

## CAPÍTULO 9

### DIAGNÓSTICO: LAS DISTORSIONES

---

**S**obre la base de esta breve reseña histórica, estamos en condiciones de hacer un diagnóstico de la situación de la administración pública brasileña en el momento en que se inicia el gobierno de Fernando Henrique, en enero de 1995. En términos generales, el gran problema del aparato del Estado brasileño, considerado a nivel federal, no era el tamaño excesivo, sino su ineficiencia y su ineficacia, así como los profundos desequilibrios salariales existentes. El número de funcionarios federales, que llegó a alcanzar 713 mil en 1989, disminuyó en 182 mil en los ocho años siguientes, reduciéndose a 531 mil funcionarios estatutarios hacia fines de 1997 (Tabla 9.3). Hubo, por consiguiente, una reducción sustancial, que en gran parte se debió a la no reposición de funcionarios cuando éstos se jubilaban, sea porque las funciones habían sido transferidas hacia los estados y municipios, sea porque podían haber sido tercerizadas, o sea porque existía, en aquel sector, un exceso de personal. La ineficiencia del sector público brasileño, de todos modos, era enorme, principalmente en el área social. Se trataba de una ineficiencia que se derivaba directamente del burocratismo, combinado, aunque en forma decreciente, con el clientelismo. Los desequilibrios salariales, a su vez, se originaron en la alta inflación que dominó al país desde los años sesenta hasta 1994, y en la crisis fiscal discutida con anterioridad. En este capítulo voy a presentar, inicialmente, un cuadro de la escolaridad y de las carreras existentes en el servicio público federal, para luego examinar el comportamiento de la planilla de pago, las distorsiones de la remuneración, y los mitos burocráticos relativos a las carreras y a los cargos de confianza.

## LA REMUNERACIÓN Y LA PLANILLA

La inexistencia de una política de remuneraciones para los funcionarios públicos federales durante el período autoritario no se corrigió con el retorno a la democracia. Las distorsiones salariales, que ya eran grandes, sólo se profundizaron, en tanto que el total de gastos, que aumentó durante el gobierno de Sarney, resultó violentamente reducido por el gobierno de Collor, a través de una gran reducción de los salarios medios reales. En el gobierno de Itamar se recuperó el nivel de los salarios, al tiempo que el total de gastos en personal creció en forma explosiva. De acuerdo con lo que muestra la Tabla 9.1, los salarios, que habían sido reducidos a la mitad entre 1989 y 1992, regresaron a un nivel superior al pico anterior (1990) en 1995. El gobierno procuró, entonces, a través de un programa de isonomía salarial, corregir las profundas distorsiones que mostraba la remuneración de los funcionarios, que se acumularon a partir de la segunda mitad de los años ochenta. El resultado consistió exclusivamente en un fuerte aumento de los gastos de personal, que alcanzaron un pico histórico en 1995, sin que las distorsiones se eliminasen.

Tabla 9.1: Remuneración Media Real de los Funcionarios del Ejecutivo (1989=100)

	Índice PCC - nivel superior	Índice Ponderado*
1989	100	100
1990	106	121
1991	70	79
1992	62	71
1993	82	83
1994	99	96
1995	117	128
1996	101	111
1997	97	106

\* Observación: El Índice Ponderado fue construido a partir del índice de las principales carreras ponderado por el número de ocupantes de cada carrera. Se destacó el Índice del Nivel Superior del PCC -Plan de Clasificación de Cargos-, porque ésta es la carrera más representativa del servicio público brasileño.

Fuente: MARE -Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (dic./97).

El aumento de las remuneraciones que tuvo lugar durante el gobierno de Itamar, sumado a algunos aumentos adicionales que ocurrieron en los primeros tres meses del gobierno de Fernando Henrique, provocaron un violento aumento

de los salarios medios reales y una explosión correspondiente de los gastos totales de personal en el Gobierno Federal. La Tabla 9.2 presenta los principales datos con respecto al gasto global. En 1995, el gasto alcanzó, en reales corregidos hasta dic/97, un pico absoluto: 46,6 millardos de reales, constituyendo un aumento de 30% de 1994 a 1995, porcentaje semejante al aumento del salario medio real en este periodo de un año, que fue de 33%. En términos de participación de la planilla en el PUB, sin embargo, el pico sigue siendo 1989, a consecuencia del aumento de los salarios que el gobierno saliente concedió a los funcionarios federales. Todavía tuvimos otro gran pico en 1995, año en que fue concedido el último reajuste salarial lineal. Sólo en 1996 los salarios y la planilla de pago del gobierno quedaron bajo control, tal como se puede apreciar en las tablas 9.1 y 9.2.

Tabla 9.2: Gastos de Personal Federal (civil y militar)

	R\$ millardos*	Índice (1987 = 100)	% del PBI
1987	19,7	100,0	3,46
1988	24,2	122,7	4,26
1989	29,9	151,6	6,68
1990	34,4	174,7	6,42
1991	28,2	143,3	4,83
1992	23,0	116,7	4,58
1993	31,1	157,7	4,89
1994	35,9	181,9	5,06
1995	46,6	236,5	5,76
1996	45,3	229,8	5,43
1997	45,7	231,7	5,74

\* Corregidos por el IGP-DI/FGV hasta dic/97. Valores depurados según criterio de competencia.  
Fuente: MARE –Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (dic/97).

Este crecimiento de la planilla no se debió al aumento del número de funcionarios. Dada la necesidad de ajuste fiscal, que se hizo evidente a partir de 1987, y el elevado costo que pasó a representar la contratación de nuevos funcionarios públicos, los concursos públicos fueron casi totalmente suspendidos a partir de 1988, de manera que el número total de funcionarios disminuyó. En realidad, tal como puede observarse en la Tabla 9.3, el número de funcionarios activos, que llegó a alcanzar 713 mil en 1989, descendió a 567 mil en 1995, y a 531 mil en 1997. Si se consideran además los funcionarios de las empresas estatales, la disminución fue aún mayor, dado el hecho adicional de las privatizaciones.

Tabla 9.3: Evolución del Número de Funcionarios de la Unión

	Civiles del Poder Ejecutivo	*Civiles del Ejecutivo + Empleados de las Estatales**
1988	705.548	1.442.657
1989	712.740	1.488.608
1990	628.305	1.312.682
1991	598.375	1.238.817
1992	620.870	1.261.037
1993	592.898	1.236.538
1994	583.020	1.216.058
1995	567.689	1.140.711
1996	545.656	1.058.983
1997	531.725	994.805

\* Civiles de la Adm. Directa, Autarquías y Fundaciones del Poder Ejecutivo

\*\* Incluye, además de los civiles del Poder Ejecutivo, los funcionarios de las empresas estatales.

Fuente: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (dic./97).

La explicación del aumento de la planilla tiene que buscarse en el aumento de los salarios a partir de 1993, así como en el costo creciente de los funcionarios inactivos y pensionistas. El elevado valor de las jubilaciones y el hecho de que los funcionarios pudieran jubilarse muy temprano, llevó a una explosión del costo de los inactivos. De acuerdo con lo que se aprecia en la Tabla 9.9, los inactivos y pensionistas, que ya representaban el 30% del costo de la planilla de personal en 1991/93, pasaron a representar el 41% en 1997.

## DISTORSIONES EN LA REMUNERACIÓN

En el Brasil no hay nada parecido a un sistema universal y estandarizado de remuneraciones de los funcionarios, del tipo existente en los países desarrollados, donde la administración pública burocrática alcanzó su pleno desarrollo. O mejor dicho, existe el Plan de Cargos y Carreras - PCC, que podría cumplir ese papel, pero que en la realidad es sólo una situación de la cual todos quieren salir para integrar carreras específicas que, gracias a su sistema de gratificaciones especiales, acaban siendo razonablemente remuneradas. Por lo general, lo que existe es un sistema de remuneraciones extremadamente distorsionado, en el cual algunas carreras, especialmente las jurídicas, y en segundo plano las económicas, son

bien remuneradas, en función de gratificaciones que apuntarían a premiar el desempeño, en tanto que los demás cargos, especialmente los de nivel superior del PPC, son mal pagados. También son muy bien remuneradas, en comparación con el sector privado, las funciones operacionales, que exigen baja calificación.

Los aumentos salariales concretados durante el gobierno de Itamar no lograron reducir las distorsiones salariales existentes en el servicio público federal. Estas distorsiones pueden ser evaluadas desde dos ángulos. Por una parte, tenemos los desequilibrios en relación con el mercado de trabajo privado; por otra, los desequilibrios internos, con algunos sectores ganando muy bien y otros muy mal.

Existe en el país la creencia generalizada de que la remuneración de los funcionarios públicos es baja. Eso no es verdad. Las remuneraciones son bajas para algunos sectores y altas para otros. La Tabla 9.4 se basa en una comparación entre los salarios del sector público y del sector privado, en la cual se confrontaron las remuneraciones de cargos con atribuciones semejantes en ambos mercados. Los resultados mostraron que, mientras que los ejecutivos y profesionales de nivel superior perciben salarios más altos en el sector privado, los funcionarios menos calificados del sector público (como los que trabajan en actividades auxiliares de administración, mecanografía, almacenamiento, mantenimiento, instalación, vigilancia, recepción, limpieza y servicios, entre otros) perciben remuneraciones sustancialmente más altas que los del sector privado. De esta manera, el sector público corrige el fuerte desnivel existente entre los altos honorarios y los bajos salarios del sector privado, que explica en buena medida la alta concentración de la renta existente en el país, pero lo hace creando otra distorsión: la incomunicación entre los mercados público y privado de trabajo.

Tabla 9.4: Salarios Medios: Sector Público y Privado (reales de mayo de 1995)

	Salario Medio Sector Privado	Salario Medio Sector Público	Diferencia Público/Privado
Cargos Ejecutivos	7.080	6.069	-14%
Cargos de Nivel Superior	1.899	1.814	-5%
Cargos de Nivel Técnico/Medio	926	899	-3%
Cargos Operacionales	437	635	45%

Fuente: MARE (1995): SIAPE (Sistema Integrado de Administración de Personal) y Coopers / Lybrand  
Método: Inicialmente, se realizó el levantamiento de 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 medio independientemente del tamaño y de la localización de las empresas;

para el sector público, se consideró la estructura de remuneración y la distribución de frecuencia de los funcionarios en la escala salarial de cada cargo. Para los ejecutivos, se confeccionó una muestra del valor de la remuneración de los ocupantes de DAS (Comisión de Dirección y Asesoramiento Superior) de diversos niveles, considerando el Director-Presidente como DAS de Naturaleza Especial, Directores como DAS-6, Gerentes como DAS-5, excepto para los cargos del área jurídica, que tienen una estructura jerárquica algo diferente. No se incluyeron los beneficios indirectos de los cargos.

Confirmando la investigación del MARE, un estudio adelantado por el Banco Mundial (1997b:34) mostró que los salarios medios en el sector público eran, en 1995, 48% mayores que los salarios medios en el sector privado. Por otra parte, como el nivel de escolaridad en el sector público es mayor que en el sector privado, el estudio controló ésta y otras características, obteniendo los diferenciales de salarios que aparecen en la Tabla 9.5. El estudio hizo un análisis por sectores o áreas de actividad de la administración pública. Mientras que los salarios en la Administración Federal, y principalmente los salarios medios de los poderes Judicial y Legislativo son considerablemente más altos que los salarios medios del sector privado, lo contrario ocurre en relación con los salarios medios de los funcionarios municipales y los funcionarios de las áreas de educación y salud, considerando los tres niveles de la federación. Son desequilibrios perversos, especialmente este último, que deberán ser enfrentados en cualquier propuesta de reforma del sector público brasileño.

Tabla 9.5: Diferencias de Salario entre el Sector Público y el Privado

Sector o Actividad	Diferencia%
Administración Federal	28,9
Administraciones Estadales	-3,8
Administraciones Municipales	-22,4
Judicial y Legislativo	55,9
Militares	5,7
Educación y Salud	-15,6

Fuente: Banco Mundial (1997b:34-37)

Por otra parte, analizando la estructura relativa de los salarios en el servicio público federal, encontramos también enormes disparidades entre las remuneraciones: funcionarios con calificaciones muy semejantes, que realizan tareas parecidas, perciben sin embargo remuneraciones muy diferentes. Estas distorsiones internas tuvieron su origen durante el régimen militar, cuando el servicio público fue relegado a un segundo plano y la burocracia del Estado pasó a ser reclutada a través de las empresas estatales. La consecuencia de esto fue una fuerte reducción

de los funcionarios estatutarios, que hasta hoy se refleja en la baja remuneración de los participantes en el Plan de Clasificación de Cargos, que entonces pretendía ser el sistema universal de carrera y remuneración de los funcionarios federales.

Para escapar a esta situación (o al PCC), se adoptaron dos tipos de estrategias: el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Poder Legislativo, que se tornaron fuertemente autónomos desde el punto de vista administrativo a partir de 1988, trataron de aumentar sus remuneraciones por cuenta propia, independientemente del Poder Ejecutivo. Por otra parte, en el Poder Ejecutivo, las categorías tradicionalmente más poderosas –los procuradores, los delegados de policía, los diplomáticos, los auditores fiscales– y las nuevas carreras de administradores-economistas creadas después de la apertura democrática –los analistas del tesoro y del presupuesto, y los gestores– pasaron a recibir “gratificaciones de productividad”, que en realidad no eran otra cosa sino una estrategia para corregir sus salarios sin que fuese necesario aumentar la remuneración de todo el funcionariado público de nivel superior.

Dado su carácter *ad hoc*, estas dos estrategias, perfectamente comprensibles y hasta cierto punto necesarias para que el Estado pudiese volver a reclutar personal de buen nivel en los sectores estratégicos de la administración, tuvieron como resultado la profundización de las distorsiones en el sistema de remuneraciones de los funcionarios.

Un tercer punto de origen de las distorsiones del sistema de remuneraciones federal tiene que ver con la posibilidad de “incorporación de ventajas”, como “quintos”,<sup>114</sup> sumada a la posibilidad de acumulación de cargos y de sus respectivos emolumentos por parte de funcionarios activos e inactivos. Estas incorporaciones y acumulaciones, hábilmente manipuladas, permitieron que un número creciente de funcionarios pasase a ganar altos salarios, surgiendo a este respecto la expresión de “marajás” para identificarlos. La Constitución de 1988 intentó enfrentar el problema a través de un “techo de salarios”, correspondiente a la mayor remuneración en cada uno de los poderes (ministros de Estado, diputados federales y senadores, y Ministros del Supremo Tribunal Federal), pero algunas interpretaciones judiciales permitieron que ese techo fuese superado. En consecuencia, el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado divulgó, hacia fines de 1995, la lista con los nombres de más de diez mil funcionarios que ganaban por encima del pretendido techo legal, y de más de mil funcionarios, principalmente pasivos, que ganaban más que el Presidente de la República (8.500 reales).<sup>115</sup>

114. Cada año se incorporaba a la remuneración del funcionario un quinto del sueldo como gratificación por ocupación de un cargo de dirección (DAS). En 1995 empezaron a incorporarse “décimos”.

115. El “techo legal” para funcionarios del ejecutivo sería el 80% del salario de ministro, correspondiente a 6.400 reales. Los diez mil funcionarios que reciben remuneraciones o proventos

Finalmente, otra fuente de distorsiones en lo que concierne a las remuneraciones en el servicio público es la que tiene origen en las sentencias judiciales, especialmente aquellas que se vinculan con el pago, considerado inconstitucional por el Supremo Tribunal Federal, de planes económicos. Independientemente de los recursos exitosos interpuestos por la Unión, existen muchas sentencias anteriores ya procesadas judicialmente, que permiten a un funcionario ganar más que un colega que ocupa un cargo semejante y que se desempeña con las mismas atribuciones, lo que constituye un poderoso factor de desestímulo a los efectos de buscar calificaciones por parte del funcionario. En la Policía Federal, por ejemplo, la participación de los gastos por sentencias en la planilla de pagos supera el 50%, y el salario medio global en este organismo es uno de los más altos dentro de los existentes en el Poder Ejecutivo, ubicándose aproximadamente en R\$4.000.

Es posible argumentar, sin embargo, que el espectro salarial (la distancia entre el menor y el mayor salario) es muy grande en el sector privado, por lo que en consecuencia, la estructura salarial del sector público estaría contribuyendo a mejorar el perfil de la distribución de la renta en el país. Esto es parcialmente cierto. Sin embargo, el ordenamiento de los salarios (de mayor a menor) no es semejante en los dos sectores; esta última característica contribuye decisivamente para desmotivar al funcionario, genera distorsiones en la productividad y desestimula el ingreso en el sector público. En realidad, 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, junto con la rigidez excesiva del proceso de contratación y despido del funcionario (agravada a partir de la creación del Régimen Jurídico Único), consideradas como características definitorias del mercado de trabajo del sector público, acaban por inhibir el desarrollo de una administración pública moderna, que haga énfasis en los aspectos gerenciales y en la búsqueda de resultados.

## ESCOLARIDAD Y PERFIL OCUPACIONAL

El funcionario público posee, en promedio, un nivel de escolaridad superior al del trabajador del sector privado. La Tabla 9.6 muestra que, mientras que la

---

superiores a este valor, sin embargo, lo hacen legalmente, ya que ciertas interpretaciones de la ley dejaron al texto sin efecto. De aquí la presión, especialmente de parte de los gobernadores, para que este techo fuese revisado a través de una enmienda constitucional, de modo de hacer de él un instrumento efectivamente aplicable.



mayoría de los empleados en la región metropolitana de São Paulo (donde todo indica que el acceso a la educación es más fácil) no concluyó la enseñanza secundaria, entre los empleados públicos federales predominan quienes poseen estudios completos en un nivel superior. Si consideramos que la información relativa a los funcionarios refleja, por lo regular, su nivel de estudios en el momento de su ingreso a los cuadros del personal de la Unión (teniendo en vista que es rara la actualización de estos datos catastrales), esta disparidad podría ser aún mayor.<sup>116</sup>

Tabla 9.6: Escolaridad de Funcionarios Federales y Trabajadores del Sector Privado

	Trabajadores del sector privado (1)	Funcionarios federales (2)
Analfabeto	5%	1%
Primaria incompleta	43%	14%
Primaria completa	12%	9%
Secundaria incompleta	7%	4%
Secundaria completa	16%	25%
Superior incompleta	4%	5%
Superior completa	12%	42%
Total	100%	100%

Fuente: Boletín Estadístico del MARE (a partir de datos del SEADE y del propio ministerio) SEADE: datos de 1995; MARE: datos de feb./97.

(1) Incluye los trabajadores de la región metropolitana de São Paulo

(2) Funcionarios civiles del Poder Ejecutivo (adm. directa, autarquías y fundaciones).

No existe, por otra parte, correspondencia entre el nivel de escolaridad de los funcionarios civiles del Ejecutivo y el perfil de los cargos ocupados por los mismos. Sólo 34% de los funcionarios públicos ocupan cargos cuyas atribuciones exigen formación superior, mientras que la mayor parte –60%– ocupan cargos que exigen la secundaria para su desempeño y 6% ejercen atribuciones que demandan solamente la primaria.<sup>117</sup> Si consideramos que la mayoría de las actividades finalísticas

116. Esta sección se basa en Marconi (1997).

117. Los datos catastrales muestran que 42% de los funcionarios han cursado niveles superiores de estudio. Como esta información puede estar subestimada, toda vez que no es actualizada periódicamente, y que sólo 34% del total de cargos ocupados requieren formación de nivel superior para su desempeño, se hace evidente la inconsistencia entre el grado de escolaridad de los funcionarios y el perfil de los cargos ocupados actualmente.

y de apoyo de los organismos son atribuidas a los ocupantes de cargos que requieren formación superior y de nivel medio respectivamente, se puede afirmar que hay un exceso de funcionarios en las áreas de apoyo y escasez en las áreas finalísticas de los distintos organismos.

Dado que el proceso de reforma del Estado llevará al Gobierno Central a focalizar sus actividades en áreas consideradas como finalísticas –formulación, promoción y ejecución de tareas en las cuales ejerce su poder extroverso– se deduce que la actual composición de la estructura de cargos del Ejecutivo es incompatible con el papel que le está siendo atribuido en la esfera federal. Esto confirma, por consiguiente, la necesidad de fortalecimiento del sistema de contratación y de carreras en las áreas consideradas relevantes desde el punto de vista de la gerencia de los recursos humanos, más aún si consideramos que el perfil de distribución de funcionarios por carreras presenta severas distorsiones. Del total de funcionarios civiles estatutarios, aproximadamente 69% están agrupados fuera de carreras específicas, sin definición de atribuciones, ubicados en el Plan de Cargos y Carreras –PCC–, mientras que existe un número reducido de funcionarios en las áreas que presuponen poderes del Estado: sólo 7% del total de funcionarios actúa en las áreas de fiscalización, policía, diplomacia, jurídica y presupuestaria, planeamiento y gerencia pública.

## DOS MITOS BUROCRÁTICOS

En la medida en que la Constitución representó un retroceso burocrático, se reveló como carente de realismo. En un momento en que el país necesitaba urgentemente reformar su administración pública para hacerla más eficiente y de mejor calidad, aproximándola al mercado privado de trabajo, se hizo lo contrario. El servicio público se tornó más ineficiente y más caro, y el mercado de trabajo público se separó por completo del mercado de trabajo privado. La separación no sólo estuvo determinada por el sistema privilegiado de jubilaciones del sector público, sino también: por las exigencias de un régimen jurídico único, que llevó a la eliminación de los funcionarios “celetistas” en la administración descentralizada; por la afirmación constitucional de un sistema de estabilidad rígido, que hizo inviable la exigencia de trabajo a los funcionarios; por el fin del mecanismo de ascenso funcional (promoción para otro cargo a través del concurso interno, que estimulaba al funcionario a buscar su desarrollo profesional), debido a las irregularidades observadas en el uso de este instrumento; y por la diseminación exagerada, basada en una interpretación distorsionada del principio de la isonomía, que lleva a extremos de rigidez a la política de remuneraciones, y en la práctica obliga, en última instancia, a pagar de igual forma a los desiguales.

La estabilidad de los funcionarios es una característica de las administraciones burocráticas. Fue una forma adecuada de proteger a los funcionarios y al propio Estado contra las prácticas patrimonialistas que predominaban en los regímenes precapitalistas. En el Brasil, por ejemplo, existió durante el Imperio, la práctica del “derrumbe”. Cuando caía el gobierno, eran despedidos no sólo los ocupantes de cargos de dirección, sino también muchos de los funcionarios comunes.

La estabilidad, sin embargo, implica un costo. Impide la adecuación de los cuadros de funcionarios a las necesidades reales del servicio, al tiempo que inviabiliza la implantación de un sistema de administración pública eficiente, basado en un sistema de incentivos y sanciones. La estabilidad era justificable mientras el patrimonialismo predominaba y los servicios del Estado liberal eran limitados; deja de serlo cuando el Estado crece en tamaño, pasa a realizar un gran número de servicios, y la necesidad de que esos servicios sean eficientes se torna fundamental, al tiempo que el patrimonialismo pierde fuerza, deja de ser un valor para constituirse en una mera práctica, de modo que el despido por motivos políticos se convierte en algo socialmente inaceptable. Si además de socialmente condenado, el despido por motivos políticos se volvió inviable en razón de una serie de precauciones como las que están presentes en la propuesta de enmienda constitucional del gobierno de Fernando Henrique, no habrá más justificativos para mantener la estabilidad en forma absoluta, como ocurría en la burocracia clásica.<sup>118</sup>

En el Brasil, la extensión de la estabilidad a todos los funcionarios públicos, en lugar de limitarla sólo a las carreras en las que se ejerce el poder del Estado, y la comprensión de esa estabilidad de una forma tal que la ineficiencia, la desmotivación, la falta de disposición para el trabajo no puedan ser sancionadas con el despido, implicaron un fuerte aumento de la ineficiencia del sector público. De acuerdo con el documento de la Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994:19):

“En lo que concierne a la cuestión de la estabilidad, es esencial la revisión de su sistema de adquisición y mantenimiento. Mantenido, como debe serlo, la regla según la cual los funcionarios sólo podrán ser destituidos mediante proceso judicial

118. Mejor dicho, las justificaciones sólo podrán ser dogmáticas, como por ejemplo, la que se encuentra en Gurgel (1995:85): “La idea de flexibilizar la estabilidad en el servicio público, manteniéndola sólo para algunas funciones designadas como funciones del Estado, confunde Estado con República. No percibe que, más allá y por encima del Estado, las funciones destinadas a atender las necesidades o los derechos públicos son funciones separadas de lo privado, que deben ser cumplidas con objetividad y equidad. Deben ser conducidas de manera impersonal – al abrigo de las presiones políticas y sociales... La cuestión de la impunidad de los funcionarios que trabajan con desidia o el problema del exceso de contingentes no pueden ser argumentos que ponen ‘en jaque’ un principio de la burocracia moderna.”

o administrativo, en el que les sea asegurada una amplia defensa, se impone hacer más ágil y flexible, y menos oneroso el proceso administrativo..."

El gran mérito de la Constitución de 1988 fue haber hecho obligatorio el concurso público para la admisión de todos y cada uno de los funcionarios. Éste fue, sin duda, un gran avance, en la medida en que dificultó el empleismo público. También aquí, sin embargo, se verificaron excesos. Se acabó con la práctica condenable de los concursos internos, pero esto implicó la imposibilidad de que tuviera lugar la promoción interna de los funcionarios. Mientras que en el sector privado la promoción interna es una práctica consagrada, en el servicio público brasileño se tornó inviable. Por otra parte, en los cargos para los cuales sería más apropiado un proceso selectivo más flexible, aunque público y transparente, se comenzaron a exigir todas las formalidades del concurso. Autarquías, fundaciones y hasta empresas de economía mixta fueron constreñidas a efectuar concursos, cuando podrían haber sido simplemente obligadas a seleccionar a sus funcionarios en forma pública y transparente.

La promoción interna se reservó exclusivamente para el ascenso en el seno de una carrera. Esta reserva se basó en la suposición de que para la instauración de un régimen burocrático clásico es esencial el establecimiento de un sistema formal de ascensos burocráticos, que se inicia con un concurso público y luego pasa por un largo proceso de entrenamientos sucesivos, evaluaciones de desempeño y exámenes formales. Sucede, sin embargo, que las carreras burocráticas dignas de este nombre nunca se instalaron en el servicio público brasileño. Sólo en el caso de los militares se puede hablar de carrera en el Brasil.<sup>119</sup>

Una carrera burocrática propiamente dicha dura, en promedio, treinta años, al cabo de los cuales el funcionario deberá estar ganando aproximadamente tres veces más de lo que ganaba al inicio de su carrera. Para llegar al tope de la carrera, el funcionario habrá de tardar como mínimo veinte años.<sup>120</sup> Este tipo de carrera se encuentra obviamente superado en una sociedad tecnológicamente dinámica, en plena Tercera Revolución Industrial. Ello no obstante, ni la Constitución de 1988, ni los funcionarios federales, ni los políticos brasileños, fueron capaces de reconocer abiertamente este hecho. Siguieron afirmando que el establecimiento de carreras, acompañado de su correspondiente sistema de entrenamiento y de evaluación, resolvería, si no todos, al menos la mayoría de los problemas de la administración pública brasileña. La carrera se convirtió, en realidad, en el gran

119. Era posible también hablar de carrera entre los diplomáticos. La introducción de una gratificación por desempeño en 1995, sin embargo, redujo drásticamente la amplitud de la carrera diplomática, que por esta vía quedó equiparada a las demás carreras civiles.

120. En Francia, por ejemplo, la diferencia entre el salario inicial de un egresado de la ENA y el salario al final de la carrera, descontados los montos adicionales por ocupación de cargos de dirección, es de dos veces y media.

mito de Brasilia. Mito porque se proclama la instauración de las carreras, al tiempo que, de hecho, no se cree en ellas y se las destruye en la práctica.<sup>121</sup> La destrucción de las carreras se llevó a cabo a través de la introducción de gratificaciones de desempeño que reducen radicalmente la amplitud de las carreras –vale decir, la distancia porcentual entre la remuneración inicial y la final–. Esta amplitud debería ser de 200 a 300%, pero en los últimos años llegó a ubicarse, en el Brasil, aproximadamente en un 20%, excepto en el caso de las carreras militares. La amplitud de la carrera del auditor del tesoro nacional, por ejemplo, se redujo a 6%. La amplitud de carreras creadas hace casi diez años, como las de gerentes, analistas del tesoro y analistas del presupuesto, se redujo a 26%.<sup>122</sup> A través de este proceso de reducción de la amplitud de las carreras, ellas se redujeron en la práctica, a simples cargos. La desfiguración de la clásica carrera burocrática también ocurrió por intermedio de la reducción drástica del número de niveles de algunas carreras, que pasaron a tener sólo tres o cuatro niveles, en lugar de los veinte niveles existentes en el Plan de Carreras y Cargos.<sup>123</sup>

¿Por qué razones tuvo lugar este hecho? Por dos razones: porque así era posible establecer un salario de entrada relativamente alto, que atraía más y mejores candidatos al concurso; y principalmente, porque en realidad Brasilia no creía en su propio mito. Porque en un mundo en cambio tecnológico acelerado, en donde la competencia técnica no tiene ninguna relación con la edad de los profesionales, los funcionarios jóvenes no están dispuestos a esperar veinte años para llegar al tope de su carrera. Al disminuirse la amplitud, o más directamente, disminuyendo el número de niveles de la carrera, el joven administrador llega más rápido a la remuneración máxima de la carrera –que en último término no es muy diferente de la inicial–,<sup>124</sup> inclusive porque un aumento acentuado del salario máximo

121. Según Abrucio (1993:74), por ejemplo, “en la administración pública federal brasileña la cuestión de los planes de carrera es fundamental, en la medida en que la mayoría de los funcionarios públicos brasileños carece de un horizonte profesional definido”. En este trabajo, el autor enumera de manera realista los obstáculos para la existencia de carreras. No percibe, sin embargo, como además prácticamente nadie percibía en el Brasil en esa época, que estos obstáculos no obedecían tanto al patrimonialismo o a la incompetencia de los dirigentes políticos, como a los dramáticos cambios tecnológicos ocurridos en el mundo, con profundas implicaciones para la reformulación de la administración pública.

122. En 1997 se logró aumentar la amplitud hasta un 56 por ciento. Es una cifra aún marcadamente insuficiente para caracterizar una carrera burocrática.

123. Las carreras de abogados de la Unión, asistente jurídico y procurador de la hacienda nacional, y defensor público tienen sólo tres niveles; las de auditor y técnico del tesoro nacional, cuatro.

124. La crisis de la concepción clásica de carrera no es, obviamente, un problema exclusivamente brasileño. Acerca de la Argentina, ver Bonifacio (1995). El autor, por su parte, tiene dificultades para comprender que la crisis del sistema de carreras no es una distorsión coyuntural, sino una clara señal de la superación del modelo burocrático de administración pública.

tiene un fuerte impacto sobre el gasto de los pasivos (que cuando se jubilaron estaban ubicados en los niveles más elevados).

Otro factor que demuestra cómo opera el mito de las carreras consiste en verificar lo que ocurre con las evaluaciones de desempeño en el servicio público brasileño. No existe nada más opuesto a la cultura nacional que la evaluación del mérito. Livia Barbosa hizo un análisis del problema de la evaluación del desempeño, y en forma más amplia, de la meritocracia, mostrando que el problema es antiguo (en el Brasil ya estaba presente en la Constitución de 1824) y que está lejos de ser trivial, constituyendo en realidad, no tanto un sistema de ordenamiento social, sino más bien una ideología burocrática. En el Brasil, los planes para establecer un sistema de evaluación que garantice promociones por mérito han sido recurrentes y siempre fallan, en la medida en que nadie quiere evaluar a nadie ni ser evaluado por nadie en el país. A pesar de existir formalmente, un sistema de evaluación sistemática de los funcionarios nunca llegó a ser implantado. Los evaluadores dan siempre, o casi siempre, la nota máxima a los evaluados, anulando así la evaluación. Barbosa tiene una explicación antropológica para este hecho. En el Brasil, al contrario de lo que acontece, por ejemplo, en los Estados Unidos, la igualdad es encarada no sólo como un derecho, sino como un hecho, una realidad indiscutible, derivada de un principio moral. En consecuencia, las desigualdades y los diferentes desempeños de los individuos son determinados por las condiciones sociales que cada uno enfrenta, en lugar de ser atribuidas al mérito individual.

"Si en la práctica somos desiguales, las desigualdades que se establecen entre los individuos son tenidas exclusivamente como originadas en las condiciones sociales de los individuos, sin relación con el esfuerzo o la voluntad de realización de cada uno... Debido a esta concepción del desempeño, en la sociedad brasileña esperamos siempre que nuestras producciones individuales sean evaluadas en el contexto en que fueron producidas... Este énfasis en la justificación del desempeño, fruto de una óptica igualitaria radical, dificulta la construcción de jerarquías basadas en el mérito." (Barbosa, 1997:87-88).

En otras palabras, al igual que las carreras, la evaluación del mérito es también un mito en el Brasil. Esto no significa, sin embargo, que no existan carreras en la administración pública brasileña. Sin duda existen. Existen formalmente, constituyendo en último término, a no ser en el caso de los militares y de la diplomacia, cuerpos de funcionarios admitidos por concurso, que reciben una remuneración prácticamente igual, independientemente de la etapa de la "carrera" en que se encuentren. Y existen carreras reales, recorridas a través del desempeño de cargos en las diversas agencias del Estado, tal como fue muy bien analizado por Ben

Ross Schneider (1994, 1995). Son más bien carreras personales que carreras formales. Son carreras extremadamente flexibles, constituidas por funcionarios que forman la elite del Estado. Estos funcionarios circulan intensamente entre los distintos órganos de la administración, y al jubilarse, tienden a ser absorbidos por el sector privado. Si Schneider agregase que la ocupación de DAS (Comisión de Dirección y Asesoramiento Superior) forma parte integral de este proceso inestable y flexible, aunque más basado en el mérito de lo que este autor supone, tendríamos un buen panorama del sistema de carreras informales existentes en la alta burocracia brasileña. Un panorama que podría perfeccionarse con la adopción de una concepción moderna de carrera, que comprenda: amplia movilidad del funcionario, posibilidad de ascenso rápido para los más talentosos; estructuras en "Y", que valoricen tanto las funciones de jefatura como las de asesoramiento; versatilidad en la formación y en el entrenamiento, que permita perfiles bien diferenciados entre sus integrantes.

La relación entre los DASs y las carreras nos lleva a otro mito burocrático de Brasilia: el mito de que los DASs son un mal. Serían la forma a través de la cual el sistema de carreras se vería minado, abriendo paso a la contratación, sin concurso, de personal sin competencia. En realidad, los DASs, al permitir la remuneración adecuada de funcionarios públicos –que constituyen el 75% del total de beneficiarios de DAS, tal como puede comprobarse en la Tabla 9.7–, se constituyen en una especie de carrera mucho más flexible y orientada hacia el mérito. Existe en Brasilia un verdadero mercado de DASs, a través del cual los ministros y altos administradores públicos, que disponen de los DASs, se disputan con esa moneda los mejores funcionarios brasileños. Es como si los DASs fuesen el instrumento de ascenso funcional de que dispone el funcionario actualmente. Si se llegase a concretar el plan, todavía en elaboración, de reservar de manera creciente los DASs para los funcionarios públicos, el sistema de DAS, que en la actualidad ya es un factor importante para el funcionamiento de la Administración Pública Federal, se transformaría en un instrumento estratégico de la administración pública gerencial.

La Tabla 9.7 nos ofrece, asimismo, un buen panorama de la Alta Administración Pública Federal presente en el Poder Ejecutivo. La remuneración media de los administradores varía de un promedio de 2.665 para los ocupantes de DAS-1 a 6.339 reales como promedio para los ocupantes de DAS-6. El porcentaje promedio de portadores de DAS que son funcionarios públicos baja desde 78,5% para el DAS-1 hasta 48,4% para los portadores de DAS-6. El nivel de educación aumenta con el aumento del DAS, en tanto que el porcentaje de mujeres disminuye a medida que transitamos desde DAS-1 a DAS-6. En total, se cuenta con 17.227 ocupantes de DASs, lo que corresponde aproximadamente a un 3% del total de funcionarios activos.

Tabla 9.7: Ocupantes de DAS

	Cantidad de Funcionarios	Edad Promedio	Sexo Fem.	Nivel Superior	Funcionarios Públicos	Remuneración Promedio
DAS-1	7.206	41	45,2%	50,8%	78,5%	2.665
DAS-2	5.661	42	39,0%	61,8%	77,7%	3.124
DAS-3	2.265	44	36,0%	71,0%	71,4%	3.402
DAS-4	1.464	46	28,8%	81,3%	65,4%	4.710
DAS-5	503	48	17,3%	86,1%	60,6%	6.018
DAS-6	128	50	16,4%	85,9%	48,4%	6.339
TOTAL	17.227	42	39,5%	61,0%	75,5%	3.112

Fuente: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (nov./97)

Obs: Incluye la remuneración del cargo y de la función; se consideran en el cálculo solamente los funcionarios efectivos.

A través de sus mitos, Brasilia justifica la ineficiencia y la baja calidad del servicio público federal. Al mismo tiempo, sin embargo, revela la falta de una política clara para el servicio público. Mientras que se repiten mitos burocráticos, como es el caso del mito positivo de la carrera y del mito negativo de que los DASs constituyen un mal, el servicio público brasileño no logra convertirse en un sistema plenamente burocrático, ya que éste es un sistema superado, que está siendo actualmente abandonado en todo el mundo, en beneficio de una administración pública gerencial. Y por este mismo motivo no consigue dar el paso hacia una administración pública moderna, eficiente, controlada por resultados, orientada hacia la atención del ciudadano-cliente o ciudadano-usuario. En lugar de esto, sigue acariciando el ideal superado e irreal de implantar a fines del siglo XX un tipo de administración pública que se justificaba en Europa, en la época del Estado liberal, como un antídoto al patrimonialismo, pero que hoy ya no se justifica.

## PREVISIÓN PÚBLICA

Los sistemas de previsión básica son por lo general sistemas de reparto en los cuales es preciso que haya un equilibrio entre el número de jóvenes, que pagan el sistema en términos corrientes, y el número de ancianos que reciben los beneficios jubilatorios.

En los últimos años, se puede verificar un creciente desequilibrio financiero en la Previsión Básica brasileña, que es administrada por el INSS, debido al sistema de jubilaciones por tiempo de servicio, que permite jubilaciones precoces,



y sobre todo porque está teniendo lugar un cambio en la pirámide etaria, con un aumento del porcentaje de jubilados en relación con los trabajadores activos que financian el sistema. No existen, sin embargo, en el área de la Previsión Básica, privilegios escandalosos. En cambio, la Previsión Pública es, en lo esencial, un sistema de privilegios. En consecuencia, el desequilibrio financiero es enorme, dada la posibilidad de la jubilación precoz y el precepto constitucional según el cual el funcionario tiene derecho a una jubilación completa, equivalente a su último salario, sin relación alguna con su eventual contribución.

Los funcionarios públicos brasileños probablemente cuentan con el sistema de previsión más generoso del mundo. Mientras que en los demás países la jubilación ocurre a los 60 años, o con más frecuencia a los 65 años, aquí tiene lugar, en promedio, a los 53 años, cifra que asciende a 54 años cuando no se consideran las jubilaciones proporcionales, en las que el funcionario se jubila antes de completar el número de años exigido; y hay muchos casos de jubilaciones de funcionarios con edades aproximadas a los 40 años. Mientras en los demás países el porcentaje con que el funcionario se jubila en relación a su último salario varía entre el 50 y el 75%, aquí hasta no hace mucho tiempo era de 120%. En la actualidad es de 112%.<sup>125</sup> Los trabajadores rurales, que son los más pobres, se jubilan en promedio a los 63 años, con un salario mínimo. Los trabajadores urbanos se jubilan un poco más temprano, y con una jubilación mayor, pero muy distante de las jubilaciones del sector público. En realidad, el privilegio de los funcionarios públicos se está ocultando tras las limitaciones de recursos que impiden mayores salarios y mayores jubilaciones en el sector privado.

Tabla 9.8: Jubilaciones Medias Unión/INSS

Jubilaciones	En salarios mínimos	Veces
INSS	1.8	1.0
Ejecutivo	14.4	8.0
Legislativo	34.9	19.4
Judicial	33.6	18.7

Fuente: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Ministério da Previdência Social (nov./97).

125. Con la eliminación de la promoción automática en el momento de la jubilación y con la exigencia de contribución a la previsión para los jubilados del sector público, ocurridas en 1996, este porcentaje se aproximó al 100% previsto en la Constitución de 1988. Sin embargo, esta exigencia, que estaba siendo cuestionada ante la Justicia, fue recientemente eliminada a través de un acuerdo alcanzado por el gobierno para lograr la aprobación de los demás dispositivos de la reforma de la previsión. Como esta contribución es en promedio de 11% para los funcionarios activos, dejando un valor líquido para el funcionario en actividad de 89%, el provento del jubilado al que no le corresponde más aquel 11%, representa el 112% del último salario. En los países de la OCDE, este porcentaje varía entre 50 y 70%.

La Tabla 9.8 da una idea de los privilegios consagrados en el actual sistema de jubilaciones del sector público, en comparación con el del sector privado. El valor de las jubilaciones de los funcionarios del Legislativo es 19,4 veces mayor que las jubilaciones de los beneficiarios del INSS. En el caso del Poder Judicial es 18,7 veces mayor, y en el Ejecutivo, 8 veces. Como el número de funcionarios de los dos primeros poderes es pequeño, el promedio general es 8,3 veces mayor que el beneficio promedio pagado en el INSS. Es verdad que desde 1993 los funcionarios vienen contribuyendo con su sistema de previsión. En promedio, contribuyen con un 11% de su salario, sin límite de remuneración, en tanto que en el caso del INSS la contribución y el beneficio están limitados a diez salarios mínimos. Por esta razón, los funcionarios contribuyen, en promedio, con más que los trabajadores del sector privado. Sin embargo, los cálculos realizados muestran que su contribución media es sólo 3,4 veces mayor que la contribución media en el caso del INSS, en tanto que el beneficio es 8 veces mayor. La contribución promedio de los funcionarios, considerando una contrapartida teórica de la Unión, corresponde a 21,5% del beneficio medio conferido a los mismos, mientras que tal relación alcanza 52% en el caso del INSS.

Tabla 9.9: Participación de los Pasivos en el Gasto de Personal de la Unión

Año	Porcentaje
Promedio 91/93	29,6
Promedio 94/95	41,8
1996	40,5
1997	41,2

Fuente: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (dic./97). Es importante señalar que el gasto de personal no se divide sólo entre activos y pasivos; un porcentaje de alrededor de 5 - 6% está destinado a las transferencias intragubernamentales (para otras esferas de gobierno).

La consecuencia de este sistema de privilegios es una participación creciente de los pasivos en el gasto total de la Unión, que en 1997 ya alcanzaba el 41,2%, como se puede comprobar en la Tabla 9.9. Y en el plano de las finanzas públicas, un desequilibrio fiscal de proporciones gigantescas. En realidad, si consideramos también los estados y municipios, el desequilibrio del sistema de previsión brasileño es, desde el punto de vista de las finanzas públicas, gravísimo, constituyendo su solución una condición fundamental para la superación de la crisis fiscal. El costo global del sistema puede ser estimado por los datos de la Tabla 9.10. El costo total de los 16,6 millones de jubilados y pensionistas del INSS es de US\$41,0 millardos, contra un costo de US\$44,3 millardos para los 2,9 millones de jubilados y pensionistas del sector público.

Tabla 9.10: Gastos Totales de Previsión - 1996 (US\$)

Pasivos y pensionistas	Gasto Anual		Número de beneficiarios		Gasto anual
	US\$ bi	%Total	millares	%Total	US\$/benef
NSS	41,0	48	16,586	85	2,472
Unión	16,4	19	855	4	19,219
Estados/ Municipios	27,9	33	2,000	10	13,950
Unión/Estados/ Municipios	44,3	52	2,873	15	15,428
Total	85,3	100	19,459	100	4,385

Fuente: INSS, Ministério da Fazenda -MARE

Si pensamos, no en términos de costo sino de déficit de caja, vale decir, de diferencia entre contribuciones y beneficios pagados, mientras que la previsión general presentó en 1997 un déficit de cerca de R\$2,9 millardos, para la previsión pública de los funcionarios de la Unión, el déficit en 1997 fue de 15,9 millardos de reales.<sup>126</sup> El déficit de la previsión del sector público como un todo, considerando en forma adicional los estados y municipios, fue estimado para 1996 en R\$40,7 millardos, correspondiente a cerca del 5% del PBI.<sup>127</sup> Estimaciones para 1998 elevan esta cifra a R\$47,0 millardos. Vemos, según estas cifras, cómo el desequilibrio de caja de la previsión pública es mucho más grave que el de la previsión de los trabajadores del sector privado.

126. Este número deriva de un gasto de jubilados y pensionistas de la Unión, en 1997, de R\$19,5 millardos y de un ingreso de contribuciones de funcionarios estimado en R\$1,8 millardos, equivalente al 7,5% de la planilla de activos. La alícuota media de contribución para el Plan de Seguridad Social del Funcionario es de 11,5%, de los cuales 4% fueron reservados para gastos en salud. Este número se multiplicó por dos, y dio como resultado el valor de R\$3,6 millardos, considerando como razonable una contrapartida de recursos del mismo monto, por parte de la Unión.

127. En 1996, para un gasto total de R\$48,7 se estimó una contribución de los funcionarios de los tres niveles de la federación de R\$8,0 millardos