

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL BRASIL

(Comunicación al Tema III)

SUMARIO: La reforma administrativa en el Brasil.—Síntesis del estudio del General Juárez Távora.—Aspectos fundamentales del proyecto primitivo del Gobierno.—Consideraciones básicas de la Comisión Interpartita.—Estructura del poder ejecutivo en el proyecto definitivo de Gobierno.—Puntos comunes a los estudios realizados.—Principales puntos de divergencia.—Límites del proyecto de reforma.—Número de Ministerios.—Órgano de planificación y coordinación.—Concentración del conjunto de los funcionarios federales del Distrito federal.—Problemas de funcionamiento.—Clasificación de los cargos.—Privilegios de la función pública.—Los salarios elevados de la P. D. F.—Las causas del fenómeno y su repercusión en la Administración federal. Régimen anacrónico de participación en los Impuestos fiscales.—Medidas puestas en práctica hasta aquí.—Prioridad de los problemas del personal.—Primacía de los valores morales.

Cuando fui presionado para pronunciar una charla sobre la «racionalización administrativa del Brasil», confieso que me sentí, de momento, abrumado por la responsabilidad y la amplitud del tema, al mismo tiempo que confuso por la honorífica generosidad de la elección de mi modesto nombre, para abordar una cuestión que había sido objeto de eminentes estudios en los medios administrativos, en el Parlamento y en la prensa.

Una circunstancia, sin embargo, me tranquilizó, y fué ella que existía ya como base de comentarios tres estudios serios sobre el asunto: el plan del General Juárez Távora, el proyecto del Gobierno y la opinión de la Comisión Interpartita. No me tocó, por suerte, la terrible responsabilidad de un esquema de conjunto inicial; por otra parte, sería vano esperar la exposición en una sola charla de un proyecto que reemplazase a aquel ya en discusión. Me correspondería, por tanto —y esto me tranquilizó todavía más— comentar solamente trabajos ya presentados, confrontados en sus aspectos principales, identificar las concordancias y las divergencias, suscitar de manera general problemas, probablemente no puestos en claro todavía, en los debates sobre el asunto.

Esto es lo que yo intentaré hacer, exponiendo en todo, como de costumbre, los aspectos más francos y sinceros del testimonio de mi experiencia, estudios y trabajo.

Trataré de seguir la siguiente orientación general: síntesis sucesiva de los trabajos del General Juárez Távora, del Gobierno y de la Comisión

Interpatita; identificación de los principales puntos de contacto entre ellos; hacer resaltar las divergencias más acentuadas; opinión del conferenciante sobre ellos; aclarar algunos problemas correlativos y, finalmente, consideraciones que me parecen muy oportunas sobre el aspecto decisivo de cualquier intento de reforma: el elemento humano.

Por eso no puedo hacer abstracción de un estudio de nuestra organización administrativa y de una referencia detallada a los principios de Administración, cuestiones tratadas con mano maestra por el Profesor Sá Filho, en una reciente conferencia.

Es evidente, por otra parte, que no podré entrar en los detalles de la estructura y del funcionamiento, tarea que no tiene lugar en el cuadro de una charla que preferiría considerar como un «comentario-testimonio».

SINTESIS DEL ESTUDIO DEL GENERAL JUAREZ TAVORA

Los puntos fundamentales del estudio del General Juárez Távora son:

- I. Creación de órganos permanentes de planificación, coordinación y control.
- II. Reagrupamiento apropiado de todos los servicios que se encaminen a un mismo fin, en un solo órgano de ejecución (homogeneidad).
- III. Delegación de atribuciones y descentralización administrativa.
- IV. Transferencia progresiva de las actividades del Estado al dominio privado.

Como medidas consecuentes, el autor aconseja:

1.^a Agenciar un órgano de alta administración, directamente subordinado al Presidente de la República, que comprenda: información, planificación, asistencia jurídica, coordinación y control administrativos y supervisión de la movilización nacional. Este órgano tendría por objeto informar y ayudar al Presidente en sus tareas de gobierno, al lado de órganos consultivos ya existentes (Consejo de Seguridad Nacional y Consejo Nacional de Economía).

2.^a Crear, al lado del C. S. N. y del C. N. E., un tercer órgano —el Consejo Nacional del Bienestar Social— encargado del examen de las cuestiones referentes a la justicia, salud, educación, asistencia y previsión social.

3.^a Reducir lo más posible el número de ministerios, a fin de limitar razonablemente el número de agentes cuya actividad deba ser coordinada y controlada directamente por el Presidente de la República.

4.^a Subordinar a los Ministerios u Organos que dependan de ellos todos los demás servicios administrativos, cualesquiera que sean sus categorías y funciones (Autarquías, Consejos, Institutos, Comisiones, etc.), de cuya coordinación y control debe ser liberado el Presidente de la República.

En el estudio del General Juárez Távora, todo el complejo de la actividad gubernamental se descompone en cinco sectores, que corresponderían a cada uno de los Ministerios propuestos: Relaciones Exteriores, Relaciones Interiores, Defensa Nacional, Coordinación Económica y Bienestar Social.

Los Ministerios estarían integrados a su vez por Secretariados de Estado —órganos menos complejos, de ejecución político-administrativa—. Los Secretariados de Estado se subdividirán en Departamentos Nacionales, y éstos en Divisiones o Servicios.

De otra parte, cada Ministro de Estado estaría asistido por un Secretariado General integrado, como el de la Presidencia de la República, en órganos auxiliares de información, coordinación y control administrativo, control del personal y del material, ayuda jurídica y preparación de la movilización nacional.

La síntesis anterior da una idea de las líneas generales, del estudio, el cual lleva el sello de la competencia, de la gran abundancia de experiencia, del espíritu público y de la autoridad moral de su autor, estudio al cual conviene añadir —para una visión de conjunto—, la orientación para «establecer una rigurosa definición de las atribuciones y responsabilidades funcionales, desde los escalones más altos de la función pública hasta los iniciales, con el fin de evitar la superposición de cargos y, sobre todo, la dilución de responsabilidades».

El estudio señala todavía, como complemento, otras medidas de gran importancia, comprendidas entre ellas las que conciernen a la organización racional de los cuadros de la función pública.

ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL PROYECTO PRIMITIVO DEL GOBIERNO

Veamos ahora las bases directrices del proyecto de reforma administrativa presentado por el Gobierno. La Exposición de Motivos que la introduce hace resaltar:

«La dirección del Poder Ejecutivo es, seguramente, el punto más sensible al progresivo anquilosamiento de los músculos del Estado. Es el gran estuario donde desemboca la masa incontrolable del papeleo comenzada en todos los niveles de la Administración. El punto hacia donde convergen todas las llamadas, demandas, reclamaciones y sugerencias de los que piensan, con más o menos exactitud, que «solamente hablando con el Presidente pueden obtener un examen adecuado de sus propuestas».

Es por lo que, como se explica con mayor detalle en esta Exposición, el proyecto de reforma, a la luz de estas experiencias, atribuye una gran importancia al perfeccionamiento de la dirección suprema de los asuntos públicos y de los métodos a través de los cuales se ejerce la autoridad administrativa del Presidente de la República.»

A la pregunta «qué reformar», el documento responde: «la estructura el funcionamiento, los hombres». En cuanto a la estructura, el objetivo esencial del Proyecto es «asegurar una distribución más armoniosa de las actividades del Estado, agrupándolas por semejanza de sus objetivos, reduciendo a un número razonable los contactos directos del Presidente de la República, simplificando el campo de acción de cada Ministerio y asegurando una coordinación de todas las unidades del sistema».

«El principio dominante de la nueva distribución administrativa entre los 16 Ministerios —continúa la Exposición de Motivos— ha sido la de la semejanza de objetivos, agrupando en un mismo Ministerio los departamentos y servicios cuyas actividades están más estrechamente ligadas entre sí.»

Y añade más adelante: «A fin de corregir las carencias naturales de una organización cualquiera, de estructura, el proyecto establece dos sistemas de coordinación: uno directo, a través de las Comisiones interministeriales, y por otro indirecto, a través de la coordinación general de los problemas del trabajo de los diferentes Ministerios, realizada por el nuevo Consejo de Planificación y Coordinación. Se espera de este modo evitar los conflictos o los paralelismos de actividad, que son la fuente de tantos choques y de ineficacia en el funcionamiento de la Administración.»

En lo que concierne al funcionamiento, la Exposición de Motivos dice que la simplificación es una de las preocupaciones principales de la reforma.

Es preciso revisar, a este respecto, los tópicos siguientes del documento en estudio:

«Para simplificar y aligerar el trabajo de los Ministerios y de sus Gabinetes, reduciendo la rutina administrativa que actualmente les absorbe y les envuelve casi por completo, el proyecto descentraliza radicalmente la administración presupuestaria en cada Ministerio.»

Dicho de otro modo, el sentido de la reforma es éste: Retirar al Presidente de la República y a los órganos centrales de control todo aquello que pueda ser transferido, sin peligro para la eficacia gubernamental, al seno de los Ministerios. Y en los Ministerios, atribuir a los directores de las administraciones de los servicios todo aquello que pueda ser retirado a los Ministros sin grandes daños para el funcionamiento de la administración ministerial.

Todo el mundo sabe que la base de la administración federal, su elemento fundamental, es el Ministerio. Sin embargo, la evolución administrativa de los últimos treinta años ha contribuido más a encadenar a los Ministros a un sistema rígido de control y normas arbitrarias que a concederles los instrumentos indispensables de acción.

El proyecto tiende también a la simplificación del procedimiento de registro en el Tribunal de Cuentas, pasando a la competencia de los Ministerios el movimiento de todos los créditos presupuestarios.

Inmediatamente después, recomienda :

a) Supresión del sistema actual de la redistribución de los créditos por la Dirección de Gastos Públicos, del Ministerio de Finanzas.

b) Restablecimiento de las Tesorerías Ministeriales y Delegaciones del Tribunal de Cuentas adjunto a los Ministerios civiles.

c) Adopción de presupuestos analíticos por distribución de dotaciones presupuestarias, consignadas en la misma ley.

El esquema de la reforma, siguiendo todavía su justificación, pretende corregir dos inconvenientes : la excesiva discriminación de la ley presupuestaria y la ausencia de programas de trabajo, claros, objetivos y armoniosos. Para el primero establece el presupuesto analítico, extendiendo a los Ministerios civiles el régimen que existe ya en los Ministerios militares. Para el segundo inaugura un mecanismo de elaboración de planes y de coordinación de la ejecución de programas de trabajo, destinados a operar una profunda transformación en el funcionamiento del servicio público federal.

Entre las proposiciones de reforma, ha sido redactada igualmente la ley «la atribución a los Ministerios de una gran responsabilidad y autoridad».

Cuestiones que actualmente son de la competencia del Presidente de la República pasarán a ser de incumbencia de los Ministros, y se prevé que se adoptará idéntica medida en el sistema ministerial, con relación a los Directores de Departamento.

La Exposición de Motivos anticipa incluso las líneas generales de funcionamiento del Consejo de Planificación y Coordinación y considera, además, que la reforma «presupone la utilización en gran escala del procedimiento de elaboración presupuestaria, como instrumento para la preparación, discusión y análisis de los planes individuales de cada Administración pública y, en su conjunto, de los planes de acción ministeriales».

En conclusión, la Exposición de Motivos explica y afirma, entre otras cosas, lo siguiente : «La intención de los autores del proyecto ha sido no incluir en la Ley más que las líneas generales de la nueva estructura administrativa; los detalles para cada sector constituyen una gran tarea que habrá de realizarse de un modo gradual y permanente.»

Conforme al proyecto sometido por el Gobierno a examen de la Comisión Interpartita, la estructura administrativa del Poder ejecutivo estará constituida por los órganos siguientes, directamente subordinados al Presidente de la República :

- I. Secretariado de la Presidencia de la República.
- II. Consejo de Planificación y Coordinación.
- III. Consejo de Seguridad Nacional.
- IV. Consejo Nacional de Economía.
- V. Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.
- VI. Departamento Administrativo del Servicio Público.
- VII. Ministerio de Aeronáutica.

- VIII. Ministerio de Agricultura y de Formación.
- IX. Ministerio de Comunicaciones.
- X. Ministerio de Educación y de Cultura.
- XI. Ministerio de Finanzas.
- XII. Ministerio de la Guerra.
- XIII. Ministerio de Industria y Comercio.
- XIV. Ministerio del Interior.
- XV. Ministerio de Justicia, Seguridad y Cuestiones Políticas.
- XVI. Ministerio de Marina.
- XVII. Ministerio de Minas y Energía
- XVIII. Ministerio de Previsión Social.
- XIX. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- XX. Ministerio de Salud Pública.
- XXI. Ministerio de Trabajo.
- XXII. Ministerio de Transportes.

CONSIDERACIONES BASICAS DE LA COMISION INTERPARTITA

La Comisión Interpartita, al considerar el proyecto, expone, entre otros, los siguientes puntos de vista principales :

1.º El Consejo de Planificación y Coordinación no debe ser creado, en virtud de las razones que transcribo : «La planificación y la coordinación, como funciones de un órgano propio, no pueden tener un carácter general. Un órgano especial coordinador y planificador de todo, que abrazase todos los dominios administrativos, sería una complicación injustificable. Un órgano especial de planificación y coordinación no deberá dejar de limitarse a los asuntos de naturaleza económica. Pero la planificación y coordinación, en el dominio económico, podrán ser realizadas más ventajosamente por el órgano especializado ya existente, que es el Consejo Nacional de Economía.»

2.º El hecho de asimilar la dirección del Servicio de Asistencia Religiosa y de la Escuela Superior de Guerra al Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, se opone al principio según el cual las unidades administrativas no inherentes a la dirección del Gobierno, deben estar integradas en los Ministerios. El carácter general de estos servicios no impide el que sean integrados en la estructura de uno de los Ministerios encargados de las cuestiones de defensa nacional.

3.º La División de Edificios Públicos no debe incluirse en la estructura del D. A. S. P.

4.º La organización del Consejo Nacional de Economía debe modificarse, a fin de que, sin perder su función consultiva normal, pueda desempeñar el papel de órgano de planificación y de coordinación en el campo económico. Para desempeñar este papel, la Comisión considera que la

novedad admisible sería que «cuando se reúna para el ejercicio de esta atribución, sea presidido por el Presidente de la República, y pasen a formar parte de él los Ministros de Estado encargados de las cuestiones económicas».

5.º En la constitución del esquema de los Ministerios, interesa no perder de vista las observaciones siguientes :

1.ª Se pueden dar diversas soluciones convenientes a la cuestión de la constitución del esquema de los Ministerios.

2.ª El objetivo de un sistema administrativo más descentralizado no podrá ser conseguido por la creación de nuevos Ministerios.

3.ª Lo importante, en cuanto al esquema de los Ministerios, no será la creación de tres o seis, sino la estructura adecuada de cada uno de los Ministerios que componen este esquema.

4.ª En el sistema presidencial de Gobierno, según los términos de nuestro Derecho constitucional y nuestras costumbres gubernamentales, no será conveniente elevar el número de los Ministerios muy por encima de la composición actual.

6.º El esquema de los Ministerios debe comprender trece unidades, a saber :

I. Ministerios de Cuestiones Políticas.

1. Ministerio de Justicia y de Asuntos Interiores
2. Ministerio de Relaciones Exteriores.

II. Ministerios de Cuestiones Militares.

3. Ministerio de la Guerra.
4. Ministerio de Marina.
5. Ministerio de Aeronáutica.

III. Ministerios de Cuestiones Económicas.

6. Ministerio de Finanzas.
7. Ministerio de Agricultura.
8. Ministerio de Minas.
9. Ministerio de Industria y Comercio.
10. Ministerio de Comunicaciones.

IV. Ministerios de Cuestiones Sociales.

11. Ministerio de Educación.
12. Ministerio de Trabajo.
13. Ministerio de Servicios Sociales.

7.º La Comisión ha hecho igualmente consideraciones sobre la estructura de cada Ministerio, cuestión no prevista en los comentarios de esta charla.

8.º El funcionamiento de la Administración Federal debe ser de manera general, objeto de leyes especiales. Otros procedimientos, además de los previstos, podrán ser definidos en la preparación del proyecto definitivo o cuando éste se discuta en las dos Cámaras del Congreso Nacional.

9.º La Comisión acepta las medidas siguientes, propuestas en el proyecto, relativas a los siguientes extremos:

- a) Simplificación del procedimiento de pagos;
- b) Registro, distribución y redistribución de créditos;
- c) Expedición de órdenes de pago;
- d) Régimen de Restos a pagar;
- e) Deliberación sobre la apertura de crédito;
- f) Régimen de anticipos;
- g) Representación de la Unión en las Sociedades Mixtas.

10.º La Comisión acepta, con reservas, restricciones o ligeras alteraciones de forma, las medidas previstas en el proyecto y relativas a los puntos siguientes:

- a) Descentralización de la ejecución presupuestaria;
- b) Registro de actas administrativas;
- c) Competencia pública y administrativa;
- d) Supernumerarios especializados;
- e) Configuración de los cuadros de personal;
- f) Descentralización de las atribuciones administrativas.

11.º La materia referente a la discriminación presupuestaria tendrá un lugar más adecuado en el proyecto que debe ser redactado en la Cámara de Diputados sobre el procedimiento de elaboración presupuestaria.

12.º Las innovaciones del proyecto (artículos 56 y 57) que prevén las hipótesis de ejecución del contrato independientemente del registro por el Tribunal de Cuentas, no deben ser aceptadas, por violar la Constitución.

13.º La Comisión emite también, entre otras, consideraciones finales en el sentido de que:

a) Sea consignada en el proyecto una disposición recomendando que el Poder ejecutivo proceda a la reorganización de las unidades administrativas mediante la fusión, la supresión o la recomposición de las administraciones que las forman.

b) Se creen solamente, para hacer efectiva la reforma, los cargos necesarios y los de naturaleza técnica realmente indispensables.

c) Sea reorganizada provisionalmente la estructura de los cuadros de personal hasta que se proceda a la reorganización definitiva de la estructura prevista en el estatuto.

d) Sea incluída en el proyecto una autorización al Poder ejecutivo para promover un acuerdo con la Prefectura del Distrito federal, a fin de

realizar la transferencia a ésta de los servicios de Bomberos, Alumbrado, Gas, y de aquellos que están unidos al Departamento Federal de Seguridad Pública.

Es posible que alguna cosa importante haya escapado al esfuerzo de síntesis de los aspectos fundamentales de los estudios y proyectos señalados.

Todos, por otra parte, son conocidos, y he procedido a esta síntesis solamente por una cuestión de método y de apreciación común y sistemática de la materia.

Por otra parte, el hecho de que el proyecto que el Gobierno acaba de enviar al Congreso no haya sido todavía divulgado oficialmente de una manera integral, hasta el momento en que yo redacto este trabajo, no me permite identificar, en la proposición definitiva y de manera detallada, la adopción de las sugerencias presentadas por la Comisión Interpartita.

Por lo que se me dió a conocer de la cuestión, sé, sin embargo, que las principales conclusiones de esta Comisión fueron, de una manera general, aceptadas e incorporadas en el proyecto enviado al Congreso Nacional.

ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO EN EL PROYECTO DEFINITIVO DE GOBIERNO

Para la constitución del sistema administrativo federal, el proyecto definitivo prevé los órganos siguientes :

I. ORGANOS INTEGRANTES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA :

1. *Servicios de la Presidencia de la República, distribuidos así:*

- a) Gabinete militar.
- b) Gabinete civil.

2. *Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.*

3. *Departamento Administrativo del Servicio Público.*

II. ORGANOS AUXILIARES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA :

4. *Consejo de Seguridad Nacional.*

5. *Consejo Nacional de Economía.*

III. MINISTERIOS :

Ministerios de cuestiones políticas :

6. *Ministerio de Justicia y de Asuntos Interiores.*

7. *Ministerio de Relaciones Exteriores.*

Ministerios de cuestiones militares :

8. *Ministerio de la Guerra.*
9. *Ministerio de Aeronáutica.*
10. *Ministerio de Marina.*

Ministerios de cuestiones económicas :

11. *Ministerio de Finanzas.*
12. *Ministerio de Agricultura.*
13. *Ministerio de Industria y Comercio.*
14. *Ministerio de Minas y Energía.*
15. *Ministerio de Comunicaciones.*

Ministerios de cuestiones sociales :

16. *Ministerio de Educación y Cultura.*
17. *Ministerio de Trabajo.*
18. *Ministerio de la Salud.*
19. *Ministerio de Servicios Sociales.*

PUNTOS COMUNES A LOS ESTUDIOS REALIZADOS

Un examen somero de las líneas generales del estudio de Juárez Távora, del proyecto del Gobierno y de la opinión de la Comisión Interpartita permite señalar, «a grosso modo», los puntos comunes siguientes, que implican una concordancia de opiniones, en un grado más o menos elevado.

1.º Distribución, entre los Ministerios, de todas las unidades administrativas no inherentes a la dirección del Gobierno.

2.º Descentralización de las atribuciones administrativas del Presidente de la República hacia los Ministros de Estado, y de éstos hacia los Directores de Departamento y Jefes de Servicio.

3.º Atribución consiguiente, a los Ministros de Estado, Directores y Jefes, de una mayor autoridad y responsabilidad. En este sentido, son de notar las medidas que el General Juárez Távora sugiere para la descentralización del mecanismo administrativo (admisión y movimiento de personal) y las que el proyecto primitivo de reforma define en sus artículos 76 a 79.

4.º Simplificación de los procedimientos de trabajo, que todos reconocen lentos y llenos de impedimentos burocráticos. Con este fin, además de las previsiones adoptadas en el proyecto y aquellas a las que ya me he referido, son de notar las sugerencias contenidas en el trabajo del General Juárez Távora (págs. 27 y 28) y referentes a la reducción de la marcha de los procedimientos.

5.º Necesidad de planificación y coordinación, como actividades indispensables al esfuerzo del Gobierno, en todos los sectores administrativos.

6.º Finalmente, es muy expresivo el que la Comisión Interpartita, aunque proponga trece Ministerios, los haya clasificado en cuatro categorías de «cuestiones» (políticas, militares, económicas, sociales), las cuales, como se ve, corresponden al esquema del General Juárez Távora, con la única diferencia de que en este esquema las cuestiones políticas están dobladas en «Política internacional» y «Política federativa interna».

PRINCIPALES PUNTOS DE DIVERGENCIA

Hay, sin embargo, divergencias acentuadas entre los trabajos citados en relación a algunos puntos principales, y son aquéllos los que me parecen merecer un análisis, puesto que no sería aconsejable, a esta altura de los debates, el suscitar discusiones sobre lo que ha merecido una concurrencia general.

Aclaremos rápidamente tales divergencias, cuya discusión podrá aportar, en encaminamiento hacia la solución final, una contribución más positiva.

1.º En opinión de la Comisión Interpartita, la reforma debía presentar, incluso inicialmente, una mayor profundidad. El trabajo, dice la Comisión, se ha limitado a simples transposiciones de servicios existentes: «los conjuntos de servicios que deben constituir los nuevos Ministerios están formados; los servicios que están actualmente subordinados directamente a la Presidencia de la República son distribuidos al Ministerio adecuado. Los servicios que se consideran mal encuadrados, son transferidos de un Ministerio a otro.»

2.º En cuanto al número de Ministerios —mayor o menor concentración—, el esquema de Juárez Távora ha previsto cinco; el proyecto del gobierno, dieciséis; la opinión de la Comisión Interpartita, trece, y el proyecto definitivo enviado al Congreso, catorce, teniendo en cuenta la reciente creación del Ministerio de Salud.

3.º Con relación a los órganos de planificación y coordinación, el plan de Juárez Távora preconiza, integrando la Secretaría General de la Presidencia de la República, un Departamento de Investigación y Planificación Administrativas *novauté* por algunos elementos de la actual D. A. S. P., «paz, no solamente de proporcionar una base y dar cuerpo a las ideas personales del Presidente, sino también de sugerirle, de manera permanente, nuevos procedimientos de administración, o el perfeccionamiento de los existentes, y un Departamento de Coordinación y Control Administrativo, «órgano nuevo encargado de acompañar, en nombre del Presidente, la marcha de la ejecución del Plan del Gobierno y de sugerirle, cuando sea el caso, las medidas necesarias para que tal ejecución progrese de manera armoniosa y eficaz en los diversos Ministerios encargados de ella».

El proyecto primitivo del Gobierno creaba, en su artículo 4.º, un Consejo de Planificación de las actividades del Gobierno federal en el campo económico y social, en armonía con los objetivos del desarrollo general del país, y principalmente :

a) Coordinación de las actividades de los diversos sectores de la Administración federal;

b) Aprobación de planes y programas de desarrollo económico y de mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Este órgano estaría constituido por un Consejo plenario (presidido por el Presidente de la República y compuesto por todos los Ministerios de Estado y dirigentes de los órganos directamente subordinados al Presidente de la República) y de una Secretaría General a organizar.

En cuanto al Consejo, la Exposición de Motivos explica lo que la ha justificado :

«Corresponderá también a este órgano el formular los objetivos generales y específicos de la actividad gubernamental, como órgano supremo de planificación y establecimiento del programa de actividades gubernamentales. Su trabajo inicial será establecer, bajo la forma de planes trienales, quinquenales o decenales, las directrices que orientarán la actividad del Estado brasileño en el curso de los próximos años. El Consejo trazará, entre estas directrices, los objetos específicos que deberá adoptar y los fines bien definidos que deba alcanzar cada sector particular de la Administración federal, fines y objetivos que serán expresados en términos numéricos y absolutos o en porcentajes sobre las cifras conocidas del pasado.»

Vemos ya que, según la idea de la Comisión Interpartita, un órgano de esta naturaleza «no podrá dejar de limitarse a las materias de naturaleza económica», y «la planificación y coordinación en el campo económico podrán ser ventajosamente realizadas por el Consejo Nacional de Economía».

La Comisión citada sugiere, por consiguiente, que el Consejo Nacional de Economía tenga su organización modificada de manera que, además de su función consultiva normal, pueda desempeñar el papel de órgano de planificación en el campo económico.

Tenemos, pues, tres soluciones distintas para satisfacer a una necesidad reconocida por todos : la de la constitución de un órgano de planificación y coordinación.

LIMITES DEL PROYECTO DE REFORMA

Así, después de haber recordado brevemente las líneas generales de divergencia entre los estudios realizados, es oportuno dar una opinión.

Desde luego, en cuanto a los límites de la reforma, es irrecusable que las modificaciones de la Comisión Interpartita se apoyan sobre base respetable.

De hecho, un intento de esta clase no se debería reducir, en lo que concierne a las estructuras ministeriales, a simples transposiciones de servicios existentes. Sin embargo, es preciso reconocerle una contingencia de soluciones e imperativos —entre ellos, el de tiempo— que condicionaron el proyecto base de los estudios.

Un trabajo liberado de tales contingencias y que no se contente con las transposiciones, exigiría, evidentemente, un largo y perfecto estudio previo que identifique la verdadera línea definidora de la división del trabajo, en primer lugar, en el cuadro de la dirección directa del Ejecutivo, y en segundo lugar, en el cuadro de la actividad ministerial.

El proyecto de una nueva estructura ha partido, así, de la validez de la situación de hecho que sabemos todos que no corresponde a la realidad de los imperativos gubernamentales y de las necesidades del funcionamiento de la máquina administrativa.

Como muy bien hace resaltar el profesor Sá Filho, los numerosos servicios han sido creados entre nosotros «para ocuparse de necesidades que remian, sin preocuparse de adaptarlos a una organización existente, ni comprobar si interfieren con otros en funcionamiento»; en la crítica de la Comisión Interpartita participa también, en otros términos, el profesor

Filho, en su importante conferencia sobre la «Organización administrativa brasileña». Se hará notar, sin embargo, que los autores del proyecto, conforme a lo que figura en la respectiva justificación, han manifestado la intención «de incluir en la ley las líneas fundamentales de la nueva estructura administrativa; los detalles, en cada sector, constituyen una larga tarea a realizar gradualmente y de modo permanente».

El documento citado afirma también que «el proyecto es apenas una gestión y un documento de trabajo para facilitar las actividades de la Comisión Interpartita que va a examinar el problema de la reforma administrativa».

Además de esto, al adoptar la sugestión de la Comisión, el proyecto definitivo establece una disposición autorizando al Poder ejecutivo y facilitando los actos necesarios para la ejecución de la ley, para promover la fusión, el desdoblamiento, la supresión, la creación, la transferencia, la organización y la reorganización de los Ministerios y órganos integrados auxiliares de la Presidencia de la República, respetando los límites de las dotaciones presupuestarias.

NUMERO DE MINISTERIOS

Por lo que respecta al aspecto fundamental del número de Ministerios, existe la convicción de que el punto de vista del General Juárez Tavara es el que mejor se adapta —cuando se considera el problema desde la posición rígida de los imperativos de la técnica, y sin tener en cuenta otros

factores, inevitablemente presentes en un intento de este orden. Debo decir el por qué de mi modesta opinión.

El eminente Profesor SÁ FILHO, con su reconocida autoridad moral e intelectual para analizar la cuestión, ha afirmado recientemente que «el asunto del número de Ministerios no se manifestaba la necesidad de una amplificación, sino la de distribuir mejor y agrupar entre estos Ministerios los servicios públicos existentes».

El citado maestro considera, con mucha oportunidad, que en el régimen parlamentario los Ministros son más numerosos, «lo que se explica por la necesidad de la constitución del Gobierno de Gabinete, extraído del Parlamento, y que refleja el pensamiento multiforme de éste», mientras que en el régimen presidencial «el Ejecutivo personal significa un gobierno más fuerte, que debe distribuir en número más reducido de Ministros las tareas gubernamentales y administrativas».

Yo estoy, sin embargo, con los que consideran que el número de Ministerios debería no solamente ser mantenido, sino incluso reducido.

El argumento oportuno del profesor SÁ FILHO es solamente el primer entre un conjunto de otros que conducen a una tal convicción.

Es verdad que el asunto admite controversias, sobre todo si lo consideramos teniendo en cuenta la experiencia de otros pueblos.

En este orden de consideraciones, sin embargo, al lado de experiencias que parecen reforzar la tesis del número grande, es preciso hacer resaltar igualmente hechos que acreditan el punto de vista contrario —el de la fusión—. Ejemplo: ahora, incluso, nos llega de los Estados Unidos la noticia de que allí se ha efectuado la integración en un solo Ministerio de los servicios de Educación, Salud y Bienestar.

Además es preciso situar la cuestión desde el punto de vista de la experiencia y de las realidades brasileñas, y éste me parece ser el punto de vista decisivo en virtud de razones que serán examinadas más adelante.

De una manera general, debemos considerar, inmediatamente, un principio de organización: el llamado extensión del control y según el cual la acción del jefe no puede alcanzar más que a un número limitado de servicios.

Es cierto además, que los estudios, desde FAYOL, no llegan a un acuerdo en cuanto al número exacto, o incluso aproximado, de estos servicios, si bien todos admiten que hay un límite para éste, puesto que la capacidad de dirigir personas no puede pasar de un número determinado.

Este principio, según URWICK, encuentra, en el terreno psicológico, una correspondencia, la de la «extensión de la atención».

He enunciado, sin embargo, el principio simplemente a título de ilustración, puesto que, como se ha señalado, no hay concordancia en cuanto a su aplicación específica. Algunos consideran que, en el terreno gubernamental, se puede fijar un límite entre diez y doce. Tal fué, por ejemplo, la conclusión, en 1919, de la Comisión del mecanismo gubernamental británico, suscrita por GRAHAM WALLAS.

Ya el gran maestro FAYOL, que fijó las líneas generales definitivas de la teoría administrativa, decía que un jefe, responsable de una gran empresa, no debía tener más de cinco o seis servicios, opinión de la cual participaba León Blum cuando afirmaba que era aconsejable para Francia un primer ministro con un Gabinete técnico, según el modelo del Gabinete británico de Guerra, compuesto entonces por cinco miembros.

Dejemos, pues, el principio para examinar desde más cerca el problema en nuestro medio.

Si analizamos uno a uno los cinco elementos clásicos de Fayol que definen perfectamente los componentes de la Administración —planificación, organización, autoridad, coordinación y control—, creo que no será difícil concluir que de todos, el que se destaca más y profundiza en el problema, entre nosotros, es el de la coordinación.

Su notoria deficiencia y, en muchos casos, incluso su ausencia, es el actor responsable de la divergencia de esfuerzos, de la superposición, paralelismo o dispersión de las actividades, de la ignorancia recíproca, de la formación cada vez más intensiva y definida, de núcleos aislados que juzgan que la razón de ser de la propia existencia de la máquina administrativa reside en ellos.

Pero el aumento de Ministerios no será, evidentemente, el medio hábil para afrontar el problema. Por el contrario, la tendencia será, posiblemente, en el sentido de su agravación, sobre todo si consideramos que la medida, dadas las conclusiones de la Comisión Interpartita, aceptadas por el Gobierno, va a coexistir con la supresión de un órgano propio, previsto en el proyecto primitivo de planificación y coordinación.

La realidad brasileña es ésta: Coordinación deficiente todo a lo largo de la escala jerárquica. comenzando por el escalón supremo, la dirección del Poder ejecutivo. Una particularidad que no puede escapar al observador de la acción del Poder ejecutivo en nuestro medio es la de la ausencia de reuniones ministeriales como instrumento de coordinación. Ellas representan, de una parte, episodios esporádicos para tomar, en consideración, en algunas ocasiones, problemas emergentes, mientras que debían constituir un sistema habitual para que el jefe del Gobierno pueda coordinar la oportunidad del examen y del debate de los problemas, con la acción gubernamental; y de otra parte, para que los Ministros reconozcan mejor las dificultades recíprocas, las cuestiones que requieran la unión de esfuerzos y, en resumen, para que puedan ejercer la responsabilidad de cooperación en su sentido horizontal.

Es evidente que las reuniones periódicas no constituyen el único instrumento de coordinación. Pero representan, sin duda, su principal instrumento, lo que permite los resultados más directos y más sensibles.

Si es verdad que, como dice el profesor SÁ FILHO, el régimen presidencial concentra en las manos del Presidente la mayor parte del Poder, es verdad también que los problemas contemporáneos, por su complejidad y

extensión, exigen que la dirección sea cada vez de menos actuación personal y cada vez de más coordinación de esfuerzos.

Pero si tal ha sido nuestra experiencia con diez Ministerios, no es necesario creer que va a ser mejor, a este respecto, con catorce, al exigir una actividad de coordinación muy superior por parte del Presidente.

Todos aquellos que han participado ya en reuniones de auxiliares gubernamentales en el terreno federal, del Estado o local, saben que el éxito de la coordinación varía en razón inversa del número de sus componentes, admitida ciertamente, la invariabilidad de los otros factores...

Con un número inferior de Ministros, los problemas llegarían al Presidente «filtrados», de modo natural, por el esfuerzo de coordinación ejercido en el cuadro ministerial, y, en consecuencia, mejor planteados en sus formas generales.

Todo reside, naturalmete, en el hecho de que el primer estadio de la aplicación del principio de la división del trabajo —el que determina el número de Ministerios— se instruye según la observación del principio de homogeneidad, en el sentido de que cada Ministerio comprende, realmente, cuestiones que reúnen el denominador común de objetivos semejantes.

Y sobre este punto, precisamente, es interesante acentuar la concordancia, casi absoluta, ya señalada, entre la clasificación del Plan Juárez Távora y las categorías genéricas de «cuestiones» propuestas por la Comisión Interpartita y adoptadas finalmente por el Gobierno en el proyecto dirigido al Congreso con el reciente Mensaje presidencial.

Esto significa, por lo tanto, que no hay divergencias sobre el «punto de partida» hacia una mejor concentración. Las «cuestiones» definidas por la Comisión y suscritas por el Gobierno sugieren que cada una de ellas sea remitida a una coordinación propia, anterior a la coordinación del Presidente.

En el régimen presidencial, en el cual el Jefe del Gobierno vea acrecentarse sus responsabilidades de «leader», se necesitan instrumentos que hagan más flexible y más efectivo su ejercicio, de tal manera que pueda concentrar su pensamiento y sus preocupaciones sobre los problemas capitales, y esto, evidentemente, se habrá hecho posible mucho más por la disminución que por el incremento de sus servicios necesarios y más importantes. Es cierto que el proyecto en curso transfiere, de la Presidencia de la República a los Ministerios, algunos Consejos y Comisiones, lo que, evidentemente, no es suficiente.

No tengo, por ende, ninguna duda al manifestar la convicción, por los motivos expuestos y por otros más cuya enumeración sería prolija, de que el Plan Juárez Távora, a este respecto, ha trazado la orientación mejor adaptada y que la Comisión Interpartita podría tenerlo como base en las «cuestiones» que ha identificado, siguiendo un camino semejante si no idéntico.

Es preciso recordar, a este respecto, una circunstancia ya anteriormente

señalada: la de que la experiencia norteamericana, tan invocada entre nosotros, ha mostrado la reunión en un solo Departamento (Ministerio) de las cuestiones relativas a la Salud, Educación y Bienestar Social.

ORGANO DE PLANIFICACION Y COORDINACION

Pero el gran número de Ministerios sería todavía un mal menor si no coexistiese, como coexistió finalmente en el proyecto definitivo del Gobierno, con la supresión de un órgano propuesto inicialmente: el Consejo de Planificación y de Coordinación.

Al disponer de un órgano de esta naturaleza, el Presidente, incluso con número más extenso de servicios ministeriales, podría ver más atenuados en gran parte los obstáculos a su esfuerzo de coordinación, y podría delegar algunos de sus aspectos al órgano citado.

Sin esto, pero con un número limitado de servicios ministeriales, podría también delegar ciertos aspectos de su gestión a sus auxiliares directos —los Ministros—, y, con la ayuda sistemática de reuniones ministeriales, ver atenuados estos obstáculos.

Pero con un número elevado de ministros y, simultáneamente, sin la presencia de un órgano propio de coordinación, es fácil de ver que el problema tenderá únicamente a agravarse.

Esto, en cuanto a la coordinación. En cuanto a la planificación, los problemas consiguientes no serán menores.

Tengo la convicción de que un análisis más riguroso de nuestras facultades gubernamentales señalarían a la deficiencia de planificación como única responsable de aquéllas, y en un orden de importancia inmediatamente inferior, la carencia o la ausencia casi total de coordinación.

Me refiero a la planificación en gran escala, aquella que exige un plan director de gran alcance, dividido en planes anuales correspondientes a los diversos ejercicios financieros, y cuyo funcionamiento debe ser regulado por un órgano propio, para poder obtener así la coexistencia de las cuatro características señaladas por Fayol: unidad, continuidad, ductilidad y precisión. Nosotros no hemos introducido todavía, en nuestra experiencia gubernamental, en todos sus niveles, la planificación como actividad sistemática. El plan llamado Plan SALTE (Salud, Alimentación, Transportes y Educación) ha representado una loable tentativa, pero que, como todos sabemos, no ha obtenido un gran éxito, porque, entre otras razones, ha carecido de un órgano adecuado en sus fases de elaboración y de ejecución y también porque esta primera fase no se ha inspirado, como debería, en una colaboración más directa de los Ministerios.

Es preciso destacar, al llegar aquí, como observación de carácter general, que la elaboración de un plan director de gran alcance e incluso de los planes parciales correspondientes, no debe proceder exclusivamente de arriba abajo, ni tampoco en el sentido inverso. En otros términos: el

plan no debe representar la ejecución de directrices trazadas exclusivamente desde arriba, sin el apoyo de los elementos suministrados por los diversos escalones, ni caracterizarse por la simple yuxtaposición de los planes presentados por aquéllos. Conocemos, a este respecto, la tesis de DIMOCK: la planificación es un proceso en dos sentidos: de la base al vértice, y viceversa. Es indispensable el seguirlo en los dos sentidos. Por eso mismo, DIMOCK afirma que el órgano de planificación debe ser el más importante en las unidades gubernamentales superiores. Y añade: «antes de nada, se impone la coordinación». La planificación de los recursos naturales, de los controles sociales y de los métodos administrativos tiene ya lugar, en numerosos puntos, dentro del Gobierno federal. Pero se hace necesario un pequeño grupo de planificación, afecto al Presidente, que proyecte y coordine el control del orden industrial y el funcionamiento del gobierno.

En líneas generales, la planificación, para seguir la orientación señalada, deberá recorrer, «mutatis mutandis», las etapas que he transcrito del trabajo presentado, en enero de 1945, por una Comisión designada por la D. A. S. P. para examinar diversas cuestiones preliminares relativas a la administración de los Territorios Federales, Comisión que he tenido el honor de presidir. Se preveía en este trabajo la existencia, dentro de cada Territorio, de una Comisión de Planificación y Control, constituida por un órgano deliberador y por una Secretaría Ejecutiva. La elaboración del plan director debería seguir las fases siguientes:

- 1.ª fase: Elaboración por el órgano de planificación de directrices fundamentales y su presentación a las administraciones territoriales.
- 2.ª fase: Recogida y estudio, por el órgano de planificación, del material de información. Elaboración, por las Administraciones territoriales, de sus propuestas iniciales, y envío de ellas al órgano de planificación.
- 3.ª fase: Estudio, por el órgano de planificación, de las propuestas iniciales de las Administraciones. Elaboración, por el órgano de planificación, de un esbozo del plan director.
- 4.ª fase: Devolución, a las Administraciones, de sus proposiciones iniciales, criticadas y rectificadas de acuerdo con el esbozo del plan director.
- 5.ª fase: Elaboración, por las Administraciones, de sus propuestas definitivas, de acuerdo con el esbozo del plan director, y su envío al órgano de planificación.
- 6.ª fase: Estudio, por el órgano de planificación, de las propuestas definitivas de las Administraciones.
- 7.ª fase: Elaboración del plan director.

Pero volvamos al punto de vista de la Comisión Interpartita adoptado

hora por el proyecto enviado al Congreso, con la supresión del Consejo de Planificación y Coordinación, previsto en el proyecto primitivo.

Se han visto ya, por una parte, las razones que han conducido a la propuesta de creación de este órgano, y, por otra parte, las que han determinado su supresión.

Estas últimas no parecen inspiradas en buenos motivos, y por ello no son convincentes. En efecto, la Comisión pretende que un órgano de la naturaleza del propuesto no podrá dejar de limitarse a las materias de naturaleza económica, pero de lo que se trata no es de planificar solamente las actividades citadas, sino más bien la totalidad de las que integran el conjunto de la misión gubernamental.

Además de la planificación económica, y refiriéndose especialmente a la producción nacional de la riqueza, tenemos la planificación física, que estudia la conservación, el desarrollo o la restauración de los recursos naturales; y la planificación social, que tiene por objeto el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Todo ello sin contar con la planificación de fines militares.

En otras palabras: la propia clasificación de las actividades gubernamentales propuesta por la Comisión bajo la evidente inspiración del esquema Juárez Távora y finalmente adoptada en el proyecto definitivo del Gobierno, representa un argumento contrario al que ella misma busca, puesto que, al lado de las «cuestiones» económicas, se encuentran igualmente las cuestiones «políticas», «sociales» y «militares».

El Consejo Nacional de Economía —órgano de carácter eminentemente consultivo— no parece indicado para las funciones de planificación del conjunto de las actividades gubernamentales, o incluso, de modo más restringido, de la planificación y coordinación en el campo económico, aunque sometido a las adaptaciones sugeridas por la Comisión.

La sugestión propuesta tiene el riesgo de arrastrar a una «complicación injustificable», puesto que en un Consejo creado y organizado para el ejercicio de funciones consultivas se añadirían funciones de planificación y de control. Consejo «que debe ser presidido, en el ejercicio de estas últimas funciones, por el Jefe del Gobierno, en presencia de los Ministros de Estado encargados de las cuestiones económicas». De ninguna manera, pues, una adaptación tal supliría la existencia de un órgano que conduce sistemáticamente tantas atribuciones complejas.

No dudo, pues, en exteriorizar también la impresión de que la propuesta de creación del Consejo de Planificación y Coordinación ha sido —al mismo tiempo que una idea sujeta naturalmente a modificaciones en sus detalles— uno de los puntos más elevados del proyecto primitivo del Gobierno y que su supresión ha representado, en consecuencia, uno de los golpes, probablemente el mayor, del brillante estudio presentado por la Comisión Interpartita.

No me queda tiempo para proceder a una comprobación que sería necesariamente larga, entre los puntos de vista del General Juárez Távora y

los del proyecto primitivo del Gobierno, en lo que se refiere a la constitución de este órgano. Me inclino, sin embargo, por la solución que prevé en un mismo órgano actividades deliberadoras y técnicas, participando los Ministros de Estado directamente en las primeras. No será, probablemente, la solución más ortodoxa, pero sí la que mejor se adapta a nuestra realidad y la que permite mejor el comienzo de la adopción, entre nosotros, de la planificación como actividad sistemática de gobierno. Claro está que esta solución está indicada si se supone la adopción de esta otra: la de un número limitado de Ministerios.

CONCENTRACION DEL CONJUNTO DE LOS FUNCIONARIOS FEDERALES DEL DISTRITO FEDERAL

Al margen de los problemas de reforma administrativa, y como uno de los aspectos más importantes, si bien no debidamente aclarado en los debates celebrados hasta aquí, deseo poner de relieve la necesidad de una presencia más efectiva de la máquina administrativa federal en todo el territorio del País.

Ahora que se preconiza, con razón, el imperativo de centralizar la orientación, es también oportuno recomendar una mayor atención en la descentralización de la ejecución.

La realidad es que la acción gubernamental no ha adquirido todavía una extensión suficiente, sino que, por el contrario, se concentra exageradamente en los grandes centros, principalmente en la capital de la República, donde aquélla salta a la vista de cualquier observador.

Si fuese necesario apoyar esta observación, bastaría referirse a un hecho suficientemente elocuente: la expresiva concentración de los funcionarios públicos federales en la zona del Distrito Federal.

Tengo a mano datos recogidos en 1949 y proporcionados por la D. A. S. P. A pesar del tiempo transcurrido y del hecho de que no se extienden a todas las categorías de servidores, no creo que los índices de porcentaje hayan sufrido alteraciones sensibles, dado que el crecimiento cuantitativo de la población de los empleados no debe estar muy separada de las proporciones que se señalarán a continuación.

En esta época, más de la mitad (hacia el 55 por 100) de los funcionarios públicos federales se encontraba en la ciudad de Río de Janeiro. Este porcentaje sería todavía mayor, si considerásemos, en este contingente, a los funcionarios empleados en los alrededores de Río de Janeiro (Niteroi, Universidad Rural del km. 47) y en las grandes capitales (Sao Paulo, Bello Horizonte, Recife, Porto Alegre, Salvador, principalmente).

Entre todos los Ministerios, únicamente dos, el de Comunicaciones y el de Finanzas, acusaban un mayor porcentaje de funcionarios con sede fuera de la capital federal. Los restantes, incluidos en ellos los que, por su naturaleza, debieran presentar una gran «interiorización», como los de

Agricultura y Educación y Salud, tenían sus funcionarios en sensible mayoría asentados en el Distrito Federal; no menos del 76,5 por 100 del segundo, 63,3 por 100 del primero. Se podría decir que se trata únicamente de una concentración burocrática (e incluso esto tampoco se justifica), y que los funcionarios técnicos están ya en gran mayoría distribuidos por el territorio federal. Aun incluso esto no corresponde, desgraciadamente, a la realidad.

Tenemos como ejemplo la carrera de Agrónomo, cuyas atribuciones son evidentemente de las que típicamente no debían ejercerse de un modo acentuado en los grandes centros. Pues bien, en la fecha citada, casi el 30 por 100 de los Agrónomos federales (comprendidos en ellos los especializados) ejercían en la ciudad de Río de Janeiro. Si incluimos a los instalados en el Estado de Río (en gran parte, en Niteroi y en el Km. 47), tendremos un índice que se eleva casi al 40 por 100. Y la inclusión de los que residen en las capitales de los Estados, dejaría ciertamente un margen todavía menor para aquellos que ejercen su función en las zonas rurales. Más aún: el número de los que residen en Río (sin referirnos a sus alrededores) es prácticamente igual al número de los que viven en todo el Norte y Nordeste del país (Amazonas, Pará, Marañón, Piauí, Ceará, Río Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Bahía) y en los Estados de Paraná, Santa Catalina, Espírito-Santo, Mato Grosso y Goias. Un hecho expresivo, que merece ser señalado, es que nuestra Universidad Rural se encuentra, prácticamente, en los suburbios de Río de Janeiro.

Todo esto hace presumir que la raíz etimológica de agricultura no tenga el sentido de «cultivo de la tierra», sino más bien del «cultivo del asfalto...».

Si consideramos que, incluso entre los funcionarios federativos destinados en el interior del país, una gran parte tiene por misión el recaudar impuestos o controlar el cumplimiento de las leyes federales, y no el desempeñar efectivamente sus servicios, veremos inmediatamente crecer por sí misma la impresionante evidencia de los datos anteriores.

Mientras que los datos que he encontrado, relativos a los Estados Unidos, si bien necesitan el ser actualizados, acusan el modesto porcentaje de un 11,3 por 100 de funcionarios instalados en el distrito federal de Columbia. Entre los funcionarios del Departamento de Agricultura, poco más del 20 por 100 se encuentran localizados en la capital.

Es cierto que la redistribución de la administración pública no resolvería, por sí misma, el problema —que depende también de otras causas—, si bien medidas en este sentido no son sólo posibles, sino que incluso están francamente indicadas, teniendo en cuenta, especialmente, los futuros reajustes en los empleos.

El problema exige soluciones de mayor profundidad, comenzando por el de la «interiorización» de la capital federal, condición preliminar para el éxito, en mi modesta opinión, no ya de la propia reforma administrativa, sino también del conjunto de grandes empresas nacionales.

Es ésta una cuestión que ha sido ciertamente abordada de manera magistral por uno de los mejores y más autorizados defensores de la idea, el eminente doctor TELXEIRA DE FREITAS, nombre que pronuncio con el respeto y la admiración debidas a uno de los valores morales e intelectuales más notables de nuestra vida jurídica. Por otra parte, se trata de un viejo imperativo constitucional al que la ley ordinaria ha tenido cuidado ya de dar un principio de ejecución, el cual esperamos que será conducido a buen término lo más rápidamente posible, con espíritu público y valor, junto con una indispensable firmeza y honradez de intenciones, a fin de que se realice, finalmente, la solución geopolítica aplicable a los grandes intereses de la Nación.

Mi convicción, en este sentido, se ha hecho todavía más firme después de más de un año y medio de experiencia en la administración local —como Secretario General de la Administración de la Municipalidad—, y cuando me he dado cuenta de que no solamente el interés general del Brasil, sino el propio interés de la tierra carioca, exigen la mutación de la capital. Por una parte, los grandes problemas locales ven su solución dificultada porque se enredan en la trama de poderosas influencias, y por otra parte, el Gobierno de la República tiene que ocuparse inevitablemente de las dificultades municipales que, aunque sencillas, se transforman repentinamente en verdaderos problemas o «casos» tradicionales.

PROBLEMAS DE FUNCIONAMIENTO

Veamos ahora la cuestión relativa al funcionamiento de la máquina administrativa, cuestión que no podemos abordar más que desde un punto de vista elevado, dado el carácter de estos comentarios.

Este problema es, en algunos aspectos, el más importante de todos, si bien dependiente de las soluciones dadas a los dos: el de la estructura y el del personal. De un modo general, opino que la racionalización funcional debe ser intentada simultáneamente con la racionalización de estructura, porque es difícil proceder a una perfecta aplicación del principio de la división del trabajo —primer mandamiento de la organización— sin que se atente al funcionamiento de los sectores en los cuales se integra.

A través de la racionalización funcional, es preciso que la clientela del servicio público «sente» (1) realmente los efectos de una reforma. En «les guichets» (1) de las Administraciones es preciso que el pueblo, al comprobar que sus intereses experimentan un avance más rápido y equitativo, juzga sobre la excelencia de toda medida de racionalización.

Y este problema es, preciso es reconocerlo, el gran y permanente desafío a todas las tentativas de reorganización administrativa, al mismo tiempo que el aspecto en el que se han obtenido los resultados más débiles. El in-

(1) En francés en el original.

tento de reorganización de 1936, con la Ley 284, seguido en 1938, de la creación del D. A. S. P., ha alcanzado objetivos de gran importancia, estableciendo los salarios, esquematizando las carreras con el propósito de «profesionalizar» al personal, haciendo efectivo el sistema del mérito, perfeccionando la técnica presupuestaria, teniendo en cuenta y especificando lo material.

Pero los resultados han tenido una expresión mucho menor, diríamos incluso insignificante, en lo que concierne a la racionalización de las operaciones administrativas. Sucede también que los obstáculos han sido terribles en este terreno, y el problema requiere soluciones a largo plazo, condicionadas a una larga operación y directamente ligadas, como se verá más adelante, a la obtención de una elevación de la moral de grupo en el seno de todo cuerpo de funcionarios, con la ayuda de un esfuerzo educativo perseverante.

Dos causas, además de una adopción insuficiente y no generalizada de las normas de racionalización, se destacan, entre otras, de la génesis del problema :

a) Una arraigada adhesión al papeleo, en nuestro clásico «procedimiento».

b) Una marcada tendencia por un control predominante «a priori».

Nuestra inclinación —si no se trata ya de una verdadera pasión— por el papel es algo sorprendente. Nada se pone en movimiento en las Administraciones sin un procedimiento debidamente redactado y acompañado de obras justificativas en varios ejemplares, firmas, trámites, discusión; avanzando todo por mediación de infinidad de protocolos internos y externos y yendo a parar a los archivos, lo más frecuentemente, sin objeto.

Todo el mundo conoce la antigua anécdota del jefe a quien se le propone la incineración de un antiguo montón de papeles sin ninguna utilidad, y el cual, después de madura reflexión, dió esta respuesta : «De acuerdo, pero después de haber hecho las copias auténticas de todos los documentos...»

He tenido conocimiento, recientemente, de un hecho que no es ninguna anécdota, y en el cual un jefe, al tomar una resolución semejante, se mostró igualmente de acuerdo, condicionando, sin embargo, la incineración, no a la copia auténtica de los documentos, es cierto, pero sí a una memoria de ellos.

Otra tendencia, notable en nuestro caso, y hasta cierto punto responsable de la primera, es la del control, siempre o casi siempre, «a priori»; la del control orientado más hacia las personas que hacia los hechos; la del control que se superpone al control anterior. La presunción es siempre de que el individuo no cumplirá su deber más que si se le encaja en un sistema adecuado de contención y de supervisión previa. Todo esto, finalmente —es lo que es preciso acentuar más— a causa de que el control no presenta, entre nosotros, sus dos cualidades esenciales : la de ser oportuno y la de ir acompañado de sanciones.

La realidad de estos hechos, que nadie podrá discutir, no significa puro «negativismo», sino verificación realista de lo que debe afrontar el organizador de nuestros servicios públicos, a fin de alcanzar el objetivo de la nacionalización del funcionamiento del engranaje administrativo.

Esta es, repito, una tarea a largo plazo, que exige la maduración de una nueva mentalidad, el desarrollo de un espíritu cívico acentuado y la formación de una nueva «aptitude» (1): la de que el funcionario debe ser, en realidad, el «servidor» del público, el empleado de la Nación, el que presta sus servicios a una clientela y corre con los gastos de la gestión de la máquina burocrática, mediante el sacrificio financiero de los impuestos.

Es un deber que depende, incluso, de la solución de un problema que examinaremos en el capítulo final de esta exposición: el relativo al elemento humano como tercer y predominante factor de la racionalización. Es justo poner en evidencia que las medidas incorporadas en las «disposiciones generales» del proyecto de reforma administrativa —al cual me he referido ya en la síntesis de éste— encaminadas tanto a descentralizar como a reforzar la autoridad como la responsabilidad delegadas, contribuirán todas ellas, una vez adoptadas y realizadas correctamente, en gran medida a atenuar, en sus diversos aspectos, las trabas que se quieran oponer al funcionamiento racional de la Administración pública.

CLASIFICACION DE LOS CARGOS

Debo, llegado este momento, abordar el más agudo, el más urgente, el más decisivo de todos nuestros problemas de racionalización administrativa: el del personal.

Un «leader» industrial norteamericano, citado por Marshall DIMOCK, ha dicho que «If government could secure the right men with the right kind of brains ad hability no task would be too great». Y el mismo DIMOCK añade: «El Gobierno no es mejor que su administración. Si su máquina administrativa v su personal son adecuados, la tarea se realizará de manera satisfactoria, sino, no lo será.»

Reconozcamos, antes de nada, que el esfuerzo continuado del Gobierno, desde 1936, con breves lapsos, en materia de administración del personal, ha producido frutos innegables. Yo destaco, entre ellos, a título de ejemplo y como los de mayor importancia: las medidas adoptadas según la Ley 284 de 1936, con el fin de establecer los salarios y adoptar principios uniformes para la reglamentación de la vida funcional; fijación del criterio de la «profesionalización»; establecimiento de bases concretas para el sistema del mérito con la ayuda de concursos y pruebas de idoneidad; la enseñanza administrativa en gran escala por medio de cursos,

(1) En francés en el texto.

lebetes, viajes de prácticas, etc., e impugnación del viejo sistema del pistón».

Todo ello ha representado, sin embargo, una preparación del terreno para empresas de mayor envergadura todavía: la clasificación de los cargos como consecuencia, la opción de un plan racional de pago y la formación de los jefes.

La clasificación de los cargos es llevada por primera vez en la Administración federal, observando los criterios racionales que le deben presidir. Es, como se sabe, la fase fundamental y previa a todas las otras fases de la administración del personal. Con los cargos bien clasificados, se podrá reclutar correctamente y seleccionar el personal, perfeccionarlo, promoverlo, establecer sistemas equitativos de pago, etc.

Sin la inquietud esencial de la definición de atribuciones, deberes y responsabilidades de cada cargo, no se puede, en verdad, «profesionalizar» al personal con el establecimiento de las carreras respectivas.

Como hace notar la publicación núm. 1 de la «COMISIÓN DEL PLAN DE CLASIFICACIÓN DE CARGOS»:

«El servicio federal de clasificación de cargos no tiene todavía, desgraciadamente, clasificación de cargos en el sentido que interesa a la administración del personal.»

»En el sistema actual, la denominación de cargo no nos da, muy frecuentemente, la menor idea de las funciones de su ocupante. Y el acceso a él, en una «carrera», significa únicamente retribución o salario mejor, puesto que, de una manera general, continúa haciendo lo mismo. Un Oficial administrativo, «L» por ejemplo, se diferencia de otro, «J», únicamente porque recibe más; en realidad, puede desempeñar el mismo cometido.»

»Una vez clasificados los cargos en la Administración civil, el servidor, aunque permaneciendo en su carrera, podrá mejorar su salario o sus retribuciones, pero únicamente en función de su tiempo de servicio o de otro factor (promoción horizontal); desde el momento, sin embargo, en que tenga acceso a un nivel más elevado de su carrera (promoción vertical), además de percibir una retribución financiera mayor, tendrá que desempeñar actividades de complejidad e importancia mayores. Y este ascenso estará también condicionado por la evaluación de su capacidad para desempeñar funciones más elevadas. En consecuencia, se abrirán al servidor otras perspectivas de carrera en su vida de funcionario.»

Pero lo que deseo hacer notar sobre todo, en este momento, es la responsabilidad de la ausencia de la clasificación de los cargos, en el estado de insatisfacción, hoy día característico, en la masa de los servidores federales, y en el verdadero clamor reivindicador que se escucha por todas partes. Es cierto que esto es solamente uno de los factores que condicionan la situación, como se verá más adelante. De todas maneras, sin embargo, es preciso reconocer, como señala todavía la publicación citada, que: «poco se podrá hacer, para la corrección de estos males, sin la ayu-

de de un plan de clasificación que, al reunir los cargos en grupos homogéneos, en cuanto a la complejidad y responsabilidad de sus funciones, permita situarlos convenientemente en una escala de salarios».

Sin la clasificación de los cargos, finalmente, la aplicación del saludable principio de igual salario a igual trabajo, no será posible.

La Comisión designada por el Gobierno para realizar una tarea tan importante, y de la cual formo parte, trabaja intensamente y no escatima esfuerzos para entregar, en el plazo fijado por la ley —como lo hará sin duda—, el resultado de sus trabajos. Ya están elaborados, y se encuentran en la fase de distribución, cuestionarios individuales, cuidadosamente preparados; elementos de cada Ministerio se entregan con intensidad a la orientación de su redacción y a su posterior recogida; está igualmente en vías de conclusión el esquema general que presidirá la clasificación de cargos-etapa preliminar, como se sabe, a la revisión posterior de los niveles de las retribuciones de los funcionarios de la Unión.

Son numerosos los obstáculos a franquear, comprendidos entre ellos los que resultan de la ausencia de recursos propios, rehusados, en horas de inspiración menos feliz, por la Cámara de Diputados.

PRIVILEGIOS DE LA FUNCION PUBLICA

El mayor y más grave, sin embargo, de todos los obstáculos, está representado por la perturbación del mercado del trabajo, a consecuencia de factores que voy a intentar analizar y comentar rápidamente.

Se trata de un serio problema que debemos afrontar, no a la manera del avestruz, ocultando la cabeza para no verlo, sino mirándolo de frente, reconociendo su significación y disecándolo en sus elementos importantes, esbozando las medidas propias para combatirlo y, finalmente, adoptando dichas medidas.

El General Juárez Távora ha previsto ya en su trabajo —si bien solamente a la luz de uno de sus factores— la amplificación inútil de los cuadros de personal. Preveía, como consecuencia, «un bajo rendimiento de producción y una remuneración relativamente elevada, cuya estabilización funcional, por la vía de disposiciones legales de favor, nos podrá conducir, en períodos de crisis financieras, a dificultades insuperables. Con la reserva de que la remuneración relativamente alta concierne únicamente a clases determinadas de servidores, este es el cuadro a cuya formación nos exponemos.

El profesor SÁ FILHO, a su vez, en su conferencia, ha considerado también como «deplorable» el índice del 51 por 100, en el presupuesto de la Unión, de los gastos de personal con cargo a la recaudación. Este porcentaje es, por otra parte, todavía más elevado en realidad, puesto que al personal se le paga, igualmente, con cargo al presupuesto global de Servicios y Cargos.

Pero este aspecto no debe ser el que más debe impresionar a quien estudie el fenómeno.

Lo que se nota, como síntoma alarmante de un mal todavía mayor, es: la formación gradual de una verdadera casta de la función pública; la aparición, por primera vez en nuestra historia administrativa, de un grupo de millonarios con grandes retribuciones; la carrera desenfrenada hacia los salarios altos; el desequilibrio, cada vez mayor, del sistema de pagos; la oleada de reivindicaciones administrativas, legislativas y judiciales; la insatisfacción y el perjuicio que todo esto ocasiona en la masa de funcionarios, que tiene como resultado la pérdida de la moral; la preocupación absorbente y perjudicial por reivindicaciones de toda clases, e incluso, como se ha visto ya, de «jornadas de protesta» y amenazas de huelga.

LOS SALARIOS ELEVADOS DE LA P. D. F.

En la génesis del problema, nos volveremos a encontrar, en primer término, con la situación creada entre los funcionarios de la Prefectura del Distrito Federal. En julio de 1951, hablando en la Escuela del Estado Mayor del Ejército, destacaba la influencia de los salarios principescos de la Prefectura sobre el mercado de trabajo del Distrito Federal, y mostraba cómo la ola de reivindicaciones que se formaba allí y se forma todavía a un ritmo cada vez más acentuado, acabaría por engendrar movimientos idénticos en el seno del Cuerpo de funcionarios federales. Desgraciadamente, los hechos han venido a confirmar estas palabras.

No podría ser de otra manera, puesto que, como se ha visto antes, más de la mitad del Cuerpo de funcionarios federales está destinado en esta ciudad, y acaba, inevitablemente, por sufrir la influencia del estado de cosas creado en la Prefectura.

No hay necesidad de describir aquí este estado de cosas, conocido por todos y que ha sido objeto de amplios comentarios en la prensa y la radio. Yo mismo he tenido ya ocasión de escribir una serie de 32 artículos, sobre la cuestión, en la prensa de la mañana de esta capital.

Es preciso recordar a este respecto, a título de ilustración, que en este momento hay alrededor de 300 funcionarios municipales que reciben o tienen asegurado su derecho de recibir retribuciones superiores a las de los Ministros de Estado, Oficiales Generales, Ministros del Tribunal Supremo Federal y miembros del Congreso Nacional (1). Esto de momento, pues ay una perspectiva inmediata de que este número sea aumentado en cerca de un centenar, incluidos los supernumerarios admitidos hace pocos meses con sueldo mensual de 6.000 cruzeiros. Se observa que la mayoría de aquellos que se elevan, gracias a las decisiones judiciales, a tales alturas,

(1) Esta era la situación en 1953, cuando fué pronunciada la conferencia.

se convierten rápidamente en millonarios, y algunos en billonarios. Esto desde que les fué asegurada, a partir de 1940, una tal situación.

El ejemplo más reciente es el de los Jefes de Sección, en número aproximado de 90, que ganaron una moción para percibir 26.000 cruzeiros mensuales. Percibieron, en conjunto, alrededor de 200 millones de cruzeiros en concepto de atrasos, correspondiendo a cada uno, según su tiempo de servicio, de dos a tres millones de cruzeiros.

Pero esta enorme suma de 200 millones excederá al importe de los numerosos presupuestos del Estado, y acabará por costar al Distrito Federal, durante tres ejercicios económicos, ¡tanto como los servicios de aguas y desagüe de una población de dos millones y medio de habitantes! Esto es solamente un ejemplo, entre otros muchos, que se podrían citar.

Pero lo que se ha mencionado no es todo. Porque está pendiente de una decisión final del Poder judicial una tesis que, si fuese aceptada definitivamente, tendría resultados catastróficos. Se trata de que el régimen de remuneración mixta, aunque ya suprimido, pueda ser restablecido nuevamente en la Prefectura. A pesar de que la proposición haya sido considerada absurda, en un informe, por otra parte brillante, del grupo cuarto de las Cámaras civiles, reunidas en el Tribunal Local de Justicia, es posible que salga finalmente triunfante. Si tal cosa sucede, acontecerá, simplemente, que un grupo de funcionarios tendrá acceso a la categoría de los 86.000 cruzeiros mensuales, percibiendo además fabulosos atrasos. Como sucede siempre y por fuerza de la interpretación de la autoejecutabilidad del artículo 40 de la Ley orgánica del D. F. («la Ley establecerá el criterio de igual remuneración para cargos o funciones de idénticas atribuciones y responsabilidades»), otros muchos seguirán de cerca.

Y la perspectiva será entonces la de algunos centenares o, al menos, más de un centenar de funcionarios que reciben salarios superiores a los emolumentos del propio Presidente de la República.

Se observa, además, que el orden de magnitud de la centena podrá alcanzar la cifra de un millar (en lo que concierne a los que reciben salarios privilegiados); basta recordar que numerosos Oficiales administrativos se han asegurado el derecho —aunque la decisión sea susceptible de recurso— a acompañar de cerca a los Jefes de Sección ya victoriosos. Por otra parte, en la P. D. F. la victoria de un grupo desencadena siempre reivindicaciones sucesivas de otros grupos.

Doy solamente algunos ejemplos, porque la descripción de todo el cuadro existente es atroz. Además, no tengo datos actuales para describir con precisión este cuadro, porque los que yo poseo se remontan a diciembre de 1942, fecha en la cual he abandonado la Secretaría General de la Administración de la Municipalidad.

La carrera hacia los altos salarios, en la Prefectura, se desarrolla a un ritmo acelerado, y esto ha podido comprobarse de junio a noviembre de 1952, por medio de tablas de pagos superiores a 8.000 cruzeiros. La con-

ontación de la última tabla que poseo con la que se podría obtener ahora, sería, naturalmente, bastante expresiva.

LAS CAUSAS DEL FENOMENO Y SU REPERCUSION EN LA ADMINISTRACION FEDERAL

Yo no deseo, y tampoco sería oportuno —porque me alejaría del objeto central de este trabajo—, identificar responsabilidades que, como he mostrado en diversas ocasiones, se diluyen en el círculo de los tres Poderes.

Pero es preciso destacar algunas de las causas principales del fenómeno, puesto que éste se proyecta, como lo había previsto desde hace mucho tiempo, en el círculo de la Administración federal. En mi opinión, entre las causas pueden ser incluidas:

- a) La ausencia de una clasificación adecuada de los cargos;
- b) La arbitrariedad, el favoritismo y los abusos de las administraciones sucesivas;
- c) La legislación tumultuaria y de favor;
- d) El espíritu de favoritismo y el exceso de liberalismo que dominan las decisiones judiciales, y, finalmente,
- e) El régimen de participación del funcionario en la recaudación de las rentas del Estado.

Se observa, por otra parte, que, incluso antes de la influencia del mal usado en la Administración federal por la Prefectura, el problema se bujaba ya, independientemente de éste, bajo algunos aspectos. Es el caso existente ya antes, de los Inspectores del Impuesto de Consumo y de los funcionarios de las Administraciones aduaneras, que perciben, como todo el mundo sabe, una retribución principesca. La influencia que deseo entuar es la que ha inspirado la oleada de reivindicaciones a la cual me referido.

La Exposición de Motivos del D. A. S. P., incorporada al Mensaje número 123 del 30 de marzo de este año, en el cual el señor Presidente de la República propone al Congreso Nacional la modificación del texto del artículo 40 de la Ley orgánica del Distrito Federal, afirma textualmente:

«No será posible llevar a buen término la tarea que el Estatuto de los Funcionarios Públicos Civiles de la Unión, ha decidido realizar en el plazo de dos años, por intermedio de la Comisión ya constituida por Vuestra Excelencia, sin que sean adoptadas paralelamente medidas de contención a la influencia perturbadora de los salarios de la Prefectura, los cuales engendran reivindicaciones y una insatisfacción permanente en el seno del Cuerpo de Funcionarios Federales.»

La Exposición de Motivos citada señala todavía, en otra parte, que:

«Existe una desigualdad acentuada entre la retribución de diversos cargos y carreras técnicas y burocráticas de la Prefectura y de la Unión, lo que conduce a una inversión completa de una jerarquía que, naturalmente, debe seguir los niveles federativos.» Es preciso señalar, a este respecto, que la influencia perturbadora señalada no parte únicamente de la Prefectura, sino también, aunque en proporciones más limitadas, de algunos salarios pagados por el Estado de Sao Paulo.

Es necesario decir que la situación señalada, de una carrera hacia los salarios privilegiados, como si proviniesen de fuentes inagotables, no representa otra cosa, finalmente, que el reconocimiento de «derechos líquidos y ciertos». Sin embargo, esto no es así, sino en una débil proporción.

En primer lugar, sería preciso creer que no ha estado en el espíritu de las leyes, incluso en las de favor, el asegurar la existencia y el crecimiento sucesivo de una legión de millonarios de la función pública, lo que por otra parte, contraria, fundamentalmente, el postulado democrático de «el mayor bien para el mayor número», y, en consecuencia, el de la ausencia de privilegios. En segundo lugar, las decisiones que han ocasionado un semejante estado de cosas han sido objeto de importantes controversias, incluso en la Justicia. Tengo a la vista algunos decretos que fulminan literalmente las tesis victoriosas en los otros sectores del Poder judicial. En tercer lugar, numerosas decisiones, de efecto catastrófico, son el resultado de mayorías precarias, cuando éstas no están organizadas en las Cámaras. Es el caso, por ejemplo, de la moción citada de los Jefes de Sección, en la cual el «score» ha sido de 3 a 2. Los Oficiales administrativos ganaron la causa en una de las Cámaras del Tribunal y perdieron, por unanimidad, en otra.

Yo estoy convencido de que una actividad firme y decidida de los Poderes competentes —incluso con la ayuda de la intervención de acciones rescisorias, en sentencias examinadas en juicio, pero que decisiones posteriores de la misma Justicia juzgan «absurdas»— restablecería, al menos parcialmente, muchas situaciones.

En la Administración federal se advierten ya reflejos de la situación creada en la P. D. F. La actividad absorbente y lucrativa de reivindicaciones, encuadrada en organizaciones bien articuladas, extiende ya sus tentáculos hacia el círculo de la Unión. Los «mandatos de seguridad», que afectan a más de un millar de interesados, surgen cada día. Es reciente el mandato de seguridad que asegura a algunos inspectores del Impuesto de Consumo una remuneración superior a los emolumentos del Presidente de la República. Y la oleada va creciendo, extendiendo una situación relativamente limitada hasta aquí. Es igualmente conocido por todos el escándalo creado por los «00 de penacho» (1), en el cual se ha visto, de la

(1) La categoría «0» es la más elevada entre las clases de funcionarios desde el punto de vista del tratamiento.

oche a la mañana, a una masa de centenares de servidores alcanzar el nivel de los 9.900, con la percepción de atrasos individuales de cientos de miles de cruzeiros.

REGIMEN ANACRONICO DE PARTICIPACION EN LOS IMPUESTOS FISCALES

Conviene destacar aquí, para un rápido examen, una de las causas del fenómeno: la participación de los funcionarios en los impuestos fiscales, extraña y anacrónica reminiscencia de una tradición del reino, que no se justifica ya. En lugar de disminuir, se afirma la orientación de que los impuestos sobre la renta, de consumo, de importación y del timbre no pueden ser recaudados sin que los agentes del Fisco participen en ellos. Se trata de la presunción, falsa en mi opinión, de que sin esto el agente del Fisco no puede cumplir con su deber. El médico que cuida con celo la vida humana, el abogado que responde de la exégesis de las leyes, el ingeniero que se ocupa de la seguridad material, el contable que concentra su atención en los números, el servidor que guarda los secretos de Estado, pueden todos ellos cumplir su misión con el único apoyo de la retribución mensual. Los agentes del Fisco, no.

Se trata, como he dicho, de una tradición de reinado, en los tiempos en que el comisionado del Rey, extraño a su corte o a su cuadro de auxiliares, aseguraba la recaudación de los impuestos, haciendo frente a las cargas decurrentes y en especial a la reacción de los contribuyentes, los cuales no se resignaban a un sacrificio financiero destinado, normalmente, a las empresas de guerra o al mantenimiento de los fastos de la Corte. Es, pues, lógico que a tales comisionados les fuese adjudicada una parte del aporte de la percepción.

Pero está bien claro, igualmente, que la situación actual es completamente distinta. Hoy no solamente la gente del Fisco, sino toda una organización, se pone en movimiento para la recaudación. Grupo restringido y privilegiado —pero sin ninguno de los inconvenientes que habían dado origen, antiguamente, a esta práctica, contando con las leyes disciplinadas de la actividad fiscal, con la discriminación detallada de los deberes del contribuyente, con todo un extenso aparato a su servicio— goza de beneficios de excepción.

Es urgente romper definitivamente con un procedimiento tal, incompatible, por una parte, con el principio de equidad que debe de orientar, entre otros, el plan de pagos, y por otra parte, con las normas modernas de administración científica.

Se alega que «la abolición radical y brutal de esta práctica podía transformarse en importantes perjuicios para el Tesoro público». No he visto resentir todavía las razones y exponer los hechos que documentan una afirmación tal. Pero admitamos, para razonar, que esto sea sí.

Sería entonces, como por otra parte lo es de todos modos, la ocasión de modificar sustancialmente el aparato de recaudación, haciéndolo de manera que descansa, no sobre la actividad personal de los agentes del Fisco, como acontece actualmente «et pour cause» (1), sino sobre el control directo, sobre un sistema catastral que permita —con ventaja respecto del sistema actual— el ejercicio de la actividad de control en sus principales aspectos, sobre la simplificación de la legislación aduanera, etc...

No se puede permanecer eternamente en este verdadero círculo vicioso actual: no se abandona esta práctica porque (vamos todavía a admitir aquí la hipótesis) la recaudación sufriría un perjuicio: y no se modifica el actual sistema de control basado en la actividad personal del agente del Fisco porque, como es evidente, desaparecería esta fuente de privilegios y de excepción, que viene a causar tanto malestar en el seno de la masa de servidores.

Es triste comprobar que, por ejemplo, la percepción del Impuesto sobre la Renta tiende a tomar el mismo camino que el del Impuesto de Consumo y del de Importación, aunque con atenuantes que no desposeen, en menor medida, al sistema de su carácter de privilegio y de excepción.

El contacto directo con las cajas del Tesoro, conforme a lo que he señalado en otra ocasión, parece inspirar un extraño derecho: el de recibir más, mucho más, que los otros servidores.

Se nota, en este sentido, de qué manera son disputadas las plazas en el Ministerio de Finanzas. El D. A. S. P. ha señalado ya un hecho cierto, en un documento público:

«Hay una verdadera carrera de Funcionarios, con ocasión de las vacantes de empleos en las Aduanas. Cuando se hacen los concursos, los candidatos se dirigen, impacientes, a este Departamento para solicitar sus nombramientos en el Ministerio de Finanzas, y, una vez nombrados, ejercen toda clase de presiones sobre el Director de Personal de este Ministerio con el fin de obtener su designación para una Aduana. Los funcionarios que pertenecen ya al Ministerio de Finanzas disputan de tal manera una vacante en la Aduana, que se han creado dos situaciones anormales en el curso de los últimos años en este Ministerio: el llamado «empleo suplementario» y la partida para la Aduana de funcionarios que dejan empleos de Dirección o de «Jefe» en el Ministerio.»

MEDIDAS PUESTAS EN PRACTICA HASTA AQUI

Yo presento una pregunta: ¿Qué es lo que se ha hecho hasta aquí para conjurar los males señalados en tan gran número?

Podemos citar, en el cuadro de las Administraciones federal y local,

(1) En francés en el texto original.

las siguientes medidas, además de la clasificación de los cargos ya mencionados :

a) Envío, por el ex Prefecto João Carlos Vital, del Mensaje núm. 107 de diciembre de 1951, conteniendo un Proyecto que adoptaba, entre otras, la medida de fijar un «tope» para el Cuerpo de funcionarios municipales, tendiendo como base los salarios de los Secretarios Generales, y reduciendo los salarios que los sobrepasen. El Proyecto no ha tenido ningún éxito en la Cámara de Consejeros Municipales.

b) Propuesta del actual Prefecto al Presidente de la República, con el fin de dar una nueva redacción al artículo 40 de la Ley Orgánica. El Jefe del Gobierno, después de haber escuchado al Ministerio de Justicia y al D. A. S. P., ha enviado al Congreso, en marzo del año en curso, el Mensaje citado ya en esta exposición, acompañado del Proyecto de Ley respectivo. No estoy informado de la marcha de éste, pero sería deseable que mereciese un tratamiento de urgencia, puesto que cada día que pasa hace más graves las consecuencias de la aplicación que el Poder Judicial da al dispositivo mencionado, considerándolo como autoejecutivo, a pesar de algunas brillantes decisiones en sentido contrario, y puesto que, por otra parte, se procede, como se sabe, a una nueva «reestructuración» general del Cuerpo de funcionarios, la cual, sin las normas previstas en el Mensaje presidencial, podrá convertirse en una nueva fuente de problemas (1). Hay, incluso, articulados que evolucionan a un ritmo rápido, temerosos de ser alcanzados por la Ley. Es preciso, además, referir, con relación al Mensaje citado, las palabras siguientes, tan oportunas, del ex Ministro de Justicia doctor Negrão de Lima, igualmente ex Secretario General de la Administración de la Municipalidad :

«Se han acordado numerosas mejoras de salarios, basándose en este artículo, considerando como iguales, y con derecho a un tratamiento parejo, a funciones poco semejantes en sus responsabilidades y atribuciones, y otras, teniendo algunos puntos comunes, únicamente, en las tareas encomendadas a los titulares respectivos. Tales decisiones no entrañan únicamente un gasto burocrático impresionante para las arcas municipales, sino que han introducido en la atmósfera de los servidores del Distrito un estado de insatisfacción permanente, como consecuencia de injustificables desigualdades de sueldos que se agravan de día en día, impidiendo el estímulo a aquello que no han llegado a obtener las mismas ventajas obtenidas por los otros colegas sobre la base de una interpretación amplia y generosa de la legislación en vigor.

Este estado de cosas se ha hecho más agudo todavía por el hecho de que el Poder Judicial, al tener en cuenta leyes anteriores que ha considerado como en vigor, ha fijado en un nivel elevado el salario de algunas categorías de funcionarios, a fin de establecer, para las equi-

(1) El proyecto citado ha sido ya transformado en Ley.

valencias que han sido ya acordadas y para las reivindicaciones futuras, un punto exagerado de comparación y referencia, que no podía estar incluido, evidentemente, en la voluntad del legislador que ha redactado y aprobado el artículo 40 considerado.»

c) Tentativa de revisión, intentada desde el principio por el Gobierno actual, de las «Tablas Unicas» o las que, como se sabe, han dado lugar a muchos favoritismos y han hecho posible la admisión en masa en el servicio público, sin tener en cuenta el mérito de los candidatos, ello en un momento en que los nombramientos se habían suspendido, incluso los de los candidatos habilitados regularmente por concurso. Pero las tentativas no han podido ir más lejos. Aunque la cuestión haya provocado, con motivo de los abusos, un gran clamor de Prensa; en el momento en que se ha intentado remediarlo ha habido un clamor en sentido contrario, y lo que es más notable todavía, una resistencia en el interior de los diversos sectores del propio Gobierno. El resultado es que hubo un retroceso y que todo ha quedado en el mismo estado, dando motivo únicamente a una serie de «mandatos de seguridad» de funcionarios que se habían sentido directa o indirectamente alcanzados por la permanencia de la situación creada por las llamadas Tablas Unicas.

d) Creación de una Comisión especial para revisar la situación recurrente de una aplicación abusiva, por las autoridades administrativas, de la Ley núm. 200 de 1947, y que dió nacimiento a una verdadera avalancha de «00 de Penacho». No estoy informado del avence de los trabajos respectivos, pero hay que esperar que produzcan algún resultado.

e) Es justo hacer resaltar una medida muy oportuna, por parte del Congreso Nacional, que muestra de qué manera han sentido nuestros legisladores el carácter agudo del problema. Me refiero a la disposición siguiente, introducida en el Proyecto de Ley de Bonificaciones.

«Ningún servidor de la Unión, en ejercicio en el territorio nacional, podrá percibir una suma superior a la de los salarios estipulados en la Ley para los Ministros de Estado.»

Esto sería, como se ve, la aplicación, en la esfera federal, de la medida que el Prefecto João Carlos Vital había propuesto en la esfera local.

Desgraciadamente, el Gobierno, a la vista de las reflexiones reticentes del Ministerio de Finanzas, prohibió esta disposición, de una importancia moralizadora y técnica tan grande. Es preciso registrar, sin embargo, que el Congreso Nacional, al considerar el veto, reiteró su punto de vista, cuando la mayoría lo rechazaba, y fué aprobado únicamente porque no se reunió el «quorum» necesario para su recusación.

El Proyecto que acaba de ser enviado por el Gobierno al Congreso, regularizando la participación en los impuestos fiscales, atenúa apenas el mal, pero no lo resuelve.

PRIORIDAD DE LOS PROBLEMAS DEL PERSONAL

De todo esto se sigue la convicción, que yo expreso sinceramente, que todos los esfuerzos de racionalización administrativa entre nosotros, relativos a la estructura y al funcionamiento de los servicios públicos, en la reforma administrativa, representará resultados precarios y limitados si no se afrontan con valor, desinterés y espíritu público los problemas del personal a los que he hecho alusión.

La mayor o menor concentración de los Ministerios, la adopción de tales o cuales métodos de trabajo, la descentralización en un grado más o menos acentuado, estarán subordinados, dependerán de manera decisiva, del factor humano —y este es el gran problema de nuestra realidad administrativa—. Ningún intento de reforma alcanzará objetivos sólidos, en medio de una atmósfera de permanente insatisfacción entre los servidores, ante un panorama de privilegios y desigualdades, operando en un ambiente de subversión de la jerarquía de los funcionarios y contando con una política de salarios que no se adapta a los rigurosos dictados de la justicia social. No será, incluso, posible el preparar y formar a los reorganizadores, dirigentes y orientadores de la máquina administrativa en un sistema en el cual las actividades de investigación, planificación y gobierno se borran, desde el punto de vista de la retribución financiera, frente a aquellas que consisten, sencillamente, en hacer pagar los impuestos.

Será completamente ilusorio, por otra parte, el pretender una obtención de los objetivos principales de la reforma, la que debe ser conducida, en los escalones de la ejecución, por una masa de servidores cuyas actividades y preocupaciones absorbentes son el llamar a las puertas de los tres Poderes para presentar reivindicaciones bajo algunos aspectos justos y bajo otros encaminados a disminuir la enorme distancia que separa más y más al grueso del Cuerpo de funcionarios de los grupos privilegiados, cuyo aumento intensivo y extensivo es cada vez mayor. Si he recargado algunas pinceladas o si he otorgado un énfasis excesivo a algunos aspectos —y no creo que eso haya sucedido—, ha sido todo ello debido a la emoción de quien ha sentido el problema de cerca en toda su crudeza y que ha observado sus reflejos en diversos sectores de la actividad pública.

PRIMACIA DE LOS VALORES MORALES

Deseo, finalmente, poner en evidencia la necesidad —que es un imperativo de nuestros días— de que la reforma administrativa sea conducida a lo largo de su curso y en todos los sectores de actividad, con la ayuda de una verdadera predicación de la primacía de los valores morales en el conjunto de los valores humanos. Más de una vez he dicho que los problemas de la época actual son cada vez más técnicos y cada vez más éticos.

Es preciso citar, a este respecto, la afirmación de URWICK de que la gran tragedia del momento en que vivimos es la diferencia de velocidades entre el desarrollo de las ciencias físicas y el de las ciencias sociales —habiendo éste evolucionado a un ritmo más lento—; es también la búsqueda de un equilibrio que no podrá asegurarse más que por el resurgimiento de nuevos valores éticos y espirituales.

Todavía más oportunas me parecen las palabras de FRANÇOIS HOULLIER, citadas por el Embajador MAURICE NABUCO en una carta destinada a la prensa de esta capital: «Las reformas administrativas no pueden tener eficacia más que en un clima nuevo, en un esfuerzo de reparación sobre todo moral» (1).

Para el desarrollo de este esfuerzo, encaminado a la obtención de este clima, tenemos necesidad, como he tenido ocasión de afirmarlo recientemente en un discurso de apadrinamiento de los alumnos del curso especial de Administración de la Escuela Brasileña de Administración Pública, de crear una verdadera mística: la mística de la preponderancia del interés general, de la afirmación personal orientada hacia el bien público, de la satisfacción de las legítimas aspiraciones individuales contenidas, no obstante, en el objetivo supremo del ideal de la comunidad.

(1) En francés en el texto original.

W. ESTELITA CAMPOS