.

5.4 Cuando la planeación a largo plazo se transforma en pública

Una de las decisiones más controvertidas del gobierno respecto del proceso de planeación y presupuesto fue abrir al debate público el Plan Plurianual (PPA). La decisión del gobierno de promover veintisiete audiencias sobre el nuevo PPA se percibió como arriesgada e innecesaria por tres razones. Primero, debido a que el primer año de gobierno se considera como de reacomodo. Los nuevos ministros y el Presidente necesitan tiempo para acostumbrarse a la maquinaria ejecutiva federal, especialmente en el caso del Partido de los Trabajadores que nunca había ejercido en esta oficina. En segundo lugar, debido a que existe una gran inercia en los procesos de planeación y presupuesto que dificulta la inclusión de cambios por el limitado campo de maniobra para incluir nuevos gastos y reasignar recursos de un sector a otro. En tercer lugar, porque el gobierno estaba muy comprometido con una conducta fiscal prudente, lo que significa que incrementar las figuras primarias acordadas con el FMI implicaba restricciones en el manejo del gasto público. A pesar de estas tres razones el gobierno decidió hacer público el debate del PPA 2004-2007 para todos los grupos afectados e interesados en el proceso.

El Secretario General de la Presidencia y el Ministro de Planeación, Presupuesto y Administración realizaron la iniciativa. Incluso, se introdujo otra novedad: los debates se organizaron en conjunto con el apoyo –político y logístico– de asociaciones nacionales ONG. Así, la propuesta del MPOG se discutió en veintisiete eventos con la participación de todos los gobernadores y las organizaciones sociales de todos los estados por primera vez en la historia del país.

Para incrementar la cohesión del gabinete, el gobierno decidió que todos los ministros deberían participar. Esta participación no se debería limitar a asuntos específicos de su interés. Un mecanismo de rotación se introdujo para que contestaran cuestiones relacionadas con el PPA en diferentes capitales del país. Al hacerlo, los ministros adquirieron una visión global de la propuesta. El proceso para equalizar la información funcionó como sesiones de entrenamiento para todo el gobierno mientras que las propuestas fueron ampliamente discutidas por movimientos sociales, entidades de negocios, ONG's, autoridades regionales y locales y políticos.

Algunos resultados se hicieron evidentes de manera inmediata después de las primeras audiencias. El déficit de información era tan alto que la respuesta pública fue mucho más positiva de lo esperado. El revelar las prioridades del ejecutivo federal con aquellas de los gobiernos estatales y locales permitió a las partes involucrarse en un ejercicio para definir las prioridades ejecutivas federales. El debate público permitió al gobierno afinar sus propuestas gracias a la participación de la sociedad civil. Las audiencias públicas funcionaron como mecanismo de validación política para los procesos de planeación y presupuesto. Y, gracias a los niveles de participación, el gobierno deberá dar respuesta a todos los compromisos adquiridos en el PPA.

No hay manera de hacer un balance concluyente sobre las implicaciones de las audiencias públicas para los procesos de planeación y presupuesto. La elaboración del PPA se realiza cada cuatro años. Muchas cosas dependerán de cómo el gobierno – especialmente el MPOG y la Secretaría General– realice sus procesos ordinarios de presupuesto, influenciados por los patrones de asignación de recursos de los últimos años.

6. Especulación sobre el desarrollo posible

Un escenario positivo proporciona cinco cambios significativos en la política en contraste con el gobierno previo. Para lograr un contraste efectivo el gobierno necesita producir mejoras incuestionables en cinco dimensiones: recursos humanos, diseño organizacional, costo-efectividad, transparencia y coordinación. El punto clave respecto a la agenda de recursos humanos, es instalar un sistema basado en los méritos en el servicio federal civil en combinación con acuerdos institucionales con sindicatos de trabajadores del sector público. Algunos primeros pasos se tomaron en otros años gracias a la terminación de la selección pública de algunas carreras del ejecutivo federal. El proceso no se sostuvo. Los otros segmentos de la fuerza de trabajo fueron rechazados y el gobierno actual tiene el compromiso de otorgarles un nombramiento de acuerdo con la plataforma de Lula. Al establecer los canales institucionales para tratar con empleados del sector público, es esencial restaurar la confianza y el respeto en el sector industrial de relaciones públicas, especialmente cuando los servidores civiles pierden a causa de las esperadas reformas de seguridad social.

Las características del sector público institucional son desordenadas y confusas. Las formas actuales institucionales incluyen ministros, autoarquías (incluyendo autoarquías especiales, agencias ejecutivas y agencias regulatorias) fundaciones públicas y privadas, organizaciones sociales, organizaciones sociales orientadas al interés público, empresas estatales y otras. La arquitectura legal que involucra a los sectores públicos, públicos y privados pero no a los sectores de empresas estatales es borroso. Existe un sin fin de formas organizacionales agrupadas por niveles de reformas administrativas de décadas. Distintas generaciones de instituciones se agrupan en una cacofonía legal dentro y fuera del establecimiento con el que el ejecutivo ha mantenido relaciones contradictorias desde la Constitución de 1988. Los acuerdos ambiguos y temporales han sido una característica dominante en la Administración Pública federal. Si el gobierno actual aclara el desorden legal organizacional del ejecutivo, empezará una nueva etapa para el sector público.

La eficiencia no es una preocupación popular en los gobiernos de izquierda, a pesar de las experiencias de décadas pasadas de los gobiernos de España, Holanda, Francia, Italia y más recientemente Gran Bretaña. Las preocupaciones fiscales no son un monopolio de la retórica de la derecha, como lo han demostrado los gobiernos de izquierda gracias a su verdadero compromiso con fundamentos económicos. El equipo económico de Lula ha logrado tranquilizar a los mercados durante estos meses, gracias a su política macroeconómica prudente adoptada por su Ministro de Finanzas. Sin embargo, sus preocupaciones de eficiencia no se encuentran plasmadas en sus políticas micro económicas como sucede con otros compromisos en distintas áreas de gobierno (planeación, presupuesto y administración), la polarización entre las perspectivas de recortes y las visiones de incremento de impuestos es inevitable. El vínculo faltante entre las políticas macro y microeconómicas, así como entre las reformas de primera y segunda generación se localiza en la intersección de la planeación, presupuesto y administración. Las posibilidades de error en esta área serán mayores en tanto las preocupaciones de eficiencia no se internalicen, inicialmente por el Ministro del sector y posteriormente por todo el gobierno.

Las Secretarías de Presupuesto y Tesoro tienen a su cargo el negociar, prácticamente de manera exclusiva. La solidaridad intergubernamental respecto a la eficiencia y optimización

es difícil toda vez que la cohesión en esos temas dentro del ejecutivo depende profundamente del liderazgo del Presidente. Si el Presidente Lula logra convencer a su gabinete de la importancia de obtener el mejor valor posible del dinero gastado, el compromiso con el gasto responsable será una novedad política importante en su mandato. Al hacerlo, el Presidente participará en el proceso presupuestario, un papel que generalmente desempeñan los Ministros de Planeación, Presupuesto y Administración, y Finanzas. El concientizar al gobierno de los costos es parte del reto. Hacer que los Ministros, altos funcionarios y la burocracia respondan por la calidad de sus resultados es un paso que va más allá de la retórica contractual de resultados. Subordina los resultados de la política de una manera directa y sin precedentes.

La transparencia y participación representan demandas históricas del Partido de los Trabajadores. Gracias a los expedientes de anticorrupción y rendición de cuentas existe un fuerte compromiso de tomar decisiones claras y prácticas en procesos de negociación. La simpatía referida se demostró principalmente en dos iniciativas: la creación de un Consejo Estratégico para el Desarrollo Económico Social (CDES), como un Ministro sin Portafolio, y la decisión de hacer pública la discusión del PPA a nivel estatal. El CDES debe trabajar como un mecanismo de *concertación* en el cual las prioridades nacionales se discuten y el nivel informativo de los problemas se mejora gracias a la participación de grupos interesados y especializados. Si el gobierno utiliza intensamente al Consejo, sus discusiones en asuntos importantes dentro de la agenda se beneficiarán de manera extraordinaria por las contribuciones que se reciban por parte de este Consejo.

Las audiencias públicas a nivel estatal sugieren tres diferentes posibles desarrollos. Primeramente, pueden ser utilizadas como un mecanismo adicional para conocer las demandas de los grupos interesados a nivel estatal y enriquecer la manera de iniciar un proceso presupuestal –básicamente como un trabajo a puerta cerrada. En segundo lugar, se puede utilizar como un mecanismo para dar validez y facilitar información sobre el proceso de planeación y presupuesto, que fue básicamente el papel que desempeñó este año. Asimismo, puede apoyar el establecimiento de diferentes mecanismos sociales por la publicidad de los eventos. Las alternativas mencionadas no son excluyentes pero generan diferentes implicaciones para los procesos de planeación y presupuesto.

La quinta fuente de desarrollo positivo es la coordinación. Si la coordinación se lleva a cabo a través del Ministro del Jefe de Personal –con apoyo del Presidente– de manera exitosa, el gobierno habría creado una nueva forma de negociar con la imposible tarea de lograr un trabajo de equipo en el gobierno. Sin embargo, no está claro que ésta sea una fórmula adecuada. Las señales visibles sugieren que las facultades de la Unidad de Consejo de la Presidencia y la Oficina del Jefe de Personal requieren de una función de coordinación. El Presidente Lula está personalmente comprometido con la unificación de las transferencias condicionadas de los ingresos. Hay otra áreas del gobierno que esperan un enfoque similar a sus retos de regulación, información tecnológica y reforma de la tierra. El éxito en el terreno de las políticas sociales permitirá al gobierno enfrentar los conflictos de otras áreas y jurisdicciones.

Un escenario negativo incluye riesgos combinados o retrocesos en las mismas áreas descritas: recursos humanos, diseño organizacional, eficiencia, rendición de cuentas y coordinación. El área de recursos humanos es probablemente la más sensible por la

combinación de factores históricos de patrocinio y la importancia de los funcionarios civiles como un grupo interesado del Partido de los Trabajadores. El deterioro del sistema de méritos puede tomar distintas formas: la multiplicación libre de puestos, la problemática política de salarios³, el corporativismo, la falta de habilidad para tratar con profesionistas y servidores civiles independientes, el manejo flexible de pagos, la captura política de la maquinaria del Estado, etcétera. Medio año es poco tiempo para saber si el gobierno está cayendo en estas trampas pero los riesgos potenciales son grandes. Las amenazas son aún mayores en caso de subestimar recursos humanos debido a que estos problemas se suscitan en ambientes oscuros.

El diseño organizacional es un área experimental en las actuales iniciativas de reforma. El Partido de los Trabajadores debe su fuerza política a movimientos sociales y ONG's que históricamente han apoyado sus ideales de equidad y justicia. El desarrollo actual –especialmente en la legislación que creó las Organizaciones Sociales y las Organizaciones Sociales de Interés Público– en el tercer sector se dio gracias a los esfuerzos de empresarios y grupos de interés. No obstante, el establecimiento legal no concuerda con la mayoría de las innovaciones políticas en esta área. Se considera que el concepto de público es sospechoso cuando no se trata de propiedades estatales, mientras que al mismo tiempo se aceptan las distinciones de público y privado. Si la burocracia del Partido contamina a los altos funcionarios, existe un riesgo de preferencia por el activismo estatal.

El gobierno ha adoptado una política monetaria y fiscal prudente desde su inicio. Ha demostrado un compromiso con los principios económicos con el objeto de calmar a los mercados, inversionistas y a la comunidad internacional. Sin embargo, el incremento en ministerios y secretarías y las elecciones municipales venideras incrementan la presión política gubernamental para gastar más y disminuir las restricciones macroeconómicas. Si la política de gestión pública no contribuye a mejorar la eficiencia del gasto público a través de ganancias permanentes en la productividad, es difícil saber de qué manera el gobierno evadirá la polarización entre la tradicional perseverancia en recortes de presupuesto y una irresponsable política de gasto.

El Partido de los Trabajadores considera a la rendición de cuentas como un principio esencial. La transparencia es un valor sagrado dentro de los mecanismos de toma de decisiones del partido –aun a costa del apoyo popular– y en el gobierno. La manera del gobernar del Partido de los Trabajadores siempre ha enfatizado la participación y la consulta como mecanismos clave de gobernanza. Sin embargo, cuando hay demasiada participación no necesariamente hay mayor claridad. Los testimonios individuales y anécdotas sugieren que hasta cierto punto (no identificado) los costos y efectividad de la participación se vuelven controversiales por las tendencias de burocratización. También hay un argumento que sugiere que los mecanismos de participación no son adecuados para tratar algunos problemas complejos que dependen de la experiencia. El riesgo de procedimientos costosos, de parálisis en la toma de decisiones, de soluciones vagas, de medidas retrasadas son conocidos por los administradores del Partido; quienes ahora toman las decisiones. No obstante, no está clara la manera en que evalúan estos problemas en la práctica gubernamental.

La falta de coordinación es una de las principales razones de los decepcionantes resultados de las reformas de Cardoso cuando de tomaron de manera completa. No había interfaces efectivas entre los esfuerzos de reforma, aun cuando eran simultáneos (o cuando

ocurrían dentro del mismo ministerio). Lula optó por un gabinete grande y una Presidencia fuerte. El terreno de la política de gestión pública está fragmentado y no hay instancias de coordinación política a pesar de los esfuerzos del Jefe de Personal para monitorear el desempeño del gobierno y coordinar sus iniciativas clave -como definir el marco regulatorio y coordinar la transferencia de ingresos a programas sociales. El gobierno decidió no crear un Ministerio de Reforma de Estado -como Sarney, Collor y Cardoso en su primer periodo- ni concentrar en el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración las responsabilidades de coordinar las políticas de gestión pública (aunque algunas de ellas se encuentren allí) -como Sarney después de su Asamblea Nacional Constitutiva, y Cardoso en su segundo periodo. Estas funciones se dividieron entre la Oficina del Jefe de Personal y el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración a efecto de crear sinergias cuando convergen. También pueden generar confusiones e ineficiencias si no cooperan.

Por el momento, los cinco riesgos mencionados se han abordado por la iniciativas del gobierno. Los exámenes públicos para las carreras de Estado se han terminado. La Escuela Nacional de Administración Pública ha desarrollado iniciativas para habilitar capacidades de funcionarios importantes. No existen evidencias de perjuicios contra ONG's en las nuevas políticas de gobierno, sino por el contrario. El Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración emitió un importante programa de optimización El gobierno está conciente de los riesgos existentes en los mecanismos de participación que llevan a la frustración de expectativas. Hay un acuerdo compartido entre el Jefe de Personal y el Ministro de Planeación, Presupuesto y Administración sobre la distribución de responsabilidades. No obstante, únicamente el tiempo dirá hasta qué punto se sostienen estas iniciativas.

7. Conclusión: un balance preliminar.

El inicio del gobierno ha estado marcado por la experimentación y las dificultades al aclarar prioridades en el terreno de la Administración Pública. La efectividad en las iniciativas dependerá de la habilidad del Ejecutivo para implementar capacidades que promuevan el cambio de políticas. Existen motivos de preocupación respecto a las actividades del Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración. La presión probablemente proviene de los propios ministros, desesperados por dar resultados pero bloqueados por estructuras disfuncionales, falta de personal calificado, desbordados por preocupaciones y abiertos a nuevas ideas.

Tarde o temprano el Presidente dará a conocer su impaciencia por la lentitud en los resultados gubernamentales. Los defectos en arreglos institucionales marcados por la fragmentación son evidentes. El nuevo gobierno debe operar la maquinaria ejecutiva de conformidad con sus prioridades políticas. Más aún, el círculo cercano al Presidente debe conocer los límites y potencialidades del ejecutivo para expandir los límites y posibilidades del gobierno. El conocer las limitaciones implica comprender los cuellos de botellas que bloquean de manera sistemática las políticas públicas, como la gestión. El núcleo del gobierno está conciente de la importancia de un buen diagnóstico -como lo sugieren los lineamientos de SEGES/MPOG. No obstante lo anterior, MPOG necesitará el apoyo de la Oficina Presidencial para implementar cambios políticos dentro de las políticas de gestión pública. Pero el ejecutivo, como un todo, necesita demostrar cohesión y persistencia al enfrentar múltiples problemas de manera simultánea.

La acumulación de experiencia y conocimientos del Partido de los Trabajadores a nivel estatal y local no estaba claramente incorporada en las políticas tradicionales de gestión pública. Sin embargo, en enero del 2003 se inició otra política de proceso de aprendizaje, pero no es claro a dónde llevará al gobierno esta política. La capacidad de aprendizaje cognoscitivo y político del Presidente es legendaria, pero las capacidades para gobernar son totalmente una cuestión distinta. Deben ser construidas y expandidas constantemente al mismo tiempo que se persiguen la política y los resultados políticos.

Finalmente, el gobierno de Lula enfrenta un reto plural expresado en el Cuadro 1 y descrito en el documento SEGES/MPOG. Siempre se tiene una perspectiva de simpatía pero el pluralismo político también presenta problemas. Se presenta una dinámica de poco balance y cada cuadrante contiene elementos que compiten con las ideas de otros. Un camino hipotético sugiere introducir un énfasis secuencial programado para el manejo de determinado número de problemas a la vez.

La manera de establecer un "plan de acción" es una cuestión política. Las restricciones fiscales –probablemente el punto de partida más lógico– no desaparecerán pronto. Por el contrario, tarde o temprano habrá más posibilidad de maniobra. Una alternativa lógica sería fortalecer la agenda de la Administración Pública progresiva. Otra ruta podría ser acercar los esfuerzos administrativos a la esencia gubernamental, especialmente si el gobierno está dispuesto a seguir la experiencia de gobiernos de izquierda en España, Francia, Suecia, Reino Unido y otros. Las presiones corporativas están directamente relacionadas con los grupos de interés que históricamente han apoyado al gobierno. Los funcionarios civiles y los empleados del sector público son una fuerza tradicional del Partido de los Trabajadores.

Las políticas de gestión pública raramente se establecen al inicio de un gobierno aun cuando se mencionen en documentos oficiales. Generalmente emergen después de los conflictos o decisiones tomadas durante las negociaciones o partir de un proceso de prueba y error. Al Partido de los Trabajadores le gusta experimentar y no hay razones para pensar que no lo hará en este tema. El gobierno tiene suficientes recursos políticos, experiencia técnica y especialmente tiempo para buscar una estrategia coherente consistente con sus prioridades. El mayor riesgo es tratar a la gestión pública como incuestionable, dilatar sus procesos y crear una política de dificultades en el aprendizaje. El camino a tomar depende de los intereses con los que se pretende interactuar. El gobierno está determinando su postura. Los retos son enormes. Si quienes manejan la agenda de gestión pública logran vincular sus propuestas con las prioridades del Presidente –como el enfrentar la desigualdad y combatir la pobreza– el futuro es prometedor.

BIBLIOGRAFÍA

- Belchoir, M. (2002) O PT e a Reforma do Estado – A experiencia des movernos estaduais petistas, São Paulo, mimeo
SEGES/MPOG (2003) Gestão Pública para um Brasil de Todos, Brasília, MPOG (draft).

NOTAS

¹ La excepción clásica era el proceso de participación presupuestal, un contraste con los gobiernos locales del PT. Sin embargo, el proceso de participación presupuestal parece más un tipo de gobierno que de Estado, más una articulación de la sociedad que una política pública de presupuesto.

² El Texto de SEGES propone la elaboración de cinco documentos para organizar la política de gestión pública gubernamental. El primero es para señalar las estadísticas en Brasil, un diagnóstico cuantitativo de la administración pública federal. El Libro Amarillo es un texto de metodologías, orientado para dar diagnósticos de las estructuras institucionales en Brasil. El Libro Azul plantea un diagnóstico general de gobierno federal en Brasil. Incorpora los dos textos anteriores. El Libro Verde se centra en el Modelo de Administración del PPA. El Libro Blanco establece el cuadro de referencia general que se debe adoptar e incluye instrumentos de administración para incorporarse en el proceso

³ Ejemplos de la problemática en la política de salarios incluye la complicitad con distorsión al principio y al final de la pirámide, aumento irresponsable de pagos, no cumplir con la estructura de incentivos, negligencia en el desempeño, paternalismo, falta de competitividad, etcétera.