

El fortalecimiento de las carreras de Estado: la experiencia brasileña *

Nelson Marconi

Presentación

El objetivo de este artículo es discutir, a partir de la redefinición de las formas de intervención del Estado, una estrategia eficaz que posibilite la formación y el desarrollo de un perfil adecuado para la fuerza de trabajo, apuntando a su actuación en este nuevo contexto, de acuerdo con el paradigma de la administración pública gerencial.

La primera sección analiza los cambios en curso en la estructura del Estado y en su dinámica de actuación y, como consecuencia de los mismos, el surgimiento de la demanda de un determinado perfil de funcionarios, derivado de la necesidad de fortalecimiento de las carreras de Estado. En la segunda sección, se traza un diagnóstico de las características actuales del conjunto de funcionarios del Poder Ejecutivo Federal y se discuten las directrices adoptadas en el pasado, que llevaron a su configuración. En la parte siguiente, se presenta y se discute una política de recursos humanos para el sector público - la cual posibilitará la formación de un cuadro de funcionarios con el perfil deseado - y las medidas implementadas por el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE) en la conducción de esta política (más específicamente, en el Poder Ejecutivo Federal) y sus resultados hasta el momento. Finalmente, se indicarán las etapas siguientes, necesarias para la continuidad de esta política.

1. la composición de la fuerza de trabajo en el nuevo Estado

La reforma del Estado, actualmente en curso, pretende fortalecerlo y, con ello, posibilitar una prestación de servicios más eficientes para el ciudadano. La crisis fiscal por la que viene atravesando el Estado redujo considerablemente su capacidad de gobernar, esto es, “su capacidad financiera y política de implementar decisiones políticas tomadas por el gobierno” (Bresser Pereira, 1997:7). Fortalecerlo, por lo tanto, pasa por superar esta crisis, y para esto es imprescindible que sean redefinidas sus formas de intervención en el plano económico y social y que su administración se torne más eficiente y, con esto, posibilite la ejecución de sus tareas de forma menos onerosa y el direccionamiento de un monto mayor de recursos para la implementación de las políticas públicas.

Redefinir las formas de intervención del Estado implica establecer las actividades que seguirán siendo realizadas directamente por sus funcionarios y aquellas que solamente recibirán financiamiento público y serán ejecutadas por organismos no estatales, lo que demuestra, en este nuevo modelo, que la definición del tamaño del Estado puede resultar distinta si se mide en relación a su gasto o a su número de funcionarios ¹. En principio, para tornarlo más eficiente es necesaria la superación de la forma burocrática de administrarlo y la adopción de principios y procedimientos gerenciales, hasta para evitar, como afirma Luciano Martins (1995), que la eliminación de los problemas fiscales lleve al aumento de los gastos sin tener como contrapartida algún aumento de la productividad ². La obtención de logros en la eficiencia pasa, entre otras cosas, por la formación de un cuerpo de funcionarios muy calificado.

Existen, sin embargo, otros servicios cuya realización es fuertemente subsidiada por el Estado. No deben ser privatizados, pues están dirigidos a la atención del interés público, pero tampoco se caracterizan como actividades exclusivas del Estado y, en consecuencia, son también efectuados por otras instituciones, lo que torna competitiva su oferta. Dado que la competencia se rige por la eficiencia (que puede ser aquí interpretada como el aumento de la productividad y de la calidad de los servicios prestados y la reducción de costos) y que el Estado tiene interés en continuar actuando o influyendo en estos mercados, considerando que debe dirigir grandes volúmenes de recursos para tales actividades, es

(*) Traducido del portugués por Carlos Sánchez.

fundamental que la ejecución de esos servicios por parte del sector público ocurra bajo los principios flexibles y gerenciales que garantizan la permanencia de su oferta en un ambiente competitivo.

En consecuencia, es más razonable que el Estado participe en estas actividades como financiador y promotor, dado que no es lo suficientemente ágil para actuar como ofertante directo en este tipo de mercado, pues las reglas de funcionamiento del sector público - en virtud del poder *extroverso* que éste posee - presentan un grado de rigidez que inhibe su participación en un mercado competitivo. La descentralización y la flexibilidad administrativa llevan, por regla general, a una mayor eficiencia, dado que propician el aumento de la capacidad para solucionar diferentes desafíos y facilitan la adopción de criterios gerenciales.

Para tornar al Estado más productivo y económico, es fundamental delimitar su área de ejecución directa de actividades, diferente de aquella compuesta por otro grupo de tareas en la cual ejercerá sólo la función de fomento o financiamiento. De esta manera, la definición del Estado en tanto estructura, se distingue de aquella que utiliza como parámetro el monto de sus gastos y los financiamientos otorgados. Esto no significa la transformación del Estado actual en un Estado mínimo, como se acostumbra argumentar; el Estado continuará fomentando todas las actividades importantes en las áreas en que deba prevalecer el interés público, principalmente en las actividades sociales, culturales, educativas y científicas. Por el contrario, significa aumentar su capacidad de gobierno.

Las actividades exclusivas del Estado serán ejecutadas por las secretarías formuladoras de políticas (que actualmente corresponden a la administración directa) y por las agencias ejecutivas y reguladoras, y la ejecución de los servicios que no son exclusivos del Estado (o competitivos) será efectuada por las organizaciones sociales, que son entidades públicas no estatales³. Las personas directamente contratadas por el Estado (los funcionarios públicos) deberán actuar en las agencias y en las secretarías formuladoras de políticas. Las organizaciones sociales, aunque dependientes del financiamiento público, están regidas por el derecho privado. En consecuencia, sus funcionarios no serán funcionarios públicos⁴ y seguirán las reglas inherentes al mercado de trabajo del sector privado, cuya legislación es más flexible que la aplicable al sector público, yendo al encuentro de las necesidades de estas entidades⁵.

En estas secretarías y agencias existirán, además, algunas actividades que no son típicas del Estado, caracterizadas como administrativas, operacionales o de apoyo, y realizadas en forma semejante a las observadas en el mercado privado. Una parte de ellas deberá ser blanco de la tercerización (las fácilmente caracterizadas como auxiliares de nivel operacional), y otra parte, más específicamente las tareas en el área administrativa cuya proximidad con el núcleo de decisión del gobierno es considerable, deberán ser efectuadas por funcionarios que no serán tercerizados, continuarán siendo contratados directamente por el sector público pero obedecerán a un régimen jurídico distinto y más flexible que el de los funcionarios que ejecutan actividades típicas del Estado, parecido al adoptado por el sector privado, porque las actividades desarrolladas no demandan poder *extroverso* y las personas que actúan en su ejecución deben trabajar de acuerdo con reglas semejantes a las establecidas para ese sector, no necesitando de las garantías atribuidas a los que están desempeñando una función típica de Estado.

Por lo tanto, la caracterización del funcionario dependerá del tipo de actividad realizada por él: si es típica del Estado, será desempeñada por funcionarios públicos; si es financiada por el Estado en una organización social e integrante de un mercado competitivo, requerirá de personas orientadas por reglas más flexibles, adoptadas por el sector privado; si es administrativa, por lo tanto caracterizada como accesoria de la actividad típica del Estado, será desarrollada por funcionarios que seguirán un régimen de trabajo específico, más flexible que el destinado a los funcionarios públicos y, probablemente, más cercano al adoptado por el sector privado. Y aquellas definidas como auxiliares, en el área operativa, deberán ser ejecutadas por funcionarios provenientes de empresas tercerizadas.

Las carreras de Estado están destinadas a los funcionarios que desempeñan actividades típicas de Estado. Es hacia éstos que el Estado está orientando de manera más acentuada su política de recursos humanos y sus esfuerzos, en el sentido de organizar y fortalecer carreras estructuradas. Esta opción no deriva de un supuesto desprecio hacia los trabajadores de los demás sectores, sino de la vinculación de éstos a organizaciones públicas no estatales que, conforme citamos más arriba, carecen de flexibilidad para administrar su cuadro de personal y, de esta manera, deben establecer sus propias políticas, o por estar adjudicados a áreas administrativas que, como veremos seguidamente, poseen un exceso de funcionarios. El programa denominado fortalecimiento de las carreras de Estado está centrado en el mejoramiento de la calificación y en la evolución del número de funcionarios cuyas actividades seguirán siendo ejecutadas directamente por el Estado.

2. Diagnóstico de la fuerza de trabajo actual

Para definir la estrategia de fortalecimiento de las carreras de Estado, es necesario evaluar primero el perfil de la fuerza de trabajo. Su composición actual incluye un número reducido de funcionarios en esas carreras, un número ligeramente superior, aunque no significativo, de funcionarios organizados en carreras realizando actividades finalísticas no caracterizadas como de Estado y una amplia mayoría desarrollando actividades operacionales o administrativas, las llamadas “actividades - medio”.

De acuerdo al catastro de marzo de 1998 (ver el cuadro que sigue), sólo el 7,4% de la fuerza de trabajo actúa en las carreras de Estado, de un total de 526.038 funcionarios activos. Profesores y científicos suman 14,7% de este contingente, mientras que 69,2% de los funcionarios ocupan cargos no estructurados en carreras, del llamado PCC (Plan de Clasificación de Cargos). Adicionalmente, 5,4% de los funcionarios pertenecen a carreras estructuradas (desvinculadas del PCC) de nivel medio y cuyos ocupantes trabajan en el área de apoyo a otras carreras de nivel superior (de Estado y científicos).

De los integrantes del PCC, un sector puede ser fácilmente caracterizable como funcionarios distribuidos en áreas finalísticas - médicos (6,8% del total) y agentes administrativos del INSS (4,5% del total), pues la mayoría de estos últimos actúa en el área de concesión de beneficios. En relación con el resto, la distinción entre los grupos que trabajan en el área medio o finalística no es simple, pues la denominación del cargo muchas veces no nos permite identificarlos como tales. Por ejemplo, un número reducido de funcionarios, difícil de medir, desempeña actividades típicas de Estado. Tales atribuciones no están incluidas en la definición legal de los cargos que ocupan, pero su ejecución fue efectivamente delegada a los mismos.

Se puede, sin embargo, inferir que la amplia mayoría del resto de los ocupantes de cargos de nivel medio (cuyo requisito de escolaridad es el bachillerato completo) y auxiliar (primaria) inscritos en este Plan, que sumados componen el 49,9% del total, ejerce actividades operativas, pues ésta es la característica principal de las atribuciones de los cargos de este segmento, y un sector de los restantes cargos de nivel superior del PCC (8% del total, exceptuando los médicos) desempeña también actividades de apoyo como compras y recursos humanos ⁶. En consecuencia, un 60% de los funcionarios está distribuido en las áreas medio, ¡un contingente 8 veces mayor que el número de funcionarios pertenecientes a las carreras de Estado ! ⁷.

Composición de la fuerza de trabajo
dist.% - posición de marzo/98

1. Carreras de Estado	7,4
2. Profesores / científicos	14,7
3. PCC	69,2
Superior	14,8
Médicos	6,8
Otros	8,0
Medios	48,9
Agentes administ. INSS	4,5
Otros	44,4
Auxiliar	5,5
4. Carreras de apoyo (nivel medio)	5,4
5. Cargos en comisión	3,3
Total	100,0

El análisis de sólo cuatro de los sectores que desempeñan actividades típicas de Estado, como son, gestión de políticas públicas, auditoría, diplomacia y regulación de mercados ⁸, denota que existen cerca de 10.500 funcionarios actuando en las áreas finalísticas y aproximadamente 9.400 en las áreas de apoyo, lo que configura una relación cercana a uno, incluso en locales en los que ya existen carreras de Estado estructuradas.

La edad media de esta fuerza de trabajo es elevada. La mayoría de los funcionarios se encuentra en la faja etaria entre 41 y 50 años (40,5%), siendo que en las carreras de Estado el perfil es semejante (el porcentaje ubicado en la faja citada alcanza 38,6%). Como la jubilación en el servicio público es precoz (en promedio, a los 55 años cuando se produce de forma integral, y a los 51 años cuando es proporcional al tiempo de servicio), existe un gran contingente en las carreras que se retirará en los próximos años.

Una posible explicación estaría basada en el argumento de que la antigüedad de algunas carreras elevaría naturalmente la edad promedio de sus integrantes y el número de jubilados superaría, con el paso del tiempo, el número de aquellos que se encuentran en actividad. Si analizáramos, sin embargo, la más antigua de las carreras consideradas de Estado - la diplomacia -, el número de activos es 99% superior al de los inactivos y solamente el 28% de sus funcionarios en actividad se encuentran en la faja etaria entre 41 y 50 años, existiendo incluso una distribución más equitativa entre las demás fajas etarias que la observada en la mayoría de las otras carreras ⁹.

En realidad, el problema reside en la discontinuidad de los concursos y, más aún, en la ausencia de éstos hasta principios del año 1995. Según Martins (1995), entre 1989 y 1993 se realizaron solamente 19 concursos en la administración pública federal, para un total de 3.600 cargos, lo que representa 0,6% del número de activos existente en 1993. La ausencia de concursos provocó un desfase etario acentuado entre los ocupantes de cargos de una determinada carrera y el consecuente envejecimiento de su cuadro de funcionarios, de los cuales la mayoría se estará jubilando en los próximos años. Esto no ocurre entre los diplomáticos porque Itamaraty posee una programación anual de concursos, con un número de cargos preestablecidos, que repone sistemáticamente las vacantes observadas.

Estos escasos concursos fueron realizados bajo la siguiente regla: todos los que obtuviesen una calificación mínima serían considerados como aprobados y podrían ser convocados durante el plazo de validez del certamen, el que generalmente se extendía por cuatro años, llevando a la administración pública a contratar personas que muchas veces ya no estaban preparadas para ejercer determinada función, dado el lapso transcurrido entre el examen y su convocatoria. La clasificación sólo determinaba el orden de llamada de los candidatos habilitados; la definición previa del número de plazas a ser ocupadas era irrelevante; los situados en último lugar, que apenas alcanzaban la nota mínima, no poseían ciertamente la misma calificación de los primeros. Esta estrategia dificultó la formación de un perfil adecuado desde el punto de vista de la calificación y de la distribución etaria en las diversas carreras.

Otro hecho que contribuyó a elevar la edad media de los integrantes de las carreras fue la incorporación de funcionarios más antiguos con ocasión de estructurar una carrera. Como en muchos casos, la creación de una carrera apuntó, más que a la necesidad de formación de un cuadro de personas para desempeñar de manera eficiente una determinada atribución del Estado, a mejorar la situación salarial de todo el cuerpo funcional de un determinado organismo, retirándolo del plan en que está situada la amplia mayoría de los funcionarios federales (el llamado PCC - Plan de Clasificación de Cargos, de 1970). La estructuración de la carrera implicaba, en diversos casos, la absorción de todos los funcionarios que en ese momento se encontraban en el organismo "contemplado". En consecuencia, surgían carreras nuevas con un cuadro de funcionarios que poseían varios años de trabajo, así como muchos jubilados.

Un ejemplo, entre otros varios, de esta estrategia, es el de las carreras de presupuesto, finanzas (Tesoro) y control ¹⁰. Estructuradas hace pocos años, más específicamente en 1987, poseen 1,5 funcionarios inactivos por cada activo, y 34% de sus funcionarios activos están situados en la faja etaria entre 41 y 50 años, perfil éste que llevaría a un observador desprevenido a juzgar que esas carreras serían más antiguas.

La estrategia de traslado de todos los funcionarios de un organismo hacia la nueva carrera implicaba que no todos los incluidos en ella poseían los requisitos necesarios para desempeñar las atribuciones definidas para la misma, toda vez que el criterio de traslado debía ser suficientemente flexible para poder abarcar el cuadro completo de funcionarios. Se concluye entonces, que diferentes personas trasladadas a este tipo de carrera ingresaron al servicio público mediante un proceso selectivo que no demandaba la calificación necesaria para el ejercicio de sus principales actividades ¹¹.

Muchas personas defienden este modelo con la justificación de que su adopción resulta en una mayor identificación del funcionario con la organización y su misión, lo que contribuiría a mejorar los resultados alcanzados. Aunque este argumento fuese razonable, su concreción dependería de la utilización del mecanismo de ascenso funcional, pues si se basa en la premisa de la identidad y la consecuente dedicación a la organización, no se justifica que el que ingresa en un nivel inferior de la jerarquía no pueda, con el desarrollo de sus estudios y de su calificación, asumir puestos más elevados en la carrera. En caso contrario, esta alternativa no se traduce en estímulo alguno para el funcionario, sino solamente en una solución corporativa para elevar los salarios.

Existen en la actualidad 2.100 denominaciones de cargos ¹², debido a las especificidades de sus atribuciones y a la multiplicidad de planes de organismos aislados - que siempre defendieron la adopción de estructuras propias, visualizando una situación futura basada en el modelo antes descrito -, lo que causa una indeseable especialización del funcionario y la reducción de su movilidad.

La definición restrictiva de los cargos, asociada a la limitación de su ejercicio a un determinado nicho, es decir a un organismo específico, torna sumamente rígida la movilidad imprescindible para una administración basada en principios gerenciales, pues una persona que tiene condiciones para desempeñar múltiples tareas está más calificada y es más productiva, y ciertamente agregará más valor al producto final del organismo.

Las mejoras salariales obtenidas como consecuencia de la estructuración de estas carreras fueron proporcionalmente mayores en la remuneración inicial que en la final. El salario de ingreso se tornó más atractivo, puesto que el salario al final de la carrera no podía ser mejorado en el porcentaje necesario para aumentar la amplitud (la diferencia entre el salario inicial y el final), porque dado el reglamento de jubilación integral y el traslado de todos los aumentos concedidos a los activos hacia los inactivos, incluso los provenientes de gratificaciones por productividad, los aumentos observados en la remuneración del último nivel terminan beneficiando sólo a un sector de los activos y prácticamente a todos los inactivos, de los cuales una amplia mayoría se encontraba en la posición más elevada de su respectiva tabla.

El mecanismo utilizado para viabilizar el aumento proporcionalmente mayor del salario de los que ingresan y de las personas que se encuentran al inicio de sus carreras - para evitar la evasión de cuadros -, correspondió a la implementación de gratificaciones de desempeño, cuyo valor no está asociado a la posición del individuo en la estructura de su cargo o, dicho de otra manera, a su evolución a lo largo de la carrera, lo que terminó prácticamente neutralizando una de las características básicas de esta última, que consiste en una evolución razonable de los emolumentos asociados a la progresión del funcionario en el transcurso del tiempo.

Estas gratificaciones pasaron a constituir la mayor parte de la remuneración, lo que dificulta el proceso de evaluación del desempeño asociado a las mismas. Cuando existe, la parte variable del salario asociada a esta evaluación, constituye cerca del 60% de los emolumentos del funcionario, llegando en algunos casos al 90%¹³. Esta elevada participación prácticamente impide cambios significativos en las sucesivas evaluaciones del funcionario, pues implicarían considerables oscilaciones en su remuneración. Como consecuencia, la indicación de eventuales fallas de comportamiento y *performance* es inhibida en el proceso de evaluación.

A pesar de las mejoras salariales observadas desde 1993, el diagnóstico presentado en el *Plano Diretor da Reforma do Estado* indicó que los funcionarios cuyas atribuciones requieren una escolaridad de nivel superior para su desempeño -sector éste en el que se incluyen las carreras de Estado y representa el área de mayor carencia de recursos humanos en la administración pública -, reciben salarios mayores en el sector privado, mientras que en los cargos que exigen una escolaridad de primero y segundo nivel, y en los que el Estado dispone de una cantidad excesiva de personas, la situación es inversa, es decir, el salario es mayor en los organismos públicos¹⁴. Existe también otra grave distorsión, que consiste en la reducida correlación entre el grado de complejidad de las actividades desempeñadas, la escolaridad exigida para ella y la jerarquía salarial, lo que configura una fuerte desmotivación tanto para el ingreso como para que los actuales ocupantes de cargos busquen el perfeccionamiento de sus habilidades.

Las distorsiones de la estructura remunerativa antes descritas, se acentuaron aún más por el proceso inflacionario¹⁵ y por las sentencias judiciales asociadas al pago de remanentes de planes económicos que el Tribunal Supremo ya juzgó como inconstitucional, cuyo valor fue incorporado al salario de los beneficiados, posibilitando que estos tuviesen una remuneración superior a la de sus colegas ocupantes de cargos semejantes. Es obvio que este proceso resulta en la desestructuración de la escala salarial¹⁶.

La estrategia de creación de gratificaciones desvinculadas de la evolución del funcionario apuntó a elevar el salario de los novatos pero, por otra parte, tornó irrelevante la estructura de la carrera y puso en claro que la medida sólo apuntaba a un aumento salarial que por sí solo no implicaba el logro del objetivo que se persigue al crear una carrera, es decir, el de mejorar la prestación de servicios por parte del Estado mediante la calificación de su cuadro de personal. En realidad, para que este objetivo se pueda concretar, es necesario un conjunto de medidas relativas al reclutamiento, a la capacitación, a la estructuración, a la evolución en las carreras y a la remuneración. En el apartado siguiente se discutirá este tipo de acciones, mostrando, a partir del diagnóstico realizado y de la definición de una

composición ideal del cuadro de personal en virtud de la reforma del sector público, el diseño de la política adoptada para el fortalecimiento de las llamadas carreras de Estado.

3. El fortalecimiento de las carreras de Estado

El programa de fortalecimiento de las carreras de Estado procura el desarrollo de una burocracia muy competente, calificada y permanentemente entrenada, comprometida con los objetivos del Estado, cuya actuación esté pautada por la eficiencia y por los principios gerenciales, que a su vez apuntan al logro de resultados. Este es uno de los componentes más importantes de la reestructuración de la administración pública, inserta en el proceso de reforma del Estado.

Partiendo del diagnóstico presentado anteriormente, un programa que apunte al fortalecimiento de las carreras del Estado incluye cuatro macroobjetivos: 1) el cambio del perfil de la fuerza de trabajo, a fin de adecuarlo a las nuevas funciones del Estado y a las necesidades de la administración gerencial; 2) la aproximación entre los mercados de trabajo público y privado, con miras a atraer y retener funcionarios calificados; 3) el mejoramiento constante de la calificación de su cuadro de personal; 4) la gerencia de recursos humanos basada en los principios de la administración gerencial. Con el propósito de mantener coherencia con esto último, las acciones a adoptarse deben siempre considerar el indispensable control de las finanzas públicas y posibilitar su control social¹⁷. Seguidamente, se detallan las medidas necesarias para alcanzar tales objetivos, destacando las que ya se han concretado.

a) El cambio del perfil de la fuerza de trabajo, a fin de adecuarlo a las nuevas funciones del Estado y a las necesidades de la administración gerencial

Para el cambio del perfil de la fuerza de trabajo, es fundamental la creación de carreras y el fortalecimiento de las ya existentes, cuyas atribuciones estén direccionadas hacia la ejecución de aquellas actividades que seguirán siendo ejecutadas por el Estado, entre las cuales cabe citar la formulación de políticas, las que involucran la utilización de su poder hacia afuera, y las relativas a la atención de derechos fundamentales que el Estado debe garantizar a los ciudadanos. Esta medida asume fundamental importancia porque el diagnóstico formulado más arriba señaló la existencia de un exceso de personas en las áreas administrativas y operacionales, y una carencia de funcionarios en las áreas finalísticas de la administración pública, es decir, precisamente en aquellas en las que el Estado pretende concentrar su actuación directa.

Siendo que las carreras deben ser definidas de acuerdo con las atribuciones a ser desempeñadas, el modelo adoptado anteriormente - que establecía una carrera, denominada vertical, para un determinado órgano - debe ser sustituido. Si adicionalmente fuese deseable adecuar estas carreras a las características de la administración gerencial, cobra importancia la eliminación del carácter extremadamente especializado de sus atribuciones. En efecto, esta última característica implicaría la necesidad de organización de diversas carreras, la movilidad restringida de sus ocupantes y la imposibilidad de actuación en múltiples áreas, y en consecuencia, la demanda de un aumento del cuadro de personal, toda vez que la especialización exige un número mayor de funcionarios para realizar una cantidad semejante de actividades que las que pudiese realizar un grupo menor, pero polivalente. La alternativa de la especialización es ciertamente menos productiva y más onerosa. Por consiguiente, se torna fundamental que las atribuciones de las carreras sean lo suficientemente amplias como para posibilitar su ejercicio en un número mayor de actividades y en los diversos órganos que las ejecutan - lo que constituye la llamada carrera horizontal.

Las carreras recién creadas fueron definidas a partir del conjunto de atribuciones a ser desempeñadas. La de los analistas de comercio exterior posibilita el ejercicio de sus funcionarios en todos los órganos que definen y ejecutan políticas públicas en esta área; la de los supervisores médico-periciales se destina a la formulación de políticas y control de las actividades de pericia médica (pero no a su ejecución directa, que es descentralizada), y la de los fiscales agropecuarios, a aquellos que

planearán y ejecutarán la fiscalización de los productos de origen animal y vegetal. Las tres fueron, intencionadamente, creadas con atribuciones bastante genéricas dentro de su área de actuación.

El cuadro de personal de las carreras de Estado ya existentes deberá ser expandido a través de la realización de concursos anuales, que cuenten con una programación preestablecida para los cuatro años siguientes, de manera de posibilitar que personas recién formadas, funcionarios públicos en otras funciones, y demás interesados en desplazarse del mercado de trabajo privado hacia el público, puedan inclusive prepararse para realizar los exámenes requeridos para el ingreso. Al privilegiar las autorizaciones de concursos para las carreras de Estado, se espera que el perfil actual de la fuerza de trabajo se encamine paulatinamente hacia una mayor participación relativa de los funcionarios de las áreas finalísticas en el cuadro general de personal.

b) La aproximación entre los mercados de trabajo público y privado, con miras a la atracción y retención de funcionarios calificados

Uno de los principales indicadores de la segmentación entre los mercados de trabajo público y privado reside en la eventual diferencia entre las remuneraciones de los dos tipos de trabajadores, uno en cada mercado, cuyas características relativas a la calificación y atribuciones de las posiciones ocupadas son muy similares, cuando no iguales.

El fortalecimiento de las carreras del Estado pasa necesariamente por la corrección de las disparidades entre los salarios pagados en el sector público y aquellos establecidos en el mercado privado, disparidades ya indicadas en el diagnóstico, en las áreas en que se procura elevar el nivel cuantitativo del personal y su correspondiente calificación, toda vez que la segmentación puede resultar en una incomunicabilidad entre los dos mercados, y, dado que los salarios son menores en el sector público para los cargos de nivel superior, en la imposibilidad de reclutar personas para trabajar en las posiciones para las cuales la demanda de funcionarios por parte del gobierno es significativa.

Esta es la principal directriz de la política de remuneraciones del Poder Ejecutivo Federal. La reducción de las disparidades en las remuneraciones permite la disputa por buenos profesionales que estén ingresando en el mercado de trabajo o deseando modificar su área de actuación. Existen otros criterios que podrían ser adoptados en relación con la política salarial, como el establecimiento de salarios indirectos que no sobrecargasen los gastos con jubilados, o la asociación entre variaciones salariales y crecimiento económico u oscilaciones del gasto público. Sin embargo, como existe una carencia de personal en un área en la que la demanda de mano de obra es más intensa y el gobierno remunera relativamente mal, la opción más correcta para la política parece ser la búsqueda de la equiparación salarial con los valores establecidos en el mercado privado.

El espectro actual de los salarios reales medios y de la tasa de inflación posibilitan, sin provocar una corrosión lesiva en los salarios, la práctica de una política de reajustes diferenciados, orientados por la remuneración acordada en el mercado de trabajo privado y por la recuperación de la jerarquía salarial basada en la complejidad de las atribuciones y la escolaridad requerida para el ejercicio de los diversos cargos ¹⁸.

Existe también un número excesivo de parcelas de remuneraciones, es decir, una serie de verdaderos agregados, creados para posibilitar el proceso ya descrito en el diagnóstico, de diferenciación de emolumentos para algunas carreras, pero que terminaron contribuyendo a dificultar el reconocimiento de la escala salarial en el sector público - los propios funcionarios la definen como incomprensible -, siendo que esta información también es fundamental en cuanto a la opción para ingresar en los cuadros de personal del gobierno. Por lo tanto, la recuperación de la jerarquía salarial, fundamental para atribuirle racionalidad a la política de recursos humanos, pasa también por la reorganización de la estructura salarial y la reducción del número de parcelas que la componen, de manera de posibilitar la transparencia de esta jerarquía, e inclusive de indicar los ajustes necesarios a la misma.

Asimismo, la política debe evitar a toda costa la indexación de los salarios a la inflación pasada, cosa que todavía figura como una reivindicación habitual de un gran sector de los funcionarios, en razón de la cultura inflacionaria que impregnó al país en el curso de los últimos treinta años, y respetar las metas de control de gastos del gobierno federal; para esto, las correcciones deben ocurrir en forma incremental, a fin de no interferir con el proceso de estabilización económica.

A partir del segundo semestre de 1997 el gobierno inició este proceso. Corrigió distorsiones en las carreras de las áreas jurídica, del llamado ciclo de gestión (formuladores de políticas públicas y analistas del área económica - Tesoro, Presupuesto y Planificación), de la defensa agropecuaria, de la reforma agraria, de informaciones, de ciencia y tecnología, de la diplomacia, de la policía vial, y más recientemente, del magisterio de nivel superior, en porcentajes que varían en el intervalo entre 9% y 252%, definidos de acuerdo con las necesidades de realineación salarial y sin ningún vínculo con la indexación. Se llegaron a cubrir 90.853 funcionarios activos y 48.162 inactivos, con un gasto adicional de R\$ 1,068 millardos por año, lo que representa un incremento de 2,4% en los gastos de personal de la Unión. El costo del programa, además de ser muy inferior al de un reajuste lineal (una corrección de 10% de los salarios costaría aproximadamente R\$ 4,5 millardos al año y contribuiría a acentuar las distorsiones ya discutidas), resulta más que compensado por el reintegro que proporciona, en términos de reclutamiento, estímulo, y en última instancia, en el mejoramiento del perfil de la fuerza de trabajo del servicio público ¹⁹.

c) La constante mejoría de la calificación del cuadro de personal

La política de remuneraciones no es, por sí sola, suficiente para provocar un mejoramiento de la calificación de los funcionarios. Como afirma Nunberg (1997:34), “el reclutamiento y la asignación inicial de los funcionarios públicos son factores determinantes de la permanente calidad del servicio público ... la formación de buenos equipos puede compensar innumerables otras deficiencias del sistema”. La sistemática anteriormente adoptada para los concursos, ya discutida en el diagnóstico, implicaba el reclutamiento de funcionarios con calificación insuficiente y dificultaba la consolidación de una carrera al impedir un flujo constante de ingreso de nuevos funcionarios en la misma.

La sistemática de reclutamiento más adecuada establece concursos con periodicidad anual, para un número predeterminado de cargos (a ejemplo de las pruebas de admisión), y no genera un excedente de aprobados que, habiendo obtenido sólo una determinada calificación mínima, puedan ser convocados a medida que surja un nuevo llamado. El número de cargos es definido a partir de las necesidades de personal de los órganos, de la cantidad de cargos desocupados y del flujo de jubilaciones presente y esperado para el futuro. Su ritmo ideal es aquel que, luego de algunos años de ajuste - visto que diversos órganos permanecieron durante largos períodos sin realizar concursos y que el número de jubilaciones ha evolucionado considerablemente -, resulta en la reposición de 1/30 de la fuerza de trabajo por año ²⁰.

Esta sistemática permite: el reclutamiento de los mejores candidatos; la planificación de la cantidad de personal para los órganos que posean integrantes de las carreras incluidas en esta sistemática; el estudio previamente programado con miras a los exámenes de ingreso para las personas que pretenden entrar en el servicio público, inclusive para los estudiantes que se están formando; y la predictibilidad de la evolución de los gastos con nuevos funcionarios, al eliminar la contratación esporádica de grandes contingentes. Pero su contribución más significativa es el propio fortalecimiento de las diversas carreras: al posibilitar el surgimiento de un flujo constante de personas que ingresa en la carrera, la realización de concursos anuales crea las condiciones para la formación de un grupo que posee las características y las calificaciones necesarias para ejercer sus atribuciones, que crece en forma constante, hace reconocer su importancia en la actuación del órgano, allí se consolida, y termina participando de la formulación de sus políticas y decisiones estratégicas.

En la administración burocrática, las personas reclutadas en las carreras de alto nivel atraviesan un largo período de formación luego de su designación, con miras a aprender y a adecuarse a las funciones que tendrán que desempeñar. Bajo el prisma de la administración gerencial, se puede afirmar que ese sistema lleva al Estado a repetir un proceso que es función de la universidad, retarda el inicio de las actividades de los contratados, y resulta en una duplicación de costos para el Estado: el relativo a la formación universitaria y el que se desprende del curso específico para la carrera. Si el país no tuviese buenas escuelas de tercer nivel, esta estrategia podría llegar a ser justificable, aun cuando expondría al gobierno a críticas en el sentido de que estaría invirtiendo sólo en la formación de sus profesionales, cuando el financiamiento público con miras a la calificación debería beneficiar a toda la sociedad.

Un proceso de selección más adecuado se dirige a reclutar personas que ya posean una formación que les posibilite actuar de modo más flexible, adaptándose con facilidad a situaciones emergentes y contribuyendo a aumentar el grado de movilidad de la organización, lo que es fundamental para la administración gerencial. La formación para las carreras debe corresponder, en realidad, a un corto entrenamiento necesario para el reconocimiento de las características y especificidades de las instituciones públicas y de sus atribuciones. A fin de que este entrenamiento sea suficiente para que los designados inicien sus actividades, la selección debe ser rigurosa. Al pasar por este proceso, y posteriormente al ser sometidos a continuos eventos de capacitación, los nuevos contratados ciertamente podrán ejecutar con eficiencia las tareas que les fueron encomendadas, aun cuando carezcan de experiencia previa. Por más extenso que sea, un curso de formación no conseguirá, casi sin excepciones, preparar adecuadamente a una persona poco calificada que ingresa.

El MARE está adoptando, desde 1995, una serie de medidas para implementar una política de reclutamiento en los moldes arriba propuestos. Inicialmente se estableció una programación anual de concursos para cinco carreras, con un número de plazas preestablecido, plazo reducido de validez, y con sólo dos convocatorias. A primera vista, estos cambios pueden parecer baladíes, pero representan un salto adelante en relación con el sistema anterior, que creaba un banco de candidatos aprobados que podría ser convocado en el curso de los cuatro años siguientes²¹.

Se exigió que el concurso se realizase en dos etapas: la primera, constando de un examen de pruebas y de títulos, y la segunda, de un curso de formación de duración mediana (mínimo de 240 horas), también eliminatorio y clasificatorio. Para algunas carreras - sobre todo las del llamado ciclo de gestión - se exigió que las pruebas incluyesen contenidos que reflejen el conocimiento a nivel de postgrado de los candidatos. Esta regla no implica la exigencia de un diploma de postgrado para el candidato, sino que éste debe tener una formación superior a la observada, en promedio, para los recién graduados, y se estableció para posibilitar la contratación de las personas más calificadas, cuyo ingreso fue estimulado a través de la elevación del salario inicial de diversas carreras (tema ya discutido en el apartado anterior).

Actualmente son veinticinco las carreras incluidas en la resolución que autoriza la realización de concursos, siendo veintidós de ellas caracterizadas como de Estado²², con una programación de pruebas definida hasta el año 2000, permitiendo que un estudiante, potencial candidato, se prepare para rendir el examen deseado desde ahora, por ejemplo, a un año, cuando hubiese alcanzado su graduación. Para 1998 estaba previsto el ingreso de 3.656 nuevos funcionarios a través de esta sistemática, de 2.750 en 1999 y de 2.017 en el año 2000²³. La lista de autorizaciones, sin embargo, es flexible, y permite modificaciones en virtud de estudios basados en los criterios que definen el número de plazas. La próxima revisión deberá incluir la cantidad autorizada para el año 2001.

El cuadro siguiente refleja el cambio verificado en el perfil de las personas que ingresaron en el sector público desde la adopción de esta sistemática. En 1995, año de su implementación, eran pocos los concursos realizados de acuerdo con esta sistemática, y existía un gran contingente de designados provenientes de selecciones pasadas, llevadas a cabo bajo las normas anteriores, que no buscaban

suprimir las carencias de personal identificadas en el diagnóstico. De esta forma, el 51,3% del total de contratados en ese año corresponden a funcionarios de nivel medio, cuyo destino usual son las áreas medias. En 1998, este porcentaje se redujo a 24,4%, por cuanto los ingresos para el nivel auxiliar (que requiere una escolaridad de primer nivel) prácticamente no existieron, restringiéndose sólo a algunas personas en el área hospitalaria. En contrapartida, la amplia mayoría (74,6%) está constituida por cargos de nivel superior, grupo éste caracterizado como el más escaso. Una parte significativa del mismo está compuesta por profesores, pues un gran número de ellos se retiró en los últimos años, principalmente debido a las reglas que permiten su jubilación precoz.

Ingresos en el servicio público (part.%)¹

Nivel		1995	1996	1997	1998
Superior	profesores	13,2	31,5	37,4	40,5
	otros	25,9	32,0	35,2	34,1
	total superior	39,2	63,6	72,6	74,6
Intermedio		51,3	32,7	26,4	24,4
Auxiliar		9,5	3,7	1,0	1,0
Total general		100,0	100,0	100,0	100,0

¹ por concurso público

Del total de autorizaciones para contratación concedidas en 1995 por el MARE, 17,8% se refirieron a designaciones de concursos anteriormente realizados bajo la sistemática antigua, que necesitaban de disposiciones específicas para su aplicación, y posteriormente de tantas otras cuantas fuesen necesarias para designar a los candidatos que componían el banco de aprobados durante su plazo de validez. El porcentaje restante se destinó a la autorización para concursos según las nuevas reglas, lo que implicó la caducidad de la necesidad de otra autorización para la nominación, puesto que sólo sería convocado, en dos llamados, el número de candidatos equivalente al total de plazas previsto en los edictos, no quedando constituido ningún excedente para su ingreso posterior. En 1998, hasta el mes de mayo, solamente 1,8% de las autorizaciones para contratación se refirieron a nominaciones generadas en concursos antiguos - que por su dilatado lapso de validez todavía estaban vigentes -, siendo el porcentaje restante destinado a la realización de concursos regidos por las nuevas directrices.

El reclutamiento debe ser seguido por una política de capacitación que privilegie el entrenamiento continuo, posibilite la adecuación de los funcionarios a las modificaciones que vienen ocurriendo en el papel del Estado (y que deberán ocurrir en el futuro, con un ritmo todavía más acelerado, en virtud de los propios cambios en la dinámica de la economía mundial) y la ejecución de nuevas tareas en forma eficiente. Las acciones de corta duración deben ser priorizadas para que un número mayor de personas pueda tener acceso a esta política y el entrenamiento genere rápidamente ganancias de productividad. La selección de personas con buena formación, adquirida antes del ingreso en el servicio público, permite la adopción de esta directriz²⁴.

El MARE está implementando una política de capacitación para todos los servidores, que incluye las directrices citadas más arriba. Para viabilizar el acceso global al programa, se estimulará el desarrollo de acciones de capacitación en los propios órganos, así como formas de entrenamiento distintas de los cursos tradicionales. Los contenidos prioritarios y la población-blanco de las acciones, serán definidos para cada bienio por el MARE, en conjunto con los ministerios que, por sus características, se encuentren directamente involucrados con el tema. Inicialmente, estos contenidos estarán direccionados hacia el aumento de la capacidad de actuación de los funcionarios frente a las nuevas demandas surgidas de la sociedad para con el Estado, y por consecuencia, de este último en

relación con sus funcionarios. Los contenidos específicos son, dadas sus características, definidos en cada órgano, a partir de sus respectivas misiones. La división preestablecida de los recursos disponibles para la capacitación, garantizará la realización de acciones en las dos grandes áreas de concentración.

Los organismos deberán elaborar un plan anual de capacitación para sus funcionarios a partir de la definición de los contenidos citados anteriormente, en lugar de adoptar una estrategia semejante a la actual, desprovista de planificación y movida por demandas específicas (sea del funcionario o del propio órgano). Siguiendo los principios de la administración gerencial, el control será efectuado a partir de los informes de ejecución de las metas establecidas en el plan, relativas a las acciones de capacitación previstas, a su carga horaria, al universo de funcionarios a los cuales se destinan, al porcentaje del mismo capacitado en cada período y a los costos involucrados (cuya media no podrá superar parámetros previamente definidos) ²⁵.

d) La gerencia de recursos humanos con base en los principios de la administración gerencial

La gerencia de recursos humanos debe ser coherente con los preceptos que orientarán la actuación de los funcionarios, a fin de evitar un conflicto entre los objetivos esperados y las condiciones disponibles para su ejecución; por lo tanto, deberá también ser pauta por los principios de la administración gerencial, que privilegia el control de resultados y no el de procesos. Para ello, se torna importante la adopción de una serie de medidas que se discuten seguidamente.

La primera se refiere a la vinculación de una parte de la remuneración del funcionario con su desempeño, que se toma como una variable en función de los resultados alcanzados. Existen pros y contras en relación con la adopción de esta estrategia. Los aspectos positivos son aquellos que apuntan hacia la coherencia de esta opción respecto del modelo gerencial: a) mayor responsabilización del funcionario por sus acciones; b) asignación eficiente de recursos destinados al pago de personal, pues vincula el incremento de los gastos con los resultados, lo que difiere considerablemente de la concesión de aumentos automáticos disociados del desempeño; y c) mayor estímulo para que los funcionarios mejoren su desempeño, en un ambiente de competencia saludable.

Entre los aspectos negativos se destacan: a) la dificultad para establecer criterios y medir los resultados individuales o colectivos; b) la patronización de reglas que por azar puedan captar de manera inadecuada especificidades de las actividades de una carrera; c) la dificultad de efectuar una evaluación realista del desempeño en tanto éste se asocia a la definición de la remuneración y de la promoción del funcionario, toda vez que su resultado se traduce en ganancias monetarias, lo que puede inhibir la concesión de notas bajas; y finalmente, d) "... la resistencia sociocultural cuestiona el sistema de remuneración por desempeño en muchos países... posiblemente los esfuerzos recientes por sustituir los premios por cierto tipo de incentivos grupales... tengan mayores perspectivas de éxito, debiendo ser considerados como instrumentos alternativos" (Nunberg, 1997:55).

Muchos autores argumentan que la aplicación de la evaluación individual es problemática en organismos en los que el público afectado es significativo (¿cómo evaluar a todos simultáneamente?), por cuanto en la evaluación institucional se privilegia el trabajo en grupo, así como los resultados de la institución. En el estado intermedio en que se encuentran tanto la reforma de la administración pública como los propios cambios en la gerencia de recursos humanos, la evaluación del desempeño de grupos o de un órgano, denominada institucional, es más difícil de implementar que la evaluación denominada individual, pues requiere la definición de metas consistentes con las cuales toda la organización se encuentre comprometida, antecedida por la identificación de los procesos de trabajo del organismo, de las áreas responsables y del flujo de dichos procesos. Por el momento, sólo algunos órganos han completado o están desarrollando este proceso.

A pesar de que la evaluación del desempeño institucional sea inclusive más eficaz que la individual, las condiciones necesarias para su implementación todavía no están sedimentadas. Sin embargo, considerando que la óptica del control de resultados es el cimiento de los cambios, la

adopción de mecanismos de evaluación del desempeño sigue siendo relevante; a fin de hacerse viable, ella debe consistir, en un principio, en la apreciación de los resultados individuales, más fácilmente mensurables, para en el futuro incorporar la parte referente a la estimación del cumplimiento de las metas globales de la institución, cuya elaboración debe ser estimulada ²⁶.

Las correcciones salariales practicadas desde 1997, que son parte integrante del programa de fortalecimiento de las carreras de Estado, ocurrieron a través de la creación de gratificaciones asociadas a la evaluación del desempeño del funcionario y a la gratificación institucional del órgano en que ejercía (esta última, cuando fuese posible). Para que esta evaluación asuma un papel relevante en la gerencia de recursos humanos, su resultado debe orientar la planificación de las acciones futuras de capacitación del funcionario, que a su vez, deben ser consideradas, dada su influencia sobre el desempeño, en evaluaciones posteriores. La importancia de la interrelación entre estas dos variables - desempeño y entrenamiento - es una premisa de la política de capacitación, y su aplicación, una directriz de la misma.

La flexibilidad y la posibilidad de actuación multidisciplinaria, que resultan en ganancias de productividad y de eficiencia, son tan fundamentales para la administración gerencial como el control de resultados. El funcionario que posee una mayor cantidad de atributos, o dicho de otra forma, que reúne condiciones para desempeñar una mayor cantidad de actividades, con una visión general de todo el proceso del trabajo, ciertamente será más productivo que otro que está restringido a la ejecución de sólo algunas tareas. La especialización es necesaria en áreas cuyas actividades exijan un conocimiento técnico detallado, vinculado, en general, a investigaciones continuas; sin embargo, su aplicación en forma generalizada es incompatible con la administración gerencial. Por este motivo, se defiende la estructuración de un número reducido de carreras con atribuciones amplias.

Por su parte, un grupo de funcionarios puede ser caracterizado como miembros de una carrera, cuando estas personas desempeñan el mismo grupo de atribuciones, poseen calificación semejante y están sujetas a las mismas reglas de ingreso, promoción, movimiento, ubicación y remuneración y, respetadas las peculiaridades y necesidades específicas del órgano en que ejercen sus funciones, a acciones de capacitación comunes ²⁷.

Con el fin de conciliar la movilidad y la flexibilidad requeridas para el mejoramiento de la eficiencia y la premisa de uniformización de las reglas, el MARE definió normas generales para ingreso, remuneración, ubicación y movimiento aplicables a las carreras recién creadas y prácticamente a todas aquellas que se configuran como de Estado. En un futuro próximo también se tomarán medidas de aproximación de las normas relativas a la promoción. El objetivo de esta medida es el agrupamiento, a mediano plazo, de diversas carreras que actualmente ejercen actividades muy próximas unas de otras, de modo de ampliar el espectro de actuación de sus integrantes. En este modelo tendríamos cinco grandes carreras de Estado: del área jurídica, del llamado ciclo de gestión (incluyendo el asesoramiento técnico a la formulación y control de las políticas en las áreas económica y social), del área policial, de la fiscalización y de la diplomacia. Los funcionarios alcanzarían la máxima movilidad posible para el conjunto de habilidades que poseyesen.

Para las carreras cuyas actividades lleguen a ser desempeñadas en varias instituciones, se creó la figura del órgano supervisor. Para desempeñar este papel fue designado el ministerio cuya atribución institucional está, intrínseca o primordialmente, correlacionada con la de la carrera. Su función es la de administrarla desde el punto de vista profesional, manteniendo la unidad de criterios en lo tocante al reclutamiento y a la definición del lugar inicial de trabajo, al desarrollo y capacitación de sus integrantes, supervisando la aplicación de las reglas de promoción y definiendo el perfil de sus ocupantes, y posibilitando, a través de esta sistemática, que la carrera sea dirigida con base en normas comunes, más allá de que el ejercicio de sus integrantes ocurra en distintos órganos y locales.

La organización horizontal de una carrera posibilita un aumento deseable de la movilidad. No obstante, cuando es excesiva, esta última puede llevar a sus integrantes a establecer un vínculo

superficial con el órgano en el que trabajan, pues sólo habrán de permanecer en él por un tiempo determinado y terminarán identificándose en forma más estrecha con su órgano supervisor correspondiente. En este contexto, su trabajo no será muy valorizado - no le serán ofrecidas mayores oportunidades si su transferencia para otro órgano fuese sólo cuestión de tiempo. Tal comportamiento, de tornarse frecuente en los diversos órganos en que trabajan funcionarios de carrera, impediría la consolidación de esta última.

Para evitar este proceso, se determinó que los integrantes de carreras cuya actuación pasa por varios organismos de la administración federal, deberán pertenecer al cuadro de personal del organismo en el que trabajan y no al del que supervisa su carrera. Esta medida creará un vínculo mucho más fuerte del funcionario con la institución en la que ejerce sus actividades, impidiendo una movilidad excesiva, que también es indeseable, y que, dado el papel destinado al organismo supervisor, no implicará una fragmentación de la carrera.

Con la creación de reglas uniformes, del organismo supervisor y de la fijación de la asignación del funcionario en su organismo de trabajo, se hace posible la integración entre diversas carreras, la ampliación de sus atribuciones, el logro de la flexibilidad deseada, y al mismo tiempo, el mantenimiento de sus características básicas. Esta directriz, asociada a las estrategias definidas para el reclutamiento, la remuneración y la capacitación, posibilitan la modificación del perfil de la fuerza de trabajo y la consolidación de las llamadas carreras de Estado.

4. Conclusiones: los próximos pasos

El programa de fortalecimiento de las carreras de Estado no se cierra, ciertamente, con las medidas aquí presentadas. Existen una serie de acciones que son continuas y otras adicionales que precisan ser implementadas para garantizar su perfeccionamiento. Las conclusiones aquí expuestas estarán centradas en los próximos pasos de esta política, toda vez que la estrategia ya adoptada fue evaluada en las secciones anteriores.

Inicialmente, es preciso destacar que el cuadro de personal del sector público no está formado sólo por carreras de Estado. Los sectores en los que los integrantes de este grupo ejercen sus actividades necesitan de un área de soporte, que administre los servicios generales, los recursos humanos, las compras, el apoyo directo a las jefaturas, en fin, toda la logística esencial para la ejecución de la actividad finalística. Dado que en esta área se ubican los actuales excesos de personal, de acuerdo con lo señalado en el diagnóstico, se debe establecer una directriz clara en cuanto a la política de desarrollo del personal para los funcionarios que ejercen estas actividades, aun cuando no pertenezcan a tales carreras.

Se pretende que en el futuro, las personas contratadas para esta tarea trabajen bajo el régimen de empleo, que será más flexible que el estatutario actualmente vigente y ciertamente contará con reglas que combinen características de este régimen y del régimen *celetista*²⁸. En relación con los actuales funcionarios que componen este gran contingente, que fueron contratados para actuar en un Estado guiado por el paradigma de la administración burocrática, se delineó una estrategia de capacitación direccionada para su adaptación a los cambios tecnológicos observados en los procesos de trabajo de su área de actuación y la ampliación de sus atribuciones (actualmente bastante específicas), que los llevará a desempeñar una gama mayor de actividades²⁹. Dado que la población-blanco afectada por esta estrategia es significativa, debe dedicarse una atención especial a su ejecución. La ampliación de sus atribuciones pasa también por una unión integradora de diversos cargos del área administrativa y operacional. Adicionalmente, para reducir este contingente, se buscará estimular y crear condiciones para que los actuales ocupantes de estos cargos participen en concursos en áreas carentes de personal.

En relación con las agencias ejecutivas, que ofertarán los servicios exclusivos de Estado y precisarán tener mayor flexibilidad administrativa para tornarse más eficientes, menos onerosas, y ofrecer servicios mejores y más baratos a los ciudadanos, también será fundamental la definición de las

directrices referentes a sus recursos humanos. Los integrantes del cuadro de personal de las agencias, exceptuados los del área de apoyo, también pertenecen a carreras de Estado (pues trabajan en la ejecución de servicios exclusivos del Estado) que, como tales, deben ser estructuradas de manera de privilegiar los principios ya discutidos - la unidad de reglas, la reducción del número de carreras, la ampliación de sus atribuciones y la movilidad de sus ocupantes.

Este modelo disminuye los grados de libertad para la organización de una estructura de cargos totalmente autónoma para la agencia y, por consiguiente, de su gestión administrativa. Pero por otra parte, la adopción de políticas independientes de recursos humanos por parte de los diversos órganos, no es saludable. La definición de estructuras propias - situación ya practicada anteriormente y que generó el número excesivo de cargos actualmente contabilizado, del orden de aproximadamente 2.100 (tras la extinción de muchos de ellos) -, así como de una política salarial específica que reduzca considerablemente la movilidad de los funcionarios dentro de la administración pública, dificultará inclusive la transferencia temporaria, a título de pasantía, de los funcionarios de una agencia para el respectivo ministerio supervisor, y podrá impedir, dada la incomunicabilidad que surgirá entre las áreas, una eventual transferencia de personas para áreas carentes³⁰.

Una de las salidas para solucionar este aparente antagonismo entre autonomía y movilidad es la adopción, por parte de las agencias, de las reglas salariales básicas definidas para las demás carreras y la constitución de un monto adicional, en forma de bono, que no posea el carácter de pago habitual, vinculado al resultado de la agencia y distribuido entre todos sus funcionarios. Esta alternativa es viable porque la agencia tendrá que establecer un contrato de gestión ante su ministerio supervisor, que contendrá metas claras de desempeño, pasibles de ser utilizadas para el cálculo de ese bono, el cual podrá inclusive estar asociado a las economías generadas por el proceso de reestructuración del órgano que estuviese siendo calificado como agencia.

Por otra parte, esta es una propuesta referida exclusivamente a la cuestión de las remuneraciones, y que mantiene sin solución el problema de la estructura de los cargos. Una posible opción para las actividades que no sean típicas del Estado reside en la definición de carreras con atribuciones extremadamente genéricas y estructura común a todas las agencias, de modo de facilitar la movilidad interna y entre agencias, a pesar de que permanezcan las restricciones en lo tocante al movimiento para la administración directa (los actuales ministerios). De todas formas, la definición de cualquier autonomía conflictiva con las directrices de la política delineada en la sección anterior, tendrá que ser profundamente fundamentada en el contrato de gestión, por cuanto su adopción sólo se justificará si es imprescindible para el cumplimiento de las metas establecidas y, en consecuencia, para alcanzar los resultados deseados para la agencia.

El diagnóstico presentado en el texto señaló que la elevada participación de las gratificaciones de desempeño en la remuneración inhibe la indicación, cuando fuese necesaria, de cambios significativos en el resultado de la evaluación de un funcionario. Si esta última llegase a asumir un papel primordial en la gerencia de los recursos humanos y se vinculase con las acciones de capacitación, sería importante que la estructura de la remuneración se modifique, a fin de permitir que la evaluación se aplique sin ninguna restricción. El número de parcelas salariales deberá ser reducido, inclusive para atribuir nitidez a la escala salarial, y las gratificaciones asociadas con el desempeño deberán corresponder a una porción relativamente menor del salario. Adicionalmente, se debe elegir el binomio capacitación-evaluación del desempeño como uno de los criterios determinantes del ascenso del funcionario en todas las carreras³¹.

La diferencia porcentual entre el mayor y el menor salario de un cargo (la amplitud salarial) se redujo mucho en los últimos años, y con esto, se vio perjudicada una característica importante de una carrera, como es la evolución temporal asociada al desempeño y a la calificación de los funcionarios, pues la pequeñez de la amplitud desestimula a los funcionarios a buscar el progreso. Esto ocurrió

porque un aumento del salario hacia el final de la carrera en la misma magnitud que el verificado en la remuneración inicial terminaría beneficiando fundamentalmente a los jubilados.

En este escenario, no se vislumbra una solución que posibilite un aumento significativo de dicha amplitud en el corto plazo. La reducción de la participación relativa de las gratificaciones no asociadas con la posición del funcionario en el salario total, podrá mitigar el problema, pero difícilmente generará una amplitud mayor de 100% (cuando el salario se duplica a lo largo de la carrera)³² y, de todas formas, deberá realizarse en etapas, pues su resultado sería una elevación, aun cuando modesta, del salario del último nivel, a menos que se practique una reducción significativa del salario de ingreso.

Como consecuencia de lo señalado, el funcionario pasó a atribuir, desde el punto de vista de su carrera personal, mayor relevancia a la ocupación de puestos de jefatura - los llamados DAS - que a la evolución a lo largo de la estructura de su cargo efectivo. A fin de reforzar este mecanismo, que representa actualmente el único disponible para estimular el progreso profesional de los funcionarios, se debe destinar una cuota mínima de DAS para ser ocupada exclusivamente por funcionarios efectivos, dentro de ciertos límites de modo de no perjudicar la dinámica de éste, que se constituye en un verdadero mercado interno de mano de obra calificada en el gobierno federal.

Concluyendo, la nueva forma de intervención del Estado implica un cambio significativo en la política de recursos humanos, o dicho en otras palabras, la reforma del Estado requiere una reestructuración de la administración pública, de la cual la gerencia de recursos humanos es un componente fundamental. La estrategia básica en relación con este tópico de la reforma consiste en un cambio en la composición de la fuerza de trabajo y en su forma de actuación, que debe estar basada en los principios de la administración gerencial.

La etapa inicial de este proceso permitió la identificación del perfil deseado para el funcionario y de las áreas a ser priorizadas en la política de recursos humanos. Posteriormente, se definieron y se implementaron las reglas de gestión de las carreras y las políticas salariales, de reclutamiento y de calificación, en consonancia con las directrices generales de la reforma. Las consecuencias directas de estas medidas serán la ampliación del número de funcionarios en las áreas finalísticas y decisorias de las actividades típicas del Estado y el aumento de su calificación, lo que propicia el fortalecimiento de las carreras que ejecutan tales actividades - las llamadas carreras de Estado.

En el proceso de implementación de esta estrategia, ya ha sido adoptado un conjunto razonable de acciones, en tanto que otras deberán ser llevadas a cabo en los próximos años con la finalidad de perfeccionarla. En esta forma, la política aquí discutida marcha en dirección al cumplimiento de una etapa fundamental de la reforma del Estado brasileño, como es la que consolida y desarrolla los recursos humanos de las áreas en que el Estado continúa ejerciendo directamente sus actividades.

Notas

¹ Existe un tercer grupo de actividades, ejecutadas por los sectores que serán privatizados y perderán todo vínculo con el sector público.

² Está implícito en el argumento que la administración burocrática es ineficiente y onerosa, pues está focalizada en la conducción correcta de los procesos y no en la solución más eficaz, que implica una mayor productividad y por consiguiente costos menores. A su vez, el autor argumenta que la recuperación de la capacidad del Estado para generar ingresos podría terminar implicando solamente un aumento directo de gastos actualmente reprimidos, que no resultarían en una mejoría de los servicios prestados. Para eliminar este círculo vicioso, sería necesario que la administración se tornase más eficiente y que se modifique su modo de intervención en la sociedad, toda vez que existe una relación estrecha, aunque definida implícitamente, entre la predisposición de la sociedad para aceptar aumentos de la carga tributaria y la calidad de los servicios prestados

³ Sobre el concepto de agencias ejecutivas, reguladoras y organizaciones sociales, ver el *Plano Diretor da Reforma do Estado* (1995) y los *Cadernos MARE* Nos. 2 y 9, que detallan las características de estas formas de organización.

⁴ Aquí caracterizados como los funcionarios contratados por el régimen estatutario (que es específico para el sector público).

⁵ En las empresas privatizadas, los actuales funcionarios perderán, en consecuencia, la condición de empleados públicos (cuyo concepto es distinto del adoptado para el funcionario público, pues el empleado sigue el régimen *celetista*).

⁶ Para completar el cuadro, 3,3% de los funcionarios se encuentran agrupados en cargos que no son efectivos (comisionados u ocupantes de otras funciones).

⁷ En este porcentaje estimado están consideradas las carreras de apoyo, el PCC intermedio - otros, el auxiliar y una porción no mensurable del PCC superior - otros (siguiendo la nomenclatura de la tabla).

⁸ En este caso, de los mercados de títulos y seguros.

⁹ Entre los que se encuentran en actividad, 12% se ubican en la faja etaria hasta los 30 años, 29% entre 31 y 40 años, 28% entre 41 y 50 años, 22% entre 51 y 60 años, y 9% por encima de esta edad.

¹⁰ Otros tres ejemplos, bastante representativos de esta sistemática, son la carrera del Banco Central, la de ciencia y tecnología, y la recién creada carrera del área judicial.

¹¹ La salida para la adopción de este modelo fue la definición de atribuciones para las áreas finalísticas y de apoyo. Este último grupo, sin embargo, presenta características muy cercanas en todos los organismos, lo que no justificaría la definición de carreras específicas por institución. Pero como la ausencia de concursos en el pasado reciente hizo que algunos funcionarios integrantes del área de apoyo terminasen como auxiliares en las actividades del área finalística, esta distorsión fue ligeramente mitigada.

¹² En diciembre de 1997 existían 2.168 cargos en el sistema de catastro que poseían algún ocupante activo o inactivo vinculado al mismo, pero una pequeña parte se refiere al mismo cargo con diferentes denominaciones en razón de la identificación de la posición en la carrera (por ejemplo, profesor titular y adjunto, ministro de 1a. y de 2a. clase en el caso de los diplomáticos), lo que permite inferir la existencia de aproximadamente 2.100 denominaciones de cargos en el Poder Ejecutivo Federal actualmente.

¹³ Ejemplificando, constituye el 64% de la remuneración para las carreras del ciclo de gestión, 56% para las del área de fiscalización agropecuaria y de la reforma agraria, 77% para los procuradores de Hacienda y 89% para los auditores fiscales y fiscales de la Previsión y del Trabajo (participación calculada en la situación en la que la gratificación se paga en su valor máximo para el salario final de la carrera) - datos de junio de 1999.

¹⁴ Este análisis es válido aun cuando exista un desfase entre el nivel de escolaridad de los funcionarios y el exigido para el ejercicio de los diversos cargos, es decir, que exista un número mayor de personas que poseen escolaridad de nivel superior (47%) que el de ocupantes de cargos que exigen escolaridad de nivel superior para su desempeño (35%) - datos de abril de 1999. Por consiguiente, se podría argumentar que el salario es mayor para cargos con atribuciones semejantes que exigen segundo nivel, porque la escolaridad de sus ocupantes es más elevada. En realidad, los ocupantes de cargos de nivel medio tienen escolaridad más avanzada porque como los salarios en este grupo son más altos en el sector público, son atraídas las personas más calificadas.

¹⁵ El proceso inflacionario rápidamente contribuyó a distorsionar y también a encubrir distorsiones derivadas de otros factores. Por otra parte, la interrupción de este proceso actúa en forma inversa. Con la detención de la inflación, las distorsiones en la estructura de las remuneraciones se hicieron muy evidentes a partir de 1995.

¹⁶ Un análisis más detallado de esta cuestión se encuentra en Marconi (1997).

¹⁷ En una primera lectura podría concluirse que el primer objetivo (1) es semejante al último (4). Sin embargo, mientras que el primero apunta al cambio del perfil de la fuerza de trabajo, vale decir, de sus características, el último busca una administración más racional de esta fuerza de trabajo. De todos modos, existe una significativa correlación entre los objetivos establecidos, como podrá apreciarse a lo largo del texto.

¹⁸ La tasa de inflación acumulada en los últimos doce meses, hasta mayo de 1999, ascendió a 3,2% por el INPC-IBGE, lo que equivale a 1/5 de la erosión que el salario sufría en sólo un mes, en términos reales, en un ambiente de inflación mensual del 20%. En cuanto al nivel de los salarios reales, los funcionarios ocupantes de cargos de nivel intermedio que integran el PCC - es decir, que están agrupados en carreras específicas -, quienes constituyen la amplia mayoría de los funcionarios públicos (48,9% del total de activos), reciben hoy (media de los últimos doce meses hasta abril de 1999) salarios 19,3% superiores, en términos reales, al salario medio observado en 1989, año en el que las remuneraciones se encontraban en un nivel bastante razonable. El índice medio de los salarios en el Poder Ejecutivo, ponderado por el número de integrantes de las diversas carreras, es superior en un 9% según un criterio y una base de comparación semejantes.

¹⁹ De estos R\$ 1.068 millones, 46,1% corresponde al aumento concedido a los profesores (R\$ 492,2 millones), que también constituyen el mayor contingente de funcionarios beneficiados en este proceso (54,3% del personal activo y 56,5% de los inactivos). Otras correcciones no incluidas en el cómputo de este valor, fueron concedidas a grupos de funcionarios de la Procuraduría de Hacienda Nacional, civiles de la Marina y cargos de dirección de las universidades y escuelas federales de 2o. nivel que no están directamente involucrados en este proceso de fortalecimiento de las carreras, alcanzando un total de 1.230 funcionarios activos, 44 inactivos y 21.493 funciones destinadas a los cargos de dirección de las universidades y escuelas federales de 2o. nivel, cuyo impacto anual en los gastos fue de R\$ 126,3 millones. Las cantidades y los cálculos están basados en datos de mayo de 1998. Posteriormente, en razón del agravamiento de la crisis fiscal, no se implementaron otros reajustes.

²⁰ Cuando el ritmo de ingreso sea constante, el de jubilaciones también habrá de serlo; entonces, si los funcionarios trabajan en promedio 30 años antes de jubilarse, bastará con reponer 1/30 de la fuerza de trabajo necesaria para cada año.

²¹ Este era el plazo habitual de validez de un concurso, porque la Constitución establece como plazo **máximo** dos años, renovables por un período igual.

²² Las excepciones se refieren al cargo de bibliotecario y a las carreras de nivel medio del Banco Central y del Tesoro.

²³ Excepcionalmente, no habrá contrataciones en 1999, en virtud del ajuste fiscal por el cual pasa la economía brasileña, pero se espera que esta sistemática sea retomada para el 2000, aunque en cantidades menores.

²⁴ La excepción se aplica a los profesores e investigadores, dado que la peculiaridad de sus profesiones, direccionadas hacia la vida académica, exige una constante capacitación a través de la realización de cursos de largo plazo, más específicamente de aquellos relativos a los varios niveles de postgrado.

²⁵ Esta política fue lanzada a través de un decreto publicado en el segundo semestre de 1998, siendo que los organismos están implementando paulatinamente las directrices y reglas allí establecidas.

²⁶ En algunos organismos, como la Secretaría Federal de Control y la del Tesoro Nacional, la evaluación del desempeño institucional está bien desarrollada y consolidada. Pero para otros, que no poseen procesos de trabajo fácilmente cuantificables como en estos dos ejemplos - sin desmerecer, en ningún sentido, su trabajo -, la definición de los criterios para la medición de los resultados globales constituye una ardua tarea.

El PPA (Plan Plurianual), en el cual el gobierno estructura sus acciones a través de la definición de programas prioritarios y de sus respectivas metas, y que será puesto en práctica a partir del 2000, contribuirá grandemente con la difusión de la evaluación del desempeño institucional.

²⁷ Ver “*A Nova Política de Recursos Humanos*”, *Cadernos MARE* no. 11, 1997

²⁸ Se encuentra en el Congreso Nacional un proyecto de ley que disciplina este régimen, del cual no participarán sólo las carreras cuyas actividades estén caracterizadas como exclusivas del Estado, que permanecerán sometidas a las reglas del régimen estatutario. La definición del rol de carreras de Estado está siendo objeto de una intensa discusión y de presiones corporativas, y por consiguiente, difícilmente corresponderá al adoptado en este artículo, el cual está basado en una conceptualización del autor fundamentada en el inicio de este trabajo.

²⁹ La Política Nacional de Capacitación, implementada a través del decreto citado en una nota anterior, estableció que ésta es una de las áreas prioritarias de entrenamiento para el bienio 1999-2000.

³⁰ Está implícito en este razonamiento que la existencia de un diferencial en las remuneraciones entre cargos semejantes en los diversos organismos dificulta la movilidad, pues inhibe la actuación conjunta de dos funcionarios que se desempeñan con las mismas atribuciones pero que, por provenir de planes de carreras distintos, reciben salarios desiguales.

³¹ Estas variables ya integran el papel de criterios para el progreso de algunas carreras, en las cuales la realización de cursos y la obtención de una media de evaluaciones satisfactoria son requisitos para que el funcionario progrese de una clase a otra. Sin embargo, persiste la necesidad de difundir tales reglas y de establecer una correlación mayor entre la capacitación y la evaluación del desempeño. Las propuestas de reglamentación del progreso en otras carreras - inclusive habiendo ya sido implementadas algunas de ellas, como es el caso de los cargos para la policía federal - incorporan tales principios.

³² Para los cargos del PCC, cuya estructura salarial sólo incluye la remuneración básica y una gratificación asociada a la posición del funcionario en la carrera, la amplitud alcanza 114% (para el nivel superior) y 159% para el nivel intermedio.

Referencias Bibliográficas

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1997) “A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle”. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, n.º 1. Brasília.
- MARCONI, Nelson (1997) “Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado”. *Revista do Serviço Público*, 48(1), jan/abr.
- MARTINS, Luciano (1997) “Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral”. *Cadernos ENAP*, n.º 8. Brasília, (1ª edición publicada en 1995). Publicado originalmente como “Reform of Public Administration and Political Culture in Brazil: an overview”, background paper para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1997) “A nova política de recursos humanos”. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, n.º 11. Brasília.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1999) *Boletim Estatístico de Pessoal*, varios números. Brasília.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial.
- NUNBERG, Barbara (1998) “Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos”. *Cadernos ENAP*, n.º 14. Brasília. Publicado originalmente como “Managing the civil service: reform lessons from advanced industrialized countries”. *Discussion Papers*, n.º 204. Banco Mundial.