



I L P E S

**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación**

**Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning**

**Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification**

**IX CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Ciudad de México, 20 al 22 de julio de 1994

Instituto/G.IX.2/Q

INTERVENCION DEL DELEGADO DE BRASIL

Beni Veras

REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO

Brasil procede en este momento a un amplio programa de estabilización económica y su éxito depende, entre otros factores, de sentar las bases indispensables a la construcción del moderno estado brasileiro. La conformación del Estado que se busca instituir es parte fundamental de la construcción de un nuevo proyecto nacional.

Esto requiere, de un lado, buscar soluciones para las inmensas dificultades que hoy enfrenta la sociedad brasileira, en particular en el campo social, y, de otro, buscar respuestas, de la manera que nos sea más adecuada, a las necesidades de integración de nuestra economía a los mercados internacionales.

Brasil reitera, en la implementación de esta nueva concepción de Estado, los principios básicos que han dirigido las iniciativas y discusiones en América Latina.

Se reafirma el primado de la democracia, con niveles crecientes de bienestar e igualdad de oportunidades para toda la población. La democracia necesita, por esto, trascender la nueva retórica y el plan formal para profundizarse en los campos económico y social, concretando las iniciativas en el sentido de revertir las dramáticas situaciones de pobreza y exclusión.

Esta nueva concepción implica reexamen profundo de las prácticas, métodos y principios todavía urgentes en

la administración pública, sin lo cual no se permite a ningún gobierno avanzar en la formulación de políticas más eficaces y socialmente más justas. La reforma de la ingeniería del Estado pasa, necesariamente, por una redefinición de los espacios ocupados por el sector privado y el sector público y, en este contexto, redefinir las responsabilidades compartidas entre las diversas esferas de gobierno.

Es fundamental que estas transformaciones vayan más allá de la apropiación, tan usual, del Estado por intereses particulares.

Las definiciones y el comando en el proceso de reestructuración del Estado deben ser legitimados por la sociedad, cuidando para que la acción del Estado no más se haga fuera del adecuado control social.

El Estado contemporáneo debe constituirse en una entidad armónica e integrada, abriéndose a la participación de los distintos grupos sociales y posibilitando una aceleración del proceso de organización social y de desarrollo de la ciudadanía. En este sentido, se debe capacitar el desempeño de la función de catalizador de este amplio proceso que constituye dinámica fundamental en el Continente Latino Americano. Se trata de aprovechar una oportunidad sin paralelo de incorporar, como fuerza motriz del Estado, esta disposición participativa de la sociedad, haciendo fuerte la democracia en toda la región.

Las acciones de gobierno en la reforma y modernización del Estado brasileiro son, innegable, el resultado dramático de la más profunda crisis en más de

un siglo de República. Para mejor comprender tal aspecto, es necesario detenerse, aunque brevemente, en los marcos esenciales del debate, que se ampliarán a partir de la redemocratización del País, en 1985, y se consolidaran en la Constitución de 1988, y la expresión del debate se hace fundamentalmente en cuatro dimensiones.

La primera, de naturaleza política, está directamente relacionada con las cuestiones de definir las bases sobre las cuales se deberá apoyar un nuevo pacto federativo. La repetida insuficiencia de definiciones sobre las atribuciones del Gobierno Federal y los demás niveles de gobierno, estatales y locales, debe de ser definitivamente superado, en particular en lo que respecta a la distribución de metas y responsabilidades correspondientes en el cumplimiento de las funciones de un Estado moderno.

La Constitución de 1988 hizo viable la desconcentración de los recursos públicos, pero no fue capaz de resolver la grave cuestión de la descentralización de los poderes de la Unión.

La tradición republicana brasileira, en su movimiento pendular entre autoritarismo y democracia, presenta, igualmente, otro aspecto pendular, en lo que respecta a la forma de organizar la acción del Estado, entre la concentración y la desconcentración de las competencias, responsabilidades y recursos en poder de la Unión. El federalismo brasileiro no logró, a lo largo de la República, establecer la complementariedad deseable entre el centralismo necesario y la implementación política de carácter nacional y la descentralización de tareas que hagan más eficaz la

función del Estado. Tal vez sea imperioso reconocer que para Brasil haya sido mucho más difícil construir y perfeccionar el Estado federado que un Estado democrático en su acepción republicana.

Una segunda dimensión, de naturaleza económica, está en la búsqueda de soluciones para una crónica crisis fiscal. Se trata del imperativo de hacer, al mismo tiempo, una profunda transformación del sistema productivo y una efectiva incorporación de las poblaciones marginales, pobres, que el modelo anterior de desarrollo, agotado, se mostró incapaz de cumplir.

El debate sobre la modernización del Estado ha sido catalizado por la crisis fiscal, dando sobre modo énfasis en las medidas de privatización, concesiones a terceros, concesiones de servicios públicos y la ruptura de monopolios estatales, incorporando el falso dilema entre mercado y Estado.

Hay razones para creer que experiencias exitosas en la formación de naciones competitivas nos traen la presencia de una consistente combinación de virtudes que van de la libre iniciativa a la amplia variedad de tareas del sector público, totalmente compatibles con los mecanismos de mercado.

Una tercera perspectiva tiene en cuenta la configuración contemporánea de la sociedad brasileira, en la cual son visibles la complejidad y la heterogeneidad de intereses, sobretodo en la capacidad de organización y movilización.

Es notable la multiplicación de organizaciones que han surgido en los últimos años, en especial después de la apertura democrática. Se trata de un movimiento generalizado, plenamente identificado en el examen rápido de la dinámica social. El resultado es el fortalecimiento, en contraste con el pasado no muy lejano, de una ciudadanía formada, de una parte, por la toma de conciencia de los valores democráticos y, por otra, por el creciente descaso del Estado en desarrollar sus funciones más básicas, observándose la progresiva incorporación de estas responsabilidades por la sociedad organizada.

Una cuarta y última dimensión trata de redefinir el grado deseable de desconcentración de los medios y fines de la acción pública, sea del Gobierno Federal hacia los Estados y Administraciones Locales, sea compartiendo tareas con la iniciativa privada. Este es el desafío, el esfuerzo, hecho por el gobierno brasileiro en pro de la descentralización, de la desregulamentación y del Programa Nacional de Desestatización.

La reforma y modernización del Estado brasileiro no significan exclusivamente el ajuste de las dimensiones del aparato gubernamental -revisando sus compromisos en razón de las restricciones en los recursos destinados a su mantenimiento- pero también, y esencialmente, la adaptación continua y permanente de las diversas funciones del Estado a las nuevas situaciones y demandas del proceso socio-económico de nuestros países y de la dinámica global.

Lo que verdaderamente se discute es el hecho de que la organización y los compromisos del Estado se

tornaron obsoletos por el agotamiento del modelo de desarrollo anterior. El tema central a ser tratado, de donde evalúen los diversos entendimientos necesarios a la conceptualización de los límites del Estado contemporáneo en Brasil, es aquél de la universalización de la ciudadanía -de donde parte la revisión de la conducta y de los compromisos de Estado para un legítimo proyecto de sociedad.

En este sentido, la clara perspectiva de éxito del Programa de Estabilización y el equilibrio de las finanzas públicas, el control de la inflación y la persistente posibilidad de retomar el crecimiento, establecen condiciones adecuadas a la consolidación de un pacto federativo, en el cual la revisión del sistema tributario, el fortalecimiento de la capacidad de inversión privada y la consecución de reformas estructurales avalizan un nuevo ciclo de desarrollo.

El Programa de Estabilización resultó de la firme convicción de la sociedad en lo que respecta a la necesidad de combatir el proceso inflacionario. Su implementación reúne características inmediatas. Se promovió el cambio del padrón monetario, se creó el REAL, y una total desindexación de la economía con vistas a romper los lazos con la memoria de la inflación, hasta aquél entonces realimentada por el Instituto de la corrección monetaria.

La implementación del Programa fue precedida de un profundo ajuste en las cuentas públicas, posibilitando operar sin déficit y señalando a la sociedad la seriedad de las iniciativas.

Discutido con amplios seguimientos, el Programa fue presentado para deliberación en el Congreso Nacional, proceso plenamente transparente de objetivos y métodos. Propuesto, negociado y en implementación dentro de estas características, el control mismo de la sociedad torna más grande la seguridad de que se logren los objetivos de una economía estable.

El significativo volumen de deudas acumuladas por el País, paralelo a la permanencia de superávit en la Balanza Comercial, hicieron posible lastrear la nueva moneda gracias a reservas depositadas con este fin específico en el Banco Central. Todavía en las primeras semanas del programa, se verifica gran estabilidad en los precios de la economía, sin intervención directa del Gobierno en el mercado, y, como resultado, además, el fortalecimiento del Padrón real frente al dólar.

El Programa estableció, además, los caminos para retomar los principios de eficiencia y eficacia que deben de conducir la gestión gubernamental. Cabe mencionar que la descentralización administrativa, la aplicación de los recursos y el perfeccionamiento de las acciones dirigidas a los grupos sociales carentes, así como el control social de los programas por sus beneficiarios, constituyen espacios de regulación de la actividad pública -pero no dispensan al Estado de funciones, aunque privatizables, de intereses de las poblaciones excluidas o de los espacios más deprimidos.

Para que se dediquen a la construcción de una economía competitiva, traspasando de forma consecuente el fuerte proteccionismo que estuvo vigente en el pasado, se definió la prioridad de integrar la economía brasileira en la economía internacional. Se

establecen, de esta forma, las bases para un nuevo ciclo sostenible de crecimiento económico, sus principios se encuentra en la modernización y en la adopción de los conceptos de productividad y calidad, en el cual no cabe mas al Estado el papel de inducir la dinámica económica, como fue exigido en décadas pasadas.

La apertura de la economía brasileira parte del principio de que la base de la reestructuración productiva está en la capacitación tecnológica y de organización de la empresa. Con vistas a fortalecer este proceso, el Gobierno procede a la reducción gradual de las tarifas y a la privatización de empresas que no cumplan con el objetivo estratégico o constitucional. Estas medidas permiten una reducción del proteccionismo y de la intervención gubernamental en la economía, valorando y ampliando el papel del mercado, con vistas a dinamizar la participación de nuevas empresas en el mercado externo, conduciendo a la reestructuración empresarial en bases más competitivas y con importantes aportes de productividad.

El crecimiento de las exportaciones, aunque crezcan también las importaciones, ha posibilitado la expresiva formación de reservas de divisas, reduciendo la vulnerabilidad de la economía brasileira, ampliando las condiciones para el acuerdo de la deuda externa y lanzando las bases adecuadas para el Programa de Estabilización -condiciones para inaugurar un nuevo ciclo de expansión económica.

El control de la inflación, una posible y deseable elevación de las tasas de ahorro interno y una política tributaria adecuada y eficiente, no son todavía

factores suficientes para lograr los objetivos de crecimiento con equidad.

Urge trabajar por la formación del capital humano, bajo la óptica de educación básica para todos y de acceso a nuevas tecnologías como factores positivos para la construcción y mantenimiento de una industria competitiva -condición necesaria para la reducción de las desigualdades. La modernización del Estado tiene, en este proceso, una de sus más nuevas y grandes misiones, organizándose de manera eficiente, con mejor coordinación y gestión de las iniciativas estratégicas necesarias- contando con un cuerpo técnico competente, adecuadamente remunerado y motivado.

No hay futuro para un nuevo orden económico si los beneficios de las reformas , y sus costos, no se distribuyen de forma más equitativa. La liberalización del mercado, el acceso a nuevas tecnologías y los principios de la competitividad no deben contribuir para la profundización de las disparidades y de la miseria, ni para la degradación ambiental, pues el costo es la eliminación de las condiciones para su permanencia.

