

CAPÍTULO 18 OTROS PROYECTOS

Este libro no es un informe de las actividades del Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado durante el gobierno de Fernando Henrique. Ni siquiera en la parte 4, en la que presenté los principales proyectos y políticas de reforma y los resultados ya alcanzados, tuve la intención de hacer un informe, sino de presentar las bases teóricas y prácticas de los proyectos. En este capítulo presentaré en forma resumida otros proyectos y políticas importantes en curso de acción.

USO DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN

Los avances en la tecnología de la información están produciendo profundos impactos en la administración pública. La Reforma Gerencial pretende que la tecnología de la información pueda ofrecer a los dirigentes públicos más informaciones y de mejor calidad como apoyo a sus decisiones, y que contribuya al logro de una administración pública más transparente, garantizándole un carácter más democrático y orientado al ciudadano. El proceso de informatización es ya una realidad desde hace muchos años en la administración federal. La novedad de los últimos tres años está en el aumento explosivo del número de micro-computadoras y en la formación de redes internas (*intranets*) en los ministerios y unidades aisladas. El montaje de *homepages* ofreciendo una gran cantidad de información a los usuarios de los servicios constituyó

también un avance de los últimos tres años. Paralelamente, el MARE está dedicado a dos proyectos principales en esa área: la creación de la Red del Gobierno y la compatibilización de los sistemas administrativos informatizados, ya que, en todos los niveles de gobierno se intenta informatizar las rutinas establecidas y redefinir procesos y procedimientos, tomando en cuenta la plena utilización de las potencialidades abiertas por la tecnología de la información.¹⁷⁹

En este sentido, la política de informatización en el ámbito de la administración federal está dirigida a: viabilizar, a partir de los recursos tecnológicos ya disponibles, una infraestructura física y de servicios que integre e intercomunique las redes locales de los diferentes órganos y entidades, asegurando patrones mínimos de actualización y compatibilidad; concretar la convergencia y la integración de las bases de datos y sistemas de información existentes; implantar la red interna del Gobierno Federal; y utilizar la *internet* para ampliar el acceso a la información sobre políticas, proyectos y acciones de gobierno, así como sobre la tramitación de demandas dirigidas a los órganos públicos o de interés del ciudadano, tales como procesos, licitaciones, concursos, etc.

Red del gobierno (*Intranet*). La Red del Gobierno será una red interna, una *intranet*, que está ya siendo implantada en todos los órganos y entidades de la administración federal. Utiliza la base tecnológica ya instalada y agrega equipos y programas para permitir la intercomunicación en red, ofreciendo un amplio parque de servicios, tales como el correo electrónico, agendas compartidas, teleconferencias, transmisión de archivos e intercambio electrónico de datos. Los ministerios son los proveedores naturales de la Red del Gobierno, además de otras entidades de naturaleza pública o privada que se podrán conectar a ella, para ofrecer servicios de interés para el gobierno o la sociedad. Una *Guía de Referencia*, consustanciando normas técnicas, criterios y condiciones de adhesión de los proveedores, reglas de uso de los servicios, entre otros, norma las relaciones entre los agentes, los proveedores y los usuarios de la Red del Gobierno. La implantación se hará gradualmente, a medida que las unidades administrativas sean adecuadamente equipadas: por el momento, once ministerios ya están plenamente interconectados. En una etapa más avanzada, la red alcanzará las unidades de la administración federal en todo el territorio nacional, pudiendo también acceder a ella los órganos de las administraciones estatales y municipales.

Convergencia de sistemas. Establecer la convergencia de los sistemas, significa crear un conjunto de elementos referenciales que funcione como núcleo de

179. Para escribir este capítulo conté con la colaboración de Rainer Weiprecht.

vinculación de los datos e informaciones contenidos en los diferentes sistemas, permitiéndoles intercambiar información, operar de forma integrada y cruzar datos almacenados en bases distintas. El SIORG –Sistema de Informaciones Organizacionales– es el sistema administrativo que mantiene actualizada la estructura organizacional del Gobierno Federal y que desempeñará ese papel de referencia.

La administración federal cuenta con diversos sistemas que operan las rutinas administrativas básicas, comunes a todos los órganos y entidades. Las rutinas de administración de personal, presupuesto, ejecución financiera y servicios generales, entre otras, son ejecutadas por medio de esos sistemas. Desarrollados en diferentes momentos, en forma independiente y utilizando tecnologías que en el pasado dificultaban la oportunidad de compartir informaciones, estos sistemas tienen sus bases de datos vinculadas a estructuras referenciales diferentes. Así, la ejecución del presupuesto obedece a una estructura de “unidades presupuestarias”, mientras que el pago de los funcionarios toma como referencia las “unidades de pago”, que no se corresponden con aquellas responsables de la ejecución del presupuesto.¹⁸⁰

La integración de los sistemas, posibilitada por la convergencia implementada, permitirá que datos e informaciones comunes estén disponibles para todos, a partir de una única captación, o generación, para eliminar la necesidad de una recolección múltiple, reducir el volumen de medios de almacenamiento, eliminar la inconsistencia habitualmente derivada de criterios y métodos diferentes de captación y generación, eliminar gastos paralelos al desarrollo de aplicaciones afines y aumentar la productividad de los propios sistemas y de la mano de obra involucrada. De esta manera, la homologación de una compra por licitación, en el Sistema de Servicios Generales –SIASG–, por ejemplo, tendrá como paso siguiente la emisión de una orden de pago, liberando los recursos correspondientes en el Sistema de Administración Financiera –SIAFI–, sin que sea necesario reintroducir las informaciones ya contenidas en el SIASG.

180. Parte integrante del Sistema de Informaciones Organizacionales –SIORG–, el Catastro Único de Unidades Organizacionales, basado en las estructuras de los órganos y entidades, definidas en los respectivos estatutos, será el elemento referencial común que viabilizará la convergencia y la integración de estos sistemas, haciendo posible que se compartan las informaciones en ellos distribuidas. A partir del SIORG se está desarrollando la convergencia y la integración entre el Sistema de Administración Financiera –SIAFI–, el Sistema de Administración de Personal –SIAPE–, el Sistema de Servicios Generales –SIASG–, el Sistema de Programación Presupuestaria –SIDOR–, y el Sistema de Gestión de Documentos e Informaciones –SIGDI.

COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL Y TRANSPARENCIA

La Reforma Gerencial sólo es viable si sus principios son aceptados por la sociedad y por los funcionarios públicos; entre éstos, principalmente por los administradores públicos. Desde los inicios del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, fue muy marcada la preocupación por debatir el tema con la sociedad de todas las formas posibles. El vehículo fundamental para esto fueron los medios. Un debate nacional a través de los medios es, sin embargo, por definición, un proceso difícil y contradictorio. La información es siempre imperfecta. Los canales de los medios tradicionales, influenciados en sus ediciones por el juego de presiones e intereses que caracterizan a las sociedades, y principalmente por el abordaje que hacen de los temas que interesan al lector, telespectador, o radioyente, muchas veces no tienen la oportunidad de abordar detenidamente y con propiedad temas que escapen al patrón de información de consumo rápido. Los profesionales de la comunicación tienden a priorizar los temas de actualidad, y se preocupan más por una desviación, por informar un desacierto, que por difundir nuevas ideas e instituciones, como aquellas que surgen de la Reforma Gerencial. Al final, sin embargo, los medios realizaron un magnífico trabajo de información, en la medida en que reflejaron el interés y el apoyo de la sociedad por la reforma y contribuyeron a que este apoyo se consolidase, aunque manteniendo siempre una actitud crítica o por lo menos de desconfianza.¹⁸¹

Sin embargo, la información sobre la reforma no podía estar limitada a los canales de los medios establecidos. Por esto, hubo de implementarse un nuevo abordaje, en términos de comunicación institucional, en los diferentes equipos y unidades administrativas del Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado: los proyectos y actividades que involucran un contacto directo con clientes externos, tienen que incorporar en su rutina de trabajo la generación permanente de información. Especial atención recibe la necesidad de observar el perfil y la segmentación de los diversos clientes atendidos, lo que determina que el formato y el medio de difusión de información deben ser diferenciados, de conformidad con las características de cada segmento. Los resultados de ese nuevo enfoque ya pueden percibirse en diversos proyectos que contemplan la difusión de información sobre la reforma del Estado.

Información y control a través de *internet*. La *internet* es un instrumento de los medios de comunicación que se ha expandido de un modo extraordinario.

181. Para escribir este capítulo conté con la colaboración de Cláudio Sato y José Murilo Jr.

Posibilita la disponibilidad de información en formatos que presentan gran agilidad y versatilidad y, día a día, la evolución de los productos basados en esta tecnología proporciona nuevas soluciones de interacción. La utilización de *internet* viene siendo estudiada en el ámbito de la administración federal, apuntando a ofrecer al ciudadano información sobre políticas, proyectos y medidas adoptadas por el gobierno, y a mantener un canal de comunicación para recibir críticas, propuestas y brindar información de interés para el ciudadano. Además, para dar una mejor atención, la prestación de servicios inherentes a las competencias del MARE está siendo reestructurada a fin de incorporar las potencialidades propiciadas por la interacción de este protocolo de comunicación. Así, la plataforma *internet*, integrada a los proyectos de convergencia de los sistemas de la Administración Pública Federal que están siendo desarrollados permite, entre otros servicios, la divulgación en medio electrónico de las licitaciones de compras y servicios del gobierno y el seguimiento de procesos administrativos en trámite mediante el sistema de protocolo electrónico.

La concepción de *internet* como instrumento de comunicación institucional estaba ya presente en el MARE desde los primeros momentos de implantación de la cultura de la red a nivel nacional. En 1995, en los inicios del lanzamiento del *World Wide Web* (WWW), el MARE concebía ya un proyecto piloto que conjugaba los esfuerzos de algunos ministerios en el sentido de fomentar la publicación de las primeras páginas gubernamentales. Se promovieron grupos de trabajo y seminarios, y se trató de atender la demanda de capacitación de técnicos para el desarrollo del proyecto. En la actualidad, 21 ministerios y 38 entidades vinculadas cuentan con *homepages* propias. Las informaciones ofrecidas a los ciudadanos contemplan, en general, la estructura, organización y áreas de actuación de cada ministerio, la lista de los dirigentes e informaciones sobre las principales políticas, proyectos y acciones desarrollados. En muchos casos, los *sites* propician la prestación de servicios al ciudadano bajo la forma, por ejemplo, de seguimiento de procesos protocolizados o de aclaración de dudas y de recibimiento de críticas y sugerencias sobre asuntos de responsabilidad del ministerio.

En este período de análisis y desarrollo de la *internet* como herramienta de comunicación institucional, se prestó especial atención al *site* del MARE en relación a su función de mediador del flujo de entrada y salida de informaciones. Se percibió, por supuesto, que un instrumento con tal significación estratégica, no podía ser pensado como una tecnología específica de la informática concebida en las frías salas de los centros de procesamiento de datos, sino como un instrumento auxiliar en la gestión de la información supervisado de cerca por la administración superior del ministerio. Se constató que el flujo de mensajes electrónicos conteniendo demandas de usuarios, constituía una valiosa investigación centrada naturalmente en el público usuario, que informaba objetivamente (y gratuitamente)

cuáles áreas merecían mayor atención por parte de los administradores. Además de esto, la propia estadística de consultas a las diferentes áreas y secciones del *site* proporcionaba números concretos sobre los asuntos de mayor interés. Informes con esos datos pasaron a constituir verdaderos mapas estratégicos de cómo atender bien al cliente del MARE.

Proyectos específicos, tomando como ejemplo los lineamientos de las adaptaciones de los sistemas de información gubernamentales de cara al año 2000, pasaron a ser monitoreados en foros virtuales localizados en el *site* del MARE. Todo esto sin descuidar las informaciones sobre la Reforma Gerencial, que cuenta con el seguimiento de los proyectos prioritarios a nivel de formulación teórica e implantación, y que pone a disposición datos actualizados sobre la situación actual así como las últimas acciones emprendidas. De esta forma, el *site* conjuga el aspecto de información interactiva, como herramienta de trabajo para la administración pública y como instrumento que fomenta la transparencia y permite el control de las acciones del MARE por parte de la sociedad civil.

Boletín estadístico de personal. Cuando se inició el gobierno, el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado no disponía de estadística alguna sobre costos y número de personal. Como hasta entonces la atención se centraba casi exclusivamente en los aspectos legales de la administración de personal, información de esa naturaleza era prescindible. En el nuevo gobierno, esta situación sufrió un cambio radical. Fue creado el *Boletín Estadístico de Personal*, de carácter mensual, publicado desde mayo de 1996, que es hoy un instrumento consolidado que sirve de apoyo al proceso decisorio y de base para los estudios sobre administración pública realizados por los investigadores y el público en general. Se encuentra disponible también en *internet*, en la sección de publicaciones del *site* del MARE.

LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA: EL CONSEJO DE LA REFORMA DEL ESTADO

La integración y la asociación entre el Estado y la sociedad puede ser realizada en los niveles más variados: desde los consejos de padres y maestros de primaria en las escuelas hasta los consejos de alto nivel que asesoran directamente al presidente y sus ministros. Éste es el caso del Consejo de la Reforma del Estado, creado por el presidente Fernando Henrique Cardoso a finales de 1995, para asesorarlo en asuntos de reforma del Estado. La inspiración para la creación del consejo provino de una experiencia japonesa en los inicios de los años ochenta,

en el gobierno de Nakasone, cuando fue creado un consejo de este tipo que desempeñó, en ese entonces, un papel importante en la reforma del Estado japonés.¹⁸² Constituido por doce personalidades destacadas de la sociedad, sin vinculación directa con el gobierno, le correspondió al Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado dirigirlo, garantizándole los medios materiales y técnicos para su funcionamiento.

El Consejo de la Reforma del Estado se reunió regularmente una vez al mes, alternando su sede en Brasilia, Río de Janeiro y São Paulo. Su estrategia, definida desde la primera reunión, fue la de limitarse a asuntos importantes y concretos que pudiesen ser traducidos en recomendaciones objetivas. En este sentido, y apelando a la asesoría de las mayores autoridades nacionales sobre los temas abordados, el Consejo tuvo como agenda el problema de la autonomía de los órganos reguladores, la reforma del Poder Judicial, la reforma de la policía, los fondos de pensiones de las empresas estatales, la desregulación de los registros de las empresas, la reforma tributaria y los problemas éticos relativos a los conflictos de intereses, entre otros. Sobre estos temas se realizaron seminarios, audiencias públicas, y se hicieron recomendaciones. Se produjo también un documento que sintetizaba su visión sobre la reforma del Estado en curso.

LA RECUPERACIÓN DE LA ENAP

En el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la ENAP –Escuela Nacional de Administración Pública–, sufrió una profunda modificación, transformándose en el principal centro del debate sobre la Reforma Gerencial de la administración pública, además de retomar su función de centro de entrenamiento y de educación continua. Desde el inicio del gobierno, cuando el *Plano Diretor* definió la orientación general a seguir, los dirigentes de la institución se dieron cuenta que podían desempeñar un papel estratégico en la reforma, en la medida en que las nuevas ideas fuesen estudiadas y debatidas en los cursos, en los seminarios y en las publicaciones. Y así fue.¹⁸³

Originalmente la ENAP fue un centro de entrenamiento, creado en 1980 con el nombre de FUNCEP –Fundación Centro de Formación del Funcionario Público–. En la segunda mitad de los años ochenta, cuando el retroceso burocrático se

182. Ver al respecto Crozier (1988).

183. Para escribir esta sección conté con la colaboración de Regina Silvia Pacheco.

apoderó del país, se decidió cambiar su nombre para que pudiese seguir las orientaciones de la ENA francesa. Su principal objetivo sería ahora la formación de Gerentes y la realización de cursos intermedios para la promoción en la carrera gerencial. De esta manera, la formación continua fue prácticamente dejada de lado. La institución continuaba ofreciendo cursos, pero sólo a pedido, para un número pequeño de alumnos. Por otra parte, como sólo hubo un único concurso para gerentes en 1988, la escuela tuvo sus funciones disminuidas hasta 1994. De manera accesoria, la ENAP tenía como función la de promover investigaciones y debates sobre la administración pública, pero su trabajo se veía seriamente perjudicado debido a la inexistencia de una orientación general a seguir.

La situación cambió completamente en los últimos tres años. El curso de formación de gerentes fue retomado. El Ministerio de Planeamiento pasó a utilizar a la institución para cursos de formación de los Analistas de Presupuesto. Los cursos de educación continua, apoyados por el FAT –Fondo de Amparo al Trabajador– se multiplicaron. En 1995, se ofrecieron 14 cursos regulares, con 141 cupos, alcanzando a 1964 funcionarios; en 1997 fueron entrenados directamente por la ENAP 19.349 funcionarios, mediante una oferta de 40 cursos con 745 cupos, y 16 cursos con 242 cupos en instituciones fuera de Brasilia. La ampliación de la oferta de cupos fue posible gracias a la concertación de asociaciones con entidades congéneres con altos niveles de exigencia, permitiendo que los programas de entrenamiento fuesen ofrecidos a los funcionarios en otros tres estados y con menores costos.

En el área de la investigación, la ENAP dirigió sus esfuerzos hacia la contratación de estudios de interés para la reforma del aparato del Estado y dio continuidad a los programas de apoyo a la investigación en administración pública, junto al CAPES y a la ANPAD. Además de esto, promovió la reorganización de su línea de publicaciones, las que pasaron a constituirse en la mejor fuente de información existente en el Brasil, para comprender los nuevos rumbos de la administración pública. La *Revista do Serviço Público* sufrió una gran transformación y pasó a ser publicada trimestralmente a partir de 1998, con un contenido mucho mejor. Se inició la publicación de los Textos para Discussao (21 números publicados) y se retomó la publicación de los Cuadernos ENAP (5 números publicados desde 1995).

A partir de su planificación estratégica, la ENAP decidió transformarse en organización social, considerando la naturaleza de sus actividades y las posibilidades de desarrollo institucional que podían ser explotadas con la adopción del nuevo modelo definido en el ámbito de la Reforma Gerencial del Estado brasileño.

CONTROL GERENCIAL DE COSTOS

Una Reforma Gerencial es imposible sin que haya un sistema de contabilidad que informe con sencillez y claridad sobre los costos de cada departamento, y por ende, de qué suma de dinero es responsable cada administrador público. El otorgamiento de mayor autonomía a los administradores y la focalización de los mecanismos de control sobre los resultados presupone que a los gerentes se les suministren las informaciones que permitan calificar el proceso de decisión.¹⁸⁴

El Gobierno Federal cuenta con un sofisticado sistema de contabilidad financiera, el SIAFI del Ministerio de Hacienda, que no está sin embargo, orientado a la definición de los costos de cada departamento. Lo mismo ocurre con el SIDOR del Ministerio de Planeamiento y Presupuesto. Frente a esto, se resolvió, en colaboración con el Ministerio de Hacienda y sus Secretarías de Control Interno y con el Tesoro Nacional, desarrollar un sistema de contabilidad gerencial, que se denominó Programa de Seguimiento Gerencial de los Gastos y Evaluación Institucional –PAGG–. La contabilidad gerencial, instituida por decreto del 9 de julio de 1997, efectúa la contabilidad de los gastos realizados en la administración pública por unidad administrativa, mediante la emisión periódica de informes que son dados a conocer a cada dirigente.

El sistema de contabilidad gerencial organiza, en un formato gerencial, un conjunto de datos ya disponibles en el ámbito de los sistemas de administración financiera y de personal de la administración federal, ordenándolos por organismo, entidad o unidad administrativa. Además, permite identificar los costos que hasta entonces permanecían ocultos para los dirigentes. Los gastos de personal, por ser ejecutados en forma centralizada, no podían ser utilizados por los dirigentes como información gerencial. Los funcionarios cedidos a un determinado organismo, continuaban pesando, en términos de costo, en el organismo de origen. Con el sistema de contabilidad gerencial, los dirigentes públicos pasaron a disponer de información objetiva sobre los costos generados por el personal en ejercicio en sus unidades administrativas.

Se trata de un instrumento de control de costos basado en el acceso a la información, en tiempo oportuno, para los gerentes que pudieron entonces responsabilizarse en forma efectiva de una mejor aplicación de los recursos públicos bajo su responsabilidad. El objetivo, a mediano y largo plazo, es proporcionar análisis de costo-beneficio que estimulen una mejor asignación de los recursos públicos que se reflejen en los procesos de planeamiento y presupuesto del Gobierno Federal.

184. Para escribir esta sección y la siguiente conté con la colaboración de Pedro Farías.

DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL

Es imposible una administración racional de personal si no se dispone de una noción razonablemente clara sobre la fuerza de trabajo y su distribución, necesaria en cada organismo para que su misión pueda ser cumplida. El Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado realizó un amplio inventario de la distribución de los cargos de la administración federal directa, autárquica y fundacional, para determinar el número de funcionarios necesarios en cada organismo y entidad. El resultado de ese trabajo fue la identificación de carencias y excesos de funcionarios en las diferentes unidades, proporcionando elementos importantes para las iniciativas de reclutamiento, redistribución y capacitación de funcionarios, instrumentos de la política de recursos humanos. Las distorsiones constatadas pueden ser confirmadas por el análisis de la Tabla 18.1, que atestigua el enorme peso de los funcionarios con atribuciones relativas a las actividades de soporte administrativo, técnico y operacional, en relación con la fuerza de trabajo total del Gobierno Federal.

Tabla 18.1: Distribución de los Funcionarios Federales por Atribuciones
Situación para febrero/ 98

Naturaleza de las Atribuciones	Nº Funcionarios	% Funcionarios
Soporte Administrativo	120.147	23,40
Asistencia a la Salud	108.940	21,24
Soporte Técnico-Operacional	103.084	20,10
Investigación, Educación y Cultura	102.385	19,97
Recaudación Tributaria	16.721	3,26
Policía y Seguridad Pública	15.366	3,00
Ingeniería y Tráfico Aéreo	12.301	2,40
Administración y Contabilidad	11.113	2,17
Informática y Comunicación Social	6.283	1,23
Fiscalización e Inspección Federal	5.986	1,17
Sistema de Gestión y Diplomacia	5.356	1,04
Asistencia Jurídica	3.886	0,76
Otros	1.236	0,24
Total	512.804	100,00

Fuente: SIAPE

Clasificación: SRE

Como orientación general adoptada en los estudios sobre la distribución, se consideró la necesidad de reubicar a los funcionarios preferiblemente en las "áreas-fin" en sus organismos y de elevar el nivel de calificación de los recursos humanos. Además, se pudieron identificar innumerables distorsiones, gracias al cruce de informaciones entre organismos y entidades con perfiles similares. De esta manera, el estimado de la distribución necesaria tuvo en cuenta los siguientes parámetros: limitar la proporción de funcionarios ubicados en "áreas-medio"; elevar la proporción de funcionarios con un nivel de escolaridad superior; y racionalizar el número de cargos en las áreas de administración de personal, servicios generales y contabilidad, reduciendo los excesos, atendiendo a las características de organización y de trabajo de cada organismo.

Es importante destacar que en el gobierno de Fernando Henrique se está realizando una significativa reducción del cuadro de funcionarios y un cambio de perfil de esa fuerza de trabajo. El cambio de perfil es tributario de la política de recursos humanos que privilegia los concursos para las carreras de Estado, de nivel superior, mientras se procura tercerizar las actividades operacionales. Debido principalmente a esta política, el número total de funcionarios se reduce en 70.000 desde principios de 1995, correspondiendo al 12% de los 587 mil funcionarios existentes para esa fecha. Coincidentemente, en los Estados Unidos, el gobierno de Clinton divulgó ampliamente la reducción porcentual de cerca de 11,6% del número de funcionarios, obtenida durante su primer mandato. Aquí como allá, esa reducción se obtuvo básicamente mediante la no provisión de vacantes producidas por jubilaciones y renuncias voluntarias incentivadas o no.

El trabajo desarrollado representa un esfuerzo inédito en el ámbito de la administración federal, con el objetivo de propiciar la planificación global de los recursos humanos para el Estado. Evidentemente, los alcances de la distribución deberán ser ajustados después de profundizar las discusiones con los organismos y las entidades, momento en que será tomado en cuenta el posible impacto en los procesos de trabajo, de medidas tales como: la descentralización de recursos y competencias hacia otras esferas de gobierno, las asociaciones con otros agentes públicos o privados, la tercerización de actividades y la modernización de la base tecnológica además de los parámetros procedentes de la experiencia internacional.

RACIONALIZACIÓN DE LAS UNIDADES DESCENTRALIZADAS

Las unidades locales de la administración federal en los estados, en muchos casos organizadas bajo la forma de delegaciones de los Ministerios, serán reestructuradas con el propósito de racionalizar los gastos, evitando duplicaciones costosas de

actividades y posibilitando la modernización de las rutinas y actividades para mejorar los servicios. Se trata del Programa de Racionalización de las Unidades Descentralizadas del Gobierno Federal, instituido por decreto en junio de 1997. El desempeño de estas unidades involucra aproximadamente a 150 mil funcionarios federales que trabajan fuera de Brasilia. Los Ministerios de Hacienda, de Agricultura, de Educación y Deporte, de Comunicaciones, de Minas y Energía, de Trabajo y de Salud, poseen servicios que exigen la presencia de unidades en casi todo el territorio nacional. Además de éstos, los Ministerios de Cultura, de Relaciones Exteriores, de Planeamiento y Presupuesto y de Transporte, también actúan en diversos estados.

Analizando este cuadro, incluso con verificaciones *in loco* en diversos estados, el gobierno opta por la unificación de las actividades de soporte administrativo en una única delegación, subordinada al Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado. Las delegaciones de los ministerios se mantienen ejecutando sólo sus actividades-fin. Son actividades que comprenden, entre otras, la administración de los recursos humanos, patrimonio, transportes, presupuesto, ejecución financiera, licitaciones y contratos, indagaciones, manutención inmobiliaria y de vehículos, limpieza, vigilancia y protocolo. Las actividades de esta naturaleza poseen rutinas y procedimientos comunes a los diversos ministerios y pueden ser ejecutadas en forma unificada con una mayor economía de recursos. Además de esto, la unificación propicia una mayor eficiencia, porque redundante en ganancias de escala y permite una mayor especialización del personal responsable de cada rutina.

CALIDAD Y REESTRUCTURACIÓN EN EL MARE

Aunque en lo primordial la Reforma Gerencial tiene un carácter institucional, tiene también una dimensión cultural, que fue expresada principalmente en el debate nacional sobre la enmienda constitucional, y una dimensión de gestión que fue tratada por el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado en el Programa de Reestructuración y Calidad de los Ministerios. En este plano, sin embargo, le corresponde al MARE no sólo fijar las orientaciones y brindar asesoría a otros ministerios, sino principalmente poner en orden su propia casa. En este sentido, el programa interno de reestructuración y calidad, conducido por la Secretaría Ejecutiva, recibió un énfasis especial. El objetivo consistió en dotar al MARE de una credibilidad de la que jamás había gozado antes en la *Esplanada de los Ministerios*. A través de los años, el ministerio fue cambiando de nombre y de posición en el organigrama gubernamental, pero nunca dejó de ser el heredero del antiguo DASP.

DESBUROCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El programa de desburocratización y desregulación apunta a la simplificación y sistematización del aparato de leyes y normas que afectan la gestión en la administración federal. Tiene como propósito, en particular, enfrentar los problemas derivados de la lentitud en el proceso de decisión, del vaciamiento de la autonomía y de la responsabilidad de los dirigentes y de las dificultades –e incluso conflictos– producidos por la existencia de contradicciones y ambigüedades interpretativas en el conjunto normativo que rige la administración federal.

Se instituyó en el MARE un grupo de trabajo para la coordinación de las actividades que se están desarrollando. Se otorgó prioridad al análisis del conjunto de normas de las áreas de recursos humanos y de servicios generales, en relación a las cuales el MARE tiene atribuciones normativas, abarcando toda la administración federal. La desburocratización en esas áreas deberá producir un significativo impacto sobre el día a día de los dirigentes y de los propios funcionarios. La agilización de procedimientos, la sustitución del énfasis en el control sobre los procedimientos por el control sobre los resultados y la consolidación y sistematización del conjunto normativo que afecta a la gestión de recursos humanos y de compras, servicios y materiales, deberán traer aparejados resultados positivos sobre la gestión en toda la administración federal. Aunque dirigidos hacia procesos y rutinas internos de la administración federal, los trabajos en curso deberán traducirse en la mejora de los servicios ofrecidos al ciudadano, en la motivación del funcionario y en la atribución de mayor responsabilidad y autonomía de decisión a los dirigentes.

Los primeros resultados ya alcanzados en este programa comprenden la ampliación de la autonomía de los dirigentes de los órganos y entidades para producir reglamentos propios para la adquisición y utilización de materiales y servicios. De esta manera, fueron revocadas normas que disponían de forma innecesariamente minuciosa y rigurosa, sobre la adquisición de diarios y publicaciones periódicas, utilización de equipos de telefonía celular y de uniformes para uso en servicio. El MARE promovió también la ampliación de la autonomía de los organismos para la elaboración de sus propuestas de régimen interno, que ya no tienen que obedecer más a modelos estandarizados. Estos modelos, definidos en un manual para la elaboración y análisis de estructuras, inhibían la proposición de organigramas más innovadores y quitaban a los dirigentes la libertad para proponer soluciones con base en sus necesidades reales y peculiaridades institucionales.

EMPRÉSTITO DEL BID

Un hecho importante para la implantación de la Reforma Gerencial fue el empréstito conseguido por parte del Banco Interamericano de Desarrollo –BID– en abril de 1998, después de dos años de negociaciones. Esta institución, a través de su presidente Enrique Iglesias, dio a la reforma brasileña un apoyo decidido desde el momento en que fue propuesta. El BID financió un gran seminario sobre la reforma gerencial en 1996,¹⁸⁵ prestó un amplio apoyo a los trabajos realizados por mí en el CLAD –Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo–,¹⁸⁶ y finalmente, concedió un préstamo importante para consolidar la Reforma Gerencial en el Brasil. El préstamo, que hace viable el “Programa de Modernización del Poder Ejecutivo Federal”, sigue rigurosamente los principios del *Plano Diretor* y obedece a la lógica de los “proyectos prioritarios” del MARE, mediante los cuales el ministerio controló y coordinó sus trabajos de reforma en estos años.

El programa tiene un costo total de US\$ 114 millones, siendo la mitad (US\$57 millones) financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo y la otra mitad, por el Gobierno Federal. El período estimado para su ejecución es de tres años, previéndose una segunda fase, de US\$ 66 millones, aún a ser aprobada, que extendería el programa en dos años más. El destinatario del préstamo es la Unión y la ejecución del programa estará a cargo del MARE, que tendrá la responsabilidad de coordinar las actividades previstas, tanto en el ámbito del ministerio como en los organismos externos participantes del programa.

Los objetivos del Programa de Modernización del Poder Ejecutivo Federal son los objetivos de la Reforma Gerencial. Como resultado del programa se espera alcanzar: el aumento de la eficiencia; la reducción de costos y el mejor control de resultados de sus organismos y entidades; la mejor gestión y desarrollo de los recursos humanos; el perfeccionamiento de los sistemas de información y de los recursos tecnológicos; y una comunicación más fluida entre el gobierno y la sociedad, apuntando a consolidar y reorientar, si es necesario, el proceso de reforma del sector público.

Para alcanzar los objetivos señalados, el programa está siendo implantado a través de cuatro subprogramas estrechamente articulados: Reforma Institucional; Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos; Gestión y Tecnología de la Información; y Atención al Ciudadano.

185. Los trabajos presentados en este seminario fueron reunidos en el libro de Bresser Pereira y Spink, orgs. (1998), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*.

186. Fui presidente, entre 1995 y 1997, del CLAD. En este período, con la ayuda del pequeño y competente equipo técnico de este organismo internacional con sede en Caracas, su misión fue reformulada, de modo de hacerla más compatible con sus posibilidades. Por otra parte, con el apoyo inicial del BID, el CLAD pasó a realizar anualmente un gran congreso de administración pública, que dio una nueva dimensión a la institución.