

# MODERNIZACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL BRASILEÑO

SMIL OCHS  
ALUIZIO LOUREIRO PINTO

## INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos brasileños para modernizar y reformar la administración del gobierno federal, han sido interpretados de diversas maneras. De un modo general, los analistas del tema se colocan en una posición en que los objetivos, estrategias e instrumentos de actuación son inadecuados a los fines que persiguen. Para muchos, las deficiencias que se anotan serían a causa de concepciones autoritarias, globales, elitistas y formalistas de las orientaciones hasta entonces adoptadas.

Sin embargo, la inexistencia de investigaciones empíricas más profundas, hace difícil una evaluación más realista del problema sobre la modernización y reforma administrativa. Aunque las generalizaciones favorecen la simplificación del análisis, por otro lado, llevan a un tratamiento inadecuado de los enfoques metodológicos resultantes de las respuestas a requisitos históricos condicionantes de los esfuerzos gubernamentales en este campo. Por eso, es muy común atribuir a los esfuerzos de reforma los fracasos provenientes de las preocupaciones estructurales exclusivamente, cuando lo más adecuado sería cambiar el comportamiento de los administradores. No obstante, muchos analistas, al asumir tal posición, dejan a un lado el enfoque de que el

comportamiento ya se experimentó en Brasil con resultados no concluyentes.

La pluralidad de los puntos de partida vuelven difícil a los interesados un análisis que, al mismo tiempo, sea suficiente y profundo. Además, se ha registrado poco —aun como simple cronología real— sobre los distintos programas de reforma realizados por el gobierno federal.

En este trabajo se intenta mostrar de forma descriptiva, los principales esfuerzos de modernización y reformas administrativas y los factores de naturaleza ecológica y estratégica asociados a los mismos. Para tal fin, la modernización y la reforma se perciben como procesos dinámicos de creación y adaptación de arreglos jurídico-institucionales a las nuevas demandas del medio sobre el gobierno y la administración. A lo largo de la revisión histórica que se ha llevado a cabo, se puede verificar que el ritmo e intensidad de estos programas aumenta y disminuye en función de los cambios más amplios en la sociedad.

El trabajo presenta el concepto técnico de modernización y reforma, delimita el campo del fenómeno y describe su naturaleza. Los condicionantes ecológicos se discuten como un modelo conceptual con referencias empíricas en la experiencia brasileña. Bajo una perspectiva histórica se discuten las formas de organización que ha asumido la administración pública. Se describe la estructura actual del sector público brasileño y, principalmente, las tendencias que presenta la expansión de la administración indirecta. Se presenta asimismo una síntesis histórica de los programas de modernización y reformas, haciendo énfasis en los modelos y estrategias asociadas a éstos. Se expone la estructura y metodología utilizada, a partir de 1973, reflejando fundamentalmente las experiencias inmediatas anteriores con los programas de asistencia técnica; las perspectivas que se basan en las experiencias vividas, se presentan al final del trabajo.

## CONCEPTOS BASICOS

### DELIMITACIÓN DEL CAMPO DE ESTUDIO

En Brasil la expresión “reforma administrativa” ha sido utilizada ampliamente para describir los esfuerzos gubernamentales de racionalizar su desempeño dentro de la esfera de la administración.

Sin embargo, en tiempos más recientes esa expresión se unió al

término “modernización”, ratificada además por el Decreto 71.353/72, que estableció el Sistema Nacional de Planeación, y por la creación de la Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa SEMOR, en sustitución del antiguo Despacho de la Reforma Administrativa ERA.

Para algunos los dos términos son sinónimos, resultando su uso en redundancia inevitable. Para otros, sin embargo, la modernización y reforma poseen significados propios, describiendo cada uno de sus fenómenos específicos dentro del campo de la administración.

Para no suscitar polémicas y evitar digresiones no concluyentes, parece más adecuado aceptar la existencia de tal diferenciación en base a dos elementos: a) transferencia de la distinción en actos y documentos oficiales y b) el contenido específico atribuido a los dos textos por diversos estudiosos.

Aceptadas estas premisas, los dos términos se usarían para describir el proceso de racionalización de las actividades gubernamentales bajo puntos especiales.

## CONCEPTOS DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA

### *Modernización*

En el campo de la tecnología física, el término modernización se usa, tradicionalmente, para describir la substitución de las instalaciones obsoletas por otras más avanzadas. Este proceso se identifica fácilmente y es comprensible operacionalmente. Sin embargo, si se traslada al campo de los fenómenos sociales, el fenómeno de la modernización pierde tales características.

Por ejemplo, en ciencia política el proceso de modernización se ha descrito como la adopción de instituciones de países más desarrollados por parte de los países menos desarrollados. Este enfoque de adopción se ha contrapuesto al enfoque que describe el fenómeno de la modernización, como un fenómeno de adaptación a través del cual las sociedades absorben lentamente formas institucionales más avanzadas.

Algunas contribuciones recientes de las ciencias sociales, han procurado mostrar el fenómeno de la modernización entre estos dos extremos conceptuales como un proceso universal que involucra la adopción como la regeneración de formas institucionales por una sociedad determinada.

*La modernización sería, de esta forma, el proceso a través del cual la sociedad incorpora formas de organización, tecnologías físicas y sociales, y comportamientos que le permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada.*

Visto desde este ángulo, el fenómeno de modernización consistiría en un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la sociedad mejoraría su desempeño frente a las demandas que inciden sobre ésta.

Sin embargo, la modernización institucional no debe entenderse como sinónimo de modernización organizacional. Esta interpretación sería restrictiva. En muchas ocasiones se puede inducir la modernización partiendo de innovaciones en el campo de las relaciones normativas de la sociedad, de lo que resultarían cambios en el desempeño de estructuras organizacionales asociadas a ella. Por ejemplo, los cambios a la legislación del impuesto sobre la renta, determinaron en Brasil cambios organizacionales y tecnológicos que produjeron un aumento en la eficiencia gubernamental en el sector, que difícilmente se conseguirían con esfuerzos aislados de modificación de estructuras y procesos de recaudación por parte del gobierno.

### *Reforma*

Aunque se haya utilizado de manera global, el concepto de reforma se ha reducido progresivamente a la descripción de un conjunto de fenómenos más restringidos.

Así, frente a un concepto más amplio de modernización, la expresión "reforma administrativa" será reservada al conjunto de medidas destinadas a la racionalización de estructuras, procesos y medios, con el fin de mejorar el desempeño *interno* de una organización.

La reacción inducida en los mecanismos organizativos de la recaudación federal podría describirse como un proceso de reforma, si se toma el ejemplo como los cambios en la legislación del impuesto sobre la renta. Esto es, la nueva división de trabajo, los nuevos procesos de rutina, el proceso electrónico de datos, la organización del catastro del contribuyente, y así sucesivamente, serían providencias ligadas al campo de la reforma.

Conceptualmente, el término reforma está inherentemente restringido. Si se considera que el fenómeno de la modernización involucra la creación de nuevas instituciones y la modificación de las existentes, el término reforma se adaptaría únicamente, por definición, al último fenómeno. Por ejemplo, ¿sería adecuado designar como refor-

ma la organización de una nueva institución? ¿La creación del Sistema Nacional de Vivienda es la expresión de la modernización o de la reforma?

Vista desde este ángulo, *la reforma administrativa* podría definirse mejor como *el proceso por medio del cual se racionalizan las estructuras, procesos y medios de organización, con el fin de permitirle alcanzar, de manera más efectiva, los objetivos de modernización introducidos en el área institucional de actuación de esta organización.*

### CONCEPTO SOBRE PRESUPUESTOS

El Decreto de Ley 71.353 del 9 de noviembre de 1972 y la fundación del SEMOR en substitución de la Oficina de la Reforma Administrativa, parecen indicar una concepción distinta a los términos "modernización" y "reforma".

La Exposición de Motivos que acompañó al primero, se refiere al Sistema de planeación, presupuestos y modernización administrativas. Al usar el término modernización, el Sistema subtendió la actividad más limitante de la reforma administrativa, con el que la creación de SEMOR vuelve explícita esta distinción.

De la discusión conceptual anterior, se desprende la existencia de distinciones entre los términos "modernización" y "reforma". Este trabajo se propone, de esta forma, que estos conceptos se utilicen con las siguientes connotaciones:

#### *Modernización*

Proceso que abarca la introducción de cambios normativos en áreas institucionales de actividad gubernamental y que genera la necesidad de crear o reformular las estructuras organizacionales, procesos de trabajo, actitudes y comportamientos.

La modernización sería un proceso que abarcaría más horizontalmente, ligado a los cambios en áreas institucionales amplias.

#### *Reforma*

Proceso más restrictivo a través del cual las instituciones procuran cambiar sus estructuras, procesos de trabajo, actitudes y comportamientos con el fin de mejorar su desempeño interno.

Por lo tanto, sería un proceso vertical confinado a una determinada entidad.

Ya aceptada tal definición de conceptos, es más fácil comprender los esfuerzos gubernamentales de racionalización y la adecuación de los análisis críticos con respecto a los mismos.

### TRADICIÓN CULTURAL DE LA REFORMA EN BRASIL

Las reformas de la administración pública tienen una larga tradición en Brasil.

Sectoriales o globales; nacionales o locales; a corto o a largo plazo; estructurales o de normativismo, los esfuerzos reformistas reflejan claramente las orientaciones técnico-políticas de determinados periodos históricos. Por ejemplo, de 1930 a 1945, el gran esfuerzo en el plano nacional consistió en desarrollar mecanismos institucionales para una mejor articulación entre la Unión, los Estados y los municipios. Sectorialmente, respecto a la racionalización del gobierno federal, el período se caracterizó por el desarrollo de condiciones jurídico-institucionales para profesionalizar la administración, representadas especialmente por la creación del DASP, la introducción de un sistema de reclutamiento basado en la aptitud personal, y la tecnificación del presupuesto público.

Sin embargo, la expresión histórica de la experiencia brasileña en la reforma, se origina por los esfuerzos de la Unión y es común a los tres niveles del gobierno.

Históricamente el "clima" de interés por los programas de reforma ha sido determinado, en gran parte, por el efecto de demostración ejercido por el gobierno federal sobre los Estados y municipios. Las oscilaciones en el pasado de tal interés, dieron un carácter cíclico a los esfuerzos de la reforma que se modificó a partir de 1964 con la institucionalización del programa federal de reforma.

### *Condicionamientos sociales de la reforma*

La idea de reforma presupone la viabilidad de una intervención técnica para alterar los arreglos institucionales-organizacionales de la administración pública, con el fin de aumentar su eficiencia.

Obedeciendo a los diversos presupuestos metodológicos y estratégicos, los esfuerzos de reforma han procurado alcanzar este objetivo de la forma más adecuada posible.

Los diferentes períodos de la historia nacional han condicionado la importancia y la continuidad de los programas de reforma; sin embargo, no existe momento en la historia administrativa de Brasil, en que este tema haya sido abandonado. La descripción que sigue ilustra la relación íntima entre la sociedad y la reforma.

### *Creación institucional*

En el período que va desde 1930 a 1945, estos presupuestos y estrategias incluyeron la creación de instrumentos jurídico-institucionales necesarios para preparar al Estado a su nuevo papel económico en la sociedad industrial emergente. El propiciamiento de estas condiciones suponía la racionalización de los mecanismos estatales de articulación entre la Unión, los Estados y los municipios, la centralización de decisiones de naturaleza económico-financiera, la profesionalización del servicio público por el reclutamiento basado en el sistema de mérito y en el entrenamiento sistemático, la disciplina de las actividades que es medio para la creación de un órgano de administración general el DASP.

Estas medidas de modernización administrativa eran el corolario indispensable para el surgimiento de un Estado más activo, intervencionista, regulador de la economía.

### *Neutralidad administrativa*

De 1945 a 1956 se modificaron las prioridades político-administrativas de la sociedad. En el tiempo inmediato al derrumbamiento del régimen en 1945, la gran preocupación era crear las bases políticas para el desarrollo de instituciones sólidas municipales, debilitadas por el periodo anterior de la centralización inhibidora. La constitución de 1946 reflejó claramente el movimiento en sentido contrario, para la descentralización a través de la creación de un mecanismo de distribución de ingresos más propicios a los gobiernos locales.

Pocas son las iniciativas gubernamentales de modernización y reforma de la administración en el periodo, si se ven como un agravamiento técnico del autoritarismo político anterior. El plano Salte—de 1948 a 1950— aparece como un intento con resultados modestos, para introducir la planeación en la administración. La indiferencia institucional con que se recibió, refleja claramente la motivación

de la política de la época: el desinterés por la mejoría de la administración.

Al regreso de Vargas se hizo un nuevo intento de la "élite modernizante" que lo acompañara en 1945, para reformar la administración. Se envió al Congreso un anteproyecto de reforma administrativa en 1953 sin que se tomara ninguna iniciativa para su aprobación.

### *Tecnificación de la administración pública y privada*

En 1956 volvió a predominar la preocupación por tecnificar la administración, bajo la influencia de nuevos estímulos al desarrollo, caracterizado por el objetivo de diversificar las bases industriales de la economía.

En el sector privado, la tecnificación de la administración empresarial se orientó a atender un mercado emergente; la expansión de negocios y la competencia creciente donde era importante el control de costos. En el sector público, la tecnificación de la administración se encaminó a la formulación adecuada de políticas, a la administración de los grandes proyectos estatales y a la elaboración de la compleja legislación que facilitara el desarrollo industrial.

Esta orientación se caracterizó por dos actitudes en el campo gubernamental:

- a) la ejecución de proyectos fundamentales con la designación de grupos ejecutivos, dotados de recursos financieros, humanos y amplia flexibilidad institucional para implantar las industrias automotrices, de construcción naval y química;
- b) en el plano interno de la administración directa, la creación de la Comisión para Simplificar la Burocracia COSB, a fin de agilizar las rutinas y facilitar las relaciones del sector privado con el Estado, bajar costos y hacer más efectiva la acción gubernamental.

### *Perfeccionamiento de la administración: 1956-1963*

Para cuidar de la modernización de los arreglos formales de la administración directa, aun en 1956, se creó la Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos, CEPA, que durante cuatro años presentó sus estudios exhaustivos y los que pocos fueron aprovechados.

En 1963 el Presidente de la República creó un Ministerio Extraor-

dinario para la reforma administrativa que elaboró un anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Administrativo Federal, cuyos resultados son desconocidos.

### *Pragmatismo e institucionalización de los factores modernizantes*

A partir de 1964 y especialmente después de la publicación del Decreto de Ley 200/67, la reforma se presenta como una actividad permanente del Ministerio de Planeación y Coordinación General, que tenía como misiones principales:

- a) Reorganizar, reestructurar, valorar, definir competencias, examinar con cuidado el funcionamiento de los órganos federales;
- b) Instalar los órganos centrales y sectoriales de los sistemas de planeación, coordinación y control financiero;
- c) Elaborar y administrar el presupuesto público.

La combinación de estos instrumentos estableció condiciones para institucionalizar los mecanismos de modernización y reforma, en carácter permanente, que lo desarrollaría la Oficina de la Reforma Administrativa, ERA.

Los esfuerzos durante este periodo, que llegan hasta 1973, se caracterizan básicamente por la preocupación por definir y remover los obstáculos institucionales para la ejecución de los planes gubernamentales.

### ¿MODERNIZACIÓN O REFORMA?

De lo anteriormente expuesto, se llega a esta información fundamental.

Brasil experimentó ambos fenómenos en los términos de las definiciones-presentaciones. La modernización, asociada a una visión sistemática, podrá ocurrir siempre que se alteren las normas y valores que rigen el conjunto de estructuras interligadas en un mismo espacio institucional. A este particular, la contribución modernizadora singular del movimiento de 30, fue el establecimiento de mecanismos institucionales para la formulación centralizada de una verdadera política de desarrollo. En este contexto, por ejemplo, la consolidación de la deuda pública por la Unión, visualizó la creación de un instrumento de política económico-financiera interna y externa, cuyo objetivo con-

sistía en eliminar los riesgos de endeudamiento autónomo y descontrolado de los estados y municipios. Por otro lado, el efecto modernizante del DASP, puede verse desde otro ángulo: la creación de un sistema administrativo moderno para Brasil, que propicia además la formación de una élite técnica cuyas normas y valores faciliten el surgimiento de institutos y escuelas dedicados a la divulgación de las técnicas de modernización y reforma, y que sirvan para crear condiciones ecológicas favorables para esfuerzos subsecuentes de racionalización gubernamental.

De esta misma forma no puede evaluarse el impacto modernizante del gobierno después de 1965, a partir de los Ministerios creados o por la reasignación de competencias de algunos de ellos.

Así, están más próximos de los conceptos de reforma las diversas tentativas hechas en el pasado para mejorar el alcance del control de la Presidencia, crear consejos de planeación, simplificar las rutinas de los departamentos y compras, y agilizar la información acerca de la localización del proceso en el protocolo.

## ECOLOGIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

### CONTEXTO DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA

Existe una tendencia natural para tratar el fenómeno de la modernización y la reforma administrativa como producto de programas aislados del gobierno, y restringidos a los órganos y entidades públicas. Por otro lado, este análisis tiende a concentrarse en los aspectos puramente organizacionales y procesales de estos programas.

Tal enfoque presenta tres deficiencias conceptuales básicas:

- 1.—Ver al gobierno como un sistema cerrado, hostil al cambio e incapaz de influenciarlo.
- 2.—Si se considera este sistema como aislado, se puede imaginar que los sucesos con respecto a las medidas de modernización y reforma, dependen apenas de un modelo conceptual lógico y técnicas avanzadas de modernización.
- 3.—Si se enfoca la modernización y reforma en los cambios y perfeccionamiento de las organizaciones, se dejan a un lado los factores normativos que disciplinan la actuación de esas organizaciones en un área institucional determinada y que pue-

den bloquear o facilitar el proceso modernizante que se propone.

### *Variables sistemáticas que influyen al gobierno*

La forma, el objetivo, la complejidad y actualidad de la administración pública se determinan por factores históricos, culturales, económicos, sociales y técnicos.

La interdependencia entre la modernización y reforma de la administración y estas variables, es muy estrecha, por lo que resulta difícil decir cómo se condicionan mutuamente y cuáles variables crean la demanda para los esfuerzos de la modernización gubernamental.

Estos hechos conducen a una pregunta cuya respuesta ha sido objeto de debates estériles: ¿es posible obtener el desarrollo económico con una administración pública deficiente, o es que la administración eficiente crea las condiciones para el desarrollo?

Algunos estudiosos de la situación brasileña muestran que el trasplante de una burocracia "moderna" —la portuguesa— contribuye fuertemente para detener su desarrollo, en un país primitivo como Brasil en su descubrimiento. Sólo en los periodos de debilitamiento del rigor administrativo, fue posible desarrollarse al país de forma más rápida.

Este punto parece demostrar que la imposición de instituciones modernas a una sociedad no moderna, o se deriva hacia el formalismo o se le rechaza debido al comportamiento tradicionalista tan profundo por parte de los ciudadanos.

Esa relación entre la ecología y la administración, merece un análisis más cuidadoso.

### *Históricos*

La evolución de la administración brasileña refleja claramente los eventos históricos que definieron la sociedad.

En la etapa de consolidación de la sociedad brasileña durante la colonia, la administración pública tenía como objetivos principales patrullar el territorio, coleccionar impuestos y mantener la armonía entre los intereses asociados a la exploración económica del país.

En el periodo que antecede a la Revolución de 1930, la administración pasó a ejercer el papel de agente regulador y controlador de las actividades comerciales asociadas a la exportación de productos

primarios, especialmente café y caucho. Como este era el objetivo, la organización y métodos de trabajo se llevaban al análisis y aplicación juiciosa de las leyes, con el fin de que no se cometieran injusticias.

Para los líderes del movimiento de 1930, la estructura administrativa que se había encontrado no servía para la nueva concepción del Estado, si se pretendía fomentar al desarrollo económico y ser agente distribuidor de la justicia social de los frutos del progreso. Estos dos requisitos exigían la centralización de decisiones de política económica y financiera y la consecuente creación de una administración más técnica.

Durante el periodo de 1946 a 1956, la naturaleza de la máquina administrativa no sufre ningún cambio sustancial, frente a las incertidumbres políticas del nuevo papel del Estado.

Mientras tanto, a partir de 1956 y bajo el impacto del segundo impulso industrial, el Estado se transforma en empresario forzando así el cambio de la naturaleza de la administración. La preocupación llega a ser con la planeación, la viabilidad e implementación de los grandes proyectos industriales particulares y estatales, lo que llevan a la creación de instituciones de apoyo, fuera de la administración directa, y a la actuación de contingentes profesionales para una administración con formación más objetiva y sofisticada.

A partir de 1964, esta tecnificación de la administración se acentúa con la expansión de las actividades de la administración indirecta, de carácter industrial y gerencial, cuya necesidad de flexibilidad vuelve a los sectores ligados a las actividades gubernamentales más tradicionales cada vez menos actuantes.

### *Culturales*

La urbanización intensa, la mejoría de los medios de comunicación, el mejor nivel de la vida de la población en esas áreas y la elevación general del nivel educacional de la población brasileña viene ejerciendo, en la actualidad, importantes influencias sobre la administración brasileña.

Los valores de eficiencia, de movilidad y calidad, colocan a los usuarios de los servicios públicos en una situación en que pueden exigir del Estado un desempeño más compatible con la nueva realidad. El pago de cuentas de teléfono o de gas en la agencia central de la empresa que presta los servicios, llevaría a dificultades insuperables para aquellos que dispusieran de poco tiempo para ese fin.

Por esto se usó la red bancaria, dispersa en puntos estratégicos de la ciudad y que prestan al ciudadano la opción tranquila de saldar sus compromisos en el momento que lo desee.

Internamente, la administración fue obligada a equiparse con lo más moderno existente para hacer sus cálculos, emitir cuentas y controlar los depósitos bancarios. De una estructura administrativa departamental tradicional, pasó a ser una estructura comercial que exigió, paralelamente, personal con otro tipo de entrenamiento, normas, valores y comportamientos.

### *Económicas*

El estímulo de la industrialización brasileña a partir de 1956, mostró que la máquina administrativa estatal tradicional no contenía condiciones técnicas y de normativismo para enfrentar este nuevo fenómeno. Por ejemplo, no sería posible mantener exigencias tradicionales y retardadas para procesar registros de patentes, aprobar proyectos industriales y liberar importaciones.

Además, el sector industrial privado, dotado de personal técnico especializado y con salarios más altos, no estaban en condiciones de dialogar con la administración pública, principalmente donde no existe la contrapartida en recursos humanos.

¿Cómo podría un órgano tradicional juzgar la viabilidad técnico-económica de una refinería o complejo químico?

Una reacción gubernamental para superar estos problemas fue la creación de empresas estatales públicas y de economía mixta, y grupos ejecutivos, fuera de la estructura burocrática tradicional, para cumplir las misiones económicas.

### *Sociales*

Por motivos históricos, la administración pública brasileña fue, durante muchos años, un factor poderoso de absorción de mano de obra. En algunas regiones de Brasil, la precaria actividad económica encaminaba la fuerza de trabajo hacia el único patrón posible; el Estado.

El cumplimiento de esta misión social colocaba en plano secundario el problema de la eficiencia administrativa. Cualquier tentativa que provocara la modernización o reforma administrativa, con la posibilidad de reducir cargos y destitución de personal, era objeto de grandes resistencias.

Desde el punto de vista de eficiencia interna, la motivación para el trabajo, la producción y para el servicio era muy baja.

Paradójicamente, esa sobrepoblación de la burocracia negaba las condiciones adecuadas para las inversiones estatales necesarias al desarrollo.

Las nuevas condiciones históricas demandantes de una mayor actividad del Estado en el proceso de desarrollo económico y social, presionaron por el cambio del papel asistencial del Estado, sin causar grandes desajustes.

Esta política de racionalización liberó los recursos necesarios al desarrollo, estimulando el surgimiento de un sector privado en permanente expansión, deseoso de absorber la mayor parte de la fuerza de trabajo que antes se dirigía hacia el sector centralizado del gobierno.

### *Técnicas*

El éxito de la modernización de la administración depende de dos grandes ingredientes básicos:

- La presencia de condiciones sociales que demanden la modernización; y
- Una tecnología disponible para dar soluciones a los problemas propuestos.

Pocos son los intentos sanos para imponer, antes de tiempo, soluciones técnicas avanzadas y arreglos institucionales no receptivos.

Existen dos casos que ilustran esta situación en Brasil: la planeación y elaboración de presupuestos.

El primer órgano de planeación creado en Brasil fue el Consejo Técnico de Economía y Finanzas, hoy extinto. Esta creación se llevó a cabo bajo varias medidas reformistas tomadas en el movimiento de 1930. Este órgano, ayudado por el Consejo Nacional de Geografía y Estadística, produciría los estudios necesarios para elaborar los planes de desarrollo brasileños.

No obstante, a pesar de estos objetivos y del interés de la élite modernizante de entonces, este órgano jamás realizó las misiones que lo llevaran a fundamentar su creación.

Tentativas consecuentes con el Plano Salte, aunadas a los proyectos de los Consejos Nacionales de Planeación, no surtieron efecto y han sido recibidos con la mayor indiferencia.

Sólo a partir de 1967, con el Decreto de Ley 200, es cuando comienza a surgir y a institucionalizarse un verdadero sistema de planeación. ¿Qué precondiciones se hicieron necesarias para su éxito?

La formulación de presupuestos también ofrece una experiencia interesante.

El primer programa de presupuestos en Brasil se creó en 1940 por el Decreto de Ley 2,416. Se vigilaban los presupuestos del Estado y municipios a través de un plano de cuentas que se basaba en criterios funcionales, institucionales y económicos.

No obstante de sus propiedades, jamás se utilizó para los fines originales, por lo que se transformó en un mero instrumento para acompañar los balances de estos dos niveles de gobierno.

Se abandonó después de 1945, cuando se convirtió en un esquema tradicional de presupuestos clasificado institucionalmente por partidas de gastos, puesto que facilitaba la utilización política del presupuesto para fines personales. Sólo hasta 1964, debido a la Ley 4,320, la administración federal usó nuevamente presupuestos con base en programas, y que se viene perfeccionando continuamente en el Ministerio de Planeación.

#### FACTORES DE REFORMA NO ORGANIZACIONALES

No hay duda que el confinamiento del concepto modernización y reforma al fenómeno de cambio organizacional, tiende a oscurecer una visión contextual de los factores que ayudaron u obstaculizaron su éxito.

Existen factores normativos que constituyen precondiciones para que lleguen a implementarse ciertas medidas modernizadoras. Algunos cambios en la legislación podrían alterar la jurisdicción de los órganos y desahogarlos de actividades obsoletas. La eliminación del registro previo de créditos en el tribunal de cuentas, el uso de presupuestos sintéticos, la contratación de servicios, permitida por el Decreto de Ley 200, entre otros puntos, son factores muy importantes para el cambio de la estructura básica, la simplificación de métodos o el entrenamiento de personal en una organización.

De todo lo expuesto, se desprende que el resultado de un programa de modernización y reforma depende en gran parte de factores exógenos cuya presencia asegura la caída o el fracaso. La existencia de escuelas de administración pública y economía, junto con la presencia de institutos de investigaciones y de grupos profesionales inte-

resados por agilizar la eficiencia del gobierno, constituyen factores que ayudan al éxito de un programa. La medida en que esas instituciones generen normas y valores que apoyen los esfuerzos de modernización, se inducirán los recursos humanos a programas con estos mismos subjetivos, portadores de técnicas avanzadas y, en gran número, mayores serán las oportunidades.

## GOBIERNO Y ADMINISTRACION

### PROCESO DE DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA

Como ya se mencionó, el proceso organizacional de la administración pública brasileña coincide con la evolución de la propia historia político-administrativa del país.

La organización administrativa brasileña presenta, como principal característica evolutiva a partir de 1930, un crecimiento acentuado de la administración indirecta.

Como se vio anteriormente, esta tendencia ha sido estimulada por el cambio del papel del Estado en la sociedad, por lo que se requiere una mayor especialización funcional, y flexibilidad para actuar.

El modelo departamental o ministerial anterior a 1930, se volvió inadecuado cuando el Estado ejerció una mayor intervención en la economía, ya fuera como regulador o como empresario. En una primera etapa, los servicios industriales y preventivos asumieron forma autónoma —centros paraestatales dotados de autonomía administrativa financiera— con el fin de cumplir de manera flexible y eficiente las misiones que le competían.

Estas oficinas autónomas, que al principio funcionaron muy bien, presentaron a largo plazo algunas deficiencias operacionales motivadas en gran parte por el distanciamiento de los órganos a que estaban vinculadas. Este movimiento centrífugo, tornó difícil la coordinación, formulación de políticas y planeación como unidad de dirección, que redundó en algunos momentos, en una política feudal por parte de esos órganos.

Estas deficiencias se corrigieron en gran parte a partir de 1964, aunque el movimiento para detener el proceso de autonomía se hubiera perdido de momento, pues las nuevas actividades económicas del Estado exigían estructuras y formas de operación que el modelo autónomo no podía ofrecer ni siquiera en su forma más pura.

La alternativa fue la creación de entidades paraestatales empresariales; sociedades de economía mixta y empresas públicas.

Las empresas, que al principio eran en número pequeño, se fueron multiplicando hasta el punto de alcanzar un número considerable, como se verá más adelante.

### MOVIMIENTO EMPRESARIAL

El proceso que se describe anteriormente, se acentúa en la segunda mitad de los años cincuenta con la expansión de las empresas federales existentes, la creación de nuevas, que en gran parte recibieron el incentivo del "programa de metas" del gobierno de Kubitschek. Según un estudio de la Fundación Getulio Vargas:

"Este periodo se caracterizó por la admisión explícita a un modelo de economía mixta, donde las empresas gubernamentales desempeñaban un papel importante (y en el que)"

"...la destacada actuación de los órganos autónomos y las sociedades de economía mixta fue, en gran parte, fruto del ambiente político. Debido a los cambios creados en las relaciones Ejecutivas-Legislativas, con reflejos en las sanciones del Congreso en el presupuesto conforme a lo propuesto por el Ejecutivo, la ejecución de estas metas a través de órganos de administración indirecta constituía un artificio para dar mayor flexibilidad a la acción gubernamental".\*

Estas observaciones se basan sólidamente en un conjunto de datos recolectados por el Centro de Estudios Fiscales de esa Institución y que se publicaron en la *Revista Conjuntura Econômica*, bajo el título de "Actividad empresarial de los gobiernos federal y estatal",\*\* y que se exponen en seguida.

\* Artículo, "Actividad empresarial de los gobiernos federal y estatal", publicado en la *Revista Conjuntura Econômica*, de junio de 1973, p. 78, Ed. FGV, GB.

\*\* Vol. 27, junio de 1973, pp. 66-69.

**EMPRESAS CON PARTICIPACION MAYORITARIA DEL  
GOBIERNO FEDERAL, QUE OPERAN EN 1969, SEGUN  
EL PERIODO EN QUE ASUMIERON TAL CONDICION**

Sectores y Subsectores	Fecha des- conocida		1940	1950	1960	Total
	de su ins- titución	Hasta 1939	a 1949	a 1959	a 1969	
<b>AGRICULTURA</b>	—	—	1	—	5	6
Centrales de abasteci- miento, almacenes, silos y frigoríficos	—	—	—	—	2	2
Empresas de comer- cialización e indus- trialización de pro- ductos alimenticios	—	—	1	—	3	4
<b>COMUNICACION</b>	—	2	—	2	4	8
Correos y telégrafos	—	1	—	—	—	1
Radio, televisión y teléfono	—	1	—	2	4	7
<b>ENERGIA</b>	11	—	1	5	4	21
Carbón	—	—	—	1	1	2
Energía eléctrica	11	—	1	4	3	19
<b>FINANCIERAS</b>	—	3	2	3	5	13
Bancos	—	1	2	2	1	6
Cajas de ahorro	—	1	—	—	—	1
Compañías financieras	—	—	—	—	1	1
Loterías	—	—	—	1	1	2
Seguros y capitalización	—	1	—	—	2	3
<b>MANUFACTURAS Y DIVERSOS</b>	—	2	5	4	16	27
Editoriales y gráficas	—	1	—	—	—	1
Mineral	—	—	1	—	2	3
Químico	—	—	1	1	1	3
Siderurgia	—	—	2	2	2	6
Turismo	—	—	—	—	1	1
<b>TRANSPORTE</b>	2	3	1	1	5	12
Administración portuaria	2	1	—	—	1	4
Marítima	—	1	1	—	4	6
Ferroviaria	—	1	—	1	—	2
	13	10	10	15	39	87

EMPRESAS CON PARTICIPACION FEDERAL COMPRENDIDAS  
ENTRE LAS 500 EMPRESAS (FINANCIERAS) BRASILEÑAS  
MAS GRANDES EN 1971, CLASIFICADAS SEGUN EL VALOR  
DEL PATRIMONIO LIQUIDO

No. de orden en la clasificación	Entidades	Patrimonio líquido 1.000,000 cr.
Entre 1 y 100	Petróleo Brasileño, S. A. — PETRO- BRAS	7,221.10
	Fábricas siderúrgicas MG — USI- MINAS	2,418.00
	Red Ferroviaria Federal, S. A.	2,329.50
	Cía. Telefónica Brasileña CTB	2,195.20
	Cía. Valle Río Dulce — CVRD	1,807.30
	Empresa Brasileña de Telecomunica- ciones — EMBRATEL	1,635.90
	Cía. Siderúrgica Paulista — COSIPA	1,527.90
	Cía. Siderúrgica Nacional — CSN	1,478.00
	Central Eléctrica de Subterráneos	1,124.80
	Cía. Hidr. S. Francisco — CHESF	844.30
	Cía. Paulista de Fuerza y Luz.	684.00
	Centrales Eléctricas del Sur de Bra- sil — ELETROSUL	429.70
	Petrobrás Química, S. A. — PETRO- QUISA	405.10
	Cía. de Aceros Especiales Itabira — ACESITA	391.10
	Cía. Naviera Lloyd Brasileña	266.70
	Cía. Brasileña de Energía Eléctrica	199.80
	Cía. Telefónica de Minas Gerais	181.70
	Cía. de Fuerza y Luz de Minas Gerais	138.80
Entre 101 y 200	Cía. Fierro y Acero Victoria	127.00
	Cía. Fuerza y Luz de Paraná	106.00
	Centrales Eléctricas Espírito Santo, S. A.	86.10

	Cía. Nacional de Alcaloides	81.30
	Valle de Río Dulce de Navegación, S. A. — DOCENAVE	74.30
Transporte Entre 201 y 300	Empresa Brasileña de Aeronáutica — EMBRAER	57.70
	Sociedad Carbonífera Próspera, S. A.	56.50
	Cía. Brasileña de Dragas	53.90
	Cía. de Arreglos Navales Costera, S. A.	46.20
Entre 301 y 400		
	Cía. Eléctrica de Manaus	39.90
Entre 401 y 500		
	Servicio de Transporte de Bahía de Guanabara	27.00
	<b>TOTAL</b>	<b>26,025.80</b>

## LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO FUNCION INSTITUCIONAL DEL ESTADO

La concepción que se tiene en la actualidad de la administración pública brasileña, se caracteriza por la tentativa tan provechosa de utilizar este mecanismo institucional para el buen servicio de los planes nacionales de desarrollo económico y social.

La administración pública se ve como parte de un amplio sistema político-administrativo, técnico-científico, de base gerencial, con un elevado grado de eficiencia y eficacia desde el punto de vista de su desempeño interno y para alcanzar sus objetivos.

El sistema concebido de esta forma, no se identifica como cualquier organización específica de la sociedad o del mismo gobierno en sí, sino como el conjunto de todas las organizaciones que ejercen, en mayor o menor medida, el papel de agentes conscientes de la sociedad, o sea, de instituciones capaces de:

- Identificar necesidades sociales que salgan del cuerpo social al que representan;
- Traducir esas necesidades bajo forma de objetivos explícitos;

- Ordenar estos objetivos, en base a escalas de prioridades, con vistas a su superación o atención;
- Poner en funcionamiento mecanismos que aseguren la consecución de tales objetivos;
- Modificar, alterar o componer la lista de objetivos y la escala respectiva de prioridades, de acuerdo con las modificaciones operadas en la estructura o en las necesidades de la sociedad.

Los agentes conscientes de la sociedad, por lo tanto, pueden corresponder a cualquier institución, entidades u órganos que representen los intereses comunes de los varios grupos sociales.

Como el agente consciente por excelencia de una sociedad política es el gobierno, éste se considera como sinónimo del sistema político-administrativo total, que recibe demandas y apoyo del cuerpo social, atendiendo a sus necesidades bajo forma de:

- Normas directrices que proporcionan contenido jurídico a las relaciones entre los individuos y las instituciones; o
- Bienes materiales o servicios personales.

Por lo tanto, el papel de la administración pública se desarrolla como sistema, en términos de la siguiente formulación conceptual:

Los miembros de la sociedad: individuos y organizaciones, formales o no, exponen demandas específicas al sistema político-administrativo, proporcionando a cambio apoyo específico en la medida en que se entiendan sus postulaciones, estableciendo así un intercambio entre decisiones políticas y de apoyo específico que se asemeja al proceso económico de intercambio.

La actividad gerencial del gobierno, a través de la administración pública moviliza cierta parte de los recursos sociales.

No es de interés para este análisis examinar el papel que desempeña el gobierno en los factores, aunque esta movilización se manifiesta a través de flujos financieros, que involucran medidas fiscales y gastos gubernamentales, sino únicamente manifestar que la sociedad cede cierta cantidad de recursos materiales y humanos de cierta calidad al sistema político-administrativo.

Los productos del sistema: normas directrices, bienes y servicios se destina a satisfacer las necesidades sociales, manifestadas o no en demandas específicas.

Si el gobierno se traza una analogía a través de la administración pública (directa e indirecta) ofrece sus "productos" a un "mercado"

constituido por toda la sociedad y que, como cualquier mercado, determina el "valor" de los productos ofrecidos.

Evidentemente, se trata de una comparación pues los procedimientos de evaluación social poseen un mecanismo de una complejidad mucho mayor.

Si es cierto que de forma semejante se comprueban los mecanismos de mercado, la sociedad "pone" la oferta de "productos" superfluos o no deseables a través de la reducción o aumento de la oferta de "factores de producción". Este procedimiento de evaluación social es correcto pero deben modificarse también los insumos básicos del sistema político y el *status* social en el mismo sentido, o en sentido inverso, a las modificaciones que dice el sistema político. Deben modificarse también los propios factores que restringen el funcionamiento del sistema político: los patrones de valor, las necesidades sociales y la estructura del poder.

La actividad del sistema político-administrativo, que es el complejo de la propia administración pública, puede describirse en un alto grado de abstracción, en la prospección de necesidades sociales —función preferente del gobierno— como agente consciente de la sociedad que se proyecta hacia fuera de su propio sistema para captar las expectativas del cuerpo social, si éstas se encuentran en estado latente o no. Esta facultad prospectiva se unifica con la concientización de las necesidades sociales, o sea, en la traducción de las expectativas generalizadas en otras más específicas o mejor determinadas.

Las necesidades sociales aludidas están escalonadas de acuerdo con su grado de prioridad. En esta etapa u oportunidad, las demandas específicas formuladas por los demás agentes conscientes de la sociedad, penetran en el sistema político-administrativo, a fin de buscar su inclusión en la pauta de prioridades del gobierno.

Ya que se han vuelto explícitas las necesidades sociales y escalonadas en términos de prioridad, a nivel estrictamente prioritario, éstas se cristalizan en objetivos generales del gobierno, expresadas por el Sistema de Planeación Federal como metas, a través de un proceso de planeación y encaminadas a su ejecución, ya sea bajo la forma de planes del gobierno, globales o sectoriales, a nivel estrictamente administrativo.

## ESTRUCTURA ACTUAL

La visión estructural de la organización de la administración pública federal brasileña del Poder Ejecutivo de la Unión se percibe

mejor a través de cuadros esquemáticos, más bien que por un exhaustivo análisis descriptivo. Sin embargo, aunque breve, es muy necesaria una presentación.

La organización administrativa brasileña actual, en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Unión, es una expresión calificada de la organización nacional en la cual conviven, según la doctrina federativa, los tres poderes clásicos de la República: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Evidentemente, el objetivo de este cometido se enfoca hacia la organización administrativa del Poder Ejecutivo, por ser éste, en última instancia, el más complejo y el que tiene a su cargo mayor cantidad de actividades en su afán de atender al cuerpo social de la nación brasileña, en la prestación de bienes y servicios, que continuamente le son demandados, con exigencias de eficiencia y eficacia.

En la base de todo está la Constitución Federal, para delimitar los marcos de los diferentes sectores y definir la lista de derechos y deberes, y los vínculos jurídicos que ligan al pueblo con el Gobierno.

## LA CONSTITUCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN

La Constitución Federal del Brasil, que data de 1969, tiene inscrito:

Art. 1o.—El Brasil es una República Federativa, constituida sobre un régimen representativo, por la unión indisoluble de los Estados, del Distrito Federal, y de los Territorios.

Y más adelante:

Art. 6o.—Son Poderes de la Unión, independientes y armónicos, el Legislativo, el Ejecutivo, y el Judicial. Parágrafo Unico —Salvo excepciones previstas en esta Constitución, le está vedado a cualquiera de los Poderes delegar atribuciones; el que fuera investido con la función de uno de ellos, no podrá ejercer la de otro.

Siendo así, y en lo particular, el Capítulo VII, artículos 73 al 111, trata del Poder Ejecutivo de la Unión, siendo conveniente destacar las siguientes disposiciones:

Art. 73.—El Poder Ejecutivo ejercido por el Presidente de la República, es secundado por los Ministros de Estado.

Parágrafo 2o.—El Vice-Presidente, además de otras atribuciones que le fueron conferidas complementar por ley, secundará al Presidente, siempre que sea convocado por él para misiones especiales.

Art. 81.—Compete privativamente al Presidente de la República:

I.—Ejercer, con ayuda de los Ministros de Estado, la dirección superior de la administración federal;

V.—Disponer sobre la estructuración, atribuciones y funcionamiento de los organismos de la administración federal;

Art. 84.—Los Ministros de Estado, auxiliares del Presidente de la República, serán elegidos de entre los brasileños mayores de veinticinco años y en ejercicio de los derechos políticos.

Art. 85.—Compete al Ministro de Estado, además de las atribuciones que la Constitución y las leyes establecieron:

I.—Ejercer la orientación, coordinación y supervisión de los organismos y entidades de la administración federal en el área de su competencia, y refrendar los actos y decretos asignados por el Presidente;

II.—Expedir instrucciones para la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos;

III.—Presentar al Presidente de la República un informe anual de los servicios realizados en el Ministerio; y

IV.—Poner en práctica los actos pertinentes a las atribuciones que le fueron otorgadas o delegadas por el Presidente de la República”.

La administración pública federal brasileña del Poder Ejecutivo de la Unión puede ser concebida, según se ha dicho, como un amplio sistema político-administrativo, y es así porque:

Es la sede de procesos complejos y diferenciados;

Posee una organización estructural interna, definida por la Constitución y por las leyes;

Procura realizar, conservar, preservar y desarrollar esa organización interna, adaptándola a las exigencias del cuerpo social y a los cambios impuestos por el ambiente externo, en el cual se inserta;

Dispone de otros mecanismos organizativos para la ejecución de las metas del Gobierno, expresadas éstas en los planes de desarrollo socio-económico nacional, que se desdoblán en programas y proyectos específicos;

Trata de evaluar y controlar los resultados obtenidos con la realización de esos planes, y el logro de las metas, en un incesante esfuerzo de atender, con eso, al cuerpo social de la nación que los demanda.

Para los efectos de su estructura y desarrollo, la administración pública federal brasileña del Poder Ejecutivo de la Unión se regula no sólo por las disposiciones mandamentales de la Constitución, sino también por la legislación complementaria, de naturaleza normativa u operativa, que regula los criterios, principios, formas y ejecución, según los cuales ella puede tener existencia y objetivos.

La Constitución, sin embargo, delineando sólo los poderes y principios generales y programáticos, carece de reglamentación de contenido normativo y operativo más explícito.

Por eso, dentro del devenir histórico del proceso de su organización estructural y de la reforma administrativa, apareció en el Brasil el Decreto-Ley No. 200, del 25 de febrero de 1967, disponiendo detalladamente sobre esos criterios, principios y formas, según los cuales se debe estructurar la administración pública.

Así, el eje de la organización institucional se desvía de la Constitución hacia la ley normativa y de ésta hacia las leyes operativas, mantenida la afinidad federativa y la indisoluble adhesión a los preceptos mandamentales que les son inmanentes.

## ADMINISTRACIÓN DIRECTA

### *Sector centralizado*

La centralización orgánica de la administración pública federal brasileña del Poder Ejecutivo de la Unión, está dada por la composición de las unidades designadas como administración directa, comprendiendo en ellas, "ex vi" del Decreto-Ley Núm., 200/67, art. 4o., ítem I: los Servicios Integrados en la estructura administrativa de la Presidencia de la República y de los Ministerios, civiles, militares, extraordinarios y de coordinación, estos dos últimos, sujetos al cum-

plimiento de los preceptos del referido Decreto-Ley, artículos 36, 37 y 38, y parágrafos.

Los Servicios Integrados a la estructura de la Presidencia de la República son: el Gabinete Civil, el Gabinete Militar y las Unidades de Asesoramiento.

Las Unidades de Asesoramiento comprenden: el Consejo de Seguridad Nacional, el Servicio Nacional de Informaciones, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, el Departamento Administrativo del Personal Civil, la Consultoría General de la República, y el Alto Comando de las Fuerzas Armadas.

En el conjunto orgánico centralizado, existen algunos detalles en relación a los organismos autónomos de la administración directa. Estos se clasifican así por las peculiaridades de las cuales se revisiten, intrínsecamente, o bien a causa de factores operativos, conforme a la definición que de ellos da el Decreto-Ley Núm. 200/67, *verbis*:

Art. 172.—El Poder Ejecutivo asegurará autonomía administrativa y financiera, en grado adecuado, a los servicios, institutos y establecimientos encargados de la ejecución de actividades de investigación o enseñanza de carácter industrial, comercial o agrícola que, por sus peculiaridades de organización y funcionamiento, exijan un tratamiento diferente al que se aplica a los demás organismos de la administración directa, considerada siempre la supervisión ministerial.

Parágrafo 1o.—Los organismos a que se refiere este artículo tendrán la denominación genérica de *organismos autónomos*.

Parágrafo 2o.—En los casos de concesión de autonomía financiera, el Poder Ejecutivo está autorizado a instituir fondos especiales de naturaleza contable, a cuyo crédito se llevarán todos los recursos vinculados a las actividades del organismo autónomo, presupuestarios, incluida la renta propia.

## ADMINISTRACIÓN INDIRECTA

### *Sector descentralizado*

La denominación general del sector descentralizado de la administración pública, según la ley brasileña, es la de administración indirecta.

El sector descentralizado de la administración pública federal

brasileña del Poder Ejecutivo de la Unión se desdobra, sin embargo, en dos grandes cuerpos de órganos, siendo ambos agrupados y coordinados por la supervisión ministerial, según los términos explícitos del Decreto-Ley 200/67.

El primer cuerpo comprende los conjuntos, órganos o entidades paraestatales previstos explícitamente por la Constitución, los cuales se estructuran bajo la forma de Autarquías, Empresas Públicas, Sociedades de Economía Mixta, además de cualquier otra organización que, por la fuerza de la ley, venga a ser estructurada y definida dentro de una de las tres modalidades arriba referidas.

Se incluyen entre los órganos de la administración indirecta los territorios federales, regidos por una legislación específica, y también las Fundaciones Oficiales, esto es, las creadas por el Poder Público y aquéllas que son íntegramente mantenidas por éste.

La ley definió, a partir de 1969, que las Fundaciones constituyen modalidades organizacionales y personalidades jurídicas del derecho privado, reiterando, igualmente, que aquellas que el Gobierno asista financiera y económicamente son sujetos de recibir supervisión ministerial del Ministerio al que estén vinculadas o del cual dependan en materia de presupuestos.

El segundo cuerpo se caracteriza más bien por una constatación factual que por constituir una clasificación legal diferente. Este se manifiesta a través del conjunto de órganos o entidades que se vinculan al Poder Ejecutivo de la Unión por cooperación legal o por cualquier otro acto jurídico que los haga agregarse a la estructura administrativa de los órganos de administración directa. En este conjunto se inscriben normalmente la fuerza de Convenios, Contratos, Ajustes o Acuerdos, así como las Fundaciones, las Empresas privadas en general y las sociedades o asociaciones civiles, regidas por el derecho común.

## LA SUPERVISION MINISTERIAL

La relación entre los sectores centralizado y descentralizado se establece a través de la *Supervisión Ministerial* consignada en la ley.

Las disposiciones más enfáticas relativas a la Supervisión Ministerial están en el Decreto-Ley 200/67 y son:

Art. 19.— Todos y cada uno de los órganos de la administración federal, directa o indirecta están sujetos a la *supervisión del Ministro de*

*Estado* competente, exceptuándose únicamente los órganos mencionados en el artículo 32, los cuales están supervisados directamente por el Presidente de la República.

Art. 20.—*El Ministro de Estado es responsable ante el Presidente de la República por la supervisión de los órganos de la administración federal encuadrados en su área de competencia.*

Parágrafo único.—*La supervisión ministerial se ejercerá a través de la orientación, coordinación y control de las actividades de los órganos subordinados o vinculados al Ministerio en los términos de esta ley.*

Art. 21.—*El Ministro de Estado ejercerá la supervisión de que trata este título apoyándose en los órganos centrales:*

Parágrafo único.—*En el caso de los Ministros Militares, la supervisión ministerial tendrá además como, objetivo colocar la administración dentro de los principios generales establecidos en esta ley armónicamente con la distinción constitucional que se hace a las Fuerzas Armadas, la cual constituye la actividad de los respectivos ministerios.*

Art. 25.—*La supervisión ministerial tiene por principal objetivo, en el área de competencia del Ministro de Estado:*

- I. Asegurar la observancia de la legislación federal.
- II. Promover la ejecución de los programas de Gobierno.
- III. Hacer observar los principios fundamentales enunciados en el Título II (planeación, coordinación, descentralización, delegación de competencias, y control).
- IV. Coordinar las actividades de los órganos supervisados y armonizar u actuación con la de los demás ministerios.
- V. Valorar el comportamiento administrativo de los órganos supervisados y hacer las diligencias necesarias en el sentido de que estén confiados a dirigentes capacitados.
- VI. Proteger la administración de los órganos supervisados contra la interferencia de posibles presiones ilegítimas.
- VII. Fortalecer el sistema de mérito.
- VIII. Fiscalizar la aplicación y utilización de dineros, valores y bienes públicos.
- IX. Fiscalizar los costos globales de los programas sectoriales de Gobierno, a fin de alcanzar una prestación económica de servicios.
- X. Abastecer al órgano propio del Ministerio de Hacienda con los elementos necesarios para la presentación de las cuentas del ejercicio financiero.

XI. Transmitir al Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de la fiscalización por parte de éste, informes relativos a la administración financiera y patrimonial de los órganos del ministerio.

Art. 26.—Que se refiere a la administración indirecta, su supervisión por parte del ministerio tendrá como metas asegurar, esencialmente:

- I. La realización de los objetivos fijados en las actas de constitución de la entidad.
- II. La armonía con la política y la programación del Gobierno en el sector de actuación de la entidad.
- III. La eficiencia administrativa.
- IV. La autonomía administrativa, operacional y financiera de la entidad.

Parágrafo único.—La *supervisión* se ejercerá mediante la adopción de las siguientes medidas, además de otras establecidas en los reglamentos:

- a) Indicación o nominación por el ministro, o fuero el caso, elección de los dirigentes de la entidad, conforme a su naturaleza jurídica.
- b) Designación por medio del ministro, de los representantes del Gobierno Federal de las Asambleas Generales y de los órganos de administración o control de la entidad.
- c) Recibo sistemático de relaciones, boletines, balances e informes que permitan al ministro acompañar las actividades de la entidad así como la ejecución del presupuesto-programa y de la programación financiera aprobados por el Gobierno.
- d) Aprobación anual de la proposición de presupuesto-programa y de la programación financiera de la entidad, en el caso de que se trate de una autarquía.
- e) Aprobación de cuentas, relaciones y balances, directamente o a través de los representantes ministeriales que existan en las Asambleas y órganos de administración o control.
- f) Fijación, en niveles compatibles con los criterios de operación económica, de los gastos de personal y de administración.
- g) Fijación de criterios para gastos de publicidad, divulgación y relaciones públicas.
- h) Realización de auditorías y evaluaciones periódicas del rendimiento y la productividad.

i) Intervención por motivo de interés público.

Art. 27.—Asegurada la supervisión ministerial el poder ejecutivo otorgará a los órganos de la administración federal la autoridad ejecutiva necesaria para el eficiente desempeño de su responsabilidad legal y/o reglamentaria.

Parágrafo único.—Se asegurará para las empresas públicas y las sociedades de economía mixta, condiciones de funcionamiento idénticas a las del sector privado, ocupando a esas entidades, bajo la supervisión ministerial, ajustarse al plan general del Gobierno.

Art. 28.—La entidad de la administración indirecta deberá estar habilitada para:

- I. Presentar cuentas de su gestión bajo la forma y en los plazos estipulados en cada caso.
- II. Presentar en cualquier momento, por intermedio del Ministro de Estado, las informaciones solicitadas por el Congreso Nacional.
- III. Evidenciar los resultados positivos o negativos de sus trabajos, indicando sus causas y justificando las medidas puestas en práctica o cuya adopción se hiciese necesaria en interés del Servicio Público. (Bastardillas.)

En la estructura básica de un ministerio (en el caso civil) se alinean los órganos definidos por la ley normativa así como la *supervisión ministerial* ejercida sobre los órganos de la administración indirecta, consecuentemente con lo que dispone el Decreto-Ley Núm. 200/67, a saber:

Art. 22.—Habrá en la estructura de cada Ministerio Civil los siguientes órganos centrales:

- I. Organos centrales de planeación, coordinación y control financiero.
- II. Organos centrales de dirección superior.

Art 233.—Los órganos a los que se refiere el Núm. 1 del artículo 22 tienen a su cargo asesorar directamente al Ministerio de Estado y, por la fuerza de sus atribuciones, en nombre y bajo la dirección del ministro, realizar estudios para trazar directrices y desempeñar funciones de planeación, presupuesto, orientación, coordinación, inspección y control financiero, dividiéndose en:

I. Una Secretaría General.

II. Un Departamento de Inspección General de Finanzas.

Parágrafo 1o.—La Secretaría General actuará como un órgano sectorial de planeación y presupuestos, en la forma señalada en el título III, y será dirigida por un Secretario General, el cual podrá ejercer funciones delegadas por el Ministro de Estado.

Parágrafo 2o.—El Departamento de Inspección General de Finanzas, que será dirigida por un Inspector General integra, como órgano sectorial los sistemas de administración financiera, contabilidad y auditoría, dirigiendo la realización de estas funciones en el ámbito del ministerio y cooperando con la Secretaría General en cuanto a la ejecución del programa y del presupuesto.

Parágrafo 3o.—Además de las funciones previstas en este título, la Secretaría General del Ministerio de Planeación y Coordinación General que ejercerá las atribuciones de Órgano Central de los sistemas de planeación, y el Departamento de Inspección General de Finanzas del Ministerio de Hacienda las de Órgano Central de los sistemas de administración financiera, contabilidad y auditoría.

Art. 24.—Los órganos centrales de dirección superior (art. 22 II) ejecutan funciones de administración de las actividades específicas y auxiliares del ministerio en cuestión y serán preferentemente organizados base departamental, observando los principios establecidos en esta ley.

Art. 29.—En cada Ministerio Civil, además de los órganos centrales de los que trata el art. 22, el Ministro de Estado dispondrá de la asistencia directa e inmediata de:

I. Gabinete.

II. Consultor Jurídico, excepto en el Ministerio de Hacienda.

III. División de Seguridad e Información.

Parágrafo 1o.—El Gabinete asiste al Ministro de Estado en su representación política y social y ocupándose de las relaciones públicas, encargándose de preparar y despachar el erpedient prsonal dl ministro.

Parágrafo 2o.—El Consultor Jurídico se encarga del asesoramiento jurídico del Ministro de Estado.

Parágrafo 3o.—La División de Seguridad e Información colabora con la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional y con el Servicio Nacional de Información.

Parágrafo 4o.—En el Ministerio de Hacienda el servicio de consulta

jurídica continúa unido a la Procuraduría General de la Hacienda Nacional y a sus órganos integrantes, correspondiendo la función de Consultor Jurídico del Ministro de Estado al Procurador General, nombrada en comisión, por el criterio de confianza y libre elección, entre licenciados en Derecho.

## SINTESIS HISTORICA

### ORIENTACIONES BÁSICAS

Los esfuerzos de reforma en el decurso de cuatro décadas muestran características de evolución que reflejan con nitidez los cambios en la concepción del papel de los problemas y de la administración federal y de la metodología para su solución.

#### *Dos fases bien distintas marcan ese periodo*

De 1930 a 1964, la preocupación central consistió en tecnificar las actividades medias del Gobierno, mediante la creación de un órgano de administración general, mejor división de competencias formales entre las Secretarías, uniformidad de materiales, creación de un esquema de clasificación de cargos basados en el sistema de mérito y en el profesionalismo del servidor público, simplificación de rutinas y métodos de trabajo, y en la definición clara de niveles de autoridades con el fin de promover su descentralización.

De 1964 en adelante, por ejemplo, esos objetivos de descentralización empiezan a ser efectivamente establecidos, al mismo tiempo que se inicia la institucionalización del sistema de planeación, dentro del cual la modernización administrativa pasó a ser actividad permanente y no más un programa formal y episódico de Gobierno.

### PRINCIPALES ACTOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA FEDERAL (1930-1945)

Creción de la Comisión de Negocios de los Estados y Municipios;  
Creación del Consejo Técnico de Economía y Finanzas;

Ley Núm. 284.—Primera Ley General para el Servicio Público; Institucionalización de la “Comisión de Uniformidad” transformada en “Comisión General de Compras”;

Creación de un “Sistema de Clasificación de Cargos” y del “Consejo Federal del Servicio Público Civil” como órgano central de personal;

Decreto Ley 579.—Creación del Departamento Administrativo del Servicio Público DASP;

Decreto Ley 713.—Primer Estatuto de los Funcionarios Públicos Civiles de la Unión.

(1946-1953)

Ley 1,711.—Nuevo Estatuto de los Funcionarios Públicos Civiles de la Unión.

Instalación de la Comisión Interpartidaria para el estudio de anteproyecto de Reforma General de la Administración Federal.

La elaboración del Plan SALTE (Salud, Alimentación, Transporte y Energía).

Proyecto de Ley de Creación de la Fundación de los Municipios.

Proyecto de “Reforma de Base” de la Administración Pública Brasileña del Presidente Vargas.

(1954-1964)

Decreto 39,510.—Crea la *COMESTRA* —Comisión Especial de Estudios de Reforma Administrativa.

Decreto Ley 200.—Dispone sobre la organización de la administración federal, establece directrices para la reforma administrativa y da otras providencias.

Decreto Ley 900.—Modifica varios artículos del Decreto Ley 200, entre los cuales se destacan:

- a) Prohibición de la creación de nuevas fundaciones que no satisfagan determinados requisitos.
- b) Forma de prestación de cuentas de los órganos federales al Tribunal de Cuentas.

Decreto 63,500.—Establece la estructura de ejecución de reforma administrativa en todas las secretarías, crea la Comisión Central de la Reforma Administrativa Federal y da otras providencias.

Decreto 68,885.—Establece medidas relacionadas con la refor-

ma administrativa, especialmente en lo que se refiere al análisis hecho por el MINIPLAN de los proyectos de cambios de estructura básica y regímenes internos con el fin de simplificarlos y reducir sus costos operacionales.

Portaría 69.—Crea en la Secretaría General del MINIPLAN la Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa SEMOR, en sustitución del Escritorio de la Reforma Administrativa ERA.

Decreto 71,353.—Reglamenta el Sistema Nacional de Planeación.

### MODELOS, ESTRATEGIAS E INSTRUMENTACION INSTITUCIONAL (1930 a 1945)

El modelo del periodo consiste en desarrollar para el país los instrumentos jurídicos organizados, necesarios para el fortalecimiento del poder central.

Paralelamente a ese moldaje de los instrumentos nacientes, se buscó crear las condiciones para el cambio de la subcultura administrativa hasta entonces predominante en el Gobierno, mediante el reclutamiento abierto, basado en el mérito individual, la valorización del funcionario por el entrenamiento técnico específico, y un esquema de remuneración satisfactorio —clasificación de cargo— basado en un sistema de carreras con promociones nacidas de la capacidad profesional y de la eficiencia.

Institucionalmente, el comando del movimiento de modernización y reforma es dado al Departamento Administrativo del Servicio Público DASP, órgano responsable por el orden administrativo federal en los sectores de personal, presupuesto, organización y métodos y administración patrimonial. Ligado a la Presidencia de la República el DASP se manifestó en un amplio programa de uniformidad de equipos y material de consumo y de desarrollo de prácticas semejantes, especialmente en el campo de personal, en los Estados y municipios.

Esa posición fuerte creaba al mismo tiempo problemas políticos para el DASP ya que su posición de técnico de la administración ocasionaba alguna inflexibilidad en áreas políticamente más sensibles.

(1946 a 1953)

La pérdida del prestigio del DASP después de 1945 no reducirá su capacidad de continuar a influenciar en las iniciativas gubernamentales.

Con excepción de órganos sustantivos de contenido profesional bien definido —como en el sector agrícola, educacional, de ingeniería y medicina— los demás no tenían un cuadro de administradores tan profesionales como el DASP. Por ese motivo, la elaboración del Plan SALTE, contó con gran colaboración del personal del DASP a la misión americana que lo inspiró.

En 1952 la publicación del nuevo Estatuto de los Funcionarios Civiles de la Unión fue liderada por el DASP, ocurriendo lo mismo con el anteproyecto de “Reforma de Base” de la administración federal patrocinado por el Presidente Vargas, y que nunca fue realizado.

(1954 a 1964)

Nuevamente el DASP vuelve a participar de los programas de reforma a través de la aplicación sólida de las técnicas del OSM en la simplificación de la burocracia brasileña.

Como responsable por el COSB, el DASP entrenó en larga escala un gran número de analistas del OSM, que reflejándose por las Secretarías y Autarquías tenían como finalidad acabar con las trabas burocráticas y mejorar el servicio al público.

La discutida validez de ese ataque unilateral a la ineficiencia llevó el Gobierno a crear un mes después una Comisión de alto nivel —Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos para bajar a fondo en los problemas de la máquina administrativa, ecuacionales y proponer soluciones.

Después de cuatro años de exhaustivos estudios, diversos proyectos y minucioso relatorio, muy poco del presentado fue aprovechado.

En 1963 fue creada la Comisión Amaral Peixoto, entonces designado Ministro Extraordinario para la Reforma Administrativa. Se trata de un esfuerzo para producir un proyecto de reforma que eliminase lo más pronto posible las deficiencias de la administración federal. Con representantes de las secretarías civiles y militares, de técnicos de la Fundación Getúlio Vargas y de representantes de diversas instituciones, la Comisión se estructuró bajo la forma de 23 grupos de trabajo con más de 200 miembros, que empezaran por trazar un Plan de Ejecución de la Reforma que tenía como principios básicos:

- a) Fijar responsabilidad
- b) Descongestionar las jefaturas superiores
- c) Sistematizar
- d) Racionalizar

- e) Controlar
- f) Planear y hacer presupuesto
- g) Integrar
- h) Intellectualizar el proceso decisivo
- i) Coordinar
- j) Homogeneizar
- k) Delimitar el alcance del control
- l) Descentralizar

El gran producto de esa Comisión fue un Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Administrativo Federal, que fue enviada al Congreso y jamás aprobado, y que presentaba algunos tópicos de especial interés.

### *Institucionalización de la reforma administrativa*

Esa meta debería ser atingida por la creación en el Departamento Administrativo del Servicio Público, de una División de Organización y Métodos, cuya principal tarea será, en último análisis, tornar innecesarias las reformas administrativas periódicas. Le cabría impedir, por estudio permanente y continuo, que cualquier sector del servicio público federal se vuelva arcaico, ineficiente o superfluo.

Esa unidad, que podrá ser considerada prolongamiento lógico y garantía de éxito de la reforma administrativa de 1963, tendrá por finalidad analizar, constantemente los departamentos y demás órganos de las secretarías, inclusive las autarquías, con el objeto de incorporar al servicio público federal los últimos desarrollos de la experiencia administrativa de otros países, como también, de proponer el cambio de normas y métodos obsoletos por normas y métodos modernos.

### *Creación del sistema federal de planeación*

Ese sistema tenía la siguiente estructura:

En la Presidencia de la República: El Consejo de Planeación (Asesorial), la Secretaría General de Planeación (Asesorial Ejecutiva).

En cada Secretaría: Comisión de Planeación (Asesorial), Secretaría de Comisión de Planeación (Asesorial Ejecutiva).

Además de colocar el Sistema al nivel de la Presidencia de la República, pasaba para él la responsabilidad del presupuesto.

*Creación de subministro*

Cabe a ese:

mantenerse bien informado sobre los problemas de la secretaría. Debe de ser un especialista de la administración, y estar en condiciones de sustituir a cualquier momento sin perjuicio para los servicios respectivos, el titular del cargo.

Ese cargo, que puede ser visto, como precursor del cargo de Secretario General, tenía, sin embargo, funciones de naturaleza más política.

*Esquema ministerial*

Proponía la creación de 16 secretarías así agrupadas:

*Secretarías de Asuntos Políticos:*

Secretaría de la Justicia;  
Secretaría de Relaciones Exteriores.

*Secretarías de Asuntos de la Defensa Nacional:*

Secretaría de Marina,  
Secretaría de la Defensa Nacional,  
Secretaría de Aeronáutica.

*Secretarías de Asuntos Sociales:*

Secretaría de Educación y Cultura,  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.  
Secretaría de Salud,  
Secretaría de Ciencia y Tecnología.

*Secretarías de Asuntos Económicos:*

Secretaría de Hacienda,  
Secretaría de Agricultura,

Secretaría de Transportes,  
Secretaría de Comunicaciones,  
Secretaría de Industria y Comercio,  
Secretaría de Minas y Energía,  
Secretaría del Interior.

Se nota aquí la ausencia de una Secretaría de Planeación, por la existencia de un Consejo de Planeación, y la dependencia del esfuerzo modernizador del Gobierno de una División del OSM.

### *De marzo de 1964 a 1972*

Los intentos de establecimiento de un programa de reforma empezaran por la constitución de una Comisión Especial de Estudios de Reforma Administrativa COMESTRA y Asesoría Especial de Estudios de Reforma Administrativa ASESTRA.

La primera fue creada para examinar los proyectos ya elaborados sobre la reforma administrativa y preparar otros esenciales al aumento de la productividad de la administración federal. Esta Comisión trazó el plan general de directrices que vino a ser el Decreto Ley 200, de febrero de 1967.

La ASESTRA, constituía la asesoría del entonces Ministro de Planeación y Coordinación Económica, cabiéndole continuar los estudios sobre la reforma, mantener contactos con los sectores del servicio público interesados en el asunto, estudiar los proyectos de colocación de reformas y de entenderse con los organismos extranjeros de cooperación técnica.

### *De 1967 a 1972*

Los esfuerzos del programa obedecerán a una estrategia que tiene por fin:

Contención de los costos de la administración; institucionalización del sistema de planeación y presupuesto; establecimiento de nuevas estructuras para las secretarías y ajustes de las estructuras de varios órganos a sus objetivos; descentralización de la ejecución dentro de la administración federal; establecimiento de mecanismos de planeación, programación y acción gubernamental; transferencia de tareas de sentido local para los Estados y municipios; extinción de órganos innecesarios; fusión de órganos para aumentarles la eficiencia; entrena-

miento de agentes de reforma en 22 Estados de la Federación y simposios sobre los principios de la reforma administrativa y descentralización regional; prioridad en la identificación y remoción de obstáculos institucionales a la ejecución de los programas prioritarios del Gobierno; integración de las unidades de reforma administrativa en el Sistema de planeación, presupuesto y modernización administrativa; revisión y uniformidad de los actos de estructura a través de la Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa SEMOR asistencia técnica a los órganos federales prioritarios para la realización de reformas de su administración; desarrollo de un registro general de la administración federal.

Institucionalmente, la responsabilidad por la reforma quedó con la Secretaría de Planeación y Coordinación General, bajo la orientación del Escritorio de la Reforma Administrativa ERA directamente ligado a la Secretaría. Con la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación, el Escritorio pasó a ser Secretaría dentro del órgano central del referido Sistema: la Secretaría General del MINIPLAN.

#### EL DECRETO LEY 200: ENFASIS ESPECIAL

Este Decreto se transformó en el elemento precondicional para la institucionalización del proceso de modernización y reforma en Brasil.

Lo que lo hace diferente de tantos otros documentos ya publicados sobre el asunto y lo que garantiza su actualidad en esta fecha, es su preocupación en definir una política de acción administrativa, trazar normas, dar una orientación, sintetizar una filosofía de acción, sin bajar a las minucias de cada caso abordado, que la propia dinámica de la administración se encargaría de estratificar si aquel fuera un instrumento excesivamente rígido.

De esa manera el Decreto Ley 200 concede al Poder Ejecutivo la competencia de autoorganizarse por decreto, regulando la estructuración, atribuciones y funcionamiento de todos los órganos de la administración federal directa e indirecta, estableciendo normas de licitaciones para compras, obras, servicios y "alientações".

Institucionalizó los principios fundamentales a ser obedecidos en la administración federal que son los siguientes: Planeación, Coordinación, Descentralización, Delegación de Competencia y Control.

Aseguró la Supervisión Ministerial del Presidente de la República a todos los órganos de la administración directa e indirecta, definiendo las áreas de competencia de cada Secretaría.

En lo que se refiere específicamente a la planeación, se creó un

sistema, teniendo como órgano central la Secretaría General de la Secretaría de Planeación y Coordinación General y órganos sectoriales las Secretarías Generales de las demás Secretarías, a quien cabía la responsabilidad por plano, programas generales, sectoriales y regionales, presupuesto y modernización administrativa.

Para caracterizar y diferenciar nítidamente las actividades de planeación (sustantivo e institucional), presupuesto, coordinación y control de las actividades ejecutivas, creó los Organos Centrales de Dirección Superior, a quien diferió la responsabilidad de ejecutar la planeación formulada en el órgano propio y competente.

La flexibilidad operacional que caracterizó el Decreto Ley 200 ya en 1968 se hizo presente, cuando la Ley 5,456, de 20 de junio de 1968 extendió a los Estados y municipios las normas relativas a las licitaciones para compras, obras, servicios y "alientações", ya entonces observadas por la administración federal.

Finalmente, en 1969, delante de los resultados positivos de auto-organización del Poder Ejecutivo Federal, a través de decretos, el Presidente de la República a través del Acto Institucional número 8. de 2/4/69, concedió al Poder Ejecutivo de los Estados, Distrito Federal y Municipios, competencias idénticas para realizar en su reforma administrativa observados los principios adoptados en la esfera federal.

Sus principales objetivos pueden ser así sintetizados:

a) *Planeación*

La acción gubernamental obedecerá a la planeación que visa a promover el desarrollo económico social del país y la seguridad nacional, contando como instrumentos básicos: plan general de Gobierno; programas generales, sectoriales y regionales, de duración plurianual; presupuesto programa anual; programación financiera de desembolso.

b) *Coordinación*

La coordinación será ejercida en las actividades de la administración federal, principalmente en la ejecución de planos y programas del Gobierno mediante: Actuación de las jefaturas individuales; realización sistemática de reuniones de las jefaturas subordinadas; institución y funcionamiento de comisiones de coordinación en cada nivel administrativo.

c) *Descentralización*

Visa a desconcentrar la autoridad ejecutiva, restituyendo a los órganos centrales su función directora, orientadora y norma-

tiva. La descentralización deberá operarse en tres planes: dentro de los cuadros de administración federal; de la administración federal para órbita privada; de la administración federal para las Unidades Federativas.

d) *Delegación de competencia*

La delegación de competencia será utilizada como instrumento de descentralización administrativa, con el objetivo de asegurar mayor rapidez y objetividad a las decisiones.

e) *Control*

El control de las actividades de la administración federal deberá ejercerse en todos los niveles y en todos los órganos.

A pesar de las adaptaciones que sufrió subsecuentemente, continúa extremadamente válido como marco jurídico y principio guía de los esfuerzos de modernización y reforma.

## UNA EVALUACION DEL CONTENIDO CULTURAL Y DE LAS ESTRATEGIAS DE REFORMA

Hasta 1967, cuando se editó el Decreto Ley 200, modernización y reforma administrativa constituían programas episódicos de Gobierno, que exigían mucho apoyo político y extenso aparato. Eran actividades *ad hoc* que cesaban cuando cesaba el interés político o administrativo por sus objetivos.

Institucionalmente, las reformas eran de responsabilidad de personas, grupos o comisiones que se apartaban de la administración para producir sus estudios y recomendaciones. La CEPA funcionó así por un largo periodo, cuatro años, siendo de presumirse que muchas de las soluciones sugeridas a los problemas estudiados en primer lugar, se volvieron inadecuados por el tiempo transcurrido.

Otro elemento importante a ser considerado en el análisis de los esfuerzos brasileños de reforma fue la sistemática de someter al Poder Legislativo los anteproyectos de ley de reestructuración de la administración. Ese procedimiento contenía algunas distorsiones. O no despertaban interés o eran alterados según consideraciones diferentes de aquellas que orientaban los técnicos del Poder Ejecutivo que elaboraban esos proyectos.

Factor igualmente importante fue la casi total despreocupación de crear un órgano responsable por la institucionalización de los esfuer-

zós de reforma. El intento con el DASP no pareció resultar especialmente por la multiplicidad de asuntos que tenía que tratar, particularmente en lo que toca al personal que consumía sus atenciones. A pesar de eso el intento de reforma, de 1963 insiste en la utilización del DASP para ese fin. La propuesta de la Comisión Amaral Peixoto aparta la responsabilidad por la reforma en una división del OM en el DASP. De ese modo, aparte de sufrir las naturales deficiencias ya apuntadas, esa División iría a funcionar como un órgano apartado sin proyecciones de organización en los demás sectores de la administración.

Sin embargo, a partir de 1967, el modelo se incorpora a la actividad de modernización a una estructura permanente, dentro de un sistema de planeación que tiene contrapartidas organizadas en los órganos sectoriales y seccionales del sistema. De esa manera, es posible a la SEMOR, por ejemplo, mantener una articulación normativa permanente con sus subsistemas sectoriales y seccionales, ahora inclusive dotados de recursos humanos especializados que son los técnicos de la planeación.

La falta de continuidad a lo trabajos de las comisiones de reforma se acaba por reflejar en la ausencia de providencias necesarias. Aunque en los casos en que algunas reformas fueron llevadas adelante, faltó un elemento importante: la asistencia técnica para internalizar los cambios visados y dejar con el personal debidamente entrenado los instrumentos para la continuidad del proceso de reorganización.

Finalmente: los modelos conceptuales en que se basaban las reformas eran casi siempre puramente formalistas.

En el anteproyecto de reforma de base de la administración, propuesto en 1953 por el Presidente Vargas, se preveía por ejemplo, la creación de nuevas Secretarías y nuevos servicios, fusión y subdivisión de órganos y otras alteraciones. En una sugerencia hecha por un especialista de la época, la clave para el problema de la coordinación y de la eficiencia estaba en la reformulación del DASP en los siguientes términos:

Por otro lado su actual composición (del DASP) no concuerda con las reales necesidades, presentes y futuras del servicio público civil. Por ese motivo sería conveniente que, inicialmente, la División de Material transferida en 1945 para el Departamento Federal de Compras y que hasta esta fecha todavía no se encuentra instalada, regrese para el DASP a fin de que continúe a uniformizar, simplificar y catalogar el material, funciones de real importancia que se encuentran criminalmente apartadas.

División de Edificios Públicos es una denominación sumamente genérica. Y por eso quizá fuera conveniente alguna otra que la haga más expresiva, como por ejemplo: División de Edificaciones e Instalaciones de Servicios.

### Y más adelante:

Por otro lado la coordinación se está procesando de modo a establecer la falta de armonía, en vez de unir, de ligar las unidades que están separadas algunas veces apenas por cuestiones de área, jurisdicción o por simple descentralización administrativa.

La creación de una División de Organización y Coordinación del Trabajo, en el DASP, con actividades permanentes e intensivas de hacer levantamientos, organizar y mantener registros de organización, criticar datos, planear estructuras, elaborar normas, métodos y rutinas de trabajo e implantarlos convenientemente dentro de la técnica de principios científicos, integrando el DASP como órgano nítidamente "staff", con un cuerpo de "experts" a la altura de las exigencias de un sistema racionalizador por excelencia, solucionará de una vez por todas un gran débito del Gobierno para con el público que siempre se está quejando de la *burocracia*, término que se está volviendo cada vez más despreciativo en la boca del pueblo.

### Otro observador colocaba la reforma visada en un plan más amplio:

La reforma no es apenas "necesaria y oportuna", como esfuerzo para imprimir orden y eficiencia a la desmantelada administración brasileña. Ella es indispensable, sí, para ese limitado fin. Pero también lo es para los fines más amplios de reestructuraciones económicas, sociales, culturales y políticas, que no es menos urgente en la hora actual del mundo, y de que es condición *sine qua non* la "reorganización administrativa".

Esas dos visiones indican esquemas conceptuales para la reforma que se reflejaron sin duda alguna en la forma de ejecución de las medidas visadas y que llevarán a pocos resultados prácticos. La primera, ve el problema de la administración brasileña como simple cuestión de uniformidad y alteración de denominaciones de órgano. Además, a pesar de la propiedad del registro de la administración y de los objetivos de simplificación burocrática es fácil de entender que la inexistencia de un *sistema* de modernización, que abarca las secretarías y los órganos de la administración indirecta dificultaría el comando ra-

cionalizado del DASP. Visto en la segunda forma, el proyecto de reforma jamás podría atingir a los fines esperados. Su contenido indicaba alteraciones formales en la administración federal. Quizá por eso el proyecto jamás fue realizado.

## LA REFORMA A PARTIR DE 1973

### EL MODELO ACTUAL

Las actividades de reforma, a partir de 1973, consolidan las experiencias anteriores, e introducen las modificaciones consideradas necesarias para mayor eficacia del proceso modernizador.

Dentro de esa orientación, son reestructuradas las actividades de asistencia técnica, al mismo tiempo que fueron intensificadas las tareas de análisis de los procesos de reestructuración de los órganos federales e iniciado el montaje de los mecanismos de articulación normativa de la SEMOR con los subsistemas sectoriales y seccionales de modernización y reforma administrativa.

La forma de actualización de la SEMOR presenta las siguientes características básicas:

- a) Como táctica de acción, se definieron los criterios de actuación prioritaria y la metodología a ser empleada.  
La atención prioritaria en la área de la modernización administrativa se concentra en los sectores definidos como prioritarios en los planes del Gobierno: educación, salud y saneamiento, desarrollo científico y tecnológico, agricultura y abastecimiento. Dentro de esas áreas se da preferencia a la actuación en sectores de mayor efecto difusor. La metodología empleada se basa en una participación intensa de la alta administración del órgano en los procesos de su modernización institucional.
- b) El ámbito de acción en el área de modernización administrativa se concentra de preferencia en puntos con capacidad de difusión vertical por los niveles de clase dentro de la institución y horizontal por las áreas funcionales existentes en otras instituciones.
- c) Son puntos de difusión vertical por excelencia las Secretarías Generales de los Ministerios, tanto por su posición jerárquica

dentro de la estructura ejecutiva de las áreas ministeriales, como por el hecho de ser en puntos de unión del Sistema Nacional de Planeación.

- d) La difusión horizontal es viable cuando la unidad en la cual se desarrolla un esfuerzo de modernización administrativa de otras unidades que desempeñan funciones intrínsecamente semejantes. Son representativos, para ese fin las Universidades, Centros de Pesquisa, Hospitales, etc.
- e) Tales instituciones son prioritarias para fines de asistencia técnica que la SEMOR puede propiciar. Consecuentemente los programas de asistencia técnica que son patrocinados por la SEMOR dan énfasis:

Al fortalecimiento de la unidad de planeación y modernización administrativa en la institución; a la identificación de las características generales de la institución que permitan desarrollar el programa en el sentido de la concepción y de la ejecución de modelos de estructura y procesos administrativos sujetos a la utilización, con las adaptaciones necesarias en otras instituciones semejantes.

#### INSTRUMENTACIÓN ORGANIZADORA

##### *SEMOR — posición jerárquica, naturaleza y objetivos*

La Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa es un órgano de la Secretaría General del Ministerio de Planeación y Coordinación General.

Creada por la Portaria número 69, de 26 de julio de 1972, en sustitución del Escritorio de la Reforma Administrativa ERA, la Secretaría pasó a integrar el órgano central del Sistema Nacional de Planeación, como órgano normativo supervisor del subsistema de modernización y reforma administrativa.

A la SEMOR cabe, entre otras, las siguientes responsabilidades:

- a) Participar, en articulación con los órganos responsables, de la formulación y acompañamiento de los Planes Nacionales de Desarrollo, contribuyendo para la remoción de los obstáculos institucionales a la ejecución de los Programas y Proyectos Prioritarios del Gobierno.
- b) Acompañar y coordinar la ejecución y operación eficientes de los sistemas instituidos por el Decreto Ley 200/67, principal-

mente el de la planeación, presupuesto y modernización administrativa.

- c) Examinar y encaminar para la aprobación superior, las alteraciones de estructuras básicas y de regímenes internos de órganos y entidades del Poder Ejecutivo.
- d) Contribuir para la modernización de la administración federal, directa e indirecta, mediante la divulgación de doctrinas y técnicas.

### *Áreas y formas de actuación de la SEMOR*

Dentro de las posibilidades enunciadas la SEMOR actúa bajo nivel estratégico, gerencial y operacional de la siguiente manera:

Las varias maneras de abordar el problema de la reforma administrativa, y la experiencia adquirida en su aplicación, llevaron a nuevos conceptos cuyos resultados empiezan a concretizarse en 1973. Debido a los esfuerzos anteriores y de trabajos todavía en desarrollo, se define para la Administración Federal una manera sistemática de actuación en 3 áreas.

De análisis de proyectos de reorganización de órgano de la administración pública directa.

Entidades de la administración pública indirecta.

De asistencia técnica y financiera a los proyectos de modernización y reforma administrativa.

De planeación y presupuesto a nivel federal.

### *La sistemática de análisis de procesos de reorganización*

Es competencia legal de la SEMOR, como órgano técnico del MPCG, examinar las alteraciones de estructuras básicas y de regímenes de la administración federal directa y de las autarquías.

En el examen de esa reorganización se procura:

Que los objetivos sean explícitos y los beneficios visados.

Preservar los aspectos estructurales definidos para los sistemas ya reglamentados (personal, planeación, auditoriales y finanzas).

Racionalizar en lo que cabe las estructuras propuestas por el órgano interesado, estimar su costo operacional haciéndolo compatible con los beneficios esperados.

Se solicita que los elementos necesarios a ese examen sean presentados a la SEMOR de acuerdo con una guía uniforme y que represente metodológicamente un autodiagnóstico de la institución. En él están cubiertos los siguientes aspectos:

Evolución histórica de los objetivos formales de la institución.

Explicación de otros objetivos percibidos y deseados.

Avaluación de desempeño de institución de acuerdo con esos objetivos.

Indicación de eventuales distorsiones clasificados en pocos grupos, previamente definidos.

Justificación de las alteraciones propuestas.

Análisis de sus consecuencias en términos de costo y su justificación.

El examen de las alteraciones organizadoras es hecho por la SEMOR en coordinación con el órgano y la entidad interesadas. Aparte de expedir el proceso, ese método tiene la ventaja de facilitar la difusión de los conceptos de organización a los cuales se adhiere el MPCG.

## CRITERIOS PARA LA CONCESION DE ASISTENCIA TECNICA A LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA

El Decreto 68,885 autoriza al MPCG a prestar asistencia técnica a instituciones de la administración pública para la ejecución de su reforma administrativa.

Se trata de un proceso de amplia dimensión cuyo plan de acción se ha definido de un modo más claro, a través de la explicación de los siguientes aspectos:

Objetivos y metas previsibles.

Naturaleza de los proyectos aceptables.

Los puntos, dentro de la estructura de la administración pública de preferencial actuación.

Los órganos de naturaleza prioritaria.

### *Objetivos*

El objetivo de la modernización y reforma, en el presente contexto es el del perfeccionamiento de la acción administrativa del Gobierno, acción esa que, en su aceptación clásica, consiste en una secuencia continua de ciclos, cada cual formado por las actividades de:

Elaboración de programas de Gobierno.

Dirección de las medidas para su consecución.

Avaluación de los resultados obtenidos.

*Metas*

Las metas consisten en la implementación de métodos modernos de gestión y control, tanto en los órganos de la administración directa como en las demás entidades de la administración indirecta. El primer Plan Nacional de Desarrollo estipula, para ese fin, la institucionalización del siguiente instrumental:

Sistema de informaciones.

Análisis de costos.

Asesoramiento para toma de decisiones.

Planeación financiera.

Presupuesto-programa, con bases plurianuales.

Se calcula, aún, en articulación con el DASP, la ejecución de una política de personal, en la cual se visa la formación y el desarrollo de un funcionalismo eficiente y motivado para la realización de una carrera.

Dentro de esa política, se considera importante la internacionalización del instrumental arriba mencionado, sensibilizando el servidor para comprenderlo y valorizarlo, ya sea que lo use directamente o que tenga su trabajo programado y avaluado por el mismo.

*Naturaleza de los proyectos*

Los proyectos desarrollados dentro de un programa típico de modernización administrativa visan:

Aumento de la eficiencia administrativa del órgano.

Mejor comprensión al público, por lo menos.

*Eso implicaría:*

Racionalización de la estructura y de los niveles de decisión.

Institucionalización de unidades de planeación, presupuesto y modernización administrativa, integradas dentro del Sistema de Planeación Federal.

Ejecución de otros mecanismos de gestión y control.

Racionalización del sistema de cargos y salarios, y el desarrollo del personal de la entidad.

Gestión más eficiente de los sistemas auxiliares a las actividades fin del órgano.

Los programas de asistencia técnica del MPCG no se voltean para la ejecución propiamente dicha de las actividades de competencia del

órgano, se concentran en la formulación de mejores soluciones para la ejecución y en la capacidad del personal del órgano en la aplicación y perfeccionamiento de las mismas.

### *Puntos de actuación*

Se refieren esos puntos a las unidades organizadoras que compone la administración pública.

Sus características deben permitir que el esfuerzo de la modernización en ellas desarrollado tenga las mejores condiciones posibles para difundir sus efectos dentro de esa estructura.

En ese contexto se acordó en usar el término "institución" para las unidades que tengan autonomía, por lo menos, administrativa (la autonomía más amplia abarca también la financiera). El cambio modernizador ejecutada en un cierto punto de la institución generalmente produce efectos en otros puntos (difusión) los cuales se dan normalmente en dos direcciones:

*La vertical*, por los niveles jerárquicos dentro de la propia institución.

*La horizontal*, por las áreas funcionales semejantes y existentes en otras instituciones.

Los requisitos para la eficaz *difusión vertical* pueden variar de una institución a otra, en función de sus aspectos específicos; sin embargo, se puede admitir que, generalmente, habrá mayor probabilidad de difusión cuando la unidad:

Está situada en un nivel jerárquico elevado en la organización.

Se relaciona el funcionamiento con un porcentaje elevado de las unidades ejecutivas, cuyo nivel jerárquico le es inferior.

Dispone de condiciones suficientes dentro de la institución, para tener sus recomendaciones acatadas por las unidades ejecutivas arriba mencionadas.

De un modo general, esas condiciones son propias de las unidades componentes del Sistema de Planeación Federal, situadas en la Administración Directa, en el ámbito de las Secretarías Generales de los Ministerios, y en la Indirecta, junto a su Dirección superior.

*La difusión horizontal* es potencialmente viable cuando:

La unidad en la cual se ejerce el esfuerzo de modernización es representativa de otras unidades que desempeñan funciones esencialmente semejantes, aunque situadas en áreas y condiciones diversas de aquélla.

La modernización es desarrollada con la intención de crear un mo-

delo pasible de difusión, inclinándose por eso, a solución tan universal, cuanto posible.

El proyecto de cambio institucional concibe la unidad en la cual es desarrollado como parte de un sistema en el cual se integran las demás unidades que, tal como se indicó en el iten anterior, les son intrínsecamente semejantes.

Esa visión exige, naturalmente, que sean examinados con particular cuidado los aspectos normativos, estructurales y los relativos a procedimientos, para que pueda surgir de ahí el concepto institucional del sistema. Ese concepto abarca la definición de la unidad que deberá asumir la función de "cabeza del sistema", sus ramificaciones, la posición de cada unidad dentro de la institución a que pertenece y la forma de ligación de esa última a su área sectorial (visando preservar la integración funcional de tales unidades), etc.

Instituciones con potencia de difusión horizontal son por ejemplo, Universidades, Centros de Pesquisa, órganos de bibliografía y documentación, hospitales, asociaciones profesionales, etc.

Los criterios de prioridad en la asistencia técnica para la modernización y reforma administrativa de los órganos de la administración pública son, conforme a lo dicho en la parte introductora, estrechamente ligados al programa de acción del Gobierno en el campo socioeconómico. Las opciones implícitas en los programas de acción gubernamental son consideradas como datos. Partiendo de tales datos, cabe a la SEMOR desarrollar su propio programa de trabajo, guiándose por las prioridades que, explícitamente fueren atribuidas a la programación del Gobierno.

Las áreas prioritarias así definidas constan, en primer lugar del PND. Pero la acción gubernamental no se limita apenas a los programas que figuran en ese documento. Los órganos sectoriales (ministerios) y seccionales (ligados a aquéllos) generan su propio elenco de programas que complementan los del PND.

En Exposición de Motivos presentada al Presidente de la República (en número 031-B de 7/4/1972), el Ministro João Paulo dos Reis Velloso apunta lo siguiente:

El PND, por el concepto adoptado de documento altamente sintético, define los objetivos nacionales, la estrategia de desarrollo y la utilización de instrumentos globales de acción, para la consecución de objetivos y la ejecución de la estrategia.

Como consecuencia, las diferentes secretarías, bajo la coordinación del MPCG, elaboraron un documento complementar "Acción del

Gobierno: Metas y Proyectos Sectoriales — 1972-1974". Es como una referencia al documento complementar arriba mencionado que se desarrolla en la metodología para la caracterización de áreas prioritarias de actuación del Gobierno Federal. El MPS abarca un elenco de programas y proyectos que se clasifican en las siguientes categorías:

*Acción sectorial — grandes prioridades:*

- Educación
- Salud y saneamiento
- Desarrollo científico y tecnológico
- Agricultura y abastecimiento

*Acción sectorial en otras áreas, abarca:*

- Infraestructura económica en los sectores de energía, transportes y comunicaciones
- Desarrollo industrial y mineración, comercio, seguros y turismo
- Infraestructura social: habitación, trabajo y previsión social
- Desarrollo regional y urbano
- Justicia y relaciones exteriores.

*Formas armadas y seguridad*

Aparte de los programas de inversiones correspondientes a las áreas arriba mencionadas, el MPS menciona dos amplios programas: Integración Nacional e Integración Social.

Estos últimos no son detallados en términos de programa de acción.

Para los fines de concesión de asistencia técnica por la SEMOR, la caracterización de las áreas prioritarias es hecha de acuerdo con la terminología del documento arriba mencionado. De esa manera, son definidos tres grados de prioridades programáticas:

- Grandes prioridades del PND
- Demás programas del PND
- Programas y proyectos que no constan del PND

Esas definiciones llevaron la formulación de un modelo que sistematiza la selección de prioridades en varios estágios. En el primero, se ordenan los proyectos de la acción gubernamental por orden de prioridad, tomándose en consideración:

Su relación con el PND

La extensión del área de su influencia

El progreso ya atingido en su ejecución.

En el segundo se identifican los órganos que participan de la concretización de esos procesos, bajo una variedad de formas:

normativa

de asesoramiento

de formación de recursos humanos

de coordinación

de fiscalización

de ejecución

de operación de rutina, una vez completado el proyecto.

Finalmente, se define la importancia del órgano a través de una función ligada a la prioridad y al número de proyectos de los cuales participa.

## ASISTENCIA TECNICA: PROCEDIMIENTOS BASICOS

### PROCEDIMIENTO GENERAL

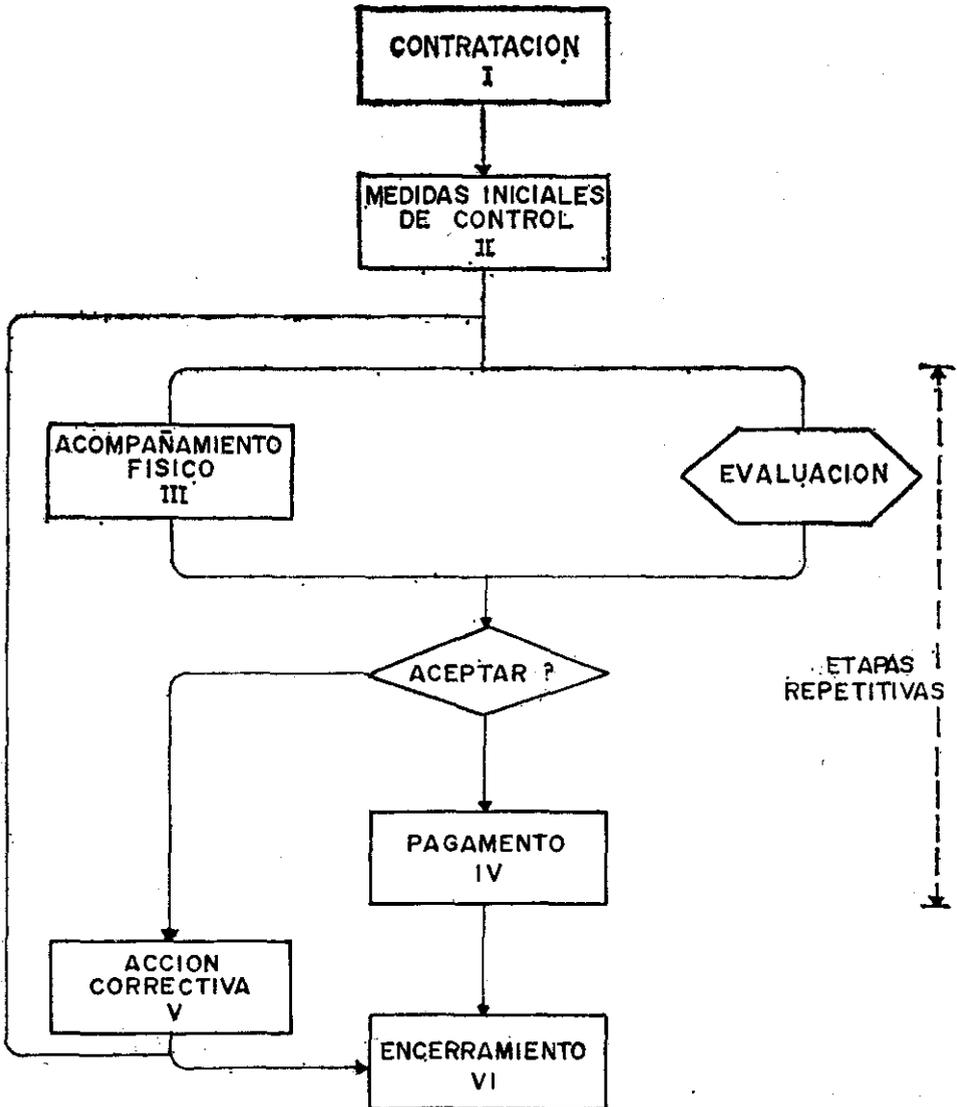
Conforme fue explicado, la concesión de la asistencia técnica se hace en función de las prioridades indicadas.

Una vez decidida esa concesión la Secretaría de Planeación firma con el ministerio interesado un Convenio para la realización de un programa de trabajo elaborado en conjunto por los técnicos de la SEMOR y de la entidad a ser asistida.

Para la selección del Agente Técnico encargado de ejecutar el dispuesto en el Programa de Trabajo se designa una Comisión de Selección compuesta de dos miembros del ministerio y uno del MINI-PLAN. Esa Comisión puede determinar una licitación o proponer dispensa de la misma, adjudicando el trabajo a entidades o personas calificadas de conformidad con las normas legales de contratación de servicios.

Los procedimientos generales en adelante van mencionados en el cuadro siguiente:

**CUADRO I**  
**ASISTENCIA TECNICA**  
**MODELO PROCESUAL RESUMIDO**



### *Fases*

El desarrollo de un programa de asistencia técnica se caracteriza generalmente por fases distintas.

- 1.—El diagnóstico institucional y formulación de un plan de acción
- 2.—La ejecución propiamente dicha del programa
- 3.—Evaluación periódica de su grado de ejecución.

### *Diagnóstico*

Se entiende por *diagnóstico institucional*, el análisis de una organización administrativa, con el fin de determinar su capacidad potencial de desempeño e identificar las distorsiones y puntos de estrangulamiento que impiden o limitan la consecución eficaz de sus objetivos.

Ese diagnóstico utiliza metodología específica capaz de identificar de manera sistemática a un órgano.

Las expectativas en lo que toca a su actuación (objetivos), los factores restrictivos para su actuación (obstáculos institucionales).

El hecho de que los objetivos de la institución estén mencionados en primer lugar no es accidental. El diagnóstico de una institución solamente tiene sentido cuando es referido a la función o grupo de funciones que la institución debe desempeñar. Sólo después de identificadas las funciones de la entidad, así como el desempeño de la misma en la consecución de cada una de ellas, es posible determinar correctamente el verdadero papel que las "disfunciones" diagnosticadas representan y trazan:

- a) Un retrato fiel de la situación actual (desempeño institucional).
- b) Un plan de acción correctiva con capacidad de dotar a la entidad de los medios institucionales necesarios para el adecuado desempeño de sus atribuciones.

La viabilidad de la ejecución del diagnóstico no es un dato periódicamente asegurado. La ejecución del diagnóstico depende de la existencia de condiciones mínimas adecuadas relacionadas con la receptividad institucional de los recursos disponibles a calificación del equipo técnico y plazo viables.

La evaluación de la existencia o la programación de tales factores se basan en metodología apropiada, de aplicación general, que se analiza sistemáticamente.

Así, el desempeño institucional de una organización puede ser comprendido a través:

De la visión histórica de sus objetivos.

De la evaluación de su eficacia tal como percibida por el ambiente en que actúa.

De su estructura organizadora y decisiva.

De los instrumentos gerenciales utilizados.

De su sistema de apoyo lógico.

Las categorías de análisis del diagnóstico fueron compatibilizadas con el Decreto Ley Núm. 200, consistiendo ese en el análisis de los siguientes aspectos:

- Evolución histórica de los objetivos
- Responsabilidad por programas
- Estructura organizadora formal
- Estructura decisiva real
- Planeación y presupuesto
- Control
- Coordinación
- Descentralización y delegación de competencia
- Regionalización
- Modernización institucional
- Subsistema de apoyo lógico
- Personal
- Material
- Instalaciones
- Equipos
- Servicios auxiliares.

Esos aspectos constituyen los elementos estructurales del diagnóstico y su identificación es hecha a través de una serie representativa de preguntas que conducen a:

La identificación de los obstáculos institucionales

La identificación de las "disfunções" en el desempeño institucional

La formulación de un plan de acción correctiva, valuando ese conjunto de acuerdo con los objetivos de la institución.

### *Planes de acción correctiva*

La eficacia del Plan recomendada por el diagnóstico es medida en dos niveles:

En primer lugar, si las distorsiones, apuntadas por el diagnóstico están efectivamente impidiendo el desempeño adecuado de la institución en el papel que le cabe del PND;

En segundo lugar, si el plan, una vez desarrollado, llevará realmente la eliminación de las distorsiones verificadas.

La secuencia de esos dos exámenes permite confrontar los objetivos de la asistencia técnica con los criterios de prioridad que califican la entidad en el campo de la reforma y modernización administrativa.

En lo que se refiere a la viabilidad de consecución de los objetivos, es necesario recordar inicialmente que esos últimos pueden envolver aspectos:

De comportamiento, económicos, **estructurales**, internos a la institución; estructurales, externos a la institución (esto es, alterando la naturaleza o la jerarquía de sus relaciones con otras instituciones); de expansión institucional por el corte o aumento de atribuciones.

La viabilidad de la consecución de tales objetivos no puede ser considerada como incondicional porque, en cada momento, los obstáculos a la alteración del *status quo* en cada uno de los campos arriba mencionados pueden ser o no vencidos de acuerdo con el contexto político social que envuelve no sólo a la institución considerada aislada como también el proceso de asistencia técnica que en ella ocurrirá.

No basta, pues, que un determinado proyecto contribuya para el objetivo visado; es necesario verificar si su ejecución es viable. Para eso, su viabilidad es examinada bajo los aspectos:

*Técnico*—Si hay metodología confiable que pueda concretizarlo;

*Económico*—Si no implica un costo desproporcional al beneficio que podrá generar.

*Institucional*—Pone en riesgo la vitalidad de la institución.

*Estratégico*—Se puede obtener soporte adecuado por parte del líder de la institución.

### *La ejecución propiamente dicha del programa*

Cabe a la SEMOR, en esa fase, acompañar la ejecución para que la actividad de acompañamiento de la asistencia técnica pueda desarrollarse adecuadamente y para eso se formuló el siguiente modelo:

- a) Las tareas a ser ejecutadas, bien como los eventos que las caracterizan como ejecutadas;

- b) Las condiciones dentro de las cuales deban ser ejecutadas;
- c) La forma de remuneración que debe de acompañar la ejecución.

El acompañamiento es el mecanismo a través del cual se garantiza el control de la ejecución de las tareas establecidas dentro de las condiciones de plazo, costo y recursos humanos y representa la faceta cuantitativa de la gestión de la asistencia técnica. Otra faceta de esa gestión se refiere al aspecto cualitativo de las tareas ejecutadas.

La actuación en el área de acompañamiento se desarrolla mediante las siguientes etapas:

- a) Definición, *a priori*, del proceso de acompañamiento de la asistencia técnica y de las decisiones que exigen. El conjunto de esos elementos constituye el proceso de la ejecución y su representación corresponde al "modelo" de ese proceso.
- b) Definición del sistema de informaciones que permitirá confrontar el trabajo realizado con el programado e identificar las discrepancias que acaso existan.
- c) Acción correctiva en el caso de discrepancias.

La especificación de las actividades a ser desarrolladas en el programa de asistencia técnica deberá obedecer a una forma uniforme, que se basa en un conjunto de documentos, detallando lo que se llama *plan de operación* de asistencia técnica: Cronograma de ejecución, con indicación de las etapas intermediarias de cada proyecto.

Ficha de proyecto indicando las etapas, la evidencia de conclusión y la duración prevista por etapa.

Acompañados de elementos para la previsión de los recursos necesarios.

Previsión de recursos humanos por medio de proyectos.

Estructura de costo por medio de proyecto.

Con base en los elementos arriba mencionados, son alimentadas las etapas de información, control y acción correctiva, definiéndose para ese fin, las relaciones entre los participantes de la asistencia técnica que son:

Agente técnico  
La entidad asistida.  
La SEMOR

Las responsabilidades de cada una están aquí resumidas:

- a) Cabe al *Agente Técnico*: promover la propia capacidad de la entidad asistida para la ejecución de las medidas modernizadoras propuestas, desarrollar su trabajo dentro de los modelos técnicos y éticos elevados y según las responsabilidades especificadas.
- b) Cabe a la *Entidad Asistida*: participar con el Agente Técnico en el desarrollo del programa de modernización, acompañar, evaluar y facilitar la consecución de los trabajos, así como promover la efectiva internalización de las medidas modernizadoras propuestas.
- c) Cabe a la SEMOR: coordinar la ejecución de los trabajos, colaborar en la remoción de obstáculos para su buen desarrollo y cuidar de su calidad técnica y objetiva.

Para que esas normas fuesen practicables, fue necesario definir un conjunto de procedimientos para la evaluación de calidad y para el acompañamiento físico y financiero de la asistencia técnica. Esos procedimientos se apoyan:

- En un modelo representativo de las actividades necesarias para el desarrollo de un proyecto;
- En normas y procedimientos para una evaluación cualitativa;
- En el sistema de informaciones pertinentes a cada proyecto para su acompañamiento individual;
- En las informaciones agregadas referentes a un conjunto de proyectos en proceso, a fin de permitir la gestión conjunta de uno o más programas.

Las acciones y decisiones que ocurren en cada una de esas etapas se realizan en tres niveles decisivos y distintos.

- a) El *nivel estratégico* donde son generadas normas relativas a:
  - Escalas de prioridad para proyectos;
  - Tipos de agentes técnicos aceptables;
  - Mecanismos e instrumentos de acompañamiento y control de los trabajos e intervención en el proceso, recomendando la alteración de la metodología o del plan inicial de trabajo.
- b) El *nivel gerencial*: que desarrolla procedimientos atendiendo a las normas arriba mencionadas y revisa su aplicación, absorbiendo las funciones:
  - De análisis de los relatorios periódicos o eventuales;

- De evaluación *in loco* de proceso de los trabajos;
  - De análisis de las anomalías y recomendaciones para su corrección;
  - De evaluación de los productos resultantes;
  - De aprobación de la liberación de los pagos correspondientes a productos aceptables.
- c) El *nivel operacional*: que actúa de acuerdo con los procedimientos fijados:
- Ejecutando las tareas programadas para asistencia técnica;
  - Registrando datos y emitiendo relatorios de gestión:
  - De la ejecución física;
  - De la ejecución financiera de los proyectos;
  - De la identificación de anomalías de su ejecución.

## EVALUACION DEL GRADO DE EJECUCION DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA TECNICA

Como fue dicho, los programas de asistencia técnica visan permitir a la entidad un mejor desempeño en sus objetivos tradicionales, o de atender de manera eficaz y eficiente nuevos objetivos. Los cambios necesarios para ese fin precisan ser no sólo ejecutados, como también incorporados de manera definitiva por la entidad, a fin de que, una vez removido el esfuerzo concentrado en la asistencia técnica, no vuelva la entidad a su estado anterior. Ese concepto corresponde al de *institucionalización* del cambio.

El proceso de institucionalización puede considerarse iniciado en el momento en que las proposiciones de cambio son presentadas a la dirección superior de la entidad y aceptadas por sus representantes, y complementando cuando esté incorporado al *modus faciendis* de las actividades de la institución. Tales proposiciones son productos de proyectos específicos cuyo conjunto forma el programa de asistencia técnica. El proceso de institucionalización debe de ser examinado, por eso, con relación, no al programa global, más a cada proyecto por separado, o grupos de proyectos relacionados de tal forma que las medidas para su ejecución sean comunes.

Se pueden definir tres niveles para el desarrollo de ese proceso:

### *Preinstitucionalización*

Cuando las medidas modernizadoras propuestas fueren aceptadas por la dirección superior de la entidad y ésta emita los actos forma-

les que las vuelven jurídicamente legítimas sin que haya sido, aún, iniciada su ejecución.

### *Semiinstitucionalización*

Cuando tales medidas, además de formalizadas ya estén ejecutadas aunque todavía encuentren alguna resistencia apartada dentro de la entidad sean capaces de retardar los efectos deseados.

### *Plena institucionalización*

Cuando los cambios propuestos, ya legitimados y ejecutados, son aceptados y valorizados por la jefatura y por el personal de línea y eficazmente integrados con las demás actividades desarrolladas en la entidad.

Los niveles arriba mencionados sugieren la existencia de un modelo representativo del proceso de institucionalización que envuelven:

Los elementos que inician el proceso de cambio, esto es, los detalles de la propuesta elaborada por el equipo técnico y aceptada por los grupos de contrapartida y por la jefatura del área afectada, en conjunto.

Las etapas en que se desdoblán los tres niveles del proceso de institucionalización, definidos en el texto.

Ese modelo se caracteriza por un desarrollo que progresa —en dos direcciones:

*Horizontal*, de un nivel de institucionalización para otro más avanzado. La secuencia obligatoria es de izquierda a derecha.

*Vertical*, completando un número cada vez mayor de etapas. Tanto la naturaleza cuanto la secuencia de las etapas será determinada por las características específicas del proyecto, de la entidad y de la programación necesaria a su ejecución.

Adoptando ese modelo como referencia se desarrolló una metodología para la evaluación de los siguientes aspectos:

- Las condiciones para la ejecución del cambio;
- El desarrollo de recursos humanos y el destino de recursos materiales para ejecutarla y darle continuidad;
- El efectivo uso de nuevos procesos de trabajo.

De esa manera se pueden tener puntos de referencia explícitos para evaluar los efectos de un programa de asistencia técnica.

Esa evaluación es hecha periódicamente durante un cierto tiempo después de la conclusión del programa.

## PERSPECTIVAS Y PROSPECTIVAS

### LO QUE LA EXPERIENCIA MOSTRÓ

El análisis de la experiencia brasileña enseña que los esfuerzos de modernización y reforma representarán incrementos importantes al proceso de racionalización de la administración pública.

Aun cuando los resultados son difíciles de ser identificados o no se presentan de forma tan dramática, alguna contribución queda. Sin embargo, se debe considerar que los procesos de modernización y reforma cuando son utilizados de manera formal, sin responder a una necesidad social declarada, difícilmente producen resultados.

No obstante esas deficiencias, se puede notar que las ideas y orientación que presidirán los esfuerzos de modernización y reforma en los últimos cuarenta años terminarán siendo finalmente aceptados, aunque con otras características, en los programas más recientes.

La redistribución de las funciones ministeriales, la creación de ministerios por desdoblamiento para atender a las necesidades de especialización, la idea de descongestionamiento de la Presidencia de la República, la mejoría de la coordinación, los principios de la descentralización y la creación del sistema federal de planeación, son ejemplo de ese fenómeno evolutivo.

El análisis de la experiencia brasileña de modernización y reforma administrativa permite identificar las siguientes orientaciones, estratégicas, metodologías o simplemente modelos.

a) *Uniformidad*

La aplicación de los principios de la administración científica de Taylor a los diversos campos gubernamentales, resultando, básicamente en la uniformidad de materiales y de estructuras administrativas.

b) *Racionalización del trabajo*

La aplicación de los principios de economía y eficiencia en la simplificación de rutinas capaces de mejorar el desempeño administrativo.

c) *División nacional del trabajo y especialización*

Definición de estructuras y formas organizadoras, con el fin

de mejorar el desempeño del Gobierno. Son ejemplos de ese modelo las varias iniciativas para fusión, desmembramiento y la creación de ministerios o redistribución de sus funciones.

d) *Asistencia técnica voluntaria*

Modelo por el cual los órganos juzgados carentes de modernización buscan asistencia por medio de agentes técnicos para superar sus deficiencias al atender de los objetivos prioritarios del Gobierno.

e) *Sensibilización valorativa*

Aplicación de instrumentos de sensibilización y movilización de los servidores públicos para la realización endógena de cambios modernizadores.

f) *Cambio de comportamiento*

Utilización de técnicos de entrenamiento destinados a cambiar actitudes y comportamientos de los servidores, con el fin de llevarlos a adoptar valores permanentes de modernización.

g) *Intervención estratégica*

Identificación de un sistema o de un proceso dentro de él, cuya importancia ejerza influencia en otros sistemas o procesos una vez sometido al proceso de modernización.

### LO QUE SE PUEDE INFERIR

La lista de los modelos presentados no agota las experiencias llevadas a cabo en Brasil. Varios autores utilizarían, ciertamente, sistemática diferente en el análisis de esas experiencias. No obstante, el punto más importante parece ser lo inadecuado de esos varios modelos a los objetivos declarados de la modernización y de la reforma administrativa.

Aunque tales modelos sean, fundamentalmente condicionados por el estado técnico de las ciencias administrativas, en un determinado momento histórico, su utilización no se agotó en las fronteras de esos momentos. La recurrencia de modelos considerados uldapasados muestra que en el campo de los fenómenos organizadores su utilidad todavía no se ha agotado.

Constituye error común, por ejemplo, considerar ultrapasado el llamado modelo de la uniformidad, utilizado en los primeros días del movimiento modernizador en el Brasil. No obstante, en la medida que la administración queda más compleja, se torna un imperativo económico la uniformidad de materiales y equipos. La intercambiabilidad de sistemas de informaciones, por ejemplo, requiere la uniformi-

dad de máquinas y modelos de programación. Lo mismo se podría decir de los demás modelos.

En este punto, cabe preguntar: por qué entonces, se consideran inadecuados esos modelos para entender a los objetivos de modernización y reforma?

La respuesta puede ser encontrada en la remisión a los conceptos de modernización y reforma expedidos el inicio del trabajo: *Los modelos no serían técnicamente inadecuados más si inoportunamente aplicados*. En otras palabras, el modelo utilizado no atendía a la necesidad modernizadora sentida.

El modelo de racionalización de trabajo de rutinas, genéricamente llamado de O&M, es inadecuado cuando el objetivo es de modernización administrativa. Pero puede ser muy eficiente cuando se trata de reformas, esto es, del aumento del desempeño interno de las organizaciones.

Un análisis más propio de lo adecuado o inadecuado de los modelos de modernización y reforma necesita de un prerrequisito indispensable: el conocimiento del Gobierno como institución y del papel de la administración en su desempeño. Sólo así sería posible pensar en estrategia de modernización y reforma. Sólo estando frente a la estrategia es posible juzgar lo adecuado a los modelos.

#### LO QUE SE DEBE VISAR

De lo expuesto se desprende que el modelo ideal de modernización y reforma administrativa debe basarse en las siguientes directrices:

- a) Conocimiento previo y sólido del campo donde ocurren los cambios modernizadores.
- b) Conocimiento de los procesos de modernización y reforma en términos de los objetivos visados y de las soluciones más adecuadas para atender esos objetivos.
- c) Aplicación oportunista del modelo más adecuado al diagnóstico de la situación analizada, aunque tal modelo no sea considerado técnicamente el más moderno.
- d) Realismo en la aplicación del modelo, una vez que elevadas expectativas llevan a la crítica de resultados viables, a veces los únicos posibles en aquella situación. Ningún sistema social funciona con 100% de eficiencia, ni sufre incrementos dramáticos a corto plazo.

- e) El modelo debe evitar la sensibilización y movilización indiscriminada del personal, creando expectativas de alicientes materiales que los esfuerzos de modernización y reforma pueden no concretizar.
- f) El modelo debe indicar en un área institucional o en una estructura organizadora los puntos de mayor efecto multiplicador de modernización.
- g) El modelo debe contener los mecanismos de institucionalización (o perennidad) de los cambios modernizadores.

## PERSPECTIVAS

La creación del Sistema Nacional de Planeación y su organización están ofreciendo condiciones adecuadas para la rápida institucionalización de las actividades de modernización y reforma administrativa.

Por primera vez en la historia administrativa reciente del país, la modernización está asociada al proceso de planeación y presupuesto.

El acompañamiento del PND ofrece informaciones sobre obstáculos institucionales a la ejecución de los programas prioritarios del Gobierno.

Esas informaciones son analizadas por la SEMOR, y por ese motivo nacieron sugerencias de medidas con tendencias a eliminarlas, ya sea por alteraciones en la legislación o por el ofrecimiento de un programa de asistencia técnica.

El desarrollo de indicadores de desempeño institucional asociados a la ejecución de los planes y presupuestos, la utilización de diagnósticos uniformes y el apoyo técnico de la SEMOR vienen dando mayor contenido a las acciones gubernamentales en el campo de la modernización y de la reforma.

Todo esto como indicador principal de la institucionalización del proceso de modernización y reforma para apuntar el nacimiento de una cultura capaz de congrega profesionales de planeación, presupuesto y administración para solucionar juntos problemas de eficiencia gubernamental.