

La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña *

Luiz Carlos Bresser Pereira

Reformar el Estado es una tarea inmensa, que sobrepasa en mucho las posibilidades del Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado. Es una tarea de todo el gobierno en sus tres niveles. Más aún, es una tarea de toda la nación brasileña. Reformar el Estado significa superar definitivamente la crisis fiscal, de modo que el país vuelva a contar con un ahorro público que le permita estabilizar sólidamente los precios y financiar las inversiones. Significa completar el cambio en la forma de intervención del Estado en el plano económico y social, a través de reformas orientadas hacia el mercado y hacia la justicia social. Reformar el Estado significa, por último, revisar la estructura del aparato estatal y de su personal, a partir no sólo de la crítica de sus antiguas prácticas paternalistas o clientelistas, sino también del modelo burocrático clásico, con el objetivo de hacer que sus servicios sean más baratos y de mejor calidad. En cualquiera de estos tres casos, reformar el Estado significa dar una respuesta positiva al problema fundamental del último cuarto de este siglo: la crisis del Estado.

En los últimos quince años el Brasil vivió una crisis económica sin precedentes. Crisis que mantuvo estancada la renta por habitante y elevó las tasas de inflación a niveles altísimos. Esto no obstante, en 1994 se estabilizaron los precios a través del Plan Real, creándose las condiciones para retomar el crecimiento. Sin embargo, no se debe creer que la estabilización de los precios ya est consolidada, ni que el desarrollo est asegurado.

Si planteamos la interrogante acerca de cuáles fueron las causas de esta crisis económica - causas que todavía no están totalmente superadas - yo diría que existió una causa fundamental: la crisis del Estado. Vengo diciendo que la causa fundamental de la crisis brasileña y de la crisis latinoamericana es la crisis del Estado desde 1987. Crisis que se desencadenó a principios de los años ochenta, o más precisamente en 1979, con el segundo shock del petróleo. Crisis que se define fundamentalmente por la crisis fiscal del Estado, por la crisis del modo de intervención en la economía y en lo social, y por la crisis del aparato del Estado.

La crisis fiscal se define por la pérdida del crédito público y por un ahorro público negativo. La crisis del modo de intervención, por el agotamiento del modelo proteccionista de sustitución de importaciones, que fue exitoso en los años 1930, 1940 y 1950, pero dejó de serlo hace mucho tiempo. Crisis del modo de intervención, que se expresa también en el fracaso de la creación de un Estado de Bienestar en el Brasil, de acuerdo con los moldes socialdemócratas europeos.

La tercera crisis es la que nos va a interesar en este trabajo, porque tiene que ver directamente con la acción del Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado. Es la crisis del aparato estatal, que ya adolecía crónicamente del mal del clientelismo y de la profesionalización incompleta, pero que a partir de la Constitución de 1988 va a sufrir del mal contrario: la rigidez burocrática extrema. La consecuencia de estos dos males es la ineficiencia y la mala calidad de la administración pública central y de los servicios sociales del Estado.

Existía todavía una cuarta crisis del Estado, pero una crisis de otra naturaleza. Una crisis no económica y administrativa, sino una crisis política. La crisis del régimen autoritario, instalado en el país en 1964. Este régimen y el pacto político correspondiente - un pacto burocrático-capitalista - comienzan a entrar en crisis desde mediados de los años setenta, cuando el empresariado inicia el rompimiento de su alianza política con los militares. Del colapso de esta coalición a la campaña de "Directas Ya" sólo medió un paso, que se completó con la restauración de la democracia en 1985 y su consolidación en la Constitución de 1988.

(*) Ponencia presentada en los Seminarios sobre la Reforma Constitucional, realizados con los partidos políticos, con el patrocinio de la Presidencia de la República, y desarrollados en Brasilia, en enero de 1995. Revisada en abril.

La vuelta a los años cincuenta

La respuesta de la sociedad, en los años ochenta, a la crisis política del Estado fue, por lo tanto, adecuada. Dio a la nueva democracia brasileña una estructura jurídica sólida. En relación con los otros tres problemas - la crisis fiscal del Estado, la crisis del modo de intervención del Estado y la crisis del aparato estatal - el nuevo régimen instalado en el país en 1985 y enseguida la Constitución de 1988 no fueron de ayuda. Por el contrario, agravaron los problemas. La respuesta inicial de la sociedad brasileña a la crisis del Estado fue, en estos tres planos, inadecuada - un clásico caso de respuesta fuera de tiempo. En relación con la crisis fiscal y con el modo de intervención del Estado, se procuró regresar a los años cincuenta; en relación con la administración pública, se regresó a los años treinta.

La vuelta a los años cincuenta en materia de política económica ocurrió porque, al reestablecerse la democracia en el Brasil no se había tomado conciencia de la gravedad de la crisis que el país estaba atravesando. Existía, por lo demás, una especie de euforia populista. Una idea de que sería posible volver a los años dorados de la democracia brasileña, que fueron los años cincuenta. De hecho, en el régimen democrático de 1946 a 1964, los años cincuenta fueron años dorados de desarrollo económico. Ahora, imaginar que pudiésemos regresar a un modelo de economía y de sociedad de los años cincuenta en los años ochenta o noventa era un completo equívoco.

En los dos primeros años del régimen democrático - de la Nueva República - la crisis fiscal y la necesidad de revisar radicalmente la forma de intervenir en la economía fueron ignoradas. Se creyó que sería posible promover una reiniciación del desarrollo y la distribución de la renta a través del aumento del gasto público y de la elevación forzada de los salarios reales, a partir de una interpretación equivocada, puramente populista, del pensamiento keynesiano. El modelo de sustitución de importaciones fue mantenido. El resultado fue el desastre del Plan Cruzado. Un plan inicialmente bien concebido que fue transformado en un clásico caso más de ciclo populista.

La vuelta a los años treinta

En el plano de la administración pública se regresó, con la Constitución de 1988, a los años treinta, o sea a la época en que fue implantada la administración burocrática clásica en el Brasil. La Constitución vendrá a sacralizar los principios de una administración pública arcaica, burocrática al extremo. Una administración pública altamente centralizada, jerarquizada, rígida, fundamentalmente basada en la idea del control por proceso y no por resultados y objetivos, cuando sabemos que la administración pública y también la administración de empresas modernas están hoy basadas en la descentralización, la administración matricial, en los sistemas de autoridad funcional conviviendo con los de línea, en la confianza y en el control de los resultados y no de los procesos.

La antigua administración pública desconfía del funcionario, desconfía de todos, en tanto que la Administración moderna parte del presupuesto de que ya se ha llegado a un nivel cultural en que el administrador público, el funcionario público, tiene competencia como para autogerenciarse, que en principio es honesto y que debe tener autonomía para administrar la cosa pública. Ser fiscalizado, sí, pero no a través de un control de procesos rígido y formalizado, sino a través de los resultados alcanzados.

Los principios de la nueva administración vienen siendo desarrollados principalmente en los Estados Unidos en los últimos veinticinco años. Están brillantemente analizados e ilustrados con un gran número de experiencias exitosas en un libro notable - "Reinventando el Gobierno", de Osborne y Gaebler. Este libro tuvo un éxito enorme en los Estados Unidos y fue utilizado por el Presidente Bill Clinton en su campaña electoral. Una vez en el gobierno, el Vice-presidente Al Gore organizó aproximadamente 140 laboratorios de "Reinventando el Gobierno ". En ellos, los administradores públicos están dispensados ("waiver") de aplicar las normas administrativas rígidas que caracterizan la administración pública burocrática clásica, y así consiguen resultados mucho mejores.

La administración burocrática clásica, que tiene origen en el sistema militar prusiano, fue

implantada en los principales países europeos hacia fines del siglo pasado; en los Estados Unidos a comienzos de este siglo; y en el Brasil en 1935 con la reforma administrativa promovida por Mauricio Nabuco y Luis Simoes Lopes. Es la burocracia que Max Weber describió. Fue adoptada para sustituir la administración paternalista en la cual el Estado era percibido como propiedad del rey, y en la cual por consiguiente, el nepotismo y el clientelismo, si no la corrupción, eran la norma. El régimen capitalista y las democracias parlamentarias se revelarían incompatibles con ese tipo de administración que no distinguía lo público de lo privado. Se tornó necesario desarrollar un tipo de administración racional-legal, la administración burocrática, basada en administradores profesionales, en carreras bien definidas, en la centralización de las decisiones, en la jerarquía traducida en el principio de la unidad de mando, en la forma piramidal de las organizaciones, en normas y rutinas rígidas, en el control a priori de los procesos administrativos - procesos de contratación de personal, de atención de las demandas, de concurrencia en las compras realizadas por el Estado.

La administración burocrática clásica fue adoptada porque era una alternativa muy superior a la administración paternalista del Estado, porque era la mejor forma de reducir y eventualmente eliminar el clientelismo, el nepotismo y la corrupción. No obstante, más tarde se percibió que si bien era una manera segura de administrar, no era una manera eficiente, ya que no garantizaba ni un costo bajo para la administración pública ni una calidad adecuada de los servicios prestados al público. Se verificó que la administración burocrática es lenta, cara y poco o nada orientada hacia la ciudadanía.

Este hecho se hizo todavía más evidente cuando el Estado capitalista dejó de ser el Estado liberal clásico, orientado a garantizar la propiedad y los contratos para mantener el orden interno y defender el país contra el enemigo externo, y pasó a ser el Estado social, que asumió un número creciente de servicios sociales: educación, salud, cultura, investigación científica y seguridad.

Después de la II Guerra Mundial, fundamentalmente a partir de la década de 1970, se inició una gran revolución en la administración pública, particularmente en los municipios y condados norteamericanos - la revolución que describe "Reinventando el Gobierno". Poco más tarde se fueron delineando sus principales contornos: una administración descentralizada, basada en el presupuesto de confianza de los superiores en los subordinados y en la responsabilidad asumida por éstos, apoyada en el control de los resultados en lugar del control de los procesos, y orientada hacia la calidad y la eficiencia de los servicios prestados a la población.

La Constitución de 1988, sin embargo, ignoró por completo las nuevas orientaciones de la administración pública. Los constituyentes y la sociedad brasileña en general revelaron en ese momento una increíble incapacidad de ver lo nuevo. Lo único que percibieron fue que la administración burocrática clásica, que comenzara a ser implantada en los años treinta, no había sido instaurada plenamente. Vieron que el Estado había adoptado estrategias descentralizadoras - las autarquías y las fundaciones públicas - que no se enmarcaban en el modelo burocrático-profesional clásico y que, por lo tanto, no eran tan seguras contra el clientelismo. No percibieron que las formas más descentralizadas y flexibles de Administración, que el Decreto-ley 200 había consagrado, eran una respuesta a la necesidad del Estado de orientarse hacia los servicios sociales y por tanto hacia la atención del público. Y decidieron completar la revolución burocrática según un raciocinio lineal, semejante al de aquel genio de la secuencia de las acciones administrativas, para quien lo primero habría de ser completar la revolución de la mecánica, para sólo después participar en la revolución de la electrónica. Así, decidieron, mediante la instauración de un "régimen jurídico único" para toda la administración pública, eliminar toda la autonomía de las fundaciones públicas, y tratar de igual manera a militares y profesores, jueces y médicos, promotores judiciales y administradores de la cultura, policías y asistentes sociales: a través de una estabilidad rígida, ignorar que esta institución fue creada para defender al Estado, no a sus funcionarios: por medio de un sistema de concursos públicos todavía más rígido, inviabilizar que una parte de los nuevos cargos fuesen abiertos para funcionarios ya existentes.

No bastándole con esto, la Constitución de 1988 transformó de un golpe a más de 400 mil funcionarios sujetos al derecho laboral común de las fundaciones y autarquías en funcionarios estatutarios. El Estado, que ya contaba con un exceso de cuadros, se veía ahora inviabilizado para corregir esta anomalía. Por otra parte, se estableció un sistema de privilegios en el área de la previsión, garantizando a los funcionarios públicos la posibilidad de jubilarse por tiempo de servicio, por lo general antes de los cincuenta años, ¡con un valor de la jubilación correspondiente a 120 por ciento del último salario! Con esto, la crisis fiscal fue agravada en forma decisiva.

Los intentos equivocados

La crisis fiscal y la crisis del modo de intervención del Estado en la economía y en la sociedad comenzaron a ser percibidas a partir de 1987. Es en este momento, después del fracaso estruendoso del Plan Cruzado, cuando la sociedad brasileña se da cuenta, aún cuando de forma imprecisa, que estaba viviendo fuera del tiempo, que la vuelta al nacionalismo y al populismo de los años cincuenta era algo espurio e inaceptable.

Los constituyentes de 1988, que no percibieron la crisis fiscal, mucho menos percibieron la crisis del aparato del Estado. No vieron, por lo tanto, que ahora era necesario reconstruir el Estado. Que era preciso recuperar el ahorro público. Que era preciso dotar al Estado de nuevas formas de intervención más ligeras, en las que la competencia tuviese un papel más importante. Que era urgente montar una administración no sólo profesionalizada, sino también eficiente y orientada hacia la atención de los ciudadanos.

Mientras tanto, las reformas económicas y el ajuste fiscal sólo recibieron impulso durante el gobierno de Collor. Ser este gobierno contradictorio, cuando no esquizofrénico, que al final se perdió en una corrupción total, que dar los pasos decisivos en el sentido de iniciar la reforma de la economía brasileña. Es en este gobierno donde, por fin, tiene lugar la apertura comercial - la reforma más exitosa e importante que el país conoció desde el inicio de la crisis. Es en este gobierno donde la privatización cobra nuevo impulso. Es en el gobierno de Collor donde el ajuste fiscal avanza en forma decisiva, no sólo a través de medidas permanentes, sino también a través de una cancelación sustancial de la deuda pública interna.

En el área de la administración pública, sin embargo, los intentos de reforma del gobierno de Collor fueron erróneos. En esta área, de la misma forma que en el plan de combate a la inflación y en materia de política social, este gobierno fracasó por pura incompetencia. En el caso de la administración pública, el fracaso se debió principalmente al hecho de haber intentado reestructurar el aparato del Estado sin antes reformar la Constitución. En verdad, sus intervenciones se limitaron a desorganizar todavía más la estructura burocrática existente en el país y a desprestigiar a su personal, acusado de repente de ser el culpable de todos los males del país, cuando en verdad el corporativismo - la defensa de intereses de grupos como si fuesen los intereses de la nación - no era ni es un fenómeno específico de los funcionarios, sino un mal que caracteriza a todos los sectores de la sociedad brasileña.

Lo sucedió el gobierno de Itamar, que no intentó realizar reformas mayores en el área de la administración pública. Se limitó a corregir las distorsiones más importantes en la remuneración de los funcionarios - distorsiones derivadas de la baja generalizada de salarios reales ocurrida durante el gobierno anterior.

Las distorsiones en el sistema de remuneración de los funcionarios eran consecuencia, principalmente, de la desigualdad [disonomía] provocada por la Constitución de 1988, que al asegurar autonomía administrativa y financiera a los poderes legislativo y judicial, permitió que esos poderes aumentasen los salarios de sus servidores - que son relativamente pocos - en un nivel muy superior al de los salarios pagados en el poder ejecutivo. La corrección parcial de esas distorsiones se realizó en el gobierno de Itamar a través de un aumento sustancial de la nómina de pagos de la Unión, que de 1992 a 1995 duplicó su valor en términos reales: en tres años aumentó de 16.5 billones a 33 billones de reales.

Esto se debió, por una parte, al aumento real de salarios, que van de 40 a 120 por ciento (en promedio cerca de 60 por ciento); y por otra parte, a un enorme aumento de la nómina de jubilados. No se debió al aumento del número de funcionarios, porque los concursos públicos fueron casi totalmente suspendidos en ese período.

El núcleo burocrático, los servicios y los objetivos

A partir de 1994, con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, surge una nueva oportunidad para la reforma del Estado en general, y en particular del aparato del Estado y de su personal. Esta reforma presupondrá la existencia de una distinción fundamental entre el núcleo burocrático del Estado y el sector de servicios sociales y de infraestructura. También tendrá que tener claros los objetivos a ser alcanzados.

Al contrario de lo que ocurría en el Estado liberal del siglo XIX, el Estado moderno, socialdemocrático, del cual estoy excluyendo sólo las empresas estatales, está constituido por dos esferas fundamentales: un núcleo burocrático orientado hacia la consecución de las funciones exclusivas del Estado, y un sector de servicios sociales y de obras de infraestructura.

El núcleo burocrático corresponde al poder legislativo, al poder judicial, y en el poder ejecutivo a las fuerzas armadas, la policía, la diplomacia, la recaudación de impuestos, la administración del Tesoro público y la administración del personal del Estado. También forman parte de este núcleo las actividades que definen las políticas públicas existentes en todos los ministerios. El núcleo burocrático está orientado hacia las funciones de gobierno, que en él se ejercen en forma exclusiva: legislar y tributar, administrar la justicia, garantizar la seguridad y el orden interno, defender el país contra el enemigo externo, y establecer políticas públicas de carácter económico, social, cultural y del medio ambiente.

En este núcleo, a su vez, se encuentran las carreras exclusivas del Estado: las carreras de los militares y de los policías, de los jueces y de los promotores judiciales, de los fiscales y de los diplomáticos. Son carreras exclusivas - y no sólo "típicas" - porque sólo pueden existir en el propio seno del Estado. Estas carreras, sin embargo, son sólo una parte del núcleo burocrático, ya que éste cuenta también con auxiliares, técnicos y administradores públicos con un sinnúmero de especializaciones. Todas las carreras exclusivas del Estado, por ende, están en el núcleo burocrático, pero éste es mayor que la sumatoria de esas carreras, ya que incluye un gran número de administradores y técnicos cuyas decisiones no exigen una especial protección del Estado para que puedan ser ejercidas.

Ya el sector de servicios es muy diferente. Le cabe la ejecución de las decisiones emanadas del gobierno. Forma parte del Estado, pero no del gobierno. Sus funciones son las de atender la educación, la investigación, la salud pública, la cultura y la seguridad social. Son funciones que también existen en el sector privado y en el sector público no estatal de las organizaciones sin fines de lucro.

Mientras que en el núcleo burocrático lo esencial es la seguridad de las decisiones tomadas, en el sector de servicios lo importante es la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. Por esto, en tanto que en el núcleo burocrático el principio administrativo fundamental es el de la efectividad y el de la capacidad de ver acatadas e implementadas las decisiones tomadas, en el sector de servicios el principio correspondiente es el de la eficiencia, o sea una relación óptima entre la calidad y el costo de los servicios puestos a disposición del público. Lo que fue dicho para el sector de servicios sociales también se aplica al sector de obras de infraestructura, cuando éstas aún son realizadas directamente por el propio Estado.

Por otra parte, en la medida en que la crisis del Estado y la necesidad de reformarlo se han tornado más claras para la sociedad, los objetivos de la reforma también se hicieron más precisos. Reconstruir el Estado significa superar definitivamente la crisis fiscal y revisar las estrategias de intervención en el plano económico y social, abandonando las intervenciones directas y adoptando

formas reguladoras. Asimismo, es preciso reformar el aparato del Estado, y esto significa: 1) tornar la administración pública más flexible y eficiente; 2) reducir su costo; 3) garantizar mejor calidad al servicio público, particularmente a los servicios sociales del Estado; y 4) llevar al servidor público a ser más valorizado por la sociedad, al mismo tiempo que él valoriza más su propio trabajo, ejecutándolo con mayor motivación.

Se ha hecho también evidente que, para alcanzar estos objetivos, ser preciso continuar la profundización de la administración burocrática clásica en aquello que ella tiene de más positivo: la profesionalización del servicio público, protegiéndolo contra el clientelismo y la corrupción. Por otra parte, ser necesario combatir los excesos de este tipo de administración, que la tornan lenta y cara: la rigidez, el formalismo, la desconfianza en las personas, el control centrado en los procesos o procedimientos.

A partir de este análisis y de estos objetivos, se hace más fácil concebir la reforma del aparato del Estado. En primer lugar, como la Constitución de 1988 tornó rígida y burocratizada la administración pública, lo esencial es reformarla tornándola más flexible. Este ser el primer gran proyecto de la reforma del aparato del Estado del Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado.

En segundo término, en el plano social, el Estado deberá distinguir con claridad la formulación de políticas públicas de carácter regulatorio de la ejecución de los servicios sociales. Esta deber ser radicalmente descentralizada. Además de esto, como los servicios sociales del Estado exigen una flexibilidad, una eficiencia y una calidad tan buenas como las existentes en las actividades semejantes en el sector privado y en el sector público no estatal, ser necesario, para estos servicios, encontrar una forma de administración más flexible que la adoptada en el núcleo burocrático de la administración directa. Este objetivo de autonomía financiera y administrativa de los servicios sociales del Estado podrá ser alcanzado principalmente a través del proyecto de las "organizaciones sociales", que ser nuestro segundo proyecto prioritario.

Finalmente, en relación con el núcleo burocrático del Estado, ser necesario avanzar en la profesionalización, por medio de la definición de un sistema de carreras. Este ser el tercer proyecto prioritario.

La Reforma Constitucional

En la reforma constitucional, dos temas relativos al aparato del Estado son fundamentales: el de la flexibilización de la administración, procurando una mayor eficiencia y calidad, y el de la previsión social del funcionariado, procurando un costo menor para el cuadro de los inactivos y mayor isonomía con el sector privado.

La flexibilización de la administración pública se hará:

1) permitiendo la existencia de más de un régimen jurídico dentro del Estado, de manera de permitir que la administración indirecta vuelva a adquirir autonomía y flexibilidad administrativa y financiera;

2) manteniendo el régimen jurídico estatutario sólo para los funcionarios que ejercen funciones en el núcleo burocrático del Estado;

3) conservando la estabilidad rígida prevista en la actual Constitución, según la cual sólo puede ser despedido el servidor que hubiese cometido una falta grave, para las carreras para cuyo ejercicio el funcionario necesita protección de la estabilidad, dadas las amenazas a que puede estar sometido;

4) previendo el despido por dos motivos adicionales - insuficiencia en el desempeño y exceso de personal - para los demás funcionarios, garantizándose, no obstante, la adopción de criterios objetivos para las decisiones y la asignación de una indemnización para el funcionario despedido en estas condiciones;

5) permitiendo, alternativamente, la ubicación del funcionario excedente en disponibilidad, con términos de vencimiento proporcionales al tiempo de servicio;

6) posibilitando la existencia de concursos internos para hasta el 10 por ciento de los concursos públicos, desde el momento en que el número de candidatos en relación con cada puesto sea superior a 10, de manera de estimular el desarrollo del personal del Estado;

7) definiendo los criterios para el establecimiento de las carreras fundamentales en el núcleo burocrático del Estado;

8) exigiendo un proyecto de ley para cualquier aumento de remuneración del servidor en cualquiera de los tres poderes, de manera de garantizar la isonomía salarial - condición esencial de cualquier administración racional:

9) eliminando, además, la idea de isonomía como un derecho subjetivo del servidor, porque entendido así este derecho se torna imposible de ser atendido, en la medida en que se transforma en una bola de nieve de reivindicaciones salariales;

10) suprimiendo el derecho de huelga para los servidores protegidos por la estabilidad rígida.

Flexibilizar la estabilidad no significa acabar con ella, no sólo porque la estabilidad tradicional ser mantenida para las carreras exclusivas del Estado, sino también porque para los demás funcionarios, además de los obstáculos culturales ya existentes para los despidos, se adoptarán procedimientos que no conviertan al despido por insuficiencia en el desempeño o por exceso de personal en un acto de rutina. El despido por insuficiente desempeño sólo podrá ocurrir después de un proceso administrativo simplificado. El despido por exceso de personal exigirá criterios objetivos para determinar los funcionarios a ser despedidos. Por ejemplo, los últimos admitidos serán los primeros a ser despedidos.

Estos cambios no se hacen sólo para atender el interés público y de la ciudadanía, sino también en beneficio del funcionario. Todo servidor competente y trabajador que valoriza su propio trabajo será beneficiado. Sabrá que está realizando una tarea necesaria. Y, al mismo tiempo, volver a ganar el respeto de la sociedad - un respeto que se perdió cuando una minoría de funcionarios sin interés por el trabajo estableció patrones de ineficiencia y de mala atención para todo el funcionariado.

Existe otro argumento que muestra que la pérdida de la estabilidad rígida no perjudicará, sino que podrá beneficiar a los buenos servidores. En la forma en que está actualmente garantizada, la estabilidad rígida es una camisa de fuerza, es un esquema que obliga al funcionario a permanecer dentro del servicio público a pesar de tener, muchas veces, oportunidades mucho mejores en el sector privado. Esto no sólo es verdad en relación con las funciones exclusivas del Estado. Un juez, un militar, no tienen la posibilidad de aplicar su conocimiento específico fuera del sector estatal. Y en relación con las funciones no exclusivas, las oportunidades son muchas, no habiendo razón para que se haga una separación total entre el mercado de trabajo estatal y el privado. Luego de dos años del concurso, el funcionario obtiene estabilidad. A partir de ahí queda amarrado a su cargo por toda la vida, a la espera de una futura jubilación, perdiendo así excelentes oportunidades de trabajo en el sector privado.

Este hecho se deriva no sólo del estatuto constitucional de la estabilidad rígida, sino también de la inseguridad irracional que muchos sienten en la vida. Es éste un problema psicosocial muy común. El Estado, sin embargo, no existe para resolver este tipo de inseguridad enfermiza, sino para servir a los ciudadanos-contribuyentes, que exigen a cambio de los impuestos obligatorios que pagan, un servicio de calidad.

El sistema actual es un sistema increíblemente rígido, en el que todos los funcionarios tienen estabilidad, la cual sólo puede ser rota a través de un proceso administrativo en el cual se pruebe que el funcionario cometió una falta grave: que robó, que ofendió, que mató. Si esto no ha ocurrido, el funcionario no puede ser despedido. En caso de que esto haya sucedido y hubiese sido posible probarlo, el funcionario es despedido sin ningún derecho, pierde todo. ¿Por qué esta violencia? ¿Por qué ese todo o nada, blanco o negro?. Por qué no pensar, de acuerdo con los principios ya adoptados por el sector privado, en una situación intermedia. Existen muchos casos en los que la persona no cometió una falta grave, pero se volvió prescindible para la empresa por exceso de personal o por la desmotivación del propio funcionario. En este caso la empresa lo despide, pero lo indemniza correctamente. Así debe ser

también en el sector público.

Cuando en los años sesenta la estabilidad de los funcionarios privados fue sustituida por el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicios, los opositores a la medida pensaban que el mundo iría a desmoronarse sobre la cabeza de los trabajadores. Nada de esto ocurrió. Sólo que las empresas ganaron mucho en racionalidad y eficiencia, en tanto que los trabajadores pasaron a ser racionalmente protegidos por el FGTS.

Previsión

La reforma del sistema de previsión del servidor público, es a su vez absolutamente fundamental, en la medida en que es la condición sine qua non para la definitiva superación de la crisis fiscal del Estado.

La gravísima crisis en la cual están entrando los sistemas de previsión público y privado se deriva, en último término, de una concepción equivocada de lo que debe ser la jubilación. Un sistema de pensiones existe para garantizar una jubilación digna a quien llegó a la vejez y no puede trabajar más; y no para garantizar un segundo salario a individuos que tienen todavía una gran capacidad de trabajo; no para jubilar a las personas, y en particular a los empleados públicos a los cincuenta años de edad.

Los sistemas jubilatorios garantizados por el Estado, en todo el mundo, no son sistemas de capitalización sino, en principio, sistemas de distribución en donde los funcionarios activos pagan la jubilación de los inactivos. Esta preferencia por el sistema de distribución ocurre porque el Estado, que generalmente está en condiciones de garantizar el sistema, es un mal gestor de fondos de capitalización. Un sistema de capitalización, por otra parte, sólo es legítimo cuando el participante del fondo depende efectivamente de la rentabilidad del mismo. Ahora bien, es difícil, si no imposible, plantear a los funcionarios que su jubilación dependa de cuán bien el Estado administre el posible fondo de capitalización.

De acuerdo con el sistema de distribución, es preciso que haya un equilibrio entre el número de jóvenes que pagan el sistema en términos corrientes y el número de viejos beneficiarios de la jubilación. En el Brasil los "viejos" se jubilan alrededor de los cincuenta años. Los altos funcionarios públicos y los profesores, antes de esta edad. De esta manera, el número de jubilados aumenta mucho en relación con el número de trabajadores activos. No obstante esto, el sistema de previsión se viene sosteniendo en el Brasil a través de los años debido a la estructura etaria con forma de pirámide aplastada que todavía prevalece en el país. Con la reducción de la tasa de natalidad, sin embargo, esta estructura etaria se está modificando aceleradamente. Por esta razón, la crisis financiera de la previsión ya es inminente. Una crisis que tenderá a agravarse dramáticamente en la medida en que la relación entre los jóvenes, que tienen que pagar los costos de la previsión y los jubilados vaya disminuyendo. En los años cincuenta esa relación era de 8 a 1, hoy es de 2 a 1, y en breve será de 1 a 1 con lo que el sistema se tornará inviable.

En el caso de la previsión pública el desequilibrio ya es total: las contribuciones de los funcionarios sumadas a una virtual contribución del doble por parte del Estado financian aproximadamente un quinto del costo anual de la nómina de inactivos y de pensionados. Mientras tanto, el sistema sobrevive porque el Tesoro paga la diferencia. Sin embargo, ésta es una situación injusta - al fin y al cabo los contribuyentes están pagando para que los funcionarios se jubilen en forma privilegiada - e insostenible a corto plazo: en la actualidad una de las causas de la crisis fiscal es el sistema de jubilaciones del funcionariado público, que provoca una brecha anual en las finanzas públicas que corresponde casi al 2 por ciento del PIB.

Para que este desequilibrio y esta injusticia puedan ser saneados a mediano plazo (a corto plazo es imposible), deberán ser aplicadas rigurosamente a la previsión pública las dos reglas que están siendo adoptadas por la previsión privada:

1) la jubilación deber ser por edad, ligeramente corregida por tiempo de servicio, de modo que los funcionarios se jubilen alrededor de los 60 años, diez años más tarde de lo que ahora acontece;

2) el valor de la jubilación, basado en las últimas remuneraciones recibidas, deber ser proporcional a la contribución y no integral más el 20 por ciento, como prevé la Constitución de 1988.

Sólo así ser posible garantizar un costo razonable para el sistema de previsión pública.

Este, mientras tanto, deber seguir siendo garantizado por el Estado. No tiene sentido exigir a los funcionarios del Estado - una institución que, al contrario de las empresas privadas, tiene condiciones para garantizar un sistema de previsión - que recurran obligatoriamente a los fondos privados de previsión complementaria. El Estado garantizar la jubilación de sus servidores, independientemente del régimen jurídico en el cual estuviesen enmarcados.

Para calcular cuánto deber percibir un funcionario al jubilarse, se deber efectuar un cálculo actuarial. Dada la contribución de los funcionarios y del Estado para la jubilación, dadas las edades medias en que el funcionario comienza a contribuir, se jubila y fallece, y dado un retorno razonable del fondo virtual (ya que el sistema deber ser de distribución), ser posible calcular y establecer por ley la proporción media de los últimos salarios del funcionario que constituir su jubilación. Cálculos iniciales sugieren que este porcentaje deber girar en torno al 80 por ciento.

Es preciso, por otra parte, que quede claro que los derechos adquiridos y las expectativas de derechos serán plenamente respetadas. Los funcionarios que antes del cambio de la Constitución ya tenían derecho a jubilarse se jubilarán de acuerdo con las normas actuales, aún cuando decidan hacerlo de aquí a muchos años, cuando lleguen a la edad obligatoria. Este es un derecho adquirido.

Por otra parte, las expectativas de derecho serán garantizadas de modo proporcional. Por ejemplo, un funcionario que comenzó a trabajar con 17 años, tiene hoy derecho a jubilarse por el sistema actual a los 52 años. Por el nuevo sistema, tendrá derecho a jubilarse aproximadamente a los 58 años (60 años corregidos por el tiempo de servicio, que fue prolongado). ¿Con cuánto se jubilaría un funcionario, también ingresado a los 17 años, que en el momento de la enmienda constitucional hubiese completado 17 años y medio de servicio público?. Dado que se garantizarán las expectativas de derecho, su jubilación calculada a través de una simple regla de 3 ocurrir alrededor de los 55 años. El mismo tipo de cálculo deber ser efectuado para determinar el valor de la jubilación: ésta deber tener un valor intermedio entre la jubilación integral más el 20 por ciento que actualmente prevalece y la jubilación cercana al 80 por ciento que caracterizar al nuevo sistema.

Lo importante es modificar el actual sistema de previsión pública, que además de ser extremadamente caro para el Estado, es un sistema de privilegios. ¡En tanto que los trabajadores más pobres del sector privado rural se jubilan en promedio a los 62 años, los funcionarios públicos se jubilan alrededor de los 50, y los altos funcionarios a los 47 años!. Por otra parte, el valor medio de la jubilación de los funcionarios de la Unión es 13,5 veces mayor que el de la jubilación de los beneficiarios del INSS. No es así como habrá de implantarse un mínimo de justicia social en el país.

Conclusión

Otros dos proyectos, además de la reforma de la Constitución que acabo de bosquejar, son también esenciales para la reforma del aparato del Estado brasileño. Me referir brevemente a ellos en esta conclusión.

El primer proyecto es el de la descentralización de los servicios sociales del Estado, por una parte, hacia los estados y municipios, y por otra, del aparato del Estado propiamente dicho hacia el sector público no estatal. Esta última reforma se dar a través de la drástica concesión de autonomía financiera y administrativa a las entidades de servicio del Estado, particularmente de servicio social, como las universidades, las escuelas técnicas, los hospitales, los museos, los centros de investigación y el propio sistema de previsión. Para esto, la idea es crear la posibilidad de que esas entidades sean transformadas en "organizaciones sociales".

Las organizaciones sociales serán organizaciones públicas no estatales - sino específicamente fundaciones de derecho privado - que tendrán autorización legislativa para celebrar contratos de gestión con el poder ejecutivo y así poder, a través del órgano del ejecutivo correspondiente, formar parte del presupuesto público federal, estatal o municipal.

La implantación de un programa de "publicización" - transformación de entidades estatales de servicio en entidades públicas no estatales - permitir que estas instituciones ganen una amplia autonomía en la gestión de sus ingresos y gastos. Seguirán contando con la garantía básica del Estado, que les ceder en comodato sus bienes y sus funcionarios estatutarios, pero ahora serán entidades de derecho privado, que escapan a las normas y reglamentos del aparato estatal, y particularmente de su núcleo burocrático, que continuarán siendo relativamente rígidos, aún después de la reforma constitucional.

En este proceso lo importante es evitar la privatización y la feudalización de las organizaciones sociales, o sea, la apropiación de éstas por grupos de individuos que las usen como si fuesen privadas. Con este propósito, serán adoptadas una serie de disposiciones legales y administrativas, teniendo la precaución de limitar los controles por proceso, ya que lo esencial será, tanto por parte del propio Estado como de la sociedad, el control por resultados de las organizaciones sociales.

Finalmente, el segundo proyecto prioritario del Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado es aquel que busca completar el proceso de profesionalización del administrador público. Ya existen carreras relativamente bien estructuradas de militares, policías, jueces, promotores judiciales, procuradores, fiscales y diplomáticos. Es notoria la falta de estructuración de una carrera de medios y altos administradores generales y financieros, que vengán a ocupar los principales cargos administrativos y financieros en todos los ministerios.

La carrera de administradores medios deber tener como requisito el curso superior; la de altos administradores un curso de maestría profesional en administración, economía o ciencias políticas, y materias afines.

Los altos administradores estarán destinados a ocupar los cargos superiores de todos los sectores de la administración pública, donde se necesitan administradores del presupuesto y de la programación económica. El reclutamiento de los administradores medios tendrá lugar en los cursos superiores afines a la administración pública y a la economía. El reclutamiento de los altos administradores en los cursos de maestría profesional en administración pública, economía y ciencia políticas.

Se procurará, por lo tanto, un modelo de reclutamiento y formación mixto, más cercano al modelo norteamericano que recluta sus altos administradores en los cursos de posgrado existentes en el país, que al francés que utiliza únicamente la Escuela Nacional de Administración para esa finalidad. La Escuela Nacional de Administración Pública no se encargará directamente de ofrecer un curso de maestría en administración pública, sino que coordinará el proceso de concurso y de formación de los administradores. La mayoría de los candidatos a los concursos se presentará, concomitantemente, a los exámenes de admisión de las maestrías en administración pública, economía o ciencias políticas, reconocidos por CAPES. Inicialmente, cerca del 60 por ciento de las plazas serán asignadas de esta forma. Los candidatos a esos cursos de maestría harán, conjuntamente con el examen de selección, el concurso público que será anual para la admisión en la carrera. La admisión, por su parte, sólo se concretará con la conclusión del curso. El resto de las plazas serán abiertas a diplomados de maestría o de doctorado, con títulos obtenidos con anterioridad. Con el transcurso del tiempo, esta proporción deberá irse modificando, a medida que el conjunto de titulados en maestría o doctorado disminuya.

Estas son las ideas fundamentales de la reforma del aparato del Estado que está siendo iniciada en el Brasil, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. La tarea es inmensa. Para que sea exitosa no basta que las ideas, que las directrices, sean modernas y equilibradas. Es preciso que, a través de un amplio debate con la sociedad y con los funcionarios, se llegue a un entendimiento razonable.

No cabe duda de que algunos intereses se verán afectados, de que algunos privilegios serán

eliminados. Pero lo más importante es el aspecto positivo de la reforma. Es el hecho de que en ella se inserta una concepción socialdemócrata y pragmática del Estado. De que a través de ella la crisis fiscal podrá ser superada. De que gracias a ella, los funcionarios competentes y dedicados serán más valorizados, tendrán mejores salarios y más respeto social. Finalmente, que tendremos un Estado más enjuto y más eficiente, que prestará un servicio de mejor calidad a los ciudadanos.