

REFORMA ADMINISTRATIVA FEDERAL BRASILEIRA: PASADO Y PRESENTE

BEATRIZ M. DE SOUSA WAHLICH

INTRODUCCION

En la administración brasileña se está llevando a cabo desde 1967 una reforma amplia y profunda, cuya iniciación estuvo precedida por detallado estudio de los esfuerzos reformistas realizados desde 1930 con el mismo propósito.

Una simple lectura de los dos decretos-ley que se refieren a la reforma —el Decreto-ley 200, del 25 de febrero de 1967, cuyo fin específico es la reforma administrativa, y el Decreto-ley 199, de la misma fecha, que expidió la Ley Orgánica del *Tribunal de Cuentas*— pone de manifiesto el cuidado por evitar, *a priori*, algunas de las principales dificultades con las que se enfrentaron las reformas anteriores. Así, la reforma administrativa de 1967 fue precedida de la reforma constitucional, lo que hizo posible su aprobación bajo la forma de decreto-ley, por tanto, los debates sobre la materia se limitaron a la órbita del poder ejecutivo, y el nuevo texto constitucional incluyó una referencia expresa a que la actuación del Tribunal de Cuentas se circunscribía al control externo de la administración, en el cual cabía su propio control interno. Por otro lado, la reforma que se desprendía del Decreto-ley 200, si bien se acerca a la teoría administrativa que consagra *principios de administración*, su preocupación doctrinaria es de menor importancia que la de otros proyectos anteriores y prefiere un enfoque más pragmático.¹

En el presente artículo se pretende analizar, aunque sea sumariamente, las principales reformas efectuadas antes de 1967, así como algunas tentativas reformistas que no llegaron a transformarse en ley; en ambos casos se procura identificar las características dominantes.

Se llega hasta la reforma de 1967 y en seguida a los trabajos realizados para su implantación en estos últimos seis años, ya que se observan dos fases distintas, dos maneras de abordar el problema. Al final se presentan algunas conclusiones sobre el significado de esos movimientos y las perspectivas que se abren para el desenvolvimiento eficaz de la reforma administrativa que actualmente se lleva a cabo.

REFORMA ADMINISTRATIVA DE LAS DECADAS DE 1930 Y 1940

Generalmente se acepta que desde la década de 1930 hasta mediados de la de 1940 se inicia en la administración federal el ciclo de las reformas deliberadas.

La característica reformista más señalada de ese período fue el énfasis que se puso en la reforma de los medios (actividades de administración general) más que en la de los propios fines (actividades sustantivas). Es también digna de señalarse, la declarada observancia, por parte de los líderes reformistas, de la teoría administrativa que consagra la existencia de "principios de administración".

Se trataba, así de una reforma que adoptaba como modelo lo que prescribía la teoría administrativa que estaba en boga en los países más desarrollados. Era, en suma, una "reforma modernizadora", inspirada en las mejores fuentes disponibles en la época, o sea en el modelo *Taylorista-Fayoliano-Weberiano*.

En ese período, el DASP (Departamento Administrativo de Servicio Público) fue el líder indiscutible de la reforma y en gran parte su ejecutor.²

Las principales áreas objeto de la reforma fueron:

La administración de personal (que tenía como piedra angular de la reforma el sistema del mérito);

La administración de material (en particular su sistematización e inventario);

El presupuesto y la administración presupuestaria (con una introducción sobre el presupuesto como un plan de la administración) y

La revisión de estructuras y la racionalización de métodos.

La reforma administrativa de personal³ fue la contribución más significativa de la época. Sus características específicas se pueden resumir así:⁴

Igualdad de oportunidades para ingresar en el servicio público (sistema de mérito);

Enfasis en los aspectos éticos y jurídicos de las cuestiones de personal (eliminación de los privilegios y de la despersonalización);

Planes generales y uniformes de clasificación de cargos y fijación de salarios (empadronamiento clasificado y salarial);

Autoritarismo acentuado (con rigidez progresiva y centralización del control);

Falta de percepción de las disfuncionalidades que tienen lugar como consecuencia de las características anteriormente mencionadas; y

Globalismo en la concepción de la reforma así como en su ejecución.

En su conjunto esas características acabaron dando a la reforma el aspecto de un *sistema cerrado*.⁵ Cuando, a fines de 1945,⁶ faltó al proceso reformista el respaldo del régimen autoritario en que fuera concebido e implantado, el sistema entró en proceso de *entropía*,⁷ del cual jamás se recuperó totalmente.

Asimismo, el saldo de la reforma de las décadas de 1930 a 1940 es claramente positivo. Basta señalar los siguientes aspectos:

Difusión de ideas modernizadoras de administración, entre las cuales cabe destacar la introducción de la *noción de eficiencia*, la preocupación por el *sistema de mérito* para ingresar al servicio público y la concepción del presupuesto como *plan de trabajo*;

Institucionalización del *entrenamiento y perfeccionamiento* de los funcionarios públicos;

Divulgación de la *teoría administrativa* originada en los países más adelantados del mundo occidental (principalmente los Estados Unidos, Inglaterra y Francia);

Contribución decisiva al reconocimiento de las ciencias administrativas hasta entonces mero apéndice del derecho administrativo;

Creación de un pequeño grupo de especialistas en administra-

ción, que se diseminaron en una serie de órganos de administración pública, inclusive internacionales, en los que se convirtieron en elementos de relevo; y

Creación de un ambiente que propiciaría el surgimiento de la FGV, institución eminentemente modernizadora.

Además de lo dicho, la revisión de estructuras, efectuada en ese periodo, hizo posible la creación del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, desprendido del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio y la creación del Ministerio de Educación y Salud, desligado del Ministerio de Justicia y Asuntos Internos. Se iniciaba, así, el proceso de subdivisión de las funciones de administración federal entre ministerios lo más unifuncionales posible. Este proceso llevaría treinta años para lograr la situación consagrada en el Decreto-ley 200 (16 ministerios en 1967, en contraste con siete ministerios en 1930).

EL REINICIO DE LOS ESFUERZOS REFORMISTAS DE 1952

En 1952, por designación del presidente Vargas, un grupo de sus asesores directos elaboraron un amplio proyecto de reforma administrativa, cuyas directrices fundamentales eran las siguientes:

Centralización de la orientación superior en el Presidente de la República;

Descentralización de la gestión en todos los niveles con fortalecimiento del primer nivel de gestión —los ministros de Estado, a los cuales estarían subordinadas o vinculadas todas las unidades administrativas ejecutivas;

Planeamiento y coordinación (organización de los instrumentos adecuados al ejercicio de esas funciones por el Presidente de la República y por los ministros de Estado);

Reforma de base de administración federal (reagrupamiento de las actividades ministeriales en 16 en vez de diez ministerios. Otros seis órganos darían asistencia directa al Presidente de la República. Todos los órganos autónomos estarían vinculados a ministerios, de acuerdo con los *principios de la homogeneidad y del alcance del control*); y

La introducción de modificaciones simplificadoras y moderni-

zadoras en el funcionamiento (normas y métodos), en especial en la administración financiera, contable y presupuestaria.

Según el proyecto, la administración federal tendría la siguiente estructura:

ORGANOS ASESORES Y SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Secretaría de la Presidencia de la República
Consejo de Planeamiento y Coordinación (innovación)
Consejo de Seguridad Nacional
Consejo Nacional de Economía (órgano constitucional)
Estado Mayor de las Fuerzas Armadas EMFA
DASP

MINISTERIOS

Aeronáutica
Agricultura y Ganadería
Comunicaciones (desprendido del Ministerio de Caminos y Obras Públicas)
Educación y Cultura (desprendido del Ministerio de Educación y Salud)
Hacienda
Guerra
Industria y Comercio (desprendido del Ministerio del Trabajo, Industria y Comercio)
Interior (desprendido del Ministerio de Justicia)
Justicia, Seguridad y Asuntos Políticos
Marina
Minas y Energía (desprendido del Ministerio de Agricultura y que engloba otros órganos internos)
Previsión Social (desprendido del Ministerio del Trabajo, Industria y Comercio)
Relaciones Exteriores
Salud Pública
Trabajo
Transportes (desprendido del Ministerio de Caminos y Obras Públicas)

Con respecto a las innovaciones y a su funcionamiento, la exposición de motivos que acompaña al proyecto incluye observaciones sumamente interesantes que vale la pena citar textualmente, pues llevó quince años incorporar su idea central a la ley:

“El famoso Código de Contabilidad y su Reglamento, con más de treinta años, continúan normando la vida administrativa brasileña en sus menores detalles. La rígida ejecución de sus estatutos y la interpretación restrictiva que le fueron dando millares de celosos burócratas, en las tres últimas décadas, hicieron de las disposiciones del Código y de su Reglamento más un instrumento de tortura que un mecanismo de control de actos administrativos...”

“El esquema de reforma administrativa, respetando los dispositivos constitucionales (que algunos, por qué no decirlo, contribuyen a la rigidez de la maquinaria burocrática), inaugura un sistema general de rápido funcionamiento de la administración a través de una radical transformación del sistema de distribución y redistribución de los fondos públicos...”

“...La Constitución exige el registro previo de los contratos que, de cualquier modo, interesen a los ingresos y a los egresos de la Unión...”

“Dispone también la Constitución que los demás actos de la administración (además de los contratos) en los que resulte obligación para el Tesoro Nacional están sujetos a registro del Tribunal, conforme lo establece la ley. Y la legislación actual establece que el registro será previo, salvo cuando el registro ‘a posteriori’ esté expresamente consignado por ley. *Invirtiendo completamente el sistema vigente*, con el fin de acelerar el funcionamiento de la administración, el proyecto de reforma dispone que la regla será ‘a posteriori’, haciendo el registro previo sólo en los casos en que la ley expresamente lo determine.”⁸

Deseoso de evitar mayores demoras en el Congreso Nacional, el presidente Vargas solicitó a los partidos políticos que examinaran el proyecto y se manifestaran al respecto, antes de su presentación formal al Congreso.

La Comisión Interpartidaria constituida por ese fin atendió la convocatoria presidencial, estudió el proyecto (examinando inclusive las opiniones del PSD, Partido Social Democrático; de la UDN, Unión Democrática Nacional; del PTB, Partido Laborista Brasileño; del PSP, Partido Social Progresista; del PST, Partido Social Laborista y del PSB, Partido Socialista Brasileño) y presentó sus conclusiones en vista de lo cual el Presidente de la República ordenó la elaboración de un

sustituto que difería del proyecto original en los siguientes puntos principales:

Creación del Consejo de Planeamiento y Coordinación, a lo cual se opuso la Comisión Interpartidaria en vista de la existencia del Consejo Nacional de Economía. Para la Comisión Interpartidaria el "planeamiento" sería una actividad ejercida únicamente en la órbita económica, para lo que ya era suficiente, en su entender, la acción de aquel Consejo;

Creación de los ministerios de Comunicaciones y de los Transportes, que no se concretaría, manteniendo el entonces existente Ministerio de Vías y Obras Públicas;

Creación del Ministerio del Interior, que continuaría integrado al Ministerio de Justicia.

El proyecto sustituto anulaba así, justamente la idea más innovadora del proyecto, esto es, la de la institucionalización del planeamiento, pues no sería viable el ejercicio de esa función por el Consejo Nacional de Economía, que era un órgano consultivo tanto del poder ejecutivo cuanto del poder legislativo.⁹

El proyecto sustituto entró en el Consejo en 1953, tomando el número 3463/53.¹⁰ Fue distribuido para su examen a una Comisión especial y a las cinco comisiones permanentes que, por otra parte, no llegaron a emitir opinión al respecto.

Al asumir el gobierno en 1954, el presidente Café Filho dio su apoyo al proyecto. En 1956 el presidente Kubitschek procedió de la misma manera.

Procurando volver al asunto, el diputado Gustavo Capanema presentó, en 1956, un sustituto del proyecto 3563/53, en el que se trataba exclusivamente de la estructura administrativa. Los otros aspectos (normas y métodos de trabajo) pasaron a constituir otro proyecto, del cual fue designado relator el diputado Afonso Arinos.

Ninguno de estos proyectos llegó a prevalecer, pero las ideas centrales del proyecto de los asesores del presidente Vargas fueron retomadas después en el propio gobierno de Kubitschek, reapareciendo bajo diversas formas en los principales proyectos de reforma administrativa elaborados desde entonces y que finalmente desembocaron en el proyecto aprobado en 1967 y que actualmente se implanta.

CREACION Y ACTUACION DE LA CEPA A PARTIR DE 1956

Aparentemente desesperanzado de que el congreso llegase a abordar efectivamente el tema, el presidente Kubitschek decidió crear, para que lo asesorara en la reforma administrativa, una comisión de alto nivel, la CEPA, Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos.¹¹

La CEPA trabajó durante todo el quinquenio de Kubitschek; presentó al presidente dos estudios y elaboró y presentó seis proyectos principales y diversos proyectos subsidiarios, además de varios proyectos de decreto y de ley destinados a complementar la reforma contenida en los proyectos principales.

Los estudios se referían:

Al descongestionamiento de la Presidencia de la República y
A la constitución del Ministerio de las Fuerzas Armadas.

Los proyectos principales de la CEPA fueron los siguientes:

Reglamento de la Secretaría de la Presidencia de la República.
Creación del Ministerio de Industria y Comercio.
Creación del Ministerio de Minas y Energía.
Creación del Ministerio del Interior, que se desprendió del Ministerio de Justicia y Asuntos Internos que reagrupaba otros órganos.
Creación de los ministerios de Transportes y de Comunicaciones, que se desprendieron del de Caminos y Obras Públicas.
Las normas para la elaboración, ejecución y control presupuestarios.

Estos estudios y proyectos se hicieron públicos a través de cuatro volúmenes:

Reorganización de la Presidencia de la República.
Creación de nuevos ministerios.
Normas para la elaboración, ejecución y control presupuestarios.
Informe final,¹² presentado el 31 de octubre de 1961, en consecuencia ya durante el gobierno del presidente João Goulart.
El informe final formulaba cuatro tipos de recomendaciones que pueden resumirse así:

Recomendaciones generales que abarcan:

- a) Descentralización de la ejecución y centralización de los controles;
- b) Establecimiento de la capacitación de funcionarios.
- c) Institucionalización del planeamiento, mediante el establecimiento de un sistema propio de órganos.
- d) Expansión del sistema de mérito.
- e) Profesionalización del servicio público.
- f) Desburocratización del servicio público.

Recomendaciones en cuanto a la estructura de la administración, que se refieren al desdoblamiento de ministerios (ya mencionados arriba, en la lista de “proyectos principales”).

Recomendaciones en cuanto al funcionamiento de la administración que abarcan:

- a) Simplificación del sistema de pagos a los servidores públicos (pagos a través de la red bancaria).
- b) Modernización del sistema fiscal.
- c) Compresión del proceso de registro, distribución y redistribución de créditos.
- d) Aceleración de los pagos autorizados.
- e) Descentralización de la ejecución presupuestaria.
- f) Simplificación de la elaboración, ejecución y control presupuestarios.
- g) Eliminación del sistema de remuneración privilegiada (participación en la recaudación y en las multas).
- h) Implantación del hábito de planear.
- i) Adopción del presupuesto funcional (en términos modernos, presupuesto-programa).

Recomendaciones en cuanto a la estructura y funcionamiento de la Presidencia de la República:

- a) Reorganización general de la Presidencia de la República (reestructuración interna y modernización de métodos y normas).
- b) Descongestionamiento de la Presidencia de la República, mediante la descentralización, en los ministerios y demás órganos, de una serie de atribuciones y contactos.

- c) Reorganización de la Secretaría de la Presidencia de la República.
- d) Fortalecimiento y rehabilitación del DASP.

Los trabajos de la CEPA no estuvieron destinados al archivo, como sucedió con el proyecto de la Comisión Interpartidaria de 1953. Así, en parte merecerán acogimiento las recomendaciones que se presentaron en relación a la estructura, ya que la Ley 3782, del 22 de julio de 1960, creó los ministerios de Minas y Energía y de Industria y Comercio. Años más tarde, se aprobaría también la idea del desdoblamiento del Ministerio de Caminos y Obras Públicas en Ministerio de Transportes y Ministerio de Comunicaciones.¹³

La mayoría de las demás recomendaciones que en esta ocasión no obtuvieron mayor atención de las autoridades superiores (y en las que reaparecieron varias de las proposiciones de los asesores del presidente Vargas, presentadas en 1952) resurgirían más tarde en otros proyectos y acabaron por incorporarse al texto de la ley.

Algunas de las recomendaciones de la CEPA, sin embargo, no tuvieron éxito: las que se referían a la expansión del sistema de mérito y al fortalecimiento del DASP. El sistema de mérito entró en decadencia y solamente ahora comienzan a surgir indicaciones más precisas de que el gobierno ha tomado nuevamente interés por el asunto.¹⁴ Por lo que se refiere al DASP, su papel quedó restringido a la administración de personal, con el Decreto-ley 200 de 1967.

CREACION DE LA COSB, EN 1956

En el gobierno de Kubitschek se tomó además otra medida con propósitos reformistas: la creación de la Comisión de Simplificación Burocrática COSB, junto a la DASP.¹⁵

A esta comisión le correspondía efectuar estudios sobre:

- Delegación de competencia.
- Estructuras y rutinas de los ministerios.
- Fijación de responsabilidades.
- Reagrupamiento de funciones.
- Supresión de órganos innecesarios.

La COSB no llegó a tener un impacto efectivo sobre la administración, en donde intentó funcionar operativamente.

ANTEPROYECTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1962, ELABORADO POR LA ASESORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

En el gobierno de João Goulart se retomaron los estudios administrativos de alto nivel con la creación del cargo de Ministro Extraordinario para la reforma administrativa, para el cual fue nombrado el diputado almirante Amaral Peixoto.

No obstante, antes de abordar el trabajo respectivo, se debe mencionar un proyecto elaborado en el mismo gobierno y antes de la instalación de la Comisión Amaral Peixoto (como llegó a ser conocido el grupo que trabajó bajo la dirección del mencionado Ministro Extraordinario), por la Asesoría General de la República.

Ese proyecto, presentado al presidente del Consejo de Ministros por la Asesoría, fue hecho público en el Diario Oficial por el mencionado presidente para “conocimiento de los órganos del Poder Ejecutivo”¹⁶.

Al presentarlo a la consideración superior, la Asesoría General de la República informaba que había considerado

... como referencia las investigaciones efectuadas por la comisión que trabajó, en 1951, en los proyectos de las reformas de que se trata. La mayoría de las conclusiones a que llegó esa comisión se adoptaron en este trabajo, con las necesarias adaptaciones a la época actual.

El anteproyecto se refería tanto a la estructura de la administración como a las normas generales para su funcionamiento (administración presupuestaria, financiera y contable; administración de material y administración de personal).

Según este proyecto, los órganos directamente subordinados al Presidente de la República y al Consejo de Ministros serían los siguientes:

Secretaría de la Presidencia de la República y del Consejo de Ministros.

Asesoría General de la República.

Consejo de Seguridad Nacional.

Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA).

Consejo Nacional de Economía.

Departamento Administrativo de Personal Civil (DASP).

Los ministerios, en número de 17, también subordinados tanto al Presidente de la República como al Consejo de Ministros, se desdoblarian así:

Ministerio de Desarrollo y Planeamiento, que comprendía inclusive a la SUDENE y a otros órganos regionales, hoy bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior.

Ministerio de Abastecimiento
Ministerio de Aeronáutica
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Ministerio de Comunicaciones
Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura
Ministerio de Hacienda
Ministerio de Guerra
Ministerio de Industria y Comercio
Ministerio de Seguridad Pública y Asuntos Políticos
Ministerio de Marina
Ministerio de Minas y Energía
Ministerio de Prevención y Asistencia Social
Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Salud Pública
Ministerio del Trabajo
Ministerio de Transportes

Este proyecto, que no llegó a realizarse, merece mención no sólo porque creaba el super ministerio de Desarrollo y Planeamiento (combinación de los actuales ministerios de Planeamiento y Coordinación General y del Interior), sino porque subordinaba simultáneamente todos los ministerios al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, evidenciando una vez más la forma anómala que adquiriera el régimen parlamentario que por breve tiempo rigió en el país.

LA COMISION AMARAL PEIXOTO Y SU PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO FEDERAL

El propósito de la reforma de los servicios públicos federales, objeto de los trabajos de la Comisión Amaral Peixoto fue definido en el decreto¹⁷ que especificaba también las atribuciones del Ministro Extra-

ordinario para la Reforma Administrativa (Diputado Almirante Amaral Peixoto).

De este modo, la reforma intentaba crear o perfeccionar los instrumentos de investigación, previsión, planeamiento, dirección, ejecución, coordinación y control de que carecía el Poder Ejecutivo para transformarse en propulsor del desarrollo nacional. Para ese fin, el Ministro Extraordinario para la Reforma Administrativa, promovería el examen, entre otros, de los proyectos de reforma administrativa en trámite en el Congreso Nacional a partir de 1953 así como los trabajos de la CEPA, el proyecto de la Asesoría General de la República y el Plan Trienal publicado recientemente.

Al iniciarse los trabajos, el Ministro Extraordinario promovió para la reforma administrativa la elaboración y publicación del *Plan de Ejecución de la Reforma*,¹⁸ que contenía las siguientes directrices generales:

Departamentalización (agrupamiento de las atribuciones de los ministerios y, dentro de éstos, en grandes unidades, dejando las divisiones secundarias y terciarias para regulación por el Poder Ejecutivo)

Cautela en la creación de órganos, sobre todo de órganos que acarreassen creación de puestos

Descentralización de la ejecución

Centralización del control

Definición sólo de los lineamientos generales de los órganos reformados, dejando los pormenores para la legislación subordinada

Esfuerzo de armonización del *principio de alcance del control con el de homogeneidades*

Preferencia por la decisión unipersonal sobre la decisión colegiada

Resistencia a la extensión del régimen autárquico

Simplicidad

Investigación, planeamiento y control

Con esas directrices, la Comisión no sólo adoptaba determinada teoría, sino que tomaba la iniciativa de divulgarla.

La Comisión abordó, a través de Grupos de Trabajo, los siguientes aspectos de la reforma administrativa:

Organización de la Presidencia de la República

Organización del Ministerio de Hacienda

Organización del Ministerio de Industria y Comercio

Organización del Ministerio de Justicia y Asuntos Internos, abor-

dando incluso, a propuesta de la CEPA, el desdoblamiento del Ministerio en dos (Justicia e Interior)

Organización del Ministerio de Trabajo y Prevención Social, inclusive la sugerión de su desdoblamiento en dos (Trabajo y Previsión Social)

Organización del Ministerio de Caminos y Obras Públicas, inclusive la conveniencia de su desdoblamiento en Ministerio de Transportes y Ministerio de Comunicaciones

Organización del Ministerio de Agricultura

Organización del Ministerio de Educación y Cultura

Organización del Ministerio de Salud

Organización del Distrito Federal (Brasilia)

Normas presupuestarias y financieras

Normas para la implantación e institucionalización del planeamiento

Normas para la preservación y revigorización del sistema de mérito

Normas y métodos de trabajo para la administración federal en general

Revisión de la política salarial

Reorganización del sistema de material

La Comisión contó además con asesores especiales para asuntos militares.

Al concluir sus trabajos, la Comisión presentó no uno, sino cuatro proyectos distintos: el principal, de reforma administrativa propiamente dicha,¹⁹ abordaba todos los aspectos mencionados arriba, con excepción de los asuntos de personal y material, que serían objeto de otros dos proyectos, enviados separadamente al Congreso²⁰ y de un cuarto proyecto referente a la organización del Distrito Federal.²¹

El proyecto de reforma administrativa se llamaba “Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Administrativo Federal”, con 622 artículos agrupados en cuatro partes (la última de las cuales era “Disposiciones finales”).

Las tres primeras abarcaban los siguientes temas:

Disposiciones preliminares, en la que se definía y conceptuaba a los órganos integrantes del “sistema administrativo federal” que comprendía “los servicios dependientes” (sujetos a la dirección del Presidente de la República o de los ministros de Estado), los “servicios

autónomos" (autarquías, sociedades de economía mixta y empresas públicas), la administración del Distrito Federal y de los territorios federales.

Disposiciones funcionales, en las que se trataba de las atribuciones de los principales jefes ejecutivos (Presidente de la República, ministros de Estado, vice-ministros, —puesto nuevo—, Prefecto del Distrito Federal y gobernadores de los territorios. Facilitaba la delegación de competencia el *establecimiento y adopción del planeamiento como técnica administrativa de aceleración deliberada del progreso social, cultural, científico y tecnológico y del desarrollo económico del país*).

Disposiciones orgánicas, núcleo del proyecto (del artículo tercero al 531), que tratan de la organización administrativa propiamente dicha.

LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ESTARÍA CONSTITUIDA DE:

Organos de administración general

Asesorías ejecutivas:

Gabinete Civil, Gabinete Militar, DASP y Secretaría General de Planeamiento (innovación).

Asesoramiento:

Consejo de Planeamiento (innovación, inspirada en el proyecto de 1952).

Organos de administración específica:

Asesorías ejecutivas:

Consejo de Seguridad Nacional
EMFA

La Secretaría General de Planeamiento asistiría al Presidente de la República y al Consejo de Planeamiento en la elaboración de los planes de gobierno y en los controles de ejecución de éstos. El Consejo de Planeamiento, órgano principal del sistema federal de planeamiento, tenía como finalidad seleccionar los objetivos a largo plazo, aprobar y revisar los planes generales y parciales de gobierno y acom-

pañar y controlar la ejecución respectiva. El Consejo comprendería el Plenario y la Secretaría General de Planeamiento. Estaría presidido por el Presidente de la República e integrado por los ministros de Estado, Secretario General de Planeamiento, Secretario del Consejo de Seguridad Nacional, Jefe del EMFA, Presidente del Banco de Brasil y Presidente del Banco Central cuando éste fuese creado.

A la Secretaría General de Planeamiento le correspondería también coordinar y elaborar el presupuesto y vigilar su ejecución. Así, además de institucionalizar el planeamiento, *el proyecto integraba en un nuevo órgano la función presupuestaria*, que era atribución del DASP.

Los ministerios, en número de 16, serían los siguientes:

Asuntos políticos:

Ministerio de Justicia
Ministerio de Relaciones Exteriores

Asuntos de Defensa Nacional:

Ministerio de Marina
Ministerio de Guerra
Ministerio de Aeronáutica

Asuntos Sociales:

Ministerio de Educación y Cultura
Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Ministerio de Salud
Ministerio de Ciencia y Tecnología (innovación)

Asuntos Económicos:

Ministerio de Hacienda
Ministerio de Agricultura
Ministerio de Transportes (previsto desde 1952)
Ministerio de Comunicaciones (previsto desde 1952)
Ministerio de Industria y Comercio
Ministerio de Minas y Energía
Ministerio del Interior (previsto desde 1952)

La organización de los ministerios obedecía a los principios expresados en el proyecto (artículos 77 a 99). Cada ministerio estaría dividido en primer lugar en secretarías o superintendencias; éstas en departamentos o institutos; éstos en divisiones; éstas en secciones y, finalmente, éstas en sectores.

El proyecto especificaba, hasta el nivel de departamento o instituto, las atribuciones de cada unidad. Por debajo del referido nivel, correspondería al Presidente de la República asignar los respectivos reglamentos de acuerdo con los límites fijados en el proyecto.

Así, la organización ministerial desciende hasta la organización secundaria, a pesar de que en su Plan de Ejecución de la Reforma, la Comisión Amaral Peixoto tiene previsto que el proyecto trataría sólo del agrupamiento de las atribuciones de los ministerios en grandes unidades, quedando las divisiones secundarias y terciarias para reglamentación del Poder Ejecutivo.

El proyecto trataba extensamente (del artículo 573 al artículo 594) de normas financieras, simplificando y racionalizando una serie de actividades.

La exposición de motivos con que se envió el proyecto a la Presidencia de la República destaca que su elaboración obedece a *doce principios*, a saber:

- Fijación de responsabilidades
- Descongestionamiento de las jefaturas superiores
- Sistematización
- Control
- Racionalidad
- Planeamiento y presupuesto
- Integración
- Intelectualización del proceso de decisión
- Coordinación
- Homogeneidad
- Alcance del control
- Descentralización

Con estos *principios*, continuaba la comisión fiel a la idea de explicitar la teoría administrativa en la que se apoyaba y que se encuentra efectivamente reflejada en su trabajo.

El proyecto incorporaba varias de las ideas reformistas preconizadas desde 1952, y les daba una cuidadosa sistematización. Pecaba así, por exceso, al detallar por ejemplo la estructura ministerial hasta

su segundo nivel (departamentos o institutos), dándole al documento una extensión inusitada (622 artículos).

Tomando en cuenta que no se consiguió que el Congreso aprobara proyectos mucho menos complejos y extensos, como el de 1953, parecía *a priori* que no era viable lograr el consenso general del Poder Legislativo sobre el Proyecto de Reforma Administrativa de la Comisión Amaral Peixoto o, por lo menos, el acuerdo suficiente para su aprobación sin mayores desfiguraciones.

Sucedío que no fueron convertidos en ley ni ese ni otros tres proyectos resultado del trabajo de la comisión. Pero no por ello constituyeron un esfuerzo inútil y sí un sustancioso estudio, retomado luego por otros reformistas ya en el primer gobierno de la Revolución (1964).

No obstante, antes de tratar el proyecto que debió transformarse en el Decreto-ley 200, de 1967, se debe destacar una reforma senatorial de extrema importancia: la del Ministerio de Hacienda, iniciada a fines de 1962 y principios de 1963 y concluida en 1966.

LA REFORMA AL MINISTERIO DE HACIENDA (1962-1966) Y SU SIGNIFICACION

Las principales áreas, objeto de la reforma fueron las siguientes:

Integración del sistema tributario nacional

Reforma del sistema tributario nacional

Reestructuración del Ministerio de Hacienda

Modernización de los métodos y normas de trabajos, con el empleo, aún en gran escala, de la automatización en el procesamiento de datos fiscales.

Descentralización de los pagos a través de la red bancaria del país

Recaudación de los impuestos por la misma red

Creación del catastro de contribuyentes (personas jurídicas).

Para la ejecución de la reforma, el Ministerio de Hacienda contrató a la Fundación Getulio Vargas, conforme a un contrato de prestación de servicios celebrado en diciembre de 1962 (ratificado en marzo de 1963 y registrado por el Tribunal de Cuentas el 14 de mayo de 1963).

El trabajo fue ejecutado a lo largo de 38 meses durante los cuales fue concebida, formulada y en gran parte implantada la reforma.

Desde la celebración del contrato en 1962 hasta la conclusión de los trabajos, fueron nada menos que cinco los ministros de Hacienda con los cuales colaboró la Fundación Getulio Vargas para la consecución de los fines de la reforma.

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA REFORMA DEL MINISTERIO DE HACIENDA (1962-1966)²²

En resumen, la reforma arrojó los siguientes resultados:

Introducción de una nueva sistemática para el sistema tributario nacional (enmienda constitucional número 18, de 1965 y Ley número 5172, del 25 de octubre de 1966). El sistema tributario nacional pasó a estar constituido de impuestos clasificados por tipo de incidencia y ya no por gobiernos tributarios. En el nuevo esquema los impuestos se agruparon en cuatro grandes categorías, con base en los siguientes factores: el comercio exterior, el patrimonio y la renta, la producción y la circulación de mercancías y las operaciones relativas a combustibles, lubricantes, energía eléctrica y minerales del país.

De una manera general pasaron a predominar los impuestos nacionales, esto es, los impuestos que aún cuando se cobran en una esfera de gobierno, tienen su producto transferido a otra, o dividido entre varias otras.

Además de los impuestos, la Unión, los Estados y los Municipios pueden cobrar tasas y contribuciones adicionales en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Racionalización y modernización de los métodos y normas de trabajo ligados al sistema tributario federal, incluyendo la introducción de la automatización.

Creación del Servicio Federal de Procesamiento de Datos (SERPRO).

Creación del Catastro General de Contribuyentes (personas jurídicas).

Institucionalización del entrenamiento para el personal del Ministerio de Hacienda (creación del CETREMFA).

Modificación de la mentalidad del contribuyente, a través de la modernización de los métodos de fijación y recaudación de impuestos.

Unicamente la estructura interna propuesta para el Ministerio de Hacienda no llegó a ser aceptada, teniendo en cuenta el Decreto-ley 200 de 1967 y en especial el Decreto 63 659 del 20 de noviembre de 1968, que creó la Secretaría de Ingreso Federal y el Decreto 67 875,

del 18 de diciembre de 1970 que organizó la Secretaría General del Ministerio de Hacienda.

De esta reforma se puede decir que transformó al Ministerio de Hacienda para que participara de la *moderna tecnología administrativa, tributaria y fiscal*. Su impacto —que incluso inspiró la reforma de la Constitución de la República que consagra la nueva sistemática tributaria nacional, concebida por la reforma— tuvo efecto hasta en la mentalidad del ciudadano brasileño quien, habituado tradicionalmente a considerar normal que el contribuyente defraude al fisco, es llevado cada vez más a prestar informes fidedignos al Tesoro Nacional. Y en verdad que ello es en gran parte resultado de la propia modernización introducida, que hace muy difícil que se mantenga la impunidad fiscal que anteriormente prevalecía, pero se debe también a la mayor justicia fiscal, que ha hecho posible la reforma tributaria y la creciente conciencia del aumento de la eficacia en la aplicación del gasto público, obra de toda la administración federal y para la cual mucho ha contribuido, obviamente, la reforma al Ministerio de Hacienda mencionada anteriormente.

LA ELABORACION DEL DECRETO-LEY 200, DEL 25 DE FEBRERO DE 1967²³

El gobierno de Castello Branco encontró ya en el Congreso los proyectos de la Comisión Amaral Peixoto. Como tenía ideas propias sobre la reforma administrativa, promovió entendimientos con el presidente y el relator de la comisión especial interesada en el asunto (diputados Gustavo Capanema y Amaral Peixoto, respectivamente), habiendo resuelto que el asunto volvería a la órbita del Poder Ejecutivo para su reexamen.

De ello resultó la creación de la COMESTRA, Comisión Especial de Estudios de Reforma Administrativa, por el decreto 54 401, del 9 de octubre de 1964, bajo la presidencia del Ministro Extraordinario para el Planeamiento y Coordinación Económica.

La COMESTRA tenía como finalidad examinar los proyectos ya elaborados y la preparación de otros considerados esenciales para la obtención de un mayor rendimiento y productividad en la administración federal. Se componía de doce miembros, ocho civiles y cuatro militares (de éstos, uno pertenecía al EMFA y tres representaban a los ministerios militares). Uno de los miembros civiles fue designado secretario ejecutivo.

La COMESTRA fue instalada el 12 de noviembre de 1964, cuando fueron leídas las directrices sugeridas por el Ministro de Planeamiento, las cuales, en resumen, prescribían:

La necesidad de un proyecto restringido a un núcleo central de principios, normas y autorizaciones de naturaleza esencialmente legislativa en los cuales el Poder Ejecutivo buscaría apoyo para expedir decretos y reglamentos necesarios para su implementación.

Que la reforma administrativa es un proceso amplio que ha de ser realizado por etapas.

Que la simple alteración de la estructura administrativa federal no operará por sí sola, la reforma que es necesariamente un proceso dinámico; y que

Es imperioso que el programa gubernamental adopte el presupuesto programa y la programación financiera de egresos.

El Ministro de Planeamiento sugirió también que se suprimieran los controles meramente formales, que se creara un medio efectivo de control de los gastos públicos y de las responsabilidades de sus agentes, la institución de un sistema de vigilancia de la ejecución de los programas de trabajo, la expedición de normas financieras que se ajusten a los objetivos previstos, el incentivo a la comunicación administrativa y, finalmente, la valorización de la función pública, con la dignificación y profesionalización del funcionario, la observancia del sistema de mérito y la remuneración satisfactoria.

De esta manera, a semejanza de la Comisión Amaral Peixoto, los reformadores de la COMESTRA partieron de una determinada doctrina, definida expresamente por el Ministro de Planeamiento. No obstante, a diferencia de aquella Comisión, el proyecto de la COMESTRA, de acuerdo con esa doctrina, se desarrollaría de modo sucinto para no despertar en el Congreso controversias interminables sobre una materia que podría quedar perfectamente dentro de la jurisdicción del Ejecutivo.

La COMESTRA realizó 36 reuniones plenarias y concluyó finalmente sus trabajos el 5 de julio de 1965, cuando entregó su propuesta (4a. minuta) del "Anteproyecto de Ley de Reforma Administrativa" al Ministro de Planeamiento. De esa minuta se originó la número cinco, que fue distribuida a todos los miembros. Cesó así la actuación de la COMESTRA, pasando a actuar como una asesoría del propio Ministro de Planeamiento ASESTRA.

A partir de entonces, hasta su transformación en los Decretos-Ley

199 y 200 (Ley orgánica del Tribunal de Cuentas y Ley de Reforma Administrativa) se efectuaron tres revisiones más en el proyecto, a nivel ministerial y ya con la orientación directa del Presidente de la República.

Las principales dificultades a las que se enfrentaron los autores del Decreto-ley 200, en esta última fase fueron por un lado, la formalización de la transferencia al Ministerio de Planeamiento de la elaboración del presupuesto, así como la vigilancia de su ejecución —funciones que desde su creación, correspondían legalmente a la DASP— pero que de hecho ya estaban, en el gobierno de Castello Branco, bajo la supervisión del Ministro Extraordinario para el Planeamiento. Por otra parte, la Comisión Amaral Peixoto, en su proyecto de 1963, ya integraba el presupuesto en el órgano central de planeamiento.

Por otro lado, fue difícil consagrar en la reforma de 67, la limitación de la acción del Tribunal de Cuentas al control externo de la administración, quedando el control interno de ésta a su propia responsabilidad. Esta dificultad sólo pudo resolverse con la consagración de esa división de trabajo en la nueva Constitución de 1967.

Se verificó así, como sucediera con la reforma del Ministerio de Hacienda, que muchos de los obstáculos para la Reforma Administrativa con los que se enfrentaron todos los planeadores desde 1952, sólo desaparecerían con la alteración de la propia Constitución del país, quince años más tarde.

De la misma manera, con la reforma constitucional y la posibilidad de una amplia acción reformista por parte del Poder Ejecutivo después de haber decretado la reforma administrativa, cuyas líneas generales estaban contenidas en el proyecto elaborado bajo el gobierno de Castello Branco, éste prefirió expedir por decreto-ley la reforma, en vez de someterla al Congreso como se pretendió inicialmente. Se encontraba hacia el final de su gobierno y probablemente no quiso correr el riesgo de que su proyecto sufriera deformaciones en los debates legislativos. La experiencia anterior no era muy alentadora, ni los debates y divergencias que tuvieron lugar en la propia administración durante la elaboración del proyecto, hacían suponer que tuviera un tránsito tranquilo y pacífico en el Congreso.

Si el gobierno de Castello Branco no hubiera actuado de esta manera, tal vez ahora todavía no habría sido aprobada la reforma, o tal vez su orientación hubiera sido otra.

SINTESIS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA CONTENIDA EN EL DECRETO-LEY 200, DEL 25 DE FEBRERO DE 1967

Los 215 artículos del Decreto-ley 200, están agrupados en catorce títulos. El título II trata de los "Principios fundamentales de la reforma": planeamiento, ordenación, descentralización, delegación de competencia y control.

El propio texto de la ley expresa esos principios de la siguiente manera:

Planeamiento: la acción gubernamental obedecerá al planeamiento que tienda a promover el desarrollo económico-social del país y la seguridad nacional, orientándose según planes y programas (plan general de gobierno, programas generales, sectoriales y regionales plurianuales; presupuesto-programa anual y programación financiera de egresos).

Coordinación: las actividades de la administración federal, especialmente la ejecución de los planes y programas será objeto de coordinación permanente en todos los niveles.

Descentralización: la ejecución de las actividades de la administración federal deberá ser ampliamente descentralizada en tres planos principales: dentro de la propia administración federal, distinguiendo el nivel de dirección del de ejecución; de la administración federal de las unidades federadas, en la medida en que estén debidamente aparejadas y mediante convenio; de la administración federal para la órbita privada, mediante contrato o concesiones.

Delegación de competencia: la delegación de competencia será utilizada como instrumento de descentralización administrativa con el objeto de asegurar una mayor rapidez y objetividad en las decisiones, situándolas en las proximidades de los conjuntos, personas o problemas que hay que atender.

Control: el control de las actividades de la administración federal deberá ejercerse en todos los niveles y en todos los órganos, comprendiendo particularmente el control, por la jefatura competente, de la ejecución de los programas y la observancia de las normas que gobiernan la actividad específica del órgano controlado; el control por los órganos propios de cada sistema, la observancia de las normas generales que regulan el ejercicio de las actividades auxiliares; el control de la aplicación del dinero público y la guarda de los bienes de la Unión por los órganos propios del sistema de contabilidad y auditoría.

El trabajo administrativo se racionalizará mediante la simplificación de procesos y la supresión de controles puramente formales o cuyo costo sea claramente superior al riesgo.

TITULO I *De la administración federal*, en el que se expresa que es el Poder Ejecutivo, ejercido por el Presidente de la República y auxiliado por los ministros de Estado el que, respetando la competencia constitucional del Congreso, regulará la estructuración de las contribuciones y el funcionamiento de los órganos de la administración federal.

TITULO III *De la supervisión ministerial*, a la cual se encuentran sujetos, directa o indirectamente, todos los órganos de la administración pública (salvo los de la propia Presidencia de la República). El ministro de Estado respectivo es responsable ante el Presidente de la República, de la supervisión de los órganos de su cartera. Esa supervisión se ejerce con el apoyo de los órganos centrales a saber:

- a) Organos centrales de planeamiento, coordinación y control financiero (Secretaría General de cada Ministerio e Inspectoría General de Finanzas del mismo Ministerio)
- b) Organos centrales de dirección superior (que ejecutan las actividades específicas y auxiliares, organizadas preferentemente con base departamental).

Además de estos órganos centrales, habrá en cada ministerio civil un Gabinete del Ministro, un consultor jurídico (excepto en el Ministerio de Hacienda, en donde esa función la ejerce el Procurador General de Hacienda Nacional) y una División de Seguridad e Información.

La supervisión ministerial sobre la administración indirecta se define de manera que asegure la consecución eficiente de los fines de cada una de las entidades que la componen, en armonía con la política y la programación gubernamentales, respetando la autonomía administrativa, operacional y financiera de cada una de las referidas entidades. En la ley se enumeran también las principales medidas tendientes a asegurar la eficacia de esa supervisión.

TITULO V *Los sistemas de actividades auxiliares* (personal, presupuesto, estadística, administración financiera, contabilidad y auditoría y servicios generales). Los servicios a los que se refieren estas actividades se organizarán bajo la forma de sistema, con una orientación normativa a la supervisión técnica y a la fiscalización específica del órgano central del sistema.

En virtud de ese dispositivo, el órgano central del sistema de per-

sonal es el DASP; a el sistema de presupuesto (o mejor, de planeamiento y presupuesto), la Secretaría General del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General; del sistema de estadística, el IBGE del Sistema de Administración Financiera, Contabilidad y Auditoría, la Inspectoría General de Finanzas del Ministerio de Hacienda.

TITULO VII *De la Presidencia de la República*, constituida por el Gabinete Civil y por el Gabinete Militar y teniendo como órganos de asesoría inmediata al Presidente de la República el Consejo de Seguridad Nacional, el Servicio Nacional de Informaciones, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, el DASP, la Asesoría General de la República y el alto mando de las Fuerzas Armadas.

TITULO VIII *De los ministerios y sus áreas respectivas de competencia*. Los ministerios son 16, a saber:

Sector Político	Ministerio de Justicia y Ministerio de Relaciones Exteriores
Sector Económico	Ministerio de Hacienda Ministerio de Transportes Ministerio de Agricultura Ministerio de Industria y Comercio Ministerio de Minas y Energía y Ministerio del Interior
Sector Social	Ministerio de Educación y Cultura Ministerio de Trabajo y Previsión Social Ministerio de Salud, y Ministerio de Comunicaciones
Sector Militar ²⁴	Ministerio del Ejército Ministerio de Marina Ministerio de Aeronáutica

El Presidente podrá designar a los Ministros que se encarguen de la misión coordinadora de asuntos afines o interdependientes. Si no hay una designación específica, esa misión corresponde al Ministro de Planeamiento y Coordinación General.

Podrá haber hasta cuatro ministros extraordinarios, para el desempeño de cargos temporales importantes (la figura del Ministro Extraordinario había surgido con la adopción del régimen parlamentario,

en 1961, quedando incorporada al régimen presidencialista cuando éste fue reestablecido en 1963).

El decreto-ley relaciona los asuntos que constituyen el área de competencia de cada Ministerio, dejando su organización interna al Poder Ejecutivo.

Título VIII *De la Seguridad Nacional*

Título IX *De las Fuerzas Armadas*

Título X *De las formas de Administración Financiera y de Contabilidad*, que incluyen la profunda y modernizadora modificación de la situación anterior, complementando la reforma ya iniciada con las Normas Generales de Derecho Financiero consagradas por la ley número 4 320, del 17 de marzo de 1964.

Nazaré Días comenta al respecto:

...el objetivo renovador de la Ley 4 320 que incluye reglas maduradas en tantos años de torturas a la sombra del Código de Contabilidad y de su Reglamento". Agrega el autor que la reglamentación de esa Ley "corregiría la obstinada tradición de insistir en dar sentido de código a la organización de la contabilidad pública y al sistema de administración financiera del Servicio Público Federal"... que se constituye "esencialmente de normas técnicas, se apoya en el plan de cuentas, opera según las instrucciones consagradas en los manuales de servicio..." todo dentro de los "principios fundamentales y las reglas básicas del sistema definidos en la Ley".²⁵

Título XI *De las Disposiciones referentes al personal civil* (donde también se refiere al DASP y pone énfasis en el asesoramiento superior de la administración civil. El DASP, manteniendo sus siglas, pasa a llamarse Departamento Administrativo de Personal Civil, dedicado exclusivamente a la Administración de Personal).

Título XII *De las Normas relativas a las licitaciones para compras, obras, servicios y enajenaciones.*

Título XIII *De la Reforma Administrativa*, que deberá ser profunda, para ajustarse a las disposiciones del decreto-ley y deberá realizarse por etapas. Su orientación, coordinación y supervisión corresponde al Ministerio de Planeamiento y Coordinación General, pudiendo entretanto, atribuirse al Ministerio Extraordinario de la Reforma Administrativa. En cualquiera de las hipótesis, deberá contar con la estrecha cooperación del DASP. Para la implantación de la Reforma Administrativa se podrán ajustar estudios y trabajos técnicos que serán realizados por personas físicas o jurídicas.

Título XIV *De las medidas especiales de coordinación* (referentes a ciencia y tecnología, a política nacional de salud o abastecimiento nacional, a la integración de los transportes y las comunicaciones).

IMPLANTACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1967

IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA CONTENIDA EN EL DECRETO-LEY 200 (PRIMERA FASE, 1967-1969)

En los primeros años de la implantación del Decreto-ley 200, se notó la existencia sucesiva de dos enfoques distintos, el primero corresponde al gobierno de Costa e Silva y el segundo al gobierno de Médici.

En la primera fase (1967-1969) la reforma administrativa estaba apoyada en tres puntos principales: ERA, CERAF y coordinadores de la reforma administrativa.

La Oficina de la Reforma Administrativa ERA fue creada por el decreto 61 383, del 19 de septiembre de 1963 con el objeto de orientar y coordinar la implantación de la reforma, así como ofrecer asistencia técnica a los ministerios y demás órganos de la administración federal. Con la expedición del decreto número 63 500/68, se le asignó la función de Secretaría Ejecutiva de la CERAF creada entonces.

La Comisión Central de la Reforma Administrativa Federal CERAF fue creada por el decreto antes mencionado para coordinar y vigilar los trabajos de la Reforma. Estaría presidida por el Ministro de Planeamiento e integrada por los "Coordinadores de la Reforma" de cada Ministerio.

El coordinador de la reforma administrativa, esta función la instituía el mismo decreto, su titular debía acelerar en cada Ministerio la ejecución de la Reforma Administrativa. Sería designado por el ministro de Estado, con el régimen de tiempo completo y dedicación exclusiva, correspondiéndole coordinar a los agentes de la reforma administrativa en su ministerio. Juntos, los coordinadores, constituirían la CERAF.

Esta fase de la implantación de la reforma administrativa de 1967, se caracterizó principalmente, por un esfuerzo de descentralización de atribuciones y una racionalización de rutinas, que llegó a

denominarse "operación desemperramiento"; y además por la divulgación amplia de los objetivos de la reforma, inclusive a través del entrenamiento de "agentes de reforma", a través de cursos intensivos rápidos, incluyendo generalmente a funcionarios colocados en el rango de superiores de primera línea (primer escalón de jefatura, de abajo para arriba). Varios ministerios tuvieron también su estructura adaptada a los preceptos del Decreto-ley 200 en ese período.

Publicación interna²⁶ del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General de los resultados obtenidos, conforme se resume abajo:

Resultados generales obtenidos en el periodo (1967-1969)

Disminución del costo administrativo.

Institucionalización del sistema de planeamiento y presupuesto.

Establecimiento de nuevas estructuras para los ministerios y ajuste de las estructuras de varios órganos a sus objetivos.

Descentralización de la ejecución dentro de la administración federal.

Entrenamiento de agentes para la de Reforma Administrativa.

Establecimiento de mecanismos de planeamiento, programación y acción gubernamental.

Transferencia de tarifas con sentido local para los estados y municipios.

Datos estadísticos referentes a la descentralización de atribuciones

Número de delegaciones de competencia:	939
Número de atribuciones delegadas:	16 076

Datos estadísticos referentes a la racionalización de rutinas

Número de rutinas identificadas:	780
Número de rutinas levantadas	171
Número de rutinas simplificadas:	57

Datos estadísticos referentes a divisiones reorganizadas

Número de divisiones reorganizadas	260
Número de reglamentos revisados:	166

Datos estadísticos sobre el entrenamiento de agentes para la reforma administrativa

Fueron entrenados 27 528 agentes para la reforma administrativa en 22 estados de la Federación, territorios y en el Distrito Federal. Se realizaron además simposio sobre la reforma administrativa y la descentralización regional en 13 capitales de estados, que congregaron a 5 233 participantes hasta el nivel de jefe de sección. Este entrenamiento fue instituido formalmente por el Decreto número 64 781 del 3 de julio de 1969, con el objeto de preparar a los agentes de la Reforma Administrativa y a las jefaturas en general con el fin de capacitarlos para comprender la Reforma y desarrollar actividades de organización y simplificación del trabajo.

En ese mismo período (1967-1969) se expedieron varios decretos que adaptaban la organización de los ministerios a los dispositivos del Decreto-ley 200.²⁷

**IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA CONTENIDA EN EL
DECRETO-LEY 200 (SEGUNDA FASE, 1970-1973)**

En 1970 y 1971 dos importantes documentos vinieron a dar una dimensión a los esfuerzos para la reforma administrativa: a fines de 1970 fueron aprobadas las "Metas y bases para la acción del Gobierno" (septiembre de 1970) y el 4 de noviembre de 1971 se promulgó la ley número 5 727 que aprobó el primer Plan Nacional de Desarrollo, para el periodo 1972-1974.

La publicación interna del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General²⁸ resume así la interpretación oficial de la nueva estrategia que caracteriza a la reforma administrativa a partir de 1971:

Papel de la reforma administrativa

Utilización de la reforma administrativa como *instrumento* para mejorar la ejecución del programa de gobierno, actuando principalmente junto a la secretarías generales de los ministerios, eliminándose los obstáculos institucionales para la implementación de los proyectos prioritarios (Metas y Bases para la Acción del Gobierno Parte I, Cap. VI, pág. 42).

Integración del planeamiento, presupuesto y reforma administrativa

Integración de las unidades de reforma administrativa de los diversos ministerios civiles en el sistema de planeamiento, presupuesto y reforma administrativa, de modo de orientar las actividades de esos órganos hacia la tarea principal de la eliminación de eventuales obstáculos para la ejecución de los proyectos prioritarios incluidos en las "Metas y bases para la acción del Gobierno".

La reforma administrativa deberá fundamentalmente constituirse como el *instrumento* de que dispondrán los ministerios *para la eliminación de obstáculos institucionales* de cualquier naturaleza, para la *ejecución eficaz de los proyectos prioritarios* incluidos en las "Metas y bases para la acción del Gobierno". Para ello, los respectivos órganos sectoriales pasarán a integrar el sistema de planeamiento, presupuesto y reforma administrativa, debiendo sus titulares estar directamente subordinados al Ministro o al Secretario General. (E. M. número 39, del 15 de junio de 1971, del MPCG, sobre prioridades para la reforma administrativa y la modernización de la administración federal por el Excmo. señor Presidente de la República el 2 de julio de 1971).

Asistencia técnica para la reforma administrativa

Para atender esas prioridades, cabe establecer las principales medidas que se tomarán, de manera articulada, entre el órgano central del sistema —la Oficina de Reforma Administrativa ORA del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General y los órganos sectoriales de los ministerios civiles, en coordinación con el DASP en los asuntos de su competencia. Es importante destacar que la *ORA celebró un convenio general de cooperación técnica con la Fundación Getulio Vargas FGV* que permitirá colocar *a disposición de los proyectos de interés de los diferentes ministerios* el apoyo técnico de aquella entidad. Al mismo tiempo, para la realización de estudios de mayor dimensión, están disponibles los recursos de la Financiadora de Estudios y Proyectos FINEP; y para la implantación de los proyectos de modernización técnica y administrativa están disponibles los recursos del Banco Nacional de Desarrollo Económico BNDE; (Anexo al E. M. número 39, del 15 de junio de 1971, del MPCG).

Selección, por los señores ministros de Estado, *de los órganos* de administración directa y de las entidades de administración indirecta que han de ser *restructurados con prioridad*. Para los estudios necesarios se utili-

zan ya, en los diferentes ministerios, tanto el convenio con la FGV como los fondos de la FINEP, con la posibilidad de hacer más intensa esta utilización. (Anexo al E. M. número 39, del 15 de junio de 1971, del MPCG).

Fortalecimiento del sistema de planeamiento, presupuesto y reforma administrativa

El objeto fundamental de la asistencia técnica es el desarrollo del sistema de planeamiento y de presupuesto en la integración del planeamiento administrativo o institucional, con el fin de asegurar las condiciones que hagan posible al propio ministerio, la sistemática y permanente mejoría en la formulación, en la ejecución y en la vigilancia de los programas, planes y proyectos a su cargo. (Cláusula modelo de los acuerdos de asistencia técnica elaborados por el MPCG).

La asistencia técnica objeto del acuerdo será presentada al ministerio *a través de su unidad de más alto nivel, responsable del sistema de planeamiento, presupuesto y reforma administrativa*, influyendo en el sentido de que esa unidad se capacite progresivamente para realizar estudios e investigaciones, planeamiento, implantación y vigilancia de programas y proyectos, sean de naturaleza finalística o institucional, para garantizar la continuidad y un grado satisfactorio de autosuficiencia del sistema de planeamiento, presupuesto y reforma administrativa del ministerio, después del término de este acuerdo de asistencia técnica. (Cláusula modelo de los acuerdos de asistencia técnica, elaborados por el MPCG).

Del análisis combinado del Decreto-ley 200 con los documentos oficiales transcritos arriba, se puede concluir que hay *cuatro criterios estratégicos* que rigen la segunda fase de implantación de la reforma (70-73):

Concepción sistemática (plan amplio e integrado de acción reformista y modernizadora, que consagra la interdependencia de las partes bajo coordinación central).

Ejecución gradual (ejecución del plan por etapas, en la medida de las prioridades establecidas, de los recursos financieros y del personal calificado disponible —a juicio predominantemente del MPCG. Este criterio hacía posible también enfrentarse paulatinamente a las resistencias y a los obstáculos a la reforma y evaluar los resultados obtenidos en una fase para corregir las anomalías y las disfuncionalidades ocurridas en la etapa ya terminada).

Selectivismo en la ejecución (definición de las prioridades teniendo en cuenta las necesidades más apremiantes de modernización procurando aprovechar bien los recursos escasos y por tanto llevar al máximo su utilización, a criterio principalmente, de los diversos ministerios.

Delegación en una institución privada idónea de trabajos de prestación de asistencia técnica para las divisiones que voluntariamente se ofrezcan como candidatos para la obtención de tal asistencia (esta candidadatura deberá ser aprobada previamente por el ministerio del sector respectivo y por el MPCG).

EL CONVENIO GENERAL MPCG-FGV

Para la ejecución del convenio general de cooperación técnica entre el MPCG y la FGV anteriormente mencionado y firmado el 8 de marzo de 1971 para regir durante tres años, fue instituida en la FGV la coordinación de asistencia técnica a la reforma administrativa CATRA bajo la jefatura de un coordinador, subordinado a la dirección, de la Escuela Brasileña de Administración Pública EBAP. A partir de junio de 1973, el propio director de la EBAP, asumió la función de coordinador.

Durante la vigencia del convenio general, correspondía al Ministerio de Planeamiento y Coordinación General MPCC dar directrices a la CATRA para la ejecución de los programas de asistencia técnica. A los diversos ministerios, de común acuerdo con el MPCG correspondía señalar *cómo* debería actuar la CATRA y a los diversos ministerios, con la autorización del MPCG, *dónde* actuaría la CATRA. O, si se prefiere, al MPCG estaba reservada la definición general de la estrategia reformista y a los otros ministerios la indicación de las prioridades sectoriales. La CATRA sería un órgano de asistencia en la formulación e implantación de la reforma en los órganos que solicitaren tal asistencia.

Esta división del trabajo parecía natural y lógica, pues delegaba al gobierno atribuciones indelegables en principio a una entidad privada, al mismo tiempo que transfería a ésta gran parte de la ejecución de los trabajos de la reforma dentro de los parámetros previamente trazados por el propio Gobierno. Pero se trataba de una división del trabajo que presuponía un grado inusitado de armonía en las concepciones y de aceptación de responsabilidades mutuas en el desempeño del trabajo, lo que a su vez exige coherencia y continuidad en la adopción y uso de los criterios estratégicos de la reforma, así como el

establecimiento y aplicación de patrones técnicos de vigilancia y evaluación de trabajos ejecutados, todo ello muy difícil de operacionalizar sistemáticamente.

Como el Ministerio de Planeamiento y Coordinación General no publicó ningún documento con los resultados obtenidos,²⁹ como además, la mayoría de los acuerdos celebrados por el referido ministerio con la Fundación Getulio Vargas que expiraban el 31 de julio de 1973 no fueron renovados, ni se establecieron nuevos acuerdos, es de suponer que se estaba elaborando otra manera de abordar la reforma administrativa, o que el asunto se estaba dejando abierto para que el nuevo gobierno, al instalarse en marzo de 1974, tuviera entera libertad para decidir en cuanto a la estrategia a seguir.

En la fase que terminó el 31 de julio de 1973, la CATRA recibió, a través del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General, solicitudes de asistencia técnica provenientes de todos los ministerios (con excepción de los de Comunicaciones, de Minas y Energía y del de Transportes) así como del Consejo Nacional de Investigación y del DASP. Para atender esas solicitudes se celebraron 27 acuerdos preliminares de prospección. Efectuadas las prospecciones, se celebraron 16 acuerdos de prestación de asistencia técnica; no llegaron más allá de los estudios preliminares 11 de aquellos pedidos iniciales. De los 16 acuerdos celebrados, 13 se cerraron el 31 de julio de 1973 y tres prosiguen en ejecución³⁰ bajo la coordinación directa del director de la EBAP.

En el sector educación se concluyeron programas referentes a la Biblioteca Nacional,³¹ a la Universidad Federal de Bahía³² y a la Universidad Federal de Viçosa.³³

En el sector agricultura se ejecutó un programa referente a la administración directa del Ministerio de Agricultura³⁴ y se efectuó un estudio de vinculación de las entidades de administración indirecta. Además, se ejecutó en ese sector un extenso programa para la SUDEPE, con una fase ya concluida³⁵ y otra todavía en ejecución (acuerdo prorrogado después del 31 de julio de 1973).

En el sector salud no llegó a celebrarse un convenio definitivo, y sólo hubo contactos preliminares.

En las actividades relacionadas con el desarrollo científico y tecnológico fueron concluidos programas con el CNPq³⁶ y con el Ministerio de Aeronáutica (*Centro Técnico Aéreo Espacial*).³⁷

Además de esos programas, vinculados con los sectores que constituyen las grandes prioridades del primer PND, la CATRA atendió

también a los siguientes ministerios mediante acuerdos (igualmente a solicitud de la división interesada con autorización del MPCG):

*Ministerio del Trabajo y Previsión Social*³⁸ en la órbita de este ministerio se ejecutó también un programa para la Legión Brasileña de Asistencia.

Ministerio de Justicia.³⁹ También para el Ministerio de Justicia se ejecutó un amplio programa (en fase de prórroga, después del 31 de julio de 1973, referente al Departamento de Policía Federal).⁴⁰

Ministerio de Aeronáutica.⁴¹

Ministerio de Hacienda. Programa para el CETREMFA Centro de Entrenamiento y Desarrollo del Ministerio de Hacienda⁴² y un programa referente a la Inspectoría General de Finanzas.⁴³

Con el Departamento Administrativo de Personal Civil DASP, se realizó un programa de asesoramiento Técnico en la Dirección General del Departamento.

Para el *Ministerio de Relaciones Exteriores*,⁴⁴ se realizaron estudios preliminares que no llegaron a concluirse.

En abril de 1973, se realizó un Seminario para la Formación de Agentes de Entrenamiento para diversos órganos y entidades de la administración federal.

Finalmente, para el *Ministerio de Marina*, se ejecutó un programa relativo al Tribunal Marítimo.⁴⁵

Paralelamente a las actividades de asistencia técnica contratada con la Fundación Getulio Vargas, prosigió bajo la supervisión del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General el esfuerzo gubernamental en el sentido de adaptar, a través de decretos ejecutivos, las estructuras ministeriales a los preceptos básicos del Decreto-ley 200.⁴⁶

Tres importantes proyectos de reforma y modernización, a iniciativa de los propios órganos, merecen destacarse especialmente: los del Departamento Nacional de Carreteras DNC, de la Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

LA REFORMA DEL DNC

La reforma del DNC, iniciada en 1968 mediante asistencia de la Fundación Getulio Vargas, solicitada directamente por aquel Departamento y aprobada por el Ministerio de Transportes, produjo no sólo

efectos internos —como la redefinición de sus objetivos, la reestructuración y desdoblamiento de órganos, etc.—, sino que contribuyó considerablemente a hacer viable a ritmo acelerado, la expansión que experimenta el DNC y además proporcionó importantes subsidios para el estudio de la teoría administrativa en nuestro país.

El Informe-Estudio DNC, publicado a fines de 1969, aclara que el proyecto de reforma se basa en el análisis de...

...tres áreas o secciones interdependientes: la organización administrativa del DNER como instrumento de acción institucional; el *medio ambiente* con el cual el Departamento intercambia influencias y el *cuadro de objetivos*, declarados y latentes, que el DNER se propone alcanzar. La integración de los análisis sectoriales de cada una de esas áreas produjo información para la evaluación relativa de la capacidad operacional del Departamento, de acuerdo con preceptos de economía, eficiencia y racionalidad que permiten el máximo de eficacia y de aprovechamiento de los recursos para el cumplimiento satisfactorio de las metas que le han sido fijadas. Ese conjunto de análisis se guía, además, por la preocupación permanente por los varios aspectos dinámicos del sistema DNER el cual se constituye en agente principal del contexto formado por el ambiente y por los objetivos. De ese contexto surgen problemas que imponen condicionamientos al sistema y originan un proceso de estímulo —reacción DNC— contexto. Este proceso que funciona con el ritmo de causación circular, se manifiesta de la siguiente manera: los problemas generados fuera de sus fronteras institucionales (en el ambiente) ejercen su influencia desencadenando problemas *dentro* de sus fronteras, los cuales, a su vez, pueden ocasionar efectos *fuera* y así sucesivamente.⁴⁷

Se trata así, de una reforma inspirada en el modelo de “desarrollo de instituciones” (*institution building*): la primera de que se tiene conocimiento en la administración brasileña.⁴⁸

LA REFORMA DE LOS CORREOS

El tradicional departamento de Correos y Telégrafos, transformado en empresa pública⁴⁹ (Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos, ECT), está siendo sometido a una transformación radical, con asistencia técnica nacional e internacional.

La asistencia técnica internacional es de dos tipos: asistencia técnica sin reembolso, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y asistencia técnica remunerada (o mejor, con-

trato de prestación de servicios con la firma francesa SOMEPOST). El PNUD presta asistencia en el entrenamiento del personal en todos los niveles y la SOMEPOST estudia la organización y los métodos operacionales de la Empresa.

En el plano nacional, la ECT, recurrió a la firma consultora para organizar un plan de clasificación y evaluación de puestos, con base en el análisis de las funciones desempeñadas y de las calificaciones necesarias.

La filosofía que preside la reforma de la ECT la aclara su propio presidente con las siguientes palabras:

Para la integración de los servicios postales en las grandes metas de las comunicaciones, la política global tomará en consideración dos parámetros básicamente contradictorios:

El correo como servicio público, factor de unión y de cohesión nacional tiende al desarrollo cultural, al bienestar y al fortalecimiento de la economía de los más distantes agrupamientos humanos del país;

El correo como empresa generadora de ingresos que le permitan cubrir sus costos operacionales y de inversión.

Como solución viable, se seguirá una política de tarifas que sin crear presiones inflacionarias, atienda las necesidades de la ECT; paralelamente se busca la reducción de los costos operacionales de la empresa y la definición de las inversiones necesarias para su modernización.⁵⁰

En el informe de 1972 se encuentra una aclaración adicional según la cual:

... La ECT se dispone a cumplir su misión en el contexto de la integración nacional mediante una nueva actitud en relación a sus clientes, de la cual fluyen todas las transformaciones que se operan en la Empresa.

Este cambio se traduce en un nuevo enfoque en la venta de los servicios, adecuando la ECT a los que hoy es común en términos empresariales: poner en el primer plano de sus preocupaciones al cliente de la Empresa. Al atender las necesidades de sus usuarios en el campo de su actuación, y situando el desarrollo de sus productos y servicios como consecuencia natural de ese objetivo, definitivamente se establece que ya no es válido pretender adecuar las necesidades del público a los servicios que eventualmente se prestan, sino al contrario, que se han de adecuar éstos a aquéllas. La objetivación de esa directriz exige el montaje de una estructura específica de *Marketin*, lo que ya se está haciendo por aglutinación de recursos hasta entonces dispersos dentro de la propia empresa.⁵¹

LA REFORMA DEL IBGE

El IBGE, transformado en Fundación, está pasando por una profunda reforma modernizadora, en virtud de una nueva ley,⁶² según la cual su actuación se ejercerá mediante la producción directa de información y la coordinación en la orientación y desarrollo de las actividades técnicas de los sistemas nacionales estadístico y cartográfico.

Al intentar introducir en el IBGE una organización sistemática, la nueva ley dispone que la administración de la Fundación estará constituida básicamente por un presidente, responsable de la dirección superior, de un director general, de un director para el área técnica, de un director para el área de administración, de un director para el área de formación y perfeccionamiento de personal y de órganos de asesoramiento superior. En consecuencia se eliminaron los tres institutos (de Estadística, de Geografía y de Informática) quedando las actividades técnicas de estadística a cargo de una superintendencia y las actividades técnicas de geografía a cargo de otra, ambas bajo la coordinación del director del área técnica. En las actividades de apoyo comunes a ambas, las superintendencias quedan bajo la jurisdicción del director del área de administración. Para las actividades de informática se creó el Centro de Informática, también con el apoyo de la Dirección de Administración.

EL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA

Finalmente, entre las varias medidas tendientes a la modernización de la administración, cabe destacar también que tanto en el Primer Plan Nacional de Desarrollo⁵³ como en el Plan Básico de Desarrollo Científico y Tecnológico PBDCT, para el bienio 1973-1974,⁵⁴ tratan del *Sistema Nacional de Información Científica y Tecnológica*, destinado a "captar, tratar y difundir de manera sistemática y permanente, la información actualizada en el área de ciencia y tecnología".⁵⁵ La coordinación central del sistema corresponde al Consejo Nacional de Investigación CNI, con operación descentralizada en subsistemas.

Los subsistemas que compondrán inicialmente el sistema según el PNDCT, deberán ser los subsistemas de Información Científica, de Información Industrial Libre, de Información Tecnológica Patentada (con la organización del Banco de Patentes), de Información sobre

Infraestructura y Servicios, de Información Agrícola, de Información Socio-económica (con apoyo de un Banco de Datos propio) y de colecta y difusión de información en el exterior.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

EL NUEVO PLAN DE CLASIFICACIÓN DE PUESTOS

En 1969, se inicia la revisión formal de la legislación relativa al personal del servicio público civil de que trata la reforma administrativa de 1967. Por otra parte, el Presidente Costa e Silva había nombrado en abril de aquel año de 1969 una Comisión de Reforma Administrativa del Personal Civil,⁵⁶ que concluyó sus trabajos ya en el gobierno de Médici. El 30 de diciembre de 1969, la comisión entregó un informe final, acompañado de un anteproyecto de ley en la que se establecen las directrices para la clasificación de puestos del Servicio Civil de la Unión y de las autarquías federales.

Ese anteproyecto fue revisado por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación General y por el Gabinete Civil de la Presidencia de la República. Posteriormente el proyecto se envió al Congreso en octubre de 1970. El 10 de diciembre de 1970 era promulgada la ley número 5 645, que establece directrices para la clasificación de puestos del Servicio Civil de la Unión y de las autarquías federales.

Las principales características de esa ley son las siguientes:

La institución de un plan abierto de clasificación, en el que corresponde al Poder Ejecutivo complementar los criterios para pasar de la situación existente entonces, a la nueva, mediante la transposición o transformación de puestos;

El establecimiento de grupos amplios, cuyas actividades están definidas sucintamente en la ley. Esos grupos, en número de 10, tendrán cada uno una escala propia de niveles, escalas que no tendrán correlación entre sí. La escala de cada grupo será aprobada por el Poder Ejecutivo, atendiendo primordialmente a la importancia de la actividad respectiva para el desarrollo nacional, a la complejidad y responsabilidad de sus atribuciones y a las calificaciones requeridas para su desempeño. Podrá haber otros grupos además de los diez originalmente definidos, si así los justifican las necesidades de la administración y mediante acuerdo del Poder Ejecutivo. Las actividades relacionadas con el transporte, conservación, custodia, operación de elevadores, lim-

pieza y otras semejantes, será preferentemente objeto de ejecución indirecta;

La implantación del Plan será gradual, por órgano, mediante el cumplimiento de determinados requisitos, tanto por el propio órgano como por los funcionarios candidatos a la transposición o transformación de puestos. Los requisitos que han de ser cumplidos por los órganos consisten en la implantación previa de la reforma administrativa, el estudio cuantitativo y cualitativo de su respectiva capacidad y la existencia de recursos presupuestarios para hacer frente a los gastos. Los funcionarios deberán satisfacer criterios selectivos, inclusive a través del entrenamiento intensivo y obligatorio;

A la orientación general de la implantación del Plan corresponde al DASP, como órgano central del sistema de personal. La ejecución del Plan será efectuada por los ministerios, órganos integrantes de la Presidencia de la República y autarquía federales, todo mediante decreto del Poder Ejecutivo.

La nueva ley se basa así, en los criterios del gradualismo, del selectivismo y de la calificación profesional. Representa el rompimiento con la tradición de los *criterios generales y uniformes* para la clasificación de puestos y la administración salarial, en vigor en el país desde la reforma de los años treinta. Hizo posible dar atención preferente a los grupos de actividades cuya remuneración no era justa en relación al mercado de trabajo, en especial los de dirección y asesoramiento superior y los de nivel superior. Se abren así perspectivas más favorables para que el gobierno reclute sus cuadros y logre una buena parte de los recursos humanos más calificados del país.

Es también prometedor que el sistema de mérito pueda fortalecerse por medio de la exigencia de la verificación objetiva de las cualidades profesionales de los funcionarios que aspiren a la transformación o transposición, beneficiándose de los puestos creados en virtud del nuevo sistema.

Otra modificación importante fue introducida por la ley número 5 645; el régimen de 40 horas semanales, con ocho horas diarias de trabajo. El servicio público pasará así, gradualmente, a ser una ocupación que absorba el periodo normal de trabajo diario del individuo, dejando de ser una actividad complementaria y hasta marginal.

De los diez grupos de actividades a que se refiere la nueva ley, dos ya fueron organizados e implantados: el de la Dirección y Asesoramiento Superior y el de Diplomacia. Entretanto, las escalas salariales de esos dos grupos, aunque representen una elevación considerable en relación a la situación anterior, son todavía bastante inferiores a las

que prevalecen para funciones comparables en un mercado de trabajo (este tema volverá a abordarse en la parte 14, Conclusiones).

La organización de los grupos de actividades de que trata la ley número 5 645 obedecen a una serie de decretos y la explicación de su doctrina está en la exposición de motivos del DASP.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE PUESTOS PARA IMPLEMENTAR EL NUEVO PLAN

Del análisis de esa documentación se desprende que fue adoptado el método de evaluación de puestos por *factores* y *puntos*, el cual consiste en "el análisis y medición de los puestos teniendo en cuenta las perspectivas características (tales como: escolaridad o formación profesional exigida, experiencia, autonomía de acción y responsabilidad, importancia para el desarrollo nacional, condiciones de trabajo y peculiaridades en el desempeño)."⁵⁷ Cada factor tiene, en la escala establecida, cierta cantidad de *puntos* y determinado *peso*. De la suma de los puntos atribuidos a cada cargo (también se puede utilizar como unidad básica la clase, en la que se encuentran agrupados los cargos afines en cuanto a la naturaleza y al nivel de las atribuciones y responsabilidades), se llega a su evaluación final, en función de la cual se establece posteriormente su posición en la escala salarial (en el sistema escogido por el DASP; el número total de puntos del puesto más alto de la escala funciona como divisor y la remuneración más alta de la nueva escala salarial, como dividendo; el cociente obtenido de esta manera, es el *módulo* que, multiplicado por el número de puntos de la clase, determina la remuneración).

Esta es la explicación contenida en las exposiciones de motivos del DASP números 894, del 4 de octubre de 1972 y 911 del 9 de octubre de 1972⁵⁸ que no obstante no revelan la escala de puntos adoptada ni el peso de cada factor, limitándose a describir los factores y el proceso para llegar al módulo. Faltan así, algunos de los elementos esenciales para una comparación razonable de la metodología adoptada.

Conviene hacer notar que, en principio, la evaluación por *factores* y *puntos* no habría sido imprescindible para la aplicación del sistema de clasificación adoptado por la Ley número 5 645 el cual, a semejanza de los sistemas en vigor en Europa occidental, aparentemente enfatiza la *carrera*⁵⁹ y no el *puesto* (como lo hace el sistema de agrupamiento en categorías preestablecidas, adoptado por el sistema anteriormente en vigor, el de la Ley número 3 780, de 1960, inspirada

en el plan de clasificación de puestos del gobierno federal norteamericano).

Y además, la clasificación de los cargos con base en la *carrera* se orienta predominantemente por las calificaciones, aptitudes y potencialidades del individuo, partiendo del supuesto de que su investidura en el Servicio Público es *para toda una vida profesional*.

Ahora bien, en el sistema que pone énfasis en el *puesto*, se da importancia a las atribuciones desempeñadas y a las responsabilidades correspondientes, de donde surge el concepto de *clase*, en este sistema mucho más restringido que en el otro (que pone énfasis la *carrera*). En suma, un sistema produce una multiplicidad de clases bastante especializadas; el otro, un número restringido de clases que incluyen cargos apenas básicamente semejantes.

Para el sistema de clases numerosas (y especializadas) es conveniente la adopción de métodos de evaluación objetiva de los cargos (y el método de evaluación por factores y puntos, aspira a esta objetividad y la promueve), mientras que el sistema de clases poco numerosas (y por lo tanto poco especializadas) puede ser perfectamente atendido mediante una evaluación por un método menos refinado. Nada impide sin embargo, que los objetivos que pretende la Ley número 5 645 sean atendidos por medio del método de evaluación de puestos por factores y puntos. Los estudiosos de la materia opinan, sin embargo, que sería demasiado trabajo para los resultados que se obtienen. Sería deseable, igualmente, si se adoptara ese método, que se divulgase ampliamente toda la sistemática adoptada y no sólo parte de ella. Con información incompleta no podría llegarse a una comprensión perfecta.

La reforma de la administración de personal no se ha limitado, sin embargo, a la implantación del nuevo plan de Clasificación de Puestos y no debería circunscribirse a ese aspecto, si, como se sabe, el Decreto-ley 200 prevé perfeccionamientos relativos a las demás funciones de la administración de personal. Entre esos aspectos, destaca, por su importancia, el que se refiere al entrenamiento y desarrollo del personal para el servicio público.

El DASP está preparando el lanzamiento de un programa de entrenamiento para dirección y asesoramiento superior, al cual da especial atención el Decreto-ley 200. Ya está en construcción en Brasilia, para ese fin, la sede del CENDAF (Centro de Entrenamiento Avanzado de Personal) que funcionará con el régimen de internado.

Descentralizado el entrenamiento de personal entre los diversos ministerios por el Decreto-ley 200, cabe destacar dos iniciativas sectoriales extremadamente importantes: una, del Ministerio de Planea-

miento y Coordinación General MPCG; otra, del Ministerio de Hacienda MH.

El MPCG, organizó y ejecutó un programa de entrenamiento de nivel superior para atender la demanda de técnicos para el sistema de Planeamiento y Presupuesto, programa al que, para fines de 1973, deberían ser incorporados 170 nuevos técnicos a la Secretaría General del MPCG y a las secretarías generales de los demás ministerios y al DASP. Los cursos,⁶⁰ planeados, supervisados y coordinados por la Asesoría de Recursos Humanos del MPCG, se realizan en convenio con entidades educacionales de mayor experiencia⁶¹ e incluye diplomados en Administración, Economía, Ingeniería, Estadística, Derecho y Sociología. Se prevé que el programa sea permanente, incluso se admite que a través de los convenios con el MPCG, las instituciones de enseñanza participantes lleguen a asimilar a sus propios currícula un elenco de disciplinas que califique en el futuro a sus alumnos, al término de los cursos regulares de graduación, para el desempeño de funciones con el sistema de planeamiento y presupuesto.⁶²

El Centro de Entrenamiento y Desarrollo de Personal del Ministerio de Hacienda CETREMFA asumió la posición de dirección en el área de selección y entrenamiento sectorial. Creado por el Decreto número 60 606 del 20 de abril de 1967, es un órgano dotado de autonomía administrativa y financiera,⁶³ y tiene como finalidad reclutar y seleccionar personal, así como promover el desarrollo humano y profesional de los servidores del Ministerio de Hacienda. Funciona vinculado con el Departamento de Personal del Ministerio, integrando el sistema de personal civil de la administración federal.⁶⁴

En lo que se refiere al reclutamiento y selección, ha promovido y realizado concursos públicos, pruebas de acceso y transferencia de puesto, y pruebas de capacidad, así como procesos selectivos para pasantes. En el área de formación y perfeccionamiento, además de administrar diversos cursos y realizar seminarios —inclusive para jefes y dirigentes— realiza una intensa actividad en la realización de programas específicos de entrenamiento con miras a la transformación de puestos, en los términos del nuevo Plan de Clasificación de Puestos.

El CETREMFA se ocupa también de la selección, entre funcionarios del Ministerio de Hacienda, de miembros para el cuerpo docente de la Escuela Superior de Administración Hacendaria, que funcionará en Brasilia a partir de marzo de 1974 (el edificio correspondiente está en adelantada fase de construcción). Una vez seleccionados, se envía a los candidatos para su entrenamiento a la República Federal de Alemania, la que por acuerdo con el gobierno brasileño, presta cooperación técnica para el establecimiento de la Escuela.

REFORMA ADMINISTRATIVA Y MODERNIZACION SISTEMA CERRADO Y SISTEMA ABIERTO OBSTACULOS PARA EL CAMBIO METODOS DE REFORMA

El retroceso en la evolución de los movimientos reformistas de la administración federal parece confirmar la conveniencia y la propiedad de distinguir *reforma* de *modernización*, como ya lo ha hecho el propio Ministerio de Planeamiento y Coordinación General el que recientemente, al reformular el órgano encargado específicamente de dar orientación a esa actividad, la Oficina de Reforma Administrativa, ORA, se transformó en Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa), integrada a la Secretaría General del MPCG.

Coherente con los modelos en los que se inspiraba, la *reforma administrativa* tenía como objetivo desde los años treinta, obtener una mayor eficiencia. Era sinónimo de *reorganización administrativa*, procuraba el aumento del rendimiento, de la productividad, a través de la redefinición o reformulación de las atribuciones de las divisiones; de la racionalización de sus estructuras, métodos y normas de trabajo; de la adecuación de sus recursos financieros, materiales, equipos e instalaciones; del reclutamiento, selección, y perfeccionamiento de los recursos humanos sobre la base del sistema de mérito. Luego entonces, tomaba en consideración predominantemente los medios en los procesos necesarios a la consecución de sus fines, tenía la presunción de que la mejoría de los medios, llevaba necesariamente a la mejor realización de los fines.

No obstante, esa relación de causa y efecto, aparentemente lógica y natural, no siempre ni necesariamente se produce. Por un lado, la acción reformista concentrada en los medios necesita generalmente de un largo plazo para que aparezcan los efectos reales y duraderos. En ese proceso es sobremodo dañosa, hasta fatal, la interrupción de la secuencia y esta interrupción aconteció además dentro de los diez primeros años de la reforma que se iniciara en la década de los treinta.

Por otra parte, es común al énfasis en los medios tender a la exageración, a la hipertrofia de la documentación y control, llevando en algunos casos, a la glorificación de los medios en detrimento de los fines. Esa disfuncionalidad parece ser inherente al propio proceso reformista concentrado en los medios, por la frecuencia con la que se verifica ya en la administración pública, ya en la de las empresas. Tal vez sea una consecuencia de la exacerbación de la actividad auxiliar en busca de un papel más relevante, más sustancioso de aquel que

desempeña de hecho, o, en otras palabras, una tentativa inconsciente de las autoridades responsables de los *medios* por afirmarse ante las autoridades responsables de los *fines* en las que tal vez reconozcan una misión más importante.

De ahí que aquéllas asumieran una actitud de *control* excesivo, cuando les era más propia la de *prestashop de servicios*. Esta fue la causa de su creciente rigidez de comportamiento, de la inflexibilidad en la aplicación de los criterios generales y uniformes a través de lo cual se puede llegar hasta el sacrificio de la *sustancia* en favor de la *forma*.

La consecuencia final de ese modelo es la construcción de un *sistema cerrado*, sin el necesario *feed back* del medio que lo rodea, extremadamente susceptible de entrar en proceso de entropía si le falta el respaldo del sistema más amplio en el que se sitúa, como lo fue en el caso de la reforma Daspeana con la crisis política de octubre de 1945.

Realmente parece indiscutible que el modelo taylorista-feyoliano-weberiano perseguido por los reformadores brasileños, consciente o inconscientemente en las décadas de 1930 y 1940, era básicamente un *sistema cerrado*: establecía y seguía inflexiblemente criterios generales y uniformes de validez científica limitada, pues es sabido que la organización administrativa sufre la influencia de factores de comportamiento no previstos y hasta cierto punto imprevisibles; presumía para la reforma una autosuficiencia inexistente, tomando en cuenta que la organización administrativa no funciona en un ambiente estático, sino que forma parte de un todo cuyas partes están en permanente interacción, son mutuamente dependientes y por lo tanto reciprocamente influyentes.

La modernización administrativa presume parámetros diferentes. Ya que por "modernización" se entiende el proceso de cambio social por el cual las sociedades menos desarrolladas procuran adquirir las características a las de las sociedades más desarrolladas. Así, la modernización administrativa trasciende el ámbito de la reforma, para comprender esencialmente transformación y/o creación: no le basta promover mayor eficiencia en la consecución de los fines. Se vuelve necesario redefinir los propios fines, o sea, los objetivos de desarrollo, las metas deseadas y las bases en que se apoyan; formular los programas para alcanzar esas metas y organizar los proyectos respectivos; y en función de esos objetivos, programas y proyectos se organiza entonces la administración. La orientación dominante es de esta manera *teleológica* y no *procesoalística*; se persigue la *eficacia* y no la simple *eficiencia* en la consecución de los fines.

De este modo, la modernización administrativa actúa y se efectúa, necesariamente, en un *sistema abierto*, en constante interacción con el medio. Ninguna de las partes de la organización administrativa se sabe realmente autónoma, está al tanto de que los mejores planes, programas y proyectos tienen algunas consecuencias imprevistas y están condicionados y aún comprometidos para su éxito por otras partes de la organización y por otras organizaciones públicas y privadas, dentro del sistema más amplio del cual son sub-sistemas, o aún del ambiente externo. En el sistema abierto se admite que la organización contenga un mayor número de variables del que se pueda percibir en determinado momento, o que algunas variables estén sujetas a influencias que no se pueden prever, ni por tanto controlar. Se sabe de antemano que habrá disfuncionalidades, pero las partes del sistema, atentas a esa inevitabilidad, en especial las que son responsables de planeamiento y coordinación, procuran prepararse para corregir o compensar tales disfuncionalidades.⁶⁵

En un sistema abierto se reconoce que es inherente al proceso de cambio la existencia de obstáculos normales y específicos, que pueden ser igualados, removidos o rodeados, según el caso. Entre los obstáculos normales resalta la resistencia natural al cambio, el temor a lo nuevo, a lo desconocido, tanto de los que deben aprobar el cambio, como de los que serán afectados por él (esta reacción negativa instintiva, existe además tanto para la reforma administrativa tradicional como ante la reforma modernizadora). Existen además las resistencias específicas de los afectados directa y negativamente por el cambio, que se sienten obligados a luchar por la manutención del *status quo*, siempre que les parezca más favorable que la nueva situación de cambio. Este problema, reforma y/o modernización *versus* intereses creados, ha llevado muchas veces a la deformación de los propósitos reformistas, lo que puede acontecer también cuando ciertos grupos se aprovechan de la situación para obtener privilegios y/o beneficios clasistas a la sombra del proyecto reformista o modernizador.

Además de esos obstáculos normales, el cambio se encuentra con otros, típicos del contexto de desarrollo, entre ellos la carencia de recursos financieros adecuados a las deficiencias cualitativas en el área de los recursos humanos, tanto dentro del sistema en proceso de cambio, como en la sociedad como un todo. La concepción del sistema abierto favorece la formación de una sensibilidad especial para esas dificultades, evitando desde el principio ilusiones en cuanto a las facilidades de implantación de las reformas y estimulando un clima propio para el planteamiento de esos problemas paralelamente a la formulación del proceso de cambio.

La selección adecuada del método de reforma que ha de ser adoptado, puede contribuir decisivamente a la remoción de esos obstáculos o para la atenuación de sus efectos. En una interesante contribución al estudio de la metodología de las reformas administrativas, Charles Debbasch⁶⁶ considera que son básicamente dos los métodos que se utilizan: el *método experimental* y el método de *administración paralela*. El método experimental consiste en el ensayo de la reforma proyectada y su adopción con carácter informal y provisorio, gradualmente, antes de su generalización y formalización. En ese periodo experimental, la reforma se vigila atentamente, y se altera siempre que es necesario en función de los datos concretos sobre los que se aplica y a los que da origen. Se procura así, mediante retoques necesarios, corregir no sólo las disfuncionalidades anteriores a la reforma como las nuevas a las que da origen, para obtener los máximos resultados previstos y reducir los riesgos inherentes al proceso reformista. Sólo después de este periodo de ajustamiento a los objetivos previstos en función de la realidad concreta en que opera, se formaliza definitivamente la reforma.

En el método de administración paralela, según Charles Debbasch se procura reformar introduciendo en la burocracia unidades administrativas especializadas las cuales se ocupan, al lado de las tradicionales, de nuevos objetivos y tareas; utilizan para ello nuevas técnicas, incluyendo así creativamente en el contexto en el que actúan. A esas unidades administrativas corresponde el ser pioneros, allanar el camino y tienen influencia también a mediano y a largo plazo, sobre la renovación del mecanismo burocrático como un todo. En otras palabras, una especie de asociación de lo moderno con lo tradicional.

Si se correlacionan estos dos métodos de reforma con los conceptos anteriormente expuestos sobre *reforma* y *modernización*, es obvio que el método experimental correspondería más directamente al *proceso reformista* propiamente dicho, mientras que el método de administración paralela cabría mejor en el *proceso modernizador*. Por ejemplo: una reforma administrativa en el Ministerio de Educación y Cultura, tal como la necesaria para la implantación de la reforma de la enseñanza del primer grado, actualmente en operación utiliza algo similar al método experimental, mientras que la creación del IPEA y del propio Ministerio de Planeamiento y Coordinación General se aproxima bastante a los que Debbasch denomina el método de administración paralela.⁶⁷

De la misma manera, la decisión sobre a quién se ha de entregar la responsabilidad de la implantación de la reforma puede contribuir a disminuir o agravar la importancia de los obstáculos que se le pre-

sentan. Claro está que la responsabilidad de la estrategia de la reforma difícilmente puede ser delegada sin que la burocracia corra el riesgo de perder la autoridad que le es inherente. Sin embargo, dentro de las coordenadas de esa estrategia, la burocracia puede escoger uno de tres caminos para ejecutar la reforma: encargarse de la tarea con sus propios recursos, establecer contratos con instituciones y/o empresas idóneas, o utilizar un sistema mixto, combinación de esas dos soluciones.

Cada uno de los dos primeros caminos, ofrece ventajas y riesgos aproximadamente equivalentes. Aun cuando la ejecución de la reforma por la propia administración sujeta a reforma es viable (esto es, cuando la unidad administrativa objeto de la reforma posee recursos financieros, materiales y humanos propios para la tarea) existe siempre el riesgo de que falte la visión necesaria para el autodiagnóstico sin prejuicios. Además, a la empresa consultora le puede faltar exactamente lo que le sobra al equipo de casa, o sea el conocimiento de los detalles de trabajo y del comportamiento de los grupos de los que se compone la unidad administrativa objeto de la reforma. De ahí que en principio es ideal la asociación de la institución o empresa consultora con los miembros de la organización, constituyendo un equipo mixto que se ocupe de la reforma.

Se puede argumentar que la burocracia debería, ella misma, tener sus propias unidades consultoras, o sea una unidad administrativa especializada en reforma de la administración, a la que correspondería asistir a las diversas unidades administrativas que se reformaran o a una unidad central y a unidades sectoriales que actúen como sistema para un mismo fin. Asimismo, atendería toda solicitud de asistencia, a menos de que pudieran auxiliarse a su vez de la colaboración de consultores externos, especialmente cuando se trate de modernización administrativa.

CONCLUSIONES

Esta recapitulación de las principales experiencias de reforma administrativa federal que tuvieron lugar desde 1930 hasta el presente, así como la teoría administrativa en la que implícita o explícitamente se basan, lleva a algunas consideraciones sobre su significado y sobre las perspectivas que se abren en cuanto a su evolución.

En primer lugar, el esfuerzo reformista ha sido constante, aunque con tendencias variadas. En un principio, la reforma se concentraba en los medios; hoy parece tener una orientación teleológica, esto es, los

objetivos que se han de alcanzar, los proyectos que de ellos se desprenden condicionan el empleo de reglas, métodos y normas de administración en otro tiempo generales y de aplicación uniforme. Como consecuencia de esta nueva tendencia a la flexibilidad administrativa el tratamiento diferenciado a los problemas administrativos en función de las prioridades definidas y de las peculiaridades de cada programa, la burocracia tiende a asumir la forma de un sistema abierto, más sensible que en el pasado a su permanente articulación con los demás sistemas del sistema más amplio en el que se integra, más dispuesta a una actitud y a un comportamiento encaminados a la prestación de servicios y por lo tanto, menos preocupada en poner énfasis en el control, tantas veces meramente formal que la caracterizaba hasta hace poco tiempo. Por ello, se lleva a cabo un visible aumento de la eficacia de la administración como instrumento de desarrollo en estos últimos años, eficacia que debe haber sido también el objetivo de la concepción anterior, la cual, tal vez por haber actuado en un sistema cerrado no llegó a producir los efectos que ambicionaba.

Se vio anteriormente que en la reforma de 1967 se aplicaron cuatro criterios estratégicos (concepción sistemática, gradualismo, selectivismo y delegación de la asistencia técnica).⁶⁸

Hay otros tres criterios que no obstante no merecieron aparentemente tanta atención como aquéllos. Se trata de los criterios de motivación, de participación y de continuidad.

Es verdad que la reforma administrativa de personal procura motivar al funcionario para la reforma administrativa condicionando el goce de los beneficios del nuevo Plan de Clasificación de Puestos (o sea, la transposición o transformación de su cargo) a la implantación de la reforma administrativa en la unidad a que pertenece el funcionario, así como la comprobación de sus calificaciones para el desempeño del cargo transpuesto o transformado.

No obstante, esa motivación es bastante precaria porque en gran parte no depende del funcionario que se efectúe o no la reforma administrativa: la aplicación de los criterios de gradualismo y de selectivismo que rigen a la reforma, escapan a su jurisdicción, quedando sujetos a la decisión de las altas esferas de la jerarquía. Se estimula pues al funcionario con un beneficio real pero al que no puede aspirar sin que las autoridades superiores tomen providencias en cuanto a la implantación del Decreto-ley 200 en la división a que pertenezca. Si eso no sucede, habrá sido una motivación al revés, de resultados negativos.

Por otro lado, si se vence ese obstáculo, si el funcionario consigue tener su puesto transformado o transpuesto y se va a beneficiar del

nuevo Plan, podrá encontrar en él una escala salarial injusta en relación con el mercado de trabajo, lo que generará nuevas frustraciones. Eso fue lo que sucedió con los dos grupos ya beneficiados con la re-clasificación de puestos (Dirección de Asesoramiento Superior y Diplomacia) comparadas las respectivas escalas salariales con las pre-valecientes para funciones análogas o equivalentes en el mercado de trabajo.

Parece así, que el criterio de gradualismo se entendió como de aplicación a largo plazo y no a mediano plazo, como inicialmente se pretendía. Teniendo en cuenta el creciente equilibrio presupuestario federal, ese plazo puede acortarse, lo que traería repercusiones favorables incluso sobre la mejoría en la distribución de la renta en el país, uno de los problemas de la etapa actual de desarrollo brasileño que más preocupa a los más variados sectores.

La *participación* en el proceso de la reforma coincide hasta cierto punto con la *motivación*, pero no totalmente, pues participación significa principalmente un compromiso en el propio sistema reformista, como se procuraba alcanzar en la primera fase de implantación de la reforma de 1967 (1967 a 1969), a través del entrenamiento de agentes de la reforma. Este entrenamiento, había alcanzado a cerca de 25 000 funcionarios, e incluía grupos colocados en la base de la jerarquía o en el primer escalón de la jefatura. Se hubieran logrado resultados efectivos si se hubiese continuado hasta formar un grupo capaz de tener impacto sobre la administración. Al interrumpirse este esfuerzo, quedó aquel diminuto número de funcionarios perdido en medio de los tres cuartos de millón que hoy integran los cuadros de los servidores públicos, por lo que no pueden así, tener mucha influencia. Además, entre las varias alternativas posibles en materia de entrenamiento para la reforma, el camino seguido en 1967-1969 fue el más largo, pues consistía en el entrenamiento de abajo para arriba. Si se hubiese preferido el entrenamiento de arriba para abajo, con especial atención a los programas de Desarrollo de Dirigentes de Alto Nivel, aquel número de 25 000 habría podido tener otro significado. Hay que notar al respecto que varios de los acuerdos de Asistencia Técnica celebrados entre el MPCG y la FGV en 1971 y 1972 comprenderán la ejecución de programas de ese tipo.

La falta de continuidad en la implantación del Decreto-ley 200, es pues evidente. Sería mejor decir, falta de *continuidad* y de *coherencia*, pues la segunda fase de la referida implantación (asistencia técnica de la FGV) está cerrada y todo indica que está en elaboración un tercer tipo de abordamiento del problema. Como se está al final de un gobierno, es por tanto difícil prever lo que acontecerá.

Pero en función del análisis de la experiencia ya vivida por la administración federal en materia de reforma administrativa, cabe alabar los esfuerzos que ya se han realizado en la aplicación de los criterios de gradualismo y de selectivismo, insistir en la intensificación de la aplicación de los criterios de motivación y de participación (con especial énfasis en los Programas de Entrenamiento de Dirigentes de Alto Nivel) y llamar la atención sobre la importancia de los criterios menos aplicados hasta ahora: continuidad y coherencia.