

La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años de Cardoso

**Francisco Gaetani
Blanca Heredia**

INTRODUCCIÓN

A mediados de los años noventa Brasil inició un proceso, tan amplio como atrevido, para reformar su sistema de gestión del empleo público. La reforma del Servicio Civil fue lanzada en la primera administración del Presidente Cardoso (1995-1998), como uno de los componentes clave de un esfuerzo más amplio para reestructurar el aparato estatal. El empuje básico del proceso era de carácter gerencial e incluía, tanto una profunda transformación organizativa de la burocracia estatal, como la reforma del Servicio Civil federal. La reforma del Servicio Civil continuó vigorosamente durante la segunda administración del Presidente Cardoso (1998-2002), pero tuvo una menor visibilidad. En este periodo, no obstante, las prioridades cambiaron y los objetivos gerenciales dejaron paso a una preocupación por reducir el gasto de personal y fortalecer los sistemas de carrera en áreas estratégicas de la burocracia federal.

Brasil no ha sido el único país a la hora de emprender una nueva generación de reformas en la gestión del personal público. En la última década numerosos países de América Latina se han embarcado en esfuerzos importantes de modernización, como parte de programas dirigidos a reconstruir las capacidades estatales. Dos rasgos clave hacen la experiencia brasileña diferente en el contexto de la región: por un lado, la profundidad, amplitud y ambición de su plan original de reforma gerencial; por otro lado, el hecho de que la reforma, de momento, ha sido más exitosa en el fortalecimiento del sistema de carrera que en el impulso de la agenda gerencial propuesta inicialmente.

La mayor parte de las experiencias recientes de reforma del Servicio civil en la región despiden un aroma gerencial. Ninguna de ellas, sin embargo, ha sido tan abierta y comprensivamente gerencialista como la impulsada por Bresser Pereira durante la primera Presidencia de Cardoso. En muchos aspectos, el programa de reforma de Bresser fue pionero en la región y contribuyó a la difusión de la reforma gerencial. Paradójicamente, una aproximación gerencialista ha sido de las más exitosas a la hora de reformar y fortalecer el sistema de mérito en áreas clave del poder ejecutivo.

El gerencialismo basa su inspiración intelectual en la perspectiva denominada nueva gestión pública. Esta perspectiva esta basada en las patologías percibidas en los sistemas de carrera consolidados de las democracias

avanzadas: rigidez, hiperregulación y una excesiva autonomía burocrática en relación a los representantes políticos y los ciudadanos. Los remedios propuestos incluyen más flexibilidad, en particular, la remoción o debilitación de la inamovilidad en el cargo, y gestión y control por resultados; en breve, la desaparición o debilitamiento de la meritocracia clásica.

El manual gerencialista ofrecía, a juicio de Bresser, la palanca necesaria para que la burocracia brasileña pudiera adentrarse con éxito en el siglo XXI. En lugar de volver a intentar una vez más la construcción de un sistema de carrera, Brasil podía aprender de otras experiencias, evitando las disfunciones del Servicio Civil weberiano y avanzar en la construcción de una administración pública verdaderamente moderna y profesional. Es importante destacar que el plan de Bresser, aunque esencialmente gerencialista, contemplaba un papel importante aunque limitado para un sistema meritocrático de carrera. Su objetivo no era eliminar el sistema, sino hacerlo más compacto, más flexible y situarlo en el núcleo del aparato estatal. La inclusión de este componente en un programa de marcado carácter gerencial era el resultado de la experiencia política y, quizás más marcadamente, de una visión estratégica orientada a reforzar y no erosionar la capacidad estatal.

El empuje gerencial de Bresser produjo pocos resultados tangibles en el corto plazo. La norma constitucional de 1988 que aseguraba a los funcionarios la inamovilidad fue suprimida, pero con carácter más bien simbólico. Otras orientaciones gerencialistas languidieron, como la radical reestructuración del aparato organizativo burocrático. El impulso ideológico de la reforma junto con los avances en otras áreas menos gerencialistas, como la puesta en marcha de un sistema integrado para la gestión de recursos humanos y el fortalecimiento de las carreras en áreas nucleares de la burocracia, abrieron el camino a cambios más profundos en la segunda administración de Cardoso. A partir de 1998, la reforma del Servicio Civil se hizo menos pública y polémica, bajo la responsabilidad de un superministerio que integraba todas las unidades responsables de mantener la disciplina fiscal y reformar la burocracia. Esta integración facilitó la implantación de la reforma, aunque modificó el impulso gerencial, para poner mayor énfasis en el fortalecimiento de un sistema de carrera diseñado y gestionado desde el centro en áreas clave de la burocracia del poder ejecutivo.

Este documento analiza la economía política de la reforma del Servicio Civil en Brasil durante los dos mandatos del Presidente Cardoso, con el propósito de proporcionar una narración empírica detallada de la política de implantación de la reforma. Su objetivo central es avanzar en la identificación comparativa de los factores y condiciones políticas clave que se pueden identificar detrás del inicio, sostenibilidad y resultados efectivos alcanzados por las reformas del Servicio Civil en la región.

La reforma de Brasil resulta analíticamente interesante porque cuestiona los enfoques disponibles sobre el tema. El tránsito de burocracias clientelares, irresponsables y predatorias hacia otras basadas en el mérito supone enormes dificultades y costos políticos. Lograrlo en un país con una burocracia extremadamente grande, compleja y rígida y en un sistema político marcado por innumerables poderes de veto, puede parecer una tarea virtualmente imposible. En contra de todos los pronósticos basados en la experiencia disponible, Brasil, no sólo lanzó uno de los programas más ambiciosos de reforma de la administración pública en la región, sino que consiguió avanzar de forma efectiva, aunque incompleta, en la dirección de un servicio civil más fuerte, eficaz y eficiente. La reforma brasileña constituye un logro importante desde el punto de vista práctico y político. Las condiciones de partida y, en particular, el adverso contexto político e institucional del país, hacen que el análisis de esta reforma sea de un enorme interés.

El marco conceptual y analítico utilizado para arrojar luz sobre la economía política de la reforma brasileña distingue cuatro fases en dicho proceso: inicio, implantación formal, ejecución práctica y sostenibilidad. Sobre estas fases incorpora cuatro tipos de factores causales: estructurales, institucionales, ideológicos y estratégicos. El argumento básico es que, en el caso brasileño, los factores estructurales, en particular, la situación fiscal y la prioridad otorgada en los primeros años de la Presidencia de Cardoso a la estabilidad macroeconómica, ayudan a explicar el inicio, la sostenibilidad y, especialmente, la profundización del énfasis fiscal de la reforma en el segundo mandato. Los factores institucionales explican la diferencia de resultados alcanzados entre el primer y el segundo mandato, a favor de éste último. Los factores estratégicos e ideológicos, explican el impuso inicial de la reforma y muchos de sus resultados más importantes, tanto tangibles como simbólicos.

EL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO EN BRASIL: UNA VISIÓN HISTÓRICA Y COMPARATIVA

En el curso de los últimos 20 años, Brasil ha experimentado grandes transformaciones institucionales. El tránsito a la democracia que empezó en 1985, unido al abandono de un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, fue particularmente turbulento. La inestabilidad política y económica fue la norma a finales de los años ochenta. A comienzos de los noventa, se produjo el primer intento serio de una reforma orientada al mercado. Solo a mediados de la década se alcanzó finalmente la estabilidad macro, tanto económica, como política.

Tamaño, costo y calidad: tendencias recientes

Durante los años noventa la estructura y el papel de la administración federal sufrieron fuertes cambios. Las funciones de la burocracia federal fueron

redefinidas como consecuencia de procesos de descentralización, privatización y ajuste que produjeron también una moderada reducción de su tamaño. A pesar de ello y del crecimiento negativo del empleo público en este periodo, tanto el costo, como el tamaño del sector público brasileño siguieron siendo altos comparados con otros países de la región.

Cuadro 1. Tamaño y costo del sector público

Países	Emplados / Población	Empleados / Población Activa	Costos salariales/ Total gasto público
Argentina	4.90	11.70	37.80
Brasil	3.30	7.50	38.30
Chile	2.50	6.30	...
México	4.80	12.00	44.60
Media AL	3.88	9.38	40.23
Canadá	4.00	8.40	10.00
EE.UU.	7.10	14.70	8.00
Francia	7.00	15.60	16.00
España	...	10.20	11.00
Media desarrollados	6.03	12.23	11.25

Fuente: Carlson y Payne, 2001; WDI, 2001; y IMD, 2000

Cuadro 2. Gasto público e ingresos fiscales en 1998

Países	Gasto público /PIB	Ingresos tributarios /PIB
Argentina	18.39	16.11
Brasil	42.06	19.80
Chile	20.31	20.82
México	19.95	15.31
Media AL	25.18	18.01
Canadá	48.75	37.46
EE.UU.	32.60	28.33
Francia	54.10	45.24
España	42.90	34.16
Media desarrollados	44.59	36.30
Media países renta alta y media	22.8	21.10

Fuente: Carlson y Payne, 2001 y WDI, 2001

La descentralización de los recursos presupuestarios, aunque significativa, no se trasladó a una reducción del presupuesto federal y produjo una fuerte alza de los gastos de personal de las autoridades subnacionales. El cuadro 3 muestra que la nómina absorbió buena parte de los ahorros financieros derivados de la descentralización originada en la Constitución de 1988.

Cuadro 3. Evolución de los gastos de personal

	Federal	Estados y municipalidades
Media periodo 70/79	3,41	3.87
Media periodo 80/87	2,89	4.18
Media periodo 88/94	3,17	6.53
2001	3,15	6.51

Fuente: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, MARE, 1995; Anuário Estatístico, MDIC, 2002; STN, Consolidação das Contas Públicas, 2000/2001

Aunque no se dispone de indicadores fiables sobre la calidad de las burocracias públicas, la evidencia disponible pone de manifiesto que la calidad de la burocracia brasileña ha mejorado en relación al pasado. Los datos de Transparencia Internacional, por ejemplo, señalan que el país ocupa una posición intermedia en relación a los restantes de ALC.

Cuadro 4. Calidad de la burocracia

Países	Rendición de cuentas*	Control sobre funcionarios públicos*	Calificación IPC** en 2001	Lugar IPC
Argentina	2.5	2	3.5	57
Brasil	2.4	3.3	4	46
Chile	3.9	3.7	7.5	18
México	2.4	1.7	3.7	51
Perú	1.9	2.6	4.1	44
EUA	...	...	7.6	16
Inglaterra	...	...	8.3	13
España	...	...	7	22
Francia	...	...	6.7	23

Escala de 1 a10 en la que 10 supone la máxima transparencia. La rendición de cuentas mide el grado de transparencia y acceso al gasto público. Control sobre los funcionarios públicos mide la disponibilidad de información sobre salarios y las sanciones aplicadas en caso de corrupción. Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). 91 países. Fuentes: Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción, página electrónica; CIDE, Transparencia Presupuestaria en América Latina, mimeo.

Un importante indicador que revela una tendencia positiva en términos de calidad afecta a la evolución reciente de la selección de personal. Como muestra el cuadro 5 el porcentaje de funcionarios públicos con titulación universitaria ha crecido constantemente desde 1995, mostrando un cambio en el perfil del empleo público federal esta tendencia fue posible por las jubilaciones que siguieron a la Constitución de 1988. Los nuevos funcionarios se corresponden con un profesional más cualificado que ha elevado el nivel del Servicio Civil.

Cuadro 5. Evolución del número de funcionarios con titulación universitaria

Año	Funcionarios seleccionados (A)	Con título universitario (B)	Porcentaje(B/A)
1995	19,675	7,709	39.2
1996	9,927	6,309	63.6
1997	9,055	6,574	72.6
1998	7,815	5,861	75.0
1999	2,927	1,937	66.2
2000	1,524	1,348	88.5
2001	660	621	94.1
Total	51,594	30,366	58.86%

Fuente: Boletim Estatístico 75 (2002: 51)

Al considerar la calidad del servicio civil hay que considerar dos iniciativas del segundo mandato del Presidente Cardoso. La primera es la Primera Encuesta Nacional sobre la Satisfacción de los Usuarios de Servicios Públicos (inspirada en la experiencia inglesa del Panel de Ciudadanos), que se centró en las áreas de sanidad, educación y seguridad social. Los resultados fueron satisfactorios (los resultados variaron del 61% al 79% en casi todos los casos) y revelaron que la satisfacción de los usuarios de servicios públicos era más elevada. La segunda es el establecimiento de una Carta de derechos del ciudadano¹ que obliga a las agencias federales a publicar y actualizar periódicamente datos sobre la prestación de servicios. Esta legislación institucionalizó el Sistema Nacional de Usuarios del Sector Público.

Una serie de iniciativas se pusieron en marcha en el segundo mandato de Cardoso con la finalidad de combatir la corrupción. En mayo de 1999 se creó una Comisión de Ética Pública para la elaboración de un Código de Ética para los altos funcionarios de la Administración federal (publicado en agosto del 2000). En el 2001, se creó la *Corregedoria Geral da Uniao* para institucionalizar

¹ Decreto 3507, 13/06/2002

un mecanismo de respuesta a las denuncias de corrupción. Más adelante la *Corregedoria* fue fusionada con la Secretaria de Control Interno y con la *Ouvidoria Geral da Uniao* en la *Controladoria Geral da Uniao*, situada en la Presidencia. Aunque todavía es pronto para evaluar los resultados estas medidas indican la preocupación del gobierno sobre estos temas.

El sistema de gestión de empleo público en Brasil al comienzo de las reformas de Cardoso

Brasil fue uno de los primeros países de la región en establecer un servicio civil de carrera. Los primeros exámenes de entrada se autorizaron en 1936 y su implantación comenzó un año más tarde, tras la creación del DASP – Departamento Administrativo del Servicio Público (Gueddes, 1994: 52-53). Todas las constituciones desde los años treinta (1934, 1937, 1946, 1967 y 1988) han incorporado los principios del sistema de mérito. De hecho, no obstante, estos principios no se aplicaron hasta hace poco.

Como en otros países de la región, el empleo público en Brasil ha sido utilizado como un recurso político. Los intentos de eliminar o, al menos reducir, la discrecionalidad política sobre el reclutamiento, promoción y retribuciones de los funcionarios e incrementar la eficiencia y eficacia de los funcionarios públicos se han producido de forma recurrente, encontrando una dura resistencia. El clientelismo y el patronazgo han logrado recapturar las nuevas estructuras (Hagopian, 1966 y Santos, 1997) creadas bajo la óptica, bien de fortalecer el sistema horizontal de carrera (1937 y 1988) o de introducir mecanismos más flexibles (1967 y 1979).

Hasta finales de los sesenta menos del 10% de los funcionarios públicos accedían a sus puestos a través de exámenes de entrada. La mayoría entraban a través de diferentes mecanismos provisionales para ser más tarde regularizados como funcionarios con estabilidad y derechos pensionales. La reforma del 67 produjo un mayor vaciamiento del sistema de carrera promoviendo la expansión del sector empresarial público. El desarrollo de la llamada “administración indirecta” durante los años del régimen autoritario (1964-1984) permitieron enmascarar y circunvalar los problemas derivados de la falta de una burocracia profesional en sectores clave del aparato estatal. La tecnoburocracia de los años sesenta, setenta y ochenta fue reclutada en régimen privado. Sólo algunos organismos, como el Banco Central, el Banco Nacional de Desarrollo, Petrobras, Ipea o Cvrd, habían generado “enclaves de excelencia”, con un reclutamiento meritocrático, mientras que el resto de las instituciones mantenían un sistema de acceso clientelar.

La sucesión de reformas administrativas, junto al crecimiento del empleo público a partir de 1930, produjeron un panorama inmanejable, fragmentado y heterogéneo de la estructura de personal. En 1988 convivían al menos cuatro regímenes de personal en el sector público: en primer lugar, los llamados

enclaves de excelencia en los que el personal se reclutaba con procedimientos meritocráticos y régimen privado; en segundo lugar, los empleados reclutados de modo clientelar, pero también en régimen privado; en tercer lugar, funcionarios públicos reclutados bajo principios de mérito, como los diplomáticos o los inspectores de tributos; en cuarto lugar, los funcionarios que obtenían la estabilidad a través de diversos procedimientos políticos o administrativos.

No obstante, la existencia de estos enclaves de excelencia, junto a procedimientos informales de coordinación muy eficaces en el seno del ejecutivo y entre la administración y los sectores empresariales permitieron que el Estado brasileño se convirtiera en el agente central de un desarrollo económico rápido, aunque muy desigual, y de la modernización social del país (Schneider, 1991). No obstante, la fragilidad de las anclas institucionales, fiscales y administrativas del estado desarrollista brasileño terminaron produciendo su erosión desde dentro. Paradójicamente, “un Estado bastante fuerte acabó debilitándose por los esfuerzos de fortificarse a sí mismo” (Weyland, 1998: 52). La expansión imparable de la intervención estatal, sobre todo en el régimen militar, minó la base fiscal del estado y multiplicó las oportunidades para la búsqueda de rentas. La crisis explotó en los años ochenta y llevó a una nueva serie de tentativas de reforma del estado y del Servicio Civil.

La primera reforma coincide con la elaboración de la Constitución de 1988. Esta, como las anteriores, incorporaba los principios clásicos del sistema de mérito. Al mismo tiempo al otorgar estabilidad y derechos pensionales a empleados reclutados de forma clientelar repetía la experiencia de las regularizaciones del pasado. En este caso, no obstante, el régimen de servicio civil se convertía en el único legalmente posible, quedando prohibido el reclutamiento en régimen privado.

Entre 1988 y 1994, el número de funcionarios federales cayó de 705.548 a 587.802. Parte de la reducción se explica por la política de ajuste de la administración Collor y por los ahorros en mano de obra derivados de la introducción de nuevas tecnologías. La mayor parte, sin embargo, obedece a los incentivos a la jubilación que propició la Constitución de 1988, al conceder derechos pensionales a numerosos empleados públicos que solicitaron el retiro anticipado. El costo fiscal de ello fue enorme, aunque tardó en repararse en él, como consecuencia de las distorsiones producidas por los elevados niveles de inflación. Estas jubilaciones masivas fueron clave para preparar el terreno a las reformas de las administraciones de Cardoso, por un lado, porque generaron una fuerte presión fiscal y , por otro lado, porque abrieron un espacio en la burocracia para la selección meritocrática.

Figura 1. Evolución de los empleados públicos activos



Otra importante consecuencia de la Constitución de 1988, que también abriría el camino a las reformas de Cardoso, es su impulso al proceso de descentralización.

El equipo económico convenció al presidente Collor de Mello² de que el gobierno debía adaptarse al nuevo marco constitucional. Una reforma administrativa improvisada y exclusivamente orientada a la reducción de costos empezó a implantarse a comienzos de 1989. La Secretaria de Reforma Administrativa fue suprimida e incorporada al Ministerio de Planificación. Los estudios sobre el sistema de carrera fueron suspendidos y la Escuela Nacional de Administración (ENAP) abortó la experiencia de emular a la ENA francesa, aunque los graduados de la primera promoción fueron incorporados al Servicio Civil. La ENAP, no obstante, asumió la formación en 1989 de los funcionarios recientemente seleccionados para las áreas de Presupuesto y Tesoro, que sufrían fuertes déficits de personal capacitado.

Los esfuerzos de Collor para reformar la administración empezaron inmediatamente después de su asunción y se lanzaron simultáneamente al Plan Collor, que buscaba la estabilización económica mediante el control de la inflación. La lucha contra la corrupción y la apropiación de rentas fueron temas centrales de su campaña electoral y un punto clave de su programa era enfrentarse a la burocracia pública, desmovilizarla y derrotarla en términos económicos. Sin embargo, una reforma apresurada y mal diseñada produjo altos costes y efectos perversos.³ La reforma destruyó sistemas clave de información

² La primera elección directa de un Presidente desde 1961 movilizó al país y resultó en la elección de un “outsider”, representante de la oligarquía del nordeste del país.

³ En ese momento las iniciativas de despido de funcionarios no estaban apoyadas por el Tribunal Supremo que interpretaba la legislación de forma muy restrictiva.

administrativa, dañó la competencia de la administración y perjudicó la eficacia gubernamental como consecuencia de una reorganización continua de funciones y, en particular, la fusión de ministerios, agencias, fundaciones y departamentos. Los funcionarios con contratos privados, no protegidos por la Constitución de 1988, fueron despedidos y aquellos con menos de cinco años de experiencia anterior a su aprobación fueron enviados a sus casas con una indemnización proporcional a sus años de servicio⁴. Al mismo tiempo el retraso en los ajustes salariales a la inflación provocó grandes pérdidas de poder adquisitivo a los funcionarios y una fuerte desmoralización de un servicio civil que todavía podía considerarse funcional y dinámico especialmente en los enclaves de excelencia.

Cuadro 6. Grado de estabilidad organizativa en el periodo 1964-1992.

Presidential mandates	Número de entidades en la macroestructura	Número de cambios	Indicadores
Castelo Branco (1964-1967)	13	5	0,722
Costa e Silva/Médici (1967-1974)	23	0	1,000
Geisel (1974-1979)	23	2	0,913
Figueiredo (1979-1985)	24	2	0,917
Sarney (1985-1990)	24	10	0,583
Collor (1990-1992)	25	25	0,000

El grado de estabilidad es $E = \frac{N - n}{N}$ (E) = número de entidades de la macroestructura N (ministerios) Menos el número de cambios e el periodo "n", dividido por N otra vez. $E = (N - n) / N$
 Fuente: Andrade e Jaccoud (1993: 129)

En diciembre de 1990 la Ley 8112 desarrolló las previsiones constitucionales y extendió los derechos de los funcionarios permanentes (una parte marginal entonces) a todos los empleados públicos. La consecuencia inmediata fue el retiro⁵ de 45.000 funcionarios, la mayoría de los cuales había accedido bajo el régimen privado, pero que había acumulado suficiente tiempo de servicio como para recibir un paquete de retiro especialmente atractivo⁶. El juicio a Collor en septiembre de 1992 fue una consecuencia, al menos indirecta, del crecimiento de la corrupción ocasionado por el debilitamiento de la administración federal a consecuencia de estas políticas.

⁴ Las cifras no están del todo claras, pero Santos se refiere a 112.000 empleados despedidos y 55.000 clasificados como "disponibles" y que recibieron un porcentaje de su salario.

⁵ La jubilación de los funcionarios públicos comporta una gran ventaja en relación a los trabajadores privados que es el mantenimiento del salario completo

⁶ La legislación establecía, como regal general, 30 años de servicio para las mujeres y 30 para los hombres, lo que no era muy coherente con las tendencias demográficas y la situación macroeconómica.

Cuadro 7. Evolución del número de funcionarios 1988-1994.

AÑO	ESTATUTARIOS*	TOTALES**
1988	705.548	1.442.657
1989	712.740	1.488.608
1990	628.305	1.338.155
1991	598.375	1.266.495
1992	620.870	1.284.474
1993	592.898	1.258.181
1994	587.202	1.197.460

* Personal Civil de la Administración.

** Incluye empresas públicas y sociedades de economía mixta

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL BAJO CARDOSO

La estabilización macroeconómica alteró radicalmente el panorama económico de Brasil y removió las distorsiones de precios bajo las que la política económica se había desarrollado desde los años setenta. La implantación del Plan Real fue un gran éxito. En un corto espacio de tiempo, la hiperinflación fue controlada y las tasas de inflación se redujeron a niveles aceptables internacionalmente. En el sector público la estabilización enfrentó a los decisores públicos con la enorme carga en costes salariales y pensionales generada por la Constitución de 1988, al realizar una masiva conversión de empleados en funcionarios con plenitud de derechos. En un contexto de hiperinflación el presupuesto era pura ficción y la gestión de la caja permitía ajustar las prioridades. La caída de la inflación puso fin a la lógica de redistribuir la renta salarial de los funcionarios en otra dirección y debían respetarse las obligaciones legales adquiridas dada la reducción de la diferencia entre precios reales y nominales. El Plan Real obligó a todos los actores a trabajar con los precios correctos, lo que abrió el camino a otras reformas, como la liberalización, la privatización y la reforma administrativa.

Fernando Henrique Cardoso fue elegido Presidente con facilidad en 1994 gracias al éxito del plan de estabilización macroeconómica que se aplicó bajo su responsabilidad como Ministro de Finanzas durante la Presidencia de Itamar Franco. Una vez elegido, Cardoso constituyó su gabinete de acuerdo con sus prioridades políticas, pero también bajo la restricciones impuestas por su propia coalición de partidos.

El manifiesto del partido de Cardoso proponía una reforma administrativa convencional con la finalidad de incrementar la eficiencia del Estado. La propuesta contenía la implantación de un sistema de mérito, la aplicación de pruebas de acceso, la formulación de planes de carrera y la adopción de un plan de desarrollo de la administración de acuerdo con una lógica progresista. El propio Cardoso no estaba preocupado por la necesidad de una gran reforma

administrativa, ya que en su opinión había muchos cambios que podían ponerse en marcha sin necesidad de reformar la Constitución. El Presidente pensaba que la maquinaria gubernamental podía funcionar con pequeños ajustes, siempre que pudiera apoyarse en los “enclaves de excelencia” (Oliveira, 1981) para implantarlas estrategias más proactivas de sus planes de gobierno. El Presidente y su equipo económico tenían una única preocupación en relación a la reforma del sector público en el momento de asumir sus responsabilidades: el sistema pensional de los empleados públicos, fuente de una situación fiscal explosiva y de una gran inequidad social a resultas de su extensión por la Constitución de 1988.

Uno de los últimos nombramientos en el gabinete de Cardoso fue el de Ministro de Administración Federal, el encargado de los asuntos de la administración pública como las compras o el servicio civil. El cargo recayó en Luis Carlos Bresser Pereira, un viejo amigo del Presidente, para encabezar un área sensible y difícil por los problemas descritos, pero no particularmente atractiva políticamente, dados los problemas a enfrentar. Bresser Pereira había sido Ministro de Finanzas con el Presidente Sarney durante un corto periodo de tiempo. Era un economista respetado y conocido, un cuadro del Partido Socialdemócrata y el gerente de una gran cadena de supermercados. Tenía todas las credenciales necesarias para ocupar una cartera ministerial próxima al Presidente.

Cardoso discutió con Carvalho (su Jefe de Gabinete) y con Bresser el arreglo institucional más adecuado para la posición que se ocupaba de la administración pública. Acordaron que era más conveniente un ministerio que una secretaria presidencial porque le daba más recursos, estatus y visibilidad, condiciones indispensables para las tareas a realizar. El costo a pagar era la pérdida de acceso inmediato al Presidente de que hubiera disfrutado como secretaria presidencial. Ahora bien, considerando la relación del Bresser con Cardoso, la elección parecía perfectamente razonable.

Bresser Pereira se encontró con un sector público conmocionado después de una década muy turbulenta. La rápida expansión del clientelismo en los primeros años de la redemocratización⁷, el periodo de hiperinflación⁸, el ajuste estructural de Collor, la implantación del régimen jurídico único⁹ y la errática Presidencia de Franco casaron un grave perjuicio al sector público federal. Adicionalmente, los

⁷ El clientelismo no desapareció durante la dictadura, como demuestra el estudio de Hagopian sobre la manera en que los militares y la élite política se acostumbraron a convivir después del golpe de 1964. No obstante quedó enmascarado por la forma en la que el Estado creció desde 1967 hasta 1988, al no haber previsiones claras sobre la forma en la que el sector público empresarial y otras entidades reclutaban a su personal. Algunas organizaciones utilizaron sistemas de mérito y otras enmascararon el clientelismo bajo esquemas de contratación privada.

⁸ El Plan Real fue el quinto plan de estabilización macro-económica en ocho años después de los planes de Cruzado (1986), Bresser (1987), Summer (1989) y Collor (1990).

⁹ El régimen jurídico común se adoptó en la legislatura constituyente, pero se implantó en la Presidencia Collor en medio de sus tentativas de reducción del estado.

datos disponibles sobre la burocracia eran extremadamente escasos y poco fiables. El personal al servicio de la administración no se había renovado. Las carreras no existían salvo en algunos reductos (diplomáticos, inspectores de impuestos y fiscales) y las carreras estratégicas que se crearon en la Presidencia Sarney estaban moribundas. La propia apelación a la reforma administrativa carecía de credibilidad. Ni siquiera aparecía en el Consenso de Washington (Williamson, 1990). Los funcionarios públicos han sido el “precio olvidado” (Naim, 1995) de los procesos de ajuste estructural. Ni el Banco Mundial (1994), ni el Banco Interamericano de Desarrollo (1994) tenían propuestas innovadoras sobre lo que hacer en materia de reforma administrativa a pesar del creciente reconocimiento de la importancia de las reformas de segunda generación en América Latina.

El primer mandato de Cardoso (1995-1998): la cruzada de un emprendedor de políticas

Bresser Pereira definió el mandato del Ministerio para la Administración y la Reforma del Estado (MARE) como la reforma del aparato estatal, un término más preciso que circunscribía la jurisdicción del ministerio y evitaba intersecciones complicadas con otras áreas del gobierno, por ejemplo, las implicadas en los procesos de privatización. Desde el principio se había decidido que otros ámbitos relacionados como la seguridad social de los funcionarios públicos o las agencias regulatorias fuesen asumidos, respectivamente, por los ministerios de Seguridad Social y de Infraestructuras. De este modo el MARE no asumió tareas complejas que superaban sus incipientes capacidades.

Inicialmente, el MARE funcionó como una plataforma para la elaboración de una política consistente en una propuesta innovadora para la reforma general del aparato estatal del país. Bresser y su equipo formularon un plan ambicioso y comprensivo de reforma administrativa en las áreas de personal, reglas organizativas del sector público, compras y control. El diagnóstico apuntaba a la necesidad de una reforma gerencial para la modernización del sector público brasileño. La flexibilidad organizativa, de personal y presupuestaria era el requisito clave para la modernización del Estado brasileño.

Bresser decidió que la estrategia debía incluir una reforma constitucional. Los primeros meses del gobierno de Cardoso sirvieron para definir qué reformas estructurales requerían enmiendas constitucionales. Dados los malos resultados de la revisión constitucional de 1993, que permitía su aprobación por mayoría simple en el Congreso, Cardoso incluyó como prioritarias sólo la reforma política, la reforma fiscal y la reforma de la seguridad social. Gracias a los argumentos de Bresser se pudo incluir la reforma administrativa.

La propuesta de reforma se articuló a través de un Libro Blanco y de una enmienda constitucional. El primero era un instrumento de argumentación y comunicación política. El segundo un detallado intento de reforma de todos los

elementos de la constitución que necesitan ser alterados de acuerdo con la propuesta.

La estrategia de Bresser contrastaba con la visión generalizada de que las cuestiones problemáticas debían ser eliminadas de la Constitución, no reformadas. Sin embargo, tal y como Melo (2002) ha demostrado, la estrategia de Bresser fue fructífera ya que la reforma fue aprobada por el Congreso, aunque sólo tres años más tarde y después de concesiones importantes. Otras reformas, como la de la seguridad social, fueron rechazadas por el Congreso como consecuencia de la estrategia de desconstitucionalizar la reforma que se percibió como un cheque en blanco que el legislativo rehusó conceder bajo el argumento de que ignoraba las verdaderas intenciones del ejecutivo.

El Plan de Bresser se enfrentó a una fuerte oposición de ministros clave, como el Jefe de Gabinete del Presidente, Clovis Carvalho y el Secretario de la Presidencia, Eduardo Jorge. Otros miembros del círculo más próximo del Presidente, como el Ministro de Planificación Eduardo Serra o el Ministro de Educación Paulo Renato de Souza, lo veían con mucha suspicacia. Carvalho no compartía el voluntarismo de Bresser o su insistencia en un cambio generalizado de las estructuras organizativas. Jorge no creía necesario el cambio constitucional. Serra no consideraba que la reforma administrativa fuera prioritaria y De Souza estaba preocupado por el impacto de la reforma en las universidades federales. Sin embargo, después de seis meses de arduas negociaciones, Bresser obtuvo el apoyo presidencial para enviar la propuesta de reforma constitucional (en su versión 58) al Congreso. Gracias a su hábil retórica (Gaetani, 1998), su proximidad al Presidente y su capacidad de recabar el apoyo de los gobernadores¹⁰, Bresser pudo superar a sus muchos oponentes.

El discurso de Cardoso en el momento de apoyar públicamente la enmienda fue revelador al decir que Bresser tenía por delante tres grandes tareas: convencer a la opinión pública, al Congreso y, finalmente, conquistar al Gobierno con sus ideas.¹¹ Al hablar de este modo, Cardoso apoyaba la reforma, pero se distanciaba de las prolongadas negociaciones y complejos detalles administrativos que requería la aprobación de la reforma.

¹⁰ El apoyo de los gobernadores se produjo en el momento justo para persuadir al Presidente. Para ellos la desaparición de la inamovilidad era necesaria para despedir a funcionarios públicos, una condición necesaria para mantener sus plantillas bajo los límites de la Ley Camata. Esta Ley de 1995 estableció que la nómina no debía exceder del 60% de los ingresos corrientes de los gobiernos (federal, provincial y municipal). En 1999 este límite se redujo al 50%, como parte del esfuerzo fiscal del segundo mandato. Bresser convenció a los gobernadores de que la aprobación de la reforma era de su interés ya que les permitiría liberar recursos de la nómina para atender otros objetivos.

¹¹ Información procedente de entrevistas con dos altos funcionarios que participaron en la reunión

El papel de la política de recursos humanos en la propuesta de reforma de Bresser

La gestión de recursos humanos se consideraba tan importante que nueve de los diez cuadros que se incluían en el Libro Blanco *La Reforma del Aparato del Estado* estaban dedicados a diagnosticar el problema. El documento mostraba como la participación de los gastos de personal en el gasto público había caído del 60,4% en 1993 al 56,1% en 1994, pero también indicaba que volvería a subir en 1995 (MARE, 1995: 41). El Libro Blanco ponía de manifiesto que la parte de los gastos de personal dedicada a jubilaciones y personal inactivo había alcanzado el 36% en 1994. (MARE, 1995: 42).

El salario medio en el sector privado era un 14% más alto que en el sector público en los puestos directivos y un 45% más bajo en los puestos no cualificados (MARE, 1995: 47). Estos datos eran recogidos y publicados por primera vez, lo que tenía un extraordinario valor político. Bresser lo hizo con la intención de generar una conciencia de “necesidad de hacer algo” y un sentido de urgencia alrededor de la propuesta.

Cuadro 8. Comparación entre salarios del sector público y privado en 1995

Puestos	Diferencia entre el sector público y el privado
Directivos	- 14%
Puestos con título	- 5%
Puestos intermedios	- 3%
Puestos sin cualificación	+ 45%

Fuente: MARE, SIAPE y Coopers & Lybrand

La reforma combinaba una nueva forma de organizar la prestación de los servicios públicos con diferentes regímenes de empleo. El sector público se dividía en dos áreas: las que eran propiedad del Estado y las que no lo eran. Las primeras incluían en núcleo estratégico (legislativo, judicial, presidencia, cabezas de los ministerios y fiscalía) y unidades burocráticas encargadas de todo aquello que sólo el Estado podía realizar (regulación, inspección, seguridad social, seguridad pública). La forma adecuada para gestionar estos sectores era la burocrática. El segundo bloque incluía todas las funciones que no necesariamente eran prestadas por el Estado (universidades, centros de investigación, hospitales, museos), así como aquellas que se prestaban en un régimen de mercado (empresas públicas); la forma adecuada de prestar estos servicios era la gerencial. En el cuadro adjunto aparecen la forma de gestión de las entidades.

Cuadro 9. El Plan de Bresser: los límites de la actuación pública

	Público propiedad del Estado	Público, no propiedad del Estado	Empresas públicas
Actividades principales	Servicio Civil	Organizaciones públicas no estatales	Privatización
Actividades auxiliares			Contratación externa

Fuente: (Bresser Pereira, 1997: 30)

La propuesta contenía dos elementos críticos: la introducción de nuevas formas de organizaciones públicas y cambios importantes en el régimen de empleo público, en particular la desaparición de la inamovilidad y del régimen jurídico único de los empleados públicos. Las nuevas estructuras eran las agencias ejecutivas y organizaciones sociales inspiradas en la reforma británica. Los cambios en el régimen jurídico era esenciales para permitir nuevos regímenes de empleo en el sector público y la supresión de la inamovilidad, una cuestión que interesaba especialmente al equipo económico.

La propuesta de Bresser para reformar el empleo público contenía importantes elementos gerenciales. Cinco de ellos merecen especial atención: En primer lugar, se hacía un esfuerzo por hacer converger los salarios públicos con los privados; segundo, se introducían sistemas de retribución por desempeño; tercero, la asignación de personal se flexibilizaba; cuarto, la ENAP asumiría un papel intensivo en la formación de todos los empleados públicos, no sólo los situados en el núcleo estratégico, incluyendo los de alto nivel para diseminar las nuevas ideas de la gestión pública (casi 20.000 al año entre 1997 y 2001); quinto, se especificaban las condiciones que se aplicaban a los empleos provisionales y se creaba un tercer tipo de régimen para los empleados públicos que no llegó a implantarse por la oposición del poder judicial y de otras instituciones que lo consideraban peor que los otros dos: contratos privados y servicio civil.

La propuesta también incluía un enfoque más convencional a la gestión de los recursos humanos en el núcleo estratégico y el sector de actividades exclusivas del Estado. El reto era fortalecer el sistema de mérito en este sector para el que MARE propuso un amplio paquete de iniciativas, incluyendo: restablecer los exámenes de entrada, fortalecer las carreras. Controlar la nómina, publicar estadísticas actualizadas, remover privilegios inaceptables e introducir sistemas de gestión del desempeño para fortalecer el sistema de mérito.

El MARE realizó análisis detallados de las necesidades de personal derivadas de las jubilaciones. Para mantener el mismo nivel de empleo se estableció un porcentaje general de 1/30 por agencia para el reclutamiento con la finalidad de evitar discontinuidades en el servicio. Adicionalmente, se estableció una ampliación en los años de servicio para acceder a la jubilación. El gobierno aplicó además tres programas¹² de retiro voluntario después de 1995 que produjeron un pequeño impacto en el tamaño de la fuerza de trabajo, pero que señalaron el interés en el cambio del perfil de los trabajadores públicos.

En el ámbito de las políticas de personal Bresser optó por una reforma que combinaba elementos gerenciales y meritocráticos (Heredia y Schneider, 1998). Al hacerlo así intentaba solucionar dos problemas, uno nuevo y otro viejo. Por un lado, estaba preocupado porque los nuevos retos que enfrentaba el sector público necesitaban una aproximación más flexible e innovadora a la gestión de recursos humanos; por otro lado, se enfrentaba al retohístico de construir un sistema de mérito frente al patronazgo y el clientelismo.

La enmienda constitucional: actores y dinámica política

El Presidente simpatizaba con la reforma de Bresser pero no hasta el punto de exponerse a sí mismo a la impopularidad y a los costes políticos derivados de las difíciles negociaciones de la enmienda. Los ministros más próximos al Presidente apoyaban la reforma, pero tenían sus reservas con respecto a Bresser y al proyecto. Este se aprobó tres años después de su entrada en el Congreso gracias a grandes concesiones. La propuesta llegó tan madura que se aprobó apenas tres semanas antes del inicio de la campaña de reelección presidencial.

Bresser preparó la propuesta cuidadosamente para hacerla coherente con los principales intereses del equipo económico: la consolidación del Plan Real. Más aun, presentó la reforma constitucional como un requerimiento esencial de la estabilización macroeconómica. Esto le permitió obtener el apoyo del equipo económico, especialmente después de establecer duros controles sobre la nómina y mantener los gastos de personal en niveles muy bajos gracias a la incorporación de tecnologías de información y la introducción de técnicas de auditoría permanente.

La reforma se presentó como parte de un esfuerzo fiscal y de eficiencia. El equipo económico no se comprometió con la implantación de las nuevas formas organizativas requeridas para institucionalizar las nuevas relaciones de empleo. La obsesión con el superavit fiscal bloqueó cualquier discusión seria sobre la descentralización presupuestaria, impidiendo la puesta en práctica de las nuevas estructuras organizativas.

¹² Se realizaron tres programas en las Presidencias de Cardoso que fueron utilizados por 7800 (1996), 5733 (1999) y 1418 (2000) funcionarios (Pacheco, 2002)

Las instituciones internacionales no estuvieron directamente involucradas en la reforma brasileña. Ni el Banco Mundial, ni el BID participaron en el diseño del programa. Ninguno de ellos incorporaron los nuevos conceptos e instrumentos en sus operaciones con el país. El BID proporcionó apoyo financiero a la implantación de la reforma a la mitad del primer mandato, pero sin un sentido claro de los elementos del programa que debían ser reforzados o enmendados.¹³ La agencia británica de cooperación (DFID) se involucró después de la publicación del Libro Blanco. Consultores británicos¹⁴ tuvieron un papel importante en la difusión de las ideas de la nueva gestión pública en el gobierno brasileño y apoyando al equipo del MARE al Tribunal de Cuentas. El CLAD publicó un importante documento bajo la influencia intelectual de Bresser.

El Congreso jugó un papel predecible en un contexto en el que el Presidente necesitaba una mayoría del 60% en las dos cámaras para la aprobación de la reforma constitucional. Dos temas capturaron toda la atención: la desaparición de la inamovilidad y la comparación entre los salarios de los tres poderes del Estado. El primero fue la cuestión más controvertida de la reforma y atrajo la atención de los medios de comunicación y de los sindicatos. El segundo fue objeto de negociaciones en la trastienda entre altos funcionarios de los tres poderes del Estado.

Con respecto a la inamovilidad, el gobierno obtuvo una victoria importante, aunque simbólica ya que el proyecto fue severamente diluido. En relación al establecimiento de límites salariales para los tres poderes del Estado, el gobierno fue derrotado por la alianza entre los líderes del legislativo y el judicial y las presiones de sus burocracias cuya fuerza había sido subestimada en las negociaciones.

Haggard (1997) ha sugerido que la reforma administrativa supone la renegociación de pactos preexistentes entre políticos y funcionarios, mediados por el equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo y la naturaleza del sistema de partidos. El caso brasileño revela la importancia de otros actores: la burocracia legislativa y el poder judicial. La burocracia legislativa tiene poderes que son invisibles para los observadores externos. Los jueces forman la burocracia judicial y no tienen el mismo tipo de empleo que los senadores o congresistas. Es imprescindible entender cómo negocian sus intereses como funcionarios públicos. El problema es especialmente serio en ausencia de discusión sobre el control externo del poder judicial.

¹³ Un ejemplo del comportamiento del Banco fue un informe controvertido e interesante sobre la estructura de salarios en el sector público elaborado por un grupo de reconocidos economistas (Fogel et al, 1998), pero totalmente al margen de las reformas en marcha.

¹⁴ Kate Jenkins y un grupo de consultores asociados apoyaron a la Secretaria de Reforma del Estado en el MARE. KPMG proporcionó asistencia técnica al Tribunal de Cuentas.

La relación de Bresser con los sindicatos de funcionarios fue ambigua y compleja. En general, los sindicatos se opusieron a sus planes de reforma. Su oferta para fortalecer la carrera en los núcleos estratégicos le permitió obtener el apoyo y la cooperación de las élites burocráticas. El MARE reestableció el acceso por pruebas para los directivos, analistas presupuestarios, financieros y de control. Se estableció un calendario de pruebas y centenares de jóvenes profesionales se incorporaron al sector público porque los salarios se elevaron aun nivel competitivo. Al hacerlo, Bresser dejaba claro que apostaba por la regeneración del núcleo estratégico del gobierno, mientras eliminaba privilegios y luchaba por cambiar la relación de empleo en aquellas áreas en las que el estado no tiene porqué ser responsable, como universidades, hospitales, centros de investigación y otros. Esto le permitió situar a los sindicatos en la posición de tener que defender privilegios ampliamente percibidos como ilegítimos.

La maquinaria gubernamental estaba dividida con respecto a la reforma. Los altos funcionarios la apoyaban, aunque la mayoría de los situados en el estrato más bajo estaban en contra. El proyecto fue bien recibido por la mayoría de los funcionarios y de los nombrados en las posiciones más altas, así como por los funcionarios mejor informados residentes en Brasilia. No obstante, había una fuerte oposición de las burocracias judicial, del ministerio público, el Congreso, el Tribunal de Cuentas, los estados y los municipios.

Las reformas de segunda generación necesitan normalmente la colaboración del Congreso (Rinne, 2001: 48), pero Bresser no tenía un fuerte apoyo, ni de los representantes, ni de la burocracia. Los partidos políticos no estaban muy interesados en el debate sobre la reforma administrativa. Las negociaciones en el Congreso fueron agotadoras y forzaron a Bresser a hacer importantes concesiones para obtener la aprobación. Los gobernadores, cuya influencia había persuadido al Presidente para enviar la reforma al Congreso, no consiguieron movilizar sus bases políticas a favor de la reforma.

La izquierda se oponía a la reforma, pero su resistencia tenía una importancia limitada ya que sólo controlaba el 20% de los escaños del Congreso. La oposición más fuerte provenía de políticos tradicionales que participaban de la coalición presidencial. La mayoría de ellos procedía de la legislatura 1987-1990 que había aprobado la nueva Constitución y la Ley 8112. Los políticos tradicionales ni entendían ni estaban de acuerdo con muchas de las ideas del proyecto. Además eran rehenes de la burocracia del Congreso y no querían aprobar cambios que minaran su autonomía.

El poder judicial era el otro gran oponente a la reforma. Su burocracia ni asimiló ni aceptó las principales ideas de la nueva política de recursos humanos. La propuesta de establecer límites a los salarios simultáneamente en los tres poderes fue duramente opuesta por el Tribunal Supremo bajo el argumento de que estaba en contra de la independencia judicial. Esta oposición no era sorprendente. El poder judicial es conocido por ser el más opaco de los tres y

uno de los más vulnerables a los problemas del formalismo y clientelismo (Piquet Carneiro, 1989). Bresser sabía que la mayor oposición a la reforma vendría de los abogados y los jueces especializados en derecho constitucional y administrativo. Sin embargo, aceptó el reto porque consideraba que el ejecutivo debía hacerlo.

Es interesante considerar que Bresser logró obtener un apoyo considerable a su cruzada de los medios de comunicación y el público en general. Bresser y los altos funcionarios del MARE fueron unos activos promotores de la reforma por todo el país. Recorrieron todos los niveles de Gobierno, mantuvieron un contacto regular con los medios e intentaron activamente lograr el apoyo para su causa de los funcionarios de los demás ministerios. Se reunieron, debatieron y negociaron con sindicatos, gobernadores, expertos y académicos. Bajo el liderazgo de Bresser la reforma administrativa se convirtió en un asunto público y nacional, no limitado a la interioridad del gobierno. Después de una reacción inicial hostil por parte de los medios y a pesar de su complejidad, el proyecto de reforma ganó una amplia simpatía del público. Analistas influyentes y periodistas fueron gradualmente mostrando su apoyo a la reforma. Incluso algunos líderes empresariales se interesaron, aunque tuvieron un papel menor en el debate. A través de la deliberación pública y campañas de divulgación, el MARE consiguió crear una sensación de necesidad y urgencia para la reforma que ayudó a crear un entorno favorable de la opinión pública hacia el cambio.

Convencer al mismo gobierno, sin embargo, fue una de las tareas más duras para el MARE. Ministros clave, algunos muy próximos al Presidente, no se adhirieron a la reforma. Otros que eran clientes clave de la misma no se comprometieron activamente en la implantación. Áreas como educación y salud no asimilaron las nuevas formas organizativas propuestas y consideraron las nuevas ideas peligrosas y amenazantes. Los ministerios económicos no proporcionaron un apoyo efectivo para el desarrollo de una cultura gerencial en el sector público porque no querían asumir compromisos financieros en un entorno de constantes recortes presupuestario. Como consecuencia de ello, el MARE se vio obligado a poner en marcha proyectos piloto en áreas específicas de pequeños ministerios como Ciencia y Tecnología (organización social), Comunicación Social (organización social) y Desarrollo de la Producción, Industria y Comercio (agencia ejecutiva).

Cuadro 10. Posiciones de los actores con relación a la reforma en el primer mandato

Actores	Posiciones en relación a la reforma
Presidente	Al principio pasó se la suspicacia al apoyo. Pasó a una posición reservada distante cuando el proyecto entró en el Congreso.
Equipo economico	Distante al principio, satisfecho con los

(Ministerios de Finanzas y Planificación)	controles y ahorros sobre la nómina, con la selección pública a las carreras, escépticos con las ideas innovadoras de la reforma y obsesionados con el superavit fiscal y los recortes
Poder ejecutivo (otros ministerios)	Escépticos, suspicaces y no inclinados a comprometerse en la implantación de la reforma.
Poder Ejecutivo (funcionarios y empleados públicos)	Divididos entre un pequeño grupo de funcionarios cualificados simpatizantes y una mayoría en contra.
Poder Legislativo (representantes)	Resistentes en relación a los temas sensibles de la reforma como la inamovilidad y la igualación de salarios entre los poderes del Estado
Poder Legislativo (burocracia permanente)	En contra de la reforma, especialmente en la inamovilidad, las competencias de autoorganización del Congreso y la igualación salarial para los tres poderes.
Poder Judicial (jueces)	En contra de la reforma, especialmente en la inamovilidad, las competencias de autoorganización del Poder Judicial y la igualación salarial para los tres poderes.
Poder judicial (burocracia permanente)	En contra de la reforma, especialmente en la inamovilidad, las competencias de autoorganización del Poder Judicial y la igualación salarial para los tres poderes.
Partidos políticos	Divididos. La izquierda estaba en contra, mientras los demás estaban abiertos a negociar de forma atomizada. El apoyo de los gobernadores fue crucial para enviar la reforma al Congreso.
Instituciones internacionales (BID y Banco Mundial)	Sorprendidos, pero dispuestos a apoyar en el caso del BID y del DFID (cooperación británica).
Asociaciones gremiales y Sindicatos	Reconocidos como interlocutores aunque, en general, en contra de la reforma.
Líderes de opinión pública	Inicialmente críticos, pero persuadidos poco a poco por los datos y los argumentos.

Principales resultados de la reforma de Bresser

El legado de Bresser fue impresionante a pesar de la pérdida de momento político que se produjo tras la aprobación de la reforma constitucional. Los resultados en materia de reforma del servicio civil son muy destacables, considerando la poca importancia de este componente en el contexto de una reforma gerencialista. Las iniciativas del MARE en materia de servicio civil produjeron mejoras significativas: fueron reforzadas las carreras en los sectores estratégicos, como el propio MARE y los ministerios económicos a través del acceso mediante exámenes, se incrementaron los salarios, se amplió la formación y se introdujeron esquemas de incentivo por desempeño; los gastos de personal fueron contenidos mediante la adopción de varias medidas como la publicación de todos los datos de personal relevantes, el control computerizado de la nómina, la organización de una base de datos de personal y el cubrimiento parcial de las vacantes por jubilación.

En la transición entre el primero y el segundo mandato, Bresser fue transferido a otro ministerio y el nuevo Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión absorbió al MARE. Una serie de factores contribuyeron a este hecho de tanta importancia (Gaetani, 2000). El primero fue la consideración de que la implantación de la reforma requería un nuevo marco institucional bajo un liderazgo diferente. El segundo fue la conclusión de Bresser de que la reforma necesitaba la unificación de instrumentos clave, como el presupuesto y la nómina para poder aplicarse con éxito. El tercero fue la turbulencia provocada por la crisis financiera internacional que provocó la devaluación del real.

La primera administración de Cardoso dejó, no obstante, muchas cosas sin acabar en el área de gestión de personal. En primer lugar, el problema del personal de las agencias regulatorias (gas y petróleo, energía y telecomunicaciones), que, como consecuencia de la indefinición gubernamental se había resuelto con un régimen improvisado ni gerencial ni burocrático; personal de las empresas públicas había sido transferido a las agencias y sus salarios eran superiores a los de los ministerios a los que las agencias estaban adscritos. La presión por crear un entorno favorable a la inversión fue utilizada para justificar esta situación que quedaba fuera de la jurisdicción del MARE.

En segundo lugar, estaban las consecuencias de la mala gestión del empleo público en grandes sectores del ejecutivo. Los exámenes de acceso, por ejemplo, fueron aplicados cuidadosamente porque Bresser no quería que entidades que a su juicio debían funcionar como organizaciones sociales recibieran un tratamiento de servicio civil. Por otro lado, pocas entidades se sometieron al nuevo régimen. La mayoría de las instituciones incumplieron la ley y reclutaron fuera de los límites establecidos. Se extendió el recurso a la contratación de personal a través de las agencias de Naciones Unidas o a través de fundaciones privadas de las universidades públicas. Estas distorsiones no

son achacables al MARE, pero en ausencia de soluciones viables, se institucionalizó la improvisación.

En tercer lugar, en 1998 se produjo la aprobación de otra enmienda constitucional sobre el régimen de seguridad social de los empleados públicos cuyas cambios fueron mínimos. La reforma igualó el tratamiento de los empleados públicos y privados, pero no puso fin a los derechos adquiridos de los funcionarios públicos. Como consecuencia de ello, se mantuvieron privilegios inaceptables y no se desactivó la “bomba pensional”.

En cuarto lugar, a pesar de las mejoras en el control del personal, algunas instituciones permanecieron fuera del sistema, como el Congreso, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Tribunal de Cuentas. Todos ellos argumentaron con éxito que su autonomía les permitía quedar fuera de cualquier tipo de control sobre su nómina y los sistemas de personal. El MARE había conseguido que las universidades estuvieran bajo su control pero no tenía la capacidad de incorporar a estas instituciones. Dada la tradicional opacidad de estas instituciones y las escasas probabilidades de llegar a controlarlas el Presidente decidió no dar la batalla.

A pesar de estas limitaciones, la reforma Bresser consiguió mantener la tendencia a la baja en el empleo público, reduciéndolo en un 3% en un periodo de 6 años.

Cuadro 11. Evolución de la distribución del empleo

Empleo	1993	1996	1999
Privado	72,9	74,5	75,5
Publico*	27,1	25,5	24,5

*Incluye todos los niveles de gobierno y tipo de contrato
Fuente: Marconi (2002, 181)

La reforma del Servicio Civil en el segundo mandato de Cardoso: continuidad y cambio

La absorción del MARE por el nuevo Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión fue confusa y perjudicial. Se creó una nueva Secretaría de estado de administración pública (SEAP) para acomodar al segundo de Bresser. Esta Secretaría asumió las funciones administrativas del MARE y una Secretaría de Gestión asumió las funciones que antes desempeñaba la innovadora Secretaría de Reforma del Estado. Un persona próxima a Carvalho fue designada para esta secretaria. Ambas secretarías se subordinaban al nuevo ministro. Esta disposición solo duró tres meses tras los que la Secretaria de Estado fue eliminada y sus funciones redistribuidas entre secretarias normales de recursos humanos, tecnologías de la información, logística y otras. El equipo de Bresser

fue dispersado aunque continuó gravitando alrededor de los temas de gestión pública.¹⁵

El nuevo ministro, Martus Tavares hizo de la consolidación del ajuste fiscal su prioridad número uno. Tavares era un experto en presupuesto elegido por el Presidente y el Ministro de Finanzas por su experiencia en ese campo. Trabajaba para el gobierno federal desde 1960 y tenía la reputación de un fiscalista conservador pero muy competente. Era la persona adecuada para el momento adecuado.

Tavares estableció una clara estrategia desde el momento de su toma de posesión. Por un lado, trató de controlar el gasto público. Por otro lado, buscó mecanismos institucionales que le permitieran convertir el cambio de política en una transformación estructural permanente. Apostó por nueva legislación que disciplinara el gasto público en todos los niveles de gobierno. La Ley de Responsabilidad Fiscal incorporó elementos de leyes ya aprobadas y un nuevo e ingenioso incentivo: los responsables políticos que incumplan la ley serían inhabilitados para concurrir a futuras elecciones. El mensaje estaba claro: se ponía en peligro la carrera política, no el bolsillo. Los otros mecanismos que preveía la ley para su aplicación fueron diluidos en la negociación con el Congreso. La sanción no parecía muy severa, era fácil de aplicar y resultó sorprendentemente efectiva. Tavares consiguió que la preocupación por la disciplina fiscal se instalara en el centro de la política brasileña, modificando el comportamiento de la clase política.

Al mismo tiempo, en 1999 se reinició la aplicación de Presupuesto por Programas (PPBS), unido a nuevos elementos gerenciales y contractuales. Desde 1967 todo nuevo gobierno elabora un plan global de largo plazo (*Plano Plurianual*) en su primer año. A la mitad de primer mandato de Cardoso, algunos emprendedores asociados al movimiento de la calidad introdujeron algunos cambios de un pequeño número de proyectos. A finales de 1998 habían ganado el apoyo presidencial para realizar cambios radicales en el sistema de planificación y presupuestación.

En medio de la crisis financiera y la campaña electoral, se aprobó una nueva ley presupuestaria con la intención de cambiar los anteriores procedimientos. El reto era recuperar el significado del viejo presupuesto por programas. Se emitieron nuevas directrices para la elaboración del Plan plurianual, junto a una serie de innovaciones en la planificación y el presupuesto. El plan se estructuró en programas y éstos debían estar orientados a la solución de problemas y contar con un directivo responsable. Los directivos recibirían formación específica, incluyendo programas hechos a medida en la ENAP. Los resultados serían medidos periódicamente a través de indicadores de rendimiento. *Avanca Brasil*,

¹⁵ La continuidad del Secretario de Recursos Humanos y de la Presidenta de la ENAP fueron importantes para mantener viva la reforma en ambas áreas y proporcionar continuidad al esfuerzo de Bresser, rebautizado como un proceso para diseminar una cultura gerencial emprendedora.

el lema de comunicación del Plan 2000-2003, se convirtió el plan del gobierno de Cardoso para el segundo mandato.

En los dos primeros años se llevaron a cabo un cierto número de iniciativas parciales de bajo perfil. Se lanzaron programas de calidad total, desburocratización, gobierno electrónico, formación y otras. Se crearon las llamadas organizaciones sociales, pero sólo en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, cuyo titular era Bresser Pereira.

Se creó una segunda generación de agencias regulatorias (Santana, 2002), especialmente en el sector salud, es las que estuvieron involucradas personas que participaron en las iniciativas de Bresser. Los exámenes de entrada fueron suspendidos por la crisis financiera y la prioridad acordada a los recortes. El espacio de las reformas gerenciales se trasladó al área de planificación y presupuestos, a pesar de la ausencia de vínculos con el proceso de reforma iniciada por Bresser.

La gestión pública mantuvo un perfil bajo hasta que en el año 2000 se produjeron cambios en el Ministerio. A pesar de que la decisión de integrar en un solo ministerio los instrumentos de la reforma se había hecho bajo la hipótesis de facilitar la coordinación, las expectativas no se vieron satisfechas. Además las responsabilidades en materia de gestión de recursos humanos no quedaron bien resueltas entre la secretaria de recursos humanos y la de innovación.

Dada la complejidad y el alcance de las funciones del nuevo ministerio, Tavares decidió crear una posición a tercer nivel. El ministro operaría hacia fuera en el ámbito político. El Secretario Ejecutivo, Dias (el número dos) asumiría la responsabilidad por planificación y presupuestos, las dos áreas más importantes del ministerio. El adjunto del Secretario Ejecutivo se ocuparía de la compleja y costosa gestión de los asuntos relacionados con gestión de recursos humanos, carreras, plantillas, logística y organizaciones públicas. La nueva posición fue ocupada por Farias un experimentado funcionario perteneciente a la primera generación de la carrera directiva que había sido Director del área de modernización en la Secretaria de Reforma Administrativa del MARE. Esto suponía un ámbito en el que enfrentar coherentemente el legado del MARE y los complejos asuntos relacionados con la gestión de recursos humanos. La posición estaba bien diseñada, tenía poca visibilidad y permitía a Tavares y a Dias ocuparse de su máxima preocupación, el ajuste fiscal.

Reintroduciendo el tratamiento estratégico de la gestión de recursos humanos

Farias era consciente de la dificultad de las cuestiones relativas a la gestión de recursos humanos porque le había tocado manejar la asignación de los puestos de designación de los ministros bajo Bresser. Sabía que necesitaba argumentos sólidos para modificar la percepción del equipo económico de que la gestión de

recursos humanos no era mas que una fuente interminable de problemas, distracciones y gasto. También era consciente de la importancia de aproximarse a la gestión de recursos humanos desde una perspectiva estratégica. Aprovecho las jubilaciones para incorporar menos gente y más cualificada; volvieron a realizarse exámenes de entrada, pero sólo en unas pocas áreas clave. Se creó y formalizó legalmente un nuevo concepto, el grupo de carreras asociadas al ciclo gerencial, la materialización de la idea de Bresser de un núcleo meritocrático a cargo de las funciones exclusivas del Estado. En estas carreras se amplió el diferencial entre el salario inicial y final, con el propósito de ampliar el horizonte de la carrera. El cuadro 12 explica cómo se amplió el abanico, en un esfuerzo por atraer a personal más cualificado.

Cuadro 12. Rango salarial de las principales carreras en el poder ejecutivo 1995-2002.

Cargo / Carreira	Inicial	Final	Amplitud e ano 2002*	Amplitud e ano 1995**
Orçamento / Finanças e Controle				
Analista	2.970,03	6.971,06	135	26
Técnico	1.218,71	2.278,76	87	44
Especialista em Pol. Públ. E Gestão Govern.				
Gestor	2.970,03	6.971,06	135	26
Auditoria				
Auditor-Fiscal do Receita Federal	3.242,20	7.328,06	126	6
Técnico do Receita Federal	1.330,33	3.006,83	126	12
Procuradoria da Fazenda Nacional				
Procurador 2ª categoria a Procurador 1ª categoria / Subprocurador de categoria especial	5.592,11	5.822,44	4	8
Diplomacia				
3º secretário a Ministro 1ª classe	3.661,94	5.617,51	53	8
Carreira de Docente (Superior - 40 hs)				
Professor Auxiliar a Titular	884,02	3.454,41	291	222
Carreira de Pesquisa em Ciência e Tecnologia				

Assistente de Pesquisa a	2.186,2	5.066,6		
Pesquisador Titular	9	6	132	114

Fuente: Tabela de remuneração dos servidores públicos federais, Min. Planejamento, fev. 2002; Plano Diretor da Reforma do Estado.

* *La amplitud de una carrera es la diferencia porcentual entre la menor y la mayor remuneración de la carrera.*

Otra iniciativa fue la introducción de bonos de rendimiento para los funcionarios de las carreras estratégicas. De este modo se evitaban las subidas lineales en las retribuciones de los funcionarios públicos y se conseguían tres objetivos: primero, hacer converger los salarios de las posiciones públicas con las privadas a igualdad de funciones; segundo, evitar la salida de altos funcionarios hacia el sector privado por el diferencial de salarios; tercero, incrementar las retribuciones sin elevar las cargas pensionales, un tema crucial para ganar el apoyo del equipo económico. Un procedimiento semejante se aplicó a los funcionarios del cuadro general. El gobierno permitió (Medida provisoria 2048 de 29 de junio del 2000) que 9000 funciones en comisión fueran desempeñadas por funcionarios que no pertenecían a las carreras estratégicas. La Ley 10104 de 1 de septiembre del 2002 creó los bonos por desempeño. Estos instrumentos, aunque tienen que ser refinados para ganar aceptación y credibilidad, han establecido solidamente los principios generales.

Un aliado inesperado para Farias fueron los especialistas presupuestarios que estaban trabajando en el perfeccionamiento de las proyecciones sobre los gastos de personal. Dada la situación fiscal, la necesidad de contar con proyecciones lo más precisas posibles se había convertido en una prioridad. Hasta el año 2000 estas proyecciones eran formuladas por especialistas presupuestarios sectoriales de la Secretaria de presupuestos en duras negociaciones con los ministerios. Como consecuencia de la necesidad de mejorar el sistema de proyecciones, el Secretario tomó la decisión de centralizar todas las proyecciones sobre gastos de personal en un solo departamento y realizar las negociaciones conjuntamente con Farias.

Los resultados fueron inmediatos. Desde ese momento, el Ministerio pudo presentar una posición coherente en sus negociaciones con los restantes ministerios. Mejoras sucesivas permitieron alcanzar dos hitos históricos en la gestión de recursos humanos: por un lado, el gobierno consiguió institucionalizar un procedimiento transparente para la negociación con los ministerios y, lo que es más destacable, con los otros poderes del Estado, tradicionalmente opuestos a hablar de los temas de personal; por otro lado, el gobierno pudo reunir números fiables en sus proyecciones presupuestarias que incorporaban las bases de una política planificada de recursos humanos. Estas dos prácticas carecían de precedentes en el Estado brasileño.

Al mismo tiempo, volvieron a realizarse exámenes de acceso para las carreras estratégicas del Estado, dando prioridad a las del Ministerio de Planificación,

Presupuestos y Gestión. Con esta iniciativa, junto a la introducción de los bonos y el alza selectiva de los salarios, Farias pudo continuar el programa de reforma iniciado por Bresser con la finalidad de disponer de un núcleo de altos funcionarios meritocráticos en las funciones estratégicas del Estado. Aunque su número era reducido (menos de 1000 hasta el 2002), los nuevos directivos y especialistas supusieron un cambio muy importante en el ejecutivo.

La disponibilidad de datos comprensivos y fiables permitió al Ministerio de Planificación, Presupuestos y Gestión fortalecer su posición negociadora con el equipo económico y especialmente con los sindicatos. Otro factor facilitador fue el hecho de que Tavares, Dias y Farias (junto al Ministro de Finanzas, Malan) eran funcionarios de carrera, lo que les dio la credibilidad necesaria para llegar a acuerdos con la mayoría de los grupos de funcionarios, con la excepción de los profesores de la universidades federales y de los inspectores de la seguridad social.

Al lograr la colaboración de los altos funcionarios en el fortalecimiento del sistema de mérito, Tavares, Dias y Farias produjeron resultados significativos en tres áreas: la contención de la nómina, una mejora en el perfil profesional de los funcionarios (gracias a la combinación de jubilaciones y reemplazos selectivos), el establecimiento de un calendario de exámenes para el acceso, incrementos salariales para las carreras del núcleo estratégico, formación a un nivel sin precedentes y mantenimiento de relaciones de trabajo con los sindicatos, todo ello en un periodo de severa constricción fiscal y prácticamente sin publicidad o visibilidad.

La dinámica política fuera de la vista del público

El cambio de políticas puede explicarse por factores que son difíciles de trasladar porque no se ven con claridad. Este es precisamente el caso de la gestión de recursos humanos en Brasil durante la presidencia de Cardoso. Durante este periodo, una serie de actores estratégicos fraguaron un consenso que permitió la introducción de medidas de baja visibilidad que, sin embargo, produjeron importantes cambios reales. Esta ventana de oportunidad hizo posible no sólo salvar una reforma que estaba a punto de descarrilar, sino en buena medida profundizarla y hacerla más efectiva. La constelación de actores involucrados en la segunda etapa de la reforma fue menor a la del periodo inicial pero es bueno examinarlos en mayor detalle.

El Presidente apoya estas iniciativas pero estaba distante, ya que había delegado al equipo económico las facultades necesarias para enfrentar todas las cuestiones relacionadas con la administración pública, incluidas las de recursos humanos. El mecanismo de las *medidas provisionales* propio del sistema político brasileño (Carey y Stuttgart, 1998) permitía una posición más confortable de la Presidencia al otorgarle poderes extraordinarios en caso de oposición o retraso por parte de legislativo.

La mayor parte de las medidas en este periodo se adoptaron a través de las *medidas provisionales*, que se convirtieron más tarde en leyes ordinarias. El estilo conciliador de Cardoso favoreció una relación más amigable con la burocracia del poder ejecutivo, a pesar de su impopularidad en la mayoría de los empleados públicos. El gobierno autorizó subidas salariales a los puestos de libre designación (ocupados por funcionarios o no) y promovió el crecimiento de algunos salarios a través de bonos y otros esquemas de remuneración por desempeño. Esta actitud contrasta con la de los presidentes anteriores (el populismo de Sarney, el estilo de confrontación de Collor o el paternalismo de Franco). Ninguno de estos cambios se hubiera podido producir sin la aquiescencia y el apoyo formal de Cardoso.

El equipo económico se benefició de la incorporación de Farias, que conocía la administración desde dentro¹⁶ y se convirtió en el actor central de la reforma del servicio civil en la segunda etapa. El establecimiento de un estilo de trabajo consensual en el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión permitió un grado de coordinación sin precedentes entre los responsables de las distintas áreas. Una fuerte coordinación, unida a los incentivos derivados de la necesidad de controlar el gasto fueron los factores críticos para explicar el éxito de las reformas.

Tavares y Dias demostraron una inusual capacidad para aceptar los criterios de Farias, a pesar de que apenas se conocían antes de empezar a trabajar juntos en el ministerio. El retorno de un miembro del equipo de Bresser al ministerio permitió reforzar la coordinación entre las áreas y recobrar el impulso reformista. Otros importantes altos funcionarios del ministerio, en particular, los secretarios de Planificación, Presupuestos, Gestión, Recursos Humanos, Logística & Tecnologías de la Información y de la ENAP también apoyaron el proceso. En ausencia de un líder carismático fuerte, el papel combinado de estos actores permitió hacer funcionar la reforma.

La política de recursos humanos del periodo claramente favoreció a los miembros de las carreras del ciclo de gestión. Sus asociaciones profesionales tuvieron éxito al posicionarles en el núcleo de poder ejecutivo. Esto les permitió recibir un tratamiento especial en términos de salarios, bonos, formación y perspectivas de carrera. Los sindicatos fueron sustituidos progresivamente por las asociaciones profesionales, que frente al fracaso de los sindicatos a la hora de negociar, lograron sus objetivos ejerciendo no presión selectiva de carácter no confrontacional.

El resto del empleo público, al que representan los grandes sindicatos, no tenía motivos para estar particularmente feliz. Se sentían resistidos sin más perspectivas que esperar al retiro, solicitar otro trabajo o presentarse a uno de

¹⁶ Hecló (2000, 261) apunta la importancia de los expertos en el contexto de las políticas internas porque tienen margen de maniobra y credibilidad para proponer cambios.

los exámenes para las posiciones de carrera. No obstante, incluso para ellos se produjeron alzas de salarios y se proporcionó formación, aunque fueron iniciativas insuficientes para contrarrestar la amplia insatisfacción con las políticas de recursos humanos del gobierno.

Gradualmente, los observadores más cualificados como periodistas, analistas políticos y expertos empezaron a reparar en las medidas de reforma adoptadas en el segundo mandato. Bresser había contribuido a la creación de una comunidad interesada en estos temas y una red que sobrevivió su salida del MARE. El apoyo de los miembros de esta comunidad ayudó a legitimar el fortalecimiento de la carrera y a robustecer el papel del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.

Caudro 13. Posición de los actores en relación a la reforma en el segundo mandato

Actores	Posiciones en relación a la reforma
Presidente	Apoya gracias a la delegación de poderes al equipo económico.
Equipo económico (Ministerios de Finanzas y Planificación)	Apoya gracias al establecimiento de un nuevo ámbito orgánico para abordar la gestión pública y de recursos humanos
Poder ejecutivo (otros ministerios)	Secundarios.
Poder Ejecutivo (funcionarios y empleados públicos)	Las carreras del ciclo ejecutivo están a favor. Otras carreras se benefician en diverso grado, pero la mayoría está en contra.
Poder Legislativo (representantes)	Ausentes
Poder Legislativo (burocracia permanente)	Ausentes
Poder Judicial (jueces)	Ausentes
Poder judicial (burocracia permanente)	Ausentes
Partidos políticos	Ausentes
Instituciones internacionales (BID y Banco Mundial)	Ausentes
Asociaciones gremiales y Sindicatos	Críticos o favorables en función de circunstancias y gripes. En general obtuvieron mejores resultados que en el periodo anterior
Líderes de opinión pública	Atentos y favorables.

El número de actores movilizados durante el segundo periodo (1999-2002) fue menor que el movilizado en el primer periodo (1995-1998). La participación de la judicatura fue mínima y se limitó a una eventual decisión sobre su régimen de empleo. El Tribunal de Cuentas forzó la reevaluación de mecanismos de selección muy controvertidos que enmascaran el déficit de recursos humanos en

muchas áreas del gobierno. El legislativo fue importante porque la ley se negoció exhaustivamente entre el Gobierno y el Congreso, aunque las barreras que superar fueron muy inferiores a las que surgieron en la discusión de la enmienda constitucional.¹⁷

Tavares se involucró el mismo en las negociaciones. El debate público en el Congreso atrajo la atención nacional. Los líderes de opinión apoyaron la iniciativa y desarrollaron una visión más amplia de la reforma del Estado de acuerdo con criterios fiscalistas, especialmente en lo que afecta a los límites salariales y en gastos de personal en todos los niveles de gobierno.

El Banco Interamericano de Desarrollo aprobó un préstamo para los gobiernos estatales con la finalidad de fortalecer sus capacidades y responsabilidades fiscales, mientras seguía apoyando a la Secretaria de Innovación en la Gestión a través del préstamo negociado bajo el mandato de Bresser.¹⁸

Un balance acumulativo

El número de funcionarios continuó cayendo desde 1995 pero a un ritmo menor. En el segundo periodo se produjeron cambios pequeños pero importantes gracias a la fuerte coordinación desde arriba. La coordinación entre la planificación presupuestaria y la gestión de personal fue particularmente útil en un contexto de restricción fiscal para alcanzar los objetivos deseados.

Cuadro 14. Evolución de empleados públicos 1988-2001

AÑO	CARRERA*	TOTALES**
1988	705.548	1.442.657
1994	587.202	1.197.460
1995	580.035	1.033.548
1999	508.632	967.819
2000	496.889	964.798
2001***	469.192	931.311

(*) Funcionarios de la Administración civil. (**) Incluye empresas públicas (***) Situación en marzo

Fuente: Ministerio de Planificación, Presupuestos y Gestión.

En el segundo mandato surgieron algunos problemas complejos relacionados con la signación de recursos humanos en las organizaciones públicas. Bresser

¹⁷ Ver el *Termo de conciliação para contratos de Organismos Internacionais* (6-6-2002). Los números no son precisos porque dependen de información de muchas instituciones. Las estimaciones apuntan a 8000 personas contratadas por este procedimiento de los que sólo un 25% eran consultores.

¹⁸ MARE (1998)

pudo bloquear el acceso al empleo en algunas instituciones que, de acuerdo con el diseño de la reforma, debía trabajar sobre otras bases (agencias ejecutivas u organizaciones sociales). No obstante, estas formas innovadoras propuestas durante su mandato no despegaron. La consecuencia de ello fue la búsqueda de otros regímenes de empleo que no eran ni públicos, ni privados.

Se plantearon dos soluciones alternativas, realizar las contrataciones a través de una institución internacional o a través de fundaciones privadas de las universidades públicas. Al hacerlo de este modo, los ministerios de educación, salud, medio ambiente, y ciencia y tecnología, actuaban al margen de la ley sin llegar a incumplirla. Como cada ministerio actuaba aisladamente, al gobierno le costó tiempo conocer la envergadura de este fenómeno. Sólo cuando el Tribunal de Cuentas cuestionó esta práctica, el gobierno comenzó a reaccionar. Se firmó un código de conducta y se determinó que sólo verdaderos consultores y no funcionarios encubiertos serían contratados mediante este mecanismo.

Otro problema se planteó con un nuevo régimen de empleo que el gobierno intentó introducir en el sector público como una tercera vía entre el régimen público tradicional y el régimen privado de carácter laboral. Se trataba de un contrato temporal (tres años) y trataba de solucionar los problemas de personal en las agencias regulatorias. Sin embargo, la judicatura no lo aceptó y el modelo está siendo abandonado.

El gobierno se vio obligado a responder apresuradamente al déficit de personal en el corto plazo, lo que explica este recurso masivo a contratos de corto, mientras se alistaban los exámenes para asegurar un reclutamiento meritocrático. De este modo, el gobierno ahorra tiempo y dinero, mientras buscaba soluciones de más largo plazo. El cuadro 16 muestra para los últimos ocho años la evolución de los diferentes tipos de reclutamiento (exámenes de acceso y contratos de corto plazo, no con instituciones internacionales o fundaciones universitarias). Las cifras revelan que, a pesar del esfuerzo reformista, unas condiciones fiscales cada vez más restrictivas obligaron al gobierno a recurrir más y más a los contratos de corto plazo.

Cuadro 16. Evolución de los diferentes tipos de reclutamiento, 1995-2002

Año	Reclutamiento a través de exámenes de entrada	Contratos de corto plazo
1995	19675	5468
1996	9927	8773
1997	9055	9508
1998	7815	7677
1999	2927	6625
2000	1524	9765

2001	660	10597
2002	11*	2697**

*Subestimado. Probablemente se cubrirán mas de 10.000 puestos este año.

** Provisional

Fuente: Boletim Estatístico 75.

Desde Bresser los requerimientos para acceder al empleo público federal se redefinieron para atraer candidatos más cualificados. En 1995 sólo el 39.2% de los nuevos funcionarios tenían título universitario, mientras que para el año 2002 lo tenían el 63.6 % (MPOG/SRH). Ahora bien, sólo una pequeña fracción de estos nuevos funcionarios pertenecía a la alta administración de los cuerpos de gestión e inspectores de tributos, 1816 y 4606 respectivamente. La falata de alternativas como consecuencia de la falta de avance de los nuevos regímenes de carrera propuestos por Bresser, junto a la imposibilidad de muchas entidades de recurrir a contratos de corto plazo, supuso la ampliación de la fórmula de acceso mediante exámenes a otras áreas del ejecutivo, al margen del núcleo estratégico o de las carreras de gestión.

El esfuerzo de contención de salarios de las dos presidencias de Cardoso también produjo resultados, particularmente a partir de 1998 cuando el ajuste fiscal se endureció. A pesar de la reducción del gasto en personal, el salario medio de los funcionarios federales creció en un 21% entre 1993 y 1999 (Marconi, 127).

Cuadro 16. Evolución de los gastos de personal

Año	Personal / Discounted Ingresos corrientes del gobierno federal	Personnel / Ingresos corrientes del gobierno federal
1995	56,2	29,8
1996	45,8	26,8
1997	45,9	25,4
1998	45,9	23,9
1999	39,7	23,7
2000	35,8	22,2
2001	35,3	20,5

Fuente: Boletim Estatístico 75, MPOG

Las subidas fueron superiores en los podres legislativo y judicial, un factor que explica los cambios en la distribución de la nómina entre los tres poderes. Las burocracias de los poderes legislativo y judicial actuaron a lo largo del proceso como oponentes clave de la transparencia en particular y de la reforma en

general.¹⁹ Su especial posición y su habilidad para resistir la reforma explica porqué la participación en el gasto del poder ejecutivo disminuyó en cuatro puntos mientras el poder judicial casi dobló su participación en el gasto de personal federal. Esto pone de manifiesto que cualquier intento de reforma comprensiva del empleo público está condenada a sufrir una fuerte oposición del Congreso y del poder judicial. Ninguno de los dos está integrado en el sistema de gestión de personal del gobierno federal y ambos tienen sus propios sistemas no particularmente transparentes. A pesar de la gradual adopción de sistemas de mérito en ambos poderes la situación es de mucha más opacidad que en el ejecutivo.

Cuadro 17. Distribucion del gasto público en personal entre los poderes del Estado

	1995	2002
Ejecutivo	83,2	79,2
Civil	61,0	53,1
Militar	22,2	26,1
Legislativo	3,2	3,7
Judicial	6,8	12,7
Transferencias	6,8	4,4
Total	100,0	100,0

Fuente: Boletim Estatístico 75, MPOG

El panorama al final del periodo de Cardoso está marcado por dos grandes tendencias: por un lado, el fortalecimiento de las carreras pertenecientes al ciclo de gestión y, por otro lado, la extensión gradual de los exámenes como forma de selección a instituciones que, en la concepción de Bresser, no desempeñan funciones estatales exclusivas. Todo ello ha permitido la incorporación progresiva de profesionales más cualificados a la administración pública. Salarios más competitivos y un programa intensivo y continuo de formación también ha permitido elevar la calidad de los altos funcionarios federales.²⁰ La reforma que empezó en 1995 no creó una burocracia totalmente meritocrática pero logró importantes progresos en esa dirección.

Un breve contraste entre ambos periodos

Ambos periodos comparten determinadas características. En primer lugar, se caracterizan por una percepción positiva del papel del Estado y su objetivo central era más fortalecer que simplemente reducir el aparato estatal. En

¹⁹ Las previsiones de la Constitución de 1988 en materia de seguridad socia para los funcionarios y régimen jurídico único son una buena muestra del poder de la burocracia del Congreso. Las dificultades para aprobar la enmienda constitucional propuesta por Bresser reflejan la fortaleza que puede tener la resistencia del poder judicial.

²⁰ La ENAP formó aproximadamente 20.000 funcionarios en cursos cortos con contenidos estratégicos. Las estadísticas pueden ser engañosas pero el esfuerzo de construcción de capacidad humana es evidente.

segundo lugar, a lo largo del proceso, las restricciones fiscales supusieron un incentivo crítico a la reforma, aunque éste creció en importancia durante el segundo mandato. Tercero, en ambos periodos el Presidente apoyo la reforma y ofreció a sus líderes, Bresser y Tavares, un considerable margen de maniobra. En cuarto lugar, las estadísticas fueron produciéndose y actualizándose a lo largo de todo el periodo y jugaron un papel crucial en hacer avanzar la reforma. Finalmente, las reformas no se antagonizaron con la burocracia, a pesar de los conflictos iniciales entre Bresser y las corporaciones profesionales por la cuestión de la inamovilidad.

Los dos procesos se beneficiaron de condiciones que favorecieron la implantación. El éxito del Plan Real hizo visibles los costes de la Constitución de 1988, lo que proporcionó un fuerte impulso para enfrentar las cuestiones de personal. Las restricciones fiscales se acentuaron al final del segundo mandato generando incentivos para una coordinación más estrecha entre la política de personal y el presupuesto. Sin embargo, a diferencia e otros países las restricciones fiscales no se limitaron únicamente a reducir el tamaño de la burocracia.

La retórica gerencial de Bresser no conquistó a los ministerios económicos por su énfasis en mecanismos que favorecían la delegación y la autonomía de gestión. La propuesta no se entendió bien, pero sobretudo, no se quería asumir el coste financiero y el riesgo de gestión que suponía introducir la visión gerencialista. En el segundo mandato un enfoque neo-weberiano de bajo perfil se adoptó con todo el apoyo de las áreas responsables del presupuesto y la conducción macroeconómica. Este enfoque fue compartido por el equipo económico dada su formación y el énfasis en un control presupuestario centralizado.

El proceso de toma de decisiones durante la primera Presidencia de Cardoso se produjo en el círculo próximo del Presidente, a nivel ministerial y en el Congreso. En el segundo mandato, se redujo prácticamente al Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, con el remoto apoyo del Presidente. La complementariedad entre las preocupaciones fiscales del equipo económico y una reforma del servicio civil gestionada firmemente manejada fue el fruto de la alianza entre los altos funcionarios del nuevo ministerio.

La implantación del proceso en el primer mandato fue liderada por el MARE. La multiplicidad de frentes desbordó las capacidades del ministerio ya que los ambiciosos planes de Bresser no estaban respaldados por los instrumentos disponibles, como la coordinación presupuestaria y el apoyo del equipo económico. Esto bloqueo la implantación de sus propuestas más innovadoras, como los contratos de gestión entre los ministerios y las nuevas entidades. En el segundo periodo, la implantación fue liderada por el Ministerio de Planificación, Presupuestos y Gestión, con la efectiva disponibilidad de los instrumentos necesarios.

Finalmente, los dos periodos se vieron marcados por diferentes factores relativos a la sostenibilidad de la reforma. El programa gerencialista de Bresser perdió momento con la desaparición del MARE y costó dos años reemprenderlo; los reformadores estaban dispersos y el tema desapareció de la agenda gubernamental. En el segundo periodo la reforma estaba enraizada en rutinas establecidas en la secretaria de presupuestos. No obstante, es importante reconocer que hay una secuencia entre ambos periodos y que es difícil pensar que el segundo periodo hubiera tenido lugar sin el primero. El impulso reformista del segundo mandato debe mucho al “bing bang” de Bresser en el primero, a pesar del limitado éxito de su propuesta gerencialista.

El cuadro 18 resume y contrasta esquemáticamente ambos procesos.

Cuadro 18. Un resumen de las dos reformas

	Primer Mandato	Segundo Mandato
Condiciones políticas y económicas	Estabilización política y macroeconómica	Centralidad de las constricciones fiscales y estabilidad política
Establecimiento de la agenda	Emprendedor político que persuade al Presidente	Coordinador de recursos humanos con experiencia interna
Enfoque ideológico	Gerencialista	Fiscalista y Weberiano
Toma de decisiones	Negociaciones exhaustivas en el ejecutivo, así como entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial	Alianza entre altos funcionarios de bajo perfil en el Ministerio de Planificación, Presupuestos y Gestión
Implementación	Difícil por la diversidad de frentes, la complejidad de las propuestas y los aspectos innovadores del diseño	Basada en las reformas anteriores en la capacidad de coordinación del nuevo ministerio y en instrumentos tradicionales
Sostenibilidad	Baja, dada la dependencia en el capital político del líder de la reforma y la envergadura de la tarea	Prometedora, dada la adhesión a las políticas propuestas y la integración de sus contenidos

CONCLUSIONES

La experiencia comparada y los estudios empíricos disponibles indican que un Servicio Civil eficiente, responsable y profesional constituye un ingrediente clave de la capacidad estatal y es importante a la hora de explicar el desarrollo de los países. En América Latina son evidentes desde hace mucho los costes de sistemas de personal plagados de clientelismo, ineficiencia y corrupción. La región conoce esfuerzos recurrentes por corregir esta situación, que, en la última década, se han producido en el marco de programas más amplios dirigidos a ajustar el tamaño y funcionamiento del Estado a las oportunidades y constricciones de la democracia y el mercado.

Las experiencias de reforma en la región comparten algunas características importantes. En casi todas ellas se han planteado la necesidad de reducir el peso fiscal de los gastos de personal. También es común el rechazo de los viejos sistemas de carrera (rígidos, ineficientes y no receptivos) y la necesidad de moverse hacia esquemas más flexibles y orientados a resultados de gestión de recursos humanos. El tercer rasgo común es la gran distancia entre las intenciones de los reformadores y los resultados alcanzados hasta ahora.

El inicio de reformas del Servicio Civil no es una tarea fácil, pero es aun más difícil su sostenibilidad en el tiempo, la implantación efectiva de los cambios legales y el traslado de los objetivos a resultados concretos. Muchas de las dificultades en este proceso son técnicas y financieras, pero los obstáculos más importantes son de carácter político e institucional.

Una de las razones fundamentales de la ineficiencia, corrupción y clientelismo de las burocracias latinoamericanas radica en dos elementos centrales del diseño de sus sistemas de personal: la discrecionalidad irresponsable en los procesos de administración (selección, promoción, cese y retribuciones) y la fuerte colusión entre las élites políticas y administrativas. Para que una reforma tenga éxito en este contexto debe hacer frente tanto a la discrecionalidad como a la colusión. El problema es que se trata de un esfuerzo muy difícil políticamente porque amenaza los intereses vitales de muchos de los grupos que controlan el poder.

La reciente experiencia brasileña de reforma del Servicio Civil es excepcional en la región por una serie de razones. En primer lugar porque aunque muchos países se embarcaron en los años noventa en este tipo de reformas, ninguno lo hizo con la amplitud, profundidad y ambición con la que lo hizo Brasil, especialmente en el primer mandato de Cardoso. Segundo, porque la puesta en marcha de la iniciativa gerencial más comprensiva y ambiciosa de la región ha resultado más en el fortalecimiento de la meritocracia clásica en áreas clave del ejecutivo, que en la reforma del aparato estatal de acuerdo con una visión gerencial. Tercero, porque se han alcanzado grandes progresos en superar algunos de los problemas más agudos de la gestión de personal en el país a

pesar de los formidables obstáculos que enfrentaba. En otras palabras, a pesar de contar con un sistema político con el mayor número de vetos de la región, Brasil ha avanzado más que otros países que enfrentan condiciones menos propicias.

El documento ha examinado el proceso a través del que se inició y puso en práctica la reforma en Brasil desde mediados de los noventa. El marco propuesto distingue cuatro fases (inicio, implantación formal como adopción de cambios normativos, ejecución efectiva como traslado de los cambios normativos a cambios de comportamiento y sostenibilidad), considerando la influencia de cuatro factores: estructural, como cambios en el equilibrio de poder entre gobernantes y grupos fuera del gobierno, institucional, ideológico y estratégico.

La decisión inicial de realizar una reforma y darle prioridad en la agenda de la primera Presidencia de Cardoso fue el resultado de dos factores. El primero está basado en los efectos de la estabilización de precios que puso de manifiesto el enorme costo fiscal de la Constitución de 1988 con relación al empleo público. El segundo, muy importante, es el papel de un emprendedor político próximo al Presidente en empujar el proyecto. La importancia de Bresser a la hora de abrir espacio político para el proyecto difícilmente puede ser exagerada; convenció al Presidente de su importancia, enmarcó el problema y propuso una solución innovadora, recogió información que hasta entonces no estaba disponible sobre el empleo público y dio personalmente todas las batallas necesarias para lograr la reforma constitucional. También creó un equipo y una comunidad de pensamiento sobre el tema, que generó un caldo de cultivo para la reforma que nunca había existido en la opinión pública. Varios elementos explican el éxito de Bresser. Sin duda, su proximidad al Presidente y la toma de conciencia sobre la necesidad de desactivar la bomba fiscal que había creado la Constitución de 1988; también fue crucial su idea de fortalecer y no sólo reducir el aparato estatal y su esfuerzo de recoger información sobre el empleo público. Pocas de las capacidades de Bresser son comunes o fácilmente reproducibles, pero una de las más importantes que los reformadores pueden asumir es la importancia de recoger y publicar información para lograr los apoyos que necesitan este tipo de reformas. La aprobación de la enmienda constitucional llevó tres años de intensas negociaciones con el Congreso y sólo se logró al precio de importantes concesiones a los políticos tradicionales por lo que su impacto resultó más simbólico que práctico.

La reforma sobrevivió la salida del gobierno de su arquitecto y máximo impulsor y se mantuvo en la agenda del segundo gobierno Cardoso. Esta vez las prioridades cambiaron y el esfuerzo fue menos público y cambios significativos aunque desiguales fueron adoptados. En este periodo, se puso menos énfasis en las cuestiones gerenciales y más en el control de los gastos de personal y en el fortalecimiento de las carreras clave en el aparato estatal. Para entender el cambio de prioridades, de la institucionalidad que manejaba el proceso de

reforma y del grado de avance efectivamente logrado dos factores son particularmente importantes. Primero, el fuerte deterioro de la situación fiscal y macroeconómica del país. Segundo, la decisión de ubicar y concentrar las responsabilidades en materia de gestión de recursos humanos en el mismo ministerio encargado de planificación y presupuestos. El tercer elemento, que explica el sostenimiento del esfuerzo de reforma y la capacidad de producir cambios pequeños pero efectivos, es el legado del impulso inicial de Bresser que se despliega en tres dimensiones: el poder que dejó impreso en la reforma, la información recogida y su difusión pública y los componentes meritocráticos, más que los gerenciales de su plan original.

La motivación central para realizar y sostener una reforma ambiciosa y, de momento, exitosa, vino de los valores y creencias de los emprendedores políticos. En ambos periodos, los líderes de la reforma disfrutaron de apoyo presidencial y operaron en un entorno muy exigente de constricciones fiscales y macroeconómicas. El Presidente Cardoso, aunque él mismo no estaba muy interesado en la reforma, confió en su equipo y le delegó el poder necesario. El caso brasileño pone de manifiesto que las posibilidades de éxito son mayores cuando las causas macro se combinan con las motivaciones micro.

Brasil está todavía lejos de haber enfrentado todos sus problemas en materia de gestión de personal. Todavía le queda mucho camino por recorrer para construir un Servicio Civil fuerte, eficiente y profesional, pero el panorama y la estructura del Servicio Civil federal en Brasil en el año 2002 es radicalmente distinto del de principios de los noventa y sus perspectivas de mejora son más prometedoras que nunca.

BIBLIOGRAFIA

- Abrucio, Fernando (1998), Os Barões da Federação, São Paulo, Hucitec.
- Afonson, J.R. (1989), Gestao Governamental e Crise Fiscal, Brasilia, FUNCEP/ENAP.
- Barzelay, M. (1986), The politicised political economy, Berkeley, University of California Press.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1997), "A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle", en Cadernos MARE da Reforma do Estado, Brasília, 1997.
- Bresser Pereira, L. C. (1999), "Reflections of a Reformer: Amending the Constitution in Democratic Brazil". Paper. http://www.bresserpereira.org.br/ver_curric.asp?id=8
- Cammack, P (1983), "Clientelism and Military Government in Brazil", in Clapham, C. Private Patronage and Public Power, London, Frances Pinter Publishers.
- Campos, R. (1994), A Lanterna da Popa, Rio de Janeiro, Topbooks.
- Castor, B. and Franca, C. (1986), "Administracao Publica no Brasil: exaustao e revigoramento de um modelo", en Revista de Administracao Publica. N 3. pp326.
- CLAD (1998), A New Public Management for Latin America, Caracas, CLAD.
- Diamond, L. and Plattner, M.F. (1995), "Introduction", in Diamond, L. and Plattner, M.F. Economic Reform and Democracy, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Diniz, E. and Lima Jr, O.B. de (1986), Modernizacao Autoritaria: o empresariado e a intervencao do estado na economia brasileira, Brasilia, IPEA/CEPAL.
- Evans, P. (1992), "The State as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", in Haggarde, S. and Kaufman, R. (eds) The Politics of Economic Adjustment, Princeton, Princeton University Press.
- Evans, P. (1995), Embedded Autonomy, States in Industrial Transformation, Princeton, Princeton University Press.
- Fogel, M. et al. (1998), "Brazil: Sustaining the Real Plan Through Sustainable Public Employment Reforms", in Gill, I. and Montenegro, C. (forthcoming) Stabilisation, Fiscal Adjustments, and Beyond: Quantifying Labour Policy Challenges in Argentina, Brazil, and Chile.

Gaetani, F. (2003), "Public Management Reforms in Modern Brazil", London, London School of Economics, PhD Thesis forthcoming.

Gaetani, F (2001) "The Intriguing Brazilian Administrative Reform", Revista CLAD.

Gaetani, F. (1998), "The Reform of the Brazilian State Apparatus – an ex-ante analysis", unpublished MSc dissertation, London School of Economics and Political Science.

Geddes, B. (1993), Politicians' Dilemmas, Los Angeles, University of California Press.

Guerzoni Filho, G. (1996), "Tentativas de formacao de uma burocracia publica no Brasil", in Revista do Servico Publico, Ano 47, Vol. 120, N 1, jan-abr, pp 41-66.

Haggard, S. and Kaufman, R.R. (1995), "The Challenges of Consolidation", in Diamond, L. and Plattner, M.F. Economic Reform and Democracy, Baltimore: John Hopkins University Press.

Hagopian, F. (1996), Traditional Politics and Regime Change in Brazil, New York, Cambridge University Press.

Heredia, B. (2002), "La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90", Documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del BID.

Heredia, B. (2001), "La economía política de la reforma de sistemas de personal público en América Latina: Un marco de análisis", Documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del BID.

Heredia, B.y Ben Ross Schneider, "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries", in Schneider and Heredia(eds.), Reinventing Leviathan: The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries, E.U., North-South Center Press, forthcoming.

Hirschman, A.O. (1971), A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America, New Haven.

Kahler, M. (1990), Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment. in Nelson, J.M. (ed) Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World. Princeton: Princeton University Press.

Kingdon, J.W. (1984), Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston, Little Brown.

Lima Jr., O.B. de (1998), "As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos", in Revista do Serviço Público, Vol. 49, N 2.

Linz, J (1970), "An authoritarian regime: Spain", in Allardt, E. and Rokkan, S. Mass Politics: Studies in Political Sociology, New York, Free Press.

Marcelino, G. (1987), Evolução do Estado e Reforma Administrativa, Brasília, Funcep.

Marcelino, G. (1989), "Administração Pública Brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras", in Revista do Serviço Público, Vol. 117, N 2 Set-Dez.

MARE (1995), White Paper: Reform of the State Apparatus, Brasília, MARE.

Martins, L. (1995), Reforma da Administração Pública e Cultura Política, ENAP, Brasília.

Mattos, A.M. (1949), O DASP visto por um técnico da administração norte-americana, Revista do Serviço Público. Ano XII, Vol IV, N 1.

Maxfield, S. and Schneider, B.R (ed) (1997), Business and the State in Developing Countries, London, Conerll University Press.

Medeiros, J. (1970), "A Dinâmica da Reforma Administrativa", in Revista do Serviço Público. Vol. ?, pp 43-56

Melo, M. A. (1998), "When institutions matter: the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil", in Schneider, B.R and Heredia, B. (forthcoming) The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002), Boletim Estatístico 75, Brasília, MPOG.

Naim, Moises. (1995), "Latin America: The Second Stage of Reform", in Diamond, L. and Plattner, M.F. Economic Reform and Democracy, Baltimore: John Hopkins University Press.

Nunes, E.de O. and Geddes, B. (1987), "Dilemmas of State-led Modernization in Brazil", in Wirth, J.D., Nunes, E.deO., and Bogenschild, T.E. State and Society: Continuity and Change, London, Westview Press.

Oliveira, J.B.de (1984), Desburocratização e Burocracia, Papirus, Campinas.

Pierson, P.D. and Weaver, R.K. (1993), "Imposing losses in Pension Policy", in Weaver, R.K. and Rockman Do institutions matter?, Washington DC, Brookings.

Piquet Carneiro, J.G. (1988), A revitalizacao do setor publico, mimeo.

Piquet Carneiro, J.G. (1991), As reformas da Administracao Federal nos Governos Collor e Sarney, mimeo.

Piquet Carneiro, J.G. (1990), "Limites e perspectivas da reforma do Estado", in Reis Velloso, J.P. dos Brasil em Mudanca, Rio de Janeiro, Jose Olympio.

Santos, L.A.dos (1997), Reforma Administrativa no Contexto da Democracia, Brasilia, DIAP/ANFIP.

Schmitter, P.C. (1971), Interest Conflict and Political Change in Brazil, Stanford, Stanford University Press.

Schneider, B.R. (1995), "A conexao carreira: uma analise comparativa de preferencias e insulamento burocratico", in Revista do Servico Publico, Vol. 119, N 1, Jan-Abr pp. 9-44.

Schneider, B.R. (1987), "Framing the State: Economic Policy and Political Representation in Post-Authoritarian Brazil", in Wirth, J.D., Nunes, E.deO., and Bogenschild, T.E. State and Society: Continuity and Change, London, Westview Press

Schneider, B.R. and Maxfield, S. (1997), "Business, the State, and Economic Performance in Developing Countries", in Maxfield, S. and Schneider, B.R. (ed) Business and the State in Developing Countries, London, Conerll University Press.

Schneider, R. (1971), The Political System of Brazil, New York, Columbia University Press.

Skidmore, T.E. (1988), The Politics of Military Rule in Brazil: 1964-1985, Oxford, Oxford University Press.

Stepan, A. (1971), The military in Politics: Changing Patterns in Brazil, Princeton, Princeton University Press.

Wahrlich, B. (1993), "Programmes of Administrative Reform and Modernization: The Brazilian Experience", in Arora, R.K. (ed) Politics and Administration in Changing Societies, New Delhi, Associated Publishing House.

Weaver and Rockman (eds) (1993), Do institutions matter?, Washington DC, Brookings.

Weyland, K. (1998), "From Leviathan to Gulliver? The Decline of the Developmental State in Brasil", in Governance, Vol. 11, N 1, January, pp51-75.

World Bank (1997), The State in the Modern World, Washington, World Bank.

World Bank (2000), Brazil Selected Issues in Social Protection, Washington, World Bank.