

Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado

Brasilia: Presidencia de la República. Cámara de la Reforma del Estado.

Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estad, 1995.

(Documentos de la Presidencia de la República).

Reforma del Estado - Brasil. I. Cardoso Fernando

Henrique. Presidente de Brasil. 1931 - II. Título. CDD 354.81035

Traducido del portugués por Helena Ramalho, por encargo del CLAD

Presidencia de la República

Presidente de la República: Fernando Henrique Cardoso

Cámara de la Reforma del Estado

Presidente: Clóvis Carvalho - Ministro Jefe de la Casa Civil

Miembros:

Luiz Carlos Bresser Pereira- Ministro de la Administración Federal y Reforma del Estado

Paulo Paiva - Ministro del Trabajo

Pedro Malan - Ministro de Hacienda

José Serra - Ministro de Planificación y Presupuesto

Gen. Benedito Onofre Bezerra Leonel- Ministro Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas

El Plan Director de la Reforma del Estado fue elaborado por el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado y, después de una amplia discusión, fue aprobado por la Cámara de la Reforma del Estado en su reunión del 21 de septiembre de 1995. Luego fue sometido al Presidente de la República, que lo aprobó en la forma aquí publicada.

Brasilia, noviembre 1995

INDICE

[Presentación](#)

[1. Introducción](#)

[2. Las tres formas de la administración pública](#)

[3. Reseña histórica](#)

[3.1. La reforma del DASP](#)

[3.2. Rumbo a la administración gerencial](#)

[3.3. El retroceso de 1988](#)

[4. Diagnóstico](#)

[4.1. Preguntas básicas](#)

[4.2. Dimensión institucional y legal](#)

[4.3. Recursos humanos](#)

[4.4. El mercado de trabajo en el sector público](#)

[4.4.1. Crisis fiscal y gastos de personal activo e inactivo](#)

[4.4.2. Evolución de la remuneración de los empleados](#)

[4.4.3. Desequilibrios en las remuneraciones](#)

[4.5. Dimensión cultural y dimensión de gestión](#)

[5. El aparato del Estado y las formas de propiedad](#)

- 5.1. Los sectores del Estado
- 5.2. Sectores del Estado y tipos de gestión
- 5.3. Sectores del Estado y formas de propiedad

6. Objetivos

- 6.1. Objetivos globales
- 6.2. Objetivos para el núcleo estratégico
- 6.3. Objetivos para las actividades exclusivas
- 6.4. Objetivos para los servicios no-exclusivos
- 6.5. Objetivos para la producción para el mercado

7. Estrategia de transición

- 7.1. Dimensión institucional-legal
 - 7.2. Las enmiendas constitucionales
 - 7.2.1. Las dos enmiendas de la administración pública
 - 7.2.2. La enmienda de la previsión social
- 7.3. Legislación infraconstitucional
- 7.4. Dimensión cultural y de gestión
- 7.5. La dinámica de la transición

8. Proyectos

8.1. Proyectos básicos

- 8.1.1. Evaluación estructural
- 8.1.2. Agencias autónomas
- 8.1.3. Organizaciones sociales y transferencia al sector público no estatal

8.2. Proyectos adicionales

- 8.2.1. Proyecto Ciudadano
- 8.2.2. Indicadores de desempeño
- 8.2.3. Calidad y participación
- 8.2.4. Nueva política de recursos humanos
- 8.2.5. Valorización del empleado ante la ciudadanía
- 8.2.6. Desarrollo de recursos humanos
- 8.2.7. Revisión de la legislación infraconstitucional
- 8.2.8. Red de comunicación gubernamental
- 8.2.9. Sistemas de gestión pública (control e información gerencial)

9. Organos estratégicos de la reforma del aparato del Estado

LISTA DE CUADROS

- Cuadro 1: Evolución del número de empleados del poder ejecutivo federal
- Cuadro 2: Evolución de los gastos del gobierno federal, los Estados y los municipios
- Cuadro 3: “Amplitud” de las carreras de la administración federal
- Cuadro 4: Participación de los gastos de personal en la renta disponible
- Cuadro 5: Gastos de personal del gobierno federal

Cuadro 6: Comparación entre asegurados del INSS y del gobierno federal

Cuadro 7: Evolución salarial de los empleados públicos

Cuadro 8: Salario promedio: sector público y privado

Cuadro 9: Ocupantes de DAS

PRESENTACIÓN

La crisis brasileña de la última década fue también una crisis del Estado. Como resultado del modelo de desarrollo adoptado por gobiernos anteriores, el Estado se apartó de sus funciones básicas para ampliar su presencia en el sector productivo, lo que acarrió, aparte del gradual deterioro de los servicios públicos a los que recurre, en particular, el segmento menos favorecido de la población, el agravamiento de la crisis fiscal y, en consecuencia, de la inflación. En ese sentido, la reforma del Estado pasó a ser un instrumento indispensable para consolidar la estabilización y asegurar el crecimiento sostenido de la economía. Solamente así será posible promover la corrección de las desigualdades sociales y regionales.

Con la finalidad de colaborar en ese amplio trabajo que la sociedad y el Gobierno están haciendo para lograr un cambio en Brasil, tomé la decisión de hacer elaborar el “Plan Director para la Reforma del Aparato del Estado”, que define objetivos y establece directrices para la reforma de la administración pública brasileña.

El gran desafío histórico que el país se dispone a enfrentar es el de articular un nuevo modelo de desarrollo que pueda traer para el conjunto de la sociedad brasileña la perspectiva de un futuro mejor. Uno de los aspectos centrales de ese esfuerzo es el fortalecimiento del Estado para que sea eficaz tanto su acción reguladora en el cuadro de una economía de mercado, como los servicios básicos que presta y las políticas de carácter social que necesita implementar.

Este “Plan Director” procura crear condiciones para la reconstrucción de la administración pública sobre bases modernas y racionales. En el pasado, la instauración de una administración pública formal constituyó un gran avance, basada en principios racionales burocráticos, los cuales se contraponían al patrimonialismo, al clientelismo, al nepotismo, vicios que todavía persisten y que necesitan ser eliminados. Pero el sistema introducido, al limitarse a patrones jerárquicos rígidos y al concentrarse en el control de los procesos y no de los resultados, se reveló lento e ineficiente para la magnitud y complejidad de los desafíos que el país confronta ante la globalización económica. La situación se agravó desde el inicio de esta década, como resultado de reformas administrativas improvisadas, las cuales desorganizaron centros de decisión importantes, afectaron la “memoria administrativa”, a la par que desmantelaron sistemas de producción de informaciones vitales para el proceso de decisión gubernamental.

Es necesario ahora dar un salto adelante, hacia una administración pública que llamaría “gerencial”, basada en conceptos actualizados de administración y eficiencia, volcada hacia el control de los resultados y descentralizada para poder llegar al ciudadano, que, en una sociedad democrática, es quien da legitimidad a las instituciones, y que por lo tanto, se vuelve “cliente privilegiado” de los servicios prestados por el Estado.

Es preciso reorganizar las estructuras de la administración con énfasis en la calidad y en la productividad del servicio público; en la verdadera profesionalización del empleado, que pasaría a recibir salarios más justos en todas las funciones. Esta reorganización de la máquina estatal ha sido adoptada con éxito en muchos países desarrollados y en vías de desarrollo.

Los diagnósticos y el cuadro teórico presentados en el “Plan Director” sirvieron de base para las propuestas de la Enmienda Constitucional que el Poder Ejecutivo presentó al Congreso Nacional sobre las reformas en las áreas administrativas y de previsión (en este último caso, en lo que respecta a las jubilaciones y pensiones de los empleados públicos). Tales propuestas de Enmienda sugieren, por un lado, consolidar las conquistas de la Constitución de 1988, las cuales en realidad nunca se concretaron, tales como la definición de los techos necesarios para la remuneración de los empleados activos e inactivos y la exigencia de un Proyecto de Ley para aumentos de remuneración en los Poderes Constituidos. Por otro lado, mediante la flexibilización de la estabilidad y del permiso de regímenes jurídicos diferenciados, lo que se busca es viabilizar la implementación de una administración pública de carácter gerencial. En el caso de la Enmienda en el área de Seguridad Social, su objetivo es asegurar que las jubilaciones ocurran en edad

razonable y que sean proporcionales al tiempo de contribución del empleado.

Los estudios de opinión han revelado que la reforma del aparato del Estado cuenta con el apoyo decidido de la población. Esto es fundamental, pero no suficiente. Si queremos avanzar en la adopción de formas modernas de gestión pública, es imprescindible que los empleados tengan una nueva visión de su papel, ya que es en el día a día del ejercicio de las funciones públicas donde se realiza la más profunda y verdadera reforma.

Como incluye la flexibilización de la estabilidad del funcionariado, la reforma administrativa ha sido identificada como contraria a los intereses de los empleados. No hay algo más incorrecto: los buenos funcionarios, que constituyen la mayoría absoluta, no tienen nada que temer. Por el contrario: se pretende valorizar al empleado público, proporcionándole una motivación profesional, remuneración de acuerdo al mercado de trabajo nacional, aparte de una seguridad razonable en su trabajo. Sólo así será restaurada la creatividad, la responsabilidad y la dignidad del empleado público, cuya mayor aspiración debe ser la de servir bien a la población.

Ruego a todos los que ejercen funciones públicas en el Gobierno Federal que lean atentamente este “Plan Director para la Reforma del Aparato del Estado”. Porque, del buen cumplimiento de sus directrices, dependerá el éxito de la transformación del Estado brasileño. El “Plan”, que ya está siendo puesto en práctica en varias dimensiones, es el resultado de una amplia discusión en el ámbito de la Cámara de la Reforma del Estado.

El desafío de implementar integralmente la reforma, sin embargo, es inmenso y exigirá la dedicación y el entusiasmo de todos. Es nuestro deber dar una respuesta urgente y eficaz a la población que, al elegirme Presidente de la República, avaló la capacidad de este gobierno para cambiar a Brasil, creando un modelo de justicia social, en el que el derecho a una vida con dignidad le sea garantizado.

Brasilia, noviembre de 1995

Fernando Henrique Cardoso
Presidente de la República

1. INTRODUCCION

En una democracia, Estado y sociedad forman un todo indivisible. El Estado, cuya competencia y límites de actuación están definidos principalmente por la Constitución, deriva su poder legislativo y de tributación de la legitimidad que le otorga la ciudadanía a través del proceso electoral. La sociedad, a su vez, manifiesta sus anhelos y demandas a través de contactos formales o informales con las autoridades constituidas. El diálogo entre Estado y sociedad es lo que define las prioridades a que debe atenerse el Gobierno para la construcción de un país más próspero y justo.

En los últimos años, asistimos en todo el mundo a un debate acalorado -todavía lejos de concluir- sobre el papel que el Estado debe desempeñar en la vida contemporánea y su grado de intervención en la economía. En Brasil el tema adquiere particular relevancia, por el hecho que en razón del modelo de desarrollo adoptado, el Estado se apartó de sus funciones fundamentales para intervenir fuertemente en la esfera productiva. Esa masiva interferencia del Estado en el mercado acarreó crecientes distorsiones en este último, generando situaciones artificiales que se volvieron insostenibles en la década de los Sin duda, en un sistema capitalista, el Estado y el mercado, directa o indirectamente, son las dos instituciones centrales que actúan en la coordinación de los sistemas económicos. Por consiguiente, si una de ellas presenta un funcionamiento irregular, es inevitable que nos enfrentemos a una crisis. Así sucedió en los años 20 y 30, cuando claramente hubo un mal funcionamiento del mercado que derivó en una crisis económica de grandes proporciones. En los años 80, la crisis del Estado puso en jaque al modelo económico vigente.

Es importante resaltar que la redefinición del papel del Estado es un tema de alcance universal en los años 90. En Brasil, esta cuestión adquiere importancia decisiva por la fuerte presencia del Estado en la economía nacional. Se hizo inaplazable resolver la cuestión de la reforma o de la reconstrucción del Estado, el cual ya no es capaz de atender con eficiencia la sobrecarga de demandas a él dirigidas, sobre todo en el área social. Así, la reforma del Estado no es un tema abstracto: por el contrario, es algo que reclama la ciudadanía al ver frustradas sus demandas y expectativas.

La crisis del Estado tuvo su inicio en los años 70, pero no se evidenció hasta los años 80. Junto al descontrol fiscal, diversos países experimentaron reducciones en sus tasas de crecimiento económico, aumento del desempleo y elevados índices de inflación. Después de varias tentativas de explicación, se observó claramente que la causa de la desaceleración económica en los países desarrollados y de los graves desequilibrios en América Latina y en Europa del Este estaba en la crisis del Estado que no acertaba responder de manera adecuada a la sobrecarga de demandas a él dirigidas. El desorden económico evidenciaba las dificultades del Estado para continuar administrando las crecientes expectativas de la “política del bienestar” aplicada con relativo éxito en la posguerra.

La Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión fueron el marco para la crisis del mercado y del Estado liberal. Surge en su lugar un nuevo formato de Estado que asume un papel decisivo en la promoción del desarrollo económico y social. A partir de entonces, el Estado empieza a ejercer un papel estratégico en la coordinación de la economía capitalista, promoviendo el ahorro forzado, elevando el desarrollo económico, corrigiendo las distorsiones en el mercado y garantizando una distribución más igualitaria de la renta.

No obstante, en los últimos 20 años, ese modelo fue superado, como consecuencia de las distorsiones ocurridas y observadas en grupos de empresarios y de funcionarios, que buscaban utilizar el Estado para su propio beneficio, y también como consecuencia de la aceleración del desarrollo tecnológico y de la globalización de la economía mundial que acentuaron la rivalidad entre las naciones. La crisis del Estado se define así: (1) una crisis fiscal, caracterizada por la creciente pérdida de crédito estatal y por un descenso hacia un ahorro público negativo; (2) el agotamiento de la estrategia del Estado interventor, compuesto de varias formas: el Estado de bienestar social en los países desarrollados, la estrategia de sustitución de importaciones en el Tercer Mundo, y el estatismo en los países comunistas; y (3) un mejoramiento en la manera de administrar el Estado, es decir, el mejoramiento de la administración pública burocrática.

En Brasil, las más claras manifestaciones de la crisis del Estado son la propia crisis fiscal y el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, que se insertan en un contexto más amplio de superación de las formas de intervención económica y social del Estado. Adicionalmente, el aparato del Estado concentra y centraliza sus funciones, y se caracteriza por la rigidez de los procedimientos y por el exceso de normas y regulaciones.

La reacción inmediata a la crisis -todavía en los años 80, luego de la transición democrática- fue ignorarla. Una segunda respuesta igualmente inadecuada fue la neoliberal, caracterizada por la ideología del Estado minimizado. Ambas se revelaron poco realistas: la primera porque subestimaba los desequilibrios, la segunda, porque era utópica. Sólo a mediados de los años 90 surge una respuesta cónsona con el desafío de superar la crisis: la idea de una reforma o reconstrucción del Estado que permita rescatar su autonomía financiera y su capacidad de implementar políticas públicas.

En este sentido, es inaplazable lograr: (1) un ajuste fiscal duradero; (2) reformas económicas orientadas al mercado que, acompañadas de una política industrial y tecnológica, garanticen la competencia interna y produzcan las condiciones para enfrentar la competencia internacional; (3) la reforma de la seguridad social; (4) la renovación de los instrumentos de política social, proporcionando mayor alcance y calidad en los servicios sociales; y (5) la reforma del aparato del Estado, con vistas a incrementar su “governabilidad” o sea, su capacidad de implementar en forma eficiente las políticas públicas.

Corresponde a los ministerios del área económica, particularmente los de Hacienda y Planificación, proponer opciones con vistas a la solución de la crisis fiscal. A los ministerios sectoriales compete retomar las políticas públicas, en consonancia con los nuevos principios del desarrollo económico y social. A los ministerios de Administración Federal y de Reforma del Estado corresponde establecer las condiciones para que el gobierno pueda incrementar su gobernabilidad. Para ello su misión específica es la de orientar e instrumentar la reforma del aparato del Estado, en los términos definidos por la Presidencia a través de este Plan Director.

Se entiende por aparato del Estado la administración pública en su sentido más amplio, es decir, la estructura organizativa del Estado, en sus tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y tres niveles (Gobierno Federal, estados-miembros y municipios). El aparato del Estado está constituido por el gobierno, es decir, por la cúpula dirigente en los tres Poderes, por un cuerpo de funcionarios y por las Fuerzas Armadas. El Estado, a su vez, abarca más que la estructura, porque comprende adicionalmente el sistema constitucional-legal, por el cual se rige la población dentro de los límites de su territorio. El Estado es la organización burocrática que tiene el monopolio de la violencia legal, es la estructura que tiene el poder de legislar y tributar a la población de un determinado territorio.

Estos conceptos permiten distinguir la reforma del Estado de la reforma del aparato del Estado. La reforma del Estado es un proyecto amplio que se refiere a varias áreas del gobierno y aun al conjunto de la sociedad brasileña, mientras que la reforma del aparato del Estado tiene un alcance más limitado: se dirige a lograr una administración pública más eficiente y más volcada hacia la ciudadanía. Este Plan Director focaliza su atención en la administración pública federal, pero muchas de sus directrices y propuestas también pueden ser aplicadas a nivel estatal y municipal.

La reforma del Estado debe ser entendida dentro del contexto de redefinición del papel del Estado, que deja de ser responsable directo en el desarrollo económico y social por la vía de producción de bienes y servicios, para fortalecerse en su función de promotor y regulador del desarrollo. En el plano económico, el Estado es esencialmente un instrumento de transferencias de rentas, que se hace necesario dada la existencia de bienes públicos y de economías externas, que limitan la capacidad de asignación de los recursos del mercado. Para realizar esa función redistribuidora o reasignadora, el Estado recauda impuestos y los destina a los objetivos clásicos de garantizar el orden interno y la seguridad externa, a los objetivos sociales de lograr mayor justicia e igualdad y a los objetivos económicos de lograr estabilización y desarrollo. Para alcanzar estos dos últimos objetivos, que se han convertido en centrales en este siglo, el Estado se ha inclinado por asumir funciones directas para su ejecución. Las distorsiones e ineficiencias resultantes, han dejado claro que reformar el Estado significa transferir al sector privado las actividades que puedan ser controladas por el mercado. De allí la generalización de los procesos de privatización de las empresas estatales. En este plano, no obstante, resaltaremos otro proceso muy importante, aunque no esté tan claro: la descentralización hacia el sector público no-estatal de la ejecución de servicios que no implican un ejercicio de poder del Estado, pero que debe ser subsidiado por éste, como es el caso de la educación, la salud, la cultura y la investigación científica. Llamaremos a este caso proceso de “publicización”.

La reforma del Estado comprende múltiples aspectos. El ajuste fiscal devuelve al Estado la capacidad de definir e implementar políticas públicas. A través de la liberación del comercio, el Estado abandona la estrategia proteccionista de sustitución de importaciones. El programa de privatizaciones refleja la concientización de la gravedad de la crisis fiscal y de la limitante correlacionada que es la capacidad del Estado para promover el ahorro forzado a través de las empresas estatales. Este programa transfiere al sector privado la tarea de producción que, en principio, este sector realiza de forma más eficiente. Finalmente, gracias a un programa de “publicización”, se transfiere al sector público no-estatal la producción de servicios competitivos o no exclusivos del Estado, estableciéndose un sistema de sociedad entre Estado y sociedad para su financiamiento y control.

De este modo, el Estado abandona su papel de ejecutor o prestador directo de servicios, y se mantiene como regulador, proveedor o promotor de éstos, principalmente en los servicios sociales como educación y salud, esenciales para el desarrollo, en la medida que requieren inversiones en capital humano, y para la democracia, en la medida que promueve a los ciudadanos, y una distribución de rentas más justa, la cual el mercado es incapaz de garantizar, dada la oferta muy superior a la demanda, de mano de obra no especializada. Como promotor de esos servicios, el Estado continuará subsidiándolos, buscando al mismo tiempo el control social directo y la participación de la sociedad.

En esta nueva perspectiva, se busca fortalecer las funciones de regulación y coordinación del Estado, particularmente a nivel federal, así como la progresiva descentralización vertical, para los niveles estatales y municipales, de las funciones ejecutivas en el campo de prestación de servicios sociales y de infraestructura.

Considerando esta tendencia, se pretende reforzar la gobernabilidad -la capacidad de gobierno del Estado- pasando por una transición programada desde una administración pública burocrática, rígida e ineficiente, volcada hacia sí misma y para control interno, hacia una administración pública gerencial, flexible y eficiente, volcada a la atención de la ciudadanía. El gobierno brasileño no carece de “gobernabilidad”, es decir, de poder para gobernar dada su legitimidad democrática y el apoyo con que cuenta en la sociedad civil. Enfrenta, sin embargo, un problema de gobernabilidad en la medida en que su capacidad de implementar políticas públicas está limitada por la rigidez y la ineficiencia de la maquinaria administrativa.

2. LAS TRES FORMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Una segunda razón convirtió en imperativa la reforma del aparato del Estado en los años 90. Ella no sólo constituyó una respuesta a la crisis generalizada del Estado, sino que también ha sido caracterizada como una manera de defender el Estado en cuanto res pública, en cuanto cosa pública, en cuanto patrimonio que, siendo público, es de todos y para

todos.

La defensa de la cosa pública viene siendo realizada en las democracias modernas, en dos distintos niveles: el nivel político y el administrativo. En el nivel político tenemos las instituciones fundamentales de la democracia, a través de las cuales se defienden no solamente los derechos individuales y sociales de los ciudadanos, sino también los “derechos públicos” en relación a la participación igualitaria en la cosa pública. Las elecciones libres y la libertad de pensamiento y de expresión, son formas de defender al ciudadano y la cosa pública. La manifestación de los derechos públicos respecto a un patrimonio de todos es un paso que actualmente se está tomando en todo el mundo. La denuncia de la “privatización” del Estado por la izquierda corresponde a la denuncia de la derecha de que el Estado y la sociedad están siendo víctimas de la práctica generalizada del rent seeking, de la búsqueda de rentas o ventajas extramercados para grupos determinados, a través del control del Estado. En el plano democrático la práctica cada vez más frecuente de la participación y control directo de la administración pública por los ciudadanos, principalmente a nivel local, es una nueva forma de defender la cosa pública.

En el plano administrativo, la administración pública burocrática surgió en el siglo pasado conjuntamente con el Estado liberal, precisamente como una forma de defender la cosa pública contra el patrimonialismo. En la medida que el Estado asumía la responsabilidad de los derechos sociales y crecía en tamaño, se fue dando cuenta que los costos de esa defensa podrían ser más elevados que los beneficios del control. Por consiguiente, en este siglo las prácticas burocráticas han sido sustituidas por un nuevo tipo de administración: la administración gerencial.

La reforma del aparato del Estado no puede ser concebida fuera de la perspectiva de la redefinición del papel del Estado y por lo tanto presupone un reconocimiento previo de las modificaciones observadas en sus atribuciones a través del tiempo. De esta forma, partiendo de una perspectiva histórica, verificamos que la administración pública -cuyos principios y características no deben ser confundidos con las de la administración de las empresas privadas- evolucionó a través de tres modelos básicos: la administración pública patrimonialista, la burocrática y la gerencial. Estas tres formas ocurren en el tiempo sin que cualquiera de ellas sea enteramente abandonada.

Administración pública patrimonialista - En el patrimonialismo, la estructura del Estado funciona como una extensión del poder del soberano, y sus auxiliares y servidores poseen status de nobleza real. Los cargos son considerados prebendas. La res publica no está diferenciada de la res principis. En consecuencia, la corrupción y el nepotismo son inherentes a este tipo de administración. A partir del momento en que el capitalismo y la democracia llegan a ser dominantes, el mercado y la sociedad civil comienzan a distinguirse del Estado. En este nuevo momento histórico, la administración patrimonialista actúa como un cáncer inaceptable.

Administración burocrática - Surge en la segunda mitad del siglo XIX, en la época del Estado liberal, como una forma de combatir la corrupción y el nepotismo patrimonialista. Entre los principios orientadores de su desarrollo figuran la profesionalización, la idea de hacer carrera, la jerarquía funcional, la impersonalidad, el formalismo, en síntesis, el poder racional legal. Los controles administrativos buscando evitar la corrupción y el nepotismo son siempre a priori, partiendo de una desconfianza básica hacia los administradores públicos y hacia los ciudadanos que les formulan demandas. Por eso son siempre necesarios los controles rígidos de los procesos, como por ejemplo en la administración del personal en las compras y en la atención al público.

Por otro lado, el control como garantía del poder del Estado, se transforma en la razón de ser del funcionario. En consecuencia, el Estado se vuelca hacia sí mismo, perdiendo la noción de su misión básica de servir a la sociedad. La calidad fundamental de la administración pública burocrática es la efectividad en controlar los abusos; su defecto, la ineficiencia, la autoreferencia, la incapacidad de volcarse hacia el servicio de los ciudadanos como clientes. Mientras tanto, este defecto no se reveló determinante cuando surgió la administración pública burocrática, porque los servicios del Estado eran muy reducidos. El Estado se limitaba a mantener el orden, administrar la justicia, garantizar los contratos y la propiedad.

Administración pública gerencial - Emerge en la segunda mitad del siglo XX como respuesta, por un lado, a la expansión de las funciones económicas y sociales del Estado y por otro, al desarrollo tecnológico y a la globalización de la economía mundial, una vez que ambos revelaron los problemas asociados a la adopción del modelo anterior. La eficiencia de la administración pública -la necesidad de reducir costos e incrementar la calidad de servicios, teniendo el

ciudadano como beneficiario- se vuelve entonces esencial. La reforma de la estructura del Estado pasa a ser orientada predominantemente por los valores de eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos y en el desarrollo de una cultura gerencial en las organizaciones.

La administración pública gerencial constituye un avance, y hasta cierto punto un rompimiento con la administración pública burocrática. Esto, sin embargo, no significa que niegue todos sus principios. Por el contrario, la administración pública gerencial se apoya en la anterior, de la cual conserva, aunque flexibilizados, algunos de sus principios fundamentales: la admisión según rígidos criterios de mérito, la existencia de un sistema estructurado y universal de remuneración, las carreras administrativas, la evaluación constante del desempeño y el entrenamiento sistemático. La diferencia fundamental está en la forma de control, que deja de basarse en los procesos para concentrarse en los resultados, y no en la rigurosa profesionalización de la administración pública, que se adhiere a un principio fundamental.

En la administración pública gerencial la estrategia se vuelca: (1) en la definición precisa de los objetivos que el administrador público deberá alcanzar con un todo; (2) en la garantía de la autonomía del administrador en la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros que le hayan sido puestos a disposición para que pudiera lograr los objetivos contratados; y (3) en el control o recuperación a posteriori de los resultados. Adicionalmente, se practica la competencia administrada en el interior del propio Estado, cuando hay la posibilidad de establecer la competencia entre unidades internas. En el plano de la estructura organizacional, la descentralización y la reducción de los niveles jerárquicos se vuelven esenciales. En suma, se afirma que la administración pública debe ser permeable a la mayor participación de los agentes privados y/o de las organizaciones de la sociedad civil, trasladando el énfasis de los procedimientos (medios) a los resultados (fines).

La administración pública gerencial se inspira en la administración de empresas, pero no debe confundirse con esta última. Mientras, por una parte, la receta de las empresas defiende los pagos que los clientes hacen libremente en la compra de sus productos y servicios, por otra parte, la receta del Estado deriva de impuestos, es decir, de contribuciones obligatorias, sin contraprestación directa. El mercado controla la administración de empresas y la sociedad -por medio de políticos electos- controla la administración pública. La administración de empresas está volcada hacia el lucro privado, hacia la maximización de los intereses de los accionistas, esperando que a través del mercado el interés colectivo sea atendido; la administración pública gerencial, en cambio, está volcada explícita y directamente hacia el interés público.

En este último punto, así como en muchos otros (profesionalismo, impersonalidad), la administración pública gerencial no se diferencia de la administración pública burocrática. En la burocrática pública clásica existe una noción muy clara y fuerte del interés público. La diferencia todavía está en el entendimiento de lo que significa interés público, lo cual no debe confundirse con el interés del propio Estado. Para la administración pública burocrática, el interés público es frecuentemente identificado con la afirmación de poder del Estado. Al acatar este principio, los administradores públicos terminan por dirigir una parte sustancial de las actividades y los recursos del Estado a atender las necesidades de la propia burocracia, identificada con el poder del Estado. El contenido de las políticas públicas queda relegado a un segundo plano. La administración pública gerencial niega esa visión del interés público, relacionándolo con el interés de la colectividad y no con el del aparato del Estado.

La administración pública gerencial ve al ciudadano como contribuyente de impuestos y cliente de sus servicios. Los resultados de la acción del Estado son considerados buenos, no porque los procesos administrativos estén bajo control y sean seguros, como lo quiere la administración pública burocrática, sino porque las necesidades del ciudadano -cliente- están siendo atendidas.

El paradigma gerencial contemporáneo, basado en los principios de confianza y de la descentralización de decisiones, exige formas flexibles de gestión, horizontalización de estructuras, descentralización de funciones, incentivos a la creatividad. Se contraponen a la ideología del formalismo y del rigor técnico de la burocracia tradicional. A la evaluación sistemática, la recompensa del desempeño, y la capacitación permanente, que ya eran características de la buena administración burocrática, se añaden los principios de orientación hacia el ciudadano -cliente- del control a través de los resultados y de la intervención administrativa.

En los actuales momentos, una visión realista de la reconstrucción del aparato del Estado sobre bases gerenciales debe

tomar en cuenta la necesidad de equilibrar las asimetrías ocurridas por la persistencia de los aspectos patrimoniales en la administración contemporánea, así como de los excesos formales y los anacronismos del modelo burocrático tradicional. Para ello, es fundamental tener clara la dinámica de la administración racional -legal o burocrática-. No se trata simplemente de eliminarla, sino de considerar los aspectos en que ha sido superada, así como las características que siguen siendo válidas como formas de garantizar la efectividad en la administración pública.

El modelo gerencial se hizo realidad en el mundo desarrollado cuando, a través de la definición clara de objetivos, en cada unidad de administración, de descentralización, de cambio de estructuras organizacionales y de adopción de valores y comportamientos modernos en el interior del Estado, este se reveló más capacitado para promover el aumento en la calidad y eficiencia de los servicios sociales prestados por el sector público. La reforma del aparato del Estado en Brasil, significará fundamentalmente la introducción en la administración pública de la cultura y técnicas gerenciales modernas.

3. RESEÑA HISTORICA.

3.1. La reforma del DASP.

En Brasil, el modelo de administración burocrática emerge a partir de los años 30. Surge en el marco de la aceleración de la industrialización brasileña, cuando el Estado asume el papel decisivo de intervenir fuertemente en el sector productivo de bienes y servicios. A partir de la reforma emprendida en el gobierno de Vargas por Mauricio Nabuco y Luiz Simoes Lopes, la administración pública sufre un proceso de racionalización que se tradujo en la creación de las primeras carreras burocráticas y en la adopción de los concursos como forma de acceso al servicio público. La implantación de la administración pública burocrática es una consecuencia clara del surgimiento de un capitalismo moderno en el país.

El Departamento Administrativo de Servicio Público -DASP- fue creado en 1936, con el objetivo de realizar la modernización administrativa. En un principio, la administración pública sufrió la influencia de la teoría de administración científica de Taylor, tendiendo a la racionalización mediante la simplificación, el empadronamiento y la adquisición racional de materiales, revisión de estructuras y aplicación de métodos en la definición de procedimientos. En este lapso, se observó el establecimiento de la función presupuestaria como actividad formal y permanentemente vinculada a la planificación.

Con respecto a la administración de recursos humanos, el DASP representó la tentativa de formar la burocracia siguiendo los moldes weberianos y basándose en el principio del mérito profesional. Entre tanto, aunque se valorizaron instrumentos importantes de la época, tales como la institución del concurso público y el entrenamiento, no se llegó a adoptar consistentemente una política de recursos humanos que respondiese a las necesidades del Estado. El patrimonialismo (contra el cual surgió la administración pública burocrática), aunque en proceso de transformación, mantenía todavía su propia fuerza en el cuadro político brasileño. El coronelismo daba lugar al clientelismo y al fisiologismo.

3.2. Rumbo a la administración gerencial.

Teniendo en cuenta las inconveniencias del modelo, la administración burocrática implantada a partir de 1930 sufrió sucesivas tentativas de reforma. No obstante, las experiencias se caracterizaron en algunos casos, por el énfasis en la extinción y creación de organismos, y en otros, por la creación de estructuras paralelas tratando de alterar la rigidez burocrática. En la propia área de la reforma administrativa, esta última práctica fue adoptada en el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961), mediante la creación de comisiones especiales, como la Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos, objetivando la realización de estudios para la simplificación de los procesos administrativos y reformas ministeriales, y la Comisión de Simplificación Burocrática, que buscaba la elaboración de proyectos dirigidos hacia las reformas globales y la descentralización de los servicios.

La reforma operada en 1967 por el Decreto-Ley 200, constituye un hito en la tentativa de superar la rigidez burocrática, siendo considerada como el primer momento de la administración gerencial en Brasil. Mediante el referido decreto-ley, se realizó la transferencia de actividades para los organismos descentralizados, fundaciones, empresas públicas y sociedades de economía mixta, con el fin de lograr un mayor dinamismo operativo por medio de la descentralización

funcional. Se instituyeron como principios de racionalidad administrativa la planificación y el presupuesto, el descongestionamiento de las jefaturas ejecutivas superiores (desconcentración/descentralización), la tentativa de reunir competencia e información en el proceso decisorio, la sistematización, la coordinación y el control.

El paradigma gerencial de la época, compatible con el monopolio estatal en el área productiva de bienes y servicios, orientó la expansión de la administración descentralizada, en una tentativa de “flexibilizar la administración” con el objetivo de atribuir mayor operabilidad en las actividades económicas del Estado.

Mientras tanto, las reformas operadas por el Decreto-Ley 200/67 no desencadenaron cambios en el ámbito de la administración burocrática central, permitiendo la coexistencia de núcleos con eficiencia y competencia en la administración descentralizada y formas arcaicas e ineficientes en el plano de la administración central. En verdad el núcleo burocrático fue debilitado indebidamente por una estrategia oportunista del régimen militar, que no desarrolló carreras de administradores públicos de alto nivel, prefiriendo por el contrario, contratar los escalones superiores de la administración a través de las empresas estatales.

A mediados de los años 70, una nueva iniciativa moderna de administración pública tuvo su inicio con la creación de SEMOR -Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa-. Se reunió a su alrededor un grupo de jóvenes administradores públicos, muchos de ellos con formación de post-grado en el exterior, el cual buscó implantar las nuevas técnicas de gestión, y particularmente de administración de recursos humanos, en la administración pública federal.

En el inicio de los años 80 se registró un nuevo intento de reformar la burocracia y de orientarla en la dirección de la administración pública gerencial, con la creación del Ministerio de la Desburocratización y del Programa Nacional de Desburocratización - PrND- cuyos objetivos eran la revitalización y la agilización de las organizaciones del Estado, la descentralización de la autoridad, el mejoramiento y la simplificación de los procesos administrativos y la promoción de la eficiencia. Las acciones del PrND se crearon inicialmente para combatir la burocratización de los procedimientos. Posteriormente, se dirigieron hacia el desarrollo del Programa Nacional de Desestatización, en un esfuerzo por contener los excesos de la expansión descentralizada, estimulada por el Decreto-Ley 200/67.

3.3. El retroceso de 1988.

Las acciones dirigidas a una administración pública gerencial fueron paralizadas en la transición democrática de 1985 que, aunque representase una gran victoria democrática, tuvo como uno de sus costos más sorprendentes la parcelación de los cargos públicos de la administración descentralizada y la delegación de los ministerios en los estados para los políticos de los partidos victoriosos. Surgió entonces un nuevo populismo patrimonialista en el país. Por otra parte, la alta burocracia pasaba a ser acusada, principalmente por las fuerzas conservadoras, de ser la culpable de la crisis del Estado, en la medida que favorecía su crecimiento excesivo.

La conjunción de esos dos factores condujo, en la Constitución de 1988, a un retroceso burocrático sin precedentes. Sin que hubiese mayor debate público, el Congreso Constituyente promovió un sorprendente endurecimiento de la estructura estatal, al aplicar a los servicios del Estado y a las propias empresas estatales, prácticamente las mismas reglas burocráticas rígidas adoptadas en el núcleo estratégico del Estado. La nueva Constitución determinó la pérdida de la autonomía del Poder Ejecutivo para tratar la estructuración de los organismos públicos, instituyó la obligación del régimen jurídico único para los funcionarios públicos del gobierno federal, los estados-miembros y los municipios, y privó a la administración descentralizada de su flexibilidad operacional, al atribuir a las fundaciones y organismos públicos descentralizados normas de funcionamiento idénticas a las que rigen la administración central.

Este retroceso burocrático fue en parte una reacción al clientelismo que dominó el país en aquellos años. Fue también una consecuencia de una actitud defensiva de la alta burocracia que, sintiéndose injustamente acusada, decidió defenderse en forma irracional.

El retroceso burocrático no puede ser atribuido a un supuesto fracaso de la descentralización y de la flexibilización de la administración pública que el Decreto-Ley 200 habría promovido. Aunque algunos abusos hayan sido cometidos en su nombre, sea en términos de excesiva autonomía para las empresas estatales, sea en términos de uso patrimonialista de organismos descentralizados y fundaciones (donde no había la exigencia de proceso selectivo público para la admisión de

personal), no es correcto afirmar que tales distorsiones pudieran ser las causas del mismo. Aunque la transición democrática ocurrió en Brasil en medio de una crisis del Estado, esta última fue equivocadamente identificada por las fuerzas democráticas como un resultado, entre otros, del proceso de descentralización que el régimen militar procuró implantar. Por otro lado, la transición democrática fue acompañada por una amplia campaña contra la estatización, que llevó a los congresistas a aumentar los controles burocráticos sobre las empresas estatales y a establecer normas rígidas para la creación de nuevas empresas públicas y subsidiarias de las ya existentes.

Al final, se generaron dos resultados: por un lado, se abandonó el camino hacia una administración pública gerencial y la reafirmación de ideales de la administración pública burocrática clásica; por otro lado, dada la injerencia patrimonialista en el proceso, se instituyeron una serie de privilegios, que no encajaban en la propia administración pública burocrática. Como ejemplos, tenemos la rígida estabilidad para todos los empleados civiles, directamente relacionada con la generalización del régimen estatal en la administración central y en las fundaciones y organismos descentralizados, la jubilación con prestaciones integrales sin correlación con el tiempo de servicio o con la contribución del servidor público.

Todos estos hechos contribuyeron al desprestigio de la administración pública brasileña, no obstante el hecho de que los administradores públicos brasileños eran mayoritariamente competentes, honestos y tenían espíritu de servicio. Estas cualidades demostradas desde los años 30, cuando la administración pública profesional fue implantada en Brasil, fueron un factor decisivo en el papel estratégico que el Estado utilizó en el desarrollo económico brasileño. La implantación de la industria base en los años 40 y 50, el ajuste en los años 60, el desarrollo de la infraestructura y la instalación de bienes de capital, en los años 70, de nuevo el ajuste y la reforma financiera, en los años 80, y la liberalización comercial en los años 90, no habrían sido posibles sin la competencia y la capacidad de servicio público de la burocracia brasileña.

Las distorsiones provocadas por la nueva Constitución se hicieron sentir de inmediato. En el gobierno de Collor, no obstante, la respuesta a ellas fue equivocada y solamente vino a agravar los problemas existentes, preocupándose por destruir en vez de construir. El gobierno de Itamar Franco buscó, esencialmente, mejorar los salarios de los empleados, los cuales habían sido reducidos por el gobierno anterior. El discurso de la reforma administrativa asume una nueva dimensión a partir de 1994, cuando la campaña presidencial introduce la perspectiva del cambio organizacional y cultural en la administración pública en el sentido de una administración gerencial.

4. DIAGNOSTICO

Como resultado del retroceso burocrático de 1988, hubo un encarecimiento significativo en el costo de la maquinaria administrativa, no solamente en relación con los gastos de personal sino también en bienes y servicios, y un enorme aumento en la ineficiencia de los servicios públicos. Los datos de los Cuadros 1 y 2 confirman claramente esta tendencia post-Constitución. A pesar de la considerable disminución en el número de servidores civiles activos en el Poder Ejecutivo Federal, que cayó de 713 mil en 1989 a 580 mil en 1995 (Cuadro 1), la participación del presupuesto de pagos del Gobierno Federal en el PIB no se redujo; en realidad, aumentó, pasando de 2,89 por ciento entre 1980-1987 a 3,17 por ciento del PIB en el promedio del período 1988-1994 (Cuadro 2). El incremento de los gastos fue aun mucho más acentuado en los estados y municipios, los cuales pasaron a recibir la mayor parte de la recaudación tributaria.

El aumento de gastos de personal fue menor en la administración federal porque la necesidad de un ajuste fiscal, sumada a la reducción relativa de su participación en el ingreso tributario, llevó a la suspensión de casi todos los concursos públicos y por lo tanto, a una disminución en el número de empleados activos, ya que los funcionarios jubilados no eran sustituidos. En realidad, lo que ha ocurrido a lo largo de los últimos años es un cambio en el perfil del empleado. Hay un creciente número de inactivos en detrimento del total de activos.

El contingente de empleados activos del Poder Ejecutivo -considerando los civiles de la administración central, organismos descentralizados, fundaciones, empresas públicas, sociedades de economía mixta y extraterritoriales- registró un declive en los últimos años. En 1988, había 1.444.000 empleados activos. Al final de 1994, se contaban 1.197.000 funcionarios. No disponemos de la evolución histórica del número de funcionarios de los demás poderes, pero su participación en el total es bien reducida.

Dada la reducción del número de funcionarios, no se puede exagerar sobre los cuadros del Gobierno Federal. Existen

áreas con un número concentrado e innecesario de funcionarios y otras que presentan déficit, como es el caso de las actividades finales en los sectores salud y educación.

No obstante, tenemos que asociar este análisis al proceso de descentralización de funciones entre los niveles del gobierno, en el ámbito del Estado, y de éste con el sector público no estatal. La composición de la fuerza del trabajo en el sector público en 1992 (que no debe haber sufrido alteraciones sustanciales hasta el presente), en lo que se refiere a su distribución entre las tres esferas del gobierno, muestra que los estados empleaban prácticamente la suma (49%) que empleaban los municipios (26%) y el gobierno federal el (25%). Este perfil de distribución, que demuestra una clara concentración en el nivel estatal, se revela al principio incoherente en la municipalización de la ejecución de servicios, según lo dispuesto en el texto constitucional.

4.1. Preguntas básicas.

El diagnóstico de la administración pública brasileña implica responder algunas preguntas básicas:

- (1) ¿Debe el Estado continuar realizando las mismas actividades? ¿Pueden eliminarse algunas de ellas? ¿Deben ser transferidas del Gobierno Federal a los estados o a los municipios? ¿O deben ser transferidas al sector público no estatal? ¿O al sector privado?
- (2) Por otro lado, dadas las nuevas funciones, más reguladoras que ejecutoras, ¿debe el Estado crear nuevas instituciones?
- (3) ¿El Estado necesita el contingente de funcionarios existente para ejercer sus funciones? ¿Es satisfactoria la calidad y la motivación de los empleados? ¿Se dispone de una política de recursos humanos adecuada?
- (4) ¿Operan las organizaciones públicas con calidad y eficiencia? ¿Sus servicios se dirigen prioritariamente hacia la atención del ciudadano, considerado cliente, o se orientan más bien hacia el simple control del propio Estado?

Para contestar a estas preguntas será necesario un trabajo amplio y permanente de evaluación del sector público brasileño. Este trabajo fue realizado en parte en el gobierno de transición, cuando dos ministerios fueron eliminados y diversos organismos reestructurados o creados. Sin embargo, está claro que todavía queda mucho por hacer. En realidad, lo que se está iniciando es una amplia reforma administrativa, cuyas directrices son establecidas en el presente Plan Director.

En nuestro esfuerzo por diagnosticar la administración pública brasileña, centraremos la atención, por un lado, en las condiciones del mercado de trabajo y la política de recursos humanos, y por el otro, en la distinción de los problemas en tres dimensiones: (1) la dimensión institucional-legal, relacionada con los obstáculos de orden legal que impiden alcanzar una mayor eficiencia en el aparato del Estado; (2) la dimensión cultural, definida por la coexistencia de valores patrimoniales y principalmente burocráticos con los nuevos valores gerenciales y modernos en la administración pública brasileña; y (3) la dimensión gerencial, asociada a las prácticas administrativas. Las tres dimensiones están interrelacionadas. Hay una tendencia a subordinar la tercera a favor de la primera, cuando se afirma que es imposible implantar cualquier reforma en el área de gestión, mientras no sean modificadas las instituciones, con base en la Constitución Federal. Claro está que esta visión es falsa. A pesar de las dificultades, es posible promover el cambio de la cultura administrativa y reformar la dimensión de la gestión del Estado, mientras se va modificando el sistema legal.

4.2. Dimensión institucional y legal.

En la historia brasileña, se registran movimientos de reforma administrativa identificados con la fusión, eliminación y creación de organismos. Estos cambios, que revelan una gran inestabilidad del organigrama gubernamental, no evitaron el mantenimiento de estructuras obsoletas, pesadas y jerárquicas, poco dinámicas y excesivamente costosas, sobre todo debido a la tendencia centralizadora y a la superposición de organismos y de funciones.

En 1988, en un esfuerzo por impedir arbitrajes y fortalecer las instituciones democráticas, la Constitución, reforzada por el artículo 48, inciso XI, retiró la exclusiva competencia del Poder Ejecutivo, para actuar en la organización de la

administración pública en lo tocante a la estructuración de los organismos públicos. Este hecho creó serios obstáculos en la modernización de las organizaciones del Estado, sin impedir que el cambio de las estructuras continuase sometido a criterios políticos indeseables.

Buscando una mayor racionalización en el uso de los recursos, la Constitución de 1988 aseguró, como principio administrativo, la descentralización en la ejecución de los servicios sociales y de la infraestructura, así como de los recursos presupuestarios para los estados y municipios. En consecuencia, estos últimos aumentaron su participación en la distribución de la carga tributaria. Entre tanto, los avances en el sentido de conceder mayor autonomía en la ejecución de los servicios y de favorecer las unidades subnacionales caminaban lentamente, menos por falta de definición legal del problema, y más por la creencia arraigada en la cultura política brasileña, en que el Gobierno Federal promueve directamente el desarrollo social del país. Esta creencia se contradice con la profunda tradición municipalista brasileña, que viene de la época colonial, y que poco a poco se abandona, en la medida en que los municipios, mejor dotados de recursos financieros, asumen crecientes responsabilidades en el área social.

El modelo burocrático tradicional, privilegiado por la Constitución de 1988 y por todo el sistema del derecho administrativo brasileño, está basado en el formalismo, en el exceso de normas y en la rigidez de los procedimientos. Con el pretexto de garantizar la impersonalidad, se dificulta la transparencia administrativa, inhibiéndose de este modo el control social. La excesiva reglamentación se expresa en el énfasis de normas y procesos, y sucede en perjuicio de los resultados.

La rigidez de la estabilidad asegurada a los servidores públicos civiles impide la adecuación de los cuadros de funcionarios a las necesidades reales del servicio, y dificulta el logro del trabajo. De la misma forma, la transformación del concurso público -cuya exigencia generalizada en la administración pública representó el gran avance de la Constitución de 1988- en una especie de tabú, dificulta la posibilidad de intercambiar los funcionarios entre cargos de naturaleza semejante. Por otro lado, las exigencias excesivas de controles en el proceso de compra y la minuciosidad de los presupuestos son ejemplos de esa perspectiva burocrática implantada en la ley brasileña, que dificulta enormemente el buen funcionamiento de la administración pública. Se destaca la deficiencia de sistemas de información y la inexistencia de indicadores claros de desempeño de los diversos organismos de administración central y descentralizada.

4.3. Recursos humanos.

La legislación brasileña refleja la ausencia de una política de recursos humanos cónsona con las necesidades del aparato del Estado. Es, en principio, el aspecto de la administración pública más vulnerable a los efectos de la crisis fiscal y de la política de ajuste.

La legislación que regula las relaciones de trabajo en el sector público es inadecuada, por su carácter protector e inhibitor del espíritu emprendedor. Son ejemplos inmediatos de este cuadro la aplicación indiscriminada de la estabilidad para el conjunto de los empleados públicos civiles sometidos al régimen de cargo público y de criterios rígidos de selección y contratación de personal que impiden el reclutamiento directo en el mercado y va en detrimento del estímulo de la competencia.

Se enumeran algunos equívocos de la Constitución de 1988 en el campo de la administración de los recursos humanos. Al institucionalizar el Régimen Jurídico Único se inició el proceso de uniformización en el tratamiento de todos los empleados de la administración central y descentralizada. Se limitó el ingreso al concurso público, permitiendo el uso de otras formas de selección que harían más flexible el reclutamiento de personal sin retomar el clientelismo patrimonial (por ejemplo, el proceso selectivo público para funcionarios contratados, que no formen parte de las carreras exclusivas del Estado).

Los concursos públicos, por otro lado, se realizan sin ninguna regularidad y la evaluación periódica de la necesidad de cuadros, hecho que lleva a la admisión de un contingente excesivo de candidatos en un sólo momento, seguida de largos períodos sin una nueva selección, lo que hace que la creación de verdaderas carreras no sea viable.

A pesar de eso, la extensión del régimen estatutario a todos los empleados civiles ampliando el número de empleados estables, no sólo encareció enormemente los costos de la maquinaria administrativa sino que también llevó a muchos

funcionarios a no valorizar su cargo, en la medida que dejaba de ser relevante la distinción entre eficiencia e ineficiencia. En vista de que los incentivos positivos también son limitados -dadas las dificultades de establecer gratificaciones por su desempeño y el hecho que la “amplitud” de las carreras (distancia porcentual entre la menor y la mayor remuneración) fue violentamente reducida, en la mayoría de los casos no superando el 20 por ciento- los administradores públicos fueron despojados de los instrumentos para motivar a sus funcionarios, a excepción de las gratificaciones por la ocupación de cargos en comisión (DAS). La reducción de la “amplitud” en las remuneraciones en las carreras, inclusive de algunas muy recientes como la de analistas del tesoro, analistas de presupuesto y administradores, en realidad redujo las mismas a meros cargos, al eliminar una de las características típicas de las carreras, como es el estímulo del ascenso a lo largo del tiempo.

Desde el punto de vista de los cuadros técnicos, gerenciales y operacionales, se observa que la administración de recursos humanos carece de un sistema de incentivos para el profesional, siendo patente la ausencia de una política orgánica de formación y capacitación permanente y una remuneración combinada con la valorización del ejercicio de la función pública.

El perfil de la distribución de los empleados de carrera presenta serias distorsiones. Cerca del 47 por ciento del total de funcionarios civiles estatales, están agrupados fuera de las carreras específicas, sin definición de atribuciones, con asignaciones en el Plan de Cargos y Carreras (PCC). Resalta una concentración de personal en los niveles operacionales, siendo bastante reducido el cuadro técnico representante de la inteligencia del Estado.

Las carreras de Diplomacia, el Magisterio y las Fuerzas Armadas son las únicas que se consideran que poseen una amplitud entre el piso y el techo salarial (entre la menor y la mayor remuneración) que estimula al empleado a buscar el ascenso funcional y posibilita la práctica de políticas de promoción basadas en evaluaciones de desempeño, según podemos observar en el Cuadro 3. Otras carreras como las de los Procuradores, la Policía Federal, Receta Federal, Finanzas, Control, Presupuesto y Administradores, tienen alguna estructuración, pero su amplitud de remuneración es poca.

La administración pública brasileña, aunque esté marcada por la cultura burocrática y regida por el principio del mérito profesional, no se llegó a consolidar en el conjunto como una burocracia profesional según los moldes weberianos. Se formaron grupos de reconocida competencia, como es el caso de las carreras ya descritas, así como en áreas de administración descentralizada, pero los concursos jamás fueron constantes y el valor de su remuneración real varió intensamente en función de las políticas salariales inestables. Los instrumentos de selección, evaluación, promoción y entrenamiento que dieron el soporte a ese modelo ya fueron superados.

Aunque es posible interpretar que la Constitución de 1988 y el Régimen Jurídico Único originalmente hayan tratado de preservar la administración, evitando utilizar la política de los cargos y de promover la valorización a través de la protección al empleado, lo que se observa en realidad es que contribuyeron a restringir la capacidad operacional del gobierno, al dificultar la adopción de mecanismos de gestión de recursos humanos que se basen en los principios de valorización del efectivo desempeño profesional que sean eficaces en la búsqueda de una mejora en los resultados de las organizaciones y de la calidad de los servicios prestados.

4.4. El mercado de trabajo en el sector público.

Las condiciones del mercado de trabajo en el sector público también desempeñan un papel importante en la gestión de recursos humanos del Estado y, consecuentemente, en su propio proceso de modernización, en la medida en que pueden definir el grado de estímulo a profesionales que ingresan en este mercado con buena formación y entrenamiento y que, recién formados, prueben ser competentes. En este sentido, vamos a analizar la relación entre el comportamiento de la remuneración de los empleados, y hacer una comparación entre las estructuras salariales de los sectores público y privado.

4.4.1. Crisis fiscal y gastos de personal activo e inactivo.

La participación de los gastos de personal en la renta del Gobierno Federal presenta una tendencia histórica creciente. A partir del Cuadro 4, podemos observar que la participación de los gastos globales de personal en la renta disponible (que

corresponde al total recaudado bruto, descontando los incentivos fiscales y las transferencias legales y constitucionales) experimentó un aumento en esta década, relacionado con los valores observados en los años 80, lo cual en gran parte fue debido a la Constitución de 1988. A partir de 1990, se ha mantenido entre el 55 y el 60 por ciento.

Los datos del Cuadro 5 muestran el crecimiento de los gastos de personal del Gobierno Federal y la participación de personal activo e inactivo/pensionados en la misma. En estos gastos están incluidos los pagos a los empleados de la administración central, descentralizada, empresas públicas, sociedades de economía mixta e incluso las transferencias a estados y al Distrito Federal.

En el Cuadro 5 podemos observar con claridad una evolución proporcionalmente mayor de los gastos de inactivos que en los activos; fruto del aumento en el número de jubilados en los últimos años (entre el inicio de 1991 y junio de 1995, de aproximadamente 110.000 personas), que no fue acompañado de la contratación de nuevos activos, y del pago de rendimientos, en promedio de 8,3% superiores al valor del último salario del funcionario (quien se jubila después de haber cumplido el tiempo integral de servicio).

El número de funcionarios activos en la administración central y descentralizada (considerando los civiles del Poder Ejecutivo) alcanzaba en marzo pasado 580.035 personas (54,8% del total), mientras que el número de inactivos e instituidores de pensión (que generan las pensiones) alcanzaba a 478.181 (45,2% del total). La tendencia muestra que dada la edad media elevada de los activos (42 años), y mantenida la media anual del número de jubilaciones (aproximadamente 18.000, sin que se hayan incluido los períodos atípicos), en tres años el número de activos se igualará al de los inactivos.

Se estima que el 36% de los gastos de personal del Gobierno Federal serán dirigidos al pago de inactivos en 1995. Si no tomamos en cuenta los gastos esporádicos de vacaciones, 13o. salario, viáticos, indemnización de transporte y gastos de ejercicios anteriores (algunos de ellos típicos de los empleados activos), esta proporción se eleva al 45%.

Desde el punto de vista fiscal, la situación se tornará insostenible: el Gobierno Federal tendrá que incurrir en déficits crecientes, o ajustar todavía más los gastos de salario de los empleados en actividades de consumo e inversión para cubrir con el pago de las jubilaciones. Por lo tanto, la reforma del sistema de previsión del empleado público es un paso fundamental e imprescindible para resolver la crisis fiscal y la reforma del Estado.

Aparte del explosivo punto de vista fiscal, el sistema de previsión pública es hoy, desde el punto de vista social, un sistema injusto y desequilibrado, en la medida en que jubila al empleado cuando éste todavía posee plena capacidad para trabajar y paga una jubilación al funcionario muy por encima de la recibida en el sector privado, que no guarda correspondencia con su contribución. Todo esto, pagado por el contribuyente, una vez que se sabe que en Brasil, dado el peso de los impuestos indirectos, mientras más alto es el nivel de rentas, mayor es su proporción de impuestos.

Conforme podemos observar en el Cuadro 6, el beneficio medio del jubilado por el Gobierno Federal es 8,1 veces mayor que el beneficio del jubilado del INSS, mientras la contribución promedio del empleado público federal es 3,4 veces mayor que la de los asegurados en el INSS.

En el INSS, el trabajador recibe una jubilación promedio de 1,7 salarios mínimos, puesto que el 73% de los beneficiarios reciben rendimientos en la franja de un salario mínimo y el 90% en la franja de hasta 5 salarios mínimos. En cambio, los civiles inactivos del Poder Ejecutivo reciben en promedio 15 salarios mínimos, los del Legislativo 36 salarios mínimos y los del Judicial 38 salarios mínimos. En el INSS, los trabajadores más pobres se jubilan por edad, a los 62 años; en el servicio público, aquellos que cumplen íntegramente su tiempo de servicio dejan de trabajar, en promedio a los 56 años (sin considerar a los profesores, que se jubilan más temprano y ciertamente contribuyen para reducir el valor de este promedio; los profesores universitarios, por ejemplo, se jubilan con frecuencia antes de los 50 años, y en promedio 53 años).

Las personas que comienzan a servir al Estado a una edad relativamente avanzada, contribuyen durante un intervalo reducido al sistema de previsión del sector público. No obstante consiguen jubilarse con pagos integrales que, al final, acaban por ser 8,3 por ciento mayores que el último salario debido a una promoción adicional transitoria para la inactividad (para aquellos que cumplen su tiempo integral de servicio). Existe la posibilidad de contar el tiempo de

servicio doble en algunas situaciones, y los reajustes de salarios de activos (inclusive gratificaciones por productividad) son revisados para los desocupados. No hay necesariamente una relación entre el tiempo de servicio, de contribución y del valor de los beneficios.

A parte de ser un sistema injusto, cerca del 85% de su financiamiento recae sobre el Tesoro, debido al hecho que sólo los empleados han empezado a contribuir a su jubilación. En el INSS por cada R\$ 1 recaudado, se gasta aproximadamente R\$ 1,9 con beneficios; en el sector público, por cada R\$ 1 recaudado, se gasta R\$ 4,6 con beneficios.

4.4.2. Evolución de la remuneración de los empleados.

La política de remuneración de los empleados durante el gobierno de Collor fue marcada por una caída general de los niveles reales del salario, lo cual contribuyó a reducir los gastos de personal del Tesoro. Según se puede observar en el Cuadro 7, el salario de carreras seleccionadas sufrió una reducción significativa en comparación con el vigente antes de 1990 (tal comportamiento es semejante para los demás no incluidos en el cuadro). A partir de 1993, el gobierno logró recuperar los niveles salariales de los empleados, que actualmente se encuentran en una situación próxima a la de finales de los años 80.

4.4.3. Desequilibrios en las remuneraciones.

La característica fundamental del sistema remunerativo del Gobierno Federal es el desequilibrio. Un sistema burocrático de remuneración es un sistema en que todos los sueldos están organizados en una tabla única, constituida por 30 a 40 renglones. Las carreras se organizan en esa estructura de remuneraciones universales. Una carrera de nivel superior tendrá una mayor extensión y ocupará una franja superior de la tabla, una carrera operacional se situará en la parte inferior de la tabla. El Cuadro 7 nos ofrece una idea de esas distorsiones. Obsérvese la diferencia entre el PCC de nivel superior y la remuneración de las demás carreras del mismo nivel superior.

En Brasil no existe un sistema universal de empadronamiento y de remuneración de empleados, del tipo existente en los países desarrollados, donde la administración pública burocrática ha alcanzado pleno desarrollo. Mejor decimos que existe un Plan de Cargos y Carreras (PCC), que podría asumir ese papel, que se trata de una situación de la cual todos quieren salir para integrar carreras específicas que, gracias a un sistema de gratificaciones especiales, acaban siendo razonablemente remuneradas. Lo que existe es un sistema de remuneraciones extremadamente distorsionado, en que algunas carreras, especialmente las jurídicas, y en segundo plano las económicas, son bien remuneradas en función de las gratificaciones que llevan a premiar un buen desempeño, mientras que los otros cargos especialmente los del nivel superior del PCC, son mal pagados. Son también muy bien remuneradas cuando se comparan con el sector privado, las funciones operacionales que exigen baja calificación.

Existe en el país una creencia generalizada que la remuneración de los empleados públicos es baja. La verdad no es exactamente así. Son bajas para algunos sectores, y altas para otros. El Cuadro 8 se basa en una comparación entre los salarios del sector público y los del sector privado, en la cual fueron confrontadas las remuneraciones de cargos con atribuciones similares para los dos mercados. Para calcular el salario de los empleados se utilizó la estructura de remuneración y distribución de funcionarios en la escala salarial de cada cargo. Los datos fueron obtenidos en SIAPE. En el caso de los trabajadores de las empresas privadas, se utilizó la investigación de cargos y salarios de Coopers & Lybrand. Estos valores están actualizados para la inflación hasta el mes de mayo de 1995. Los cargos ejecutivos del sector público están considerados los DAS de 4 a Naturaleza Especial.

Los resultados muestran que mientras los ejecutivos y profesionales del nivel superior reciben salarios más elevados en el sector privado, los menos calificados (como los que trabajan en actividades auxiliares de administración, CPD, depósitos, manutención, instalaciones, vigilancia, portería, limpieza, entre otros) tienen remuneración sustancialmente mayor en el sector público. La principal consecuencia de esta situación es la dificultad en reclutar personas más calificadas para la administración pública, que puedan aportar significativamente a la renovación, creación e implantación de métodos que contribuyan a la modernización gerencial del Estado.

Inicialmente, se consideraron los cargos con atribuciones semejantes en el sector público y en el privado. Para calcular la remuneración media de cada cargo, se utilizó en el sector privado, el salario promedio, independientemente del tamaño y

de la localidad de las empresas; para el sector público, se consideró la estructura de remuneración y la distribución de frecuencia de empleados en la escala salarial de cada cargo. Para los ejecutivos se efectuó una muestra del valor de la remuneración de los ocupantes de DAS de diversos niveles, considerando el director-presidente como DAS de Naturaleza Especial, directores como DAS-6 y gerentes como DAS-5, exceptuando los cargos del área jurídica que tienen una estructura jerárquica ligeramente distinta. No se incluyen los beneficios indirectos de los cargos.

Se puede argumentar que el abanico salarial (la distancia entre el menor y el mayor salario) es muy grande en el sector privado, y consecuentemente, la estructura salarial del sector público estaría contribuyendo a mejorar el perfil de la distribución de la renta en el país. Esto, en parte, es verdad. Pero el orden de los salarios (del mayor al menor) no es semejante en los dos sectores: esta última característica contribuye decisivamente a desmotivar al empleado, generar distorsiones en la productividad y desestimular el ingreso en el sector público.

Para concluir, la inexistencia tanto de una política de remuneración adecuada (dada la restricción fiscal del Estado) como de una estructura de cargos y salarios compatible con las funciones ejercidas, y la rigidez excesiva del proceso de contratación y dimisión del empleado (agravada a partir de la creación del Régimen Jurídico Único), tenidas como las características típicas del mercado de trabajo del sector público, terminan por inhibir el desarrollo de una administración pública moderna, con énfasis en los aspectos gerenciales y en la búsqueda de resultados.

En este marco, la existencia de gratificaciones por ocupación de cargos en comisión (DAS), que generalmente es entendida como una grave desviación del modelo burocrático, en la medida en que permite la contratación de personal externo al servicio público, es en realidad un elemento positivo para dar alguna racionalidad al sistema de remuneración y para establecer un sistema de incentivo para los empleados más competentes.

En primer lugar, apenas una minoría de cargos es ocupada por no-empleados; como podemos observar en el Cuadro 9, el 75,5% de ocupantes de DAS son empleados estatales o de empresas públicas federales. En segundo lugar, la remuneración global de quienes detentan DAS obedece a una escala creciente que se aproxima a un sistema de carrera.

La ley que, al inicio de 1995, aumentó el valor nominal de los DAS de 4 a 6 y la retribución de los Cargos de Naturaleza Especial, al determinar que la remuneración de origen de los empleados fuese descontada, apenas perfeccionó aun más ese sistema. En verdad, el sistema de DAS, al flexibilizar la estructura rígida y distorsionada del sistema de remuneración brasileña, constituye un paso en la dirección de una administración pública gerencial. Los DAS son ocupados a partir de un verdadero mercado en el cual los ministros y los dirigentes públicos que disponen de DAS, disputan entre sí cuales son los mejores cuadros del servicio federal. De esta forma se premian los más competentes. Seguramente existen distorsiones en el sistema, derivadas de la designación de DAS hacia personas sin mérito, generalmente provenientes de fuera del servicio público. Estas distorsiones, sin embargo, son la excepción y no la regla. Una excepción que ocurrirá cada vez menos en la medida en que un número alto y creciente de DAS sea reservado por ley a empleados federales.

4.5. Dimensión cultural y dimensión de gestión

Los problemas hasta ahora analizados están fuertemente relacionados con su dimensión institucional y legal, dependiendo por lo tanto, de la reforma constitucional y de los cambios en la legislación infraconstitucional, pero todas esas trabas están directamente relacionadas con la cultura burocrática existente en el país, la cual está intensamente preocupada por evitar prácticas clientelistas y patrimonialistas. Sabemos históricamente que la dominación racional-legal o burocrática nació en el siglo XIX como una forma superior de dominación, legitimada por el uso de la ley en contraposición al poder tradicional (divino) y arbitrario de los príncipes y al afecto de los liderazgos carismáticos. Surgió por lo tanto como una reacción a la cultura patrimonialista, entonces dominante. Su afirmación implicó el desarrollo de una cultura burocrática a nivel de la administración pública, que en el plano político correspondió a la prevalencia del Estado liberal y su correspondiente ideología liberal, como bien lo expresa el derecho administrativo.

Esta cultura burocrática no reconoce que el patrimonialismo, aunque presente como práctica, hoy ya no tiene valor en Brasil. No reconoce que los políticos, en una democracia, sean crecientemente controlados por sus electores. Por eso, ella mantiene una desconfianza fundamental en los políticos, que estarían siempre listos a subordinar la administración pública a sus intereses electorales. En la práctica, el resultado es una desconfianza en los administradores públicos a quienes no se les delega la autoridad para decidir con autonomía los problemas relacionados con los recursos humanos,

materiales y financieros. De ahí la rigidez en la previsión y en los concursos, el formalismo del sistema de licitaciones y el presupuesto detallado. Esos obstáculos en una administración pública eficiente, sólo podrán ser superados cuando conjuntamente con el cambio institucional-legal, ocurra un cambio cultural en el sentido de la administración pública gerencial.

La dimensión institucional-legal y la dimensión cultural de las trabas a una administración pública moderna, gerencial, eficiente y volcada hacia la atención del ciudadano se complementan con la dimensión de gestión. En realidad, en esta última la administración pública demuestra su energía, ya que su eficiencia y efectividad dependerán de su capacidad de gestión.

Esta dimensión hace referencia a un elemento central de la técnica administrativa, cómo hacer, con qué métodos, de qué modo y orientado según cuáles valores. Una buena gestión es aquella que define objetivos con claridad, recluta los mejores elementos a través de concursos y procesos selectivos públicos, entrena permanentemente a sus funcionarios, desarrolla un sistema de estímulos no sólo de carácter material sino también de carácter psicosocial, da autonomía a los ejecutivos, y al final obtiene resultados. Nada de esto existe en la administración pública federal.

El modelo burocrático implantado en el país suma a los defectos inherentes en la administración pública burocrática, relacionados con el control rígido de los procesos, la falta de entrenamiento y de estructura de carreras que, por el contrario, caracterizan a las buenas burocracias, todavía existentes en países como Francia y Japón. Los instrumentos de supervisión y seguimiento son poco creativos, siendo insuficientes para adoptar el cambio tecnológico y atender a la necesidad de ponderar y proponer nuevos objetivos y métodos en una forma ágil, en menos tiempo y a un bajo costo. Aparte de eso, el sistema carece de mecanismos autoreguladores, y se resiste a las innovaciones. Su capacidad de respuesta a los nuevos y constantes estímulos es limitada, hecho que lo hace arcaico e ineficiente.

El mecanismo por excelencia de la motivación en la administración pública burocrática, es el de la promoción por mérito en carreras formalmente establecidas. A través de ese mecanismo, en que el tiempo, los cursos, la evaluación del desempeño y los exámenes son esenciales, el administrador asciende lentamente en su profesión. Dada, mientras tanto, la dinámica del desarrollo tecnológico de las sociedades contemporáneas, ese sistema de carrera ha sido progresivamente superado. Los jóvenes administradores no están dispuestos a esperar sus 50 años para ocupar cargos de dirección. Por otro lado, la inestabilidad del sistema político y administrativo brasileño dificultó adicionalmente el desarrollo de las carreras. Así mismo, las nuevas carreras creadas en la segunda mitad de los años 80, como las de los administradores y analistas de finanzas y presupuestos, vieron rápidamente reducida la amplitud de remuneración, para permitir el acceso de los jóvenes. El sistema de premiación y motivación de los funcionarios públicos se identificó cada vez más con la ocupación de cargos en comisiones.

De esta manera, se hace esencial recapacitar sobre el sistema de motivación de los empleados públicos brasileños. No hay duda de que la motivación positiva fundamental es aquella relacionada con el sentido de misión del empleado. Para el empleado público es más fácil definir ese sentido que el del empleado privado, ya que la actividad del Estado está directamente volcada hacia el interés público, mientras que la actividad privada sólo lo está indirectamente, a través del control vía el mercado. Entre tanto, en momentos de crisis y de transición, hemos visto que el papel del Estado y del servidor público se confunden. La idea burocrática de un Estado volcado hacia sí mismo está claramente superada, pero todavía no fue posible implantar en la administración pública brasileña una cultura de atención al ciudadano-cliente.

La segunda motivación es la de la profesionalización del servicio público, no sólo a través de concursos y procesos selectivos públicos, sino también, principalmente, por medio de un sistema de promociones en la carrera en función del mérito, acompañadas por una mayor remuneración correspondiente. Esta motivación es fundamental, pero ya hemos visto que no puede tener la rigidez peculiar en las carreras burocráticas. Es necesario garantizar la profesionalización sin la correspondiente rigidez de la burocracia.

Finalmente es esencial contar con una motivación negativa, posibilitada a través de la dimisión por insuficiencia en el desempeño. Aunque secundaria en relación a las motivaciones positivas, no hay duda que sin ella será muy difícil, si no imposible, llevar al funcionario común a valorizar su empleo.

El diagnóstico muestra que una reforma consistente del aparato del Estado necesita, hoy, más que un mero reajuste de

estructuras. La superación de las formas tradicionales de acción estatal implica descentralizar y rediseñar estructuras, dotándolas de inteligencia y flexibilidad, y sobre todo desarrollar modelos gerenciales para el sector público capaces de generar resultados.

La modernización del aparato del Estado exige también la creación de mecanismos que viabilicen la integración de los ciudadanos en el proceso de definición, implementación y evaluación de la acción pública. A través del control social creciente será posible garantizar servicios de calidad.

5. EL APARATO DEL ESTADO Y LAS FORMAS DE PROPIEDAD

Para enfrentar los principales problemas que representan obstáculos, para la implementación de un aparato moderno y eficiente del Estado, se hace necesario definir un modelo conceptual, que distinga los segmentos fundamentales característicos de la acción del Estado. La opción de construir este modelo tiene como principal ventaja permitir la identificación de estrategias específicas para cada segmento de la actuación del Estado, evitando la alternativa simplista de proponer soluciones genéricas para problemas que son peculiares y que dependen del sector. Tiene la desventaja de una imperfección intrínseca de los modelos, los cuales siempre representan una simplificación de la realidad. Estas imperfecciones, caracterizadas por eventuales omisiones y dificultades que establecen límites entre las fronteras de cada segmento, serán perfeccionadas en la medida que se profundice el debate.

El Estado es la organización burocrática (aparato) que posee el poder de legislar y crear tributos sobre la población de un determinado territorio. Por lo tanto, el Estado es la única estructura organizacional que posee el "poder extralimitado", es decir, el poder de constituir unilateralmente obligaciones hacia terceros, sobrepasando sus propios límites.

El aparato del Estado o la administración pública lato sensu, comprende (a) un núcleo estratégico o gobierno constituido por la cúpula de los tres Poderes, (b) un cuerpo de funcionarios, y (c) una fuerza militar y policial.

El aparato del Estado está básicamente regido por el derecho constitucional y por el derecho administrativo, en cuanto que el Estado es fuente sancionadora y garantizadora de esos y de todos los demás derechos. Cuando sumamos al aparato del Estado, todo el sistema institucional-legal, que regula no sólo la propia estructura del Estado sino toda la sociedad, tenemos el Estado.

5.1. Los sectores del Estado

En el aparato del Estado es posible distinguir 4 sectores:

Núcleo estratégico. Corresponde al gobierno en su sentido lato. Es el sector que define las leyes y las políticas públicas, y vela por su cumplimiento. Es por lo tanto el sector donde se toman las decisiones estratégicas. Corresponde a los Poderes Legislativo y Judicial, al Ministerio Público y, en el Poder Ejecutivo, al Presidente de la República, a sus ministros, auxiliares y asesores directos, responsables por el planeamiento y formulación de las políticas públicas.

Actividades exclusivas. Es un sector en que se prestan servicios que sólo el Estado puede realizar. Son servicios o agencias donde se ejerce el poder extralimitado del Estado -el poder de reglamentar, fiscalizar, fomentar-. Como ejemplos tenemos: la recaudación y fiscalización de impuestos, la policía, la previsión social básica, el servicio de desempleo, la fiscalización del cumplimiento de normas sanitarias, el servicio de tránsito, la compra de servicios de salud por el Estado, el control del medio ambiente, el subsidio a la educación básica, el servicio de emisión de pasaportes, etc.

Servicios no exclusivos. Corresponde al sector donde el Estado actúa simultáneamente con otras organizaciones públicas no estatales y privadas. Las instituciones de ese sector no poseen el poder del Estado. Sin embargo, éste está presente porque estos servicios envuelven derechos humanos fundamentales, como los de educación y salud, o porque poseen "economías externas" relevantes, en la medida que producen ganancias que no pueden ser apropiadas por esos servicios, a través del mercado. La producción inmediata de estas economías se distribuye al resto de la sociedad sin poder transformarse en lucro. Son ejemplos de este sector: 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 y se caracteriza por las actividades económicas volcadas hacia el lucro, que todavía permanecen en el aparato del Estado como por ejemplo, las del sector de infraestructura. Están en el Estado, bien sea porque le faltó capital al sector privado para realizar la inversión, o porque son actividades naturalmente monopólicas, en las cuales el control vía el mercado no es posible; en caso de una privatización, se hacen necesarias rígidas reglamentaciones.

5.2. Sectores del Estado y tipos de gestión.

Cada uno de estos cuatro sectores a los que nos hemos referido, presentan características peculiares, tanto en lo que se refiere a sus prioridades, como en los principios administrativos adoptados.

En el núcleo estratégico, lo fundamental es que sus decisiones sean las mejores y que sean efectivamente cumplidas. La eficiencia es menos importante que la efectividad. Lo que importa es saber, primero, que las decisiones tomadas por el gobierno atiendan eficazmente a los intereses nacionales, que se correspondan a los objetivos más generales, a los que la sociedad brasileña esté o no volcada. Segundo, que una vez tomadas las decisiones, sean de hecho cumplidas.

En el campo de las actividades exclusivas del Estado, de los servicios no exclusivos, y de la producción de bienes y servicios, el criterio de la eficiencia se hace fundamental. Lo más importante es atender a millones de ciudadanos con calidad y a bajo costo.

Como ya vimos, todavía hoy existen dos formas de administración pública relevantes: la administración pública burocrática y la administración pública gerencial. La primera, aunque sufra del exceso de formalismo y de énfasis en el control de los procesos, tiene como ventaja la seguridad y la efectividad de las decisiones. La administración pública gerencial se caracteriza fundamentalmente por su efectividad en los servicios prestados a millares, si no a millones de ciudadanos. En estos términos, el núcleo estratégico, donde lo esencial es la exactitud de las decisiones tomadas y el principio administrativo fundamental es la efectividad, entendida ésta como la capacidad de ver obedecidas e implementadas las decisiones tomadas con seguridad, lo más adecuado sería que hubiese una mezcla de la administración pública burocrática con la gerencial.

En el sector de las actividades exclusivas y de los servicios competitivos o no exclusivos, lo importante es la calidad y el costo de los servicios prestados a los ciudadanos. El principio correspondiente es el de la eficiencia, es decir, la búsqueda de una relación óptima entre la calidad y el costo de los servicios colocados a disposición del público. Luego, la administración debe ser necesariamente gerencial. Lo mismo se puede decir, obviamente, del sector de las empresas, que mientras estén con el Estado, deben acatar a 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 vulgarmente todavía se consideran sólo dos formas de propiedad, la propiedad estatal y la propiedad privada, existe en el capitalismo contemporáneo una tercera forma, intermedia y extremadamente relevante: la propiedad pública no-estatal, constituida por las organizaciones sin fines lucrativos, que no son propiedad de individuo o grupo alguno y están orientadas directamente a la atención del interés público. El tipo de propiedad más indicado variará de acuerdo con el sector del aparato del Estado.

En el núcleo estratégico la propiedad tiene que ser necesariamente estatal. En las actividades exclusivas del Estado, donde el poder externo del Estado es ejercido, también la propiedad sólo puede ser estatal.

Para el sector no-exclusivo o competitivo del Estado la propiedad ideal es la pública no-estatal. No es propiedad estatal porque ahí no se ejerce el poder del Estado. Por otro lado, tampoco es propiedad privada, porque se trata de un tipo de servicio subsidiado por definición. La propiedad pública no-estatal hace más fácil y directo el control social, a través de la participación en los consejos de administración de los diversos segmentos involucrados, y al mismo tiempo favorece la colaboración entre sociedad y Estado. Las organizaciones en ese sector gozan de una autonomía administrativa mucho mayor que la que sería posible dentro del aparato del Estado. En compensación, sus dirigentes son llamados a asumir una responsabilidad mayor, en conjunto con la sociedad, en la gestión de la institución.

En el sector de producción de bienes y servicios para el mercado, la eficiencia es también un principio administrativo básico y la administración gerencial es la más indicada. En términos de propiedad, dada la posibilidad de coordinación vía mercado, la propiedad privada es la regla. La propiedad estatal sólo se justifica cuando no existen capitales privados disponibles -que ya no es el caso en Brasil- o cuando existe un monopolio natural. Inclusive, en este caso, la gestión privada tenderá a ser la más adecuada, siempre que esté acompañada por un sistema seguro de regulación .

6. OBJETIVOS

La definición de los objetivos y estrategias de la reforma del aparato del Estado presentada, que se reseña continuación, se basa en el diagnóstico y en los presupuestos teóricos que presidieron el análisis anterior.

Dada la crisis del Estado y el irrealismo de la propuesta neoliberal del Estado mínimo, es necesario reconstruir el Estado, de manera que garantice no sólo la propiedad y los contratos, sino que también ejerza su papel complementario en el mercado, en la coordinación de la economía y en la búsqueda de la reducción de las desigualdades sociales.

Reformar el Estado significa mejorar no solamente la organización y el personal del Estado, sino también su financiamiento y todo el sistema institucional y legal, de forma que permita tener 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, que funcionan directamente bajo su mando, como los competitivos, que estarán sólo indirectamente subordinados a medida que se transformen en organizaciones públicas no-estatales- operen mucho más eficazmente.

Reformar el aparato del Estado significa garantizar mayor gobernabilidad, es decir, mayor capacidad de gobernar, mayor condición de implementar las leyes y políticas públicas. Significa lograr mucha mayor eficiencia en las actividades exclusivas del Estado, a través de la transformación de las entidades descentralizadas en "organismos autónomos", y tornar también más eficientes los servicios sociales competitivos al transformarlos en organizaciones públicas no-estatales en un tipo especial: las "organizaciones sociales".

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

6.1. Objetivos globales:

- Aumentar la gobernabilidad del Estado, es decir, su capacidad administrativa de gobernar con efectividad y eficiencia, volcando la acción de los servicios del Estado hacia la atención de los ciudadanos.
- Limitar la acción del Estado en aquellas funciones que le son propias reservando, en un principio, los servicios no-exclusivos para la propiedad pública no-estatal, y la producción de bienes y servicios para el mercado y la iniciativa privada.
- Transferir del Gobierno Federal a los estados y municipios las acciones de carácter local: solamente en caso de emergencia operaría la acción directa del Gobierno Federal.
- Transferir parcialmente del Gobierno Federal a los estados, las acciones de carácter regional, de forma de permitir una mayor colaboración entre los estados y el Gobierno Federal.

6.2. Objetivos para el núcleo estratégico

- Aumentar la efectividad del núcleo estratégico de manera que los objetivos, democráticamente acordados, sean adecuados y efectivamente alcanzados.
- Para eso, modernizar la administración burocrática, que en el núcleo estratégico todavía se justifica dadas su seguridad y efectividad, a través de una política de profesionalización del servicio público, es decir, de una política de carreras, de

concursos públicos anuales, de programas de educación continuada permanentes, de una efectiva administración salarial, al mismo tiempo que se introduce en el sistema burocrático una cultura gerencial basada en la evaluación del desempeño.

- Dotar el núcleo estratégico de una capacidad gerencial para definir y supervisar los contratos de gestión con las agencias autónomas, responsables de las actividades exclusivas del Estado, y con las organizaciones sociales, responsables por los servicios no-exclusivos del Estado realizados en colaboración con la sociedad.

6.3. Objetivos para las actividades exclusivas.

- Transformar las entidades descentralizadas y fundaciones que poseen poder del Estado en agencias autónomas, administradas según un contrato de gestión; el dirigente escogido por el Ministro según criterios rigurosamente profesionales, pero no necesariamente dentro del Estado, tendrá amplia libertad para administrar los recursos humanos, materiales y financieros colocados a su disposición, al lograr los objetivos cualitativos y cuantitativos (indicadores del desempeño) previamente acordados;

- Para eso, sustituir la administración pública burocrática, rígida, volcada hacia el control a priori de los procesos, por la administración pública gerencial, basada en el control a posteriori de los resultados y en la competencia administrativa.

- Fortalecer las prácticas de adopción de mecanismos que privilegien la participación popular tanto en la formulación como en la evaluación de políticas públicas, viabilizando el control social de las mismas.

6.4. Objetivos para los servicios no-exclusivos.

- Transferir para el sector público no-estatal estos servicios, a través de un programa de "publicización", transformando las actuales fundaciones públicas en organismos sociales, es decir, en entidades de derecho privado, sin fines lucrativos, que tengan autorización específica del Poder Legislativo para celebrar contratos de gestión con el Poder Ejecutivo y así tener derecho a la dotación presupuestaria.

- Lograr así una mayor autonomía y una mayor responsabilidad consecuente para los directores de esos servicios.

- Lograr adicionalmente un control social directo de esos servicios por parte de la sociedad a través de sus consejos de administración. Más ampliamente, fortalecer prácticas de adopción de mecanismos que privilegien la participación de la sociedad tanto en la formulación como en la evaluación del desempeño de la organización social, viabilizando el control social.

- Lograr, finalmente, una mayor colaboración entre el Estado, que continuará el financiamiento de la institución, la propia organización social, y la sociedad a la que sirve y que deberá también participar minoritariamente en su financiamiento mediante la compra de los servicios y las donaciones.

- Aumentar, así, la eficiencia y la calidad de los servicios, atendiendo mejor al ciudadano-cliente, a un menor costo.

6.5. Objetivos para la producción para el mercado.

- Dar continuidad al proceso de privatización a través del Consejo de Desestatización.

- Reorganizar y fortalecer los organismos de reglamentación de los monopolios naturales ya privatizados.

- Implantar contratos de gestión en las empresas que no puedan ser privatizadas.

FORMA DE PROPIEDAD FORMA DE ADMINISTRACIÓN Estatal Pública Privada Burocrática Gerencial No Estatal

NÚCLEOESTRATEGICO Legislativo, Judicial, Presidencia, cúpula de los Ministerios, Ministerio Público

ACTIVIDADES EXCLUSIVAS Reglamentación, fiscalización, fomento, seguridad pública, seguridad social y básica

7. ESTRATEGIA DE TRANSICION.

La estrategia de reforma del aparato del Estado está concebida en tres dimensiones. La primera, la dimensión institucional-legal, trata de 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 el tema de la gestión pública, partiendo del perfeccionamiento de la administración burocrática vigente y de la introducción de la administración gerencial, incluyendo los aspectos relacionados con la modernización de la estructura organizacional y los métodos de gestión.

Estas dimensiones, aunque guardan cierta independencia, operan de forma complementaria. La primera permite los cambios estructurales en el funcionamiento del aparato del Estado, ya que presupone la eliminación de los principales impedimentos del sistema jurídico-legal. En cambio, la segunda hará viable la operación de la cultura gerencial centrada en resultados logrados mediante una efectiva colaboración con la sociedad, así como una cooperación entre administradores y funcionarios. Por último, la tercera hará posible concretar nuevas prácticas gerenciales con el fin de lograr importantes adelantos, aun cuando se hayan eliminado totalmente las restricciones legales.

A continuación se presentarán los enunciados estratégicos para cada dimensión y la definición de una estrategia complementaria, enfocando la transición entre el momento actual y el deseado y señalando los resultados parciales que deben obtenerse a corto, mediano y largo plazo.

7.1. Dimensión institucional-legal.

La estrategia propuesta para esta dimensión se orienta en el sentido de viabilizar, en tres direcciones, las transformaciones fundamentales que se pretenden lograr con la reforma del aparato del Estado. En primer lugar, permitir que el Estado se concentre en atender las demandas sociales básicas. En segundo lugar, facilitar el redireccionamiento por parte del Estado de su manera tradicional de actuar, pasando de un papel ejecutor a un papel de promotor del desarrollo social y económico. Por último, la estrategia propuesta debe crear las condiciones para la implantación del modelo de administración gerencial en el sector de servicios del Estado.

Es importante destacar que el compromiso fundamental del Estado no consiste en realizar dentro de su aparato todas las funciones exigidas por la sociedad. Todo lo contrario, consiste en asegurar o facilitar su establecimiento siempre que sea posible, lo cual implica la adopción de mecanismos innovadores para su operación y funcionamiento.

Igualmente, para instrumentar los cambios deseados, será necesario el perfeccionamiento del sistema jurídico/legal, especialmente el de orden constitucional, de manera de eliminar las restricciones existentes que impiden la adopción de una administración ágil, con mayor grado de autonomía, capaz de enfrentar los desafíos del Estado moderno. En este sentido, la reforma contempla la proposición de enmiendas constitucionales. Algunas reformas, tales como las de orden económico -ya aprobadas por el Congreso- y la reforma tributaria, actualmente en discusión, caen más bien dentro del ámbito de la reforma del Estado. La reforma de la previsión social es al mismo tiempo una reforma del Estado en general y una reforma del aparato del Estado, cuando se trata del sistema de jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos.

Esta enmienda reviste gran importancia para el país, debido a la naturaleza explosiva del aumento en los gastos del Estado para el personal inactivo. Este problema será solventado en la medida en que sean eliminadas las jubilaciones tempranas, anteriores a los 60 años, y que las asignaciones de la jubilación lleguen a ser proporcionales a la contribución hecha. Igualmente, será importante eliminar las jubilaciones especiales y establecer reglas para actualizar los valores, desvinculándolos de los aumentos reales otorgados a los funcionarios activos.

7.2. Las enmiendas constitucionales.

Por último, debemos considerar las enmiendas de reforma administrativa actualmente ante el Congreso y la enmienda de

la previsión social en cuanto se refiere a los empleados públicos. Estas enmiendas buscan facilitar el ajuste fiscal a corto plazo, especialmente en los estados y municipios donde existe una cantidad excesiva de cuadros, y también en el Gobierno Federal en cuanto se refiere al sistema de previsión. A mediano plazo, buscan facilitar la modernización de la administración burocrática que persiste en el núcleo estratégico y la introducción de la administración gerencial en el sector de prestación de servicios del Estado. Además, mediante la definición de techos a la remuneración de funcionarios activos y a las asignaciones de los pensionados y mediante la exigencia de un proyecto de ley sobre los aumentos remunerativos en los tres poderes, busca eliminar los privilegios y desequilibrios que caracterizan el sistema remunerativo público de Brasil. Junto con la reforma constitucional, será necesario aprobar en el Congreso toda una nueva legislación infraconstitucional.

7.2.1. Las dos enmiendas de la administración pública

Las enmiendas en el capítulo de la administración pública son fundamentales durante el proceso de transición para lograr una administración pública gerencial; ellas incorporan o hacen viable una nueva perspectiva en relación a la gestión y al control del aparato estatal. Los instrumentos comprendidos en el proyecto tienen una importancia estratégica para la consecución de la reforma administrativa, contemplando los principios y las normas de la gestión, las relaciones jurídicas de los empleados con la administración y las prerrogativas de los tres poderes en la organización administrativa y la fijación de la compensación para los cargos de los servicios auxiliares o administrativos.

La primera enmienda se refiere el capítulo de la administración pública, siendo sus principales cambios los siguientes:

- fin de la obligatoriedad del régimen jurídico único, permitiéndose el regreso a la contratación de empleados "celetistas", o externos;
- exigencia de un proceso público para la selección de los "celetistas" y el mantenimiento del concurso público para la admisión de los empleados estatutarios;
- flexibilización de la estabilidad de los empleados estatutarios, permitiéndose el despido, no sólo por faltas graves sino también por insuficiente desempeño y por exceso de cargos;
- en los dos últimos casos, el empleado tendrá derecho a una indemnización;
- en el caso de insuficiente desempeño, lo cual persigue que el empleado llegue a valorar su cargo y que el trabajador público sea recompensado por su trabajo, el funcionario sólo podrá ser despedido después de la debida comprobación y tendrá siempre derecho a un proceso administrativo específico con amplia defensa;
- en el caso de exceso de cargos, el despido deberá obedecer a criterios generales establecidos en ley complementaria y los cargos correspondientes serán eliminados automáticamente, sin poder ser reactivados en un plazo cuatro años;
- posibilidad de colocar empleados en situación de disponibilidad, con una remuneración proporcional al tiempo de servicio, como alternativa al despido por exceso de cargos;
- autorización por ley específica para contratar extranjeros para el servicio público, siempre a través de concurso o proceso de selección pública;
- limitación estricta de la remuneración de los empleados públicos y miembros de los Poderes, incluso las ventajas personales, a la remuneración del Presidente de la República;
- limitación estricta de las asignaciones de jubilación y de las pensiones al valor equivalente recibido durante el empleo activo;
- facilitación de transferencias de personal y de cargos entre personas en cargos políticos de la Federación, el Gobierno Federal, los estados miembros, el Distrito Federal y los municipios, mediante la firma de convenios;

- eliminación de la "isonomía" como derecho subjetivo, aunque se mantenga implícitamente, el principio, como básico para cualquier buena administración.

La segunda enmienda establece (1) un tratamiento equilibrado entre los tres Poderes en las prerrogativas sobre la organización administrativa y (2) la fijación de compensaciones de los empleados de los tres Poderes, excluyendo los titulares de poder, a través de un proyecto de ley. La iniciativa será siempre del poder respectivo, pero la aprobación dependerá de la sanción presidencial.

Esta segunda enmienda obedece rigurosamente al principio de la autonomía de los tres Poderes. Esta autonomía fue concebida por Montesquieu como un sistema de controles recíprocos para evitar el predominio de un poder sobre otro. En relación a la remuneración de los empleados, este sistema de controles ha dejado de existir y se observa que provoca distorsiones graves de carácter isonómico. No se aspira a la eliminación de esas distorsiones en el corto plazo, pero es fundamental establecer un límite respecto a ellas.

7.2.2. La enmienda de la previsión social.

La enmienda referente a la previsión social es fundamental para el sector público, ya que por medio de ella se acabará con la jubilación integral y con la jubilación precoz que han convertido al sistema brasileño público de previsión social en un sistema de privilegios. La jubilación de los funcionarios se basará esencialmente en la edad, con pequeños ajustes según el tiempo de servicio, y será proporcional a la contribución del empleado.

Estos dos principios se aplican también al sector privado. El sistema de seguridad social continuará siendo distinto al sistema del sector privado en cuanto el Estado continuará garantizando un sistema integral a los empleados, cualquiera sea su nivel de remuneración. Para el sector privado, la expectativa es que el Estado garantizará la jubilación hasta un cierto nivel de salarios mínimos, y a partir de ese nivel, cada ciudadano deberá adoptar un sistema de jubilación complementario, el cual será contratado con fondos privados.

La enmienda constitucional no define, naturalmente, los detalles del sistema de previsión social. La idea general es exigir una contribución que sea razonablemente compatible con una jubilación de 75 a 80 por ciento del salario medio recibido en los 36 meses anteriores al paso a la inactividad, dado el rendimiento medio que se espera de las contribuciones de los empleados. Por tanto, no será necesario -probablemente tampoco sería conveniente- crear un sistema de capitalización, ya que el Estado es mal administrador de este tipo de fondos. El sistema de jubilación pública, basado en un cálculo del rendimiento de un fondo virtual, deberá continuar siendo un sistema de repartición y no de capitalización. En principio, deberá ser común para quienes detentan los cargos y los empleos.

7.3. Legislación infraconstitucional.

La aprobación de las enmiendas constitucionales exigirá al mismo tiempo la definición de una serie de leyes complementarias y ordinarias, que tratarán principalmente los siguientes aspectos:

- definición del proceso específico de los despidos por insuficiente desempeño;
- definición de la indemnización a los despedidos por insuficiente desempeño y en el caso de exceso de cargos, una indemnización aun mayor;
- definición de las carreras exclusivas del Estado (que no deben ser confundidas con las actividades exclusivas del Estado, aunque exista una relación estrecha entre ambos conceptos), constituidas por funcionarios que ejercen el poder del Estado. Sus miembros no podrán ser despedidos por exceso de cargos;
- definición en la misma ley complementaria de los criterios generales de despido por exceso de cargos;
- definición de las reglas del proceso de selección pública;
- definición del nuevo sistema de previsión social para los funcionarios, el cual será garantizado por el Estado sobre la

base de la jubilación por edad y asignaciones proporcionales a la contribución hecha durante el tiempo de trabajo activo para el Estado;

- definición del sistema de salud de los empleados;
- revisión del Estatuto Jurídico de los Empleados Civiles;
- definición de la ley general sobre el sistema remunerativo del Gobierno Federal, con miras a aumentar la transparencia de la remuneración y otorgar efectividad a los techos de compensación;
- leyes que dispongan la desburocratización y la desregulación de los servicios públicos;
- ley de previsión social, incluyendo quienes detentan los cargos y los empleos.

7.4. Dimensión cultural y de gestión.

La transición hacia una administración pública gerencial sólo será posible si al mismo tiempo que se aprueban los cambios legales, se va cambiando la cultura administrativa del país. Esta cultura, la cual ha sido fuertemente marcada por el patrimonialismo reciente, tiene sin embargo un fuerte carácter burocrático basado en una desconfianza fundamental en la posibilidad de cooperación y de acción colectiva. Los individuos son considerados egoístas y antiéticos, de manera que sólo mediante el control a priori y paso a paso de los procesos administrativos, se podrá proteger la cosa pública. El cambio hacia una cultura gerencial es un cambio de calidad. No se trata de ir al otro extremo, hacia una confianza ingenua en la humanidad. Lo que se pretende es simplemente dar un voto de confianza provisional a los administradores y controlar los resultados a posteriori.

Sólo una cultura de ese tipo permitiría la colaboración, la cooperación. Sólo a través de ella se podrían hacer viables no sólo las distintas formas de colaboración con la sociedad, sino también la cooperación a nivel vertical entre administradores y funcionarios públicos, entre gobierno y asociaciones de funcionarios. La verdadera eficiencia es imposible sin esa colaboración y esa cooperación.

Por otra parte, el control de los resultados a posteriori debe ser sumamente estricto. La administración pública burocrática, producto de un nivel inferior de la sociedad, mucho más autoritario y clasista, hace énfasis en los procesos porque sabe o supone que no podrá castigar a los transgresores. La administración pública gerencial hace énfasis en los resultados porque presupone que será capaz de castigar a los que fallan o caen en acciones indebidas.

Sin un cambio cultural de la administración pública burocrática hacia la gerencial, no será posible aprobar las reformas institucionales-legales. Y será igualmente imposible avanzar en la dimensión-gestión. Sin embargo, los tres cambios no deben suceder secuencial sino simultáneamente, bien como persistencia de una dimensión, bien como persistencia de la otra.

La reforma concreta del aparato del Estado ocurre en la dimensión-gestión. Es allí que la administración pública se hace más efectiva y eficiente. Es allí que suceden los cambios culturales necesarios. Es allí que ocurren las prácticas administrativas gerenciales de hecho. Es allí que se definen los indicadores del desempeño, se entrena y se motiva al personal, se desarrollan las estrategias flexibles para el logro de las metas establecidas.

El cambio de gestión, aunque depende de las reformas institucionales-legales, no se limita a ellas, ni tampoco puede esperar por ellas. Hace falta implantar desde ya en la administración pública toda una nueva filosofía, toda una nueva cultura gerencial, con sus respectivas prácticas.

La modernización de la gestión se logrará mediante experimentos, especialmente en las entidades descentralizadas dedicadas a las actividades exclusivas del Estado, con miras a iniciar el proceso de transformación en los organismos autónomos, es decir, en organismos dedicados a obtener resultados y dotados de la flexibilidad administrativa y una amplia autonomía de gestión.

Primeramente, se implantará una acción de evaluación institucional, con el objetivo de identificar la finalidad de cada organismo de la administración pública en el sentido de promoverlo o (re)alinearlo con los objetivos más altos del Estado. Seguidamente, se elaborará un sistema de evaluación, basado en la construcción de indicadores de desempeño, que permitan medir los grados de consecución de los objetivos.

Paralelamente, se implantarán acciones en el área de recursos humanos, que permitan el perfeccionamiento de las capacidades gerenciales y técnicas del sector público, reclutando personal estratégico sobre la base de concursos y procesos de selección públicos anuales para pequeños grupos. De esta manera se caracterizaría un proceso permanente de actualización de los cuadros del aparato del Estado. En esta área, será fundamental el papel que desempeñarán las escuelas del gobierno a través de programas de entrenamiento y desarrollo de recursos humanos directamente relacionados con los objetivos de reforma del aparato del Estado. El conjunto de acciones en el área de recursos humanos tiene el objetivo de valorar al empleado público eficiente a través del reconocimiento, por parte de los ciudadanos, de su trabajo y por consiguiente, del cambio de imagen que ha experimentado ante la sociedad, con cada vez mayor grado de autonomía, iniciativa y responsabilidad, a la vez que disminuyendo los controles formales y dando incentivos para la adopción de una política consecuente tanto con el buen desempeño como con la falta del mismo.

Para concluir, en esta dimensión, la estrategia de la reforma prevé retomar el programa de calidad, el cual debe hacer énfasis no sólo en el aspecto de calidad total sino también en el aspecto de la participación, la cual es esencial para aumentar la eficiencia de los servicios a nivel operativo. El Programa de Calidad y Participación en la Administración Pública se concentrará en priorizar y mejorar la calidad y la eficiencia en la prestación de servicios por el sector público.

7.5. La dinámica de la transición.

Los objetivos y los principios de este Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado serán ejecutados en forma gradual. Se busca asegurar el cumplimiento de los objetivos, sobre la base de un seguimiento y una evaluación permanente de los resultados obtenidos por los diversos proyectos específicos que se enumeran a continuación. En la medida que se logre remover los obstáculos, los nuevos proyectos serán propuestos con la intención de adaptar la estrategia a las nuevas realidades identificadas. De esta manera, este Plan Director no pretende agotar la tarea de reformar el aparato del Estado, sino que tiene el firme propósito de hacer irreversible el proceso de cambio a través de los resultados inmediatos en el corto plazo, y otros de más largo alcance en el mediano y el largo plazo. Para efectos del presente documento, se considerará que el corto plazo abarca hasta finales de este año 1995; el mediano plazo será el período durante los años 96 y 97, y el largo plazo será al final de este gobierno, o sea, a comienzos del 99. Por consiguiente, la expectativa es que en el corto plazo se iniciará el proceso de modernización de la gestión a través de acciones que dependerán de modificaciones más estructurales en el sistema jurídico-legal. A mediano plazo, se espera que, con la aprobación de las enmiendas y la respectiva reglamentación, aparte del proyecto de organizaciones sociales, se pueda dar continuidad al proceso de modernización de la gestión de una forma más consistente, basada en la combinación de acciones en la dimensión institucional y en la dimensión-gestión. Por último, el objetivo de largo plazo es consolidar el proceso de cambio sobre la base de que es irreversible, dotando al aparato estatal de una estructura que tenga un grado de flexibilidad que permita enfrentarse a los desafíos imprevisibles del ajuste que seguramente serán impuestos. A continuación, se detallan los resultados esperados en estas tres dimensiones transitorias.

A corto plazo, es posible imaginarse que habrá adelantos en la dirección de modernizar la gestión pública, basados en las acciones específicas de los experimentos y vislumbrando el establecimiento de dos instituciones básicas: los "organismos autónomos" entre las actividades exclusivas del Estado y las "organizaciones sociales" entre los servicios competitivos o no exclusivos.

Estas acciones serán precedidas por un programa de sensibilización del cuerpo gerencial y demás empleados para que adopten el nuevo modelo de gestión, apoyados por un amplio programa de entrenamiento y de desarrollo de recursos humanos en las diversas escuelas del gobierno. Paralelamente, se lanzará un programa de desregulación, buscando eliminar los obstáculos, en el ámbito del ejecutivo, al modelo propuesto. Igualmente, se prevé la continuidad, mediante un nuevo enfoque, del Programa de Calidad y Participación en la Administración Pública, con miras a perfeccionar la prestación de los servicios públicos e iniciar el proceso de evaluación institucional, basado en la construcción de un sistema de indicadores que permitan medir el desempeño organizacional tanto en el ámbito interno como entre los usuarios de los servicios, viabilizando así el control social. Finalmente, se puede considerar como un resultado aunque no

de corto plazo, la realización de concursos públicos en las áreas estratégicas de la administración pública, permitiendo iniciar el proceso de recuperación de las capacidades técnicas y gerenciales en el ámbito del aparato del Estado. Estos cambios, aunque limitados desde el punto de vista de su alcance y profundidad, constituyen los primeros pasos en la dirección del perfeccionamiento continuo de la gestión gubernamental.

A mediano plazo, la expectativa de la aprobación de las enmiendas constitucionales y las respectivas regulaciones, de las autorizaciones legislativas para la implantación de las organizaciones sociales y la consolidación de la nueva cultura gerencial, centrada en resultados, en la competencia administrada y basada en la evaluación del desempeño, permitirá efectuar cambios más estructurales en la dirección deseada. Se espera, en esta etapa, que los organismos de la administración pública adopten una nueva posición gerencial, basada en objetivos bien definidos, alineados con los del gobierno, y que establezcan un nuevo sistema de evaluación de desempeño a nivel tanto institucional como individual. A mediano plazo, se espera la implantación del proyecto ciudadano y la adopción de una nueva política de recursos humanos que otorgue significado al modelo a ser implantado. Estos resultados deberán indicar una nueva visión para la administración pública brasilera, enfocando al ciudadano y la profesionalización del empleado a partir de un rediseño institucional y gerencial, basado en el control social.

Por último, a largo plazo, se espera que la reforma del aparato del Estado produzca las transformaciones fundamentales que tornen viable el nuevo Estado deseado, inductor y promotor del desarrollo social y económico del país. Para alcanzar esta etapa y con la flexibilidad requerida para enfrentar los nuevos desafíos que seguramente se presentarán, los resultados esperados están relacionados con dos dimensiones: la primera, de naturaleza interna, se refiere a la consolidación de la cultura gerencial y la efectiva valorización de los empleados mediante el rescate de la identidad del servicio público; la segunda, de naturaleza externa, parte del surgimiento de una nueva sociedad basada en la participación popular, que coloca nuevamente al Estado como instrumento para el ejercicio pleno de la ciudadanía.

8. PROYECTOS

La reforma del aparato del Estado, en la dimensión-gestión, será realizada a través de una serie de proyectos dirigidos por el Ministerio de la Administración Federal y de Reforma del Estado (MARE). El papel del MARE, apoyado por el Comité Ejecutivo de la Reforma del Estado, servirá apenas de estímulo. El trabajo efectivo de reforma deberá hacerse a nivel de los ministerios, los cuales desarrollarán sus propios proyectos, siempre asesorados por el MARE.

8.1. Proyectos básicos

En la dimensión-gestión son tres los proyectos básicos que permitirán la implantación de la administración pública gerencial en el servicio público brasileño. En el plano horizontal, tenemos el proyecto de Evaluación Estructural, que examinará de forma global el aparato del Estado. A nivel de las actividades exclusivas del Estado, están operando en forma vertical, con mayor profundidad, el proyecto de las Agencias Autónomas y a nivel de los servicios no-exclusivos, el proyecto de las Organizaciones Sociales, acompañado por el programa de "publicización".

8.1.1. Evaluación estructural

Este proyecto es fundamental para el desarrollo de las agencias autónomas y de las organizaciones sociales. Tiene como objetivo analizar las misiones de los organismos y entidades gubernamentales, identificando superposiciones, detectando funciones inadecuadas y las posibilidades de descentralización, con miras a dotar el Estado de una estructura organizativa moderna, ágil y permeable a la participación popular. Esta es naturalmente una acción permanente y prioritaria del gobierno, ya expresado en una serie de actos basados en la medida provisional que promovió la reorganización del gobierno y la eliminación de dos ministerios -el Ministerio del Bienestar Social, incluyendo sus funciones relacionadas, y el Ministerio de Integración Regional-.

El proyecto empieza con algunas preguntas básicas: 1) ¿Cuál es la misión de esta entidad? 2) ¿Debe el Estado asumir esta misión con sus respectivas actividades? 3) ¿Cuáles pueden ser eliminadas? 4) ¿Cuáles deben ser transferidas del Gobierno Federal a los estados o a los municipios? 5) ¿Y cuáles pueden ser transferidas al sector público no-estatal? ¿O al sector privado?

Por otro lado, dado que las nuevas funciones son más reguladoras que ejecutoras: 1) ¿Debe el Estado crear nuevas instituciones? 2) ¿Cuáles?

La respuesta a estas preguntas deberá ser lo menos ideológica y lo más pragmática posible. Lo que interesa es obtener un óptimo resultado, a pesar de los escasos recursos. Este resultado no puede ser considerado sólo desde el punto de vista económico. Otros aspectos, como la justicia, la cultura y la seguridad también deben ser considerados con respuesta a estas preguntas.

Como respuesta básica a estas preguntas, habrá la propuesta de eliminar, privatizar, convertir en público y descentralizar en los organismos, como también la incorporación y creación de los mismos.

Partiendo de la discusión sobre funciones y de papeles del Estado, en sus diferentes aspectos, se procede al análisis de competencias y estructuras organizacionales de la administración central y descentralizada, vislumbrando verificar si son insuficientes, sobredimensionadas o superpuestas, no descartando las posibilidades de descentralización.

Este análisis buscará compatibilizar los programas y prioridades del Estado con la estructura institucional del Gobierno Federal. Dada la importancia de esta tarea y de su alcance, un grupo de trabajo del Comité Ejecutivo de la Reforma del Estado deberá preocuparse permanentemente del tema, el cual a su vez, es función de la Dirección de Modernización del MARE.

8.1.2. Agencias autónomas.

La responsabilidad de los resultados y su consecuente autonomía de gestión inspiraron la formulación de este proyecto, que tiene como objetivo la transformación de las entidades descentralizadas y de fundaciones que ejerzan actividades exclusivas del Estado, en agencias autónomas, enfocando la modernización de la gestión.

El Proyecto de las Agencias Autónomas se desarrollará en dos niveles. En primer lugar, se elaborarán los instrumentos legales necesarios para la viabilización de las transformaciones deseadas, y un estudio con el fin de superar los obstáculos legislativos, normativos y reglamentarios existentes. Paralelamente se aplicarán nuevos enfoques en algunas entidades descentralizadas seleccionadas, que se transformarán en laboratorios experimentales.

8.1.3. Organizaciones sociales y transferencia al sector público no estatal.

La estrategia de transición hacia una administración pública gerencial implica, en la dimensión institucional legal, la elaboración, la cual ya está adelantada, del proyecto de ley que permita pasar al sector público los servicios no-exclusivos del Estado, es decir, su transferencia del sector estatal al público no-estatal, donde asumirán la forma de "organizaciones sociales".

El Proyecto de las Organizaciones Sociales tiene como objetivo permitir la descentralización de actividades en el sector de prestación de servicios no-exclusivos, en los cuales no existe el ejercicio del poder del Estado, suponiendo que esos servicios serán más eficientes, si se mantienen con el financiamiento del Estado, y son realizados por el sector público no-estatal.

Se entiende por "organizaciones sociales" las entidades de derecho privado que, por iniciativa del Poder Ejecutivo, obtienen autorización legislativa para celebrar contratos de gestión con ese poder, para así tener derecho a la asignación presupuestaria.

Las organizaciones sociales tendrán autonomía financiera y administrativa, respetando las condiciones previstas en la ley específica, como lo es la forma de composición de sus consejos de administración, previéndose de este modo, la privatización o la "feudalización" de esas entidades. Ellas recibirán recursos presupuestarios, pudiendo obtener otros ingresos por medio de la prestación de servicios, donaciones, legados, financiamientos, etc.

Las entidades que adquieran la calidad de organizaciones sociales gozarán de mayor autonomía administrativa, y en compensación, sus directores tendrán mayor responsabilidad por su destino. Adicionalmente, se busca una mayor

participación social, teniendo ésta el objetivo del control directo por parte de la sociedad, a través de sus consejos de administración reclutados de las mismas comunidades servidas por la organización. Igualmente se busca una mayor colaboración con la sociedad, la cual deberá financiar una parte menor, pero significativa, de los costos de los servicios prestados.

La transformación de los servicios estatales no-exclusivos en organizaciones sociales será voluntaria, según lo decidan los ministros respectivos a través del Programa Nacional de "Publicización". Tendrán prioridad los hospitales, las universidades y escuelas técnicas, los centros de investigación, las bibliotecas y los museos. Un Consejo Nacional de "Publicización", de carácter interministerial, operará el Programa.

8.2. Proyectos adicionales

Aparte de los tres proyectos mencionados arriba, existen otra serie de proyectos que serían fundamentales para la implantación de una administración de carácter gerencial en el Estado brasileiro. A continuación se enumeran los principales proyectos.

8.2.1. Proyecto Ciudadano

Este proyecto tiene como objetivo mejorar las relaciones entre los órganos de la Administración Pública y los ciudadanos en el ámbito de sus atribuciones institucionales, según las directrices del Proyecto de Reforma del Estado, de enfocar las acciones en las aspiraciones y las necesidades del ciudadano y actuando en las siguientes áreas:

- simplificación de las obligaciones de naturaleza burocrática instituidas por el aparato estatal, a las cuales se enfrenta el ciudadano desde su nacimiento hasta su muerte.
- implantación de un sistema de recepción de reclamos y sugerencias del ciudadano sobre la calidad y la eficacia de los servicios públicos que exigen una respuesta proactiva de la Administración Pública.
- implantación de un sistema de información al ciudadano respecto al funcionamiento y el acceso a los servicios públicos, así como cualquier información adicional que pueda requerir.
- en la definición de calidad de servicio, que deberá constar de indicadores de desempeño, un elemento fundamental será el tiempo de espera del ciudadano para ser atendido; las filas, o colas, son un sufrimiento para el ciudadano que acude a los servicios públicos.

El alcance del proyecto debe considerarse según dos aspectos:

- lo referente a las esferas de gobierno; en la primera fase, su amplitud será restringida a los órganos federales, ampliándose gradualmente hacia las esferas estatales y municipales;
- lo referente a la naturaleza de la administración pública; el proyecto se concentrará inicialmente en la administración central, abarcando posteriormente la administración descentralizada y fundacional.

8.2.2. Indicadores de desempeño

Este proyecto, el cual es esencial para el establecimiento de los organismos autónomos y las organizaciones sociales, tendrá que llevarse a cabo con la colaboración del MARE con el Ministerio de Planificación y Presupuesto. Consistirá en un esfuerzo sistemático y amplio para definir los indicadores de desempeño cuantitativos para las actividades exclusivas del Estado. Estos indicadores, sumados más adelante a la definición de un presupuesto global, serán la base para la celebración de un contrato de gestión entre el dirigente de la entidad y el ministro respectivo. Con base en un contrato de gestión se podrá entonces implantar un modelo de administración pública gerencial.

La diferencia entre este proyecto y el de los Organismos Autónomos o el de las Organizaciones Sociales está en el hecho que las primeras se concentran en unas pocas entidades, en las cuales se realizará un esfuerzo concentrado de aplicación de nuevas técnicas de gestión, mientras que en el segundo se toma apenas el primer paso del proceso -la definición de

indicadores de desempeño claros-, aunque se generalizan sus beneficios para toda la administración pública. Por consiguiente, este proyecto, al igual que el de Evaluación Estructural, es un proyecto horizontal, que buscará abarcar todas las entidades descentralizadas y las fundaciones públicas ya existentes.

8.2.3. Calidad y participación

Este proyecto fue concebido como un instrumento básico de la modernización de la gestión pública, con énfasis en los principios de la calidad y de la participación de los funcionarios a nivel operativo. Lo que se busca es no sólo un cambio en las formas de gestión, sino también en la cultura de las organizaciones en lo que respecta a la cooperación entre administradores y funcionarios. Tiene como objetivo la introducción de nuevos conceptos y técnicas de gestión pública, basadas en el desempeño, la reducción a un mínimo en los errores y la participación de los funcionarios en la definición de los procesos de trabajo.

En los últimos años, la calidad total y la productividad han asumido una gran importancia en las técnicas administrativas. El presente plan reconoce esa importancia, entendiéndose que dichas técnicas constituyen un gran avance si, a nivel operativo, logran una mejor calidad en los servicios, siguiendo una filosofía de cero errores y una mayor cooperación entre funcionarios y administradores. A nivel más general, la estrategia de una administración pública gerencial es lo fundamental y debe quedar subordinado a ella el programa de calidad y de productividad, el cual, en el sector público, es preferible llamar programa de calidad y de participación.

8.2.4. Nueva política de recursos humanos

La preparación de la nueva administración pública que resultará de las reformas pasa necesaria y esencialmente por la profesionalización y por la valorización de los empleados públicos. De esa manera, debe formularse una nueva política de recursos humanos para atender los papeles tradicionales del Estado en lo regulatorio y en la articulación de los agentes económicos, sociales y políticos, aparte del mejoramiento en la prestación de los servicios públicos.

La adecuación de los recursos humanos se convierte así en una tarea prioritaria, dentro del contexto de cambio, y exige una política que oriente la captación de nuevos empleados, el desarrollo de personal, un sistema de remuneración adecuado que estimule el desempeño mediante incentivos y la institución de carreras compatibles con las necesidades del aparato estatal modernizado.

En relación con las carreras, éstas pueden clasificarse en carreras de Estado, compuestas principalmente por empleados estatutarios en el núcleo estratégico del Estado, y las carreras de empleados "celetistas", o contratados, utilizadas en la administración descentralizada y en los servicios operativos, inclusive en el núcleo estratégico.

Los planes de carrera serán estructurados jerárquicamente en clases según la naturaleza y la complejidad de las tareas, con una distribución escalonada de los cargos y los empleos entre las clases; la promoción en la carrera se basará en la evaluación de desempeño y la aprobación de cursos específicos.

La organización de las carreras tomará en cuenta las necesidades de la administración y se basará en las atribuciones de los cargos, buscando en lo posible enriquecer el trabajo, especialmente en aquellas áreas de actividades rutinarias, pudiendo ser genéricas en los casos en que se vinculan al ejercicio de actividades comunes a toda administración o específicas de uno o más órganos o entidades, según las atribuciones.

Conjuntamente con la estructuración de las carreras se deberá desarrollar una política de concursos regulares que permita una asignación adecuada al desarrollo cabal de las actividades y la recomposición regular y permanente de su fuerza de trabajo. Los concursos para las principales carreras se realizarán en forma anual. El MARE determinará la realización de los concursos, el número de vacantes y el mes de su realización hasta 1999.

En cuanto a la jubilación y el programa de salud de los empleados públicos, el proyecto propone una nueva reglamentación para los beneficios que comprenden la seguridad social del empleado público, particularmente en lo que se refiere a los criterios para conceder la jubilación, los cuales deben orientarse según los principios generales que rigen el Régimen General de la Previsión Social, o sea: a) delimitación del plazo de carencia; b) proporcionalidad en lo que se

Inicialmente, utilizando la infraestructura de comunicaciones disponible en Brasil (REMAW - Rede Metropolitana de Alta Velocidad, RENPAC - Rede de Paquetes , etc.) se construirá una Red Gubernamental en forma progresiva (extendiéndola posteriormente al resto del país) con énfasis en lo siguiente:

- seguridad para garantizar la privacidad y la inviolabilidad de la comunicación;
- registro de procedimientos para disminuir los costos y simplificar su uso; y
- compartir las informaciones para evitar la duplicación de trabajo.

En vista de que no es posible, desde el punto de vista técnico, operar la totalidad de la Red, algunas bases de datos y algunos tipos de información se obtendrán de Internet y a través de la conexión con algunos entes gubernamentales en Brasilia dotados de comunicación electrónica. A partir de 1996, con el establecimiento de las redes de alta velocidad en el resto del país, la Red Gubernamental será ampliada a los principales centros.

8.2.9. Sistemas de gestión pública (control e información gerencial).

Los sistemas administrativos centrados en la gestión pública comprenden diversas áreas: personal civil, servicios generales, organización y modernización administrativa, información e informática, planificación y presupuesto y control interno. El objetivo de estos sistemas es permitir la transparencia en la implantación de las diversas acciones de gobierno, posibilitando su seguimiento y su evaluación, al igual que la disponibilidad de informaciones no privativas y no confidenciales para el gobierno y para la sociedad.

Con este fin, se han desarrollado o se están desarrollando varios sistemas de información, con grados variables de automatización, entre los cuales se destaca el procesamiento del presupuesto fiscal y de la seguridad social, el registro de los gastos efectuados por el Tesoro Nacional (SIAFI), la nómina y el listado de los empleados civiles federales (SIAPE), el presupuesto de inversiones (SIDOR), la planificación de las acciones de gobierno (SISPLAN), el movimiento del listado de proveedores, de precios y del catálogo de materiales y servicios (SIASG) y la provisión de informaciones sobre la organización gubernamental y sus macroatribuciones (SIORG).

Independientemente de las intenciones de su concepción inicial, estos sistemas se han concentrado en las necesidades operativas de la administración pública, y han quedado en plano secundario o irrelevantes tanto las informaciones gerenciales como las de interés público. En consecuencia, no se ha ejercido la función de crear instrumentos de apoyo para la toma de decisiones. Es necesario formular un proyecto que permita la conexión y el redireccionamiento estratégico de los diversos sistemas de información, de forma de incorporar los nuevos conceptos de gestión del aparato estatal. Aparte de establecer los patrones de integración y de soporte tecnológico adecuados al desarrollo de nuevos sistemas, manteniendo o mejorando los actuales, resulta necesario obtener información recabada de una manera coherente y sin duplicar esfuerzos, procesada con seguridad y eficiencia, dotadas de un carácter gerencial y accesibles a toda la administración pública.

Aumentando la confiabilidad y disminuyendo los costos de estos sistemas, será posible hacerlos accesibles a la sociedad, la cual podrá controlar y juzgar el desempeño de la administración pública. De esta manera, los sistemas también estarán articulados con los objetivos del Proyecto Ciudadano y la Red Gubernamental, permitiendo que la disponibilidad de estas informaciones ocurra por diversos medios (con énfasis en sistemas de fácil acceso, como por ejemplo Internet) y alimentados permanentemente por los servicios y los recursos de la Red Gubernamental.

9. ORGANOS ESTRATEGICOS DE LA REFORMA DEL APARATO DEL ESTADO.

El éxito en la puesta en marcha de este Plan Director está relacionado directamente con el compromiso de todos los ministerios con este gran desafío que es reformar el aparato del Estado.

La participación de los ministerios del área es fundamental. Cabe destacar el papel de la Casa Civil, por su acción coordinadora, y principalmente a Hacienda por la función estratégica ejercida por la Secretaría Federal de Control, cuya contribución a la implantación de una filosofía de control por resultados será inmensa. Igualmente, Planificación jugará un

papel importante, sobre todo en el área de presupuesto, a partir de un modelo basado en la fijación de objetivos, mecanismos efectivos de evaluación de resultados, produciendo como contrapartida, mayor flexibilización en la ejecución presupuestaria.

Finalmente, a los ministerios sectoriales cabrá el papel de colaborar, tanto en la formulación como en la implantación de los proyectos, ya que la reforma sucederá en las diversas unidades organizativas de cada segmento de la administración pública brasilera.

A título de conclusión, la propuesta sistemática para la implantación de este Plan prevé las siguientes instancias, con sus respectivas macro-atribuciones:

- Cámara de la Reforma del Estado y su Comité Ejecutivo, responsables por las funciones de aprobar, hacer seguimiento y evaluar los proyectos de la Reforma.
- Consejo de la Reforma del Estado, órgano consultivo y de articulación ante la sociedad civil de los programas propuestos.
- 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 de todo el Estado.
- Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, responsable por la formulación, proposición y negociación de las acciones y proyectos de la reforma del aparato del Estado, a través de todas sus secretarías.
- Ministerio de Planificación y Presupuesto, responsable, en relación a la reforma del aparato del Estado, particularmente por la planificación de las actividades del Estado y por una labor sistemática presupuestaria compatible con una administración pública gerencial.
- Ministerio de Hacienda, responsable, en relación a la reforma del aparato del Estado, por el control efectivo de los gastos y por el control interno.

CUADRO 1: EVOLUCIÓN DEL NUMERO DE EMPLEADOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

AÑO	CIVILES	ESTATUTARIOS*	TOTAL**
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	

(*) Civiles de la administración central, organismos descentralizados y fundaciones; no incluye, por lo tanto, a los militares.

(**) Incluye, además de los civiles estatutarios, las empresas públicas y las sociedades de economía mixta.

(***) Posición de marzo.

Fuente: SRH / MARE - SEST / MPO

CUADRO 2: EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO FEDERAL, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS (EN % DEL PIB)

	Gobierno Federal	Estados y municipios
Promedio anual 70/79	3,41	3,87

Promedio anual 80/87	2,89	4,18
Promedio anual 88/94	3,17	6,53
Fuente: IBGE		

CUADRO 3: "AMPLITUD" DE LAS CARRERAS DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL

CARGO/CARRERA	AMPLITUD %
PRESUPUESTO/FINANZAS Y CONTROL	
Analista	26
Técnico	44
ESPECIALISTA EN POLÍTICAS Y GESTION GUBERNAMENTAL	
Administrador	26
AUDITORIA	
Auditor fiscal del Tesoro Nacional	6
Técnico del Tesoro Nacional	12
PROCURADOR DE HACIENDA NACIONAL	
Procurador de 2a. Categoría a Procurador de 1a. Categoría/ Subprocurador de Categoría Especial	8
DIPLOMACIA	
Tercer Secretario a Ministro de 1a. Clase	51
CARRERA DOCENTE (SUPERIOR-40h)	
Profesor Auxiliar a Titular	22
CARRERA DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA	
Asistente de Investigación a Investigador Titular	11
MILITAR	
Segundo Teniente a Almirante de Escuadra	18

Fuente: MARE: SIAPE

Posición de julio/95

Observación: "Amplitud" de una carrera es la diferencia porcentual entre 1

CUADRO 4: PARTICIPACIÓN DE LOS GASTOS DE PERSONAL EN LA RENTA DISPONIBLE

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

(*) Acumulado hasta julio

(*) Renta tributaria bruta (-) incentivos fiscales (-) transferencias lega

Fuente: Ejecución Financiera del Tesoro Nacional

CUADRO 5: GASTOS DE PERSONAL DEL GOBIERNO FEDERAL (MILES DE MILLONES DE RI

PROMEDIO	91/93		1994		1995*	
	Rs\$	%	Rs\$	%	Rs\$	%
ACTIVOS	14,1	69,6	18,1	64,0	22,2	63,4
INACTIVOS/PEN-SIONADOS	6,2	30,4	10,2	36,0	12,8	36,6
TOTAL	20,3	100,0	28,3	100,0	35,0	100,0

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

Fuente: SIAPE

*** Incluye la remuneración del cargo y de la función; están considerados en el cálculo de los valores de esta columna solamente los empleados efectivos.**