

Reflexiones sobre el aparato del Estado en Brasil.

Extracto del contenido de *Documentos INAP* n.º 5

En el editorial titulado EFICIENCIA YA, aparecido en la Revista brasileña *Conjuntura Econômica*, noviembre de 1995, y que aparece publicado en las anteriores páginas de este número de nuestra Revista, un conjunto de destacados economistas del Instituto Brasileiro de Economía analizan el Proyecto de Reforma del Aparato del Estado en Brasil.

Dado su interés y la coincidencia de que el Instituto Nacional de Administración Pública ha incluido, en el n.º 5 de la serie DOCUMENTOS INAP, el texto de dicho Proyecto, se ha considerado conveniente reproducir los apartados más destacados del mismo y en los que se contienen las líneas maestras de la reforma.

1. Resumen histórico

1.1. La reforma del «DASP»

En Brasil, el modelo de administración burocrática empieza a surgir en los años 30, en el marco de la aceleración de la industrialización brasileña, en el cual el Estado asume un papel decisivo, con una fuerte intervención en el sector productivo de bienes y servicios. A partir de la reforma llevada a cabo bajo el gobierno de Vargas por Mauricio Nabuco y Luiz Simões Lopes, la administración pública experimenta un proceso racionalizador, que se tradujo en la creación de las primeras carreras directamente ligadas a la burocracia y en el intento de generalización del sistema de oposiciones como modo de acceder al empleo público. La implantación de la administración pública burocrática constituye una clara consecuencia del surgimiento de un capitalismo moderno en nuestro país.

En 1936, con el objeto de llevar a cabo el proceso de modernización administrativa, surgió el Departamento Administrativo del Servicio Público —el DASP—. Al principio, la administración pública sufre la influencia de la teoría de la administración científica de Taylor, mediante la cual se pretende lograr la racionalización a través de la simplificación, la adquisición de patrones y la asunción racional de materiales, la revisión de las

estructuras y la aplicación de métodos destinados a definir los procedimientos adoptados, Conviene aún destacar que, durante este período, se creó la función presupuestaria como actividad formal y permanente, vinculada a la planificación.

En lo que afecta a la administración de los recursos humanos, el DASP constituyó una tentativa de formación de la burocracia según modelos weberianos, basada en el principio del mérito profesional. Mientras tanto, y aunque se hayan resaltado ciertos instrumentos relevantes en la época, tales como el establecimiento del sistema de oposiciones públicas y de la formación sistemática, no llegó a adoptarse de un modo consistente una política de recursos humanos capaz de dar una respuesta adecuada a las necesidades del Estado. Aunque ya estaba en fase de transformación, el modelo patrimonialista (contra el cual fuera implantado el modelo de administración pública burocrática) seguía manteniendo su propia fuerza en el panorama político brasileño. El régimen llamado «de los coroneles» cedía paso al clientelismo y al fisiologismo.

1.2. Hacia la Administración de modelo gerencial

Teniendo en cuenta las múltiples faltas de adecuación del modelo, la administración de modelo burocrático, implantada a partir de los años 30, fue objeto de sucesivas tentativas de reforma. Sin embargo, en ciertos casos estas experiencias tuvieron como características principales la prioridad dada a la extinción y la creación de nuevos organismos y, en otros casos, la constitución de estructuras paralelas, destinadas a modificar la rigidez burocrática. En lo que atañe a la reforma administrativa, esta última práctica fue seguida durante el gobierno de Kubitchek, mediante la creación de comisiones especiales: la Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos, llevando a cabo la realización de estudios acerca de la simplificación de los procedimientos administrativos y las reformas ministeriales; y la Comisión para la Simplificación de la Burocracia, encargada de elaborar proyectos de reformas globalizadoras y de descentralización de los servicios.

Mientras tanto, la reforma emprendida en 1967 mediante el Decreto-Ley 200 constituye una referencia importante en cuanto al intento de superación de la rigidez burocrática, pudiendo considerarse como la primera piedra en la creación de la administración de tipo gerencial en Brasil.

A través de este Decreto Legislativo se hizo realidad la transferencia de atribuciones a las autarquías, fundaciones, empresas públicas y sociedades de economía mixta, con el objeto de lograr un mayor dinamismo operativo, mediante un proceso de descentralización funcional. Como principios de racionalidad administrativa, fue instituido el sistema de planificación, el presupuesto, la descongestión de los órganos superiores ejecutivos (desconcentración/descentralización), el intento de hacer coincidir la competencia y la información en el proceso decisorio, la sistematización, la coordinación y la supervisión.

El modelo gerencial de esa época, siendo compatible con el monopolio estatal en el ámbito de la oferta de bienes y servicios, sentó las directrices de la expansión de la administración indirecta en el intento de «flexibilizar la administración», con el fin de permitir una mayor eficacia de las actividades económicas del Estado.

En términos generales, las reformas introducidas a través del Decreto Legislativo 200/67 no produjeron cambios en el ámbito de la administración burocrática central, permitiendo la coexistencia de núcleos de eficacia y competencia en el marco de la administración indirecta, con las formas arcaicas e ineficaces en el sector de la administración directa o central. De hecho, el núcleo burocrático se vio indebidamente debilitado mediante una estrategia oportunista del régimen militar, el cual no desarrolló carreras de los funcionarios públicos de alto nivel, prefiriendo, en cambio, contratar a los funcionarios superiores de la administración a través de los servicios de las empresas estatales.

A mediados de la década de los años 70, comenzó una nueva iniciativa modernizadora de la administración pública con la creación de la «SEMOR» —Secretaría de Modernización—, la cual reunió a un grupo de jóvenes funcionarios de la administración pública, muchos de ellos con una formación de postgrado en el extranjero, y deseando implantar las nuevas técnicas de gestión y, especialmente, de administración de recursos humanos en la administración pública federal.

En el inicio de los años 80, hubo una nueva tentativa de reforma de la burocracia, con la intención de orientarla hacia la administración pública de modelo gerencial, mediante la creación del Ministerio de Desburocratización y del Programa Nacional de Desburocratización —Pr ND—, a través del cual se pretendía revitalizar la autoridad, mejorar y simplificar los procedimientos administrativos e incrementar la eficacia. Las actuaciones del Pr ND iban, inicialmente, dirigidas hacia la lucha contra la burocratización de los procedimientos. Posteriormente,

te, sus actuaciones giraron en torno al desarrollo del Programa Nacional de Desestabilización, en un esfuerzo destinado a contener los excesos de la expansión de la administración descentralizada, bajo el influjo del Decreto Legislativo 200/67.

1.3. El retroceso de 1988

Durante la transición democrática de 1985 fueron paralizadas las actuaciones dirigidas a lograr una administración pública de tipo gerencial. Aunque dicha fecha haya sido una importantísima victoria democrática, uno de sus costos más sorprendentes fue el reparto de los cargos públicos de la administración indirecta y las delegaciones de los ministerios de los distintos Estados entre los políticos miembros de los partidos victoriosos. Surge en el país un nuevo populismo de talante patrimonialista. Por otro lado, la alta burocracia fue acusada, especialmente por sectores conservadores, de ser la responsable de la crisis del Estado, dado que había propiciado su exagerado crecimiento.

La unión de los factores anteriores conduce a un retroceso burocrático sin precedentes, a través de la Constitución de 1988. Sin que hubiese mediado el más mínimo debate público, el Congreso Constituyente promocionó un sorprendente anquilosamiento del aparato estatal, al incluir en los servicios del Estado y en las mismas empresas estatales casi todas las normas burocráticas rígidas adoptadas en el núcleo estratégico del Estado. La nueva Constitución originó la pérdida de autonomía del Poder Ejecutivo a la hora de tratar de estructurar los organismos públicos, estableció la obligatoriedad de regímenes jurídicos únicos para toda la Unión, los Estados y los municipios y, finalmente, retiró la flexibilidad operativa a la administración indirecta, dado que atribuyó a las fundaciones y autarquías públicas un conjunto de normas de funcionamiento idénticas a las que rigen la administración directa.

Este retroceso burocrático fue, en gran medida, una reacción contra el sistema de clientelas, dominante en el país durante aquella época. Así mismo, también fue una consecuencia de la actitud defensiva adoptada por altos cargos de la burocracia, quienes al sentirse injustamente acusados, decidieron defenderse de un modo irracional.

No puede atribuirse el retroceso burocrático a un hipotético fracaso de la descentralización y la flexibilización de la administración pública, promocionada por el Decreto Legislativo 200. Aunque se hubiesen practicado ciertos abusos a la sombra de este Decreto, tanto en lo que se refiere a una excesiva autonomía de las empresas estatales, como en términos del uso patrimonialista de las autarquías y las fundaciones (en las que no se exigía el sistema de oposiciones públicas para la admisión de personal), no es justo afirmar que estas distorsiones puedan considerarse consecuencias del Decreto. Dado que la

transición democrática se produjo en Brasil en medio de la crisis del Estado, las fuerzas democráticas identificaron erróneamente ésta como una de las consecuencias de la descentralización que el régimen militar había intentado implantar. Por otro lado, la transición militar fue acompañada de una vasta campaña contra la estatalización, la cual llevó a los partidarios de la Constitución a aumentar los controles burocráticos sobre las empresas estatales.

Al final, hubo un resultado doble: el abandono de la vía que conduciría a una administración pública de tipo gerencial y el fortalecimiento de las ideas que respaldaban una administración pública de modelo clásico burocrático; y, por otro lado, en virtud de la intromisión patrimonialista en este proceso, la creación de una serie de privilegios incompatibles con la misma administración pública de corte burocrático. Como ejemplos de este fenómeno tenemos la estabilidad rígida para todos los funcionarios, la garantía universal de la irreductibilidad de los sueldos, el período de prácticas en régimen de interinidad de tan sólo dos años de duración, la jubilación con una remuneración económica igual al último sueldo percibido, independientemente del tiempo de servicio y la aportación realizada por el funcionario.

Todas estas circunstancias han contribuido al desprestigio de la administración pública brasileña, a pesar de que los funcionarios de la administración pública brasileña son, en su gran mayoría, competentes, honrados y con la mentalidad del verdadero servidor público. Estas cualidades, que vienen demostrando desde los años 30, cuando fue implantada en Brasil la administración pública profesionalizada, constituyeron un factor decisivo en cuanto al papel estratégico desempeñado por el Estado en el desarrollo económico de Brasil. Si no hubiese sido por la competencia y la formación de talante público de la burocracia brasileña, no habría sido posible la implantación de la industria de base en los años 40 y 50, el ajuste industrial de los años 60, el desarrollo de la infraestructura y la creación de la industria de bienes de capital de los 60, el reajuste y la reforma financiera de los años 80 y la liberalización comercial de la década actual.

En seguida se hicieron sentir las distorsiones provocadas por la nueva Constitución. Mientras tanto el Gobierno Collor no supo dar una respuesta acertada y no hizo más que agravar los problemas ya existentes, dado que estuvo más ocupado en destruir que en construir. El Gobierno Itamar Franco trató fundamentalmente de restaurar el poder adquisitivo de los sueldos de los funcionarios, los cuales habían sido drásticamente reducidos durante el Gobierno anterior.

El discurso en torno a la reforma administrativa alcanza una nueva dimensión a partir de 1994, cuando la campaña presidencial introduce la noción del cambio organizativo y cultural de la administración pública, con el fin de crear una administración de modelo gerencial.

2. Diagnóstico

Consecuencia del retroceso burocrático acaecido en 1988 fue el incremento significativo de los costos del aparato administrativo, tanto en lo que se refiere a los gastos de personal, bienes y servicios, como en lo que atañe al notable incremento de la ineficacia de los servicios públicos. Los datos que constan en las Tablas 1 y 2 confirman claramente esta tendencia posterior a la Administración. Aunque se hubiera verificado una importante disminución del número de funcionarios públicos en activo en el marco del Poder Ejecutivo de la Unión, el cual pasó de 713.000 en 1989 a 580.000 en 1995 (Tabla 1), la cuantía global correspondiente a los gastos de la Unión en el PIB no se vio reducida, o mejor, se incrementó, pasando de ser un 2,89% entre los años 1980-1987 a ser un 3,17% del PIB, como media correspondiente al período 1988-94 (Tabla 4). El aumento de los gastos fue aún mucho más importante en los Estados y los Municipios, los cuales empezaron a percibir un porcentaje más elevado de la recaudación tributaria.

El aumento de los gastos de personal fue menor en el ámbito de la administración federal, dado que las necesidades del ajuste fiscal, añadida a la reducción relativa de su participación en la recaudación tributaria, condujo a la casi total suspensión de las convocatorias de oposiciones y, por lo tanto, a una disminución del número de los funcionarios en activo, ya que, de este modo, las plazas de los funcionarios que se iban jubilando ya no eran cubiertas.

El contingente total de los funcionarios públicos de la Unión - incluyendo los de la administración directa (Poder Ejecutivo), de las autarquías, fundaciones, empresas públicas, sociedades de economía mixta y ex-territorios) registró un descenso durante los últimos años. En 1988 había 1.444.000 funcionarios públicos en activo; al final de 1994, sólo había 1.197.000.

Considerando este descenso del número de funcionarios, no es válido decir que hay un exceso de cuadros en la Unión. Lo que existe son los sectores que concentran un número innecesario de funcionarios, y otros sectores que presentan un déficit, como es, por ejemplo, el caso de las actividades finales en salud y educación.

Así mismo, también es conveniente asociar este análisis con el proceso de descentralización de funciones entre los niveles de Gobierno, en el ámbito del Estado y, a partir de éste, en el sector público no estatal. En lo que se refiere a la distribución entre los tres niveles de Gobierno, la composición de la fuerza de trabajo en el sector público muestra que los Estados cuentan con un número de funcionarios (un 49%) que es prácticamente la suma del número de funcionarios de los municipios (un 26%) y de la Unión (un 25%). Se trata de una distribución que demuestra la existencia de una clara concentración a nivel de los

Estados y se revela en principio incoherente con el sistema de municipalización de la prestación de Servicios, establecido en el Texto constitucional.

Tabla 1
Evolución del número de funcionarios de la Unión

	<i>Funcionarios civiles estatutarios*</i>	<i>Unión**</i>
1988	705.548	1.442.657
1989	712.740	1.488.608
1990	628.305	1.338.155
1991	598.375	1.266.495
1992	620.870	1.284.474
1993	592.898	1.258.181
1994	587.202	1.197.460
1995***	580.035	

* Funcionarios civiles de la Administración Directa (Poder Ejecutivo), Autarquías y Fundaciones.

** Además de los funcionarios civiles estatutarios, se incluyen aún las empresas públicas y las sociedades de economía mixta.

*** Cifras correspondientes al mes de marzo.

Procedencia: SRH/MARE-SEST/MPO.

Tabla 2
Evolución de los gastos de la Unión, de los Estados y de los Municipios

	<i>Unión</i>	<i>Estados y Municipios</i>
Media 70/79	3,41	3,87
Media 80/87	2,89	4,18
Media 88/94	3,17	6,53

Procedencia: IBGE.

El diagnóstico de la administración pública brasileña impone contestar ciertas preguntas básicas:

- (1) ¿Deberá el Estado seguir realizando las mismas actividades? ¿Podrán eliminarse algunas de ellas? O, en cambio, ¿deberán ser transferidas de la Unión a los Estados o a los Municipios? O, aun, ¿deberán transferirse al sector público no estatal? ¿O al sector privado?
- (2) Por otro lado, considerando las nuevas funciones, más bien reguladoras que ejecutoras, ¿deberá el Estado crear nuevas instituciones?
- (3) Para realizar sus funciones, ¿necesita el Estado el número de funcionarios que actualmente existen? ¿Es

satisfactoria la calidad y la motivación de los funcionarios? ¿Existe una política adecuada en materia de recursos humanos?

- (4) Actúan los organismos públicos con calidad y eficacia?

Es cierto que su atención está prioritariamente volcada en los ciudadanos, en tanto que clientes o, por el contrario, ¿están principalmente orientados en el sentido de controlar simplemente al propio Estado?

Para poder contestar a las dos primeras preguntas se hace necesario llevar a cabo una vasta y permanente labor de evaluación del sector público brasileño. Esta labor que fue parcialmente emprendida durante el primer gobierno de la transición, cuando se extinguieron dos Ministerios y diversos organismos fueron reestructurados o, incluso, creados. Es evidente que todavía falta mucho por hacer.

3. Proyectos básicos

En lo que se refiere a la dimensión de gestión hay tres proyectos básicos, los cuales harán posible la implantación de una administración pública de modelo gerencial en los servicios públicos brasileños. En una perspectiva horizontal, tenemos el Proyecto de Evaluación Estructural, destinado a analizar de un modo global la estructura del Estado. Bajo el punto de vista de las autoridades exclusivas del Estado, tenemos el proyecto de las Agencias Autónomas, las cuales funcionan de acuerdo con una perspectiva vertical y en mayor profundidad. Así mismo, también contamos con el proyecto de las Organizaciones Sociales, seguido del programa de transferencia de éstas a la esfera del Derecho Público.

3.1. La evaluación estructural

Se trata de un proyecto fundamental para el desarrollo de las agencias autónomas y de las organizaciones sociales. Su objeto consiste en el análisis de los objetivos de los órganos del Gobierno y de los entes públicos, con el fin de identificar superposiciones de competencias, funciones inadecuadas y posibilidades de llevar a cabo reajustes descentralizadores. La finalidad última de este proyecto consiste en dotar al Estado de una estructura organizativa moderna, ágil y permeable a la participación popular. Por supuesto que se trata de una acción permanente y prioritaria del Gobierno, ya expresada a través de cierto número de actuaciones, a partir de la medida de carácter provisional que dio origen a la reorganización del Gobierno y a la extinción de dos ministerios - el Ministerio del Bienestar Social, con la inclusión de las fundaciones que se

encontraban vinculadas a él, y el Ministerio de Integración Regional.

El proyecto se asienta en una cuantas preguntas básicas: ¿Es necesaria la actividad ejercida? ¿Sólo la puede realizar el Estado, o también la podrá realizar el sector privado? ¿O podrá hacerlo el sector público no estatal? En el caso de que incumba al Estado, ¿en qué nivel deberá éste llevarlo a cabo, federal, estatal o municipal? De acuerdo con las respuestas dadas a estas preguntas, podrá haber una propuesta de extinción, de privatización, de publicación y de descentralización de organismos, así como la propuesta de incorporación y creación de otro organismos.

Se parte de un debate acerca de las funciones y roles del Estado, en sus distintas esferas, y seguidamente procederemos al análisis de las competencias y estructuras organizativas de la administración directa e indirecta, con el objeto de verificar si son insuficientes, dotadas de dimensiones excesivas o yuxtapuestas. Así mismo, también se tendrán en cuenta las posibilidades de descentralización.

Se tratará de realizar este análisis haciendo compatibles prioridades del Estado con la estructura institucional del Gobierno Federal. Considerando la importancia de la tarea y su amplitud, un grupo de trabajo integrado en la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Estado deberá dedicarse permanentemente a esta labor, la cual, además, también corresponde a las atribuciones de la Dirección de Modernización del MARE.

3.2. Organismos Autónomos

La necesidad de incrementar el grado de autonomía y la consecuente asunción de responsabilidades de los resultados obtenidos inspiraron la formulación de este proyecto, cuyo objetivo consiste en lograr la transformación de autarquías y fundaciones que ejerzan actividades exclusivas del Estado, en organismos autónomos, volcados en la modernización del Estado.

El proyecto de Organismos Autónomos deberá desarrollarse en dos dimensiones: en primer lugar, serán elaborados los instrumentos legales necesarios para la viabilidad de los cambios pretendidos, a la vez que se operará la eliminación de los obstáculos legislativos, normativos y reglamentarios existentes. De un modo paralelo, deberán aplicarse los nuevos enfoques y concepciones y autarquías previamente seleccionadas, las cuales asumirán el papel de laboratorios de pruebas.

3.3. Organizaciones sociales y publicación

Incluso en su dimensión jurídico-institucional, la estrategia de la transición hacia una administración pública de modelo

gerencial prevé la elaboración del proyecto de Ley que permita convertir en públicos los servicios competitivos del Estado, es decir, su transferencia desde el sector estatal al sector público no estatal, en el cual dichos servicios asumirán la forma de «organizaciones sociales». De hecho, la elaboración de esta ley ya se encuentra en fase adelantada.

El Proyecto de las Organizaciones Sociales tiene por objeto permitir la descentralización de las actividades del sector de la prestación de servicios competitivos, en los cuales es Estado no ejerce potestad. Se parte del supuesto de que dichos servicios se realizarán de un modo más eficaz si son llevados a cabo por el sector público no estatal y financiados por el Estado.

Las «organizaciones sociales» son las entidades de Derecho Privado que, a través de una iniciativa del Poder Ejecutivo, obtienen el permiso legislativo para celebrar contratos de gestión con dicho poder y, de este modo, tienen derecho a una dotación presupuestaria.

Las organizaciones sociales poseen autonomía financiera y administrativa, siempre que acaten las condiciones que constan en el cuerpo legal correspondiente. Estas condiciones son, por ejemplo, el modo cómo se encuentran constituidos sus Consejos de Administración, con el objeto de evitar que las mencionadas organizaciones se privaticen o adquieran características de feudo. Así mismo, también se les otorgarán recursos presupuestados, aunque también puedan obtener otros ingresos, mediante la prestación de servicios, donaciones, legados, operaciones de financiación, etc.

Las entidades a las que se clasifique como organizaciones sociales disfrutarán de una mayor autonomía administrativa y, en contrapartida, sus directores tendrán una mayor responsabilidad, en lo que atañe a los fines alcanzados. Por otro lado, a través de las organizaciones sociales pretende lograrse una participación social más amplia, en la medida en que dichas entidades son objeto de un control directo por parte de la sociedad, mediante sus consejos de administración, reclutado entre los miembros de la comunidad a cuyo servicio se encuentra la organización. Así mismo, también se pretende lograr una mayor colaboración por parte de la sociedad, que deberá financiar una parte significativa, aunque inferior, de los costos de los servicios prestados.

La transformación en organizaciones sociales de los servicios estatales con características competitivas se hará realidad de un modo voluntario, a partir de la iniciativa de los ministros con competencias al respecto, mediante un Programa Nacional de Publicación, el cual concederá prioridad a los hospitales, Universidades y centros de formación profesional, centros de investigación, bibliotecas y museos. Un Consejo Nacional de Publicación, con carácter interministerial, se hará cargo de la realización práctica del programa.

4. Proyectos adicionales

Además de los tres proyectos mencionados, existen otros que poseen igualmente un carácter fundamental para la implantación de una gestión administrativa de corte gerencial en el Estado brasileño. A continuación indicamos los principales proyectos.

4.1. Proyecto ciudadano

Se trata de un proyecto cuya finalidad consiste en perfeccionar las relaciones entre los organismos de la Administración Pública y los ciudadanos, en el ámbito de sus atribuciones institucionales, de acuerdo con las directrices del Proyecto de Reforma del Estado, el cual establece que las actuaciones deberán corresponder a los deseos y necesidades de los ciudadanos y se refiere a los siguientes temas:

- Simplificación de las obligaciones de carácter burocrático creadas por el aparato del Estado, las cuales están presentes en la vida de todo ciudadano, desde el nacimiento hasta la muerte.
- Puesta en práctica del sistema de recepción de reclamaciones y sugerencias del ciudadano, acerca de la calidad y eficacia de los servicios públicos, considerando el derecho que los ciudadanos tienen a obtener una respuesta eficaz por parte de la Administración.
- Puesta en práctica del sistema de información al ciudadano sobre el funcionamiento de los servicios públicos y el modo de acceso a los mismos, además de todas y cualesquiera aclaraciones que puedan solicitarse.
- Definición de la calidad del servicio, que deberá incluirse en los indicadores del modo de desempeño de las respectivas funciones. Un elemento fundamental al respecto será el período de tiempo durante el cual el ciudadano tiene que esperar que le atiendan: las colas constituyen una plaga en el sistema de prestación de atención al ciudadano.

La amplitud de este proyecto deberá ser enfocada desde dos aspectos diferenciados :

- En una primera fase, en cuanto a las esferas de Gobierno, su amplitud se limitará a los organismos federales; posteriormente, abarcará de un modo gradual las esferas correspondientes a los Gobiernos federales y municipales.
- En lo que afecta a la naturaleza de la administración pública, el proyecto se referirá inicialmente a la administración directa, abarcando posteriormente las administraciones indirecta, autárquica y de las fundaciones.

4.2. Indicadores del desempeño de las funciones

Este proyecto, esencial para el funcionamiento de las agencias autónomas y las organizaciones sociales, deberá ser llevado a la práctica con la cooperación entre el MARE y el Ministerio de Planificación y Presupuesto. Supondría un esfuerzo amplio y sistemático destinado a definir los indicadores cuantitativos del desempeño de sus funciones por parte de los distintos servidores del Estado. Estos indicadores a los que posteriormente se añadirá la definición de un presupuesto global, constituirán la base para que se celebre el contrato de gestión entre el dirigente de la entidad y el ministro respectivo. A partir del contrato de gestión será posible implantar un modelo de administración pública de corte gerencial.

La diferencia existente entre este proyecto y el proyecto de Agencias Autónomas o el de las Organizaciones Sociales consiste en el hecho de que mientras estos proyectos se concentrarán en un número limitado de entidades, en las que se realizará un esfuerzo intensivo para aplicar las nuevas técnicas de gestión, en el proyecto que ahora nos ocupa, sólo se dará el primer paso de dicho proceso (la definición de los indicadores precisos de la calidad en el desempeño de las funciones), a la vez que se generaliza el sistema de cobro a toda la administración pública federal. Por lo tanto, este proyecto, y el de Evaluación Estructural, tiene un carácter horizontal, tratando de abarcar todas las autarquías y fundaciones públicas actualmente existentes.

4.3. Calidad y participación

Se trata de un proyecto concebido como instrumento básico de la modernización de la gestión pública, dando especial énfasis a los criterios de calidad y participación de los funcionarios, en términos operativos. No sólo se pretende lograr un cambio de los modos de gestión, sino también en la cultura de las organizaciones, en lo que concierne a la introducción de nuevos conceptos y nuevas técnicas de gestión pública, basados en el desempeño de las funciones, en la reducción al mínimo de los errores cometidos y en la participación de los funcionarios en la definición de los métodos de trabajo.

En años recientes la calidad total y la productividad han alcanzado una extraordinaria relevancia en el ámbito de las técnicas de carácter administrativo. Este proyecto reconoce su importancia, pero cree que dichas técnicas constituirán un gran adelanto si, en términos de operatividad, logran alcanzar una mayor calidad de los servicios, según el criterio del error cero, e, igualmente, una cooperación más estrecha entre los funcionarios y los administradores. A nivel más general, la estrategia de la administración pública de carácter gerencial, asume una importancia de tal modo fundamental, que a ella se deberá subordinar el programa de la calidad y la productividad, el cual, en el

sector público, será preferible denominar «programa de calidad y participación».

4.4. Nueva política de Recursos Humanos

La preparación de la nueva administración pública, que surgirá de las reformas en curso, pasa, necesaria y esencialmente, por la profesionalización y la valoración del funcionario. De este modo, deberá formularse una nueva política de recursos humanos con el fin de desempeñar los roles adicionales del Estado, no sólo de los que poseen un carácter regulador y vertebrador de los agentes económicos, sociales y políticos, sino también de los que tienen que ver con el creciente perfeccionamiento de la prestación de los servicios públicos.

Y así, la adecuación de los recursos humanos constituye una tarea prioritaria en este contexto de cambio, exigiendo una política destinada a suministrar directrices, desde el proceso de captación de nuevos funcionarios y pasando por el perfeccionamiento del personal, por un sistema adecuado de retribuciones, que estimule el buen ejercicio de las funciones mediante la atribución de incentivos, y la creación de carreras compatibles con las necesidades del aparato del Estado modernizado.

Podrán clasificarse las carreras entre carreras de Estado, y que están fundamentalmente integradas por funcionarios estatutarios del núcleo estratégico del Estado, y carreras de empleados «celetistas» ejerciendo sus funciones en el ámbito de la administración indirecta y en los servicios de tipo operativo, entre los que se incluyen los servicios del núcleo estratégico.

Los organigramas de las carreras deberán estructurarse de acuerdo con niveles jerarquizados, en función de la naturaleza y la complejidad de las atribuciones, con una distribución escalonada de los cargos y los empleos entre las distintas clases. Los ascensos dentro de las carreras deberán fundarse en la evaluación del desempeño de sus funciones por parte de los funcionarios y en el hecho de que estos hayan superado satisfactoriamente los cursos específicos de formación.

La organización de las carreras deberá tener en cuenta las necesidades de la administración, basándose en las atribuciones correspondientes a cada cargo. Siempre que sea posible, se tratará de enriquecer los contenidos de las tareas a desempeñar, especialmente las que suponen un conjunto de actividades rutinarias, tanto de tipo genérico (cuando se encuentren vinculadas al ejercicio de actividad comunes a toda la administración), como específicas de uno o varios organismos o entidades, en función de sus respectivas atribuciones.

Paralelamente a la estructuración de las carreras, también deberá desarrollarse una política de convocatorias periódicas y regulares de oposiciones, la cual haga posible la dotación adecuada para el pleno ejercicio de las actividades y el reem-

plazo regular y permanente de su fuerza de trabajo. Deberán convocarse anualmente las oposiciones correspondientes a las principales carreras, mediante una Orden Ministerial del MARE, la cual determinará la realización de dichas pruebas, el número de plazas vacantes y el mes en el cual tendrán lugar, hasta 1999.

En lo que se refiere a las jubilaciones y al programa de sanidad para los funcionarios, el proyecto propone una nueva reglamentación de las prestaciones que integran la seguridad social del servidor del Estado, especialmente en cuanto a los criterios de reconocimiento de la edad de jubilación, los cuales deberán regirse por los principios generales que informan al Régimen General de la Previsión Social, a saber : a) la definición del período de carencia; b) la proporcionalidad, en cuanto al importe de la contribución por parte del trabajador, y el valor cuantitativo de la pensión de jubilación ; y, finalmente, c) el mantenimiento de jubilaciones especiales para aquellos trabajadores que desarrollen actividades arduas, insalubres y peligrosas. De este modo se pretende revisar los criterios de concesión, los importes cuantitativos y las modalidades que deberá respetar el proceso de reajuste de las pensiones.

Por lo tanto, se pretende reducir la presión actualmente existente sobre el Tesoro Nacional, en materia de retribuciones a los funcionarios que no se encuentran en activo y a los jubilados, procediendo a extinguir los privilegios aberrantes y en desacuerdo con la realidad, por lo que la misma sociedad no los acepta. Finalmente, este proyecto también propone crear modalidades de financiación adecuadas al Programa de Atención Integral a la Salud del Funcionario y de las personas que de él dependen.

4.5. Valoración del funcionario cara a los ciudadanos

Se trata de un proyecto cuya finalidad consiste en aprovechar los méritos y los talentos individuales, promocionando estrategias de «sinergia» de los grupos y de las organizaciones que constituyen la Administración Pública Federal, con el objeto de proporcionar al ciudadano brasileño una mayor calidad de los servicios prestados y más celeridad en la resolución de sus peticiones.

Se pretende : (1) crear las condiciones psicosociales necesarias para el fortalecimiento del espíritu emprendedor del servicio público, del comportamiento ético y del desempeño eficaz de las funciones; (2) potenciar la mentalidad de cumplimiento del deber por parte del funcionario y su compromiso con la prestación de servicios de más elevada calidad al ciudadano y (3) lograr que el servidor del Estado se sienta más satisfecho con su trabajo y con su calidad de vida.

Este proyecto será implantado de una forma gradual, mediante la acción participativa, de tal modo que sean los mismos

funcionarios quienes asuman su ejecución en régimen de cogestión. Se formarán equipos de movilización en cada Ministerio, además de un núcleo central de movilización, y de la preparación adecuada de un grupo de asesores internos, encargados de suministrar orientación metodológica.

4.6. Desarrollo de Recursos Humanos

La ejecución de este proyecto corresponderá a las distintas escuelas de administración pública del Estado; su objeto consiste en hacer viable la estrategia de modernización de la gestión pública, mediante la formación y la capacitación de los servidores del Estado en cuanto al desarrollo de una administración pública ágil y eficaz.

El nuevo modelo de operatividad de los distintos sectores de la formación práctica prevé las siguientes iniciativas: (1) un núcleo básico cuyo discurso esencial resume los valores que integran el nuevo paradigma de la gestión del Gobierno; (2) un sector relativo a las técnicas educativas, destinadas a apoyar la actividad pedagógica; (3) nuevos instrumentos de evaluación, a partir de la revisión de los que se utilizan para evaluar la reacción, y nuevos instrumentos, destinados a hacer posible la evaluación del proceso de formación práctica.

En este contexto, la programación de los cursos deberá destacar ciertos temas, tales como las nuevas estrategias de la gestión pública, el desarrollo del sistema de gestión y de las estrategias de recursos humanos, con el fin de introducir un modelo de administración gerencial, centrada en el público. Así mismo, también habrá que insistir en la formación adecuada a la utilización de la tecnología de la información, la cual constituirá la herramienta básica de la realización práctica de los programas de reforma del aparato del Estado.

4.7. Revisión de la Legislación de rango inferior a la Constitución

Considerando la importancia y la urgencia de este proyecto, el mismo ya fue debidamente descrito en el apartado 7.1.2. del documento.

4.8. Red del Gobierno

Es un proyecto que se destina a implantar una moderna red de comunicación de datos, con el fin de interconectar de un modo ágil y seguro la Administración Pública, permitiendo compartir convenientemente la información almacenada en los bancos de datos de los distintos organismos que integran el aparato del Estado. Igualmente prevé la creación de un servicio de

comunicaciones (basado en correos, formularios, agendas y «listados de debate», todos ellos electrónicos), con el fin de transmitir a toda la sociedad y a los mismos Órganos del Gobierno la mayor cantidad de información que sea posible, contribuyendo de este modo a una mejor transparencia y eficacia en la conducción de los asuntos del Estado.

Inicialmente será utilizada la infraestructura de comunicaciones de los datos almacenados en Brasilia (REMAV- Red Metropolitana de Alta Velocidad RENPAC - Red de Paquetes Informáticos, etc., Posteriormente, y de un modo gradual se llevará a cabo la Red del Gobierno (que llegará a abarcar todo el país).

Se dará especial énfasis :

- A la seguridad, con el fin de preservar la privacidad y la inviolabilidad de las comunicaciones;
- A la uniformización de los procedimientos, con el objeto de reducir los costos y simplificar la utilización; y
- Al modo de compartir la información, con el fin de evitar gastos inútiles.

Mientras no sea técnicamente posible la plena operatividad de esta Red, durante el año próximo se utilizarán determinados bancos de datos o paquetes informáticos a través de Internet, a la vez que se interconectarán ciertos Organismos de Brasilia con algunos servicios de comunicación electrónica. Con la implantación de redes de alta velocidad en el resto del país, la Red del Gobierno podrá extenderse por los principales centros.

4.9. Sistemas de control e información de tipo gerencial

Con el fin de dar una respuesta adecuada al problema identificado a través del diagnóstico y que consiste en la deficiencia de los sistemas de información y tratamiento de los procedimientos, surgió el proyecto de implantación de una red destinada a realizar la interconexión informatizada de los distintos organismos del Gobierno, a la vez que hará posible los sistemas actualmente existentes en la administración pública.

Estos sistemas son el STAFI, que registra los gastos efectuados por el Tesoro; el STAPE, que realiza las hojas de las nóminas y suministra los datos de los registros policiales de los funcionarios; el SIDOR, que procesa el presupuesto de inversiones y el STASG, destinado a hacer el seguimiento de los registros de los proveedores, de los precios y del catálogo de materiales y servicios. Además de estos sistemas, también estará disponible la información acerca de la organización del Gobierno y sus macroinstituciones.

La función básica de estos sistemas consiste en apoyar la ejecución, o sea, las actividades operativas de la administración pública. Sin embargo, a excepción del STAFI, no son instrumen-

tos de apoyo de la toma de decisiones, dado que no generan información de características gerenciales. El mismo STAFI, que es un sistema altamente sofisticado de control de la gestión financiera, tiene ciertas deficiencias cuando se aplica en el campo gerencial. Actualmente se están desarrollando determinadas aplicaciones, tanto en lo que se refiere al STAPE y como al STAFI, con el fin de permitir que estos sistemas constituyan un soporte de las decisiones gerenciales. Así mismo, también se estimulará el desarrollo de otros sistemas de información de características gerenciales en los ámbitos sectoriales, con el fin de ampliar el volumen de la información destinada a dar apoyo al proceso gerencial de toma de decisiones en el marco de la administración pública.

Finalmente, este proyecto prevé que el ciudadano pueda disponer de toda la información no clasificada como confidencial a través de otra red, cuyo acceso se hará a través de INTERNET.

5. Órganos estratégicos de la reforma del aparato del Estado

El éxito que tuvo la aplicación del presente Documento está directamente relacionado con el compromiso asumido por todos los Ministerios en cuanto al gran desafío que consiste la reforma del aparato del Estado.

La participación de los ministerios con competencias generalizadas en esta reforma constituye un factor fundamental. Cabe destacar el papel desempeñado por la Casa Civil, debido a su acción coordinadora, y también la labor realizada por el Ministerio de Hacienda, especialmente por la función estratégica ejercida por la Secretaría Federal de Control, la cual contribuirá ampliamente a la realización práctica de la filosofía del control a través de los resultados logrados. Asimismo, el Ministerio de Planificación también tendrá una importante misión que cumplir, particularmente en el ámbito de los presupuestos, a partir

de la adopción de un modelo basado en la fijación de objetivos, los cuales constituyen mecanismos eficaces de evaluación de resultados, con su contrapartida de una mayor flexibilización de la ejecución presupuestaria.

Finalmente, a los ministerios sectoriales corresponde desempeñar el papel de asociados, tanto en el momento de la formulación de los proyectos como durante el proceso de su realización práctica, dado que la reforma tendrá lugar en las distintas y diversificadas unidades organizativas de cada uno de los segmentos de la administración pública brasileña.

En conclusión, la propuesta sistemática de implantación del presente Plano prevé la cooperación de las entidades que se indican a continuación, con sus respectivas macroinstituciones:

- Cámara de Reforma del Estado, y su Comisión Ejecutiva, responsables de la dimensión político-estratégica, con las funciones de aprobar, evaluar y realizar el seguimiento de la Reforma.
- Consejo para la Reforma del Estado - órgano consultivo, destinado a constituir la bisagra de articulación de los programas propuestos y la sociedad civil.
- Casa Civil de la Presidencia de la República, responsable de la coordinación general de todas las actividades, no sólo de la reforma del aparato del Estado, sino también de todo el Estado.
- Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, responsable de la formulación, el planteamiento y la negociación de las actuaciones y los proyectos de reforma del aparato del Estado, a través de todas sus Secretarías.
- Ministerio de la Planificación y Presupuesto, con una responsabilidad específica, en cuanto a la reforma del aparato del Estado, de la planificación de las actividades del Estado y de una estructuración presupuestaria compatible con la administración pública de modelo gerencial.
- Ministerio de Hacienda, cuya responsabilidad en lo que afecta a la reforma del aparato del Estado consiste en el control efectivo de los gastos y la supervisión interna.

Anexo

PUESTOS DE TRABAJO DE TIPO LABORAL

	<i>Retribuciones Sector Privado</i>	<i>Retribuciones Sector Público</i>	<i>Dif. Sectores Público y Privado</i>
Mecánico de Mantenimiento	794	616	-22%
Electricista Instalador	742	635	-14%
Cerrajero	653	614	-6%
Impresor off-set	607	826	36%
Auxiliar Pagos	584	668	14%
Auxiliar Personal	577	668	16%
Auxiliar Subvenciones	554	668	21%
Ebanista	547	621	14%
Conductor	512	685	34%
Cobrador	506	674	33%
Mecanógrafo	406	695	56%
Vigilante	406	695	71%
Telefonista	397	535	35%
Portero	386	727	88%
Cocinero	366	563	54%
Recepcionista	348	727	109%
Auxiliar oficina	344	668	94%
Albañil	336	614	83%
Carpintero	313	621	98%
Ascensorista	311	727	134%
Mozo cargador/Mensajero	298	534	79%
Limpiador	290	563	94%
Botones	280	563	101%
Almacenero	278	563	103%
Ayudante e Cocina	273	563	106%
Auxiliar Servicios Generales	257	534	108%
MEDIA	437	635	45%

CARGOS DE NIVEL TÉCNICO/MEDIO

	<i>Retribuciones Sector Privado</i>	<i>Retribuciones Sector Público</i>	<i>Dif. Sectores Público y Privado</i>
Técnico de Presupuestos	1.546	1.477	1%
Técnico Electrónico	1.202	839	-30%
Programador	1.099	792	-28%
Técnico Finanzas y Control	1.059	1.413	33%
Técnico Seguridad Laboral	1.053	821	-22%
Secretaria	1.012	914	-10%
Ayudante Contabilidad	896	776	-13%
Operador informático	873	770	-12%
Delineador Técnico	841	842	0%
Auxiliar Enfermería	777	726	-7%
Ayudante Administrativo	724	768	6%
Auxiliar Contabilidad	627	776	24%
Operador Telex	421	768	82%
MEDIA	926	899	-3%

Valores actualizados Mayo 1995

Procedencia: SIAPE Y COOPERS & LYBRAND

PUESTOS NIVEL SUPERIOR

	<i>Retribuciones Sector Privado</i>	<i>Retribuciones Sector Público</i>	<i>Dif. Sectores Público y Privado</i>
Analista Presupuestos	2.799	3.441	23%
Ingeniero	2.361	1.308	-45%
Analista Finanzas y Control	2.331	3.351	44%
Gestor	2.324	3.166	36%
Contable	2.064	1.204	-42%
Analista Sistemas	2.020	1.330	-34%
Abogado	1.947	2.607	34%
Arquitecto	1.932	1.219	-37%
Analista de O & M	1.662	1.209	-27%
Auditor Interno	1.662	1.261	-24%
Analista empleos y retribuciones	1.453	1.209	-17%
Bibliotecario	1.080	1.205	12%
Analista de Crédito	1.057	1.072	1%
MEDIA	1.899	1.814	-19%

TABLAS COMPARATIVAS DE LAS RETRIBUCIONES DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO**CARGOS EJECUTIVOS**

(Comparación con altos cargos de la administración)

	<i>Retribuciones Sector Privado</i>	<i>Retribuciones Sector Público</i>	<i>Dif. Sectores Público y Privado</i>
Director Presidente	17.500	7.371	-58%
Director Informática	10.409	6.473	-38%
Director Financiero	10.222	6.473	-37%
Director Administrativo	8.336	6.473	-22%
Director Jurídico	8.025	5.931	-26%
Gerente Intendencia	4.896	5.931	21%
Gerente Jurídico	4.876	3.290	-33%
Gerente Recursos Humanos	4.557	5.931	30%
Gerente Planificación Financ./Presup.	4.274	5.931	39%
Gerente Administrativo	3.577	5.931	66%
Asesor Jurídico	3.403	3.175	-7%
MEDIA	7-080	5-736	-19%

Valores actualizados Mayo 1995

Procedencia: SIAPE Y COOPERS & LYBRAND

