

CAPÍTULO 16 ELIMINACIÓN DE PRIVILEGIOS Y REDUCCIÓN DE COSTOS

En el diagnóstico de la administración pública brasileña realizado en el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* y ampliado en el Capítulo 9 de este libro, estaba claro que, no obstante haber sido la crisis del Estado y de su burocracia una de las causas de la restauración del régimen democrático en el Brasil, a partir de la transición tuvo lugar un retroceso burocrático acompañado, de manera contradictoria, con la creación de una serie de privilegios para los funcionarios públicos, que se inscribieron en la Constitución de 1988 y principalmente en la ley que estableció el Régimen Jurídico Único. En este capítulo describiré cómo muchos de estos privilegios fueron eliminados. Simultáneamente, el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado realizaba una amplia auditoría en la planilla de pagos del Gobierno Federal, señalando así una serie importante de beneficios indebidos. El resultado de estas dos medidas fue una disminución sustancial de los costos de personal. La segunda sección del capítulo consistirá en una descripción de estos ahorros.¹⁷²

172. Para escribir las secciones siguientes de este capítulo, conté con la colaboración de Ethel Airtón Capuano, Nelson Marconi, Germínio Zanardo y Luiz Carlos de Almeida Capella.

REDUCCIÓN DE COSTOS Y AUDITORÍA DE LA PLANILLA

Para la reducción de costos de personal, una medida decisiva fue la severa auditoría de la planilla de pagos de los servidores civiles del Poder Ejecutivo, que el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado llevó a cabo a través del SIAPE –Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos–. El SIAPE es un sistema descentralizado: las informaciones sobre los funcionarios, muchas de las cuales aluden al pago, son introducidas por las coordinaciones de personal de los ministerios, órganos vinculados y delegaciones en los estados. Ésta es la única manera razonable de ejecutar una planilla de pagos de más de 1.100.000 recibos, referidos a un número equivalente de funcionarios activos e inactivos, y pensionistas. Obviamente, si no hubiese una cuidadosa revisión y una todavía más cuidadosa auditoría de la planilla, acompañada de la introducción de “filtros” que automáticamente realicen los controles necesarios, tendríamos una cantidad de pagos indebidos.

A comienzos del gobierno de Fernando Henrique, cuando las partidas para el personal seguían creciendo en función de los aumentos de salarios concedidos por el gobierno de Itamar Franco, el área económica del gobierno alertó sobre la crisis fiscal que volvía a manifestarse. Cupo entonces a la Secretaría de Recursos Humanos del MARE tomar una serie de medidas de contención de dichas partidas para el personal. La principal directiva en esta área de control de gastos fue la adopción de la política de planilla única para todos los organismos del Poder Ejecutivo Federal. La primera medida en este sentido fue la integración de las 24 unidades federales (de un total de 52), que todavía no tenían su planilla controlada por el SIAPE.¹⁷³ Seguidamente, para atender parcial o totalmente sus gastos de personal, 17 empresas públicas y sociedades de economía mixta dependientes de dotaciones del presupuesto de la Unión fueron integradas al SIAPE. La recuperación, en términos de ahorro de la planilla de personal, con la integración de las universidades al SIAPE fue expresiva. Se comprobó después del primer mes en que sus planillas de pago fueron procesadas en el sistema oficial, una reducción de más de R\$40 millones en los traspasos financieros del Tesoro Nacional a título de “partidas para el personal”, estimándose que en la actualidad, tal medida resultó en ahorros anuales del orden de los R\$500 millones. En la situación anterior,

173. En dos intentos anteriores, la antigua Secretaría de Administración Federal de la Presidencia de la República –SAF/PR– había fallado en el propósito de integrar estas Instituciones Federales de Enseñanza al SIAPE, quedando así “por fuera” de los controles normativos del órgano central del personal civil.

antes de la integración al SIAPE, las universidades federales utilizaban dotaciones específicas de personal para atender otros gastos. Al término del proceso de integración, sólo dejaron de ser controlados por el MARE los gastos de personal de los funcionarios en ejercicio en el exterior, y los referentes a la planilla del personal de inteligencia y de los militares.

En este interín, comenzaron a llegar al MARE denuncias de fraudes, omisiones y errores en la planilla de pago, en la presentación de los informes de auditorías ejecutadas en años anteriores por técnicos de la propia Secretaría de Recursos Humanos y por los órganos de control interno (CISSETs). En estos documentos se señalaban, con frecuencia, distintos casos en que las interpretaciones casuísticas de la legislación de personal, generaban gastos excesivos en la planilla de pago de los organismos. Muchas de estas irregularidades eran ampliamente conocidas por los anteriores directivos del órgano central del Sistema Integrado del Personal Civil –SIPEC– y de la comunidad de recursos humanos con sede en Brasilia. Los casos más evidentes de ilícitos administrativos auditados en el período 1995-97 pueden clasificarse en: (a) extensión administrativa de beneficios a categorías de funcionarios no previstas en la ley original de creación; (b) creación de beneficios personales por la vía administrativa, sin amparo legal; (c) creación de efecto-cascada en gratificaciones concedidas por decisiones judiciales; (d) concesión de bienios y trienios sin el correspondiente tiempo de servicio; (e) ingreso de funcionarios sin concurso público después de la Constitución de 1988; (f) efectivación de proveedores de servicios como funcionarios públicos después de la Constitución de 1988; (g) creación de funciones y gratificaciones sin amparo legal; e (i): reintegración de “celetistas” como estatutarios sin amparo legal.

La explicación de esta situación es que, en el período de 1985 a 1994, la política de recursos humanos priorizaba la descentralización de la gestión, sin preocuparse por establecer controles eficaces. Los organismos de la administración indirecta defendían este *laissez faire* que, evidentemente, les aseguraba –aunque muchas veces en forma ilícita– libertad de acción; en cuanto a los órganos de control, y de manera decisiva en lo que respecta al área económica del gobierno, jamás fueron favorables a este tipo de descentralización. El problema es que la planilla de pago de los funcionarios públicos en el Brasil, constituye una especie de “caja de resonancia” de la política, que asume funciones ajenas a la administración, desde el empleo por el empleo –que es una preocupación social intensamente presente en tiempo de crisis fiscal– hasta cuestiones de autonomía de políticas salariales y el ejercicio del corporativismo, del clientelismo y del paternalismo. Esta “crisis de (falta) de controles” en realidad, comenzó inmediatamente después de la apertura política de 1984, y culminó tras la promulgación de la Constitución de 1988. Habiendo el nuevo gobierno democrático asumido compromisos muy difusos, típicos de una coalición de sustentación política, al hacerse cargo del poder

se vio de inmediato sometido a presiones insoportables en el sentido de la ampliación de los gastos públicos, situación que creaba un conflicto distributivo insoluble, en la medida en que las demandas eran infinitas y los recursos públicos eran escasos. En la tesis de muchos economistas, tales presiones contribuyeron con el recrudescimiento de la inflación hacia fines de la década del ochenta.

Las irregularidades que acabo de describir se encuentran, de alguna manera, vinculadas con la relativa descentralización de la planilla de pago del Gobierno Federal. No pueden, por lo tanto, ser atribuidas a la descentralización, y sí a la dificultad para hacer valer las leyes. En el Brasil, como ya hemos aludido, es frecuente el caso de leyes que se transforman en letra muerta, sea porque no son realistas, sea porque los beneficiados por la nueva ley son menos numerosos que los perjudicados o controlados por la misma, sea porque ella no fue complementada con reglamentos e instrumentos eficaces de control. En el caso específico de la legislación que ampara la remuneración de los funcionarios públicos federales, lo que se ha comprobado son abusos de toda clase, interpretaciones casuísticas, cuando no burlas y fraudes, que tienen su origen en dos causas inmediatas. En primer lugar, en la excesiva vulnerabilidad de los directivos de recursos humanos a las presiones clientelistas, principalmente por el hecho de que los cargos de dirección en esta área son de libre nominación y remoción por decisiones *interna corporis* en los ministerios; y por otra parte, en el desconocimiento del ordenamiento jurídico que constituye el correlato de la interacción administración-funcionarios (para una perfecta gestión del área de personal, en el aspecto jurídico-legal, sería necesario que los directivos y técnicos involucrados tuviesen conocimientos básicos de derecho constitucional, derecho administrativo, derecho del trabajo, derecho civil, derecho procesal civil, derecho penal, y derecho presupuestario y financiero, además de conocer la legislación complementaria y ordinaria correspondiente).

De este modo, los directivos de recursos humanos se ven muchas veces llevados a cometer actos ilícitos o a adoptar "interpretaciones alternativas" de un mismo documento legal.¹⁷⁴ Se suma a esto el hecho de que son raros los equipos que muestran una capacitación técnica adecuada para la comprensión de la maraña legislativa. Finalmente, existen casos de burla y fraude premeditados, que han gozado del beneficio de la impunidad, inclusive habiendo evidencias de dolo.

174. Es algo común encontrarse, principalmente en órganos de la administración indirecta, con varias interpretaciones diferentes para un mismo artículo de la ley, de un decreto, etc. En el caso de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior -IFES-, había situaciones en las que un mismo dispositivo legal era aplicado con interpretaciones diferentes en cada una de las unidades auditadas.

En los estados y municipios la situación no escapa a la regla, siendo común la comprobación de que las auditorías de la planilla de pago de sus funcionarios revelen los mismos tipos de irregularidades observadas en el SIAPE. Es de interés mencionar la existencia de una estadística infalible: todas las planillas de pago auditadas en los estados y municipios han revelado un índice de pagos irregulares, en términos financieros, del orden del 5% aproximadamente, del monto global de los gastos de personal. Esto corresponde a gastos públicos anuales en el país equivalentes al 0,5% del PBI, es decir US\$ 3,8 millardos, ejecutados sin el conocimiento y la autorización de los parlamentarios, y muchos veces de los propios gobernantes.

En estos últimos tres años, el trabajo de la Secretaría de Recursos Humanos para enfrentar estos problemas fue inmenso. Fue un trabajo de unificación de la planilla de pagos, de auditoría, y de uso de los recursos de las tecnologías de información para desarrollar filtros de control. La informática, en particular, ha ofrecido soluciones satisfactorias para el problema, automatizando la mayoría de los controles esenciales en áreas que antes no tenían ningún tipo de control eficaz. En el Gobierno Federal, en el curso de los últimos diez años se fortalecieron los controles financieros y de la planilla de pago, gracias a la automatización de procesos y a la "esclavización" de los sistemas a las normas jurídicas vigentes. Esto quiere decir que los sistemas informatizados deben traer, incluidos en el *software*, los controles de acceso, filtros, bloqueos y parámetros de cálculo de pagos, con miras al control *ex ante* de los datos administrativos. El camino de los controles automatizados, sin embargo, no se recorre de un día para otro. En la esfera federal, el concepto de control informatizado de las acciones de los agentes públicos se inauguró hace diez años, con la implantación del Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAFI–, siguiéndole el Sistema Integrado de Datos Presupuestarios –SIDOR–, y tres años después el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos –SIAPE–. El SIAFI y el SIAPE son productos del Servicio Federal de Procesamiento de Datos –SERPRO–. Actualmente, otros sistemas están incorporando el abordaje *slave-system*, donde los controles normativos son insertados en el *software*.

Hasta el inicio del actual gobierno, el SIAPE era una planilla en la que el 60% de los pagos eran insertados en las fichas financieras de los funcionarios públicos, sin ningún tipo de filtro lógico para verificar la legalidad y la exactitud de los valores, situación caótica que era siempre blanco de críticas de los órganos de control, en la medida en que a ello obedecían los errores, los fraudes, las burlas y los excesos administrativos. En 1996 se concluyó la primera fase de implantación de los filtros de control de pagos, cuando el SIAPE propició un ahorro del orden de R\$1 millardo en la planilla de pago de los funcionarios, sin cambiar ni siquiera un párrafo de la ley –este ahorro derivó únicamente de la correcta contabilización de

los gastos de personal y de la suspensión de innumerables pagos que venían siendo concedidos por diversos organismos sin el debido amparo legal-. Los gastos de personal de la Unión, en aquel año, inicialmente previstos como de R\$42 millardos, terminaron siendo aproximadamente de R\$40,9 millardos, vale repetirlo, gracias al potencial de la informática en tanto instrumento de control preventivo de operaciones.

Además, como medida de organización ante las instancias de control, se adoptó un esquema de trabajo entre la STH/MARE y las unidades de administración de recursos de los más de doscientos organismos integrantes del SIAPE, donde varias operaciones de actualización de datos permanecieron descentralizadas, pero las operaciones de actualización de las tablas esenciales y la manipulación de dispositivos de control sistémico de pagos fueron fuertemente centralizadas mediante oficio del MARE. El efecto indeseable de esta medida fue, obviamente, la reacción violenta de los funcionarios públicos afectados por las medidas de control, muchas veces en connivencia corporativa con directivos de los organismos descentralizados en la estructura administrativa. Sólo en los primeros tres meses siguientes a la implantación de los nuevos dispositivos de control en el SIAPE, el titular del Departamento de Sistemas y Control de Catastro y Pagos de la Secretaría de Recursos Humanos enfrentó innumerables cuestionamientos en razón de lo que era percibido por los funcionarios como "abuso de poder". Las acciones del MARE se dieron, en la mayoría de los casos, en el sentido de suspender pagos ilícitos. Fue una situación corriente que los directivos argumentasen acerca de los pagos que venían efectuando con base en dictámenes jurídicos de imparcialidad discutible, o en sentencias judiciales que la Unión muchas veces perdía debido a la deficiencia del personal de la nueva Advocacia Geral da União, creada por la Constitución de 1988, que relevó al Ministerio Público en esta tarea.

Tabla 16.1: Variación del Gasto de Personal Civil del Ejecutivo - 1997/1995

Año	Planilla nominal	Planilla real
1995	20,227	24,982
1996	20,824	23,072
1997	22,566	23,153
Variación Total	2,339	-1,829

1. Valores en R\$ millardos de dic./97 - corregidos por el IGP-DI-FGV.

2. Datos del SIAPE.

Tabla 16.2: Explicación de la variación (R\$ millardos - valores reales)

Factores	97 (-) 95
Ahorro MARE	-1,037
Sentencias judiciales	1,692
Otros costos	1,781
Ahorro de no indexación	-4,229
Residuo no explicado	-0,036
Ahorro líquido	-1,829

1. Los valores positivos corresponden a aumento de gastos y valores negativos a reducción de gastos.
2. Valores en R\$ millardos de dic./97 - corregidos por el IGP-DI-FGV
3. Datos del SIAPE

El resultado de las medidas tomadas por la Secretaría de Recursos Humanos en términos de moralización de la planilla de pagos y de ahorro de gastos de personal fue impresionante. La Tabla 16.1 muestra la variación del gasto de personal real del Poder Ejecutivo entre 1997 y 1995. La reducción fue de R\$ 1,829 millardos, correspondiente a 7,3% del valor inicial. La Tabla 16.2 explica la variación. El principal factor que propició el ahorro fue la decisión de no indexar los salarios de los funcionarios: dada la inflación ocurrida en el período, se estimó este ahorro, en términos reales, como del orden de R\$ 4,229 millardos. El otro rubro de ahorro importante fue proporcionado por el programa de auditoría de personal y la inclusión de organismos en el SIAPE, y representó R\$1,037 millardos. El ahorro total sería de R\$ 5,266 millardos. Por su parte, costos adicionales, principalmente las sentencias judiciales, por valor de R\$ 1,692 millardos y otros costos administrativos provocados por los aumentos concedidos a las carreras del Estado, por los nuevos concursos (ambos contribuyendo con el mejoramiento de la gestión de los recursos humanos), por la elevación del techo y por el crecimiento vegetativo, por valor de R\$ 1,781 millardos, redujeron el ahorro a R\$ 1,829 millardos, quedando una reducción de gastos de R\$ 36 millones como residuo no explicado.

En la reducción de costos no aparecen las reducciones cuyos efectos se harían sentir a mediano plazo. Este es el caso de la eliminación de privilegios. Y ciertos casos, como fue el Programa de Dimisiones Voluntarias implican, en un primer momento, un costo adicional de indemnización. Este programa, que logró que aproximadamente 8.500 funcionarios presentaran su renuncia, se llevó a cabo hacia fines de 1996 y comienzos de 1997. El número relativamente pequeño de funcionarios que decidió salir se debió, por una parte, al hecho de que no hubiese ninguna presión del gobierno sobre ellos, y por otra parte, al hecho de que los

salarios que recibirían en el sector privado serían probablemente menores, dado el diferencial existente en la actualidad.

En la Reforma Gerencial, la preocupación por los costos es esencial. Un administrador que no se preocupa por reducir costos no es un administrador, ni tiene noción de lo que es gerenciar. Los ahorros alcanzados con auditorías, con la eliminación de privilegios y con la suspensión de la indexación salarial, son sólo un ejemplo de este tipo de preocupación. La necesidad de ajuste fiscal no puede, sin embargo, llevar a la decisión de no incurrir en costos necesarios, como son los resultantes de la política de concursos y de reajustes de las carreras del Estado. Paralelamente, debería ser posible evitar costos innecesarios derivados de deficiencias del sistema legal.¹⁷⁵

ELIMINACIÓN DE PRIVILEGIOS

Para lograr la reducción de los costos de personal, también fue necesario proceder a la eliminación de una serie de privilegios que habían sido creados principalmente en el ámbito de la ley del Régimen Jurídico Único. Se modificaron 59 de sus 253 artículos originales, y además, se modificaron otros 6 artículos y 13 líneas, incisos y párrafos.

Concebido en el contexto del retroceso constitucional verificado en 1988, el Régimen Jurídico Único poseía un acentuado carácter proteccionista, cuando no creaba directamente privilegios. Así, la estrategia emprendida para la reformulación del Régimen Jurídico Único procuró realizar ahorros en los gastos de personal, corregir las distorsiones y privilegios sin parangón en el mercado de trabajo privado, y apoyar la implementación del modelo de administración gerencial. Seguidamente, se presentan los principales cambios propuestos.

En relación con las vacaciones, se emprendieron dos cambios. Cuando el ocupante de un cargo en comisión de nivel jerárquico alto salía de vacaciones, se originaba una corriente de sustituciones ficticias y en cascada, que implicaba la posibilidad del pago por sustitución a todos los servidores. Esta posibilidad se

175. Según informó *O Estado de S. Paulo* (11.5.98) en relación con el informe del Banco Mundial (1997b) y de los levantamientos realizados por el propio periódico, el factor que más contribuyó con el ajuste fiscal en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso fue el control de la planilla de salarios. Este control, que no se limitó a la no concesión de reajustes a partir de 1996, sino que también comprendió la eliminación de una serie de privilegios, fue la "variable clave" en la búsqueda del equilibrio de las cuentas públicas.

eliminó, quedando el pago de sustitución restringido a un período que excedía al trigésimo día de sustitución ininterrumpida. Por otra parte, las vacaciones pueden ahora ser parceladas hasta en tres períodos.

En la jornada de trabajo del funcionario público, se eliminó el límite de sesenta minutos de atrasos, ausencias y salidas antes de tiempo, permitiéndose, no obstante, la compensación de horarios hasta el mes subsiguiente, con la anuencia del superior inmediato. El funcionario portador de alguna deficiencia, pasó a tener derecho a un horario especial, independientemente de toda compensación, evitándose las segregaciones y las jubilaciones precoces. Igualmente, le fue concedido el derecho a un horario especial al funcionario que tuviese un cónyuge, hijo o familiar dependiente, portador de una deficiencia física, exigiéndosele, no obstante, la compensación de horario.

Cuando un funcionario ocupante, por ejemplo, de dos cargos (siendo uno de carácter docente) pasaba a ejercer un cargo en comisión, la legislación obligaba a reconocer la separación de ambos cargos con remuneración. Vale decir, la administración pagaba y el funcionario no trabajaba. Y lo más grave aún: a veces contrataba otro profesor para sustituir al funcionario separado. Esta distorsión fue corregida.

La licencia premio –tres meses de remuneración sin trabajar– que le era conferida al funcionario cada 5 años ininterrumpidos de ejercicio efectivo, con la posibilidad de que se contabilizase el doble para la jubilación en caso de no haber sido usufrutuada, fue convertida en licencia capacitación –hasta tres meses remunerados para que el funcionario se capacite–. Esta reformulación echó los cimientos para la adopción de una nueva Política Nacional de Capacitación de los funcionarios, cuyo lanzamiento estaba previsto para 1998. Todavía en relación con las licencias, se tomaron varias medidas en el sentido de limitar el beneficio a parientes de funcionarios separados por enfermedad. En esta materia existía una gran liberalidad. Se redujo también el plazo de la licencia para actividades políticas. Según datos recabados con el TSE, en las elecciones de 1994, tomando en consideración 24 de las 27 unidades de la Federación, más de 100 mil funcionarios públicos federales, estatales y municipales, fueron candidatos a cargos electivos. La licencia para cumplir con mandatos representativos en una confederación, federación, asociación de ámbito nacional, sindicato representativo de la categoría o entidad fiscalizadora de la profesión, siguió estando permitida, aunque sin remuneración, y se limitó el número de funcionarios con licencia de acuerdo con el tamaño de la entidad. Se estableció además que el período considerado como de ejercicio efectivo, en el caso del funcionario con licencia para tratamiento de su salud, es de veinticuatro meses acumulativos a lo largo del tiempo de servicio prestado a la Unión. Finalmente, se estableció que si el funcionario, en el período de un año, solicita más de treinta días de licencia, será sometido a una junta médica oficial.

Estas dos últimas medidas procuran reducir la tasa de ausentismo, frecuentemente disfrazada bajo la forma de licencia por razones de salud.

En el campo de las reposiciones al tesoro efectuadas por funcionarios que, por algún motivo, recibieron valores indebidos, existían numerosos abusos. Se establecieron reglas con el propósito de reducir el tiempo de reposición y tornar los dispositivos al respecto más precisos. En relación con el pago de ayuda para sufragar gastos, fue prohibido el doble pago, en todo momento, para la pareja de funcionarios que pasa a desempeñarse en una nueva sede. No era raro que ocurriese que uno de los dos cónyuges cambiase de sede, recibiese ayuda para sufragar gastos, y seguidamente el otro cónyuge solicitaba también el traslado para recibir la misma ayuda. El dispositivo que trata de viáticos fue modificado para evitar, por ejemplo, la duplicidad de gastos, restringiéndose su pago dentro de la misma región metropolitana.

Se introdujo la prohibición de cualquier incorporación a los salarios de la retribución debida al ejercicio de funciones de dirección, de jefatura o de asesoramiento. El gasto mensual, con la incorporación anual de décimos (en diez años de incorporación de todos los beneficios) era de R\$ 44 millones (24 millones para funcionarios activos y 20 millones para pasivos y pensionistas). Existían 200 mil fracciones de décimos incorporados, que se pagaban a funcionarios activos y 78 mil a pasivos y pensionistas. Existen en la estructura del Gobierno Federal 71.357 cargos y funciones pasibles de incorporación. Este beneficio seguía el concepto de que el funcionario debía ser remunerado por lo que fue en el pasado y no por lo que es en el presente. Un director de determinado departamento seguiría ganando por el resto de su vida como funcionario parte de la remuneración como director, aún cuando hubiese sido descendido a jefe de división, por ejemplo.

Anteriormente, en el caso hipotético de que una empresa privada hubiese transferido de localidad de trabajo a un empleado suyo, y siendo éste cónyuge o compañero de un funcionario o funcionaria pública, la legislación obligaba a la administración a conceder el traslado a su funcionario o funcionaria, muchas veces a organismos públicos en los cuales no existía compatibilidad entre las atribuciones del cargo y el servicio público allí prestado. No era raro que esos traslados se dieran para ciudades turísticas o litorales. En la ley se incluyó la condición restrictiva de que el cónyuge o compañero debía ser también funcionario público para que se hiciera efectivo el traslado.

En el ámbito del proceso administrativo disciplinario, se instituyó un trámite sumario para la liquidación de los casos de acumulaciones ilícitas de cargos, empleos o funciones, de abandono del cargo y de inasistencias habituales, preservando el principio de respuesta y de la amplia defensa del acusado, y posibilitando la acción dinámica del Estado en caso de irregularidades comprobadas.

Además de los cambios en los dispositivos de la Ley No. 8.112, de 1990, se adoptaron otras medidas con miras a producir los cinco efectos prácticos inmediatos

referidos inicialmente. Se eliminaron las gratificaciones por el ejercicio en determinadas zonas o locales.¹⁷⁶ La eliminación propuesta apuntó a evitar la concesión indiscriminada de gratificaciones por el ejercicio en localidades del interior, inhóspitas y de precarias condiciones de vida, ya sea por las distorsiones en cuanto a la interpretación de cuáles debían de ser esas condiciones, ya sea por los cambios operados en estas condiciones en el transcurso de los años, desde que fueran creadas en la década del setenta, cuando el país se encontraba en otro estadio de desarrollo. En el momento de la eliminación, aproximadamente 18% de la fuerza laboral estaba percibiendo una de estas tres gratificaciones. El auxilio alimentario se convirtió en dinero, generando ahorros inmediatos como consecuencia de la eliminación de los procedimientos burocráticos para la adquisición, almacenamiento, distribución y control requeridos. Se instauró la actualización catastral anual para jubilados y pensionistas, medida que redujo drásticamente la posibilidad de fraudes en la concesión y pagos de jubilaciones y pensiones.

Pero no sólo hubo cambios legales. También se procedió a la simple aplicación de la ley que no estaba siendo cumplida. Tal vez el caso más emblemático haya sido el de la jornada de trabajo. La ley exige que los funcionarios públicos federales trabajen ocho horas por día o cuarenta horas por semana. Determina excepciones para algunos casos especiales, para los cuales la jornada se reduce a seis o cuatro horas. Estas excepciones, sin embargo, habían sido generalizadas, de modo que todos los funcionarios federales estaban, en la práctica, obligados a trabajar sólo seis horas. Un decreto resolvió el asunto, estableciendo con claridad el horario de ocho horas, y exigiendo un registro electrónico del punto. Paralelamente, se flexibilizó el horario diario, permitiéndose que las cuarenta horas sean cumplidas de varias maneras, de acuerdo con los intereses del trabajo y del funcionario. En los dieciocho meses siguientes a la toma de esta medida, aproximadamente seis mil funcionarios dimitieron voluntariamente. Una gran parte de estas dimisiones probablemente se debió a la exigencia de las ocho horas y de la instalación de un reloj de registro.

176. Respectivamente previstas en el Decreto-ley No.1.341/74, en la Ley No. 8.861 del 26 de noviembre de 1980, y en el art. 17 de la Ley No. 8.270 del 17 de diciembre de 1991.