

**REFORMA DEL APARATO
DEL ESTADO EN BRASIL**

**DOCUMENTOS
INAP**

**REFORMA DEL APARATO
DEL ESTADO EN BRASIL**

DOCUMENTOS INAP

Nº 5

Diciembre, 1995

Números aparecidos

- 1.- CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO. RETOS Y PISTAS PARA ENTRAR EN EL SIGLO XXI.
- 2.- MODERNIZACIÓN Y CAMBIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LA MISIÓN DEL INAP.
- 3.- EL ESTADO ANTE LOS RETOS DE FIN DE SIGLO.
- 4.- CARTAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

Edita:

Ministerio para las Administraciones Públicas

Instituto Nacional de Administración Pública

NIPO: 329-95-007-2

Depósito Legal: M-970-1995

ISSN: 1135-7649

PRESENTACION

El DOCUMENTO INAP n° 5 reproduce el texto que está sirviendo de base para debate sobre reforma del Estado en Brasil.

El interés y la oportunidad de dicho texto se justifica por una doble vía. En primer lugar, porque su contenido constituye en sí mismo una referencia valiosa sobre un tema de actualidad en todo el mundo, que en España tiene también un gran interés. En segundo lugar, porque las cuestiones iberoamericanas son de una proximidad para nosotros que no hace falta justificar y que en el caso concreto del INAP constituyen especial motivo de atención y dedicación.

Por estas razones ha parecido conveniente poner a disposición de los destinatarios de esta serie documental un trabajo que supone una aportación valiosa en cuanto que refleja muy bien el "estado del arte" de la cuestión, independientemente de la provisionalidad que supone su condición de trabajo "en curso".

Presidencia de la República
Cámara para la Reforma del Estado

Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado

Brasilia, 1995

VERSIÓN PRELIMINAR Nº 4
18/10/95

SUMARIO

1. Introducción	7
2. Las tres modalidades de Administración Pública	10
3. Resumen histórico	13
3.1 La Reforma del DASP	13
3.2 Hacia la Administración del Modelo Gerencial	13
3.3 El Retroceso de 1988	14
4. Diagnóstico	16
4.1 Dimensión Jurídico-Institucional	19
4.2 Recursos Humanos	20
4.3 El Mercado de Trabajo en el Sector Público	23
4.3.1 Crisis Fiscal y Gastos con Funcionarios en Activo y en Situación de Inactividad	23
4.3.2 Evolución de las Retribuciones de los Funcionarios	27
4.3.3 Desequilibrio de las Retribuciones	27
4.4 Dimensión cultural y Dimensión de gestión	31
5. El Aparato del Estado y las Formas de Propiedad	33
5.1 Los Sectores del Estado	33
5.2 Los Sectores del Estado y las Formas de Gestión	34
5.3 Sectores del Estado y Formas de Propiedad	34
6. Objetivos	35
6.1 Objetivos globales	36
6.2 Objetivos del Núcleo Estratégico	36
6.3 Objetivos de las Actividades Exclusivas del Estado	36
6.4 Objetivos de los Servicios Competitivos	36
6.5 Objetivos de la Producción dirigida al Mercado	37
7. Estrategia de Transición	38
7.1 Dimensión Jurídico-Institucional	39
7.2 Las Enmiendas de la Constitución	39
7.2.1 Las dos Enmiendas de la Administración Pública	40
7.2.2 La Enmienda de la Previsión Social	41
7.3 Legislación de Rango Inferior a la Constitución	42
7.4 Dimensión Cultural y de Gestión	42
7.5 La Dinámica de la Transición	44

9. Proyectos	45
8.1 Proyectos Básicos	45
8.1.1 La Evaluación Estructural	46
8.1.2 Organismos Autónomos	46
8.1.3 Organizaciones Sociales y Publicación	46
8.2 Proyectos Adicionales	47
8.2.1 Proyecto Ciudadano	47
8.2.2 Indicadores del Desempeño de las Funciones	48
8.2.3 Calidad y Participación	48
8.2.4 Nueva Política de Recursos Humanos	49
8.2.5 Valoración del Funcionario cara a los Ciudadanos	50
8.2.6 Desarrollo de Recursos Humanos	50
8.2.7 Revisión de la Legislación de Rango Inferior a la Constitución	51
8.2.8 Red del Gobierno	51
8.2.9 Sistemas de Control e Información de Modelo Gerencial	51
9. Órganos Estratégicos de la Reforma del Aparato del Estado	52

ANEXO

Comparación entre las retribuciones del Sector Público y del Sector Privado

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1: Evolución del Número de Funcionarios de la Unión	17
TABLA 2: Evolución de los Gastos de la Unión, de los Estados y de los Municipios ..	18
TABLA 3: "Amplitud" de las carreras en la Administración Federal	22
TABLA 4: Participación de los Gastos de Personal en los Fondos Disponibles	24
TABLA 5: Gastos de Personal en la Unión (billones de "reais" de Abril/95)	24
TABLA 6: Comparación entre los Asegurados del INSS y los Beneficiarios de la Unión (cifras anuales)	26
TABLA 7: Evolución de las Retribuciones de los Funcionarios Públicos ("reais" de Junio/95)	27
TABLA 8: Retribuciones Medias: Sector Público y Sector Privado ("reais" de Mayo/95)	29
TABLA 9: Ocupantes de Plazas del DAS	30

1. INTRODUCCIÓN

Un país está constituido por el Estado y por la sociedad civil. El Estado es la organización política, dentro de la cual se integran el poder y la Ley; la sociedad civil es la sociedad, cuando ésta se encuentra estructurada mediante organizaciones civiles y a través del mercado. En las sociedades de tipo capitalista el Estado es anterior al mercado, dado que es al Estado a quien incumbe definir los derechos de propiedad que rigen el funcionamiento del mercado. Sin embargo, a nivel económico, el Estado no se limita a definir los derechos de propiedad y a garantizar la eficacia de los contratos. En efecto, el Estado y la propiedad son las dos instituciones responsables de la coordinación de los sistemas económicos en el ámbito del capitalismo contemporáneo. El mercado asume una coordinación directa, mientras que el Estado lo hace con carácter subsidiario. Es probable que una crisis económica de gran envergadura, tal como la que tuvo lugar en los años 30 y volvió a verificarse en la década de los 80, tenga su origen en el irregular funcionamiento de alguna de esas dos instituciones. En los años 20 y 30, la crisis tuvo su origen en el ámbito del mercado; en las décadas de los 70 y 80 su origen fue el Estado. En la década de los 90, el gran reto que se plantea a los gobiernos de todo el mundo (y, particularmente en lo que afecta a Brasil, donde la crisis del Estado fue especialmente grave) es la reforma o la reconstrucción del Estado.

La crisis del Estado tuvo su inicio en los años 70, aunque sólo fue evidente en la década siguiente. De un modo paralelo a la falta de control fiscal, varios países empezaron a ver reducidas sus tasas de crecimiento económico, a la vez que se incrementaba la tasa de paro y los índices de inflación. Tras varias tentativas de explicación del fenómeno, pudo determinarse claramente que la causa de la desaceleración económica en los países

desarrollados y de la grave crisis experimentada por los países de América Latina y del Este de Europa era ni más ni menos que la crisis del Estado, el cual no había sabido dar una respuesta adecuada a las cada vez más numerosas exigencias que le eran dirigidas. El desorden económico expresaba ahora la dificultad que el Estado soportaba a la hora de gestionar las expectativas crecientes en materia de política de bienestar, que se había aplicado con relativo éxito durante la posguerra.

La Primera Gran Guerra Mundial y la Gran Depresión fueron el marco de la crisis del mercado y del Estado Liberal. En su lugar surge una nueva modalidad de Estado, el cual asume un papel decisivo en la promoción del desarrollo económico y social. A partir de ese momento, el Estado pasa a asumir un papel de importancia estratégica en la coordinación de la economía capitalista, promocionando el ahorro forzado, estimulando el desarrollo económico, corrigiendo las distorsiones experimentadas por el mercado y garantizando una distribución de la renta más equitativa.

No obstante, en los últimos 20 años se ha podido demostrar que este modelo se encuentra superado, no sólo debido a ciertas distorsiones derivadas de la tendencia observada en determinadas agrupaciones de funcionarios y empresarios (quienes tratan de utilizar el Estado en provecho propio), sino también en virtud de la aceleración del desarrollo tecnológico y de la globalización de la economía mundial, que agudizó profundamente la competitividad existente entre las naciones. Por lo tanto, cabe definir la crisis del Estado (1) como una crisis fiscal, caracterizada por la creciente pérdida de crédito del Estado y por el ahorro público, que tiene niveles negativos; (2) como el agotamiento de la estrategia estabilizadora basada en la intervención del

Estado, la cual asume diversas formas: en los países desarrollados es el bienestar social; en el tercer mundo es la estrategia de sustitución de productos importados y, finalmente, en los países comunistas, la solución pasa por la estatalización; y (3) como la superación del modo de realizar la administración que incumbe al Estado, o sea, la superación de la administración pública de talante burocrático.

En Brasil, y aunque la crisis del Estado exista desde los años 70, dicha crisis solamente se advierte claramente a partir de la mitad de la siguiente década. Sus más evidentes manifestaciones son la misma crisis fiscal y el agotamiento de la estrategia de sustitución de los productos importados. Pero estas manifestaciones deberán insertarse en un más amplio contexto de superación de las modalidades de intervención económica y social por parte del Estado. A este fenómeno habrá aún que añadir el hecho de que el aparato del Estado concentra y centraliza ciertas funciones caracterizándose por la rigidez de los procedimientos y la superabundancia de normas y reglamentos.

La gran tarea que se plantea durante la década de los años 90 consiste en lograr superar la crisis, reconstruyendo el Estado mediante la recuperación del ahorro público y la consecuente salvaguardia de su autonomía financiera a la hora de poder llevar a cabo un conjunto de políticas de carácter público. Se hace imprescindible no sólo mantener la estabilidad de la moneda, sino también llevar a cabo un nuevo análisis de las formas de intervención en el ámbito social y económico, teniendo en cuenta el agotamiento de la estrategia burocrática y planificadora, la cual fue típica de la acción del Estado en nuestro siglo. En efecto, se trata de una estrategia ya superada debido, entre otros factores, a la dinámica tecnológica y la internacionalización del mercado. Y sólo cuando se haya podido remontar la crisis del Estado, será posible reemprender el desarrollo económico y social.

Y así, constituyen medidas inaplazables : (1) un reajuste fiscal duradero; (2) un conjunto de reformas económicas, dirigidas al mercado y acompañadas de una política industrial y tecnológica, con el fin de salvaguardar la competitividad interna y crear las condiciones necesarias para la competitividad a nivel internacional; (3) la reforma de la previsión y la creación de instrumentos de política social, proporcionando un conjunto más amplio de los beneficiarios de aquélla y una calidad más elevada de las prestaciones sociales; y (4) la reforma del aparato del Estado, con el fin de incrementar sus "funciones de Gobierno", o sea, su capacidad de eficaz implantación de las políticas públicas. En lo que se refiere a los "Tres Poderes", el Gobierno Brasileño no carece de "Gobernabilidad", o sea, del poder necesario para gobernar, teniendo en cuenta su legitimidad democrática y el apoyo que encuentra en la sociedad civil. Tiene, sin embargo, un problema de gobernación, dado que su capacidad de implantación de políticas públicas se ve limitada por la rigidez y la falta de eficacia del aparato administrativo.

Todavía durante los años 80, tras el proceso de transición democrática, la reacción inmediata ante la crisis consistió en ignorarla. Posteriormente, hubo una segunda respuesta, igualmente inadecuada : la neoliberal, caracterizada por la ideología del Estado reducido al mínimo. Ambas resultaron ser ajenas a la realidad : la primera, porque era retrógrada, y la segunda, porque era utópica. Sólo a mediados de los años 90 surge una respuesta coherente con el reto de superación de la crisis : la que consiste en la reforma o la reconstrucción del Estado.

Deberá entenderse la reforma del Estado dentro del contexto de una nueva definición del papel de éste, que deja de ser el responsable directo del desarrollo económico y social, para pasar a asumir el papel de promotor y regulador. Mediante la liberación comercial, es abandonada la estrategia proteccionista que consistía en la sustitución de

los productos importados. De acuerdo con el programa de privatizaciones , se acepta la existencia de la crisis fiscal y la limitación de la capacidad del Estado para lograr el ahorro forzado a través de las empresas estatales.

El Estado adquiere un papel menos ejecutivo o suministrador directo de servicios, a la vez que se mantienen sus funciones de regulación y prestación de dichos servicios. Desde este enfoque innovador, se desea lograr el fortalecimiento de sus funciones de regulación y coordinación, particularmente a nivel federal, además de la progresiva descentralización vertical, de las funciones ejecutivas en el campo de la prestación de servicios sociales y de infraestructuras, tanto en lo que se refiere al ámbito de los distintos Estados de la República como en el ámbito municipal.

Considerando esta tendencia, se pretende reforzar la gobernación (la capacidad del Estado para gobernar) a través de la transición programada a partir de una administración pública de tipo burocrático, rígida y poco eficaz, volcada sobre sí misma y esencialmente preocupada con su control interno, a una administración pública de carácter gerencial, flexible y eficaz, comprometida con la atención prestada a los ciudadanos. Para lograr este objetivo, se hace necesario un cambio en tres planos : a nivel jurídico-institucional, mediante la reforma de la Constitución y de las leyes vigentes en el país; a nivel cultural, a través de la asunción de una nueva visión de lo que es la administración pública; y, finalmente, a nivel de la gestión, el ámbito en el cual se deberá concretar esta reforma.

Con el objetivo de llevar a cabo este último cambio se hará necesario : (1) volver a definir las finalidades de la administración pública, haciendo que ésta se vuelque sobre el ciudadano-cliente; (2) perfeccionar los instrumentos de coordinación, formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas; (3) flexibilizar las normas y simplificar los procedimientos; (4) volver a

definir un conjunto de políticas más descentralizadas ; (5) profundizar en las ideas de profesionalidad y de formación permanente de los funcionarios públicos. Todas estas ideas proceden de la administración pública de tipo burocrático ; sin embargo, jamás fueron plenamente desarrolladas dentro de tal marco.

A los ministerios de ámbito económico, especialmente a los de Hacienda y Planificación, incumbe proponer las alternativas posibles destinadas a lograr la superación de la crisis fiscal. A los ministerios sectoriales incumbe llevar a cabo la revisión de las políticas, de acuerdo con los nuevos principios inspiradores del desarrollo económico y social. Al Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado corresponde el establecimiento de las condiciones necesarias para que pueda incrementarse el grado de "gobernación" asumido por el Gobierno. Y así, su misión específica deberá consistir en orientar e instrumentar la reforma del aparato del Estado, de acuerdo con las normas dadas por la Presidencia a través de las Directrices de Planificación. Se define el aparato del Estado como la administración pública en su sentido amplio, o sea, la estructura organizativa del Estado en sus tres poderes (el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial) y en tres niveles (la Unión, los Estados y los Municipios). El aparato del Estado está constituido por el Gobierno (la cúpula dirigente en los Tres Poderes), por un cuerpo de funcionarios y por las fuerzas armadas. A su vez, el propio Estado posee un grado de acción más vasto que el aparato del Estado, porque abarca aún el sistema constitucional-legislativo, mediante el cual se rige la población dentro de los límites geográficos territoriales. El Estado es la organización burocrática que posee el monopolio de la violencia legal, además de ser el conjunto de engranajes con poder para legislar y recaudar los tributos de la población de un territorio determinado.

Estos conceptos permiten distinguir entre lo que es la reforma del Estado y la reforma del

aparato del Estado. La reforma del Estado es un proyecto amplio, que no sólo afecta a distintas áreas del Gobierno, sino también al conjunto de la sociedad brasileña; en cambio, la reforma del aparato del Estado tiene un objeto más limitado : está orientada hacia la consecución de una mayor eficacia de la administración pública y más volcada en la ciudadanía. Estas Directrices de Planificación dirigen su atención hacia la administración pública federal; no obstante, muchas de sus normas y propuestas son igualmente aplicables en los ámbitos estatal y municipal.

2. LAS TRES MODALIDADES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La reforma del aparato del Estado constituye también una exigencia prioritaria en la década de los años 90 por un segundo motivo : dicha reforma no sólo se reveló como una respuesta a la crisis generalizada del Estado, sino también como una forma de defensa del Estado como *res publica*, como "cosa pública", como un patrimonio que, por el hecho de ser público, es de todos y para todos.

La defensa de la *res publica* suele llevarse a cabo en las democracias modernas en dos niveles diferenciados : el político y el administrativo. En el plano político están las instituciones fundamentales de la democracia, mediante las cuales se protegen no sólo los derechos individuales y sociales de los ciudadanos, sino también los "derechos públicos" a participar de un modo igualitario en la "cosa pública". Tanto las elecciones libres y la libertad de pensamiento y de imprenta constituyen dos modalidades de defensa del ciudadano y de la *res publica*. En todo el mundo se están definiendo con claridad los derechos públicos como patrimonio que es de todos. La denuncia hecha por los partidos de izquierda acerca de la "privatización" del Estado corresponde a la denuncia hecha por los sectores de la derecha sobre la situación del

Estado y de la sociedad como víctimas de la práctica generalizada que consiste en el llamado "rent seeking" – la búsqueda de rentas o de ventajas extramercantiles para determinados grupos, los cuales utilizan el control del Estado. Y aún dentro del plano democrático, una nueva modalidad de defensa de la "cosa pública" consiste en la práctica cada vez más frecuente de la participación y el control directo de la administración pública por parte de los ciudadanos.

A escala administrativa, la administración pública de corte burocrático surgió en el siglo pasado, precisamente como modalidad de defensa de la "cosa pública" contra el llamado patrimonialismo. Sin embargo, y de un modo paulatino, pudo verificarse que los costos de dicho sistema de defensa podrían superar los beneficios del control. Por este motivo, en nuestro siglo las prácticas burocráticas están siendo sustituidas por un nuevo tipo de administración pública, la cual preferimos denominar administración de carácter gerencial. La reforma del aparato del Estado no puede concebirse fuera de la perspectiva de una nueva definición del papel del Estado y, por lo tanto, supone el previo reconocimiento de los cambios experimentados en cuanto a sus atribuciones a lo largo del tiempo. Y así, a partir de una perspectiva histórica, verificamos que la administración pública (cuyos principios y características no deberán confundirse con los que rigen la administración de las empresas privadas) evolucionó a través de tres modelos básicos : la administración pública de carácter patrimonialista, la de carácter burocrático y, finalmente, la administración de carácter gerencial. Estas tres modalidades se han sucedido en el tiempo, sin que ninguna de ellas hubiese sido totalmente erradicada.

Administración Pública Patrimonialista. – El aparato del Estado funciona como si fuera una extensión del poder soberano y sus auxiliares o servidores disfrutaran del *status* de nobleza real. Los cargos públicos son prebendas. La *res publica* no se distingue de la

res principis. Como consecuencia, la corrupción y el nepotismo son inherentes a esta concepción de administración. Cuando el capitalismo y la democracia pasan a asumir un papel dominante, el mercado y la sociedad civil pasan a diferenciarse del Estado, el cual, a su vez, se diferencia del Gobierno. En este nuevo marco histórico, la administración de carácter patrimonialista se convierte en una excrecencia inaceptable.

Administración Pública Burocrática.— Surge en la segunda mitad del siglo XIX, en la época del Estado Liberal, como modalidad de lucha contra la corrupción y el nepotismo patrimonialistas. Los principios que la orientan son el de la profesionalización, la idea de que la administración pública es una carrera con su jerarquía propia, además de sus características de impersonalidad y formalismo. En resumen, se trata de un poder legal y racional. Los controles administrativos que pretenden evitar la corrupción y el nepotismo son siempre apriorísticos. Se parte de una desconfianza esencial en los titulares de la administración pública y en los ciudadanos que a ellos dirigen sus peticiones. Por esta razón, son siempre necesarios los sistemas rígidos de control de los procedimientos, como, por ejemplo, los de admisión de personal, de compras y suministros, de resolución de peticiones.

Por otra parte, tanto el control como la garantía del poder del Estado se convierten en la misma razón de ser del funcionario. Y así, el Estado se vuelca sobre sí mismo y pierde la noción de su misión esencial, la cual consiste en estar al servicio de la sociedad. La cualidad fundamental de la administración pública de corte burocrático estriba en su efectividad en el control de los abusos; su principal defecto es la falta de eficacia, la autorreferencia, la incapacidad para volcarse en el servicio a los ciudadanos, considerados como clientes. Sin embargo, este defecto no tuvo una relevancia decisiva en la época en la que surgió esta modalidad de administración, dado que los servicios prestados por el Estado tenían un

ámbito bastante limitado. De hecho, el Estado sólo se limitaba a mantener el orden público, administrar la justicia y garantizar la eficacia de los contratos y la propiedad.

Administración Pública Gerencial.— Surge en la segunda mitad del siglo XX, como una respuesta al incremento numérico de las funciones económicas y sociales del Estado, al desarrollo tecnológico y a la globalización de la economía mundial, dado que ambos habrán puesto al descubierto los problemas derivados del anterior modelo de administración pública. La eficiencia de la administración pública con la necesidad de reducir gastos y mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos, adquirió una relevancia esencial. La reforma del aparato del Estado pasa a estar principalmente orientada por los valores de la eficacia y la calidad de la prestación de los servicios públicos, además del desarrollo de una cultura gerencial en el ámbito de los organismos.

La estrategia administrativa se ocupa, esencialmente (1) de la definición exacta de los objetivos que el administrador público debe alcanzar en su unidad (2) de la garantía de la autonomía del administrador en cuanto a la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, con el fin de lograr los fines contratados y (3) del control o del cobro posterior de los resultados alcanzados. Así mismo, también existe la competitividad en el seno del Estado, siempre que ella sea factible entre ciertas unidades internas. En lo que atañe a la estructura organizativa, tanto la idea de descentralización como la de reducción de los niveles jerárquicos asumen un papel fundamental. En resumen, se afirma que la administración pública debe ser permeable a una mayor participación de los agentes privados y/o de las organizaciones de la sociedad civil, con un énfasis muy especial en los resultados a lograr (los fines), en lugar de los procedimientos (los medios) necesarios a la consecución de dichos fines.

La administración pública de tipo gerencial está inspirada en los sistemas de administración de las empresas privadas, aunque no pueda confundirse con ésta. Mientras que los recursos financieros de las empresas privadas dependen de las aportaciones libremente hechas por sus clientes, cuando compran bienes o servicios, los recursos financieros del Estado proceden de los impuestos, de un conjunto de contribuciones de carácter obligatorio y sin una contrapartida directa. Mientras el mercado controla la administración de las empresas, la sociedad - a través de un conjunto de instrumentos políticos elegidos- controla la administración pública. La administración de las empresas está volcada en el beneficio privado, con el fin de obtener el crecimiento óptimo de los dividendos de los accionistas (esperando que, a través del mercado, pueda lograrse un beneficio colectivo), mientras que la administración pública de tipo gerencial se vuelca de un modo explícito y directo en el interés público.

Desde este punto de vista, como en muchos otros aspectos (la profesionalidad, la despersonalización), la administración pública de tipo gerencial no se distingue de la administración pública de tipo burocrático. En la burocracia pública clásica existe una noción muy fuerte y muy clara de lo que es el interés público. No obstante, la diferencia existe en cuanto al concepto de interés público, que no podrá confundirse con el interés propio del Estado. En el ámbito de la administración pública burocrática, a menudo se identifica el interés público con la afirmación del poder del Estado. Desarrollando su actividad bajo este criterio, los administradores públicos terminan dirigiendo gran parte de las actuaciones y los recursos del Estado hacia la cobertura de las necesidades propias de la burocracia, la cual se identifica con el poder del Estado, relegando a un segundo término el contenido de las políticas públicas. La administración pública de modelo gerencial rechaza esa concepción del interés público como interés del aparato del

Estado, identificando dicho interés con el de la colectividad.

La administración pública gerencial considera al ciudadano como contribuyente de los impuestos y como cliente de sus servicios. Los resultados de la acción del Estado serán buenos, no por el hecho de que los procedimientos administrativos están bajo control y son fiables (tal como lo desea la administración de modelo burocrático), sino porque se dan respuestas satisfactorias a las necesidades del ciudadano-cliente.

El paradigma gerencial contemporáneo, basado en los principios de confianza y descentralización de las decisiones, exige formas flexibles de gestión, estructuras horizontales, funciones descentralizadas e incentivos a la creatividad. Se contrapone a la ideología basada en el formalismo y el rigor técnico de la burocracia tradicional. Al sistema de evaluación sistemática, a la recompensa por el desempeño de las funciones y a la formación permanente, lo cual ya era típico de la buena administración burocrática, se añaden los principios de cobertura de las necesidades del ciudadano-cliente, de los resultados logrados y de la competitividad administrada.

Actualmente, toda visión realista de la reconstrucción del aparato del Estado dentro de una perspectiva realista y con una base de molde gerencial deberá tener en cuenta la necesidad de ecuacionar las asimetrías causadas por la persistencia de los aspectos patrimonialistas en la administración contemporánea y los excesos formales y los anacronismos del esquema burocrático tradicional. Para lograrlo, es fundamental ver claramente la dinámica de la administración racional-legal o burocrática. No se trata tan sólo de descartarla, sino más bien de considerar sus aspectos ya superados y las características que todavía siguen válidas, como modos de garantizar la efectividad de la administración pública.

El modelo de tipo gerencial se hizo realidad en el mundo desarrollado, cuando se reveló más eficaz a la hora de promocionar y potenciar la calidad y la eficacia de los servicios sociales del Estado, mediante la clara definición de los objetivos de cada unidad de la administración, de la descentralización, de la modificación de las estructuras organizativas y de la adopción de valores y comportamientos modernos en seno del Estado. En Brasil, la reforma del aparato del Estado significará, fundamentalmente, la introducción en la administración pública de la cultura y de las técnicas gerenciales modernas.

3 RESUMEN HISTÓRICO

3.1 LA REFORMA DEL "DASP"

En Brasil, el modelo de administración burocrática empieza a surgir en los años 30, en el marco de la aceleración de la industrialización brasileña, en el cual el Estado asume un papel decisivo, con un fuerte intervención en el sector productivo de bienes y servicios. A partir de la reforma llevada a cabo bajo el gobierno de Vargas por Mauricio Nabuco y Luiz Simões Lopes, la administración pública experimenta un proceso racionalizador, que se tradujo en la creación de las primeras carreras directamente ligadas a la burocracia y en el intento de generalización del sistema de oposiciones como modo de acceder al empleo público. La implantación de la administración pública burocrática constituye una clara consecuencia del surgimiento de un capitalismo moderno en nuestro país.

En 1936, con el objeto de llevar a cabo el proceso de modernización administrativa, surgió el Departamento Administrativo del Servicio Público - el DASP. Al principio, la administración pública sufre la influencia de la teoría de la administración científica de Taylor, mediante la cual se pretende lograr la racionalización a través de la simplificación, la

adquisición de patrones y la asunción racional de materiales, la revisión de las estructuras y la aplicación de métodos destinados a definir los procedimientos adoptados. Conviene aún destacar que, durante este período, se creó la función presupuestaria como actividad formal y permanente, vinculada a la planificación.

En lo que afecta a la administración de los recursos humanos, el DASP constituyó una tentativa de formación de la burocracia según modelos Weberianos, basada en el principio del mérito profesional. Mientras tanto, y aunque se hayan resaltado ciertos instrumentos relevantes en la época, tales como el establecimiento del sistema de oposiciones públicas y de la formación sistemática, no llegó a adoptarse de un modo consistente una política de recursos humanos capaz de dar una respuesta adecuada a las necesidades del Estado. Aunque ya estaba en fase de transformación, el modelo patrimonialista (contra el cual fuera implantado el modelo de administración pública burocrática) seguía manteniendo su propia fuerza en el panorama político brasileño. El régimen llamado "de los coroneles" cedía paso al clientelismo y al fisiologismo.

3.2 HACIA LA ADMINISTRACIÓN DE MODELO GERENCIAL

Teniendo en cuenta las múltiples faltas de adecuación del modelo, la administración de modelo burocrático, implantada a partir de los años 30, fue objeto de sucesivas tentativas de reforma. Sin embargo, en ciertos casos estas experiencias tuvieron como características principales la prioridad dada a la extinción y la creación de nuevos organismos y, en otros casos, la constitución de estructuras paralelas, destinadas a modificar la rigidez burocrática. En lo que atañe a la reforma administrativa, esta última práctica fue seguida durante el gobierno de Kubitchek, mediante la creación de comisiones especiales: la Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos, llevando

a cabo la realización de estudios acerca de la simplificación de los procedimientos administrativos y las reformas ministeriales; y la Comisión para la Simplificación de la Burocracia, encargada de elaborar proyectos de reformas globalizadoras y de descentralización de los servicios.

Mientras tanto, la reforma emprendida en 1967 mediante el Decreto-Ley 200 constituye una referencia importante en cuanto al intento de superación de la rigidez burocrática, pudiendo considerarse como la primera piedra en la creación de la administración de tipo gerencial en Brasil.

A través de este Decreto Legislativo se hizo realidad la transferencia de atribuciones a las autarquías, fundaciones, empresas públicas y sociedades de economía mixta, con el objeto de lograr un mayor dinamismo operativo, mediante un proceso de descentralización funcional. Como principios de racionalidad administrativa, fue instituido el sistema de planificación, el presupuesto, la descongestión de los órganos superiores ejecutivos (desconcentración/descentralización), el intento de hacer coincidir la competencia y la información en el proceso decisorio, la sistematización, la coordinación y la supervisión.

El modelo gerencial de esa época, siendo compatible con el monopolio estatal en el ámbito de la oferta de bienes y servicios, sentó las directrices de la expansión de la

administración indirecta en el intento de "flexibilizar la administración", con el fin de permitir una mayor eficacia de las actividades económicas del Estado.

En términos generales, las reformas introducidas a través del Decreto Legislativo 200/67 no produjeron cambios en el ámbito de las administración burocrática central, permitiendo la coexistencia de núcleos de eficacia y competencia en el marco de la

administración indirecta, con las formas arcaicas e ineficaces en el sector de la administración directa o central. De hecho, el núcleo burocrático se vio indebidamente debilitado mediante una estrategia oportunista del régimen militar, el cual no desarrolló carreras de los funcionarios públicos de alto nivel, prefiriendo, en cambio, contratar a los funcionarios superiores de la administración a través de los servicios de las empresas estatales.

A mediados de la década de los años 70, comenzó una nueva iniciativa modernizadora de la administración pública con la creación de la "SEMOR" - "Secretaría de Modernización", la cual reunió a un grupo de jóvenes funcionarios de la administración pública, muchos de ellos con una formación de post-grado en el extranjero, y deseando implantar las nuevas técnicas de gestión y, especialmente, de administración de recursos humanos en la administración pública federal.

En el inicio de los años 80, hubo una nueva tentativa de reforma de la burocracia, con la intención de orientarla hacia la administración pública de modelo gerencial, mediante la creación del Ministerio de Desburocratización y del Programa Nacional de Desburocratización - Pr ND, a través del cual se pretendía revitalizar la autoridad, mejorar y simplificar los procedimientos administrativos e incrementar la eficacia. Las actuaciones del Pr ND iban, inicialmente, dirigidas hacia la lucha contra la burocratización de los procedimientos. Posteriormente, sus actuaciones giraron en torno al desarrollo del Programa Nacional de Desestabilización, en un esfuerzo destinado a contener los excesos de la expansión de la administración descentralizada, bajo el influjo del Decreto Legislativo 200/67.

3.3 EL RETROCESO DE 1988

Durante la transición democrática de 1985 fueron paralizadas las actuaciones dirigidas a

lograr una administración pública de tipo gerencial. Aunque dicha fecha haya sido una importantísima victoria democrática, uno de sus costos más sorprendentes fue el reparto de los cargos públicos de la administración indirecta y las delegaciones de los ministerios de los distintos Estados entre los políticos miembros de los partidos victoriosos. Surge en el país un nuevo populismo de talante patrimonialista. Por otro lado, la alta burocracia fue acusada, especialmente por sectores conservadores, de ser la responsable de la crisis del Estado, dado que había propiciado su exagerado crecimiento.

La unión de los factores anteriores conduce a un retroceso burocrático sin precedentes, a través de la Constitución de 1988. Sin que hubiese mediado el más mínimo debate público, el Congreso Constituyente promocionó un sorprendente anquilosamiento del aparato estatal, al incluir en los servicios del Estado y en las mismas empresas estatales casi todas las normas burocráticas rígidas adoptadas en el núcleo estratégico del Estado. La nueva Constitución originó la pérdida de autonomía del Poder Ejecutivo a la hora de tratar de estructurar los organismos públicos, estableció la obligatoriedad de regímenes jurídicos únicos para toda la Unión, los Estados y los municipios y, finalmente, retiró la flexibilidad operativa a la administración indirecta, dado que atribuyó a las fundaciones y autarquías públicas un conjunto de normas de funcionamiento idénticas a las que rigen la administración directa.

Este retroceso burocrático fue, en gran medida, una reacción contra el sistema de clientelas, dominante en el país durante aquella época. Así mismo, también fue una consecuencia de la actitud defensiva adoptada por altos cargos de la burocracia, quienes al sentirse injustamente acusados, decidieron defenderse de un modo irracional.

No puede atribuirse el retroceso burocrático a un hipotético fracaso de la descentralización y la flexibilización de la administración

pública, promocionada por el Decreto Legislativo 200. Aunque se hubiesen practicado ciertos abusos a la sombra de este Decreto, tanto en lo que se refiere a una excesiva autonomía de las empresas estatales, como en términos del uso patrimonialista de las autarquías y las fundaciones (en las que no se exigía el sistema de oposiciones públicas para la admisión de personal), no es justo afirmar que estas distorsiones puedan considerarse consecuencias del Decreto. Dado que la transición democrática se produjo en Brasil en medio de la crisis del Estado, las fuerzas democráticas identificaron erróneamente ésta como una de las consecuencias de la descentralización que el régimen militar había intentado implantar. Por otro lado, la transición militar fue acompañada de una vasta campaña contra la estatalización, la cual llevó a los partidarios de la Constitución a aumentar los controles burocráticos sobre las empresas estatales.

Al final, hubo un resultado doble : el abandono de la vía que conduciría a una administración pública de tipo gerencial y el fortalecimiento de las ideas que respaldaban una administración pública de modelo clásico burocrático; y, por otro lado, en virtud de la intromisión patrimonialista en este proceso, la creación de una serie de privilegios incompatibles con la misma administración pública de corte burocrático. Como ejemplos de este fenómeno tenemos la estabilidad rígida para todos los funcionarios, la garantía universal de la irreductibilidad de los sueldos, el período de prácticas en régimen de interinidad de tan sólo dos años de duración, la jubilación con una remuneración económica igual al último sueldo percibido, independientemente del tiempo de servicio y la aportación realizada por el funcionario.

Todas estas circunstancias han contribuido al desprestigio de la administración pública brasileña, a pesar de que los funcionarios de la administración pública brasileña son, en su gran mayoría, competentes, honrados y con la

mentalidad del verdadero servidor público. Estas cualidades, que vienen demostrando desde los años 30, cuando fue implantada en Brasil la administración pública profesionalizada, constituyeron un factor decisivo en cuanto al papel estratégico desempeñado por el Estado en el desarrollo económico de Brasil. Si no hubiese sido por la competencia y la formación de talante público de la burocracia brasileña, no habría sido posible la implantación de la industria de base en los años 40 y 50, el ajuste industrial de los años 60, el desarrollo de la infraestructura y la creación de la industria de bienes de capital de los 60, el reajuste y la reforma financiera de los años 80 y la liberalización comercial de la década actual.

En seguida se hicieron sentir las distorsiones provocadas por la nueva Constitución. Mientras tanto el Gobierno Collor no supo dar una respuesta acertada y no hizo más que agravar los problemas ya existentes, dado que estuvo más ocupado en destruir que en construir. El Gobierno Itamar Franco trató fundamentalmente de restaurar el poder adquisitivo de los sueldos de los funcionarios, los cuales habían sido drásticamente reducidos durante el Gobierno anterior.

El discurso en torno a la reforma administrativa alcanza una nueva dimensión a partir de 1994, cuando la campaña presidencial introduce la noción del cambio organizativo y cultural de la administración pública, con el fin de crear una administración de modelo gerencial.

4 DIAGNÓSTICO

Consecuencia del retroceso burocrático acaecido en 1988 fue el incremento significativo de los costos del aparato administrativo, tanto en lo que se refiere a los gastos de personal, bienes y servicios, como en lo que atañe al notable incremento de la

ineficacia de los servicios públicos. Los datos que constan en las Tablas 1 y 2 confirman claramente esta tendencia posterior a la Administración. Aunque se hubiera verificado una importante disminución del número de funcionarios públicos en activo en el marco del Poder Ejecutivo de la Unión, el cual pasó de 713.000 en 1989 a 580.000 en 1995 (Tabla 1), la cuantía global correspondiente a los gastos de la Unión en el PIB no se vio reducida, o mejor, se incrementó, pasando de ser un 2,89% entre los años 1980-1987 a ser un 3,17% del PIB, como media correspondiente al período 1988-94 (Tabla 4). El aumento de los gastos fue aún mucho más importante en los Estados y los Municipios, los cuales empezaron a percibir un porcentaje más elevado de la recaudación tributaria.

El aumento de los gastos de personal fue menor en el ámbito de la administración federal, dado que las necesidades del ajuste fiscal, añadida a la reducción relativa de su participación en la recaudación tributaria, condujo a la casi total suspensión de las convocatorias de oposiciones y, por lo tanto, a una disminución del número de los funcionarios en activo, ya que, de este modo, las plazas de los funcionarios que se iban jubilando ya no eran cubiertas.

El contingente total de los funcionarios públicos de la Unión - incluyendo los de la administración directa (Poder Ejecutivo), de las autarquías, fundaciones, empresas públicas, sociedades de economía mixta y ex-territorios) registró un descenso durante los últimos años. En 1988 había 1.444.000 funcionarios públicos en activo; al final de 1994, sólo había 1.197.000.

Considerando este descenso del número de funcionarios, no es válido decir que hay un exceso de cuadros en la Unión. Lo que existe son los sectores que concentran un número innecesario de funcionarios, y otros sectores que presentan un déficit, como es, por ejemplo, el caso de las actividades finales en salud y

educación.

Así mismo, también es conveniente asociar este análisis con el proceso de descentralización de funciones entre los niveles de Gobierno, en el ámbito del Estado y, a partir de éste, en el sector público no estatal. En lo que se refiere a la distribución entre los tres niveles de Gobierno, la composición de la fuerza de trabajo en el sector público muestra que los Estados cuentan con un número de

funcionarios (un 49%) que es prácticamente la suma del número de funcionarios de los municipios (un 26%) y de la Unión (un 25%). Se trata de una distribución que demuestra la existencia de una clara concentración a nivel de los Estados y se revela en principio incoherente con el sistema de municipalización de la prestación de Servicios, establecido en el Texto constitucional.

TABLA 1: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE FUNCIONARIOS DE LA UNIÓN

	FUNCIONARIOS CIVILES ESTATUTARIOS*	UNIÓN**
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	587.202	1.197.460
1995***	580.035	

* Funcionarios civiles de la Administración Directa (Poder Ejecutivo), Autarquías y Fundaciones.

** Además de los funcionarios civiles estatutarios, se incluye aún las empresas públicas y las sociedades de economía mixta.

*** Cifras correspondientes al mes de marzo

Procedencia: SRH/MARE-SEST/MPO

TABLA 2: EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE LA UNIÓN, DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS

(part. %)

	UNIÓN	ESTADOS Y MUNICIPIOS
Media 70/79	3,41	3,87
Media 80/87	2,89	4,18
Media 88/94	3,17	6,53

Procedencia: IBGE

El diagnóstico de la administración pública brasileña impone contestar ciertas preguntas básicas:

(1) ¿Deberá el Estado seguir realizando las mismas actividades? ¿Podrán eliminarse algunas de ellas? O, en cambio, ¿deberán ser transferidas de la Unión a los Estados o a los Municipios? O, aun, ¿deberán transferirse al sector público no estatal? ¿O al sector privado?

(2) Por otro lado, considerando las nuevas funciones, más bien reguladoras que ejecutoras, ¿deberá el Estado crear nuevas instituciones?

(3) Para realizar sus funciones, ¿necesita el Estado el número de funcionarios que actualmente existen? ¿Es satisfactoria la calidad y la motivación de los funcionarios? ¿Existe una política adecuada en materia de recursos humanos?

(4) ¿Actúan los organismos públicos con calidad y eficacia?

Es cierto que su atención está prioritariamente volcada en los ciudadanos, en tanto que clientes o, por el contrario, ¿están principalmente orientados en el sentido de controlar simplemente al propio Estado?

Para poder contestar a las dos primeras preguntas se hace necesario llevar a cabo una

vasta y permanente labor de evaluación del sector público brasileño. Esta labor que fue parcialmente emprendida durante el primer gobierno de la transición, cuando se extinguieron dos Ministerios y diversos organismos fueron reestructurados o, incluso, creados. Es evidente que todavía falta mucho por hacer.

En nuestro esfuerzo de ofrecer un diagnóstico de la administración pública brasileña, centraremos nuestra atención en el mercado del trabajo, la política de recursos humanos y, por otro lado, en la diferenciación de las tres dimensiones de los problemas: (1) la dimensión jurídico-institucional, relacionada con los obstáculos de carácter legal que impiden la consecución de una mayor eficacia del aparato del Estado; (2) la dimensión cultural, definida por la coexistencia de valores de carácter patrimonialista y, especialmente, de tipo burocrático, con los nuevos valores modernos y de modelo gerencial en la administración pública brasileña; y (3) la dimensión gerencial, asociada a las prácticas administrativas. Estas tres dimensiones están interrelacionadas entre sí. Hay una tendencia a subordinar la tercera a la primera, cuando se afirma que es imposible implantar cualquier reforma en el sector de la gestión, mientras no se modifiquen las instituciones, a partir de la misma Constitución Federal. Está claro que se trata de una concepción equivocada. A pesar de las dificultades existentes, es posible poner en marcha a partir de ahora el cambio de la cultura administrativa y reformar la dimensión

correspondiente a la gestión del Estado, a la vez que se va impulsando el cambio del sistema jurídico.

4.1 DIMENSIÓN JURÍDICO - INSTITUCIONAL

A lo largo de la historia de Brasil, existen movimientos dirigidos a reformar la administración, los cuales se identifican con la fusión, la extinción y la creación de organismos. Estos cambios, que revelan la gran inestabilidad del organigrama gubernativo, no lograron evitar la persistencia de ciertas estructuras anacrónicas, pesadas y jerarquizadas, poco dinámicas y excesivamente caras, especialmente debido a la tendencia a la centralización y la superposición de organismos y funciones.

En 1988, en su esfuerzo por impedir las arbitrariedades y fortalecer las instituciones democráticas, la Constitución, en su artículo 48, apartado XI, declaró la inexistencia de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo en términos de actuación en la organización de la administración pública con el objeto de estructurar los organismos públicos. Esta circunstancia creó serios obstáculos a la modernización de los órganos del Estado, sin haber podido impedir que el cambio de las estructuras continuase sometido a un conjunto de criterios políticos indeseables.

Pretendiendo lograr una mayor racionalidad en el empleo de los recursos, la Constitución de 1988 instituyó, con carácter de principio administrativo, la descentralización para los Estados de la Unión y los Municipios en materia de prestación de servicios sociales, de infraestructuras y la disponibilidad de los recursos presupuestarios. Consecuentemente, tanto los Estados como los Municipios vieron incrementarse su participación en cuanto al reparto de las cargas tributarias.

Mientras tanto, no sólo debido a la carencia de una definición legal del problema, sino más bien debido a la creencia arraigada en la cultura política brasileña de que incumbe a la Unión la labor de impulsar directamente el desarrollo social del país, los avances en el sentido de otorgar una mayor autonomía a la ejecución de los servicios y favorecer las unidades sub-nacionales caminan muy despacio.

El modelo burocrático tradicional, que ocupa un lugar privilegiado en todo el Derecho Administrativo y en la Constitución de 1988, se basa en el formalismo, en el excesivo número de normas y en la rigidez de los procedimientos. Bajo el pretexto de garantizar la despersonalización, se dificulta la transparencia administrativa y se inhibe el control social. La reglamentación excesiva constituye la expresión del énfasis puesto en las normas y los procedimientos, con un serio perjuicio causado a los resultados finales. La rigidez de la estabilidad en el empleo otorgada a los funcionarios impide que los cuadros de funcionarios estén en consecuencia con las necesidades reales de los servicios, dificultando igualmente el cobro del trabajo realizado. De este modo, la transformación del sistema de oposiciones públicas (cuya exigencia generalizada en el ámbito de la administración pública representó un importante adelanto de la Constitución de 1988) en un tema tabú dificulta los trasposos de funcionarios entre puestos administrativos de carácter similar. Por otro lado, las exigencias excesivas en materia de controles en el proceso de compras y la minucia detallada de los presupuestos constituyen ejemplos de dicha orientación burocrática implantada en la legislación brasileña, dificultando enormemente el buen funcionamiento de la administración pública.

Cabe destacar las deficiencias de los sistemas de información y la inexistencia de indicadores claros acerca del modo como desempeñan las funciones los distintos órganos de la administración directa e indirecta.

El excesivo control formal refleja la cultura burocrática que prima los procedimientos frente a los resultados. La Constitución de 1988 desencadenó el anquilosamiento del aparato del Estado, dado que subordina organismos descentralizados a las mismas normas de control formal de la administración central. En un nivel inferior al de la Constitución, también se concede la primacía a los sistemas de control, y un buen ejemplo de ello es el modo equivocado cómo se pretende dar una respuesta a los problemas emergentes de la ausencia de instrumentos adecuados de carácter gerencial, debido a la excesiva aplicación de las normativas.

4.2 RECURSOS HUMANOS

El ordenamiento jurídico brasileño está caracterizado por la ausencia de una política de recursos humanos, coherente con las necesidades del aparato del Estado. Es, en principio, el punto de la administración pública que presenta una mayor vulnerabilidad a los efectos de la crisis fiscal y política surgida a raíz del proceso de reajuste.

La legislación que rige las relaciones laborales en el sector público es inadecuada, principalmente por su talante proteccionista y paralizante de la capacidad emprendedora. Constituyen ejemplos inmediatos de esta situación la aplicación indiscriminada del principio de la estabilidad en el empleo a todo el conjunto de los funcionarios públicos civiles en régimen de ocupación de un cargo público, además de la existencia de criterios rígidos de selección y contratación de personal, lo cual impide el reclutamiento directo en el mercado de trabajo, en detrimento del estímulo que debería otorgarse a la competitividad.

A continuación indicaremos algunos errores contenidos en la Constitución de 1988 en cuanto a la administración de los recursos humanos. Mediante el establecimiento institucionalizado del Régimen Jurídico

Técnico Único, inició el proceso de uniformidad en el tratamiento otorgado a todos los funcionarios de la administración, tanto directa como indirecta. Se restringió la utilización del sistema de oposiciones públicas, dado que también podrían utilizarse otras modalidades de selección, las cuales flexibilizarían el reclutamiento de personal, sin que permitiesen, sin embargo, un retorno al sistema del clientelismo patrimonialista (por ejemplo, el procedimiento de selección pública para los funcionarios "celetistas", que no preceden de carreras exclusivas de la administración del Estado). El concepto de funcionario "celetista" no tiene su equivalente en el ordenamiento jurídico español. Se trata de una categoría específica de la Administración Pública brasileña.

Por otro lado, las oposiciones públicas son convocadas sin ninguna regularidad temporal y sin la evaluación previa y periódica de la necesidad de cuadros, lo cual conduce a la admisión de un contingente excesivo de candidatos en un momento dado, seguida de largos períodos durante los cuales no son convocadas pruebas selectivas. Esta circunstancia hace inviable la creación de verdaderas carreras.

La extensión del régimen de titularidad del puesto a todos los funcionarios civiles, además de haber incrementado el número de funcionarios, no sólo produjo el elevado encarecimiento de los costos del aparato administrativo, sino también contribuyó a que muchos funcionarios no apreciaran debidamente su empleo, en la medida en que deja de tener relevancia la distinción entre eficacia e ineficacia. Dado que los incentivos positivos también son escasos – en virtud de la dificultad para fijar gratificaciones considerando el buen ejercicio de las funciones, y del hecho de que la amplitud de las carreras (la distancia porcentual entre la retribución más baja y la más alta) se vio drásticamente reducida, no superando un 20 por ciento en la mayoría de los casos –, los

administradores públicos carecen ahora de instrumentos adecuados para motivar a sus funcionarios, más allá de las gratificaciones atribuidas por el desempeño de comisiones (DAS). La reducción de la amplitud de las carreras, inclusive de algunas muy recientes, como la de analistas del Tesoro, analistas del presupuesto y gestores, postergó las mismas, de hecho, a la categoría de simples cargos.

En lo que atañe a los cuadros técnicos, de carácter gerencial y operativo, se puede verificar que la administración de recursos humanos carece de un sistema de incentivos destinados a los profesionales, con la ausencia visible de una política orgánica de formación, capacitación permanente y remuneración, acorde con la valoración del ejercicio de la función pública.

El perfil de la distribución de funcionarios entre las carreras presenta serias distorsiones. Del total de funcionarios civiles estatutarios, cerca de un 47% están agrupados en carreras específicas, sin atribuciones definidas e incluidos en el Plan de Cargos y Carreras – el "PCC". Cabe aún destacar que existe una concentración de personal en los niveles operativos y que el cuadro técnico, que representa la inteligencia del Estado, es bastante reducido.

Tan sólo tienen la consideración de carreras estructuradas la carrera diplomática, la enseñanza y las carreras militares, en las cuales existe una amplitud entre el nivel más bajo y el techo salarial, haciendo posible el ascenso del funcionariado y la práctica de políticas de promoción, basadas en las de análisis del ejercicio concreto. Otras carreras, como las de Fiscalía, Policía Federal, Rendimiento Federal, Hacienda, Control y Presupuesto y Gestores poseen una cierta estructuración, pero su amplitud de remuneración es baja.

La Tabla 3 comprueba esta situación. En el caso de los Fiscales y los Auditores hay una diferencia mínima entre la remuneración de un funcionariado que acaba de ingresar en la carrera y la del que se encuentra en el techo de la misma. Así mismo, también es poco significativa la mencionada amplitud en el caso de las carreras relativas al Presupuesto, Hacienda, Control y las de gestores públicos. La escasa amplitud existente dificulta la implantación de una administración gerencial de recursos humanos, dado que es irrelevante la evaluación del desempeño del cargo y que el funcionario recibe pocos estímulos en cuanto a su empeño en ascender profesionalmente.

TABLA 3: "AMPLITUD" DE LAS CARRERAS DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL*

CARGO/CARRERA	AMPLITUD %
PRESUPUESTO HACIENDA Y CONTROL	
Analista	26
Técnico	44
ESPECIALISTAS EN POLÍTICAS DE GESTIÓN GUBERNATIVA	
Gestor	26
AUDITORÍA	
Auditor Fiscal del Tesoro Nacional	6
Técnico del Tesoro Nacional	12
FISCALÍA DE LA HACIENDA NACIONAL	
Fiscal de 2ª categoría a Fiscal 1ª categoría/ Subfiscal de Categoría Especial	8
CARRERA DE DOCENTE (SUPERIOR - 40 HORAS)	
Profesor auxiliar a Profesor titular	222
CARRERA DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA	
Ayudante de Investigación a Investigador titular	114
MILITARES	
Segundo Teniente a Almirante de Escuadra	181

Procedencia: MARE; SIAPE

NOTA: "Amplitud" de una carrera es la diferencia porcentual entre la más baja y la más alta remuneración correspondiente a dicha carrera.

Aunque se encuentre marcada por la impronta de la cultura burocrática y se rija por el principio del mérito profesional, la administración pública brasileña no llegó a consolidarse, en su conjunto, como una burocracia profesional según el modelo

Weberiano. Se constituyen grupos de reconocida competencia, como es el caso de las carreras antes mencionadas, así como en ciertos sectores de la administración indirecta, pero las oposiciones jamás se han convertido en una norma generalizada y la cuantía de sus remuneraciones reales osciló siempre

fueramente en función de las políticas salariales inestables. Ya han sido superados los instrumentos de selección, evaluación, promoción y formación en régimen de prácticas, en los cuales se basaba dicho modelo.

Aunque sea posible la interpretación de que la Constitución de 1988 y el Régimen Jurídico Único hayan intentado respetar inicialmente la administración, evitando la utilización política de los cargos y estimulando el proceso de valoración mediante la protección del funcionario, es realmente observable en la práctica el hecho de que estas normas jurídicas contribuyen a limitar la capacidad operativa del gobierno, dado que dificultan la adopción de mecanismos de gestión de recursos humanos basados en criterios de valoración en función del desempeño profesional real, y principios eficaces en la mejora del funcionamiento organizativo y en la calidad de los servicios prestados.

4.3 EL MERCADO DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO

Las condiciones del mercado de trabajo en el sector público también juegan un papel importante en cuanto a la gestión de los recursos humanos del Estado y, consecuentemente, en lo que atañe a su propio proceso de modernización, dado que pueden definir el grado de estímulo para que los profesionales dotados de una buena formación y los recién licenciados con competencia demostrada se sientan atraídos a participar en el mismo. Por lo tanto, pasaremos a analizar la relación existente entre la crisis fiscal, la dinámica de este mercado y el modo como se atribuyen las remuneraciones de los profesionales, estableciendo una comparación entre las estructuras salariales de los sectores público y privado.

4.3.1 CRISIS FISCAL Y GASTOS CON FUNCIONARIOS EN ACTIVO Y EN SITUACIÓN DE INACTIVIDAD

La participación de los gastos soportados en cuanto a personal en los presupuestos de la Unión presentan una tendencia histórica creciente. Mediante la observación de la Tabla 4, podemos verificar que el porcentaje de los gastos globales en materia de personal en relación con los fondos disponibles (correspondientes a la recaudación tributaria bruta, de la cual se han restado los incentivos fiscales y las transferencias legalmente previstas, además de las transferencias establecidas en la Constitución), experimentó un incremento en esta década, en relación con las cifras registradas en los años 80, principalmente debido a la misma Constitución de 1988. A partir de 1990, dicho porcentaje se ha mantenido entre los valores de 55 y 60%.

TABLA 4:

PARTICIPACIÓN DE LOS GASTOS DE PERSONAL EN LOS FONDOS DISPONIBLES**

MEDIA 82-84	38,4%
MEDIA 85-87	40,6%
MEDIA 88-89	50,9%
1990	60,1%
1991	57,9%
1992	57,2%
1993	60,4%
1994	56,1%
1995*	60,4%

* Acumulado hasta el mes de julio.

** Recaudación tributaria bruta (-) incentivos fiscales (-) transferencias legal y constitucionalmente previstas.

Procedencia: Ejecución Financiera del Tesoro Nacional

La Tabla 5 muestra el crecimiento del número de nóminas y pensiones abonadas por la Unión y la participación en dichas cifras de personal en activo, de personal inactivo y de pensionistas. Estos gastos incluyen las nóminas y otras remuneraciones de los funcionarios de las administraciones directa e indirecta, de las empresas públicas, de las sociedades de economía mixta y aun las transferencias a los Estados y al Distrito Federal.

TABLA 5:

GASTOS DE PERSONAL EN LA UNIÓN (billones de "REAIS" de ABRIL/95)

	MEDIA 91/93		1994		1995*		1996**	
	Rs \$	%	Rs \$	%	Rs %	%	Rs \$	%
ACTIVOS	14,1	69,6	18,1	64,0	22,2	63,4	24,2	59,8
INACTIVOS/ PENSIO/	6,2	30,4	10,2	36,0	12,8	36,6	16,3	40,2
TOTAL	20,3	100,0	28,3	100,0	35,0	100,0	40,5	100,0

* Datos estimados

** Previsiones

Procedencia: Ministerio de Planificación

A partir de la información suministrada en la Tabla 5, podemos observar claramente el incremento proporcional de los gastos derivados del personal que no se encuentra en activo, a raíz del aumento del número de jubilados en los últimos años (entre principios de 1991 y junio de 1995, de cerca de 110.000 personas), el cual no ha sido acompañado de la concentración de personal destinado a ocupar esas plazas, y del pago de remuneraciones cuya media es 8,3% superior a la cuantía del último sueldo del funcionario (considerando que este se jubila tras haber cumplido el tiempo total de servicio).

En marzo de 1995 el número de funcionarios de las administraciones directa e indirecta (incluyendo los funcionarios civiles del Poder Ejecutivo) era de 580.035 (un 54,85% de la totalidad, mientras que el número de funcionarios inactivos y perceptores de pensiones era de 478.181 (45,2% de la totalidad).

Considerando la edad media elevada de los funcionarios en activo (42 años) y manteniéndose la media anual del número de jubilaciones (aproximadamente 18.000, sin tener en cuenta los períodos atípicos), la tendencia registrada indica que dentro de tres años el número de funcionarios en activo será igual al número de inactivos.

Se calcula que durante 1995 un 36% de los gastos de personal soportados por la Unión se destinará a pagar a los funcionarios fuera de servicio. Este porcentaje se elevará a un 45% si no se consideran los gastos esporádicos realizados, como vacaciones, dietas, subvenciones para transportes y gastos correspondientes a los ejercicios anteriores.

Desde un punto de vista de fiscalidad, la situación será insostenible: la Unión deberá hacer frente a un déficit creciente o reducir aún más los costos en concepto de sueldos de los funcionarios en activo y los gastos en materia de consumo e inversiones; todo esto, con el

objeto de hacerse cargo del abono de las pensiones de jubilación. Y así, la reforma del sistema de previsión social del funcionario público constituye una medida fundamental e imprescindible para que pueda solucionarse la crisis fiscal y la misma reforma del Estado.

Actualmente el sistema de previsión social pública es no sólo altamente alarmante desde el punto de vista fiscal, sino también, desde el punto de vista social, un sistema injusto y desequilibrado, en la medida en que jubila a los funcionarios cuando éstos se encuentran aún plenamente capacitados para trabajar, además de pagarles pensiones muy superiores a las que se perciben en el sector privado y que no guardan relación de proporcionalidad con las aportaciones hechas por los funcionarios. Y todo esto lo paga el contribuyente, teniendo en cuenta que dado el peso de los impuestos indirectos, en Brasil cuanto más bajo es el nivel de renta, más elevado el porcentaje que ésta deberá destinar al pago de impuestos.

Como podremos comprobar a través de la Tabla 6, la remuneración media percibida por los funcionarios jubilados de la Unión es 8,1 veces superior que la remuneración de los jubilados del INSS, mientras que la aportación media del funcionario público federal es 3,4 veces más elevada que la de los perceptores del INSS.

TABLA 6:

COMPARACIÓN ENTRE LOS ASEGURADOS DEL INSS Y LOS BENEFICIARIOS DE LA UNIÓN (CIFRAS ANUALES)

	Fondos (Rs.\$)	Gastos (Rs. \$)	Asegurados	Beneficiarios	Aportación Media (Rs. \$)	Percepción Media (Rs.\$)
UNIÓN	3,3 B	12,8 B	910.000	760.000	3.626	16.842
INSS	32,5 B	32,6 B	30 M	15,6 M	1.082	2.088
Unión/INSS	10,2%	39,3%	3,0%	4,9%	3,4 veces	8,1 veces

OBSERVACIONES: M= millones de personas. B= billones de "reais".

Admitimos las hipótesis siguientes: Fondos de la Unión: 1,5 B correspondientes a las aportaciones de los funcionarios, es decir, un 7,5% de las nóminas de los funcionarios en activo (el restante 4,5% va destinado a los gastos de sanidad) de 22 B; a esta cuantía se añade el mismo importe de la Unión.

Aportación media = Fondos/Perceptores

Percepción media = Gastos/Beneficiarios

Mientras que en el INSS el trabajador recibe una pensión de jubilación igual a 1,7 salarios mínimos, que un 73% de los beneficiarios perciben salarios que oscilan alrededor del salario mínimo y que un 90% de los sueldos se incluyen en el sector que abarca hasta 5 salarios mínimos, los pensionistas civiles del Poder Ejecutivo cobran una media de 15 salarios mínimos. Los trabajadores más económicamente desfavorecidos del INSS se jubilan, por motivos de edad, a los 62 años; en la función pública, los que tienen todo el tiempo de servicio se jubilan, en media, a los 56 años (no teniendo en cuenta a los profesores, quienes se jubilan antes de esta edad, lo cual, indudablemente, reduciría la cifra media que se ha indicado). Por ejemplo, los profesores universitarios a menudo se jubilan antes de los 50 años y el promedio de su edad de jubilación es de 53 años. Las personas que se integran en la función pública con una edad relativamente avanzada contribuyen durante un período limitado de tiempo al sistema de la seguridad social pública y pese a esto, logran jubilarse con su sueldo íntegro, el cual,

finalmente, es un 8,3% superior al último sueldo, debido a un porcentaje adicional que le es adjudicado, con motivo de su jubilación, siempre que haya cumplido todo el tiempo de servicio; en algunos casos cabe aún la posibilidad de que se le compute el doble del tiempo real de servicio y los reajustes de actualización de los sueldos de los funcionarios jubilados (inclusive los pluses de productividad). De hecho, no existe la más mínima relación lógica entre el tiempo de servicio, el período de contribución y la renta percibida.

Aparte de tratarse de un sistema injusto, cerca del 85% de su financiación recae en el Tesoro, dado que sólo recientemente los funcionarios empezaron a contribuir a sus fondos de jubilación. EN el INSS, por cada "Real" recaudado, se gasta aproximadamente

1,9 "Reais" en prestaciones; en el sector público, por cada "Real" recaudado, se gastan 4,6 "Reais" en prestaciones.

4.3.2 EVOLUCIÓN DE LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS

Durante el gobierno de Collor de Melo la política de remuneración de los funcionarios estuvo generalmente marcada por la pérdida del poder adquisitivo de los sueldos, con el objetivo de reducir los costos del personal del Tesoro. Como podremos verificar a través de la Tabla 7, el sueldo correspondiente a los funcionarios con carreras seleccionadas

experimentó una reducción importante, si lo comparamos con el que estaba en vigor antes de 1990 (lo mismo sucedió con las carreras no incluidas en la tabla). A partir de 1993, el gobierno pudo recuperar el nivel adquisitivo de los sueldos, el cual es aproximadamente el que existía al final de los años 80.

TABLA 7: EVOLUCIÓN DE LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS (en "Reais" de junio/95)

MEDIA ANUAL	AUDITOR FISCAL	ANALISTA SOFTWARE/ TESORO/ GESTIÓN	PCC NIVEL SUPERIOR	PCC NIVEL AUXILIAR
1989	3.528	4.778	1.171	201
1992	3.852	1.698	723	134
1994	3.314	1.408	1.158	168
jun.1995*	4.719	3.497	1.363	191

* Valor correspondiente al mes de junio.

OBSERVACIÓN: Estas cuantías son las correspondientes a la remuneración final de la Tabla, excepto el PCC - Nivel Auxiliar, el cual se refiere a la cuantía inicial de la tabla.

Procedencia: MARE. Boletín Oficial de la Unión.

4.3.3 DESEQUILIBRIOS DE LAS RETRIBUCIONES

La principal característica del sistema retributivo de la Unión es el desequilibrio. Un sistema burocrático de retribuciones es un sistema en el cual todos los sueldos se integran en una tabla única, constituida por un número de 30 a 40 niveles. Las carreras forman parte de dicha estructura universal de retribuciones. Una carrera de nivel superior tendrá una mayor extensión, ocupando un escalón superior de la

tabla, mientras que una carrera de tipo operativo se situará en la zona inferior de la misma. La Tabla 5 da una

idea de estas distorsiones. Conviene observar la diferencia existente entre el PCC de nivel superior y la retribución de las demás carreras de nivel superior.

En Brasil no existe nada que pueda semejarse a un sistema universal y uniformado de remuneraciones de los funcionarios públicos. O, mejor dicho, existe el Plan de Cargos y Carreras – el PCC –, el cual podría desempeñar ese papel. Sin embargo, no es más que la situación que todos pretenden abandonar, con el fin de seguir carreras específicas, las cuales, debido a su sistema especial de gratificaciones, resultan ser relativamente bien retribuidas. De un modo genérico, lo que existe es un sistema retributivo extremadamente distorsionado; especialmente ciertas carreras, *verbi gratia* las carreras jurídicas y, en un segundo término, las carreras económicas son bien retribuidas, mientras que las demás, particularmente las que corresponden al nivel superior del PCC, están muy mal retribuidas. Las funciones de tipo operativo son bien remuneradas, si las comparamos con sus equivalentes en el sector privado y que exigen una baja cualificación profesional.

En el país existe la convicción generalizada de que las retribuciones de los funcionarios públicos son bajas. Esto no es totalmente exacto, dado que son bajas en lo que se refiere a determinados sectores y altas para otros.

La Tabla 8 está basada en un criterio comparativo entre los sueldos correspondientes al sector público y, al sector privado, permitiendo comparar las retribuciones de funciones con idénticas atribuciones en ambos mercados. Se utilizó la estructura remunerativa de los funcionarios y la distribución de éstos en la escala retributiva correspondiente a cada nivel. Todos estos elementos proceden de información recabada en el SIAPE. En el caso de los empleados de empresas privadas, se utilizó la labor de investigación de puestos y sueldos de la compañía Coopers & Lybrand. Las cifras están actualizadas hasta mayo de 1995. Se considera que los "DASs" de 4a especial se incluyen en el nivel de los cargos ejecutivos.

Los resultados observados muestran que mientras los ejecutivos y los profesionales de nivel superior cobran sueldos más elevados en el sector privado, los empleados menos cualificados (los auxiliares de la administración, CPD, intendencia, mantenimiento, instalación, vigilancia, conserjería, limpieza y office, entre otros) perciben retribuciones significativamente más elevadas en el sector público (los datos más detallados pueden verse en el anexo del presente informe, al final del mismo). La principal consecuencia de esta situación es la dificultad a la hora de reclutar personas más cualificadas para que ingresen en la función pública, las cuales constituyen una importante dotación humana para la renovación, la creación y la difusión de métodos aptos para lograr la modernización del Estado, de acuerdo con un modelo de tipo gerencial.

TABLA 8: RETRIBUCIONES MEDIAS: SECTOR PÚBLICO Y SECTOR PRIVADO
 ("Reais" de Mayo de 1995)

	SUELDOS MEDIOS SECTOR PRIVADO	SUELDOS MEDIOS SECTOR PRIVADO	DIFERENCIA PÚBLICO/ PRIVADO
PUESTOS EJECUTIVOS	7.080	5.736	-19%
PUESTOS NIVEL SUPERIOR	1.899	1.814	- 5%
PUESTOS DE NIVEL TÉCNICO/MEDIO	926	899	- 3%
PUESTOS TIPO OPERATIVO	437	635	45%

Procedencia: MARE: SIAPE Y COOPERS & LYBRAND

Inicialmente se procedió a analizar los puestos de trabajo con idénticas atribuciones, en el sector público y en el privado. En el cálculo de la retribución media de cada cargo se utilizó como referencia el sueldo medio del sector privado, independientemente de las dimensiones y de la situación geográfica de las empresas; en el caso del sector público, se tuvo en cuenta la estructura de la retribución y la distribución de frecuencia de los funcionarios de la escala retributiva correspondiente a cada nivel. En el caso de los ejecutivos, se hizo un muestreo del valor de las retribuciones de los ocupantes de DAS de distinto nivel, considerando que el Director-Presidente es un DAS de Carácter Especial, que los Directores son DAS-6, los gerentes son DAS-5, excepto los cargos de tipo jurídico, los cuales poseen una estructura jerárquica algo distinta. En la Tabla no se incluyen los pluses indirectos de los respectivos cargos. En el anexo podrán verse con todo detalle los resultados de la investigación llevada a cabo acerca de todos los cargos objeto de este estudio.

Puede afirmarse que el abanico salarial (la distancia existente entre el sueldo más bajo y el más elevado) es muy amplio en el sector privado y, por lo tanto, la estructura salarial del sector público contribuiría a mejorar el perfil de la distribución de la renta en nuestro país. Hasta cierto punto se trata de una conclusión válida. Mientras tanto, la pirámide salarial (organizada de menor a mayor) no es idéntica en los dos sectores y esta característica contribuye de un modo decisivo a la falta de motivación del funcionario, además de generar distorsiones en materia de productividad y quitar ilusión a la hora de decidirse por trabajar en el sector público.

En conclusión, tanto la inexistencia de una política retributiva adecuada (teniendo en cuenta las restricciones fiscales del Estado), como de una estructura de niveles y sueldos compatible con las funciones ejercidas y la exagerada rigidez del proceso de contratación y cese del funcionario (la cual se agravó a partir de la creación del Régimen Jurídico Único), impiden el desarrollo de una administración pública moderna, principalmente volcada en los aspectos de tipo gerencial y en la obtención de resultados. Conviene recordar que las tres características anteriormente mencionadas constituyen los rasgos más marcados del mercado de trabajo

en el sector público.

En este marco, la atribución de pluses por ocupación de cargos en régimen de comisión – DAS –, la cual a menudo se considera una grave desviación de personal ajeno a la función pública, constituye realmente un elemento positivo, en la medida en que introduce una cierta racionalidad en el sistema retributivo, estableciendo un sistema de incentivo para los trabajadores más competentes.

En primer lugar, cabe destacar que tan sólo un porcentaje mínimo de puestos se encuentra ocupado por individuos que no son funcionarios. Como podemos verificar a través de la tabla 9, un 75,5% de las personas que trabajan en régimen de DAS son funcionarios de carrera y proceden de empresas públicas federadas. En segundo lugar, la retribución global de las personas que trabajan en régimen de DAS obedece a un esquema ascendente, acercándose a un sistema de carrera.

TABLA 9: OCUPANTES DE PLAZAS DE DAS

	Número funcionarios	Edad media	Sexo femenino	Nivel superior	En servicio activo o en una empresa	Retribución media
DAS-1	7.206	41	45,2%	50,8%	78,5%	2.665
DAS-2	5.661	42	39,0%	61,8%	77,7%	3.124
DAS-3	2.265	44	36,0%	71,0%	71,4%	3.402
DAS-4	1.464	46	28,8%	81,3%	65,4%	4.710
DAS-5	503	48	17,3%	86,1%	60,6%	6.018
DAS-6	128	50	16,4%	85,9%	48,4%	6.339
TOTAL	17.227	42	39,5%	61,0%	75,5%	3.112

Procedencia: SIAPE

Incluye la retribución correspondiente al puesto y la función. Sólo se tuvo en cuenta para este cálculo a los funcionarios en activo.

La Ley que al principio de 1995 aumentó el valor nominal de los DASs de 4 a Especial y estableció que se descontara la retribución originaria de los funcionarios, no hizo más que perfeccionar este sistema. De hecho, al flexibilizar la estructura rígida y distorsionada del sistema remunerativo brasileño, el modelo DASs constituye un paso hacia una administración pública de tipo gerencial. Los DASs son ocupados a partir de un verdadero mercado, en el cual los ministros y los dirigentes públicos que desempeñan cargos en

régimen de comisión, compiten entre sí por los mejores cargos de la administración federal. De este modo se reconocen los servicios de los más aptos. Ciertamente existen distorsiones en el sistema, derivadas del nombramiento para que desempeñen comisiones de servicio a personas sin ningún mérito, quienes generalmente proceden de fuera del sector público. Sin embargo, dichas distorsiones son la excepción a la regla. Y serán cada vez más raras, a medida que se reserve por fuerza de ley a los funcionarios de la administración

federal un número elevado y creciente de comisiones de servicio.

4.4 DIMENSIÓN CULTURAL Y DIMENSIÓN DE GESTIÓN

Los problemas que hasta ahora hemos analizado están fuertemente relacionados con su dimensión jurídico-institucional, y, por lo tanto, dependen de una revisión constitucional o de una modificación de la legislación inferior a la Constitución. Se trata de barreras directamente relacionadas con la cultura de tipo burocrático existente en el país, altamente empeñada en evitar las prácticas de clientelismo o de tipo patrimonialista. Se trata de una cultura que tiene sus raíces en una fundamental desconfianza hacia los políticos, quienes en todo momento estarían dispuestos a utilizar la administración pública al servicio de sus intereses electorales. En la práctica, la consecuencia de este fenómeno es la desconfianza en los funcionarios públicos, en los cuales no se delega la autoridad necesaria para que puedan resolver con autonomía las cuestiones relativas a los recursos humanos, materiales y financieros. Y de este planteamiento arranca la rigidez del principio de la estabilidad y de las oposiciones, el formalismo imperante en el sistema de concursos públicos y la preocupación por el detalle en materia de presupuestos. Sólo podrán superarse estos obstáculos a la implantación de una administración pública eficaz cuando tenga lugar un cambio cultural orientado hacia una administración pública de modelo gerencial, a la vez que se proceda a reformar el marco jurídico-institucional.

La dimensión jurídico-institucional y la dimensión cultural de las barreras que impiden la creación de una administración pública moderna, de tipo gerencial, eficaz y volcada hacia la atención al ciudadano, deberán complementarse a través de una dimensión de gestión. De hecho, es mediante esta última dimensión como la administración pública

demuestra su energía, dado que su eficacia y su validez dependerán de la capacidad de gestión que posea.

Esta dimensión se refiere a un elemento central de la técnica administrativa – cómo hay que actuar, qué métodos utilizar, cómo deberán utilizarse, bajo qué criterios orientadores. La buena gestión es la que define claramente los objetivos, sabe reclutar los mejores elementos a través de oposiciones y otros procedimientos selectivos públicos, da una formación permanente a los funcionarios, desarrolla mecanismos de motivación no exclusivamente materiales, sino también de tipo psicosocial, concede autonomía de ejecución y, finalmente, cobra los resultados obtenidos. Y nada de esto se encuentra en la administración federal.

El modelo burocrático implantado en el país añade a los defectos propios de la administración pública de tipo burocrático relacionados con el control rígido de los procedimientos, la falta de formación y estructuración de las carreras, típicas de las buenas burocracias, que aún existen en ciertos países, como Francia y Japón. Los mecanismos de supervisión y seguimiento son poco creativos, y, por lo tanto, insuficientes para dar respuestas adecuadas al cambio tecnológico y a la necesidad de volver a pensar y proponer nuevos métodos y objetivos de un modo ágil, en menos tiempo y con costes más bajos. Asimismo, el sistema también carece de mecanismos de autorregulación y, por lo tanto, es reactivo a las innovaciones. Su capacidad de respuesta ante los nuevos y constantes estímulos es limitada, lo cual lo convierte en arcaico e ineficaz.

En la administración pública de modelo burocrático, el mecanismo típico de motivación consiste en el ascenso por méritos a puestos formalmente establecidos. Mediante este mecanismo, en el cual son esenciales el tiempo, los cursos de formación, la evaluación de la calidad de las funciones desempeñadas y los exámenes, el funcionario asciende

lentamente dentro de su profesión. Sin embargo, si consideramos la dinámica del desarrollo tecnológico en las sociedades contemporáneas, dicho sistema se hace cada día más anacrónico. Los funcionarios jóvenes no están dispuestos a llegar a los cincuenta años para que puedan ocupar los cargos de dirección. Por otro lado, la inestabilidad del sistema político y administrativo brasileño supuso una dificultad añadida en materia del desarrollo de las carreras. Incluso las nuevas carreras, creadas en la segunda mitad de la década de los 80 (como, por ejemplo, la de los gestores y analistas de finanzas y del presupuesto) vieron cómo su amplitud de retribuciones se reducía rápidamente, con el fin de hacer posible el acceso de los jóvenes.

Cada vez más se identificó el sistema de premios y motivación de los funcionarios públicos con el desempeño de cargos en régimen de comisión.

De este modo se hace indispensable el replanteamiento del mecanismo de motivación de los funcionarios públicos brasileños. No cabe duda de que la motivación fundamental de signo positivo es la que se refiere al sentido de servicio del funcionario. Pero el funcionario público tiene más dificultad que el empleado del sector privado a la hora de definir dicho sentido de servicio, dado que las actuaciones del Estado están directamente volcadas en el interés público, mientras que la actividad del sector privado sólo lo está de un modo indirecto, mediante el control realizado por el mercado. Mientras tanto, en los momentos de crisis y de transición como el actual, el papel del Estado y del funcionario público son algo confusos. Se encuentra ya claramente superada la concepción burocrática de un Estado centrado en sí mismo, pero aún no ha sido posible implantar en la administración pública brasileña la cultura de la atención que debe prestarse al ciudadano-cliente.

El segundo elemento de la motivación es la profesionalización del servicio público, no sólo

a través de oposiciones y otros procedimientos públicos de selección, sino principalmente mediante un sistema de ascensos en la carrera, en función del mérito demostrado y acompañado de una escala creciente de retribuciones. Se trata de una motivación fundamental, pero ya hemos dicho que no podrá tener la rigidez peculiar de las carreras de tipo burocrático. Hay que asegurar la profesionalidad, sin que ésta tenga que estar acompañada de su correspondiente rigidez burocrática.

Y, finalmente, es esencial tener en cuenta una motivación de signo negativo, la cual tiene como consecuencia el cese del funcionario, por insuficiencia en el desempeño de sus funciones. Aunque se trate de un aspecto secundario frente a las motivaciones de carácter positivo, no cabe duda de que sin ella será muy difícil, e, incluso, imposible, lograr que el funcionario corriente valore su empleo.

El diagnóstico que hemos elaborado muestra que, actualmente, para lograr una reforma sólida y coherente del aparato del Estado, es necesario algo más que una simple reestructuración. La superación de los modelos tradicionales de la actuación del Estado exige que se descentralicen y se vuelvan a definir las estructuras, otorgándoles inteligencia y flexibilidad y, sobre todo, habrá que desarrollar modelos de tipo gerencial destinados al sector público, los cuales sean capaces de generar resultados.

Asimismo, la modernización del aparato del Estado también exige la creación de mecanismos destinados a hacer posible la participación de los ciudadanos en los procesos de definición, implementación y evaluación de las actuaciones públicas. Será posible asegurar la calidad de los servicios públicos mediante el creciente control ejercido por la sociedad.

5 EL APARATO DEL ESTADO Y LAS FORMAS DE PROPIEDAD

Para enfrentarse a los principales problemas que representan obstáculos al desarrollo de un aparato del Estado moderno y eficaz, es necesario definir un modelo conceptual que distinga los sectores fundamentales característicos de la acción del Estado. El optar por la construcción de este modelo tiene como principal ventaja permitir la identificación de estrategias específicas para cada sector de actuación del Estado, evitando la alternativa simplista que propone soluciones generales a los problemas del sector. Mientras tanto, existe la desventaja de la imperfección intrínseca de los modelos, los cuales representan siempre una simplificación de la realidad. Estas imperfecciones, caracterizadas por omisiones eventuales y dificultades en el establecimiento de límites entre las fronteras de cada sector, se podrán solventar en la medida en que se profundice en el debate.

El Estado es la organización burocrática (o el aparato) que posee el poder de legislar y imponer tributos a la población de un determinado territorio. Por lo tanto, el Estado es la única estructura que posee el "poder soberano", es decir, el poder de establecer unilateralmente obligaciones para terceros, sobrepasando sus propios límites.

El aparato del Estado o administración pública en sentido amplio, está formado por (a) un núcleo estratégico o gobierno, constituido por la cúpula de los tres poderes, un cuerpo de funcionarios (b) y (c) una fuerza militar y policial.

El Estado es más amplio que su aparato, porque incluye todo el sistema institucional a través del cual ejerce el monopolio de la violencia legal. El Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo rigen básicamente el aparato estatal, mientras que el Estado es a la vez la fuente o el sancionador, garantizando el ejercicio de esos derechos y de todos los

demás derechos. Cuando sumamos al aparato estatal todo el sistema institucional y legal, el cual regula no sólo el propio aparato del Estado sino toda la sociedad, obtenemos el Estado.

5.1 LOS SECTORES DEL ESTADO

En el aparato del Estado se pueden distinguir cuatro sectores:

EL NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde al gobierno, en sentido más amplio. Es el sector que define las leyes y las políticas públicas, y vela por su cumplimiento. Es, por lo tanto, el sector en el cual se toman las decisiones estratégicas. Corresponde a los poderes Legislativo y Judicial; al Ministerio Público y al Presidente de la República, a los ministros y a la cúpula de los ministerios, en el poder ejecutivo, el cual es responsable de la planificación y formulación de las políticas públicas.

ACTIVIDADES EXCLUSIVAS. Es el sector en el cual se prestan servicios que sólo el Estado puede realizar. Son servicios u organismos en los cuales se ejerce el poder del Estado hacia el exterior – el poder de regular, fiscalizar y fomentar. Sirvan de ejemplo el cobro y la fiscalización de los impuestos, la policía, la seguridad social básica, las prestaciones por desempleo, el control del cumplimiento de las normas sanitarias, el servicio de transportes, la compra de servicios sanitarios por parte del Estado, el control del medio ambiente, la subvención para la educación general básica, el servicio de expedición de pasaportes, etc.

SERVICIOS COMPETITIVOS. Corresponde al sector donde el Estado actúa de forma simultánea con otras organizaciones públicas no-estatales y privadas. Las instituciones de este sector no poseen el poder del Estado. Mientras, éste está presente debido a que los servicios abarcan derechos humanos

fundamentales, como son los de educación y salud, o porque poseen "economías externas" relevantes, en la medida en que producen ganancias, de las cuales esos servicios no pueden apropiarse a través del mercado. Las ganancias producidas se distribuyen inmediatamente al resto de la sociedad, sin que puedan convertirse en lucros. Ejemplos de este sector son: las universidades, los hospitales, los centros de investigación y los museos.

PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL MERCADO. Corresponde al área de actuación de las empresas. Se caracteriza por llevar a cabo actividades económicas con fines lucrativos que todavía pertenecen al aparato del Estado como, por ejemplo, las del sector de infraestructuras. Se encuentran dentro del Estado, ya sea porque al sector privado le faltó capital para realizar la inversión, o porque son actividades monopolistas por naturaleza, en las cuales el control a través del mercado no es posible, haciéndose necesaria, una normativa rígida en el caso de privatización.

5.2 SECTORES DEL ESTADO Y LAS FORMAS DE GESTIÓN

Cada uno de los cuatro sectores referidos presentan características particulares, tanto en lo que se refiere a sus prioridades como a los principios administrativos adoptados.

En el núcleo estratégico, lo fundamental es que las decisiones sean las mejores, y que se cumplan de un modo eficaz. La eficacia es menos importante que la efectividad. Lo importante es saber, en primer lugar, si las decisiones que el gobierno está tomando sirven eficazmente al interés nacional, si corresponden o no a los objetivos principales en los cuales la sociedad brasileña está interesada; en segundo lugar, si una vez tomadas las decisiones, éstas se cumplen de hecho.

Ya en el campo de las actividades exclusivas

del Estado, de los servicios competitivos y de la producción de bienes y servicios, el criterio de eficacia resulta fundamental. Lo importante es dar a millones de ciudadanos un servicio de calidad y con un bajo costo.

Como ya se explicó anteriormente, existen todavía hoy dos formas relevantes de administración pública: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BUROCRÁTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MODELO GERENCIAL. La primera, aunque adolece de un exceso de formalismo y un énfasis en el control de los procesos, tiene como ventajas la seguridad y la efectividad de sus decisiones. La administración pública gerencial se caracteriza fundamentalmente por la eficacia de los servicios prestados a millares e, incluso a millones de ciudadanos. De este modo, es más conveniente que exista una mezcla de administración pública burocrática y gerencial en el núcleo estratégico, en el que lo esencial es la corrección de las decisiones tomadas. Su principio administrativo fundamental es la efectividad, entendida como capacidad de obedecer y cumplir con seguridad las decisiones tomadas.

En el sector de las actividades exclusivas y de los servicios competitivos, lo importante es la calidad y el costo de los servicios prestados a los ciudadanos. El principio correspondiente es el de eficacia, es decir, la búsqueda de una relación adecuada entre calidad y costo de los servicios, puestos a la disposición del público. Después, la administración debe ser necesariamente gerencial. Lo mismo ocurre, obviamente, con las empresas que, en cuanto formen parte del Estado, deberán seguir los principios gerenciales de administración.

5.3 SECTORES DEL ESTADO Y FORMAS DE PROPIEDAD

Otra distinción importante es la relacionada con las formas de propiedad. Aunque

frecuentemente se consideren sólo dos formas, la PROPIEDAD ESTATAL Y la PROPIEDAD PRIVADA, existe en el capitalismo contemporáneo una tercera forma intermedia extremadamente relevante: La PROPIEDAD PÚBLICA NO-ESTATAL, constituida por las organizaciones sin fines lucrativos, que no son propiedad de ningún individuo o grupo y están directamente orientadas a la atención de los intereses públicos. El tipo de propiedad más indicado variará de acuerdo con el sector del aparato del Estado.

En el núcleo estratégico, la propiedad debe ser necesariamente estatal. En las actividades exclusivas del Estado, donde se ejerce el poder soberano del Estado, la propiedad también sólo puede ser estatal.

Actualmente, la propiedad ideal para el sector competitivo del Estado es la propiedad pública no estatal. No es propiedad estatal porque en ella no se ejerce el poder del Estado. No es, por otro lado, la propiedad privada, ya que, por definición, se trata de un tipo de servicio subvencionado.

La propiedad pública no-estatal hace más fácil y directo el control social, por medio de los Consejos de Administración, al mismo tiempo que favorece la unión entre sociedad y Estado. En este sector las organizaciones gozan de una autonomía administrativa mucho mayor de lo que sería posible si estuvieran dentro del aparato del Estado. En compensación, se exige a sus dirigentes, y a la misma sociedad, una mayor responsabilidad en la gestión de la institución.

En el sector de la producción de bienes y servicios para el mercado, la eficacia es también un principio administrativo básico y la administración gerencial es la más indicada. En términos de propiedad, dada la posibilidad de coordinación a través del mercado, la propiedad privada es la más común. La propiedad estatal sólo se justifica cuando no existan capitales privados disponibles- lo que

ya no es el caso de Brasil- o cuando exista un monopolio natural. Incluso en este caso, la gestión privada resultará ser la más adecuada, siempre que vaya acompañada de una normativa segura.

6 OBJETIVOS

La definición de los objetivos y estrategias de la reforma del aparato del Estado que a continuación se presenta sucede al diagnóstico y a los supuestos teóricos en los cuales se basó el análisis anterior.

Debido a la crisis del Estado y a la falta de realismo de la propuesta neoliberal del Estado mínimo, es necesario reconstruir el Estado, de manera que pueda ejercer sus funciones, no sólo como garante de la propiedad y de los contratos, sino también llevando a cabo un papel complementario al mercado en la coordinación de la economía y en la promoción de una mayor igualdad social.

Reformar el Estado significa no sólo mejorar la organización y el funcionariado, sino también su economía y todo su sistema institucional y legal, de forma que el Estado pueda mantener una relación armónica y positiva con la sociedad civil.

La reforma del Estado permitirá que su núcleo estratégico tome decisiones más correctas y efectivas, y que sus servicios (tanto los exclusivos, los cuales funcionan directamente bajo su potestad, como los competitivos, los cuales estarán subvencionados sólo en la medida en que se transformen en organizaciones públicas no estatales) operen mucho más eficazmente.

Reformar el aparato del Estado significa garantizarle más poder, es decir, más capacidad para gobernar, una mayor capacidad para promulgar y hacer cumplir las leyes y las políticas públicas, lo cual significa hacer

mucho más eficaces las actividades exclusivas del Estado, a través de la transformación de las autarquías en "organismos autónomos", e incrementar ampliamente la eficacia de los servicios sociales competitivos, al transformarlos en organizaciones públicas no estatales de carácter especial: Las llamadas "organizaciones sociales".

En la reforma del aparato del Estado podemos distinguir algunos objetivos globales y otros objetivos específicos de sus cuatro sectores.

6.1 OBJETIVOS GLOBALES:

- Incrementar la potestad del Estado, es decir, su capacidad administrativa para gobernar con efectividad y eficacia, de manera que la acción de los servicios del Estado se centre en la atención a los ciudadanos.
- Limitar la acción del Estado a aquellas funciones que le son propias, reservando, en principio, los servicios competitivos para la propiedad pública no estatal, y la producción de bienes y servicios para el mercado para la iniciativa privada.
- Transferir de la Unión a los Estados y a los Municipios las actuaciones con carácter local: sólo en casos de emergencia cabe la acción directa de la Unión.
- Transferir parcialmente de la Unión a los Estados las actuaciones con carácter regional, de forma que se establezca un vínculo más estrecho entre los Estados y la Unión.

6.2 OBJETIVOS DEL NÚCLEO ESTRATÉGICO:

- Aumentar la efectividad del núcleo estratégico, de forma que los objetivos democráticamente acordados sean adecuados

y se alcancen efectivamente.

- Para ello, es preciso modernizar la administración burocrática, la cual se justifica todavía en el núcleo estratégico por su seguridad y efectividad, a través de una política de profesionalización del servicio público, es decir, de una política de carreras, de oposiciones públicas anuales, de programas permanentes de educación continuada, de una efectiva administración de los salarios, al mismo tiempo que se introduce en el sistema burocrático una cultura gerencial basada en la valoración del desempeño de las funciones.

- Dotar al núcleo estratégico de la capacitada para definir y cobrar los contratos de gestión con los organismos autónomos, responsables de las actividades exclusivas del Estado, y con las organizaciones sociales, responsables de los servicios competitivos del Estado realizados conjuntamente con la sociedad.

6.3 OBJETIVOS DE LAS ACTIVIDADES EXCLUSIVAS:

- Transformar las autarquías y fundaciones integradas en el ámbito del Derecho Público en organismos autónomos, administrados según un contrato de gestión: su director será nombrado por el Ministro conforme a criterios rigurosamente profesionales, pero no deberá necesariamente pertenecer al aparato del Estado, tendrá amplia libertad para administrar los recursos humanos, materiales y económicos puestos a su disposición, siempre que alcance los objetivos cualitativos y cuantitativos (indicadores de la eficacia productiva) previamente fijados.
- Para ello, es preciso sustituir la administración pública burocrática y rígida, encargada del control *a priori* de los procesos, por la administración pública gerencial, basada en el control *a posteriori*

de los resultados y en la competencia administrada.

- Fomentar prácticas de adopción de mecanismos que favorezcan la participación popular, tanto en la formulación como en la valoración de políticas públicas, haciendo viable el ejercicio del control social.

6.4 OBJETIVOS DE LOS SERVICIOS COMPETITIVOS:

- Transferir para el sector público no estatal estos servicios, a través de un programa de "publificación, transformando las actuales fundaciones públicas en organizaciones sociales, es decir, en entidades de Derecho Privado, sin fines lucrativos, que dispongan de una autorización específica por parte del poder legislativo para celebrar un contrato de gestión con el poder ejecutivo y, de esta forma, tener derecho a una dotación presupuestaria.
- Asimismo, conseguir una mayor autonomía y consecuentemente, una mayor responsabilidad para los dirigentes de esos servicios.
- Conseguir, además, un control social directo de esos servicios por parte de la sociedad, a través de los Consejos de Administración. De forma más amplia, fomentar prácticas de adopción de mecanismos que favorezcan la participación de la sociedad, tanto en la formulación como en la valoración del trabajo realizado por la organización social, haciendo viable el control social.
- Conseguir, finalmente, una unión más estrecha entre el Estado, que continuará subvencionando la institución, la propia organización social y la sociedad que la sirve y que también deberá participar de forma minoritaria en su funcionamiento, a través de la compra de servicios y de donaciones.

- Aumentar, de este modo, la eficacia y la calidad de los servicios, atendiendo mejor al ciudadano y cliente pero con un menor gasto.

6.5 OBJETIVOS DE LA PRODUCCIÓN DIRIGIDA AL MERCADO:

- Continuar con el proceso de privatización a través del Consejo de Desestatalización.
- Reorganizar y favorecer los órganos de regulación de los monopolios naturales que sean privatizados.
- Establecer contratos de gestión en las empresas que no puedan ser privatizadas.

FORMA DE PROPIEDAD

FORMA DE ADMINISTRACIÓN

	Estatal	Pública no estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judicial, Presidencia, cúpula de los Ministerios	■			■	
ACTIVIDADES EXCLUSIVAS Reglamentación, Fiscalización, Fomento, Seguridad Social Básica	■				■
SERVICIOS COMPETITIVOS Universidades, Hospitales, Centros de Investigación, Museos	Publicación	■			■
PRODUCCIÓN PARA EL MERCADO Empresas Estatales		Privatización	■		■

7 ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN.

La estrategia de la reforma del aparato del Estado está diseñada a partir de tres dimensiones: la primera, la institucional y jurídica, se refiere a la reforma del sistema jurídico y de las relaciones de propiedad; la segunda es cultural y se centra en la transición de una cultura burocrática a una cultura gerencial; la tercera dimensión aborda la gestión pública a partir del perfeccionamiento de la administración burocrática actual y de la

introducción de la administración de tipo gerencial, incluyendo los aspectos de modernización de la estructura organizativa y de los métodos de gestión.

Estas dimensiones, siempre que mantengan cierta independencia, funcionan de forma complementaria. La primera permitirá reformas estructurales en el funcionamiento del aparato del Estado, ya que implica la eliminación de

los obstáculos en el sistema jurídico-legal; mientras, la segunda hará viable el funcionamiento de la cultura gerencial centrada en los resultados obtenidos de la cooperación efectiva con la sociedad y de los esfuerzos conjuntos de administradores y funcionarios; finalmente, la tercera hará posible concretar nuevas prácticas gerenciales y de esta forma obtener avances significativos, a pesar de que no se anulen totalmente las barreras legales.

Más tarde, se presentarán los enunciados estratégicos correspondiente a cada una de estas dimensiones, y la definición de una estrategia complementaria que aborde el cambio desde el momento actual y el deseado, fijando los resultados parciales que deben alcanzarse a corto, medio y largo plazo.

7.1 DIMENSIÓN JURÍDICO- INSTITUCIONAL

La estrategia propuesta en esta dimensión está orientada en el sentido de hacer viables las transformaciones fundamentales pretendidas con la reforma del aparato del Estado, en tres direcciones. En primer lugar, permitiendo que el Estado se vuelque prioritariamente en la atención de las necesidades sociales básicas. En segundo lugar, facilitando la transformación del sistema tradicional de las actuaciones del Estado, evolucionando desde un papel ejecutor hacia un papel de promotor del desarrollo social y económico. Finalmente, la estrategia propuesta deberá crear las condiciones necesarias para establecer el modelo de administración gerencial en el sector de servicios del Estado.

Es importante destacar que el compromiso fundamental del Estado no es el de realizar dentro de su aparato todas las funciones demandadas por la sociedad, sino el de asegurar o facilitar su realización, siempre que sea posible, lo que deberá implicar la adopción de mecanismos innovadores de operatividad y funcionamiento.

Mientras tanto, para llevar a cabo las transformaciones pretendidas será necesario perfeccionar el sistema jurídico-legal, claramente de orden constitucional, con el fin de eliminar los obstáculos actuales, los cuales impiden la existencia de una administración ágil y con un mayor grado de autonomía, capaz de enfrentarse a los desafíos del Estado moderno. En este sentido, la reforma contempla la propuesta de enmiendas a la Constitución. Algunas reformas, como la de orden económico, ya aprobada por el Congreso, y la reforma tributaria, actualmente en debate, se encuentran en el ámbito más amplio de la reforma del Estado. La reforma de la previsión es tanto una reforma del Estado en general, como una reforma del aparato del Estado, ya que afecta a los sistemas de pensiones y a la jubilación de los funcionarios.

Esta enmienda adquiere una enorme importancia para el país, debido al carácter alarmante del aumento de los gastos del Estado con las clases pasivas. Se pondrá solución a este problema en la medida en que se eviten las jubilaciones anticipadas, antes de los sesenta años, y en que el importe de las pensiones sea proporcional a la contribución realizada por el beneficiario. También será importante, por un lado, la eliminación de jubilaciones con carácter especial, y por otro, el establecimiento de normas para la actualización de su importe cuantitativo desvinculado de las subidas reales, atribuidas a los funcionarios en activo.

7.2 LAS ENMIENDAS DE LA CONSTITUCIÓN

Finalmente, existen dos enmiendas la reforma administrativa, actualmente también en el Congreso, y la enmienda de la previsión, en el apartado que se refiere a los servicios públicos. Estas enmiendas tienen como objetivo a corto plazo, facilitar el ajuste fiscal, especialmente en los Estados y Municipios donde existe un exceso de número de

funcionarios, y también en la Unión, en lo referente al sistema de previsión. A medio plazo pretenden hacer posible la modernización de la administración burocrática dominante en el núcleo estratégico y la introducción de la administración gerencial en el sector de la prestación de servicios por parte del Estado. También pretenden, a través del establecimiento de topes salariales de los funcionarios en activo y para las pensiones de los jubilados, y, a través de la solicitud del proyecto de ley de subidas salariales para los funcionarios de los tres poderes, eliminar privilegios y desequilibrios que caracterizan el sistema retributivo público de Brasil. Junto con la reforma constitucional será necesario que el Congreso apruebe toda una nueva legislación de rango inferior al de la Constitución.

7.2.1 LAS DOS ENMIENDAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Las enmiendas en el capítulo de la administración pública son fundamentales en el proceso de transición a una administración pública gerencial, dado que incorporan o hacen viable una nueva perspectiva en relación a la gestión y al control del aparato del Estado. Los dispositivos incluidos en el proyecto son de importancia estratégica para llevar a cabo la reforma administrativa y contemplar los principios y normas de gestión, las relaciones jurídicas de los funcionarios con la administración y las prerrogativas de los tres poderes en cuanto a la organización administrativa y el establecimiento de los sueldos de los funcionarios de los servicios auxiliares administrativos.

La primera enmienda se refiere al capítulo de la administración pública. Sus principales modificaciones son:

- El fin de la obligatoriedad del régimen jurídico único, permitiendo el retorno al sistema de contratación de funcionarios "celetistas" y el mantenimiento del sistema

de oposiciones para la admisión de funcionarios estatutarios.

- La exigencia del proceso selectivo público y la celebración de oposiciones para la admisión de funcionarios "celetistas"
- La flexibilización de la estabilidad de los funcionarios, permitiéndose su cese, tanto por falta grave como por incompetencia en el desempeño de sus funciones y por exceso de plantilla.
 - En los dos últimos casos el funcionario tendrá derecho a una indemnización.
 - En el caso de incompetencia en el desempeño de sus funciones, se pretende hacer que el funcionario valore su puesto y permitir que el administrador público cobre por trabajo realizado, el funcionario sólo podrá ser cesado después de un procedimiento de evaluación y tendrá siempre derecho a un expediente administrativo con amplias posibilidades de defensa.
 - En el caso de cese por exceso de plantilla, éste deberá obedecer a los criterios generales establecidos por la ley complementaria, y los cargos correspondientes serán automáticamente extinguidos y no podrán volver a crearse en un plazo de cuatro años.
- Posibilidad de colocar funcionarios con remuneración proporcional al tiempo de servicio, como alternativa al despido por exceso de plantilla.
- Se permite contratar a ciudadanos extranjeros dentro del cuerpo de funcionarios, siempre mediante oposiciones o un proceso selectivo público y siempre que la ley específicamente lo permita.
- Se reserva el 20 por ciento de las plazas a cubrir mediante oposiciones y otros procesos

selectivos públicos a funcionarios, del modo cómo lo regule la ley complementaria.

- Limitación rígida de la retribuciones de los funcionarios y miembros de los Poderes, incluyendo los pluses personales a la remuneración del Presidente de la República.
- Limitación rígida de las pensiones de jubilación de los funcionarios al valor equivalente que percibían en activo.
- Facilitar el traslado de personal y el cambio de puestos entre personas con cargos políticos de la Federación, la Unión, los Estados miembros, el Distrito Federal y los Municipios, mediante la firma de acuerdos.
- Eliminar la isonomía como derecho subjetivo, aunque se mantenga implícitamente el principio que es básico para una buena administración.
- Permiso explícito al legislador para establecer un límite de edad en materia de oposiciones y procesos selectivos públicos.

La segunda enmienda establece (1) un tratamiento equilibrado entre los tres Poderes en cuanto a las prerrogativas relativas a la organización administrativa y (2) la fijación de los sueldos de los funcionarios de los tres Poderes, excluyendo los titulares del poder en virtud de un proyecto de ley. La iniciativa será siempre del Poder respectivo, pero la aprobación dependerá de la ratificación del Presidente.

Esta segunda enmienda obedece rigurosamente al principio de autonomía de los tres Poderes. Montesquieu concibió esta autonomía como un sistema de frenos y contrafrenos para evitar la prevalencia de un Poder sobre otro. En relación a la retribución de los funcionarios, ese sistema de frenos y contrafrenos dejó de existir, lo que ha producido distorsiones graves de carácter isonómico. No se pretende eliminar dichas

distorsiones a corto plazo, pero es fundamental establecer un límite adecuado.

7.2.2 LA ENMIENDA DE LA PREVISIÓN SOCIAL

La Enmienda de la Previsión es fundamental par el sector público. A través de ella se pondrá fin al sistema de la pensión de jubilación idéntica al sueldo íntegro y a las jubilaciones anticipadas, las cuales convierten al sistema brasileño de Previsión Social en un sistema de privilegios. La jubilación de los funcionarios ocurrirá fundamentalmente en función de la edad, una pequeña corrección para el tiempo de servicio y la remuneración será proporcional a las aportaciones hechas por el funcionario.

Estos dos principios se aplican también al sector privado. Mientras, el sistema de Previsión Social seguirá siendo distinto del sistema vigente para el sector privado, en la medida en que el Estado continuará garantizando el sistema de Previsión para los funcionarios, independientemente de su nivel salarial. En lo que atañe al sector privado, se espera que el Estado garantice las pensiones de jubilación hasta un cierto nivel salarial mínimo, y, a partir de ahí, cada ciudadano deberá adoptar un sistema de pensiones complementario, mediante la contratación de fondos privados.

La enmienda constitucional no define, naturalmente, los detalles del sistema de Previsión Social. La idea general es la de exigir una aportación por parte del funcionario que sea, bajo un punto de vista contabilístico, compatible con una pensión de jubilación del 75% al 80% del salario medio percibido en los últimos 36 meses anteriores al momento de la jubilación, dado el rendimiento medio esperado para las aportaciones hechas por los funcionarios. Sin embargo, no será necesario – y probablemente no será conveniente – crear un sistema de capitalización, ya que el Estado

es un mal gestor de estos fondos. El sistema público de pensiones, aunque está basado en un cálculo de rendimientos de un fondo virtual, deberá seguir siendo un sistema de reparto y no de capitalización; en principio, deberá ser común para quienes ocupan cargos o empleos.

7.3 LEGISLACIÓN DE RANGO INFERIOR A LA CONSTITUCIÓN

La aprobación de las enmiendas constitucionales exigirá inmediatamente la definición de una serie de leyes complementarias y ordinarias, las cuales se ocuparán de lo siguiente:

- Definición del proceso específico de cese por incompetencia en el desempeño de las funciones.
- Definición de la indemnización en el caso de cese por incompetencia en el desempeño de las funciones y en el de exceso de plantilla, previéndose una mayor indemnización en el segundo caso.
- Definición de las carreras exclusivas del Estado (las cuales no deben confundirse con las actividades exclusivas del Estado, aunque haya una relación estrecha entre los dos conceptos), constituidas por funcionarios que ejercen el poder del Estado. Sus miembros no podrán ser cesados por exceso de plantilla.
- Definición en la misma ley complementaria de los criterios generales de los ceses por exceso de plantilla.
- Definición del nuevo sistema de seguridad social de los funcionarios, el cual será garantizado por el Estado, y se basará en la jubilación por edad y en un sistema de proporcionalidad entre el importe de las pensiones y las aportaciones hechas por el funcionario, o al tiempo durante el cual el funcionario ha prestado sus servicios al

Estado.

- Definición del sistema de sanidad de los funcionarios.
- Revisión del Estatuto Jurídico Único.
- Leyes que favorezcan la desburocratización y la desreglamentación de los servicios públicos.
- Ley de Previsión Social que incluya a los ocupantes de cargos y empleos.

7.4 DIMENSIÓN CULTURAL Y DE GESTIÓN

El paso hacia una administración pública de modelo gerencial sólo será posible si, al mismo tiempo que se aprueban los cambios legales, va cambiando también la cultura administrativa del país. Esta cultura, fuertemente influida por el patrimonialismo moderno, posee todavía un fuerte carácter burocrático. Como es propio de una concepción neoliberal, la cultura burocrática parte de una desconfianza fundamental en la posibilidad de cooperación y de acción colectiva. Los individuos son vistos como esencialmente egoístas y amoraless, de forma que sólo el control *a priori*, y paso a paso de los procesos administrativos permitirá la protección del ente público. El cambio hacia una cultura gerencial es un cambio cualitativo. No se tiende hacia lo opuesto, hacia una confianza ingenua en la humanidad. Lo que se pretende es sólo dar un voto de confianza provisional a los administradores y controlar *a posteriori* los resultados.

Únicamente ese tipo de cultura permite la unión y la cooperación. Únicamente a través de ella será posible hacer viable no sólo las diversas formas de acercamiento a la sociedad, sino también la cooperación a nivel vertical entre administradores y funcionarios públicos, entre el Gobierno y los sindicatos de funcionarios. La verdadera eficacia es

imposible sin esa unión y esa cooperación.

Por otro lado, los controles *a posteriori* de los resultados deberán ser extremadamente severos. La administración pública burocrática, producto de un estrato inferior de la sociedad, mucho más autoritario y clasista, enfatiza los procesos, porque sabe lo que supone el no poder castigar a los infractores. La administración pública de corte gerencial enfatiza los resultados porque presupone que será capaz de castigar a los que cometan faltas o prevaricación.

Sin el cambio cultural de la administración pública burocrática hacia un modelo gerencial será imposible aprobar las reformas institucionales y legales; y será igualmente inviable avanzar en la dimensión de gestión. Por otra parte, los tres cambios no deberán producirse de forma secuencial sino coincidente, bien por prevalencia de una dimensión, bien de otra. La reforma concreta del apartado del Estado se produce en la dimensión de gestión. Por eso, la administración pública se vuelve más eficaz; por eso, ocurren los cambios culturales necesarios; por eso, las prácticas administrativas gerenciales ocurren realmente; y, por eso, se definen los indicadores del desempeño de las funciones, se enseña y motiva a los trabajadores, y se desarrollan estrategias flexibles para alcanzar los objetivos establecidos.

El cambio en la gestión, aunque dependa de las reformas institucionales, no se limita a ellas ni puede esperar que éstas se produzcan. Es preciso implantar en un corto plazo en la administración pública toda una nueva filosofía, toda una nueva cultura gerencial en sus prácticas respectivas.

La modernización de la gestión se hará a través de la implantación de laboratorios, especialmente en las autarquías que desarrollan las actividades exclusivas del Estado, preparándose para el proceso de transformación

en organismos autónomos, es decir, en organismos volcados en los resultados, dotados de flexibilidad administrativa y de una amplia autonomía de gestión.

En primer lugar, se desarrollará una acción de valoración institucional, con el objetivo de identificar la finalidad de cada órgano de la administración, en el sentido de promover un reajuste de los objetivos principales del Estado. Poco después se elaborará un sistema de valoración, a partir de la creación de indicadores del desempeño de las funciones, que permitan medir los grados de cumplimiento de los objetivos marcados.

Al mismo tiempo se llevarán a cabo las acciones en el área de los recursos humanos, que permitan el perfeccionamiento de las capacidades gerenciales y técnicas del sector público, a través de la contratación estratégica de funcionarios, a partir de oposiciones y procesos selectivos públicos anuales para contingentes pequeños, caracterizando así un proceso permanente de actualización de las plantillas del aparato del Estado. Todavía en esta área, el papel que deben desempeñar las escuelas de administración pública será fundamental a través de programas de formación y desarrollo de recursos humanos, directamente relacionados con los objetivos de la reforma del aparato del Estado. El conjunto de acciones en el área de recursos humanos tiene como objetivo la valoración del buen funcionario, a través del reconocimiento de su trabajo por parte del ciudadano y, del consecuente cambio de imagen ante la sociedad, lo cual supone un mayor grado de autonomía, iniciativa y responsabilidad, disminuyendo los controles formalistas e incentivando la adopción de una política que sea consecuente tanto con el buen desempeño de las funciones como con las deficiencias del mismo.

Finalmente en esta dimensión, la estrategia de la reforma todavía prevé retomar el programa de calidad, que deberá subrayar no

sólo el concepto de calidad total, sino también el de participación, esencial para el aumento de la eficiencia de los servicios a nivel operativo. El Programa de Calidad y Participación en la administración pública se centrará en el perfeccionamiento y la mejora de la calidad y eficacia en la prestación de servicios por parte del sector público.

7.5 LA DINÁMICA DE LA TRANSICIÓN

Los objetivos y principios del presente documento acerca de la Reforma del Aparato del Estado se llevarán a cabo de forma gradual. Se debe pretender asegurar el cumplimiento de los objetivos, a partir de un sistema de seguimiento y evaluación permanente de los resultados obtenidos por los diversos proyectos específicos que a continuación se indican. En la medida en que se eliminen los obstáculos, se harán nuevas propuestas, intentando adaptar la estrategia a las nuevas realidades planteadas.

Y así, este conjunto de directrices no pretende agotar la tarea de reformar el aparato del Estado, pero tiene el firme propósito de hacer imparable el proceso de cambio, a través de resultados inmediatos a corto plazo, y otros de más largo alcance, a medio y largo plazo.

A efectos de este documento, se considerará corto plazo hasta finales de este año 95, medio plazo el período comprendido entre los años 96 y 97, y largo plazo hasta el final de este Gobierno, es decir, el inicio de 1999. De este modo, se espera iniciar a corto plazo el proceso de modernización mediante acciones que no supongan modificaciones más estructurales en el sistema jurídico-legal. A medio plazo se espera que, con la aprobación de las enmiendas y las respectivas reglamentaciones, además del Proyecto de Organizaciones Sociales, se continúe con el proceso de modernización de la gestión de una forma más consistente, a partir de la combinación de actuaciones tanto en la dimensión institucional, como en la gestión.

Finalmente, a largo plazo, se tiene por objetivo el consolidar el proceso de transformación, a partir de la idea de que ésta es irreversible, dotando al aparato del Estado de una estructura con un grado de flexibilidad que le permita enfrentarse a los desafíos del ajuste que ciertamente se impondrá, aunque todavía son imprevisibles. A continuación se detallarán los resultados esperados en estas tres dimensiones temporales.

A corto plazo, es posible imaginar avances hacia la modernización de la gestión pública, a partir de actuaciones específicas de laboratorios, que tengan como objetivo la creación de organismos autónomos entre las actividades exclusivas del Estado y de acciones persuasorias destinadas a implantar organizaciones sociales.

Estas acciones serán precedidas por un programa de sensibilización del cuerpo gerencial y de los demás funcionarios cara a la adopción del nuevo modelo de gestión, y serán reforzadas por un amplio programa de formación y desarrollo de los recursos humanos en las diversas escuelas de administración. Paralelamente, se desarrollará un programa de desregulación con el fin de eliminar las actuales dificultades, en el ámbito del Poder ejecutivo, en cuanto al modelo propuesto. También se prevé la continuidad, desde un nuevo enfoque, del Programa de Calidad y Participación en la Administración Pública, teniendo como objetivo el perfeccionamiento de la prestación de los servicios públicos, y el inicio del proceso de evaluación de las instituciones, a partir de la elaboración de un sistema de indicadores que permitan valorar el funcionamiento de las organizaciones, tanto a nivel interno como desde la perspectiva de los usuarios de los servicios; de esta forma se hace viable el control social. Finalmente, todavía a corto plazo se puede considerar como resultado la convocatoria de oposiciones públicas en sectores estratégicos de la administración pública, permitiendo iniciar el proceso de

recuperación de las capacidades técnicas y gerenciales en el ámbito del aparato del Estado. Estas transformaciones, aunque limitadas desde el punto de vista de su amplitud y profundidad, significan los primeros pasos hacia el perfeccionamiento continuo de la gestión gubernativa.

A medio plazo, la expectativa de aprobación de las enmiendas constitucionales y sus respectivas reglamentaciones, de los permisos legislativos para la puesta en práctica de las organizaciones sociales y la profundización del establecimiento de la nueva cultura de modelo gerencial, centrada en los resultados, en la competitividad administrada y orientada hacia la evaluación del desempeño de las funciones, permitirán cambios más estructurales en la dirección deseada. En esta etapa se espera que los órganos de la administración pública adopten una nueva postura de tipo gerencial, basada en los objetivos bien definidos y coincidentes con los fines del Gobierno, capaces de llevar a la práctica una nueva evaluación sistemática del desempeño de las distintas funciones, tanto a nivel institucional como individual, y asimismo, también se espera que a medio plazo tenga lugar la ejecución del proyecto ciudadano y la adopción de una nueva política de recursos humanos que dará el apoyo necesario al nuevo modelo a implantar. Los resultados pretendidos deberán mostrar una nueva fisonomía de la administración pública brasileña, enfocada hacia el ciudadano y la profesionalización del funcionario, a partir de un replanteamiento de las instituciones y de los modelos gerenciales, basados en el control social.

Finalmente, a largo plazo, se espera que la reforma del aparato del Estado dé origen a las transformaciones fundamentales que hagan posible el nuevo modelo del Estado que deseamos, como inductor y promotor del desarrollo económico y social del país. Para que alcancemos este objetivo, con la flexibilidad necesaria para hacer frente a los nuevos desafíos que ciertamente se planteen,

los resultados esperados pueden observarse en dos dimensiones : la primera, de naturaleza interna, atañe a la consolidación de la cultura de tipo gerencial y a la auténtica valoración de los servidores, mediante la recuperación de la idea de su identificación con el servicio público que ejercen; la segunda dimensión, de naturaleza externa, surge a partir de la nueva sociedad. Se basa en la participación popular, y reconduce al Estado a su papel de instrumento del ejercicio pleno de la ciudadanía.

8 PROYECTOS

En su dimensión de gestión, la reforma del aparato del Estado podrá lograrse a través de una serie de proyectos orientados por el Ministerio de la Administración Federal y para la Reforma del Estado. Sin embargo, el papel del MARE será tan sólo el de estimular dicha reforma, con el apoyo de la Comisión Ejecutiva de la Reforma del Estado. La verdadera labor dirigida al logro de la Reforma deberá partir de los ministerios, los cuales desarrollarán sus propios proyectos, siempre con el asesoramiento dado por el MARE.

8.1 PROYECTOS BÁSICOS

En lo que se refiere a la dimensión de gestión hay tres proyectos básicos, los cuales harán posible la implantación de una administración pública de modelo gerencial en los servicios públicos brasileños. En una perspectiva horizontal, tenemos el Proyecto de Evaluación Estructural, destinado a analizar de un modo global la estructura del Estado. Bajo el punto de vista de las autoridades exclusivas del Estado, tenemos el proyecto de las Agencias Autónomas, las cuales funcionan de acuerdo con una perspectiva vertical y en mayor profundidad. Así mismo, también contamos con el proyecto de las Organizaciones Sociales, seguido del programa

de transferencia de éstas a la esfera del Derecho Público.

8.1.1 LA EVALUACIÓN ESTRUCTURAL

Se trata de un proyecto fundamental para el desarrollo de las agencias autónomas y de las organizaciones sociales. Su objeto consiste en el análisis de los objetivos de los órganos del Gobierno y de los entes públicos, con el fin de identificar superposiciones de competencias, funciones inadecuadas y posibilidades de llevar a cabo reajustes descentralizadores. La finalidad última de este proyecto consiste en dotar al Estado de una estructura organizativa moderna, ágil y permeable a la participación popular. Por supuesto que se trata de una acción permanente y prioritaria del Gobierno, ya expresada a través de cierto número de actuaciones, a partir de la medida de carácter provisional que dio origen a la reorganización del Gobierno y a la extinción de dos ministerios – el Ministerio del Bienestar Social, con la inclusión de las fundaciones que se encontraban vinculadas a él, y el Ministerio de Integración Regional.

El proyecto se asienta en una cuantas preguntas básicas: ¿Es necesaria la actividad ejercida? ¿Sólo la puede realizar el Estado, o también la podrá realizar el sector privado? ¿O podrá hacerlo el sector público no estatal? En el caso de que incumba al Estado, ¿en qué nivel deberá éste llevarlo a cabo, federal, estatal o municipal? De acuerdo con las respuestas dadas a estas preguntas, podrá haber una propuesta de extinción, de privatización, de publicación y de descentralización de organismos, así como la propuesta de incorporación y creación de otro organismos.

Se parte de un debate acerca de las funciones y roles del Estado, en sus distintas esferas, y seguidamente procederemos al análisis de las competencias y estructuras organizativas de la administración directa e indirecta, con el objeto de verificar si son

insuficientes, dotadas de dimensiones excesivas o yuxtapuestas. Así mismo, también se tendrán en cuenta las posibilidades de descentralización.

Se tratará de realizar este análisis haciendo compatibles prioridades del Estado con la estructura institucional del Gobierno Federal. Considerando la importancia de la tarea y su amplitud, un grupo de trabajo integrado en la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Estado deberá dedicarse permanentemente a esta labor, la cual, además, también corresponde a las atribuciones de la Dirección de Modernización del MARE.

8.1.2 ORGANISMOS AUTÓNOMOS

La necesidad de incrementar el grado de autonomía y la consecuente asunción de responsabilidades de los resultados obtenidos inspiraron la formulación de este proyecto, cuyo objetivo consiste en lograr la transformación de autarquías y fundaciones que ejerzan actividades exclusivas del Estado, en organismos autónomos, volcados en la modernización del Estado.

El proyecto de Organismos Autónomos deberá desarrollarse en dos dimensiones: en primer lugar, serán elaborados los instrumentos legales necesarios para la viabilidad de los cambios pretendidos, a la vez que se operará la eliminación de los obstáculos legislativos, normativos y reglamentarios existentes. De un modo paralelo, deberán aplicarse los nuevos enfoques y concepciones y autarquías previamente seleccionadas, las cuales asumirán el papel de laboratorios de pruebas.

8.1.3 ORGANIZACIONES SOCIALES Y PUBLIFICACIÓN

Incluso en su dimensión jurídico-institucional, la estrategia de la transición hacia una administración pública de modelo

gerencial prevé la elaboración del proyecto de Ley que permita convertir en públicos los servicios competitivos del Estado, es decir, su transferencia desde el sector estatal al sector público no estatal, en el cual dichos servicios asumirán la forma de "organizaciones sociales". De hecho, la elaboración de esta ley ya se encuentra en fase adelantada.

El Proyecto de las Organizaciones Sociales tiene por objeto permitir la descentralización de las actividades del sector de la prestación de servicios competitivos, en los cuales el Estado no ejerce potestad. Se parte del supuesto de que dichos servicios se realizarán de un modo más eficaz si son llevados a cabo por el sector público no estatal y financiados por el Estado.

Las "organizaciones sociales" son las entidades de Derecho Privado que, a través de una iniciativa del Poder Ejecutivo, obtienen el permiso legislativo para celebrar contratos de gestión con dicho poder y, de este modo, tienen derecho a una dotación presupuestaria.

Las organizaciones sociales poseen autonomía financiera y administrativa, siempre que acaten las condiciones que constan en el cuerpo legal correspondiente. Estas condiciones son, por ejemplo, el modo cómo se encuentran constituidos sus Consejos de Administración, con el objeto de evitar que las mencionadas organizaciones se privaticen o adquieran características de feudo. Así mismo, también se les otorgarán recursos presupuestados, aunque también puedan obtener otros ingresos, mediante la prestación de servicios, donaciones, legados, operaciones de financiación, etc.

Las entidades a las que se clasifique como organizaciones sociales disfrutarán de una mayor autonomía administrativa y, en contrapartida, sus directores tendrán una mayor responsabilidad, en lo que atañe a los fines alcanzados. Por otro lado, a través de las organizaciones sociales pretende lograrse una participación social más amplia, en la medida

en que dichas entidades son objeto de un control directo por parte de la sociedad, mediante sus consejos de administración, reclutado entre los miembros de la comunidad a cuyo servicio se encuentra la organización. Así mismo, también se pretende lograr una mayor colaboración por parte de la sociedad, que deberá financiar una parte significativa, aunque inferior, de los costos de los servicios prestados.

La transformación en organizaciones sociales de los servicios estatales con características competitivas se hará realidad de un modo voluntario, a partir de la iniciativa de los ministros con competencias al respecto, mediante un Programa Nacional de Publicación, el cual concederá prioridad a los hospitales, Universidades y centros de formación profesional, centros de investigación, bibliotecas y museos. Un Consejo Nacional de Publicación, con carácter interministerial, se hará cargo de la realización práctica del programa.

8.2 PROYECTOS ADICIONALES

Además de los tres proyectos mencionados, existen otros que poseen igualmente un carácter fundamental para la implantación de una gestión administrativa de corte gerencial en el Estado brasileño. A continuación indicamos los principales proyectos.

8.2.1 PROYECTO CIUDADANO

Se trata de un proyecto cuya finalidad consiste en perfeccionar las relaciones entre los organismos de la Administración Pública y los ciudadanos, en el ámbito de sus atribuciones institucionales, de acuerdo con las directrices del Proyecto de Reforma del Estado, el cual establece que las actuaciones deberán corresponder a los deseos y necesidades de los ciudadanos y se refiere a los siguientes temas:

- Simplificación de las obligaciones de carácter burocrático creadas por el aparato del Estado, las cuales están presentes en la vida de todo ciudadano, desde el nacimiento hasta la muerte.
- Puesta en práctica del sistema de recepción de reclamaciones y sugerencias del ciudadano, acerca de la calidad y eficacia de los servicios públicos, considerando el derecho que los ciudadanos tienen a obtener una respuesta eficaz por parte de la Administración.
- Puesta en práctica del sistema de información al ciudadano sobre el funcionamiento de los servicios públicos y el modo de acceso a los mismos, además de todas y cualesquiera aclaraciones que puedan solicitarse.
- Definición de la calidad del servicio, que deberá incluirse en los indicadores del modo de desempeño de las respectivas funciones. Un elemento fundamental al respecto será el período de tiempo durante el cual el ciudadano tiene que esperar que le atiendan: las colas constituyen una plaga en el sistema de prestación de atención al ciudadano.

La amplitud de este proyecto deberá ser enfocada desde dos aspectos diferenciados :

- En una primera fase, en cuanto a las esferas de Gobierno, su amplitud se limitará a los organismos federales; posteriormente, abarcará de un modo gradual las esferas correspondientes a los Gobiernos federales y municipales.
- En lo que afecta a la naturaleza de la administración pública, el proyecto se referirá inicialmente a la administración directa, abarcando posteriormente las administraciones indirecta, autárquica y de las fundaciones.

8.2.2 INDICADORES DEL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES

Este proyecto, esencial para el funcionamiento de las agencias autónomas y las organizaciones sociales, deberá ser llevado a la práctica con la cooperación entre el MARE y el Ministerio de Planificación y Presupuesto. Supondría un esfuerzo amplio y sistemático destinado a definir los indicadores cuantitativos del desempeño de sus funciones por parte de los distintos servidores del Estado. Estos indicadores a los que posteriormente se añadirá la definición de un presupuesto global, constituirán la base para que se celebre el contrato de gestión entre el dirigente de la entidad y el ministro respectivo. A partir del contrato de gestión será posible implantar un modelo de administración pública de corte gerencial.

La diferencia existente entre este proyecto y el proyecto de Agencias Autónomas o el de las Organizaciones Sociales consiste en el hecho de que mientras estos proyectos se concentrarán en un número limitado de entidades, en las que se realizará un esfuerzo intensivo para aplicar las nuevas técnicas de gestión, en el proyecto que ahora nos ocupa, sólo se dará el primer paso de dicho proceso (la definición de los indicadores precisos de la calidad en el desempeño de las funciones), a la vez que se generaliza el sistema de cobro a toda la administración pública federal. Por lo tanto, este proyecto, y el de Evaluación Estructural, tiene un carácter horizontal, tratando de abarcar todas las autarquías y fundaciones públicas actualmente existentes.

8.2.3 CALIDAD Y PARTICIPACIÓN

Se trata de un proyecto concebido como instrumento básico de la modernización de la gestión pública, dando especial énfasis a los criterios de calidad y participación de los funcionarios, en términos operativos. No sólo se pretende lograr un cambio de los modos de

gestión, sino también en la cultura de las organizaciones, en lo que concierne a la introducción de nuevos conceptos y nuevas técnicas de gestión pública, basados en el desempeño de las funciones, en la reducción al mínimo de los errores cometidos y en la participación de los funcionarios en la definición de los métodos de trabajo.

En años recientes la calidad total y la productividad han alcanzado una extraordinaria relevancia en el ámbito de las técnicas de carácter administrativo. Este proyecto reconoce su importancia, pero cree que dichas técnicas constituirán un gran adelanto si, en términos de operatividad, logran alcanzar una mayor calidad de los servicios, según el criterio del error cero, e, igualmente, una cooperación más estrecha entre los funcionarios y los administradores. A nivel más general, la estrategia de la administración pública de carácter gerencial, asume una importancia de tal modo fundamental, que a ella se deberá subordinar el programa de la calidad y la productividad, el cual, en el sector público, será preferible denominar "programa de calidad y participación".

8.2.4 NUEVA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

La preparación de la nueva administración pública, que surgirá de las reformas en curso, pasa, necesaria y esencialmente, por la profesionalización y la valoración del funcionario. De este modo, deberá formularse una nueva política de recursos humanos con el fin de desempeñar los roles adicionales del Estado, no sólo de los que poseen un carácter regulador y vertebrador de los agentes económicos, sociales y políticos, sino también de los que tienen que ver con el creciente perfeccionamiento de la prestación de los servicios públicos.

Y así, la adecuación de los recursos humanos constituye una tarea prioritaria en este contexto

de cambio, exigiendo una política destinada a suministrar directrices, desde el proceso de captación de nuevos funcionarios y pasando por el perfeccionamiento del personal, por un sistema adecuado de retribuciones, que estimule el buen ejercicio de las funciones mediante la atribución de incentivos, y la creación de carreras compatibles con las necesidades del aparato del Estado modernizado.

Podrán clasificarse las carreras entre carreras de Estado, y que están fundamentalmente integradas por funcionarios estatutarios del núcleo estratégico del Estado, y carreras de empleados "celetistas" ejerciendo sus funciones en el ámbito de la administración indirecta y en los servicios de tipo operativo, entre los que se incluyen los servicios del núcleo estratégico.

Los organigramas de las carreras deberán estructurarse de acuerdo con niveles jerarquizados, en función de la naturaleza y la complejidad de las atribuciones, con una distribución escalonada de los cargos y los empleos entre las distintas clases. Los ascensos dentro de las carreras deberán fundarse en la evaluación del desempeño de sus funciones por parte de los funcionarios y en el hecho de que estos hayan superado satisfactoriamente los cursos específicos de formación.

La organización de las carreras deberá tener en cuenta las necesidades de la administración, basándose en las atribuciones correspondientes a cada cargo. Siempre que sea posible, se tratará de enriquecer los contenidos de las tareas a desempeñar, especialmente las que suponen un conjunto de actividades rutinarias, tanto de tipo genérico (cuando se encuentren vinculadas al ejercicio de actividad comunes a toda la administración), como específicas de uno o varios organismos o entidades, en función de sus respectivas atribuciones.

Paralelamente a la estructuración de las carreras, también deberá desarrollarse una política de convocatorias periódicas y regulares

de oposiciones, la cual haga posible la dotación adecuada para el pleno ejercicio de las actividades y el reemplazo regular y permanente de su fuerza de trabajo. Deberán convocarse anualmente las oposiciones correspondientes a las principales carreras, mediante una Orden Ministerial del MARE, la cual determinará la realización de dichas pruebas, el número de plazas vacantes y el mes en el cual tendrán lugar, hasta 1999.

En lo que se refiere a las jubilaciones y al programa de sanidad para los funcionarios, el proyecto propone una nueva reglamentación de las prestaciones que integran la seguridad social del servidor del Estado, especialmente en cuanto a los criterios de reconocimiento de la edad de jubilación, los cuales deberán regirse por los principios generales que informan al Régimen General de la Previsión Social, a saber : a) la definición del período de carencia; b) la proporcionalidad, en cuanto al importe de la contribución por parte del trabajador, y el valor cuantitativo de la pensión de jubilación ; y, finalmente, c) el mantenimiento de jubilaciones especiales para aquellos trabajadores que desarrollen actividades arduas, insalubres y peligrosas. De este modo se pretende revisar los criterios de concesión, los importes cuantitativos y las modalidades que deberá respetar el proceso de reajuste de las pensiones.

Por lo tanto, se pretende reducir la presión actualmente existente sobre el Tesoro Nacional, en materia de retribuciones a los funcionarios que no se encuentran en activo y a los jubilados, procediendo a extinguir los privilegios aberrantes y en desacuerdo con la realidad, por lo que la misma sociedad no los acepta. Finalmente, este proyecto también propone crear modalidades de financiación adecuadas al Programa de Atención Integral a la Salud del Funcionario y de las personas que de él dependen.

8.2.5 VALORACIÓN DEL FUNCIONARIO CARA A LOS CIUDADANOS

Se trata de un proyecto cuya finalidad consiste en aprovechar los méritos y los talentos individuales, promocionando estrategias de "sinergia" de los grupos y de las organizaciones que constituyen la Administración Pública Federal, con el objeto de proporcionar al ciudadano brasileño una mayor calidad de los servicios prestados y más celeridad en la resolución de sus peticiones.

Se pretende : (1) crear las condiciones psicosociales necesarias para el fortalecimiento del espíritu emprendedor del servicio público, del comportamiento ético y del desempeño eficaz de las funciones; (2) potenciar la mentalidad de cumplimiento del deber por parte del funcionario y su compromiso con la prestación de servicios de más elevada calidad al ciudadano y (3) lograr que el servidor del Estado se sienta más satisfecho con su trabajo y con su calidad de vida.

Este proyecto será implantado de una forma gradual, mediante la acción participativa, de tal modo que sean los mismos funcionarios quienes asuman su ejecución en régimen de cogestión. Se formarán equipos de movilización en cada Ministerio, además de un núcleo central de movilización, y de la preparación adecuada de un grupo de asesores internos, encargados de suministrar orientación metodológica.

8.2.6 DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS

La ejecución de este proyecto corresponderá a las distintas escuelas de administración pública del Estado; su objeto consiste en hacer viable la estrategia de modernización de la gestión pública, mediante la formación y la capacitación de los servidores del Estado en

cuanto al desarrollo de una administración pública ágil y eficaz.

El nuevo modelo de operatividad de los distintos sectores de la formación práctica prevé las siguientes iniciativas : (1) un núcleo básico cuyo discurso esencial resume los valores que integran el nuevo paradigma de la gestión del Gobierno; (2) un sector relativo a las técnicas educativas, destinadas a apoyar la actividad pedagógica; (3) nuevos instrumentos de evaluación, a partir de la revisión de los que se utilizan para evaluar la reacción, y nuevos instrumentos, destinados a hacer posible la evaluación del proceso de formación práctica.

En este contexto, la programación de los cursos deberá destacar ciertos temas, tales como las nuevas estrategias de la gestión pública, el desarrollo del sistema de gestión y de las estrategias de recursos humanos, con el fin de introducir un modelo de administración gerencial, centrada en el público. Así mismo, también habrá que insistir en la formación adecuada a la utilización de la tecnología de la información, la cual constituirá la herramienta básica de la realización práctica de los programas de reforma del aparato del Estado.

8.2.7 REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE RANGO INFERIOR A LA CONSTITUCIÓN

Considerando la importancia y la urgencia de este proyecto, el mismo ya fue debidamente descrito en el apartado 7.1.2. del documento.

8.2.8 RED DEL GOBIERNO

Es un proyecto que se destina a implantar una moderna red de comunicación de datos, con el fin de interconectar de un modo ágil y seguro la Administración Pública, permitiendo compartir convenientemente la información almacenada en los bancos de datos de los distintos organismos que integran el aparato

del Estado. Igualmente prevé la creación de un servicio de comunicaciones (basado en correos, formularios, agendas y "listados de debate", todos ellos electrónicos), con el fin de transmitir a toda la sociedad y a los mismos Órganos del Gobierno la mayor cantidad de información que sea posible, contribuyendo de este modo a una mejor transparencia y eficacia en la conducción de los asuntos del Estado.

Inicialmente será utilizada la infraestructura de comunicaciones de los datos almacenados en Brasilia (REMAV- Red Metropolitana de Alta Velocidad RENPAC - Red de Paquetes Informáticos, etc., Posteriormente, y de un modo gradual se llevará a cabo la Red del Gobierno (que llegará a abarcar todo el país).

Se dará especial énfasis :

- A la seguridad, con el fin de preservar la privacidad y la inviolabilidad de las comunicaciones;
- A la uniformización de los procedimientos, con el objeto de reducir los costos y simplificar la utilización; y
- Al modo de compartir la información, con el fin de evitar gastos inútiles.

Mientras no sea técnicamente posible la plena operatividad de esta Red, durante el año próximo se utilizarán determinados bancos de datos o paquetes informáticos a través de Internet, a la vez que se interconectarán ciertos Organismos de Brasilia con algunos servicios de comunicación electrónica. Con la implantación de redes de alta velocidad en el resto del país, la Red del Gobierno podrá extenderse por los principales centros.

8.2.9 SISTEMAS DE CONTROL E INFORMACIÓN DE TIPO GERENCIAL

Con el fin de dar una respuesta adecuada al

problema identificado a través del diagnóstico y que consiste en la deficiencia de los sistemas de información y tratamiento de los procedimientos, surgió el proyecto de implantación de una red destinada a realizar la interconexión informatizada de los distintos organismos del Gobierno, a la vez que hará posible los sistemas actualmente existentes en la administración pública.

Estos sistemas son el STAFI, que registra los gastos efectuados por el Tesoro; el STAPE, que realiza las hojas de las nóminas y suministra los datos de los registros policiales de los funcionarios; el SIDOR, que procesa el presupuesto de inversiones y el STASG, destinado a hacer el seguimiento de los registros de los proveedores, de los precios y del catálogo de materiales y servicios. Además de estos sistemas, también estará disponible la información acerca de la organización del Gobierno y sus macroinstituciones.

La función básica de estos sistemas consiste en apoyar la ejecución, o sea, las actividades operativas de la administración pública. Sin embargo, a excepción del STAFI, no son instrumentos de apoyo de la toma de decisiones, dado que no generan información de características gerenciales. El mismo STAFI, que es un sistema altamente sofisticado de control de la gestión financiera, tiene ciertas deficiencias cuando se aplica en el campo gerencial. Actualmente se están desarrollando determinadas aplicaciones, tanto en lo que se refiere al STAPE y como al STAFI, con el fin de permitir que estos sistemas constituyan un soporte de las decisiones gerenciales. Así mismo, también se estimulará el desarrollo de otros sistemas de información de características gerenciales en los ámbitos sectoriales, con el fin de ampliar el volumen de la información destinada a dar apoyo al proceso gerencial de toma de decisiones en el marco de la administración pública.

Finalmente, este proyecto prevé que el ciudadano pueda disponer de toda la

información no clasificada como confidencial a través de otra red, cuyo acceso se hará a través de INTERNET.

9 ÓRGANOS ESTRATÉGICOS DE LA REFORMA DEL APARATO DEL ESTADO

El éxito que tuvo la aplicación del presente Documento está directamente relacionado con el compromiso asumido por todos los Ministerios en cuanto al gran desafío que consiste la reforma del aparato del Estado.

La participación de los ministerios con competencias generalizadas en esta reforma constituye un factor fundamental. Cabe destacar el papel desempeñado por la Casa Civil, debido a su acción coordinadora, y también la labor realizada por el Ministerio de Hacienda, especialmente por la función estratégica ejercida por la Secretaría Federal de Control, la cual contribuirá ampliamente a la realización práctica de la filosofía del control a través de los resultados logrados. Asimismo, el Ministerio de Planificación también tendrá una importante misión que cumplir, particularmente en el ámbito de los presupuestos, a partir de la adopción de un modelo basado en la fijación de objetivos, los cuales constituyen mecanismos eficaces de evaluación de resultados, con su contrapartida de una mayor flexibilización de la ejecución presupuestaria.

Finalmente, a los ministerios sectoriales corresponde desempeñar el papel de asociados, tanto en el momento de la formulación de los proyectos como durante el proceso de su realización práctica, dado que la reforma tendrá lugar en las distintas y diversificadas unidades organizativas de cada uno de los segmentos de la administración pública brasileña.

En conclusión, la propuesta sistemática de implantación del presente Plano prevé la

cooperación de las entidades que se indican a continuación, con sus respectivas macroinstituciones:

- Cámara de Reforma del Estado, y su Comisión Ejecutiva – responsables de la dimensión político–estratégica, con las funciones de aprobar, evaluar y realizar el seguimiento de la Reforma.
- Consejo para la Reforma del Estado – órgano consultivo, destinado a constituir la bisagra de articulación de los programas propuestos y la sociedad civil.
- Casa Civil de la Presidencia de la República, responsable de la coordinación general de todas las actividades, no sólo de la reforma del aparato del Estado, sino también de todo el Estado.
- Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, responsable de la formulación, el planteamiento y la negociación de las actuaciones y los proyectos de reforma del aparato del Estado, a través de todas sus Secretarías.
- Ministerio de la Planificación y Presupuesto, con una responsabilidad específica, en cuanto a la reforma del aparato del Estado, de la planificación de las actividades del Estado y de una estructuración presupuestaria compatible con la administración pública de modelo gerencial.
- Ministerio de Hacienda, cuya responsabilidad en lo que afecta a la reforma del aparato del Estado consiste en el control efectivo de los gastos y la supervisión interna.

ANEXO

TABLAS COMPARATIVAS DE LAS RETRIBUCIONES DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

CARGOS EJECUTIVOS

(Comparación con altos cargos de la administración)

	Retribuciones Sector Privado	Retribuciones Sector Público	Dif. Sectores Público y Privado
Director Presidente	17500	7371	- 58%
Director Informática	10409	6473	- 38%
Director Financiero	10222	6473	- 37%
Director Administrativo	8336	6473	- 22%
Director Jurídico	8025	5931	- 26%
Gerente Intendencia	4896	5931	21%
Gerente Informática	4882	5931	21%
Gerente Jurídico	4876	3290	- 33%
Gerente Recursos Humanos	4557	5931	30%
Gerente Planificación Financ./Presupuesto	4274	5931	39%
Gerente Administrativo	3577	5931	66%
Asesor Jurídico	3403	3175	- 7%
MEDIA	7080	5736	- 19%

Valores actualizados Mayo 1995

Procedencia: SIAPE Y COOPERS & LYBRAND

PUESTOS NIVEL SUPERIOR

	Retribuciones Sector Privado	Retribuciones Sector Público	Dif. Sectores Público y Privado
Analista Presupuestos	2799	3441	23%
Ingeniero	2361	1308	- 45%
Analista Finanzas y Control	2331	3351	44%
Gestor	2324	3166	36%
Contable	2064	1204	- 42%
Analista Sistemas	2020	1330	- 34%
Abogado	1947	2607	34%
Arquitecto	1932	1219	- 37%
Analista de O & M	1662	1209	- 27%
Auditor Interno	1662	1261	- 24%
Analista empleos y retribuciones	1453	1209	- 17%
Bibliotecario	1080	1205	12%
Analista de Crédito	1057	1072	1%
MEDIA	1899	1814	- 19%

Valores actualizados Mayo 1995
Procedencia: SIAPE Y COOPERS & LYBRAND

CARGOS DE NIVEL TÉCNICO/MEDIO

	Retribuciones Sector Privado	Retribuciones Sector Público	Dif. Sectores Público y Privado
Técnico de Presupuestos	1456	1477	1%
Técnico electrónico	1202	839	- 30%
Programador	1099	792	- 28%
Técnico Finanzas y Control	1059	1413	33%
Técnico Seguridad Laboral	1053	821	- 22%
Secretaria	1012	914	- 10%
Ayudante Contabilidad	896	776	- 13%
Operador informático	873	770	- 12%
Delineador Técnico	841	842	0%
Auxiliar Enfermería	777	726	- 7%
Ayudante Administrati- vo	724	768	6%
Auxiliar Contabilidad	627	776	24%
Operador Telex	421	768	82%
MEDIA	926	899	- 3%

Valores actualizados- Mayo 1995
Procedencia: SIAPE Y COOPERS & LYBRAND

PUESTOS DE TRABAJO DE TIPO LABORAL

	Retribuciones Sector Privado	Retribuciones Sector Público	Dif. Sectores Público y Privado
Mecánico de Mantenimiento	794	616	- 22%
Electricista Instalador	742	635	- 14%
Cerrajero	653	614	- 6%
Impresor off-set	607	826	36%
Auxiliar Pagos	584	668	14%
Auxiliar Personal	577	668	16%
Auxiliar Subvenciones	554	668	21%
Ebanista	547	621	14%
Conductor	512	685	34%
Cobrador	506	674	33%
Mecanógrafo	406	633	56%
Vigilante	406	695	71%
Telefonista	397	535	35%
Portero	386	727	88%
Cocinero	366	563	54%
Recepcionista	348	727	109%
Auxiliar oficina	344	668	94%
Albañil	336	614	83%
Carpintero	313	621	98%
Ascensorista	311	727	134%
Mozo cargador/ Mensajero	298	534	79%
Limpiador	290	563	94%
Botones	280	563	101%
Almacenero	278	563	103%
Ayudante Cocina	273	563	106%
Auxiliar Servicios Generales	257	534	108%
MEDIA	437	635	45%

Valores actualizados Mayo 1995
Procedencia: SIAPE Y COOPERS & LYBRAND

La colección *Documentos INAP* pretende poner a disposición de los directivos de las administraciones públicas algunos textos e informes de especial interés que no hayan tenido la suficiente divulgación por otros canales. Su objetivo es enriquecer el debate sobre la reforma del sector público, la modernización de la Administración y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes en estas materias así como reflexiones e informaciones de carácter más global.



Ministerio para las Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública