

EL PROGRAMA NACIONAL BRASILEÑO DE DESBUROCRATIZACION

Por MARIA VICTORIA ARECHAVALA

Vamos a referirnos en esta nota a la serie de reformas emprendidas por la Administración brasileña que se integran dentro del Programa Nacional de Desburocratización adoptado en julio de 1979.

Este programa tiene como objetivo básico la reducción de la incidencia innecesaria de la Administración en la vida ciudadana, protegiendo así al ciudadano de la opresión burocrática del Estado.

Inscrito en el proceso global brasileño de apertura política y democratización, es una propuesta de naturaleza esencialmente política que pretende, paralelamente a la racionalización del trabajo por medio de medidas técnicas destinadas a aumentar la eficacia de la gestión administrativa, cambiar la propia estructura del poder y la forma en que es ejercido dentro de la Administración brasileña. Es decir, perfeccionar y reorganizar los flujos de trabajo por un lado y refundir por otro los textos de leyes, decretos y reglamentos, reformando el armazón institucional y normativo que regula el comportamiento de la Administración.

Con ello se intenta solucionar lo que se considera los problemas claves: el excesivo centralismo administrativo, la incapacidad de delegar y el enorme reglamentismo de la Administración brasileña, y la solución se busca a través de dos vías fundamentales: la simplificación de trámites burocráticos y la descentralización administrativa.

Esto no agota el concepto de desburocratización empleado, pero en dos años de aplicación se ha traducido en logros considerables y progresos significativos en la facilitación de la vida al ciudadano.

De 1979 a 1981 se puede hacer el siguiente balance:

1.º Se ha efectuado una revisión legislativa extirpando de muchas de las leyes y decretos las lacras seculares del centralismo, formalismo y desconfianza.

2.º Se ha creado un estado de opinión sobre la necesidad de la desburocratización, comprendiendo que la burocracia no es una conspiración, sino un proceso hasta cierto punto inconsciente, lento y difícilmente reversible.

3.º Se ha revalorizado la periferia administrativa, esto es, el nivel local de la Administración, normalmente desprovista de prestigio y de la autoridad central.

Las innovaciones simplificadoras conseguidas a través de la revisión de las leyes y decretos, traducidas numéricamente, serían:

- Se han abolido cuatrocientos millones de documentos y formalidades.
- Se han producido más de mil actos de transferencia de competencias y de delegación de poderes con la finalidad de desconcentrar y abreviar la solución de los asuntos.

La simplificación ha supuesto un ahorro para el gobierno federal y para sus ciudadanos estimado en doscientos millones de cruzeiros por año.

Creado en el ámbito de la Administración Federal, el programa se ha extendido a la mayor parte de los estados y a los municipios más populosos donde los respectivos gobernadores y prefectos han instituido programas regionales y municipales de desburocratización.

Del mismo modo, el poder judicial ha manifestado interés por el programa encontrándose en fase de estudio diversos proyectos de ley encargados de desburocratizar la justicia.

Génesis y estructura organizativa del programa

El Programa Nacional de Desburocratización fue constituido el 18 de julio de 1979 con el objetivo de simplificar y dinamizar el funcionamiento de la Administración, reducir la interferencia del Gobierno en la actividad privada y facilitar la atención a los usuarios de los servicios públicos.

Para orientar y coordinar la ejecución del programa fue nombrado un ministro extraordinario, integrado en la estructura de la presidencia de la República.

Tras los decretos de mayo de 1982 ha quedado encargado de esta misión el ministro de Previsión y Asistencia Social, dotado de una secretaría ejecutiva con la atribución específica de asesorar al ministro coordinador del programa.

Las apreciaciones básicas que han fundamentado el plan han sido las siguientes:

El centralismo administrativo provoca una óptica excesivamente centrípeta tendente a dar soluciones uniformes y estandarizadas en un país heterogéneo que pide soluciones diferentes para problemas diferentes.

La incapacidad de delegar es la causa fundamental de la lentitud de las soluciones, del crecimiento de la máquina burocrática y del progresivo vaciamiento de poder de la autoridad periférica.

La desconfianza subyacente en los reglamentos (hay que probar que no se es deshonesto) aturde al ciudadano con una avalancha de exigencias, formalismos, atestados y otros documentos de comprobación previa que realmente sólo sirven para dificultar la vida de los *honrados* sin intimidar a los que no lo son.

Las vías de acción del programa: simplificación y descentralización

Consecuentemente con el programa, fueron eliminadas diversas exigencias consideradas innecesarias, buscándose, por medio de una estrategia selectiva y gradual, la simplificación de los procesos que afectan a un mayor número de personas y especialmente a las más humildes.

Así, por ejemplo, la Administración parte ahora del principio de que las personas están diciendo la verdad mientras no haya prueba de lo contrario.

Sin embargo, el proceso de simplificación tropieza con dificultades por dos motivos básicos:

— El interés consciente o inconsciente de ciertos escalones administrativos en mantener la situación existente, poco propensos a simplificar o suprimir exigencias que constituyen muchas veces el origen de su prestigio o autoridad.

— La existencia de normativas que por su naturaleza no pueden ser revocadas por decreto, siendo necesario la elaboración de proyectos de ley para su posterior aprobación por el Congreso Nacional.

Así, por estos obstáculos, se continúa exigiendo al público más información de lo que el administrado es capaz de digerir. Existen formularios y exigencias estadísticas tan sofisticadas que el hombre de la calle no consigue siquiera entender.

Es preciso cuestionar la utilidad real de esas informaciones; y simplificar en general los procedimientos administrativos evitando la existencia de órganos de la Administración que se ignoran unos a otros obligando al usuario en ocasiones a prestar la misma información a organismos diferentes.

En lo que respecta a la descentralización administrativa se ha hecho hincapié en la delegación de competencias.

Sin embargo, los estados y municipios en la mayor parte de los casos apenas participan en la solución de las carencias que afligen al ciudadano, pues la acción administrativa básica en relación a, por ejemplo, la alimentación, la educación, la sanidad, siguen dependiendo del Estado federal con el consiguiente vaciamiento de autoridad local. Y en tanto no se descentralicen las decisiones y la utilización de los recursos, la autonomía de los estados y los municipios continuará representando un concepto más formal que real. Para ello el Gobierno federal debe reducir voluntariamente su campo de ejecución directo, no siendo necesario para ello reformar la Constitución, que da a la Unión federal amplia competencia legislativa y tributaria, pero que no le impide la descentralización de recursos y decisiones.

Ambito y expansión del programa

LA EMPRESA Y LA DESBUROCRATIZACION

Cualquier brasileño, rico o pobre, está sujeto a cumplir a lo largo de su vida, por los menos, cincuenta exigencias burocráticas. Cualquier

empresa, grande o pequeña, está obligada a cumplir cerca de quinientas obligaciones burocráticas anualmente.

Se trataría entonces de reducir la interferencia del Gobierno en la actividad del empresario ya que la experiencia viene mostrando que la pequeña empresa brasileña no tiene fuerza para soportar el peso de las exigencias burocráticas federales, de los estados y las municipales.

El 80 por 100 de las empresas tiene menos de cinco empleados y el 90 por 100 menos de 100 empleados y funciona generalmente en condiciones de insuficiente capitalización y excesivo endeudamiento.

Este predominio de la pequeña empresa está ignorado por las leyes y reglamentos federales, de los estados y los municipios. Está obligada a instituir, certificar, registrar y escriturar cerca de 15 libros, a registrarse en el catastro como contribuyente con dos impuestos diferentes en los tres niveles de gobierno, a registrarse en los ministerios de Trabajo y de Previsión Social, someterse a las exigencias de inspección sanitaria, a obtener certificados, licencias, etc. Esto, sin mencionar las formalidades de naturaleza jurídica, como elaborar actos constitutivos en su registro de la junta comercial y los libros exigidos en la legislación comercial... Formalidades y gastos que difícilmente puede afrontar una pequeña empresa, que con la variedad de normas, formularios y exigencias que el empresario está obligado a satisfacer ahogan la actividad económica.

Para paliar esta situación se han adoptado una serie de medidas de interés directo:

Abolición de trabajosas relaciones, registros, declaraciones y otras exigencias.

Unificación de registros comerciales instituyéndose un formulario único y simplificado para el registro de firmas individuales que constituyen cerca del 60 por 100 del movimiento de las juntas comerciales.

Las empresas con una renta anual límite de 3.000 ORTN fueron completamente exentas del impuesto sobre la renta, de escrituración fiscal y corrección monetaria del balance.

La habilitación de licitaciones federales fue simplificada con la institución del CRJF (Certificado de regularidad jurídico-fiscal) que sustituye a más de veinte documentos exigidos a cada solicitante en cada licitación.

La transferencia de recursos federales a los estados y municipios fue simplificada y automatizada, lo que permite a los órganos de los estados y municipios ampliar los contratos con el sector privado y, sobre todo, pagar sus compromisos al día.

Proyectos de ley que simplifican el proceso de licitaciones públicas y el del régimen sumario para las juntas comerciales que regula que en un plazo máximo de setenta y dos horas las juntas, mediante decisión singular (o sea sin audiencia de órgano colegiado), deben efectuar el registro o archivo de cualquier acto relativo a firmas individuales y sociedades cuyos socios sean personas físicas residentes en el país.

En la práctica más del 90 por 100 de los actos actualmente del Registro de Comercio pasarán a ser registrados en setenta y dos horas.

Esta reducción del peso burocrático de la Administración sobre las empresas y de la excesiva reglamentación de la actividad económica ha supuesto para las empresas un ahorro estimado en cien billones de cruzeiros en 1981.

Existen ahora proyectos para liberar a la pequeña empresa naciente de la burocracia de impuestos, tanto federales como del Estado, convirtiéndose en una entidad puramente municipal, creándose un estatuto especial para la microempresa.

El poder judicial y la desburocratización

Los estados, municipios y órganos de poder judicial se ven afectados por las medidas decretadas en el ámbito del ejecutivo federal al cual está adscrito el programa.

Esto exige una integración de los distintos niveles y la ampliación del ámbito del programa para inducir a su adopción por parte del gobierno de los estados y municipios y su extensión al área de la Administración de justicia.

En este campo la desburocratización comprendería no tanto la reforma, sino la adopción de medidas de alcance práctico destinadas a simplificar ciertos aspectos procesales. Se trata en algunos casos de aliviar el trabajo del juez, sobrecargado con tareas burocráticas que podrían ser atribuidas a oficiales y sustitutos, y de eliminar formalidades innecesarias o superadas por las características de la vida moderna.

Igual que en la Administración, el funcionamiento de la justicia es lento, la atención es insatisfactoria y excesivo el formalismo. La congestión del aspecto judicial es evidente. Así por ejemplo el Tribunal Supremo Federal —cúpula del sistema— recibe anualmente cerca de diez mil procesos para examen y decisión.

Los jueces están sobrecargados de servicios; el abogado pierde el tiempo con el cumplimiento de nuevas exigencias formales.

Así, por falta de recursos o por falta de confianza en la eficacia de la judicatura, una parte considerable de la población urbana se aproxima peligrosamente al estado de total desasistencia en materia de reparación de daños civiles.

La propuesta del Ministerio de Desburocratización para hacer frente a la desasistencia judicial se fundamenta en tres puntos principales:

1.º Las soluciones convencionales de ampliación de los servicios judiciales son insuficientes.

2.º La creación de juzgados especiales destinados a juzgar, exclusivamente, causas de reducido valor económico, es una de las formas de aminorar, a corto plazo, los pasivos efectos políticos, sociales y económicos de la puerta de acceso a la prestación jurisdiccional.

3.º La viabilidad de la propuesta dependerá de una profunda revisión de algunos conceptos tradicionales, incluso en el sentido de una mayor descentralización de competencias para legislar sobre materia procesal y de organización judicial, como forma de adecuar el sistema judicial a las peculiaridades regionales.

La descongestión se ha conseguido en parte en el ámbito de la justicia federal donde dejaron de ser encaminados para cobranza al Tribunal Federal de Recursos centenares de millares de procesos de pequeño valor.

Se ha acelerado el funcionamiento de la justicia evitando que se dirijan hacia ella asuntos que compartían una solución extrajudicial: controversias de intereses de menores, incapaces, las de valor reducido susceptibles de solución administrativa, asuntos comerciales que pueden ser resueltos mediante arbitraje, incentivación de la conciliación previa, etc.

Se trata de fortalecer la estructura de primera instancia y la instalación en grandes centros urbanos de una justicia realmente periférica, rápida e informal, constituida por jueces en contacto directo con el pueblo para resolver las pequeñas causas, problemas que les afectan en su día a día. Esto evitaría que en las áreas de gran tensión social ocupe la autoridad policial el espacio y las funciones propias de la autoridad judicial.

Independientemente de estas medidas se están revisando algunas leyes a nivel federal en lo tocante a los conceptos básicos y a la

legislación sobre notarios y registros públicos. Y a iniciativa de los estados, en lo que se refiere al perfeccionamiento de la organización judicial.

El Gobierno federal tiene proyectos de ley sobre modificaciones de algunas disposiciones del código procesal para eliminar factores de lentitud y reducir formalidades innecesarias, simplificando el cobro de gastos judiciales, modificando las disposiciones redactadas en forma excesivamente vaga, eliminando la necesidad de exhorto para la citación en comarcas diferentes, reformulando disposiciones relativas a la prueba formal, etc.

LA ADMINISTRACIÓN DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS Y LA DESBUROCRATIZACIÓN

También ha sido necesario ampliar el Programa de Desburocratización procurando su adopción por parte de los gobiernos de los estados y los municipios.

Actualmente todos los estados de la Federación han creado programas destinados a desburocratizar su propia Administración. Y esto mismo ha ocurrido en la casi totalidad de los ayuntamientos de las capitales por iniciativa propia.

Esto se complementa con las medidas y decretos del Gobierno federal descentralizando y delegando sus recursos, y simplificando los procedimientos que afectan a los estados y municipios.

Así, por ejemplo:

Decreto-ley que simplifica drásticamente el proceso de elaboración y ejecución de los presupuestos para los municipios de menos de 50.000 habitantes, esto es, para cerca del 90 por 100 de los municipios brasileños.

Acto que suspende por plazo indefinido la transferencia de órganos federales para Brasilia que permitirá a través de medidas adecuadas de descentralización administrativa, la solución local de los problemas de los usuarios.

Proyecto de ley que simplifica y agiliza el proceso de las licitaciones y revoca limitaciones discriminatorias entre los estados y municipios.

Relación de algunas medidas adoptadas dentro del plan nacional de desburocratización

SIMPLIFICACIÓN. SUPRESIÓN DE TRÁMITES

Suprimida la exigencia de la fotografía en el carné de conducir.

Abolido en los órganos y entidades de la Administración federal, directa o indirecta la exigencia de presentación de los siguientes certificados, aceptándose en su sustitución la declaración del interesado:

- a) Certificado de vida.
- b) Certificado de residencia.
- c) Certificado de pobreza.
- d) Certificado de dependencia económica.
- e) Certificado de buena conducta.
- f) Certificado de penales.

Se simplifica la expedición de pasaportes y se aumenta de cuatro a seis años su plazo de validez.

Prevalcimiento del principio de presunción de veracidad que consiste en acreditar que, hasta que se pruebe lo contrario, las personas están diciendo la verdad.

Dispensadas de obligatoriedad de escrituración contable, referente a previsión social, las pequeñas empresas que opten por el pago del impuesto sobre beneficios.

Eliminada la obligatoriedad de enviar por las instituciones financieras al Banco Central de más de 2,7 millones de documentos por año a partir de 1982.

Simplificadas las normas de derecho financiero aplicable a los municipios de hasta 50.000 habitantes.

Canceladas las deudas de cualquier naturaleza con Hacienda de valor originario igual o inferior a tres mil cruzeiros.

Canceladas las deudas de cualquier naturaleza, con los gobiernos autonómicos de valor originario igual o inferior a mil cruzeiros, constituidas hasta el día 31 de diciembre de 1978.

Dispensada a partir de 1 de junio de 1981 la retención del impuesto sobre la renta cuando es inferior a mil cruzeiros.

Canceladas las deudas concernientes a:

- a) Impuesto sobre la renta.
- b) Impuesto sobre productos industrializados (IPI).

- c) Impuesto sobre importaciones.
- d) Multas de cualquier naturaleza, previstas en la legislación vigente.
- e) Costos procesales.

De valor originario igual o inferior a tres mil cruzeiros constituidas hasta el día 31 de diciembre de 1978.

DELEGACIÓN. DESCENTRALIZACIÓN

Autorizada la comunicación directa y el libre tránsito de informaciones entre órganos o unidades de la Administración, dispensada la exigencia de tránsito intermediario por los órganos superiores.

Intensificadas las actividades de descentralización administrativa mediante la redefinición de la delegación de competencia. La medida tiende a liberar a la dirección de los organismos o entidades de las tareas de mera formalización de actos administrativos y atribuir competencia para la decisión de casos individuales a las unidades de naturaleza local o a los integrantes del nivel de ejecución, exceptuándose los casos expresamente reservados a la decisión central.

Permitida la delegación de competencia a una autoridad no directamente subordinada al delegante.

Reservadas las disposiciones de los decretos, reglamentos o actos normativos en vigor en el ámbito de la Administración directa o indirecta que prohibían la subdelegación de competencia, entendiéndose que el acto de delegar presupone autoridad para subdelegar.

Suspendida, por plazo indeterminado, la transferencia de organismos o entidades federales para Brasilia.

Permitida y recomendada la exclusión de audiencia sistemática de organismos técnicos en procesos referentes a asuntos sobre los cuales no haya controversia a esclarecer o ya exista decisión de carácter normativo.

Determinada la supresión de la obligatoriedad de tramitación de documentos y procesos por protocolos generales. Los asuntos serán, siempre que sea posible, directamente encaminados al sector competente para estudiarlos o resolverlos.