

Eficiencia ya *

No es necesario ser especialista en economía, finanzas o administración para percibir que la reforma de la administración pública es esencial para el equilibrio del gasto público y para una recuperación del crecimiento económico en una perspectiva de medio y largo plazo.

Entre 1984 y 1989, según el Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (IBGE), la carga tributaria media anual fue del 22,5% del PIB. En ese mismo período, el gasto final de los gobiernos (federal, estatales y municipales) alcanzó el 11,3% del PIB, en tanto que los gastos de personal fueron del 7,7%. Entre 1990 y 1994, a pesar de una carga tributaria que había aumentado en un 26,5% del PIB (un crecimiento significativo del 17,3%), el gasto final evolucionó en un 16,1% y los gastos de personal en un 9,8%. O sea, si sumamos a éstos, los gastos de subsidios, previsión e intereses de la deuda pública, se observa que el aumento de los ingresos fiscales afectó en escasa medida la perspectiva del déficit presupuestario de los gobiernos en general. En Brasil, como en otras partes del mundo, parece valer la regla según la cual la tributación es la que determina los gastos públicos y no viceversa.

En particular, es extremadamente difícil la situación de los presupuestos públicos en 1995 y, probablemente, lo seguirá siendo en 1996. Existe una perspectiva de equilibrio fiscal en la Unión, pero ese resultado positivo está siendo puesto en peligro por los abultados déficit en que están incurriendo la mayoría de los Estados y municipios.

En algunos de ellos, la carga salarial alcanza hasta el 90% de los gastos corrientes, dejando un espacio prácticamente nulo para el ejercicio de las funciones típicas de gobierno, es decir, inversiones en infraestructura, educación, sanidad, seguridad, etc. Igualmente, en el caso de la Unión o Estado federal existen presiones para aumentar los gastos en diversas áreas, especialmente en el sector de la sanidad. Por otra parte, es muy discutible la solución propuesta por el gobierno de aumentar la tributación a través del retorno del «Impuesto Provisorio sobre Movimentação Financiera» (IPMF), pues ello significa permitir cuestionablemente algo que sobrevive en un sistema muy deteriorado.

Tales problemas fueron magnificados por la drástica caída de la inflación, a partir de la entrada en circulación del real ¹. En la época de la hiperinflación la reducción de los gastos públicos era fácil: bastaba retrasar por algunos meses (incluso días) la corrección monetaria de diversos gastos (en general, salarios de los funcionarios y pagos de obras públicas) para conseguir significativos beneficios de ingresos. Ahora eso ya no es posible. En el caso del funcionariado, la rigidez de la situación actual es patente; debido a la estabilidad constitucional de los funcionarios, los gobiernos no pueden despedirlos ni tampoco disminuir sus salarios, ya que éstos son también intocables de acuerdo con la Constitución. La solución, por tanto, es flexibilizar ambos dispositivos constitucionales. De ahí el especial interés de la Unión y de los gobiernos estatales y municipales en la tramitación y aprobación de la reforma administrativa del Ejecutivo.

Lo que ocurre es que el proyecto del gobierno establece una discutible asimetría de tratamiento en el seno del servicio público. Determinadas categorías de funcionarios, identificadas con las funciones típicas del Estado (jueces, procuradores, inspectores de tributos, policías, etc.), tienen garantizada la estabilidad en el empleo en la forma actual, es decir, prácticamente incondicional, mientras que el resto de los servidores públicos estará más expuesto al riesgo de desempleo, sea por exceso de cuadros sea por la necesidad de reestructuración de la institución a la que pertenecen. Entre tanto, es sabido que los mayores abusos en términos de salarios y beneficios, así como de prácticas lesivas en la administración, se dan en los escalones superiores del Estado. Estos, incoherentemente, tienen un tratamiento privilegiado, según el proyecto de gobierno. Por consiguiente, debería flexibilizarse el instituto de la estabilidad en el empleo para el conjunto de los funcionarios, sin ninguna excepción.

Cabe observar que la reducción de los gastos de personal apenas se consigue cuantitativamente por la reducción de plantillas, sino también cualitativamente por la congelación de salarios que superen los techos lógicamente fijados, (los llamados «marajás»); esa congelación no lesiona los derechos adquiridos,

ya que respeta la irreductibilidad salarial, apenas inmoviliza los emolumentos excesivos hasta que el crecimiento natural de los techos salariales llegue a sobrepasarlos, lo que puede dejar de ocurrir durante toda una carrera funcional de los excesivamente beneficiados.

Es también importante para el saneamiento de las finanzas públicas la eliminación del imperativo de la isonomía de salarios. La intención del legislador fue correcta al incluir tal dispositivo en la Constitución buscando la equidad. Pero mientras, existen insuperables dificultades de orden práctico en su operatividad, debido a la diversidad de situaciones en el sector público. Además, dada la irreductibilidad constitucional de los salarios, la única acción que cabe a las autoridades para hacer frente a las demandas de isonomía salarial es aumentar los ingresos de la legión de perjudicados, dejando intactos los de los privilegiados. En esta situación, la isonomía ha dado margen a una creciente espiral de gastos públicos en salarios, en perjuicio del equilibrio de los presupuestos fiscales y de la actuación de las principales acciones de los gobiernos.

En estos momentos, el fin del régimen jurídico único de los funcionarios de la administración directa, de las autarquías² y fundaciones es una medida peligrosa desde el punto de vista financiero. Tal régimen representó un intento válido de poner orden en el caos de la administración pública al final del gobierno Sarney³. Es cierto que impuso una rigidez exagerada de gestión al pretender uniformizar la diversidad de situaciones existentes en la función pública. Pero hay, también, el peligro de volver a la situación anterior de múltiples regímenes de trabajo, que escondían, en realidad, peticiones de aumentos salariales y de otros beneficios por parte de sectores burocráticos bien situados políticamente. El régimen jurídico único propició un control efectivo de los gastos de los funcionarios en activo a partir de 1990. Su mayor problema fue haber nacido con el régimen elitista y, de ese modo, incentivado un gran número de jubilaciones en el sector público. De ahí la importancia de la reforma de la previsión social y de la limitación de tales regímenes a un número reducido.

Igualmente negativa es la supresión de exigencia de autorización legislativa para la creación de sociedades subsidiarias de empresas públicas y sociedades de economía mixta. Esta era una situación que nunca existió en el autoritarismo getuliano y que proliferó en el autoritarismo militar, propiciando una enorme expansión del aparato estatal en la producción de bienes y servicios y en el sector financiero. Es cierto que el gobierno actual tiene un compromiso firme de cambiar esa situación, pero no se puede garantizar que futuros gobiernos, basados en coaliciones políticas diferentes, no utilicen tal brecha legislativa para nuevamente expandir el sector productivo estatal a espaldas del Congreso.

La reforma administrativa apenas tiene importancia por su impacto financiero. Se mantiene también la grave cuestión de la

eficiencia de los servicios prestados por el Estado. No es un secreto para nadie que el Estado brasileño grava a sus ciudadanos con tipos impositivos del Primer Mundo (se espera que la carga tributaria alcance este año el 31% del PIB, porcentaje similar al de los EEUU y sólo un poco inferior al de Japón), distribuye muy mal la carga de dichas tribuciones (es la clase media asalariada, mediante el impuesto de la renta, y los pobres, con impuestos indirectos diversos, los que cargan con la mayor parte de los gastos) y ofrece a los contribuyentes servicios del Tercer Mundo.

Es dudoso que la nueva flexibilización de la estabilidad de los funcionarios y las demás modificaciones propuestas por el Ejecutivo sean capaces, *per se*, de resolver la situación de baja productividad y de desmotivación que se propaga en la función pública brasileña. Ciertamente, la posibilidad de despido por necesidad de reestructuración o reducción de plantillas en la administración pública inducirá a un comportamiento más productivo y eficiente de los funcionarios, pero incorporará un elemento de riesgo actualmente inexistente. Por otro lado, la posibilidad de ajustes a través de despidos abrirá camino a la concesión de remuneraciones más adecuadas, conforme a los parámetros del mercado de trabajo, a los funcionarios que permanezcan en la burocracia estatal.

Otro tanto habría que intentar para otras fuentes de ineficiencia. Algunas son antiguas y otras pueden provenir de la aprobación del proyecto del gobierno.

El fin de la estabilidad puede, de hecho, aumentar la politización de la administración pública. El ciclo político que antes se manifestaba a través de grandes fluctuaciones de los valores reales de las nóminas y de las obras públicas y baja variación del empleo puede invertirse, acarreando situaciones tan o más perjudiciales para el funcionamiento del Estado. De ahí la importancia de una definición clara de las situaciones en que se configuran las «necesidades de la administración pública de reestructuración y reducción de plantillas» (artº 8º del proyecto del Gobierno), así como de la agilización de la Justicia, de modo que se resuelvan los recursos judiciales derivados de ceses de carácter político, una vez flexibilizada la actual estabilidad en el empleo.

La no consideración del derecho adquirido de los funcionarios, como defiende el proyecto del gobierno, puede ser buena desde el punto de vista financiero, pero puede ser perjudicial desde el punto de vista administrativo. El gobierno no puede caer en la trampa de demostrar que la motivación funcional sólo depende de salarios y retribuciones negativas, como sucede con el incremento del riesgo de despido. El trato justo concedido a los funcionarios es esencial en cualquier organización. La proporción de actuales funcionarios que utilizó medios condenables para alcanzar la estabilidad es mínima. La mayor parte invirtió tiempo y arduos esfuerzos para ingresar en la función pública y

lo hizo participando en concursos públicos transparentes. Y si optaron por un empleo estable (en su mayor parte, mal remunerado) no lo hicieron, en general, por incompetencia o comodidad, sino por el increíble grado de riesgo con que opera la iniciativa privada en Brasil y por las pésimas condiciones macroeconómicas (incluso fiscales) y del mercado de trabajo que han imperado en el país en los últimos 15 años y cuya responsabilidad recae, en primer grado, sobre la clase política y las élites económicas. Una economía capitalista estable y operando en un régimen democrático exige el respeto a las reglas del juego y este respeto está identificado con el respeto a los derechos adquiridos. Por eso, tiene razón el relator de la enmienda constitucional al admitir únicamente la flexibilización de la estabilidad para aquéllos que ingresen en el futuro en la función pública.

En contrapartida, los actuales funcionarios deben comprender que la estabilidad en el empleo es un valor en sí mismo. Dadas las actuales dificultades de gestión de los presupuestos públicos en un ambiente de baja inflación, lo mejor es garantizar la concomitante irreductibilidad de los salarios, como ordena la Constitución. Por eso, acertó el gobierno al proponer la supresión ⁴, en el artículo 39 de la Carta Magna, de la remisión al inciso XXX del artº 7º, que trata de los derechos laborales. Esto hará, sin embargo, que los servidores y titulares de cargos y funciones públicas perciban «la irreductibilidad de los salarios, salvo lo dispuesto en acuerdo o convenio colectivos», y abrirá espacio al ajuste demandado en especial por los Estados y municipios. Si no fuera concedida esa válvula de escape a las administraciones públicas, se sucederían en breve los casos de atrasos en el abono de los salarios, por falta absoluta de recursos, y los mayores perjudicados serían los propios funcionarios.

Problemas semejantes (de politización, ineficiencia y falta de motivación funcionariales) pueden ocurrir con la propuesta del fin de la obligatoriedad de ingreso en el sector estatal a través de concurso público. Por muy perfeccionado que sea el «proceso selectivo» propuesto por el gobierno, no hay duda de que siempre existirá el peligro de favoritismos que, por el contrario, son mínimos en el sistema de concurso público. Esta es, además, la mejor forma de selección de funcionarios, si se tienen como objetivos la prevalencia de los mejores y la igualdad de oportunidades. Lo que se debe hacer es agilizar los procesos de elaboración, operatividad y exámenes de dichos concursos, de forma que no se perjudique el cubrir, a su debido tiempo, las necesidades de personal de los gobiernos.

Desde nuestro punto de vista, son igualmente negativas las propuestas de reservar hasta un 20% de las vacantes en concu-

ros públicos o procesos selectivos para los ocupantes de cargos efectivos en empleos públicos y la posibilidad de restringir la admisión de candidatos «entrados en años». En ambos casos se viola la igualdad ante la ley de los ciudadanos y se corre el riesgo de seleccionar individuos menos aptos profesionalmente. Si la idea es motivar a los funcionarios, existen varias maneras más directas de hacerlo (mejores remuneraciones, oferta de formación, planes de carrera profesional y de salarios que incentiven a los más destacados, etc.) que no dependen de la concesión de un mercado cautivo en vacantes de concursos.

Por otro lado, llega a ser un cuasi disparate económico cortar el paso de los más mayores a los cargos y funciones públicas en un país cuya estructura de edad camina para hacerse semejante a la de los países industrializados, por tanto, con una tendencia a ir acabando con la actual predominancia de los jóvenes. El problema que aflige al gobierno es el coste de las jubilaciones de esos funcionarios. La solución es sencilla, pero depende de la reforma de la previsión social. El sistema público de seguridad, en lo concerniente a jubilaciones y pensiones, debe basarse en la capitalización de las contribuciones pasadas. Así, aquél que contribuya con valores menores (o por menos tiempo) tendrá derecho a jubilaciones y pensiones relativamente más bajas, con lo que se elimina el problema de la admisión de los más mayores.

Finalmente, el proyecto de reforma administrativa no trata de la ineficiencia que existe en la cúpula del sector público. Cualquier individuo con un máximo de experiencia de gobierno sabe que es algo común el nombramiento de dirigentes capaces técnicamente, pero deficientes desde el punto de vista administrativo. Otros tantos, además de la incompetencia administrativa, ni siquiera alcanzan la cualificación técnica mínima para gestionar las organizaciones para las que fueron designados. Existe también demasiada rotación de dirigentes, en perjuicio de la administración. Hay, además, una cuestión de corrupción que, aunque presente en todas las sociedades humanas y en todos los niveles de decisión, alcanza grados elevados en Brasil. Todo ello repercute negativamente sobre el funcionamiento de carrera, causando desmotivación y baja productividad. Es verdad que tales problemas son consecuencia del insuficiente desarrollo político brasileño, requieren un tiempo dilatado para su corrección y, por consiguiente, no tienen posibilidad de tratamiento en un único proyecto de reforma administrativa. Pero, de todos modos, es bueno recordar que para lograr una mejora de la eficiencia de la gestión en el servicio público debe hacerse un gran esfuerzo en otros campos, convergente con los propósitos del gobierno en su proyecto de reforma administrativa.

Notas

Artículo traducido por Luis SANZ FERNÁNDEZ.

• Editorial de la Revista *Conjuntura Económica*, edición de noviembre de 1995, elaborado a partir de una reunión mensual de los más destacados economistas del Instituto Brasileiro de Economía de la Fundación Getulio Vargas (IBRE/FGV).

¹ El real es la moneda que sustituyó al cruzeiro. Entró en circulación en julio de 1994 con la paridad de R \$ 1,00 por CR \$ 2.750,00. Hasta ahora, la inflación de la nueva moneda ha sido notablemente inferior a la de la sustituida.

² Autarquía designa al organismo público que, con carácter general, puede mantenerse con recursos propios, sin precisar de recursos presupuestarios (del Tesoro Nacional). Por ejemplo, un organismo que cobra tasas por servicios que presta a los usuarios.

³ El gobierno del Presidente José Sarney se inició en marzo de 1985 y terminó en marzo de 1990. Fue el primer gobierno civil desde el ascenso de los militares al poder en 1964. Constituyó un período de gran crecimiento de la inflación, habiéndose iniciado con tasas del orden de 10 por 100 al mes y finalizado con el 80 por 100. Asimismo se adoptaron varios planes de estabilización, de orientación heterodoxa, se otorgó una nueva Constitución y, en general, fue un período de gran conturbación política.

⁴ Esta supresión, propuesta por el gobierno, es una técnica jurídica por la que el Ejecutivo se libra de la «irreductibilidad de los salarios» establecida en la Constitución.