

La reforma gerencial en la administración pública brasileña

Luiz Carlos Bresser*

La reforma del Estado, que atrajo la atención de todo el mundo en la década de 1990, es una respuesta al proceso de globalización en curso para reducir la autonomía del Estado federal en la formulación y la implementación de las políticas y, principalmente, una respuesta a la crisis del Estado. Esta crisis se perfiló por primera vez en la década de 1970 en casi todo el mundo, pero alcanzó su máxima intensidad en la década de 1980. En Brasil, la reforma del Estado comenzó en esa época, en medio de la gran crisis económica que culminó en febrero de 1990, cuando se produjo un grave proceso de hiperinflación. A partir de ese momento se volvió inevitable la reforma del Estado. Las reformas consideradas fundamentales, como el ajuste fiscal, la privatización y la liberalización del comercio, comenzaron en la segunda mitad de los ochenta y se aceleraron a comienzos de los noventa. Sin embargo, la reforma administrativa se convirtió en un tema esencial en Brasil sólo en 1995, después de la elección y toma de posesión de Fernando Henrique Cardoso. En ese año se volvió evidente para la sociedad brasileña que una reforma de ese tipo era la condición para, por una parte, la consolidación del ajuste fiscal y, por otra, el establecimiento de un servicio público profesional, moderno y eficiente, orientado a satisfacer las necesidades de la población.

* El autor es ministro de Administración Federal y Reforma del Estado de Brasil, y profesor en la Fundación Getulio Vargas, São Paulo. Este documento fue presentado en la conferencia "La economía política de la reforma administrativa en los países en desarrollo" en la ciudad de Chicago, Universidad del Noroeste, el 29 de mayo de 1997. Traducción del inglés de Nora A. de Allende.

La crisis del Estado impuso la necesidad de reconstruirlo; la globalización exigió una redefinición de la función del Estado. Antes de la integración de los mercados y los sistemas productivos mundiales, el principal objetivo de los estados podía ser proteger sus respectivas economías de la competencia internacional. Desde la globalización, se ha reducido notablemente la posibilidad de que el gobierno continúe desempeñando esa función. Ahora la nueva función del Estado es capacitar a la economía nacional para la competencia internacional, más que protegerla de esa competencia. En áreas tales como educación, salud, cultura, desarrollo tecnológico e inversiones en infraestructura, todavía son necesarias la regulación y la intervención, una intervención que se concentre no sólo en compensar el desequilibrio en la distribución de los ingresos sino también en fomentar la capacidad de los agentes económicos para competir en el nivel mundial.¹ En el terreno económico, la diferencia entre una reforma neoliberal y otra socialdemócrata o social-liberal es que el objetivo de la primera es retirar al Estado de la economía, mientras que la función de la última es fomentar la gobernabilidad del Estado y proporcionarle los medios financieros y administrativos para intervenir con eficacia cada vez que el mercado no pueda estimular la capacidad competitiva de las empresas nacionales o coordinar en forma adecuada la economía.

Si bien el Estado no es más que un reflejo de la sociedad, considerémoslo como un sujeto más que como un objeto, una organización cuya gobernabilidad debe ser fortalecida permanentemente para que pueda actuar en forma más eficiente y eficaz en bien de la sociedad. Los problemas de la gobernabilidad se originan no en "excesos de la democracia" o en el peso exagerado de las demandas sociales, sino más bien, en la falta de un acuerdo o coalición política por parte de las clases que ocupan el centro del espectro político.² Nuestra premisa es que el problema político de la gobernabilidad se ha resuelto en forma provisional con el restablecimiento de la democracia y el "pacto social liberal de 1994", que fue posible gracias al éxito del Plan Real³ y la elección de

¹ Como observó Fernando Henrique Cardoso (1996: A10): "la globalización modificó la función del Estado... el énfasis de la intervención gubernamental está orientado casi exclusivamente a hacer posible que la economía nacional se desarrolle y a apoyar las condiciones estructurales de la competitividad en escala mundial".

² Para un análisis del concepto de gobernabilidad en relación con el equilibrio entre las demandas presentadas al gobierno y la capacidad de éste de satisfacerlas, que tiene su origen en la obra de Huntington (1968), véase el trabajo de Diniz (1995).

³ El Plan de Estabilización que terminó con la alta inflación en Brasil.

Fernando Henrique Cardoso.⁴ Este pacto no ha resuelto en forma perdurable los persistentes problemas de gobernabilidad en el país, que son crónicos por definición. Sin embargo, proporcionó al gobierno las condiciones políticas necesarias para ocupar el centro político e ideológico, y desde allí, con la aprobación popular, proponer e implementar la reforma del Estado.

Por otra parte, en términos sociales, la diferencia entre la propuesta neoliberal y el Estado social liberal de reciente aparición es que los verdaderos neoliberales quieren que el Estado se retire también del área social. Critican ásperamente la intervención del Estado social, que en el Primer Mundo se manifiesta como el Estado benefactor, porque esa intervención, aun en la educación y la salud, terminaría por ser objeto de la búsqueda de beneficios por parte de grupos especiales de interés constituidos por empresarios, grupos de la clase media y servidores públicos, con lo que se privatizaría el ámbito público. Adoptan un individualismo radical que carece por completo de realismo político cuando afirman que la educación y la salud, aunque sean importantes, son problemas que las familias y los individuos deben resolver y financiar por sí mismos. Sin embargo, el resultado de esa crítica y de la respuesta socialdemócrata no es el Estado liberal (exigido por los neoconservadores) ni el Estado socialdemócrata (otro nombre del Estado benefactor) sino, más bien, el Estado social liberal, que sigue siendo responsable de la protección de los derechos sociales. Cumple con esa protección no mediante el suministro directo de servicios educativos, de salud y asistencia social, sino financiando organizaciones públicas no estatales (no lucrativas) competitivas para que desempeñen con más eficiencia esas funciones.⁵

⁴ Para nosotros está muy claro que, como señala Frischtak (1994: 163), "el reto crucial es lograr esa forma particular de articulación del aparato estatal con la sociedad en la cual uno puede reconocer que el problema de la administración eficiente no puede ser separado del problema político". No obstante, no concentraremos nuestra atención en esa articulación.

⁵ El término "organización no gubernamental" (ONG) podría ser considerado sinónimo de organización pública no estatal (OPNE). OPNE es un término más preciso para referirse a las entidades no lucrativas del tercer sector en el cual 1) no se confunde el Estado con el gobierno y 2) se acentúa el carácter público de este tipo de organización voluntaria. De hecho, las ONG pretenden ser, y en realidad son, una forma "más moderna" de actuar, principalmente en las áreas de la educación, la salud, el medio ambiente y la asistencia social. En el concepto no se incluyen las pequeñas instituciones de beneficencia ni las grandes organizaciones y fundaciones no lucrativas que también son OPNE.

La crisis y la reforma

En Brasil, la percepción de la naturaleza de la crisis y, posteriormente, de la apremiante necesidad de reformar el Estado se produjeron en forma irregular y a menudo contradictoria, en medio de la misma crisis. Entre 1979 y 1994, Brasil sufrió un periodo de estancamiento de los ingresos per cápita y una inflación sin precedentes. Por último, en 1994, gracias al Plan Real, los precios se estabilizaron y se crearon las condiciones para la reanudación del crecimiento económico. La causa subyacente de esta crisis económica fue la crisis del Estado, la cual aún no se ha resuelto por completo a pesar de las reformas realizadas hasta el momento. Esta crisis se caracteriza por la pérdida de capacidad del Estado para complementar al mercado en la coordinación de la economía. La coordinación económica implica asignación de recursos, acumulación de capital y distribución de los ingresos. En las economías capitalistas estas funciones son cumplidas por el mercado y el Estado. Cuando el Estado (o el mercado) entran en crisis, se deterioran gravemente estas funciones.

La crisis del Estado, que se manifestó cabalmente en los años ochenta, también puede ser definida como una crisis fiscal, del modo de intervención del Estado, de la forma burocrática de gestión del Estado y como una crisis política.

La crisis política en Brasil se produjo en tres momentos: 1) la crisis del régimen militar entre 1977 y 1985, una crisis de legitimidad; 2) el intento populista (1985-1986) de regresar a los años cincuenta, una crisis de transición democrática; y 3) la crisis que llevó a la destitución de Fernando Collor de Mello, una crisis moral. La crisis fiscal (que fue también financiera) se caracterizó por la pérdida del crédito público y por un ahorro público negativo. La crisis del modo de intervención, acelerada por el proceso de globalización de la economía mundial, se distinguió por el agotamiento de la estrategia proteccionista de sustitución de importaciones, que había tenido éxito en fomentar la industrialización entre las décadas de 1930 y 1950, pero que resultó inadecuada después de los sesenta. Esto se hizo evidente por la falta de competitividad de la mayoría de las empresas brasileñas, y se reflejó en el fracaso de Brasil en crear un Estado benefactor a la manera de las socialdemocracias europeas. Finalmente, la crisis del enfoque burocrático de la gestión del Estado se manifestó en toda su fuerza después de la Constitución de 1988.

La crisis del modelo burocrático de administración pública, que fue

introducido en el país en los años treinta en el gobierno de Getulio Vargas, se manifestó durante el régimen militar a causa de la incapacidad de éste para superar las prácticas patrimonialistas o clientelistas. El régimen pudo crear organismos burocráticos aislados, pero éstos coexistieron con el clientelismo y el corporativismo (Nunes, 1984). En lugar de consolidar la burocracia profesional, el régimen militar tomó el atajo de contratar administradores por medio de las corporaciones propiedad del Estado.⁶ Esta estrategia oportunista del régimen autoritario, que adoptó la forma más simple de contratar funcionarios de alto nivel por conducto de las corporaciones propiedad del Estado, hizo imposible instaurar una sólida burocracia pública, como lo proponía la reforma de 1936. No obstante, la crisis se profundizó a partir de la promulgación de la Constitución de 1988, cuando se llegó al otro extremo, es decir, la administración pública brasileña comenzó a ser afectada por el mal opuesto: la extrema rigidez burocrática. La supervivencia del patrimonialismo y de la rigidez burocrática, a veces perversamente combinados, explica los altos costos y la actual calidad deficiente de la administración pública brasileña.⁷

La respuesta de la sociedad brasileña a los cuatro aspectos de la crisis del Estado ha sido poco equilibrada y se ha producido en momentos diferentes. Primero hubo una respuesta a la crisis política: en 1985 el país concluyó su transición a la democracia, la cual se consolidó en 1988 con la aprobación de la nueva Constitución. Respecto a los otros tres aspectos —la crisis fiscal, el agotamiento del modo de intervención y la crisis de gobernabilidad expresada en la ineficiencia o el alto costo del aparato estatal—, el nuevo régimen democrático establecido en el país en 1985 logró muy poco en los primeros años.⁸ Por el contrario,

⁶ Esta fue una forma errónea de interpretar lo que es la gestión pública gerencial. La contratación de burócratas provenientes de las corporaciones propiedad del Estado impidió la creación de organismos burocráticos estables con una carrera más rápida y flexible que las tradicionales, pero que siguiera siendo una carrera. Como observa Santos (1955), "un grupo de técnicos de distinto origen y con antecedentes heterogéneos asumió la función de agente de una burocracia estatal, un grupo que se identificó con la llamada *tecnocracia*, muy común en los años setenta. Ya fuera que proviniera del mundo académico, del sector privado o de las corporaciones propiedad del Estado y las entidades gubernamentales, esta *tecnocracia* suministró al gobierno federal personal para los niveles altos del gobierno". En relación con la *tecnocracia* estatal, véanse los trabajos clásicos de Martins (1973, 1985) y Nunes (1984).

⁷ En palabras de Nilson Holanda (1993: 165): "La capacidad gerencial del Estado brasileño nunca ha sido más frágil; la evolución en los últimos años, y especialmente después de la llamada Nueva República, ha consistido en un deterioro progresivo de la situación y no existe una propuesta, dentro o fuera del gobierno, apta para revertir esta tendencia hacia una involución en el corto o mediano plazo".

⁸ La reforma del sistema financiero nacional, que se produjo entre 1983 y 1988, es una

inicialmente agravó los problemas a causa de la respuesta regresiva a los mismos. En cuanto a la crisis fiscal y al modo de intervención del Estado, las victoriosas fuerzas políticas democráticas consideraron las prácticas populistas nacionaldesarrollistas de los años cincuenta como su parámetro; respecto a la administración pública, su visión burocrática representaba un regreso a los años treinta, cuando se efectuó la primera reforma administrativa.

De la gestión burocrática a la gerencial

El clásico modelo burocrático de gestión, basado en el ejército prusiano, fue instaurado en los principales países europeos en el siglo pasado; en los Estados Unidos de América, a comienzos de este siglo, y en Brasil, en 1936. Este modelo se basó en un cuerpo profesional de funcionarios, en promociones conforme al mérito y el tiempo, y en una rígida definición jurídica de los objetivos y los medios para alcanzarlos. En Brasil, a pesar de la importancia que se atribuía en esa época a instrumentos tales como los exámenes competitivos y la capacitación sistemática, nunca se adoptó por completo una política homogénea de recursos humanos, capaz de responder a las necesidades del Estado. Si bien había un proceso de transformación, se había establecido la gestión burocrática para combatir al patrimonialismo, pero éste todavía era una fuerza que había que tener en cuenta. La expresión local del patrimonialismo —el *coronelismo* (el poder político de los terratenientes tradicionales)— cedió el paso a formas nuevas —el *clientelismo* y el *fisiologismo* (patronazgo político)— y, de este modo, siguió estando presente y activo en la política brasileña.

La gestión pública burocrática fue adoptada para sustituir a la gestión patrimonialista, que caracterizó a las monarquías absolutas, en la cual no se hacía distinción entre el patrimonio público y el privado. El nepotismo, el *empreguismo* (la contratación excesiva, un sistema en el cual se considera que el Estado tiene una función social como proveedor directo de empleo) y la corrupción eran la norma. Al surgir

excepción a esta generalización, con el final del *conta-movimento* en el Banco de Brasil, la creación de la Tesorería, la eliminación de los presupuestos paralelos, especialmente del “presupuesto monetario”, y la implantación de un excelente seguimiento y control computarizado del sistema de gastos, el Siafi (Sistema Integrado de Administración Financiera). En el trabajo de Gouvêa (1994) se describen esas reformas, logradas por un notable grupo de burócratas dirigidos por Mailson da Nóbrega, João Batista Abreu, Andréa Calabi y Pedro Parente.

el capitalismo y la democracia, se hizo necesario establecer una forma de gestión en la cual hubiera una distinción clara no sólo entre el ámbito público y el privado sino también entre el político y el funcionario público. En consecuencia, comenzaron a surgir las modernas formas jurídicas racionales (en palabras de Weber) de gestión burocrática: la organización burocrática, basada en la adopción centralizada de las decisiones, en la jerarquía traducida en el principio de la unidad del mando, en la estructura piramidal de poder, en los procedimientos rígidos, en el control paso por paso de los procesos administrativos, en una burocracia estatal constituida por profesionales especialmente capacitados y contratados, con una actitud neutral hacia los políticos. Max Weber (1922) definió y describió en forma excelente este tipo de gestión a comienzos de siglo.

Como la gestión pública burocrática surgió para combatir el patrimonialismo en el siglo XIX, en un momento en que la democracia estaba en su infancia, era natural que esta forma de gestión se mostrara suspicaz respecto de todas las cosas y las personas: los políticos, los servidores públicos y los ciudadanos. Debía haber un control estricto de los procedimientos. Las leyes, los reglamentos y los procedimientos de rutina debían sustituir a la toma de decisiones siempre que fuera posible. Por el contrario, la gestión pública gerencial, sin ser ingenua, supone que hemos alcanzado un nivel cultural y político en el cual se condena el patrimonialismo y se elimina el burocratismo por su ineficiencia, y en el cual se han presentado las condiciones para formular estrategias administrativas basadas en una amplia delegación de la autoridad y en la verificación *a posteriori* de los resultados.

En los últimos 20 años, gradualmente la “nueva gestión pública” o “gestión pública gerencial” comenzó a tomar forma en muchos países, en particular en Gran Bretaña, Nueva Zelandia y Australia: 1) la descentralización desde el punto de vista político, con la transferencia de recursos y responsabilidades a los niveles políticos regionales y locales; 2) la descentralización administrativa mediante la delegación de la autoridad a los administradores públicos que, de ese modo, se transformaron cada vez más en gerentes autónomos; 3) las organizaciones caracterizadas por menos niveles jerárquicos, en contraste con las de estructura piramidal; 4) la organización flexible en lugar de la unitaria o monolítica, en la que hay espacio para las ideas de multiplicidad, competencia y conflicto controlados; 5) una actitud de confianza limitada en lugar de la de desconfianza total; 6) la definición de los objetivos que van a lograr las unidades descentralizadas en forma de

indicadores del desempeño, cuantitativos siempre que sea posible, que van a servir como requisitos fundamentales en los contratos de gestión entre el ministro y la persona responsable de la entidad gubernamental que se transforma en dependencia; 7) el control de los resultados en lugar del proceso de rígido control paso por paso de los procedimientos administrativos; y 8) una administración orientada hacia los ciudadanos y no hacia sí misma.

La gestión pública gerencial se basa en el concepto de un Estado y una sociedad democráticos y plurales, mientras que la gestión pública burocrática tiende a ser autoritaria y centralizada. Después de todo, el liberalismo decimonónico, en el cual se basaba la gestión pública burocrática, era un régimen político en transición entre el autoritarismo y la democracia. Si bien la gestión pública burocrática cree en una racionalidad absoluta, la cual se supone que será garantizada por la burocracia, la gestión pública gerencial considera a la sociedad como un campo de conflictos, cooperación e incertidumbre, en el cual los ciudadanos defienden sus intereses y afirman sus creencias ideológicas, que a su vez se reflejan en la gestión. Por consiguiente, el problema no es lograr una racionalidad perfecta sino, más bien, definir instituciones y prácticas administrativas que sean suficientemente abiertas y transparentes para asegurar que se logre razonablemente el interés común en la producción de bienes públicos o cuasipúblicos por el Estado.

Dos reformas administrativas

En Brasil, la idea de una gestión pública gerencial es antigua. Los principios de la gestión burocrática clásica fueron introducidos en 1936 mediante la creación del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP).⁹ La creación del DASP representó la primera reforma administrativa en el país.¹⁰ Sin embargo, en 1938 aparece el primer

⁹ Para ser más precisos, en 1936 se creó el Consejo Federal del Servicio Público; en 1938, fue reemplazado por el DASP. Esta reforma fue dirigida por Maurício Nabuco y Luis Simões Lopes, en el primer gobierno de Getúlio Vargas.

¹⁰ El DASP desapareció en 1986 y fue reemplazado por la Sedap, la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia que, en enero de 1989 fue asimilada por la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República. En marzo de 1990 se crea la Secretaría de Administración Federal de la Presidencia de la República, SAF, que, entre abril y diciembre de 1992 se incorporó al Ministerio del Trabajo. En enero de 1995, a comienzos del gobierno de Cardoso, la SAF se convierte en el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, MARE.

signo de lo que en el futuro se llamaría el enfoque gerencial de la administración pública, con la creación de los primeros organismos semiautónomos, las “autarquías”. Circulaba la idea de que la parte de los servicios públicos que proporciona servicios en lugar de formular políticas —llamada “administración indirecta”— debe ser descentralizada y no estar sujeta a los requisitos burocráticos de la administración central o “directa”.

El primer intento de reforma de la administración pública brasileña conforme a un claro enfoque gerencial se produjo a fines de la década de 1960, con el Decreto-Ley 200 de 1967, dirigido por Amaral Peixoto e inspirado por Hélio Beltrão, quien abrió paso a las nuevas ideas en Brasil.¹¹ La reforma fue un intento de superar la rigidez burocrática. Se hizo hincapié en la descentralización otorgando autonomía a la administración indirecta, según la premisa de que se podía esperar una mayor eficiencia de la administración descentralizada, en comparación con la rigidez de la administración directa.¹² El decreto-ley fomentaba la transferencia de las actividades relacionadas con la producción de bienes y servicios a organismos semiautónomos (autarquías), fundaciones privadas y corporaciones propiedad del Estado, consolidando y legitimando así una situación que ya existía en la práctica. La planificación y la elaboración de presupuestos, la descentralización y el control del desempeño, se establecieron como principios de la eficiencia administrativa. En las unidades descentralizadas se contrataba a los empleados bajo las Leyes Consolidadas de Trabajo (CLT, a estos empleados se les llama *celetistas*), es decir, la misma legislación a la que están sujetos los empleados del sector privado. Fue un periodo de gran expansión en las corporaciones propiedad del Estado y también en las fundaciones.¹³ Al hacer más flexible la administración, hubo más eficiencia en las actividades económicas y los servicios del

¹¹ Beltrão participó en la reforma administrativa de 1967 y después, como ministro de Desburocratización, entre 1979 y 1983, se convirtió en el precursor de las ideas nuevas. Su Programa Nacional de Desburocratización se puso en marcha en 1979 y fue definido por Beltrão como una propuesta política orientada a “liberar al usuario del yugo colonial y facultarlo como ciudadano, como el foco de toda la actividad del Estado” (Beltrão, 1984: 11).

¹² Según Bertero (1985: 17), “bajo la decisión de expandir la administración pública mediante la administración indirecta, está el reconocimiento de que la administración directa no podía responder con agilidad, flexibilidad, prontitud y creatividad a las demandas y presiones de un Estado que decidió orientarse hacia el desarrollo”.

¹³ Las “fundaciones” en Brasil son instituciones de servicio sin fines de lucro, mientras que en Estados Unidos son organizaciones que patrocinan financieramente a las instituciones de servicio.

Estado, y se fortaleció la alianza política entre los niveles más altos de la tecnocracia/burocracia estatal militar y civil y la clase empresarial.¹⁴

Sin embargo, el Decreto-Ley 200 tuvo dos consecuencias insospechadas y nocivas. Por una parte, al permitir la contratación de empleados sin exámenes competitivos, facilitó la supervivencia del padrinazgo y el patronazgo político. Por otra, como resultado de su falta de atención a los cambios en la administración central o directa, considerada como “burocrática” o rígida, se pasó por alto la contratación, la capacitación y el desarrollo de “carreras” para los funcionarios públicos de alto nivel.¹⁵ Por lo tanto, el núcleo estratégico del Estado fue indebidamente debilitado mediante una estrategia oportunista del régimen militar. En lugar de concentrarse en la preparación de administradores públicos de alto nivel mediante la aplicación de exámenes competitivos, los cargos más altos se llenaron con personas de fuera del sistema, contratando administradores por conducto de las corporaciones propiedad del Estado.¹⁶

Estos errores provocaron ataques a todo el Decreto-Ley 200. La crisis política del régimen militar, que se originó a mediados de los años setenta, deterioró aun más la situación de la administración pública, ya que se la identificó con el régimen autoritario que estaba en decadencia.

De regreso a los cincuenta y los treinta

La transición democrática marcada por la elección de Tancredo Neves y la toma de posesión de José Sarney en marzo de 1985 no anunciaron buenas perspectivas para la reforma del Estado. Por el contrario, desde la perspectiva administrativa significaron un regreso a los modelos burocráticos de los años treinta y, desde la perspectiva política, representó un intento de volver al populismo de los años cincuenta. A pesar de ser democráticos, los dos partidos que dirigieron la transición eran

¹⁴ A esta alianza se le adjudican distintos nombres y conceptos durante los años setenta. Fernando Henrique Cardoso se refería a ella como las “camarillas burocráticas”; Guillermo O'Donnell la interpretó como el “régimen burocrático autoritario”. Yo siempre me he referido al “modelo tecnoburocrático capitalista”; Peter Evans consagró el concepto de “triple alianza”.

¹⁵ Los brasileños llaman “carreras” a lo que los franceses llaman “cuerpos” dentro del servicio público.

¹⁶ No obstante, el decreto-ley hacía referencia a la preparación de los administradores de alto nivel (art. 94, V) y a la creación de un Centro de Perfeccionamiento del DASP (art. 121).

notablemente populistas y no tenían idea de la medida en que el país estaba hundido en una crisis fiscal. Lo mismo sucedía con la sociedad brasileña de esa época. El estado de ánimo predominante era la euforia democrático-populista, y se pensaba que Brasil podía sencillamente volver a los años dorados de desarrollo económico y democracia, es decir, regresar a los cincuenta.

En la Constitución de 1988, el capítulo sobre la administración pública sería el resultado de todas estas fuerzas contradictorias. Por una parte, es una reacción al populismo y el electoralismo, que se intensificaron con el advenimiento de la democracia.¹⁷ Ésa es la razón de que la Constitución sostenga los principios de una administración pública obsoleta, en extremo burocrática. Una administración pública muy centralizada, jerárquica y rígida, en la cual se da prioridad al mando directo y no a la descentralización. La Constitución de 1988 ignoró por completo la nueva orientación gerencial. Los redactores de la Constitución, y la sociedad brasileña en general, mostraron una notable incapacidad para percibir lo nuevo. Sólo pudieron percatarse de que la administración burocrática clásica en la que se habían embarcado en los años treinta no había sido implementada totalmente. Percibieron que el Estado había adoptado estrategias de descentralización —los organismos semiautónomos (autarquías) y fundaciones públicas formadas conforme al derecho privado— que no se ajustaban al modelo burocrático clásico. Notaron que la descentralización había abierto ciertos espacios a intereses especiales y al clientelismo, en particular en el ámbito estatal y municipal, y se intensificaron con la restauración de la democracia. No obstante, no comprendieron que los enfoques más descentralizados y flexibles de la administración, contenidos en el Decreto-Ley 200, eran una respuesta apropiada a la necesidad del Estado de administrar sus corporaciones y servicios sociales en forma eficiente. Por consiguiente, se decidió completar la reforma burocrática.

De conformidad con este enfoque, se decidió que: 1) todos los servidores públicos de la administración directa, los organismos semi-

¹⁷ El régimen militar siempre trató de evitar estos dos males y, en general, tuvo éxito. El *fisiologismo* o *clientelismo*, mediante el cual se expresa en una forma moderna el patrimonialismo, ya existía en la administración central durante el régimen militar, pero era más una excepción que una regla. Este escenario cambió con la transición democrática. Los dos partidos triunfadores, el PMDB y el PFL, distribuyeron los cargos públicos entre sus integrantes. La dirección de las corporaciones propiedad del Estado, que tendió a permanecer en las manos de técnicos, también estuvo sujeta a los intereses políticos predominantes.

autónomos y las fundaciones estarían sujetos a un solo contrato jurídico (“régimen jurídico único”), que se aplicaría por igual al personal de limpieza y a los jueces, a los maestros y a los comisarios de policía, a los porteros y a los funcionarios principales; 2) habría una rígida inamovilidad del empleo, que haría imposible exigir resultados a los funcionarios públicos que en forma persistente se desempeñaran de manera poco satisfactoria (estaba ausente la idea de que las leyes sobre la inamovilidad del empleo se crearon para defender al Estado y no a sus servidores); 3) un sistema aún más rígido de exámenes competitivos haría imposible llenar los puestos vacantes contratando a servidores públicos ya empleados en el gobierno; 4) la extensión de las nuevas normas a la “administración indirecta”, con lo cual se eliminaba por completo la autonomía administrativa de los organismos y fundaciones del sector público; 5) se crearía una serie de mecanismos que instituyeran un amplio sistema de privilegios para los servidores públicos retirados y los pensionados.

En consecuencia, contrariamente a su espíritu racional legal burocrático, la Constitución de 1988 permitió la creación y consolidación de una vasta gama de privilegios, que aumentaron considerablemente los costos para el Estado. Esos privilegios eran, por una parte, un tributo pagado al aún difundido sistema de padrinazgo de la sociedad brasileña y, por otra, una consecuencia del fortalecimiento del corporativismo, que, bajo el régimen democrático, ha llevado a todos los protagonistas sociales a defender sus intereses privados como si fueran los intereses generales del Estado. El más espectacular de estos privilegios fue la institución de beneficios especiales de retiro con paga completa, que no tenían ninguna relación con el periodo de servicio cumplido directamente para el Estado. Este abuso, junto con la institución de planes especiales de jubilación que permitían al servidor retirarse tempranamente (alrededor de los cincuenta años de edad) y el derecho de acumular beneficios de retiro en el caso de los profesores universitarios, aumentaron sustancialmente los costos del sistema de pensiones del Estado y representaron una pesada carga fiscal para la sociedad.¹⁸ Otro privilegio otorgado fue admitir a más de 400 000

¹⁸ Sin embargo, estos privilegios no aparecieron por accidente, ya que son parte de un legado de Portugal a Brasil. Señala Luiz Nassif (1996): “El análisis de la evolución económica brasileña revela que una de las peores plagas de la herencia colonial portuguesa fue el sueño de seguridad absoluta que está profundamente arraigado en la cultura social brasileña. En cuanto a las personas, las manifestaciones máximas de este síndrome son la jubilación temprana y el empleo público”.

servidores públicos de las fundaciones y los organismos semiautónomos (autarquías), cuyos contratos habían sido establecidos conforme a las Leyes Consolidadas de Trabajo, CLT, para que se convirtieran en servidores públicos de planta, con inamovilidad en el empleo y beneficios completos de retiro.¹⁹

Un hipotético fracaso de la descentralización y la flexibilización promovidas por el Decreto-Ley 200 no puede explicar el retroceso burocrático que se produjo en 1988. A pesar de ciertos excesos, en términos de demasiada autonomía para las corporaciones propiedad del Estado y para las autarquías y fundaciones, esas distorsiones no explican lo que sucedió. En realidad, el retroceso fue resultado, en primer lugar, de una visión errónea de las fuerzas democráticas que derrocaron el régimen militar acerca de la naturaleza de la administración pública existente en esa época. En la medida en que en Brasil la transición democrática se produjo en medio de una crisis de Estado, esta última fue equivocadamente identificada por las fuerzas democráticas como una consecuencia del proceso de descentralización que el régimen militar había tratado de implementar, entre otras cosas. En segundo lugar, era la consecuencia de una coalición política que las fuerzas modernas y democráticas tuvieron que celebrar en el proceso de transición democrática con los grupos corporativistas y clientelistas, mientras que el populismo económico se destacó como una secuela de la transición democrática. En tercer lugar, fue resultado del rencor de la antigua burocracia por la forma en que la administración central había sido tratada por el régimen militar; era el momento de restablecer la fuerza del centro y la pureza del sistema burocrático. Esta visión burocrática estaba concentrada en la antigua SAF (Secretaría de Administración Federal, ahora Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado), que se convirtió en el centro de la reacción

¹⁹ En realidad, la Constitución exigía sólo la institución del RJU (régimen jurídico único). La ley establecía que el RJU sería reglamentario. En algunos municipios, la ley establecía para el RJU el régimen *celetista* (Leyes Consolidadas de Trabajo, CLT). Además, la Constitución, en su artículo 19, según el cual se otorgaba la inamovilidad al *celetista* con más de cinco años de trabajo, no los transformaba en ocupantes de puestos públicos. Por el contrario, exigía que, para que pudieran ocupar cargos públicos, debían someterse a un “concurso de efectividad”. En este concurso, la duración del periodo de servicio se contaría como “derecho de propiedad”. La Suprema Corte ha estado emitiendo amparos preliminares que niegan la validez de las leyes estatales que repetían el patrón de la ley federal, la cual transformaba a los servidores públicos bajo el régimen *celetista* en empleados de planta “de inmediato”. Sin embargo, hasta el momento nadie se ha atrevido a objetar la constitucionalidad de la Ley 8.112, un monumento al *corporativismo*.

burocrática contra una administración pública moderna.²⁰ Por último, un cuarto factor se relaciona con la campaña de privatización que acompañó toda la transición democrática. Las empresas propiedad del Estado eran consideradas excesivamente poderosas, y esto llevó a los constituyentes a aumentar en forma irracional los controles burocráticos sobre ellas.

En síntesis, el retroceso burocrático de la Constitución de 1988 fue una reacción contra el clientelismo y el populismo, que dominaron al país durante esos años, pero fue también una ratificación de los privilegios corporativistas incompatibles con el *ethos* burocrático. Además, también fue consecuencia de una actitud defensiva de la alta burocracia que, sintiéndose acorralada y acusada injustamente, se defendía en forma irracional.

Estas circunstancias contribuyeron a la falta de prestigio de la administración pública de Brasil, a pesar de que la mayoría de los servidores públicos brasileños son competentes, honestos y dotados de espíritu cívico. Estas cualidades, demostradas desde la década de 1930 cuando se instauró en Brasil la administración pública profesional, fueron decisivas para la función estratégica desempeñada por el Estado en relación con el desarrollo económico brasileño. El establecimiento de las industrias esenciales en las décadas de 1940 y 1950, el ajuste en la de 1960, el desarrollo de la infraestructura y la implantación de la industria de bienes de capital en la de 1970, el ajuste fiscal y la reforma financiera en la de 1980 y la liberalización del comercio en la de 1990, no hubieran sido posibles sin la competencia y los valores cívicos de la burocracia brasileña.²¹

Salarios y costos

La falta de una política de sueldos para el servicio público federal durante el régimen autoritario no fue corregida en el regreso a la democracia. Empeoraron las marcadas distorsiones de los sueldos. Los

²⁰ Pimenta observa (1994: 161): "Durante el tiempo en que fue estudiada, la principal función de la SAF era garantizar los procesos de fortalecimiento y expansión de la administración directa y defender los derechos adquiridos de los servidores públicos, ya fuera influyendo en la elaboración de la nueva Constitución o garantizando la instauración de lo que se determinó en 1988".

²¹ Véanse en los trabajos de Schneider (1994) y Gouvêa (1994) comentarios sobre la competencia y el espíritu cívico en la alta burocracia brasileña.

Cuadro 1. Sueldos medios reales de los servidores públicos (1989 = 100)

| Año | Graduados universitarios | General |
|-------|--------------------------|---------|
| 1989 | 100 | 100.0 |
| 1990 | 106 | 110 |
| 1991 | 70 | 73 |
| 1992 | 62 | 65 |
| 1993 | 82 | 82 |
| 1994 | 99 | 100 |
| 1995 | 117 | 128 |
| 1996 | 101 | 111 |
| 1997* | 99 | 109 |

Fuente: MARE, Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado.

* Estimación basada en las fechas hasta marzo de 1997.

Observación: La tasa general se calculó a partir de las tasas correspondientes a las principales carreras, ponderadas según el número de personas en cada carrera. La tasa de los graduados universitarios corresponde al PCC (Plan de Clasificación de Carreras). Fue seleccionada porque es la carrera más representativa en el servicio público brasileño.

gastos totales aumentaron durante el gobierno de Sarney y sufrieron un severo recorte en el gobierno de Collor mediante la reducción de los salarios reales. Durante el gobierno de Itamar Franco, se recuperaron los niveles de los sueldos y los costos totales de personal se incrementaron en forma explosiva. Como se muestra en el cuadro 1, los sueldos reales, que habían sido reducidos a la mitad entre 1989 y 1992, alcanzaron en 1995 un nivel superior al máximo anterior (1990). Para fines de 1992, el gobierno trató de corregir las profundas distorsiones de los sueldos de los servidores públicos mediante un programa diseñado para obtener niveles iguales de sueldo para los cargos equivalentes (*isonomía salarial*). Se efectuaron algunas correcciones; no obstante, el resultado principal fue un notable aumento en los costos de personal, que alcanzaron un valor máximo histórico en 1995. A pesar de esto, no se eliminaron las distorsiones de los sueldos.

Los aumentos de los sueldos que se produjeron durante el gobierno de Itamar Franco, sumados a otros aumentos otorgados durante el primer trimestre del gobierno de Fernando Henrique, provocaron un violento incremento de los sueldos reales y la correspondiente explosión

de los costos de personal. El cuadro 2 muestra los principales datos sobre los gastos globales de personal. En 1995, los costos de personal alcanzaron un valor máximo absoluto: 44.7 mil millones de reales, que representaron un aumento real de 30% de 1994 a 1995. Este porcentaje concordaba con el aumento del sueldo medio real: 28% en el mismo periodo. Sin embargo, en términos de porcentaje del PIB correspondiente a la nómina, el valor máximo siguió siendo el alcanzado en 1990, como resultado del aumento de sueldos otorgado a los servidores públicos federales. Sólo en 1996 se pudieron controlar los sueldos y la nómina del gobierno, como se puede ver en los cuadros 1 y 2.

Los aumentos de sueldo otorgados por el gobierno de Itamar Franco no lograron reducir las distorsiones de los sueldos del servicio público federal. Estas distorsiones se pueden observar desde dos ángulos diferentes: por una parte, hay distorsiones respecto al mercado privado de trabajo; por otra, hay distorsiones internas cuando algunos sectores están muy bien pagados, y otros mal pagados.

En Brasil se piensa que los servidores públicos están mal pagados. Esto no es verdad. En algunos sectores los sueldos son bajos, y en otros,

Cuadro 2. Gastos por personal federal (civil y militar)

| Año | Miles de millones de reales | Índice (1987=100) | % del PIB |
|-------|-----------------------------|-------------------|-----------|
| 1987 | 18.9 | 100.0 | 3.18 |
| 1988 | 23.2 | 122.7 | 3.91 |
| 1989 | 28.7 | 151.6 | 4.68 |
| 1990 | 33.1 | 115.3 | 5.63 |
| 1991 | 27.1 | 143.3 | 4.6 |
| 1992 | 22.1 | 116.7 | 3.78 |
| 1993 | 29.8 | 157.7 | 4.9 |
| 1994 | 34.4 | 181.9 | 5.35 |
| 1995 | 44.7 | 236.3 | 6.68 |
| 1996 | 43.0 | 227.0 | 6.22 |
| 1997* | 42.5 | 224.4 | |

Observaciones: 1) Índice actualizado según el IGP-DI (Índice General de Precios)/Valores establecidos según el criterio de competencia por la FGV (Fundación Getulio Vargas).

2) Valor estimado para 1997.

3) Valor acumulado entre marzo y febrero de 1997.

Cuadro 3. Sueldos medios en los sectores público y privado (en reales de mayo de 1995)

| Niveles | Sueldo medio en el sector privado | Sueldo medio en el sector público | Diferencia |
|-----------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|------------|
| Ejecutivo | 7 080 | 5 736 | -19% |
| Con educación universitaria | 1 899 | 1 814 | -5% |
| Con educación técnica | 926 | 899 | -3% |
| Operarios | 437 | 635 | 45% |

Fuente: MARE (1995).

muy altos. El cuadro 3 muestra una comparación entre los sueldos del sector público y los del mercado de trabajo. Los resultados indican que, mientras los ejecutivos y los gerentes de alto nivel están mejor pagados en el sector privado, los trabajadores menos calificados del sector público (los que se encargan de actividades auxiliares o de apoyo como la mecanografía, el mantenimiento, la vigilancia, la limpieza, etc.) están considerablemente mejor pagados que los del sector privado. En consecuencia, el sector público contrarresta el desequilibrio material existente en Brasil entre los sueldos altos y bajos del sector privado, una desigualdad que explica la actual concentración de los ingresos altos. Sin embargo, este factor compensatorio crea otra distorsión: la falta de comunicabilidad entre los mercados laborales público y privado.

Por otra parte, dentro del servicio público federal encontramos grandes desigualdades entre los sueldos de los estados: servidores cuyas aptitudes son muy similares y que desempeñan labores semejantes tienen sueldos diferentes. Estas distorsiones se originaron en el periodo del régimen militar, cuando se hizo a un lado el servicio público y se comenzó a contratar a los burócratas de las corporaciones propiedad del Estado. Por consiguiente, hubo una severa reducción de los sueldos del personal de planta, que fue agravada por la crisis fiscal. Esa reducción es sentida aún en la actualidad por los participantes del PCC (Plan de Carreras y Cargos), la escala general de sueldos de la administración federal de Brasil, que originalmente se pretendía que fuera el sistema universal de sueldos y carrera del personal federal.

Para escapar de esta situación (o del PCC), se adoptaron dos tipos

de estrategias: los poderes judicial y legislativo, que desde el punto de vista administrativo se volvieron considerablemente más autónomos a partir de 1988, comenzaron a aumentar sus sueldos por sí mismos, en forma independiente. Por otra parte, dentro del poder ejecutivo, las categorías tradicionalmente más poderosas como los fiscales, los oficiales de la policía, los diplomáticos, los auditores fiscales, los economistas y una nueva categoría de gerentes gubernamentales creada en 1989 (los "gestores") comenzaron a beneficiarse con las "primas de productividad", que en realidad eran aumentos de sueldo. Dadas sus características *ad hoc*, estas dos estrategias, si bien comprensibles y hasta cierto punto necesarias, dieron como resultado el empeoramiento de las distorsiones del sistema de sueldos del servicio público.

Por último, hay una tercera causa de las distorsiones del sistema de sueldos de los servidores públicos: las deficiencias de la ley. Estas deficiencias se expresan principalmente a través de dos mecanismos: la posibilidad de que se incorporen ventajas temporales en el sueldo permanente y la posibilidad de que servidores públicos retirados temporalmente sean contratados de nueva cuenta para el servicio público y acumulen sueldo y pensión. Manejada con destreza, la incorporación de estas ventajas temporales, junto con la acumulación de funciones, permitió a una creciente cantidad de servidores públicos recibir sueldos altos; a estos servidores se les dio el nombre de "maharajaes". La Constitución de 1988 trató de resolver este problema mediante el establecimiento de un "sueldo tope" (sueldo máximo), correspondiente al sueldo más alto en cada uno de los tres poderes del Estado (los sueldos de los ministros, los congresistas y los jueces de la Suprema Corte); no obstante, la interpretación de la Suprema Corte excluyó del tope las ventajas personales, lo cual hizo que el tope fuera ineficaz. En 1996, los gobernadores de los estados esperaban que las enmiendas en la administración pública lograrían definir con claridad el tope, con lo cual se extinguieron para siempre los "maharajaes".

Como muestra el cuadro 2, los aumentos de sueldo concebidos durante el gobierno de Itamar Franco causaron un enorme incremento en la nómina del gobierno federal, que se duplicó en términos reales: de 22 100 millones de reales en 1992 a 44 700 en 1995. Sólo en 1996 se recortó la nómina, que se redujo a 43 000 millones de reales.

Este incremento de la nómina no fue causado por un aumento en el número de servidores públicos. Como se hizo claro a partir de 1987, el ajuste fiscal después de la Constitución de 1988 era una política inevitable. Por otra parte, debido al alto costo, la contratación de

Cuadro 4. Número de servidores públicos

| Año | Servidores públicos* | Servidores públicos y empleados |
|--------|----------------------|---------------------------------|
| 1988 | 705 548 | 1 442 657 |
| 1989 | 712 740 | 1 488 608 |
| 1990 | 628 305 | 1 338 155 |
| 1991 | 598 375 | 1 266 495 |
| 1992 | 620 870 | 1 284 474 |
| 1993 | 592 898 | 1 258 181 |
| 1994 | 583 020 | 1 197 460 |
| 1995 | 567 689 | 1 222 236 |
| 1996 | 563 708 | 1 098 727 |
| 1997** | 535 431 | |

* Administración directa (poder ejecutivo), autarquías y fundaciones.

** Además del personal de planta, incluye a los empleados de las empresas que son propiedad del Estado.

empleados en el servicio público federal prácticamente se suspendió en 1988 y, por consiguiente, se redujo la cantidad de empleados públicos. En realidad, como muestra el cuadro 4, la cantidad de casi 713 000 empleados activos en 1989 bajó a 567 000 en 1997. Si tomamos en cuenta los empleados de las empresas propiedad del Estado, la reducción fue incluso mayor, como resultado de las privatizaciones.

La explicación del incremento de la partida para sueldos reside en el aumento de sueldos concedido en 1993 y en el creciente costo de las pensiones por jubilación. El elevado valor de esas pensiones, alrededor de 20% más altas que el último sueldo del empleado (cuando en otros países equivalen a aproximadamente 70% del último sueldo del empleado), sumado al hecho de que se permite a los servidores públicos jubilarse muy tempranamente, llevó a una explosión de los costos de la jubilación. Las pensiones por jubilación y para familiares sobrevivientes, que ya representaban 30.2% de la partida para sueldos en 1991-1993, se elevaron a 43.2% en 1995.

Por otra parte, hay que considerar que en Brasil la Constitución de 1988 prescribe generosas pensiones por jubilación y para familiares sobrevivientes. El empleado tiene derecho a una pensión completa por jubilación con 53 o 56 años de edad (cuando en otros países el empleado

debe tener 60 o, con más frecuencia, 65 años), y además hay jubilaciones parciales que comienzan a los 25 años de servicio para las mujeres y a los 30 para los hombres. En muchos casos, hay empleados que se jubilan a los 40 años de edad. En otros países, la pensión por jubilación representa entre 50 y 70% del último sueldo, mientras que en Brasil hasta hace poco equivalía a 120%. Los trabajadores de las zonas rurales, que son más pobres, por lo general se jubilan a los 63 años de edad y reciben el salario mínimo. Los empleados urbanos se jubilan a una edad algo menor y reciben pensiones más altas, pero esas pensiones aún están muy lejos de las del sector público.

El cuadro 5 muestra el privilegio representado por las pensiones por jubilación en el sector público, en comparación con el sector privado. El valor de la pensión por jubilación en el poder legislativo es 21.7 veces más alto que las pensiones recibidas por los obreros y empleados del sector privado a través del INSS (Instituto Nacional del Seguro Social). En el caso del poder judicial, la pensión es 20.4 veces más alta, y en el poder ejecutivo, 8.25 veces más alta. Como la cantidad de empleados en el poder judicial y el poder legislativo es pequeña, el promedio general de las pensiones es aproximadamente 10 veces más alto que en el sector privado. Es verdad que, desde 1993, los empleados han estado haciendo aportes a su sistema de pensiones por jubilación. Aportan un promedio de 11% de sus sueldos, sin un límite para las remuneraciones, mientras que en el caso del sistema del INSS los aportes y las pensiones se limitan a 10 sueldos mínimos. En consecuencia, los servidores públicos aportan, en promedio, más que los empleados del sector privado. Sin embargo, los cálculos revelan que su aporte medio es sólo 3.4 veces más alto que el aporte medio de los inscritos en el INSS, mientras que sus pensiones son en promedio 8 veces más altas.

Objetivos

En 1995, con Fernando Henrique, surgió una nueva oportunidad de efectuar la reforma del Estado y, en particular, la reforma del aparato y el personal del Estado. Esta reforma tiene un doble propósito: en el corto plazo pretende reducir las dimensiones del Estado y permitir el ajuste fiscal, principalmente en los estados y los municipios donde es evidente el exceso de personal; en el mediano plazo, pretende hacer la administración pública más eficiente y orientada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Cuadro 5. Jubilación media de los servidores públicos federales y los jubilados del INSS

| | (Cantidad de sueldos mínimos) | Índice |
|---------------------|-------------------------------|--------|
| INSS | 1.7 | 1.0 |
| Ejecutivo (civiles) | 14.0 | 8.25 |
| Legislativo | 36.8 | 21.7 |
| Judicial | 34.7 | 20.4 |

Fuente: MARE y Ministerio de Seguridad Social.

El ajuste fiscal se realizará principalmente mediante tres políticas: *a)* el despido de los empleados superfluos; *b)* la clara definición de un tope de sueldos para los servidores públicos; y *c)* la reforma del sistema de jubilaciones. En esta reforma, se incrementará la duración del servicio, se modificará la edad mínima y se exigirá una duración mínima de la dedicación al servicio público, y la pensión por jubilación será proporcional al aporte del empleado. Estas tres medidas exigen una enmienda de la Constitución. Una opción para el despido de los empleados es el establecimiento de programas de renuncias voluntarias. Según estos programas, el administrador selecciona la población de empleados elegibles para ser exonerados y propone que algunos renuncien en forma voluntaria y reciban una indemnización y capacitación para la vida privada. Frente a la posibilidad de un despido inminente y las ventajas ofrecidas por la renuncia voluntaria, una cantidad considerable de empleados optarán por esta última.²²

Por otra parte, la modernización o el aumento de la eficiencia de la administración pública será el resultado de un complejo proyecto de reforma en el mediano plazo, que buscará fortalecer el gobierno o el "núcleo estratégico del Estado" y descentralizar la administración pública mediante el establecimiento de "organismos ejecutivos" y "or-

²² La primera experiencia importante en cuanto a renuncias voluntarias en el servicio público que logró su propósito se produjo en 1995 en el Banco de Brasil, cuyo personal era de alrededor de 130 000 empleados. Cincuenta mil de ellos eran elegibles para el despido y se ofreció indemnización a 15 000. Después de una turbulenta intervención del sindicato del banco, durante la cual los tribunales inferiores emitieron amparos preliminares, se puso en marcha el programa. Se presentaron 16 000 empleados. En algunos estados, en particular en Rio Grande do Sul, programas similares lograron reducir entre 2 y 4% los empleados del Estado. El programa federal llevó a una reducción de 3% de los empleados públicos federales.

ganizaciones sociales” controlados por contratos de gestión. En estos términos, la reforma propuesta no puede ser clasificada como centralizadora, como la de 1936, ni como descentralizadora, como pretendía ser la de 1967. Ni siquiera es centralizadora como la contrarreforma insertada en la Constitución de 1988. En otras palabras, la propuesta no es continuar el proceso cíclico que caracterizó a la administración pública brasileña, en la cual se alternaron periodos de centralización y de descentralización. En cambio, la propuesta es fortalecer la capacidad administrativa del centro y también la autonomía de los organismos ejecutivos y las organizaciones sociales. El vínculo que los unirá es el contrato de gestión. El núcleo estratégico deberá aprender cómo definir y cómo administrar el contrato de gestión que tendrán que llevar a cabo los organismos ejecutivos y las organizaciones sociales.²³

Los sectores del Estado

La propuesta de reforma se origina en la existencia de cuatro sectores dentro del Estado: 1) el núcleo estratégico, 2) las actividades exclusivas del Estado, 3) los servicios científicos y sociales competitivos o no exclusivos, y 4) la producción de bienes y servicios para el mercado.

Dentro del núcleo estratégico, que en términos generales corresponde al “gobierno” o a los organismos fiscalizadores del Estado en la tradición no anglosajona,²⁴ se definen y se ponen en vigor las leyes y las políticas. Es un sector relativamente pequeño que en Brasil abarca en el nivel federal al presidente, los ministros y los altos funcionarios de los ministerios, que son responsables de la definición de las políticas públicas, además de los tribunales federales encabezados por la Suprema Corte y el Ministerio Público, y los congresistas y su personal. En el ámbito de los estados y los municipios existen los correspondientes núcleos estratégicos.

Las actividades exclusivas del Estado son aquellas en las que se

²³ Según Pimenta (1994: 154) “la institucionalización de la función administrativa en el gobierno federal se produce en forma cíclica durante el periodo republicano de Brasil... en los años treinta y los cincuenta, Brasil vivió un proceso de centralización de la organización en el sector público, en el cual predominaron la administración directa y el personal de planta. Sin embargo, desde los sesenta hasta los ochenta hubo un proceso de descentralización mediante la expansión de la administración indirecta y la contratación de personal *celetista*. La Constitución de 1988 indica la intención de centralizar nuevamente (régimen jurídico único, inamovilidad)”.

²⁴ En la terminología anglosajona se mezclan “Estado” y “gobierno”, que son considerados sinónimos.

ejerce el “poder del Estado”, es decir, el poder de legislar y establecer impuestos. Abarcan a la policía, los militares, los organismos de supervisión y regulación y las entidades responsables de la transferencia de recursos financieros para las actividades científicas y sociales. Aquí se incluye a las secretarías que formulan las políticas y los organismos ejecutivos o autarquías.

Los servicios no exclusivos o competitivos del Estado son aquellos que, si bien no implican el poder del Estado, tienen que ser realizados por éste y reciben subsidios de él, ya sea porque son considerados de gran importancia para los derechos humanos o porque involucran factores externos positivos y, por lo tanto, no son adecuadamente remunerados en el mercado. En Brasil, en este sector se sitúan los servicios científicos y sociales, como las escuelas, las universidades, los hospitales, los museos, los centros de investigación y las instituciones de asistencia social.

Por último, la producción de bienes y servicios orientados al mercado es realizada por el Estado mediante las corporaciones propiedad del Estado, que generalmente operan empresas de servicio público y/o industrias consideradas estratégicas desde el punto de vista nacional.

En relación con estos cuatro sectores, será necesario tener en cuenta: 1) el tipo de propiedad, 2) el tipo de gestión pública que sea más adecuado, y 3) el tipo de institución que sea apropiada. En la figura 1 se sintetizan las relaciones entre estas variables.

Por definición, en el núcleo estratégico y en las actividades exclusivas del Estado, la propiedad debe ser del Estado. Además de los instrumentos tradicionales como la promulgación de leyes (el Congreso), la definición de las políticas públicas (la presidencia y los ministerios) y el dictado de sentencias (el poder judicial), el núcleo estratégico utilizará un instrumento reciente: el contrato de gestión. Mediante este contrato, el núcleo estratégico, organizado en el poder ejecutivo en departamentos que formulan las políticas, definirá los objetivos de los organismos ejecutivos y los respectivos indicadores del desempeño, y también garantizará a esos organismos los recursos humanos necesarios y los medios materiales y financieros para alcanzar los objetivos acordados.

Se trata de una reforma institucional, más que de una reforma administrativa o de organización (basada en cambios del organigrama). Para esta reforma son fundamentales instituciones nuevas que permitan una mejor gestión. Las instituciones descentralizadas serán, res-

pectivamente, los “organismos ejecutivos” en el sector concerniente a las actividades exclusivas del Estado y las “organizaciones sociales” en el sector que abarca aquellas actividades científicas y sociales que no son exclusivas del Estado.

En principio, las actividades exclusivas del Estado se organizarán mediante el sistema de “organismos ejecutivos”, que también podrían ser llamados “organismos autónomos”.²⁵ Un organismo ejecutivo debe incluir un gerente/director asignado por el ministerio respectivo, con el cual se negociará un contrato de gestión. Después de establecer los objetivos y los indicadores del desempeño, no sólo cualitativos sino también cuantitativos, el gerente será independiente para administrar el presupuesto global recibido; también será cada vez más libre en el manejo de sus empleados, en cuanto a la contratación, el despido y el pago. Además podrá efectuar compras con sólo obedecer los principios generales establecidos para las adquisiciones, en lugar de seguir un reglamento estricto y detallado.

En el otro extremo, en el sector de bienes y servicios para el mercado, la producción será en principio realizada por el sector privado. Esto explica el proceso en marcha de privatización. Se supone que las corporaciones serán más eficientes si son controladas por el mercado y administradas en forma privada. Aquí se origina el principio subsidiario: una actividad debe ser realizada por el Estado sólo cuando no puede ser controlada por el mercado. Además, la crisis fiscal del Estado impidió a éste ahorrar e invertir en las corporaciones de su propiedad y, por consiguiente, resulta conveniente privatizarlas. Esta política concuerda con la idea de que el Estado moderno, que predominará en el siglo XXI, no será el Estado liberal del siglo XIX ni el burocrático social del siglo XX: debe ser un Estado social liberal regulador y financiador, capaz de transferir recursos a los sectores científicos y sociales y de estimular la competitividad de las industrias locales en el ámbito internacional.

²⁵ El término “organismo autónomo” puede ser más adecuado para una entidad intermedia entre los organismos ejecutivos y las organizaciones sociales: los organismos reguladores, que realizan actividades exclusivas del Estado y que supuestamente disponen de una mayor autonomía que los organismos ejecutivos. Mientras estos últimos deben seguir la política definida por el gobierno, los organismos reguladores, cuando establecen los precios, no tienen que seguir una política gubernamental que varía según los tiempos y las circunstancias; su función permanente es fijar precios, que serían los del mercado si existiera un mercado competitivo.

Figura 1. Sectores del Estado, formas de propiedad y administración e instituciones

| | Formas de propiedad | | Administración | | Instituciones |
|---|---------------------|--------------------|----------------|-------------|--|
| | Estatat | Pública no estatal | Privada | Burocrática | |
| Núcleo estratégico Congreso, tribunales superiores, presidencia, cabezas de los ministerios | | | | | Secretarías para la formulación de políticas |
| Actividades exclusivas Policía, regulación, inspección, promoción de las áreas científicas y sociales, seguridad social | | | | | Organismos ejecutivos y reguladores |
| Servicios no exclusivos Escuelas, hospitales, centros de investigación, museos | | | | | Organizaciones sociales |
| Producción para el mercado Corporaciones propiedad del Estado | | | | | Corporaciones privadas |

Fuente: Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado (1995). Plan maestro de la reforma de Estado.

(*) Transferencia al sector público no estatal.

La propiedad pública no estatal

Finalmente, debemos analizar el caso de las actividades no exclusivas del Estado en los sectores científicos y sociales. Nuestra propuesta es que la forma predominante de propiedad será la propiedad pública no estatal.

En el capitalismo contemporáneo, las formas de propiedad no son sólo dos, como comúnmente se piensa y como indica la clásica división del derecho en público y privado: la propiedad pública y la privada; en realidad son tres: 1) la propiedad privada, orientada a las utilidades (las empresas) o al consumo privado (las familias); 2) la propiedad pública del Estado; y 3) la propiedad pública no estatal, que también puede ser llamada propiedad no gubernamental, sin fines de lucro o tercer sector. El principal origen de esta confusión es la división bipartita del derecho. La propiedad y las organizaciones correspondientes se definieron conforme al derecho que las regula (privado o público), y no por sus objetivos como sistemas de propiedad. En términos de los objetivos, una organización es privada cuando es propiedad privada de individuos, como las empresas y las cooperativas; es pública cuando pertenece a todos, a la comunidad.²⁶

Lo que afirmo es que el ámbito público no debe ser identificado con el del Estado. El ámbito público es más amplio que el del Estado, ya que puede ser estatal y no estatal. En realidad, el Estado siempre debería ser público, pero en la práctica no lo es: en definitiva, el Estado precapitalista era privado porque existía para satisfacer las necesidades del príncipe; en el mundo contemporáneo, lo público ha sido separado de lo privado desde el punto de vista conceptual, pero vemos los intentos de apropiarse del patrimonio del Estado con el fin de obtener utilidades.

Es pública la organización que se instaura para todos. Es estatal

²⁶ Según Bandeira de Mello (1975: 14), para el jurista la propiedad privada o pública no es una cuestión de título sino, más bien, de la sujeción a un régimen jurídico específico; un régimen de equilibrio conmutador entre iguales (régimen privado) o un régimen de supremacía unilateral, caracterizado por el ejercicio de prerrogativas especiales de autoridad y disputas especiales ante las prerrogativas mencionadas (régimen público). "Saber si una actividad es pública o privada es sólo cuestión de preguntar a qué régimen/sistema jurídico está sujeta. Si el régimen que el derecho le atribuye es público, la actividad es pública; si es del derecho privado, la actividad también será considerada privada, sea o no realizada por el Estado. En síntesis, no son el sujeto de la actividad ni su naturaleza los que le dan el carácter de pública o privada, sino el régimen al cual está sujeta por el derecho." Reconozco este hecho y considero que la propiedad pública no gubernamental se rige por el derecho privado; es pública desde el punto de vista de sus objetivos, pero es privada desde el punto de vista jurídico.

la institución que tiene el poder de legislar e imponer gravámenes; es propiedad estatal aquella que forma parte integral del aparato del Estado y que se rige por el derecho administrativo.²⁷ Es privada la organización que busca utilidades y está orientada hacia el consumo individual o de un grupo. Según esta concepción, una institución, aun regida por el derecho civil o privado, como las universidades estadounidenses, es una institución pública en la medida en que es impulsada por el interés general.²⁸ En principio, todas las organizaciones sin fines de lucro son o deben ser organizaciones públicas no estatales.²⁹ En un momento en que la crisis del Estado profundizó la dicotomía Estado-sector privado, muchos llegaron a pensar que la única alternativa de la propiedad estatal es la propiedad privada; el reconocimiento de un ámbito público no estatal se volvió particularmente importante. La privatización es una alternativa adecuada cuando la institución puede generar todos sus ingresos a partir de las ventas de sus productos y servicios y hay un mercado apropiado para asumir la coordinación de sus actividades. Cuando no sucede esto, se abre el espacio para la organización pública no estatal. Por otra parte, cuando la crisis del Estado exige un nuevo examen de la relación sociedad-Estado, el espacio público no estatal puede tener una función de intermediario o puede facilitar la aparición de formas de control social directo o de asociación que aporten nuevas perspectivas a la democracia. Como señala Cunil Grau (1995: 31-32):

La introducción de lo "público" como una tercera dimensión que supera la visión dicotómica que opone lo que es "propiedad del Estado/gubernamental" a lo "privado" está, sin duda, vinculada con la necesidad de redefinir la relación entre el Estado y la sociedad... Lo público no es una referencia definida, sino un proceso de construcción que, a su vez, presupone la activación de la esfera pública social en su función de influir en las decisiones del gobierno.

²⁷ El derecho administrativo es la rama del derecho que organiza y disciplina al Estado. Es el derecho de la burocracia. En Brasil, así como en todos los países que siguen el derecho romano y napoleónico, es una rama muy desarrollada.

²⁸ Estas instituciones en general son llamadas en los Estados Unidos "organizaciones no gubernamentales" o instituciones sin fines de lucro. Creo que el término "organización pública no estatal" es más preciso para identificar este tipo de institución.

²⁹ "Son o deben ser", porque una entidad pública sin fines de lucro puede en realidad ser privada. En este caso es una falsa entidad pública. Estos casos son muy frecuentes en Brasil, particularmente en el ámbito de las universidades y los hospitales.

En el sector de los servicios no exclusivos del Estado, la propiedad será, en principio, propiedad pública no estatal. No será parte del Estado porque no implica el empleo del poder de éste. Tampoco será privada porque presupone la transferencia desde el Estado. Debe ser pública para justificar los subsidios recibidos del Estado. Por otra parte, el hecho de que sea propiedad pública no estatal entraña la necesidad de una forma combinada de control de la actividad por el mercado, por el Estado y, en particular, por la sociedad. El control del Estado necesariamente será precedido y complementado por el control social directo originado en el poder de los consejos administrativos constituidos por la sociedad. El control del mercado se materializará en la venta de los servicios. Por consiguiente, la sociedad permanentemente atestiguará la validez de los servicios suministrados y se establecerá un sistema de gestión o asociación entre el Estado y la sociedad.

En el ámbito federal, en Brasil, los servicios no exclusivos del Estado más importantes son las universidades, las escuelas técnicas, los centros de investigación, los hospitales y los museos. La reforma propuesta consiste en transformar esos servicios en un tipo especial de entidad pública no estatal, las “organizaciones sociales”, es decir, entidades que celebran contratos de gestión con el poder ejecutivo y que pueden contar con la autorización del parlamento para participar en el presupuesto. De hecho, la organización social no es un tipo legal de entidad pública no estatal, sino una cualidad de esas entidades, declarada por el Estado.

La expansión del ámbito público no estatal propuesta aquí no implica la privatización de las actividades del Estado. Por el contrario, el propósito es extender el carácter democrático y participativo del ámbito público subordinado a un derecho público ampliado y renovado. Como señala Tarso Genro (1996):

La reacción social causada por la exclusión, la fragmentación y la aparición de nuevas formas de vida comunitaria (que buscan rescatar la dignidad social del grupo y la ciudadanía en la influencia sobre el Estado) entraña la aparición de una nueva esfera pública no estatal... Surge entonces un nuevo derecho público como respuesta a la impotencia del Estado y sus mecanismos de representación política. Un derecho público cuyas normas no siempre están estructuradas, pero que permite un proceso de co-gestión que combina la democracia directa —de participación voluntaria— con la representación pública prevista por las normas escritas resultantes del legado del Estado.

La transformación de los servicios no exclusivos del Estado en propiedad pública no estatal y su establecimiento como organización social se producirá mediante un “programa de publicación” (transferencia a un sector público no estatal), que no debe confundirse con el programa de privatización en la medida en que las entidades nuevas conservarán su característica de públicas y su financiamiento por el Estado. El proceso de “publicación” garantizará el carácter público de la nueva entidad pero bajo un derecho privado, lo cual le concederá una mayor autonomía administrativa y financiera. Para cumplir este propósito, será necesario que las entidades existentes desaparezcan jurídicamente y sean sustituidas por una institución pública nueva, organizada conforme al derecho privado y creada por individuos. En consecuencia, la organización social no podrá ser considerada una entidad estatal, como sucedía con las fundaciones públicas creadas por el Estado conforme al derecho privado.³⁰ Los bienes de la entidad desaparecida serán recibidos por la entidad nueva mediante una cesión precaria. Los empleados de la entidad anterior estarán a disposición de la entidad nueva. El presupuesto de la organización social será global; los empleados nuevos serán contratados según el régimen CLT; las adquisiciones estarán sujetas a los principios de licitación pública, si bien la organización social tiene derecho a seguir su propio régimen. El control de los recursos financieros estatales asignados a la organización social se hará mediante un contrato de gestión, y esos recursos estarán también sometidos a la supervisión del control interno del Tribunal de Cuentas.

Las organizaciones sociales serán organizaciones públicas no estatales —más específicamente, fundaciones regidas por el derecho privado— que celebrarán contratos de gestión con el poder ejecutivo, con la aprobación del legislativo; por lo tanto, tendrán derecho a formar parte del presupuesto federal, estatal o municipal. La autonomía de las organizaciones sociales representará una mayor responsabilidad de sus administradores. Por otra parte, la idea implica un mayor control social y una asociación más activa con la sociedad, puesto que el Estado ya no manejará directamente la institución.

En el proceso de “publicación”, que transformará las organizaciones del Estado en organizaciones sociales, es importante evitar la

³⁰ Como estas instituciones, reguladas por el Decreto-Ley 200, fueron establecidas por el Estado, después de la Constitución de 1988 estuvieron sujetas a todas las restricciones administrativas de la administración estatal.

“privatización” y “feudalización” de las organizaciones sociales. La privatización implica la apropiación de esas organizaciones por parte de grupos de personas que las manejan como si fueran privadas. Se produce la feudalización cuando el grupo, a pesar de estar orientado al interés público, se perpetúa en el control de la organización, independientemente de su capacidad de gestión.

La reforma de la Constitución

Entre las reformas que están en marcha en Brasil, una muy importante, de la cual depende la mayoría de las demás, es la reforma del capítulo de la Constitución de 1988 referente a la administración. Además de su significado fiscal y administrativo, tiene un evidente contenido político. Con la aprobación de sus principales propuestas —a saber, la flexibilización de la estabilidad en el puesto, el objetivo de un contrato legal único para todos los empleos estatales, así como el de la *isonomía federal* como un precepto constitucional, el establecimiento de un tope salarial, la exigencia de un proyecto de ley para los aumentos salariales que involucren a los tres poderes del Estado— habrá un nuevo espacio para la administración pública gerencial. Además, la sociedad y sus representantes en el Congreso darán luz verde a su compromiso con un modelo renovado de administración pública y un Estado moderno y eficiente.

El sistema actual es rígido; todos los servidores públicos gozan de inamovilidad en el puesto, la cual sólo puede ser quebrantada mediante un proceso administrativo cuando se comprueba un delito muy grave. En teoría, es amplia la lista de delitos que se consideran, incluida la negligencia. Sin embargo, en realidad el empleado es despedido sólo si roba, si públicamente comete una infracción o si abandona su puesto. Si se puede demostrar alguna de esas cosas, el servidor público será despedido. En los otros casos, ya sea porque existe una complicidad general o porque es difícil demostrar la falta, nadie es despedido. Éste es un juego de todo o nada. El servidor público es despedido sin ninguna indemnización o permanece en el puesto. El gobierno, en su propuesta de reforma, está lejos de la idea de que el servidor público pierda o gane todo, y busca un sistema gradual similar al adoptado por el sector privado. Habrá dos causas nuevas de despido además del delito grave: la falta de eficiencia en el desempeño y el exceso de personal o supresión de puestos. Para que quede claro que el despido por falta de eficiencia

en el desempeño no se equipara con el despido por una falta grave, el servidor público tendrá derecho a una indemnización. Esta indemnización será más alta si se produce el despido por causa de un exceso de personal, ya que el servidor no es responsable de esa situación.

El despido por falta de eficiencia en el desempeño será estudiado caso por caso. El objetivo es permitir al director exigir resultados de la labor de sus empleados, con lo cual se hace posible una administración gerencial. Por otra parte, el despido por causa del exceso de personal será impersonal y orientado a grupos de servidores públicos. El propósito es reducir los costos y garantizar que los contribuyentes no paguen empleados innecesarios. En el segundo caso, la indemnización corresponderá a un sueldo por cada año que haya trabajado el servidor y, en el primer caso, a la mitad de esa cantidad.

El servidor público sólo puede ser despedido por falta de eficiencia en el desempeño si es sometido a un proceso oficial de evaluación; tendrá el derecho de defenderse mediante un proceso administrativo. Esto da la posibilidad de que el director evalúe los resultados del desempeño de los empleados. La motivación de los servidores públicos será principalmente positiva, basada en la idea de su misión, en las oportunidades de ascenso y en una remuneración adecuada; no obstante, es esencial que exista la posibilidad de un castigo. Por otra parte, la cesantía por causa del exceso de personal permitirá reducir el déficit público y adecuar la cantidad de servidores públicos a las necesidades reales de la administración. La decisión debe ser rigurosamente impersonal y ajustarse a criterios generales (por ejemplo, los más jóvenes o los contratados más recientemente y sin familiares a cargo) con el fin de evitar despidos arbitrarios. Los criterios impersonales impedirán que hayan litigios, ya que será imposible la cesantía de servidores públicos escogidos por el jefe con criterios donde predomine la subjetividad.

Otra alternativa sería combinar los criterios impersonales con la evaluación del desempeño. Si bien es atractiva, esta opción no es jurídicamente viable. Todos los servidores afectados inmediatamente litigarían afirmando que fueron víctimas de un despido arbitrario, lo cual entraña un pleito prolongado; se frustrarían entonces los objetivos de la cesantía, que son reducir el personal y disminuir los gastos. Conforme a la propuesta del gobierno, una vez que se ha acordado la cesantía de una cierta cantidad de servidores públicos, se suprimirán sus respectivos cargos y éstos no serán creados nuevamente dentro de los cuatro años siguientes. De este modo, se evita la cesantía causada por motivos políticos.

Estos cambios tienen el propósito no sólo de proteger el interés público sino también de beneficiar a los servidores públicos. Aquellos empleados que trabajan duro, son competentes y valoran su trabajo, serán afectados en forma positiva, sabrán que están realizando una tarea necesaria y, al mismo tiempo, recuperarán el respeto de la sociedad. Se perdió ese respeto cuando una minoría de servidores poco interesados estableció la imagen de que todos los servidores públicos eran ineficientes.

Hay que destacar que se mantiene la estabilidad en el puesto de los servidores públicos en la medida en que un empleado sólo puede ser despedido conforme a la ley. En el caso de una cesantía injusta, el empleado siempre puede ser reincorporado, a diferencia de lo que sucede en el sector privado, donde no existe estabilidad en el puesto y el empleado cesado tiene derecho únicamente a una indemnización. La conservación de la estabilidad en el puesto no sólo reconoce la característica diferencial de la administración pública frente a la privada, sino que también destaca la mayor necesidad de seguridad personal que caracteriza a los servidores públicos en todo el mundo. Estos servidores suelen tener vocación por el servicio público, están preparados para vivir en forma modesta, pero, por otra parte, quieren más seguridad, una seguridad que es mayor a la seguridad de que gozan los políticos y los empresarios. Sin embargo, esa seguridad no puede ser absoluta. El Estado otorga la estabilidad a todos sus empleados porque ella garantiza una mayor autonomía o independencia para la actividad pública; sólo en forma secundaria garantiza la seguridad personal. En consecuencia, no debe impedir el control del desempeño y no justifica que se perpetúe un exceso de personal.

La seguridad social

La reforma del sistema de seguridad social de los servidores públicos es fundamental para lograr un ajuste fiscal duradero. En última instancia, la crisis del sistema de seguridad social en Brasil se origina en el difundido concepto erróneo de lo que es la jubilación. Existen fondos de pensión para garantizar una jubilación confiable a las personas de mayor edad y a las que no pueden seguir trabajando; no son para garantizar un segundo sueldo a quienes todavía pueden trabajar, o para que se jubilen personas, en particular servidores públicos, que tienen unos cincuenta años de edad.

En todo el mundo, los sistemas de jubilaciones garantizados por el Estado no son sistemas de capitalización, sino de repartición, donde el personal activo paga la jubilación del personal retirado. Existe este sistema de repartición porque el Estado, que generalmente está en condiciones de garantizar el sistema, es un mal administrador de los fondos de capitalización. Por otra parte, un sistema de capitalización sólo es legítimo cuando los participantes en el fondo dependen de la rentabilidad de ese fondo. Es difícil, si no imposible, decir a los servidores públicos que su jubilación depende de la capacidad del Estado para administrar el fondo de capitalización. Sin embargo, bajo el sistema de repartición, debe existir un equilibrio entre la cantidad de personas jóvenes que pagan el sistema, y la cantidad de beneficiarios. El sistema de repartición comúnmente es adoptado por el Estado para manejar el sistema de pensiones para los servidores públicos y el sistema básico de seguridad social ofrecido a los trabajadores del sector privado, el cual en Brasil es manejado por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS).

En Brasil se estableció un sistema de privilegios, en el sentido de que los servidores públicos tienen derecho a recibir una pensión completa por jubilación sin importar el tiempo durante el cual hayan hecho aportes, y pueden gozar de una jubilación temprana. Mientras los trabajadores más pobres del sector privado en las zonas rurales se jubilan aproximadamente a los 62 años de edad, los servidores públicos tienen derecho a una pensión completa por jubilación cuando tienen algo más de 50 años, y los funcionarios de alto nivel incluso antes de esa edad. Por otra parte, la pensión media del jubilado del Estado es 8.1 veces más alta que la pensión otorgada por el INSS, mientras que la contribución media del servidor público es sólo 3.4 veces más alta que la aportada en el INSS.

El sistema del INSS ha podido mantener durante muchos años un relativo equilibrio financiero gracias a la distribución por edad que aún predomina en la población, en forma de una pirámide achatada. No obstante, con la reducción de la tasa de natalidad se está modificando con rapidez la distribución por edad. Es decir, el sistema está comenzando a sufrir una crisis financiera. En la década de 1950, la relación entre las personas jóvenes que pagaban los costos de la seguridad social y los jubilados era de 8 a 1; hoy es de 2 a 1 y pronto será de 1 a 1 y el sistema se derrumbará.

Si el sistema del INSS sufre un desequilibrio relativo, el sistema de los servidores públicos está por completo desequilibrado. Los aportes

de los servidores públicos, sumados a un aporte virtualmente duplicado que hace el Estado, financian el equivalente a una quinta parte del costo anual de los beneficiarios de jubilaciones y pensiones. Aun así, el sistema sobrevive porque la Tesorería paga la diferencia. De esta forma, todos los contribuyentes colaboran para una jubilación privilegiada de los servidores públicos. En términos fiscales, las pensiones de los servidores públicos y los familiares beneficiarios sobrevivientes representan un déficit anual del presupuesto equivalente a casi 2% del producto interno bruto.

Con el fin de corregir en el mediano plazo este desequilibrio (ya que es imposible hacerlo en el corto plazo), el gobierno de Cardoso propuso, en la enmienda de la Constitución, dos normas generales: 1) la jubilación debe ser una consecuencia de la edad y la duración del servicio, de tal modo que la jubilación de los servidores públicos se produzca alrededor de los 60 años de edad, casi 10 años más de lo que se exige actualmente; y 2) el valor de las pensiones por jubilación, basado en los últimos sueldos, debe ser proporcional al aporte, y no equivaler a 100% del último sueldo, como lo establece la Constitución de 1988.

Ésta es la única forma de garantizar un costo razonable para el sistema de jubilaciones del servicio público. No obstante, este sistema debe ser garantizado por el Estado. No es razonable exigir a los servidores públicos del Estado —una institución que, a diferencia de las corporaciones privadas, puede garantizar un sistema de seguridad social— a hacer uso obligatoriamente de los fondos privados complementarios. El Estado garantizará la jubilación de sus empleados, cualquiera que sea el régimen jurídico que los rija. Se aplicarán las matemáticas actuariales para calcular cuánto tiene derecho a recibir el servidor público cuando se jubila. Teniendo en cuenta los aportes de los servidores públicos (alrededor de 11% de los sueldos) y los del Estado, la edad media de los servidores públicos cuando comienzan a hacer aportes, las cifras sobre la longevidad y unas utilidades razonables de los fondos virtuales (ya que el sistema será de repartición), es posible calcular y establecer en la ley la proporción del promedio de los últimos sueldos de los empleados que constituirá el valor de la jubilación. Los cálculos iniciales indican que el porcentaje será de alrededor de 80 por ciento.

Tres proyectos básicos

Además de la reforma constitucional aquí esbozada, hay otros tres proyectos que son esenciales para la reforma del aparato estatal brasileño: la descentralización de los servicios sociales por conducto de las “organizaciones sociales”, el establecimiento de las actividades que son exclusivas del Estado a través de los “organismos ejecutivos” y el fortalecimiento del núcleo estratégico del Estado contratando, capacitando y pagando bien a un grupo profesional de servidores públicos con un alto grado de educación.

El primer proyecto, el de la descentralización de los servicios sociales estatales, implica un doble movimiento: la descentralización desde el sistema federal a los estados y municipios y la transferencia de los servicios sociales desde el aparato estatal mismo (sea federal, de los estados o de los municipios) al sector público no estatal. Esta última reforma se logrará mediante la espectacular concesión de autonomía administrativa y financiera a las entidades de servicio del Estado, principalmente las de servicios sociales como las universidades, las escuelas técnicas, los hospitales, los museos, los centros de investigación y el sistema de seguridad social, que se transformarán en “organizaciones sociales”.

El segundo proyecto implica el establecimiento de organismos ejecutivos. La formulación de este proyecto se origina en la necesidad de un mayor grado de autonomía y la consiguiente responsabilidad por los resultados; pretende transformar las autarquías y fundaciones que ahora están realizando actividades exclusivas del Estado en organismos con amplia libertad para manejar sus recursos humanos y financieros provenientes de un presupuesto global. El proyecto de los organismos ejecutivos se está desarrollando en dos dimensiones. Con el fin de hacer posible la transformación, se están elaborando algunos instrumentos jurídicos necesarios: la definición jurídica de un organismo ejecutivo y las dispensas burocráticas que se otorgarán gradualmente para asegurar la autonomía administrativa y la responsabilidad. Al mismo tiempo, se están experimentando los métodos nuevos en algunas autarquías, que se convertirán en laboratorios de experimentación.

Por último, el tercer proyecto con prioridad será el fortalecimiento del núcleo estratégico del Estado cuando se le dé una atención mucho más amplia a la contratación, la capacitación y la remuneración de servidores públicos de alto nivel. Ya existen carreras relativamente bien estructuradas de militares, funcionarios policiales, jueces, procu-

radores, fiscales, contralores y diplomáticos. La existencia de una carrera para los funcionarios públicos de nivel superior ha estado evolucionando en los últimos años. La idea es crear una carrera prestigiada de gerentes, teniendo como base las creadas en la década de 1980 como las de los gestores, los analistas financieros y de control y los analistas de presupuesto. Ya se han dado los primeros pasos en esta dirección puesto que están en vigor los exámenes públicos anuales de ingreso para esas carreras y se están extendiendo a las otras carreras estatales principales. Las fechas de exámenes y la cantidad de puestos vacantes están definidos hasta 1999. En los exámenes de ingreso se exigen conocimientos correspondientes a estudios superiores en administración pública, ciencias políticas o economía.

Conclusiones: las perspectivas de la reforma

Esta propuesta de una reforma gerencial en la administración pública de Brasil se materializó en el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Informe Oficial sobre la Reforma del Aparato del Estado), que fue preparado por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, y aprobado en septiembre de 1995 por la Cámara de la Reforma del Estado.³¹ Entre tanto, en julio de 1995 el gobierno envió su propuesta de enmienda constitucional que, con ligeras modificaciones, fue aprobada en octubre de ese mismo año en la Comisión de Justicia. Al final del año, se designó al relator de la enmienda, cuyo informe se terminó en tres meses. En su informe, el relator mantiene la mayoría de las propuestas del gobierno, mejora algunos aspectos y deja en suspenso la propuesta más difícil: el cambio vinculado con la estabilidad en el puesto. Hasta abril de 1997, la reforma administrativa no pudo ser sometida a votación a causa de las dificultades que el gobierno afrontaba en relación con la aprobación de la reforma de la seguridad social y la imposibilidad de someter a votación dos enmiendas importantes en forma simultánea. Los reveses sufridos por el gobierno, vinculados con la enmienda de la reforma de la seguridad social, lo volvieron políticamente débil y anticiparon las grandes dificultades que afrontaría cuando se votara la enmienda administrativa,

³¹ La Cámara de la Reforma del Estado está constituida por los ministros de Administración Federal, Hacienda, Planificación y Trabajo y del Comité Conjunto de las Fuerzas Armadas, bajo la coordinación del jefe de personal de la Presidencia.

a pesar del gran apoyo de la opinión pública y de los gobernadores de los estados.

Por otra parte, las ideas relacionadas con la reducción de los costos de la administración federal, el fortalecimiento del núcleo estratégico y la creación de los organismos ejecutivos y las organizaciones sociales, ideas que no chocan directamente con la Constitución, estaban progresando en los ámbitos federal, estatal y municipal, donde el incremento de los costos de personal exigía la reforma. En especial los estados comenzaron a adoptar varias medidas para impedir la existencia de los "maharajaes", principalmente entre los jubilados de la policía militar y el poder judicial. Y, mientras esperaban la reforma constitucional, se iniciaron programas de abandono voluntario.

En el ámbito federal, se hizo evidente que no sería posible establecer las organizaciones sociales en las universidades federales por causa de la resistencia de los profesores y empleados, que han identificado la propuesta del "sector público no estatal" con el proceso de privatización. De hecho, la resistencia a los cambios en estas áreas se relaciona con la concepción burocrática existente del Estado brasileño, según la cual ciertas instituciones que suministran servicios fundamentales para el Estado y son pagadas por él, como es el caso de las universidades federales, supuestamente tienen el monopolio de los recursos del Estado en ese sector, en este caso, el monopolio de los recursos financieros destinados a la enseñanza y la investigación. Mientras no cambie este tipo de cultura burocrática, mientras no haya una comprensión de que la prestación de servicios al Estado debe ser eficiente y competitiva, será difícil transformar el Estado brasileño en una institución realmente democrática, orientada a los ciudadanos, en lugar de ser una organización al servicio de los empleados y los capitalistas que tienen suficiente poder para privatizarla.

Casi dos años después de iniciada la reforma de la administración pública, puedo afirmar que sus perspectivas son favorables. Cuando se presentó por primera vez el programa a comienzos de 1995, la reacción inicial fue de incredulidad, cuando no de irritación. La prensa era escéptica e, incluso, abiertamente ofensiva. Muchas personas sugerían que el ministro de Administración Federal debía "hablar menos y hacer más", como si fuera posible cambiar la Constitución sin un amplio debate. He atribuido esta reacción a la natural resistencia a lo nuevo. Yo proponía un tema nuevo para el país, un tema que no ha sido discutido abiertamente antes, que no fue objeto de un debate público entre los miembros de la asamblea constitucional; un tema no definido

como problema nacional durante la campaña de 1994 y que fue sólo un programa secundario del gobierno; en pocas palabras, un tema que no estaba en la agenda del país.³²

Sin embargo, a la resistencia a lo nuevo se debe agregar un segundo factor. Según Przeworski (1995), el éxito de la reforma del Estado depende de la capacidad de demanda por parte de los ciudadanos. La cultura política en Brasil siempre ha sido autoritaria, más que democrática. Históricamente, el Estado siempre ha sido visto como una entidad por encima de la sociedad y no a la par de ella, proveniente de un contrato social. En consecuencia, como observa Luciano Martins (1995a: 35), “la responsabilidad política de la administración de los recursos públicos rara vez ha sido exigida como un derecho de los ciudadanos. De hecho, el principio que dice que *no hay impuesto sin representación* es por completo desconocido en la cultura brasileña”. No es sorprendente que las reacciones iniciales a las propuestas fueran tan negativas.

No obstante, después de algunos meses de insistencia por parte del gobierno, comenzó a surgir el apoyo político: de los gobernadores, los alcaldes, la prensa, la opinión pública y los altos funcionarios de la administración pública. A fines de 1996 existía una fuerte creencia de que la reforma constitucional iba a ser aprobada por el Congreso y, más importante aún, se hizo evidente que era fundamental para el ajuste fiscal por los estados y los municipios y también esencial para promover la transición de una administración pública burocrática lenta e ineficiente a un modelo de administración pública gerencial eficiente y descentralizada, orientada a servir a los ciudadanos. La resistencia a la reforma se concentró en dos polos: por un lado, en los niveles medios y bajos de los sectores de servidores públicos, en los representantes de los sindicatos y los partidarios que actúan en forma corporativista y piensan que pertenecen a la izquierda; por otro, en los todavía presentes políticos clientelistas, que temían por el destino de sus beneficiarios, muchos de ellos correligionarios o parientes.

En este proceso es fundamental el apoyo de la alta burocracia. En Inglaterra, por ejemplo, se efectuó la reforma cuando los altos funcionarios públicos británicos decidieron que había llegado el momento de

hacerla; para llegar a esto, era conveniente una alianza con el Partido Conservador, que asumió el poder en 1979. En forma más general, es fundamental el apoyo de la élite modernizadora del país, y ésta necesariamente incluye a los altos funcionarios públicos. Como observa Piquet Carneiro (1993: 150), durante las dos reformas administrativas federales “siempre ha estado presente la acción decisiva de una élite de administradores, economistas y políticos, autoritarios o no; una élite de acuerdo con el tema de la modernización del Estado, entre la cual era común la opinión de que las estructuras existentes eran insuficientes para institucionalizar el proceso de reformas”.

Después de un natural periodo en el que se vieron con suspicacia las nuevas ideas, se está brindando apoyo en formas diferentes. Esto se origina en la convicción general de que el modelo de 1988 no era realista y, por consiguiente, el problema se hizo más grande en lugar de ser resuelto. El gran enemigo es no sólo el patrimonialismo sino también el burocratismo. El objetivo de tener un modelo burocrático de administración pública en el país todavía persiste, ya que esta tarea nunca ha sido realizada por completo; no obstante, en 1995 se hizo evidente que, para alcanzar esa meta, es necesario avanzar hacia el modelo gerencial de administración pública, que abarca los principios burocráticos clásicos y los hace flexibles. Una encuesta reciente entre las élites brasileñas reveló un fuerte apoyo a la reforma, en particular entre los empresarios y los altos funcionarios (IBEP, 1997). Por consiguiente, a pesar de las dificultades que afronta la reforma, ya sea en el Congreso o en su implantación en la administración, hay buenas razones para ser optimistas acerca de sus perspectivas. En realidad, la reforma gerencial es hoy un proceso en marcha en el Estado brasileño.

Referencias bibliográficas

- Abrucio, Fernando L. (1993), “Profissionalização”, en Andrade e Jacoud (comps.), *Estrutura e organização do poder executivo*, vol. 2, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública.
- Andrade, R. y L. Jaocud (comps.) (1993), *Estrutura e organização do poder executivo*, vol. 2, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública.
- Andrade, Régis (1993), “Introdução”, en Andrade y Jacoud (comps.) (1993) Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994), “Reforma do Estado e administração pública: diagnósticos e propostas para o novo governo”, octubre, versión 2 (mimeografiado).

³² Para ser más precisos, cuestiones tales como la revisión de la estabilidad de los servidores públicos fueron incluidas en las propuestas de la enmienda constitucional del gobierno de Collor; fueron el resultado del trabajo de sectores bien informados de la burocracia, que se preocuparon por equipar al gobierno con un plan mejor estructurado en su segunda fase, después de una amplia reestructuración ministerial.

- Bandeira de Mello, Celso Antônio (1975), *Prestação de serviços públicos e administração indireta*, São Paulo, Revista dos Tribunais.
- Barzelay, Michael (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press.
- Beltrão, Hélio (1984), *Descentralização e liberdade*, Rio de Janeiro, Record.
- Bertero, Carlos Osmar (1985), *Administração pública e administradores*, Brasília, FUNCEP.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1992), "Contra a Corrente: a experiência no Ministério da Fazenda", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, núm. 19, julio.
- (1988), "De volta ao capital mercantil: Caio Prado Jr. e a crise de nova república", *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1(1), marzo. Véase asimismo en Maria Angela D'Incao, *História e ideal: ensaios sobre Caio Prado Jr.*, São Paulo, Brasiliense, 1989.
- Cardoso, Fernando Henrique (1996), "Globalização", conferencia pronunciada en Nueva Delhi, India, enero de 1966, publicada en *O estado de S. Paulo*, 28 de enero.
- Cavalcanti de Albuquerque, Roberto (1995), "Reconstrução e reforma do Estado", en Velloso e Cavalcanti de Albuquerque (comps.).
- Cunil Grau, Nuria (1995), "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", *Revista del Clad - Reforma y Democracia*, núm. 4, julio de 1995.
- Diniz, Eli (1995), "Governabilidade, democracia e reforma de estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90", *Dados* 38(3).
- Fairbrother, Peter (1994), *Politics and the State as Employer*, Londres, Mansell.
- Frischtak, Leila L. (1994), "Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries", Technical Paper, núm. 254, Washington, Banco Mundial.
- Genro, Tarso (1996), "A Esquerda e um novo Estado", *Folha de S. Paulo*, 7 de enero.
- Gouvêa, Gilda Portugal (1994), *Burocracia e elites dominantes do país*, São Paulo, Paulicéia.
- Graef, Aldino (1994), "Nova fase do capitalismo de Estado", *Cadernos ENAP*, 2(4), diciembre: *Reforma do Estado*.
- Gurgel, Cláudio (1995), "Reforma do Estado: Weber e a estabilidade", *Archétipon*, 4(10), 1995 (Rio de Janeiro. Faculdades Cândido Mendes).
- Holanda, Nilson (1993), "A crise gerencial do Estado brasileiro", en João Paulo Reis Velloso (comp.) (1993), *Brasil: a superação da crise*, São Paulo, Nobel.
- Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- IBEP (1997), *Os formadores de opinião e a reforma do Estado*, Brasília, Instituto Brasileiro de Estudos Políticos, informe de investigación, enero.
- Ketl, D. y J. Dilulio (1994), *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, Washington, The Brookings Institution, Center for Public Management.
- Ketl, Donald F. (1994), *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*, Washington, The Brookings Institution, Center for Public Management, agosto.
- Marcelino, Gileno Fernandes (1987), *Evolução do Estado e refoma administrativa*, Brasília, Imprensa Nacional.
- Martins, Luciano (1973), *Pouvoir et Développement économique*, Paris, Éditions Anthropos, 1976. Tesis de doctorado de Estado, Universidad de París V, 1973.
- Martins, Luciano (1985), *Estado capitalista e burocracia no Brasil Pós-64*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995), *Plano Diretor da Reforma do Estado*, Brasília, Presidência da República, Imprensa Oficial, noviembre.
- Ministério da Fazenda (1987), *Plano de Controle Macroeconómico*, Brasília, Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Económicos, julio.
- Nassif, Luis (1996), "O Brasil e o mito da segurança", *Folha de S. Paulo*, 7 de enero.
- Nunes, Edson de Oliveria (1984), *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity*, tesis de doctorado, Department of Political Science, University of Berkeley. Traducido al portugués con el nombre de *Gramática Política do Brasil*, Rio de Janeiro y Brasília; Zahar Editores/Escola Nacional de Administração, 1997.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Oslak, Oscar (1995a), "As demandas de Formação de administradores públicos frente ao novo perfil do Estado", *Revista de Serviço Público*, año 46, vol. 119, núm. 1, enero.
- Pimenta, Carlos César (1994), "Aspectos recentes a Organização e das políticas de modernização da função pública federal", *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 28(2), abril.
- Piquet Carneiro, João Geraldo (1993), "Requisitos políticos e técnicos da reforma do estado", en João Paulo Reis Velloso (comp.).
- Przeworski, Adam (1995a), "O que os países civilizados têm em comum", *Folha de S. Paulo*, 2 de abril.
- (1995b), "Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention", ponencia presentada en la conferencia "Inequality, the Welfare State and Social Values", El Escorial, España, julio.
- (1996), "Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção económica", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(11), octubre.

- Przeworski, Adam, Pranab Bardham, Luiz Carlos Bresser Pereira *et al.* (1995), *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Santos, Luiz Alberto (1995), "Modelo Brasileiro para a organização da Alta Administração", Brasília, *Revista do Serviço Público*, 119(2), mayo.
- Schneider, Ben Ross (1994), *Burocracia pública e política industrial no Brasil*, São Paulo, Editora Sumaré.
- , "A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático", *Revista do Serviço Público*, año 46, vol. 119, núm. 1, enero.
- Weber, Max (1922), *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press, 1978. Primera edición alemana, 1922.
- (1923), "Origen del Estado racional", cap. 4, secc. 8 de *Wirtschaftsgeschichte: Abriss der Universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, publicado como apéndice IX (pp. 1047-1056), en la traducción al español de *Economy and Society*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964. Primera edición alemana, 1923.