

Cambios en el perfil de los dirigentes públicos en Brasil y desarrollo de competencias de dirección *

Regina Pacheco

El perfil de los dirigentes públicos en Brasil está cambiando muy rápidamente, y este cambio es aún poco visible para los investigadores y la comunidad académica, para los medios de comunicación y también para la opinión pública. Especialmente, existe una falta de correspondencia entre el perfil actual de los dirigentes públicos y lo que prevalece en la literatura especializada y en la visión de los organismos internacionales. No es posible discutir el tema de los dirigentes públicos en Brasil sin tener en cuenta el legado que constituyen las prácticas históricamente utilizadas para su selección. Por otra parte, es necesario dialogar con la literatura, que tradicionalmente denunció prácticas clientelistas y político-partidarias utilizadas en el nombramiento de dirigentes, y más recientemente incorporó las matrices teóricas de la selección racional y del nuevo institucionalismo.

En Brasil, los cargos de dirigentes públicos son de libre nombramiento. Históricamente, el sistema de cargos en comisión en Brasil fue utilizado como mecanismo de acomodación de intereses políticos, marcado además por una alta rotación. En ese contexto, la defensa de un sector público profesionalizado se orientó por la argumentación en favor de carreras estructuradas y de ingreso por concurso público, contraponiéndose la meritocracia al sistema de cargos de dirección; se guió además por la visión de que los dirigentes públicos deberían ser escogidos por criterios técnicos. Según esta visión, los funcionarios ingresados por concurso deberían constituir la futura élite del sector público, por medio de reservación (exclusiva o mayoritaria) de cargos de dirección a integrantes de carreras - inspiración del modelo francés.

El texto discute la reciente evolución de este tema en la esfera federal, que acompaña otras importantes alteraciones en las prácticas y en la cultura del sector público brasileño, en el contexto de la reforma gerencial iniciada en 1995. De los más altos cargos de dirección (los que responden directamente a los ministros), el 46,5% son hoy ocupados por funcionarios de carrera y el 14,5% por jubilados; en el primer nivel gerencial, este porcentaje llega al 74,4% de funcionarios y al 5,3% de jubilados del sector público. Estos datos implican una nueva visión de la profesionalización del sector público, que necesariamente tiene que abarcar a funcionarios y dirigentes, señalando las competencias específicas que se requieren para cada segmento.

La hipótesis que se discute en el texto es doble: por una parte, la de que, en la administración federal brasileña hoy, la mayoría de los dirigentes públicos tienen las requeridas competencias técnicas; por otra parte, se afirma que **el mayor déficit hoy es el de competencias específicas de dirección**, tan necesarias como las competencias técnicas, para la profesionalización del sector público y para la obtención de mejores resultados en favor del interés público.

Esto implica rediscutir la visión dominante del término “profesionalización”, así como sustituir la visión de “futura élite” por alternativas eficaces de apoyo al desarrollo de competencias de dirección de los actuales dirigentes. El texto discutirá además un conjunto de competencias de dirección, fundamentales para avanzar en el cambio de cultura en el sector público -de la cultura burocrática hacia otra más transparente, responsable y con control de resultados.

(*) Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002. Traducido del portugués por **Pablo Fuentes**. Título original: “Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção”.

El legado histórico

Históricamente, en Brasil, los cargos de dirigentes públicos fueron de libre nombramiento. Además de eso, los intentos de implantación de una burocracia weberiana fueron tardíos e inconclusos. La combinación de estas dos características motivó que, hasta hoy, el debate en torno del tema específico de los dirigentes públicos quedara sometido a los análisis más amplios sobre la necesidad de que sea implantado un sistema meritocrático, entendido como sinónimo de “profesionalización de la función pública”.

En este sentido, el legado que debe ser considerado, cuando se quiere discutir específicamente el tema de los dirigentes públicos, es tanto histórico (extensa tradición de prácticas clientelistas en un sistema presidencialista y federativo sostenido por coaliciones) como analítico (predominio de los tratamientos weberianos al mismo tiempo como marco analítico y propositivo). Son bastante recientes y raros los análisis que se alejan de la concepción y de los ideales weberianos, al reconocer que hoy no es más posible presuponer “la separación entre política y burocracia y la subordinación de ésta a la primera”, configurando de esta forma “una situación muy distante del tipo ideal construido por Weber” (Loureiro, 2001: 50). El texto sintetiza, a continuación, el legado histórico, y más adelante trata de dialogar con el legado analítico.

Se remonta a los años 1930 el intento de crear un servicio público meritocrático, en los moldes weberianos, llevado a cabo por el DASP (Departamento Administrativo del Servicio Público) en la primera era Vargas. Anteriormente, algunos cuerpos eran ya organizados con base en el reclutamiento por concurso público y en carreras estructuradas -los militares, la diplomacia y el Banco do Brasil (Martins, 1995: 16). Sin embargo, la generalización de las propuestas weberianas como modelo de organización del servicio civil federal ocurrió a partir del final de la década del 30: “A partir de ahí, se entró en una fase de expansión de la burocracia, cuando el clientelismo... comenzó a ser atacado en la práctica, por medio de propuestas que tenían en el ‘universalismo de procedimientos’ su base conceptual. Pero las dificultades fueron muchas” (Portugal Gouvêa, 1994: 99).

Desde su origen, la administración meritocrática convivió con prácticas clientelistas de ingreso en el servicio público (los interinos y “extranumerarios”), en un período en el que el Estado desempeñaba el papel de empleador, acompañando la expansión de su intervención en la economía y en la vida social del país. Martins (1995: 15) se remonta a la herencia colonial de la organización y funcionamiento del Estado en Brasil, para reflexionar sobre la cultura política patrimonialista como marca por más de cuatro siglos: “el patrimonialismo, el clientelismo, la burocracia extensiva y la intervención del Estado en la economía están inscritas en la tradición brasileña como características persistentes de la herencia colonial”. Para este autor, “la profesionalización de la administración pública a partir de la creación del DASP dio origen a un ‘doble modelo’: para los altos escalones de la burocracia fueron adoptados accesos mediante concurso, carreras, promoción basada en criterios de mérito y salarios adecuados. Para los niveles medio e inferior, la norma era la admisión por indicación clientelista; las carreras eran establecidas de forma imprecisa; el criterio de promoción se basaba en el tiempo de servicio y no en el mérito; y la erosión de los salarios pasó a ser intermitente” (Martins, 1995: 9)¹.

Este modelo dual persistió durante la democratización que ocurrió con posterioridad a la dictadura Vargas, trayendo a los partidos políticos hacia la arena de intercambios en torno del empleo público. En los años 50, con el segundo gobierno Vargas y el proyecto nacional-desarrollista, los altos escalones de la burocracia y la dirección de las grandes empresas estatales “fueron mantenidos relativamente libres de las acometidas clientelistas, y tuvieron éxito en la mejoría de las prácticas de administración pública y en la preservación del *ethos* del empleado público” (Martins, 1995: 17)². El gobierno Kubitschek mantuvo el modelo, agregando además otra camada a la administración pública, con el cambio de la capital federal hacia Brasilia: incentivos para vivienda, beneficios adicionales y salarios compensatorios, que aun así atrajeron sólo una parte de la burocracia a la nueva capital³.

Con la dictadura militar fueron reforzados la tecnocracia y los cuerpos técnicos del área económica, al mismo tiempo que fueron flexibilizadas las reglas para la administración indirecta

(Decreto Ley N° 200, de 1967). Por una parte, hay una enorme expansión del sector paraestatal (empresas estatales); por otra parte, son notorias las realizaciones del gobierno, sustentando altas tasas de crecimiento y un ritmo acelerado de desarrollo industrial.

El legado reciente: los años 80 y el gobierno Collor

Finalmente, en la década del 80, se agregan la crisis fiscal del Estado y un cierto retorno del populismo que acompañó la redemocratización. En la segunda mitad de los años 80, con la transición democrática, se asistió a un regreso del clientelismo -tanto en las políticas públicas como en las formas de reclutamiento e ingreso en el servicio público. No existen estudios empíricos que demuestren las prácticas y criterios utilizados para el nombramiento de los cargos de dirección; la literatura es genérica y realiza deducciones a partir de análisis sobre el federalismo y el juego partidario.

Este contexto marcó las propuestas de la Constitución de 1988, en muchos campos considerada una “constitución ciudadana” (por los avances en los derechos sociales), pero que en el capítulo que se refiere a la administración pública representó un retorno de las reglas rígidas y la extensión de los principios burocráticos a todas las organizaciones públicas federales, tanto de la administración directa como indirecta.

Una de las expresiones de la visión predominante en la segunda mitad de los años 80 fue la creación de la ENAP, inspirada en los modelos francés y canadiense. Se pretendía constituir una élite del servicio público federal, a la cual deberían ser reservados los cargos de dirección y asesoría superior (Pacheco, 2000).

Después de diez años de crisis fiscal, redemocratización y retorno de prácticas clientelistas, vino el gobierno Collor, con políticas explícitas de desorganización y desmantelamiento de la máquina pública, acompañadas por prácticas de corrupción. El gobierno siguiente trató de reconquistar el apoyo de los empleados públicos (mediante la amnistía de los despedidos y aumentos de salarios), sin que con ello avanzara en una política comprensiva de reorganización del aparato del Estado.

El legado de la literatura

La literatura brasileña sobre administración pública, históricamente, ha estado caracterizada por la defensa de la burocracia weberiana como solución para los problemas administrativos del país. No hay un enfoque de intereses específicos en el análisis de los dirigentes públicos, tal vez en parte porque la aspiración de un modelo ideal weberiano haya contribuido a ocultar este grupo como un actor específico, o porque su relevancia apenas se demuestre con el advenimiento de las propuestas de reforma gerencial (Longo, 2002).

Como afirman Loureiro y Abrucio (1998: 4), “gran parte de la literatura que analizó la relación entre burocracia y política en este siglo -especialmente en el caso brasileño- tuvo como concepción básica la preocupación en evitar la llamada ‘politización’ de la burocracia, una visión basada en una lectura de la obra de Weber, la cual no consideró el presupuesto del control mutuo y, sobre todo, la importancia del control político de la burocracia, puntos fundamentales de la teoría weberiana. Lo peor es que esta lectura de Weber llevó tanto a un fuerte maniqueísmo -los técnicos son ‘buenos’ y los políticos son ‘malos’- como a una despolitización de los objetivos de la Administración Pública”.

El argumento se desarrolla por deducción: la tradición de la cultura política brasileña es patrimonialista; el intento de profesionalización de la administración pública (considerada como la creación de una burocracia en los moldes weberianos) es tardía e inconclusa, habiendo convivido siempre con prácticas clientelistas de provisión y acceso al empleo público; entre los preceptos weberianos, el énfasis recae sobre el concurso público que, si se toma como forma única de acceso a los cargos públicos, es considerado como un medio de purificación de la administración pública. Con raras excepciones, no existen estudios empíricos sobre los criterios de provisión de los cargos en comisión; son imprecisos los datos sobre la cantidad de los cargos de libre nombramiento y su evolución⁴. Como no existen reservas de cargos de dirección para integrantes de carreras, o concursos

para cargos de dirección, se llega a la conclusión de que su ocupación se da siempre, a lo largo de la historia, por prácticas que responden a intereses partidarios, clientelistas o nepotistas; y de ahí se llega también a la conclusión de que los dirigentes públicos fueron y son, a lo largo de todo el tiempo, incompetentes y apadrinados políticos.

Este largo desdoblamiento de ideas y argumentos sustentó, en la literatura, la visión de que los dirigentes públicos deberían ser nombrados por criterios esencialmente técnicos, por oposición a criterios políticos o de lealtad personal. En ningún momento la literatura discute la cuestión de las competencias específicas de dirección.

Esta visión está presente en autores nacionales y extranjeros y también en los documentos de organismos internacionales. Evans (1992; 1995), por ejemplo, argumenta que “replacement of a patronage system for state officials by a professional state bureaucracy is a necessary (though not sufficient) condition for a state to be ‘developmental’”. The key institutional characteristics of ‘Weberian’ bureaucracy include meritocratic recruitment through competitive examinations, civil service procedures for hiring and firing rather than political appointments and dismissals, and filling higher levels of hierarchy through internal promotion”. Rauch (1995), partiendo de datos sobre la ola de reformas emprendidas al inicio del siglo XX en varias ciudades americanas, en Estados Unidos, conocidas como *Progressive Era*, considera que la sustitución de los *political appointees* por una burocracia profesional contribuirá para que sean tomadas decisiones cuyos beneficios se den a más largo plazo.

En el centro de los debates y análisis académicos: la separación entre política y administración; la homogeneización y universalización de normas y procedimientos; el aislamiento burocrático; la neutralidad de los burócratas, que les garantiza el monopolio; y la exclusividad en la defensa virtuosa del interés público.

La literatura acerca de la administración pública, sobre Brasil y los demás países latinoamericanos, parece que traduce un cierto resentimiento en estos países, fundado en la ausencia de dos procesos históricos: la constitución de las burocracias en los países del Westminster System, en Alemania y en Francia; y el proceso de racionalización de la *Progressive Era* de Estados Unidos.

La literatura brasileña tiende a reproducir la afirmación de que los cargos de libre nombramiento son ocupados usando criterios políticos. Abrucio (1993) afirma que los DAS (Dirección y Asesoría Superior) 4, 5 y 6 son “cargos más politizados, ocupados, la mayoría de las veces, por personas externas a la administración” (p. 55); por otra parte, los DAS 1, 2 y 3, según el autor, serían ocupados como instrumento de “cooptación mediante la comisión de los propios funcionarios de la administración pública”, a pesar de afirmar, en el mismo texto, “la permanencia de personas de la administración en cargos de confianza, en gobiernos sucesivos” (p. 56). La ocupación de los cargos en comisión por funcionarios requisados en otros órganos de la administración es vista como expresión de desigualdades entre las diversas carreras y el predominio del poder “de carreras más fuertes del servicio público”⁵.

La cuestión de la meritocracia en Brasil fue analizada con lucidez por Livia Barbosa, en su artículo “Meritocracia à brasileira” (“Meritocracia a la brasileña”). A partir de la cuestión “¿qué es desempeño en Brasil?”, la autora demuestra cómo, en la cultura brasileña, la aspiración radical a la igualdad sustantiva llevó al rechazo de la valoración positiva del desempeño individual -alejándose de esta forma de la visión norteamericana sobre mérito y desempeño. Mientras que para la sociedad norteamericana la igualdad es el derecho de todos frente a la ley, y las diferencias entre individuos resultan de sus propios talentos y esfuerzos, en Brasil la igualdad, además de un derecho, es simultáneamente una aspiración, una necesidad de ser, una realidad indiscutible que se quiere alcanzar. Aquí, según la autora, las diferencias entre individuos son consideradas como resultados inevitables e indeseables, procedentes de sus condiciones sociales desiguales: en Brasil, la igualdad como valor remite inmediatamente al otro valor: el de la justicia social (Barbosa, 1996: 88).

De esta forma, señalando y criticando dicha confusión entre meritocracia como sistema y como ideología, la autora afirma: “anhelamos... el establecimiento de un Estado igualitario, donde lo que es concedido a uno debe ser extendido a todos, independientemente del desempeño individual y de las desigualdades naturales. De ahí se deriva el síndrome de la isonomía... y la enyesadura del servicio público” (id.: 88)⁶.

Por este argumento, Barbosa considera que, en Brasil, la ideología de la meritocracia acaba actuando como un freno a la adopción de sistemas meritocráticos, especialmente en el sector público. En la práctica, en Brasil, “cuando el mérito es accionado como criterio, él no es legitimado por quien no fue bien evaluado” (p. 79). Este análisis llama la atención para el hecho de que en Brasil, los intentos no concluidos de implantación de una burocracia meritocrática tienen raíces histórico-sociológicas, y no se derivan sólo de un comportamiento clientelista por parte de los políticos.

El casi monopolio del concurso público como instrumento meritocrático también es identificado y criticado por Barbosa: “necesariamente, no es la existencia o no de un dispositivo como el concurso lo que garantiza que un determinado sistema conceda privilegio al mérito. Existen sistemas meritocráticos que no seleccionan a los mejores por un concurso y sí por el desempeño ya comprobado en determinadas tareas o por la calificación. Sin embargo, en Brasil, el concurso es un elemento paradigmático en la legitimación de la meritocracia. En realidad, existe en el plano de las representaciones en nuestra sociedad una superposición entre instrumentos democráticos, como es el caso del concurso, y sistemas meritocráticos” (Barbosa, 1996: 74).

En la literatura existente sobre las prácticas de nombramiento de dirigentes, merece ser destacado el amplio estudio comparativo realizado por Barbara Geddes (1994). Combinando un tratamiento teórico predominante en la ciencia política, la *rational choice* articulada con el neoinstitucionalismo⁷, y análisis de datos, la autora discute las estrategias para el nombramiento de dirigentes utilizadas por presidentes civiles y sus partidos o coaliciones, en seis países latinoamericanos⁸ en el período de posguerra (1945-1993), expresando en el título del libro una síntesis de su análisis: “Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America”.

Para Geddes, el dilema de los políticos -presidentes y sus socios de coalición- se expresa por medio del conflicto entre la necesidad de supervivencia política inmediata y los intereses colectivos de largo plazo sobre el desempeño económico y la estabilidad del régimen (op. cit.: 18). Para los partidos que sustentan una coalición en el poder, el dilema se deriva además del problema de la acción colectiva⁹. Para los presidentes, el dilema expresa el uso de los nombramientos como inversión política o inversión económica, ya que “la supervivencia del presidente depende tanto del desempeño económico como del apoyo político” (id.).

Las estrategias utilizadas para el nombramiento de dirigentes serán compatibles con las respuestas dadas, en cada situación, a aquel dilema. La supervivencia política de corto plazo tiende a dirigir las selecciones por criterios políticos; la perspectiva de largo plazo lleva a selecciones basadas en criterios técnicos y experiencia y *expertise* gerencial. Existe también el criterio de la lealtad de la persona nombrada hacia la persona que la nombró, no excluyente en relación con el criterio técnico; aquí, la autora destaca las diferencias entre partidos políticos, y sugiere que esta combinación no puede ser utilizada por todos los partidos políticos, pues algunos no cuentan, entre sus cuadros, con personas que cumplan el criterio de la *expertise*: “parties differ, however, in the extent to which they attract supporters with technical and managerial expertise and experience” (ib., p. 18).

Como tendencia general, a partir del análisis de los mayores países sudamericanos, la autora considera que los presidentes prefieren favorecer estrategias de nombramiento que contribuyen al aumento de la capacidad del Estado (consistentes con la perspectiva de largo plazo), pero son frecuentemente desviados de sus preferencias por necesidades políticas más inmediatas. En última instancia, sus selecciones serán influenciadas por el contexto político: “presidentes fuertes y seguros”, que no enfrentan amenazas de golpes militares, o gran competencia de rivales dentro de sus partidos, o indisciplina partidaria de sus aliados (de su propio partido o de miembros de la coalición), practican

“estrategias de nombramiento que contribuyen al desarrollo de competencia burocrática” (p. 22), basadas en criterios técnicos y competencias gerenciales.

En el caso de Brasil, el “índice de estrategia de nombramiento” construido por Geddes llevó a clasificar las preferencias presidenciales¹⁰ de la siguiente forma: altamente politizadas (“highly partisan strategy”): Dutra (1946-51), Goulart (1963-64) y Sarney (1985-1990); mixtas o compartimentadas (“compartmentalization strategy” -competencia como principal criterio para los puestos clave, combinada con nombramientos políticos para los demás puestos): Vargas (1951-54), Kubitschek (1956-61) y Collor (1990-92)¹¹; antipartidarios (“antipartisan strategies”, ignorando a los partidos de sustentación; en general, los presidentes que adoptaron esta estrategia tuvieron su mandato disminuido/no concluido): Café Filho (1954-55), Jânio Quadros (1961). En un análisis temporal, vemos que en los períodos de retorno a la democracia o que vinieron a continuación de una grave crisis institucional, las estrategias son las más politizadas (en términos de resultados sobre la mayor politización, Sarney, seguido por Goulart después de la renuncia de Quadros, y por Dutra).

El estudio de Geddes es probablemente la referencia más amplia sobre el tema de las estrategias de nombramiento en Brasil. Sin embargo, algunos aspectos metodológicos deben ser observados cuando queremos destacar específicamente el tema de los dirigentes públicos. Geddes parte de informaciones sobre nombramientos de ministros (para los cuales analizó datos primarios), y difusamente sobre otros cargos de libre nombramiento (para los cuales trabajó a partir de la literatura y de análisis de la prensa)¹². Sin embargo, en términos de grupos de actores, ministros y dirigentes de entidades públicas son categorías distintas, tanto en términos de misión como en términos de *ethos* y *accountability*: a los ministros les corresponde esencialmente la interlocución política y deben ser responsabilizados por las selecciones realizadas en políticas públicas y por las prioridades de gobierno; de los dirigentes se espera la responsabilidad por la conducción de las organizaciones públicas, debiendo ser responsabilizados por criterios de eficiencia (uso racional de los *inputs*) y eficacia de las organizaciones (calidad y pertinencia de los *outputs* en relación con las prioridades de gobierno). Aunque sea grande el grado de interdependencia entre estas dos esferas de *accountability*, ya que ambos grupos de actores son corresponsables por los impactos (*outcomes*) de las acciones de gobierno, la literatura más reciente va a destacar las especificidades del *ethos* del dirigente público -y por lo tanto las diferencias entre los dos grupos (ministros y dirigentes)-, lo que lleva a la necesidad de destacar los criterios de nombramiento utilizados para cada uno de estos grupos de actores.

Por otra parte, raramente un presidente se encarga personalmente de la selección de todos los dirigentes públicos; en general, esta selección es una responsabilidad de los ministros. En el caso de ministros esencialmente políticos, las estrategias construidas por Geddes podrían tener valor explicativo; ya en el caso de ministros esencialmente técnicos, el tratamiento de Geddes es menos pertinente. En ambos casos existe además la posibilidad de *by-pass* del ministro por el presidente, para nombramientos en cargos clave. Todos estos casos indicarían la necesidad de un análisis empírico mucho más fino de las estrategias de nombramiento.

De esta forma, la metodología construida por Geddes tendría valor explicativo relativo para analizar las prácticas de nombramiento de dirigentes durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, ya que, en noviembre de 2001, 12 de sus 25 ministros eran funcionarios de carrera o egresados del servicio público (O Estado de São Paulo, 04-11-2001, p. A9).

Otras reservas que deben ser hechas a Geddes se refieren al tratamiento y a las referencias teóricas. Loureiro, Abrucio y Rosa (1998) ya se refirieron a los límites de su tratamiento, al insistir en la total separación entre política y burocracia, y en la supuesta neutralidad de ésta. Por otra parte, la aplicación directa de la elección racional para explicar las prácticas de los actores públicos parece poco adecuada, pues insiste en la visión de que este tipo de actor tratará siempre de maximizar sus intereses individuales, sin distinguir intereses e incentivos específicos de los actores públicos o privados. Mucho más apropiado parece el tratamiento de Dan Wood y Waterman (1994), que consideran la **reputación** como el principal capital social de los agentes (y, en nuestra opinión, dirigentes) públicos¹³.

A partir de los análisis de Dan Wood y Waterman, podemos afirmar que la publicidad de los resultados obtenidos en la conducción de organizaciones se constituye en el principal incentivo a los dirigentes de instituciones públicas, y tal vez uno de los pocos que pueda concretizarse como incentivo negativo en el sector público: “el compromiso de los cuadros de una agencia con sus objetivos y el desempeño eficiente... deben ser públicamente reconocidos, sirviendo de base para la formación de una buena imagen de esa agencia ante el resto del sistema político y de la opinión pública y, por consiguiente, *de prestigio para sus miembros*. En contrapartida, los agentes deben estar conscientes de que *su reputación puede ser severamente comprometida* si, al contrario, fueran comprobados comportamientos irregulares, corruptos o discordantes *en relación con las preferencias de sus ‘principales’* (Congreso, Presidencia de la República, grupos organizados de la sociedad civil y, en último caso, la población). En fin, *el gran beneficio* que los burócratas pueden obtener del proceso de control *es la buena reputación*” (Dan Wood y Waterman, 1994, cf. Loureiro, 2001: 64-65; las marcas en cursivas son mías).

Los raros estudios empíricos

Son pocos los estudios que sistematizan datos sobre los criterios de nombramiento de los dirigentes públicos -merecen ser destacados Schneider (1991), Loureiro, Abrucio y Rosa (1998). Estos estudios presentan datos que se contraponen a la visión generalizadora de que los nombrados son piezas del juego partidario y/o de prácticas clientelistas, o que “el sistema de nombramiento en Brasil atiende exclusivamente a intereses políticos o clientelistas”. Parte de esto se explica porque se trata de estudios de caso: el primero, incluye empresas estatales durante el período militar; el segundo, específico sobre el Ministerio de Hacienda -instituciones, en ambos casos, consideradas como eficaces y aisladas. Aunque estos casos no sean representativos del conjunto de la máquina federal, su existencia obliga a relativizar las afirmaciones genéricas que prevalecen en la literatura.

Merece ser destacado el tratamiento dado por los autores al tema de la relación entre políticos y burócratas: Loureiro, Abrucio y Rosa rechazan la visión dicotómica que prevalece en la literatura y, con base en Aberbach, Putnam y Rockman (1981), clasifican a los ocupantes de cargos de alto escalón como *policymakers*, o sea, tomadores de decisión con responsabilidad política. Los autores afirman que la literatura “trata generalmente de establecer una respuesta tecnocrática, tratando de separar radicalmente la actuación técnica de los funcionarios, considerada meritocrática, del modelo impuesto por los políticos, clasificado casi siempre como clientelista. Esta tendencia tiene un fuerte peso en América Latina y, particularmente, en Brasil, encontrando amparo inclusive en análisis bastante lúcidos acerca del impacto del sistema político sobre los cargos públicos”¹⁴. Y continúan: “No es que el clientelismo no sea aún un importante elemento de la gramática del poder en Brasil (Nunes, 1997). El hecho es que no se puede abrazar como ideal la total despolitización de la burocracia, como si ésta respondiera sólo a las normas previamente establecidas y, con eso, en principio, defendiera el interés público” (p. 48).

El estudio de Schneider (1991), analizando el papel de los altos funcionarios para la eficacia de las políticas de industrialización en el país durante los gobiernos militares, enfatiza los aspectos virtuosos de la circulación de estos burócratas por varias organizaciones públicas, lo que los convierte en menos fieles (y presas) de las organizaciones y más orientados hacia resultados: “Hacer las cosas lleva a una promoción más rápida que defender la institución” (p. 61).

Para entender cómo se lleva a cabo esta circulación, el autor analiza los criterios utilizados para el nombramiento; llega a tres criterios típicos (“nombramientos ideales típicos”) que, usados de forma combinada y con perspicacia por parte de los responsables del nombramiento, garantizan el éxito de las estrategias de políticas públicas. Estos criterios son: representatividad (de partidos políticos, grupos de interés o acuerdos federativos y criterios geográficos), confianza (lealtad personal y afinidad entre la persona nombrada y la que la nombró, sustentada la mayoría de las veces en experiencia previa de

trabajo conjunto) y técnica (reputación y *expertise* en su campo específico de actuación y conocimiento de los procesos operativos del área) (Schneider, op. cit.: 127-130).

Lejos de las afirmaciones generalizadoras y simplistas de la mayoría de la literatura, el autor afirma que: “En la vida real, es difícil encontrar un nombramiento puro. La mayoría mezcla los tipos ideales y cualquier nombramiento puede exhibir facetas de cada uno de ellos a lo largo del tiempo. (...) La mayoría de los responsables por el nombramiento prefiere una variedad de tipos: gente de confianza para asesores más próximos (que son generalmente jóvenes) e intermediarios, gente más técnica para los lados misteriosos de las actividades del órgano, y gente representativa cuando el apoyo y la coordinación externa son cruciales. En algunos casos, los responsables por los nombramientos consiguieron combinar criterios de confianza y técnicos para conseguir una competencia partidaria (*en oposición a la competencia neutra defendida frecuentemente en la literatura sobre administración pública*), lo que promovió políticas eficaces” (id.: 129-30; las marcas en cursivas son mías).

La participación de los altos escalones de la burocracia en el período militar es analizada en profundidad por Schneider (1991), cuya obra se destaca por las consideraciones positivas que hace sobre el sistema de nombramientos existente en la administración pública brasileña, que permite la circulación de esta burocracia pública y explica, según el autor, una parte importante de los buenos resultados obtenidos por las políticas públicas en el período. Es una de las raras referencias que aborda de forma detallada los criterios de nombramiento para cargos de dirección en el sector público federal brasileño, apartándose de la visión prevaleciente y superficial.

En relación con el tema de la autonomía *versus* control de las empresas estatales, Schneider una vez más afirma aspectos positivos en el caso de Brasil: “la experiencia brasileña sugiere que la manipulación juiciosa del poder de nombrar puede brindar un equilibrio informal aceptable entre control y autonomía (de las estatales)” (p. 130).

Schneider discorda además de que el débil grado de institucionalización de la administración pública brasileña derive de las tradiciones de los siglos XIX y XX, y de los partidos clientelistas que invadieron la burocracia con posterioridad a 1945. Según él, “la alta movilidad (de la élite burocrática) proporciona una motivación más inmediata y racional para evitar la organización formal” (Schneider, op. cit.: 50). Y además: “Los fuertes lazos personales que penetran la administración brasileña son menos vestigios del Brasil tradicional que respuestas perfectamente racionales a la complejidad y a la incertidumbre” (id.: 123).

Ya en el otro estudio empírico citado, sobre el Ministerio de Hacienda (Loureiro, Abrucio y Rosa, 1998), los autores no separan los criterios de confianza (ni tampoco los técnicos) de los criterios políticos; de esta forma, trabajan sólo con dos grupos de criterios de nombramiento: los criterios burocráticos (previamente establecidos) y los criterios políticos. Consideran como nombramiento burocrático a aquel que restringe la selección a los integrantes de una determinada carrera, observando por ejemplo la antigüedad (como entre militares o en la diplomacia). En el segundo grupo, clasifican como nombramiento político “también a aquellos orientados por afinidades personales, por orientaciones teóricas o inclusive ideológicas comunes, que ligan el presidente o el ministro a sus auxiliares y determinan la selección de algunos técnicos, en vez de otros” (p. 69).

A pesar de que los propios autores, Loureiro, Abrucio y Rosa consideran este tratamiento como innovador (“por realizar nombramientos políticos que no se realizan por los criterios más comúnmente utilizados” -como los del juego partidario), consideramos más útil la distinción realizada por Schneider, destacando los tres tipos ideales de nombramiento. En la lógica gerencial, la afinidad personal puede ser aceptada como criterio, siempre que sea combinada con competencia técnica, con vistas a permitir la constitución de un verdadero equipo de dirección, o de garantizar nexo y coordinación entre las diferentes políticas sectoriales de un mismo ministerio (o de gobierno). El criterio de la competencia técnica es compatible (e inclusive deseable) en cualquier lógica. Denominarlos como criterios políticos puede llevar a una interpretación poco precisa de las informaciones y datos¹⁵.

Loureiro, Abrucio y Rosa (1998) se dedican a analizar la estrategia de ocupación de los cargos de dirección en el Ministerio de Hacienda, entre 1995 y 1998. El estudio es innovador en lo que se refiere al objeto, ya que son raros los trabajos empíricos dedicados al tema de los criterios de nombramiento de los dirigentes¹⁶, y también sobre el tratamiento, al rechazar la visión dicotómica que prevalece en la literatura que tiende a insistir sobre una oposición entre meritocracia y política. Los datos del estudio muestran que, en el período analizado, menos del 15% de los DAS-6 (los secretarios nacionales de políticas del Ministerio de Hacienda y el secretario ejecutivo) fueron reclutados fuera de las agencias gubernamentales, lo que significa que “en el Ministerio de Hacienda el reclutamiento del alto escalón se realiza sobre todo entre cuadros burocráticos gubernamentales” (op. cit.: 61); entre ellos, el 43% tienen maestría o doctorado, mostrando “el perfil predominantemente técnico de los DAS en el Ministerio de Hacienda” (id.: 63). En la Secretaría de Política Económica, órgano de asesoría al ministro y de formulación de subsidios a la política macroeconómica, el 47% de los ocupantes de DAS 4, 5 y 6 tienen doctorado.

Los autores muestran que las fuentes de reclutamiento de cuadros para la alta burocracia del Ministerio de Hacienda son funcionarios de otros órganos gubernamentales (Banco Central, Banco do Brasil, SERPRO, IPEA, etc. -especialmente para los más altos cargos, DAS-6); universidades o empresas privadas¹⁷ (representando cerca de un tercio de los DAS-6); funcionarios de carreras del propio Ministerio de Hacienda (predominan entre los DAS-4). Existe además un significativo contingente de jubilados del sector público (con mayor expresión entre los DAS-5, los directores) (Loureiro, Abrucio y Rosa, op. cit.: 65-69).

El estudio resalta además la cuestión de los nombramientos para los cargos descentralizados del Ministerio de Hacienda en los estados: Superintendente de la Recaudación, Delegado del Patrimonio de la Unión¹⁸ y Delegado de Asuntos Administrativos, afirmando que “en la estructura federal de los estados es donde encontramos el mayor grado de politización, inclusive en el Ministerio de Hacienda, el más inmune a las presiones políticas” (id.: 70); concluye señalando que “es una realidad que estas designaciones políticas (por el gobernador o parlamentario) fueron contrabalanceadas por el nombramiento del Superintendente de la Recaudación (en el estado en cuestión), directamente escogido y respaldado por el ministro” (p. 70); “incluso siendo un ministerio en el que la obligación partidaria-federativa es rara, ella puede ocurrir en las delegaciones regionales del Ministerio de Hacienda; en la Hacienda, la estrategia de distribución de cargos trata de combinar la lógica partidaria-federativa con la técnica... el ministro designó para el cargo más estratégico a alguien de su total confianza, el cual se transformó en fiscalizador y garantizador de la delegación de funciones del nivel central hacia el estado” (p. 78).

Loureiro, Abrucio y Rosa tratan aún otro tema bastante idealizado en la literatura, mostrando sus limitaciones: las implicaciones de pertenecer a una carrera estructurada para los ocupantes de cargos de dirección. Al verificar que los integrantes de las carreras internas del Ministerio de Hacienda no han ocupado los cargos más elevados de dirección -los DAS-6-, los autores consideran que “en algunos casos, pertenecer a la carrera puede llegar a ser considerado como un factor negativo para el acceso a los cargos de dirección” (p. 70). Sin embargo, se olvidan de correlacionar la variable de la escolaridad: como vimos, el 43% de los DAS-6 del ministerio tienen maestría o doctorado, y el 47% de los DAS 4, 5 y 6 de la principal secretaría de formulación de la política macroeconómica tienen doctorado. Tal vez los integrantes de carreras del Ministerio de Hacienda no tengan este perfil de formación.

Por otra parte, los autores reconocen que “en momentos de cambio o de grandes reformas, el personal de carrera es utilizado, pero quienes comandan el proceso son los de afuera, *pues los primeros tienden a ser más conservadores*” (id.; las marcas en cursivas son mías). En esta óptica, los autores se aproximan a la opinión expresada por sus entrevistados¹⁹, para quienes “pertenecer a una carrera puede llevar a una persona a inclinarse demasiado hacia los intereses de su corporación y no ser suficientemente fiel a la autoridad política que lo designó”. En este sentido, la opinión de los entrevistados por Loureiro, Abrucio y Rosa se aproxima a los análisis de Schneider (1991), que ya

había señalado los riesgos de captura del dirigente por los intereses corporativos de la organización que está bajo su responsabilidad, cuando él construye su carrera verticalmente en una sola organización.

Otro aspecto de la relación entre carrera y puestos de dirección es señalado por Loureiro, Abrucio y Rosa: según sus entrevistados, “aquellos (integrantes de carreras) que compatibilizan competencia técnica y habilidades políticas tienen muchas probabilidades de llegar a ser dirigentes”. Aunque refiriéndose genéricamente a “habilidades políticas”, podemos considerar que los autores tratan aquí el tema de las *competencias de dirección*: “si un integrante de una carrera se convierte en un *agente transformador*, esto ocurre por características que van mucho más allá del espíritu de cuerpo. Es decir, la *capacidad de liderazgo* va a depender del desarrollo de habilidades políticas y de comunicación que respondan tanto a los dictámenes de los superiores como a las demandas de aquellos que están en los escalones más abajo” (id.: 73; las marcas en cursivas son mías).

La reforma gerencial y un nuevo grupo de actores: los dirigentes públicos

En el centro de la crisis del Estado de Bienestar, a partir de los años 70, en los países donde había alcanzado una mayor expresión, surgen las propuestas de reformas gerenciales, y con ellas, un nuevo actor, además de los políticos y burócratas (o profesionales-burócratas): los dirigentes públicos, con competencias exclusivas y específicas de dirección. La literatura más reciente señala que los dos grupos tradicionales de actores en la perspectiva weberiana -los políticos y los burócratas- tienen lógicas propias, ambas expansivas, por lo tanto incompatibles con el escenario de crisis del Estado: los políticos, guiados por el mercado electoral, tratan de maximizar las respuestas a las crecientes demandas sociales; los especialistas o profesionales de la burocracia, además de tener la tendencia a maximizar las respuestas a las demandas sociales, tratan de aumentar su peso y su protagonismo en el sistema (Richards, 1994; Longo, 2002).

En este contexto, surgen los *managers* o dirigentes públicos, y el “derecho a gerenciar”, con base en el principio de la responsabilidad por resultados, establecida a partir de la contractualización previa de resultados y de criterios de racionalidad económica (Longo, op. cit.: 5).

De esta forma, pasa a tener importancia, no la separación tradicional entre políticos y burócratas, sino nuevas formas de definición de responsabilidades específicas: entre política y gestión, y entre gestión y burocracia. Las diferenciaciones no residen en grados de neutralidad o aislamiento de cada una de estas esferas, sino sobre todo en la diferenciación del *ethos* específico de cada grupo de actores.

Así, los dirigentes públicos tienen el *ethos* de la racionalidad económica: se mueven por el principio de crear el máximo de valor público a partir de los insumos por los cuales son responsables (Moore, 1995). Es importante resaltar que esta definición no se confunde con la simple lógica de la eficiencia, pues su esencia reside en la creación de valor público, y no sólo en la economía de medios.

En el modelo propuesto por Moore, el dirigente público tiene tres esferas de competencias: la gestión estratégica, la gestión operativa, y además la gestión del entorno político. Esta última se refiere al gerenciamiento constante de la interrelación con los *stakeholders* -actores que no están bajo la autoridad del dirigente, pero que son fundamentales para el alcance de sus resultados. Lo importante que debe ser destacado es que, según esta concepción de las competencias de dirección, el dirigente público trata de maximizar el apoyo de estos *stakeholders* para garantizar mejores resultados de las actividades bajo su responsabilidad, y no para aumentar su poder personal.

Según esta visión, el dirigente público trata esencialmente de alcanzar mejores resultados, y su reputación se construye vía resultados obtenidos -en un tratamiento convergente con el de Dan Wood y Waterman (1994). La cuestión de los incentivos, categoría central en los análisis de la ciencia política, es considerada por el “neoinstitucionalismo” como el conjunto de normas, recompensas y métodos de *enforcement*, que deben ser aplicados en función del hecho de que el actor pertenece a un partido, grupo profesional u organización. En el caso de dirigentes públicos, si son contratados con base en resultados (obtenidos/reputación o a obtener/desempeño), y no necesariamente vinculados a partidos o grupos corporativos, la cuestión de los incentivos merece ser rediscutida, tratando de destacar la

especificidad de este grupo de actores, y no sólo para líderes políticos y burócratas, como ha prevalecido en la literatura.

Varios países revisaron sus estatutos de la función pública, destacando un estatuto específico para los ocupantes de los cargos de dirección, pasando a contratarlos con base en resultados, y admitiendo ingresos laterales (de no funcionarios) en puestos de dirección. Definieron, además, competencias específicas de dirección -como por ejemplo en el Reino Unido²⁰ y en Canadá²¹.

En el caso inglés, el modelo adopta seis campos básicos de competencias de dirección: 1) dar propósito y dirección; 2) producir un impacto personal; 3) pensar estratégicamente; 4) conseguir lo mejor de las personas; 5) aprender y mejorar; 6) centrarse en el servicio (Longo, 2002). En Canadá fueron definidos cinco grupos de competencias, desdoblándolas en campos específicos y en niveles de complejidad para cada uno de los cinco niveles gerenciales (del supervisor al viceministro adjunto): 1) intelectual (capacidad cognitiva; creatividad); 2) construcción del futuro (visión); 3) gestión (gestión por la acción; comprensión organizativa; trabajo en equipo; alianza); 4) relaciones (relaciones interpersonales; comunicación); 5) personal (vitalidad y resistencia al estrés; ética y valores; personalidad; flexibilidad; autoconfianza; conocimiento de sistemas, políticas y programas de gobierno).

Estas competencias son enfocadas hacia resultados, y son por lo tanto más aplicables a dirigentes de instituciones que producen servicios -*service delivering*- (a los ciudadanos, o inclusive servicios internos al Estado); la definición de competencias deseables avanzó menos para el caso de dirigentes responsables por la formulación de políticas públicas -*policymakers*-, es decir, para el núcleo estratégico del Estado (dirigentes de los ministerios). A pesar de ello, el examen de las competencias definidas para los dirigentes demuestra la concepción sobre los dirigentes como un grupo específico de actores.

En Brasil, las propuestas de reforma gerencial sólo entraron en la agenda a partir de 1995, en el primer mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso, habiendo sido sistematizadas en el Plan Director de Reforma del Aparato del Estado (Brasil, 1995), elaborado bajo el liderazgo de Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro de Administración Federal y Reforma del Estado en el período 1995-1998. Inspirado en los avances de la reforma gerencial en otros países, y atento a las especificidades del caso brasileño, el Plan Director propuso al mismo tiempo perfeccionar y consolidar los cuadros permanentes de la burocracia, y desarrollar el gerenciamiento en el sector público. En otros términos, las propuestas tuvieron como objetivo fortalecer el núcleo estratégico y desarrollar prácticas gerenciales con base en resultados previamente contractualizados²².

Los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso: ¿quiénes son los dirigentes públicos federales?

Desde 1995, el MARE pasó a sistematizar y publicar informaciones gerenciales sobre el servicio público federal por medio del Boletín Estadístico de Personal²³. Por primera vez, la función pública federal es radiografiada, incluyendo informaciones sobre parte de los cargos de libre nombramiento - los DAS (cargos de dirección y asesoría superior).

Por los datos de abril de 2002, la administración pública federal tiene 456.032 funcionarios civiles activos y el siguiente cuadro de cargos de Dirección y Asesoría Superior (DAS):

Ocupantes de DAS - abril/2002

Nivel	Cantidad	Tipo de vínculo		
		Empleado público (%)	Jubilado (%)	No funcionario (%)
DAS 1	6.634	74,4	5,3	20,2
DAS 2	5.625	71,4	6,3	22,3
DAS 3	2.864	73,3	8,8	17,9
DAS 4	2.095	58,3	11,7	29,9
DAS 5	664	54,0	13,3	32,7
DAS 6	159	46,5	14,5	39,0
Total	18.041	70,4	7,3	22,3

Fuente: Boletín Estadístico de Personal (BEP) N° 73, mayo/2002.

Desgraciadamente, estos datos son parciales. Los DAS abarcan los cargos en comisión existentes en los ministerios, fundaciones y parte de las autarquías; no incluyen universidades (donde son ocupados exclusivamente por funcionarios y profesores), empresas públicas, sociedades de economía mixta, Ministerio Público, Banco Central, agencias reguladoras. Esto dificulta trazar un panorama más general de estos cargos y sus ocupantes. Parte de estos órganos tiene reglas específicas para los cargos de dirección: en las agencias reguladoras, el dirigente máximo es propuesto por el Ejecutivo y sometido a la aprobación del Congreso; en otros, son reservados a funcionarios de carrera.

Aun así, estos datos muestran que la visión tradicional sobre el tema de los cargos de libre nombramiento necesita ser actualizada²⁴: por una parte, la cantidad de DAS es inferior al 4% del efectivo; por otra, y aun más importante, más del 70% de estos cargos son ocupados actualmente por funcionarios; si adicionamos a los jubilados, probablemente egresados del sector público, este porcentaje es casi del 78%. De esta forma, poco más de 4.000 no funcionarios ocupan DAS, en un contingente de cerca de 456 mil funcionarios -o sea, menos del 0,9%. Debe destacarse que estos porcentajes se han mantenido relativamente estables desde 1995, al inicio del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, desde cuando existen datos disponibles²⁵.

Tradicionalmente, el debate se concentró en la cantidad de personas externas al servicio público nombradas para los cargos en comisión. Los datos muestran que hoy es más importante discutir las competencias de todos los ocupantes de cargos de asesoría, gerencia y dirección, ya sean ellos funcionarios o no, que insistir en la visión de que “los nombrados tienen que ser empleados públicos”.

Para discutir las competencias hay que afinar el análisis para cada nivel de DAS, ya que son diferentes las competencias deseables de un supervisor o coordinador de equipo (DAS 1) de aquellas esperadas de un director (DAS 5) o dirigente (DAS 6). También hay que separar los cargos de asesoría, cuyo perfil de competencias es necesariamente más técnico. Y debe ser señalada además la dificultad derivada de los hechos: por un lado, una parte importante de los DAS es utilizada sólo como complemento de remuneración para funcionarios que tienen buen desempeño técnico, y que no son responsables por funciones de gerenciamiento²⁶; por otro lado, el significado de los diferentes niveles de DAS varía mucho de una institución a otra, dificultando las generalizaciones en términos de perfiles de competencias requeridas de sus ocupantes²⁷.

La visión común tampoco diferencia los modelos de remuneración de los diferentes niveles de DAS. En Brasil, la cantidad y la remuneración de los DAS es fijada por acto normativo del Ejecutivo, así como su distribución entre los diversos órganos, después de un análisis por parte del órgano central que se ocupa de la estructura de la administración pública federal. En 1993, la remuneración de los diferentes niveles de DAS marcaba una diferenciación entre los tres niveles inferiores y los tres niveles superiores, señalando grados diferentes de responsabilidades: la de los DAS 1 a 3 variaba entre US\$ 620 y US\$ 760, mientras que la de los DAS 4 a 6 variaba entre US\$ 1.340 y US\$ 1.730²⁸. Esta

diferenciación fue perdida durante el gobierno Itamar, además de ser extremadamente corroída por la inflación: en enero de 1995, cuando se inició el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, un presidente de autarquía o fundación contaba con una remuneración un poco superior a US\$ 1.000; en el mismo período, el gobierno Itamar practicó aumentos significativos para los funcionarios, algunos de los cuales con incidencia a partir del gobierno siguiente²⁹. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso reimplantó la diferenciación, recomponiendo las remuneraciones de los dirigentes y gerentes estratégicos (DAS 4 a 6) a partir de 1995; en 2000, alteró las reglas en beneficio de los funcionarios ocupantes de los DAS 1 a 3; y en 2002, favoreció significativamente a los funcionarios ocupantes de los DAS 4 a 6³⁰.

Con vistas al presente texto, es interesante discutir el perfil de los dirigentes públicos federales. Consideramos como **dirigentes** a aquellos que responden directamente a los Ministros de Estado y a la sociedad; ocupan los cargos DAS 5 y 6 y equivalentes, en la estructura de la administración pública federal. Tienen responsabilidad por las políticas públicas y por el desempeño de las organizaciones públicas; forman parte del equipo de gobierno y de esta forma, además de responsables por los resultados de la organización que dirigen, son corresponsables por la implementación del programa de gobierno, y por los resultados del gobierno como un todo.

De esta forma, se espera que este dirigente público oriente su actuación con base en los siguientes principios y características:

- legitimidad técnica;
- sensibilidad hacia el contexto de la acción pública: necesariamente político;
- valores republicanos: defensa del patrimonio y de los recursos públicos contra la apropiación por parte de intereses privados o corporativos;
- extremada preocupación por la economía de recursos;
- firmeza en la búsqueda de resultados y efectividad en las acciones;
- responsabilidad por la ejecución de objetivos colectivos de gobierno.

Entre las responsabilidades éticas y competencias de los dirigentes, consideramos como fundamentales:

- asumir compromisos por resultados (de la organización bajo su responsabilidad y del gobierno como un todo), por el impacto de las acciones y por el uso responsable de los recursos públicos;
- ayudar a definir con claridad la misión de la institución que dirige, sus estrategias y prioridades, y estar dispuesto a ejercer una permanente supervisión de las acciones frente a la misión, estrategias y prioridades definidas;
- liderar con el ejemplo y conducir los cambios en la organización pública para que alcance niveles más elevados de desempeño institucional: dar enfoque y sentido a los cambios organizativos y ejercer comunicación permanente con todos los involucrados;
- practicar, fomentar y exigir un alto desempeño de todos los colaboradores;
- desarrollar un interés real por recursos humanos, finanzas y tecnología;
- ayudar a preparar la transición de gobierno.

De ahí se derivan las competencias que se requieren para estos dirigentes: además de especialistas en sus temas sectoriales (salud, educación, medio ambiente, etc.), tienen que tener **competencias específicas de dirección** para que puedan liderar los procesos de optimización de recursos humanos y financieros, uso de tecnologías de información, control y evaluación de resultados, clima y cambio de cultura de las organizaciones, interlocución con varios actores, entre otros temas de gestión.

Estas competencias son más complejas que las que se requieren para un ejecutivo del sector privado. En el sector público, la variedad de actores involucrados es mucho mayor; los intereses son difusos y muchas veces contradictorios, teniendo que ser balanceados a la luz del interés público, otra noción compleja y difusa; el ambiente es esencialmente de autorización, lo que provoca que el dirigente

tenga siempre que construir consensos en torno de sus propuestas; los sistemas y las reglas son rígidos y uniformes; los resultados son más difíciles de medir, lo que dificulta el control del desempeño, etc.

Los datos disponibles no permiten realizar un balance de las competencias de los actuales dirigentes públicos federales; sólo existen datos sistematizados sobre cantidad, tipo de vínculo con el sector público (funcionario federal o requisado, jubilado o sin vínculo), edad media, sexo, remuneración, escolaridad), los que son reproducidos en el cuadro que colocamos a continuación:

Perfil de los dirigentes públicos federales (DAS 5 y 6)

Características	DAS 5	DAS 6
Cantidad	664	159
Funcionarios (%)	54,0	46,5
Jubilados (%)	13,3	14,5
No funcionarios (%)	32,7	39,0
Edad media (años)	50	53
Remuneración media mensual (R\$)	6.760	8.130
Formación superior (%) *	97,1	99,4
Maestría, doctorado, libre docencia (%)	9,6	11,9
Sexo femenino (%)	22,9	13,8

* Del conjunto de los funcionarios federales civiles activos, 53,2% tienen nivel superior.
Fuente: Boletín Estadístico de Personal (BEP) N° 73; datos de abril/2002.

Como ya señalamos, los datos sobre los cargos de libre nombramiento son parciales. Ante la ausencia de datos más completos, arriesgamos algunas hipótesis para el debate. Construimos dichas hipótesis a partir de nuestra convivencia, en los últimos siete años y medio, con otros dirigentes de la administración pública federal, en los eventos organizados por la ENAP específicos para este público-meta, y además por la participación en el colegiado de dirigentes del Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado y del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, órganos encargados de formular las políticas de gestión pública para el conjunto de las organizaciones federales. De esta forma, aunque sin datos que las puedan comprobar, sometemos al debate las siguientes hipótesis sobre el perfil actual de los dirigentes públicos federales:

- en los últimos ocho años disminuyó la rotación de los dirigentes, aumentando su tiempo de permanencia en el cargo;
- es grande la heterogeneidad entre los perfiles de los dirigentes y entre los criterios utilizados para su selección; sólo una investigación empírica detallada podría llevar a conclusiones más generales; la visión de sentido común respecto a que son todos escogidos por criterios político-partidarios no corresponde a la realidad;
- gran parte de estos dirigentes posee las competencias técnicas requeridas, y pocos tienen actividad político-partidaria. Nuestra hipótesis es la de que los criterios para el nombramiento de dirigentes se han orientado de forma mayoritaria por el criterio de *expertise* en su área de actuación;
- los actuales dirigentes, por su perfil técnico (en contraposición a un perfil más ejecutivo), se interesan más por los resultados de las políticas públicas que por los procesos de liderazgo de cambios organizativos.

Estas hipótesis fueron sometidas a tests entre un grupo de gerentes estratégicos, que responden directamente a dirigentes: los coordinadores generales de recursos humanos³¹. En respuesta a la pregunta sobre el perfil actual de los dirigentes públicos federales, en comparación con el perfil de dirigentes de 8 ó 10 años atrás, un grupo de cerca de 60 coordinadores generales de RH respondió que: los dirigentes actuales son orientados hacia el ciudadano y preocupados por resultados; garantizan un

mejor gerenciamiento de los recursos públicos; demuestran mayor conciencia con la cosa pública; son, en fin, de mejor calidad que los dirigentes anteriores³².

Si estas hipótesis fueran verdaderas, el desafío para el futuro nombramiento de dirigentes es el de tomar en cuenta, además de la legitimidad técnica, las competencias específicas de dirección. El problema que deberá ser enfrentado no es tanto el de la interferencia política en la selección de los dirigentes, como se observa en la literatura y en la visión de sentido común, sino sobre todo la consideración de la gestión como una verdadera política pública -lo que demandará una política más clara y sistemática de criterios para la selección de los dirigentes.

Algunas experiencias ya implementadas indican señales de mejoría: el Ministerio de Ciencia y Tecnología constituye comités de selección (*search committees*) para escoger a los dirigentes de sus organizaciones sociales. Esta iniciativa representa un avance porque destaca la importancia de la calidad de un dirigente para el desempeño de la organización que está bajo su responsabilidad; sin embargo, aun aquí, los criterios definidos para orientar la selección fueron exclusivamente técnicos: respetabilidad en el medio académico, antigüedad. Otras instituciones federales vienen dando una mayor publicidad a los puestos de gerencia estratégica, por medio de anuncios en periódicos y en Internet, tratando de aumentar la calidad de los candidatos a las plazas. Otras, como EMBRAPA, Banco do Nordeste y Caixa Econômica Federal, también montaron programas de selección y desarrollo de gerentes, destacando las competencias requeridas para el ejercicio de la función.

Según Shepherd y Valencia (1996), una de las condiciones para la adopción de modelos gerenciales orientados por resultados es la existencia de estrategias generales de remuneración, selección y entrenamiento de gerentes y dirigentes. En Brasil, hace muchos años que está en vigor una estrategia general de remuneración para estos puestos -en nuestra opinión, bastante rígida. El desafío es avanzar en las estrategias de selección y desarrollo de estos cuadros, evitando soluciones muy homogéneas. Pero la discusión y las propuestas sólo podrán avanzar si se buscaran alternativas que dialoguen con el legado histórico y analítico, sin quedarse atados a él.

La cuestión que deberá ser enfrentada no es sólo la de evitar un grado de interferencia indebida de los actores políticos en la selección de los dirigentes. Implica hacer avanzar la concepción sobre las competencias deseables de estos dirigentes, los resultados que se esperan de ellos (tanto en términos de *outputs* y *outcomes* como en términos de cambio de cultura en las organizaciones públicas), y su autonomía para componer el equipo de dirección dentro de una organización. Implica también dar publicidad a los resultados obtenidos por estos dirigentes, creando con esto un sistema de incentivos basados en la reputación como su principal capital.

El debate en torno de la selección de dirigentes para el sector público no puede quedar más sometido a la dicotomía entre política y burocracia: hay que considerar este grupo como un actor específico, con *ethos* propio, los creadores de valor público, como señala Moore. Si hay competencias específicas de dirección para ser practicadas por los dirigentes, nada garantiza que funcionarios integrantes de carreras las tengan por definición, ya que las carreras son estructuradas a partir de conocimientos y competencias técnicas. Los concursos públicos en general confrontan conocimientos; hay que desarrollar otros mecanismos de selección de dirigentes que puedan confrontar competencias. El "dilema" señalado por Geddes puede transformarse en una acción juiciosa, señalada por Schneider, al combinar de forma adecuada los tipos ideales de nombramiento, no con criterios de lotear cargos de dirección, sino con criterios que deberán ser combinados para garantizar eficiencia y responsabilidad.

Dirigentes con capacidad ejecutiva son piezas fundamentales para elevar el desempeño de las instituciones del sector público. Este es además un aspecto que no es suficientemente discutido en el contexto de la reforma gerencial en curso en Brasil. Si fueran diseñadas buenas estrategias para la selección de dirigentes, con un verdadero perfil de dirección, adecuado al sector público, la reforma podrá avanzar con mayor velocidad y pertinencia.

Notas

¹ Según el mismo autor, ahí se encuentran los motivos para la visión negativa que la población brasileña se formó de los empleados públicos, pues siempre fue atendida, en la prestación de servicios, por la camada descalificada de funcionarios, en contraste con el prestigio internacional que tiene la alta burocracia brasileña (Martins, op. cit.: 17).

² Una de las evidencias de la efectividad de la alta burocracia en el período es la actuación corporativa del Banco de Brasil, que va a ejercer poder de veto e impedir la creación del Banco Central durante los gobiernos civiles anteriores a 1964, tratando de impedir que la nueva institución retirara su autoridad monetaria (Nunes, 1984, cf. Schneider, 1991: 144).

³ En 1993, transcurridos 33 años desde el cambio de la capital, el contingente de funcionarios civiles activos en Río de Janeiro aún era el 23,6% del total; en abril de 2002, este porcentaje es de 21,5% - entre los estados y el Distrito Federal, Río de Janeiro aún concentra la mayor cantidad de funcionarios federales.

⁴ La ministra Zélia Cardoso de Mello, antes de asumir, estimó que habían 65 mil cargos de confianza (Jornal do Brasil, 04-03-1990, citado por Schneider, 1991: 115). Sin embargo, Abrucio (1993) llama la atención sobre la frecuente confusión entre cargos en comisión (de libre nombramiento) y funciones gratificadas (reservadas a funcionarios), afirmando que aquéllos eran 16.363 en noviembre de 1992 (p. 54).

⁵ Ver también Costa, 1993.

⁶ La autora afirma: “De ahí se deriva el síndrome de la isonomía (en Brasil), las progresiones automáticas para todos y la enyesadura del servicio público, en el cual diferentes categorías de funcionarios se encuentran amarradas unas a las otras, de forma tal que cualquier diferenciación, inclusive basada en la diferencia de funciones, es vista como concesión de derechos que deben ser extendidos a todos, lo que nos lleva al famoso efecto cascada” (Barbosa, 1996: 88).

⁷ A partir de los trabajos seminales de Mancur Olson (1965) y March y Olsen (1984), se diseminan entre científicos políticos los abordajes de la elección racional, elección pública y neoinstitucionalismo. En contraposición a los análisis estructuralistas, el nuevo abordaje insiste en el comportamiento de los individuos, tomados como actores racionales que tratan de maximizar sus intereses, bajo la influencia de incentivos institucionales: “Human behavior in governmental settings is motivated by the same self-interested forces that guide human behavior in private settings... It should be stressed that this is not a dogmatic assertion that politicians and other political actors are self-interested; rather, it is a pragmatic analytical convention” (Crain and Tollison, 1990: 3; citado por Geddes, 1994: 8). Y además: “The approach to thinking about the state proposed here focuses on how institutions, especially political institutions, shape the incentives of individuals in government, and how, in consequence, these individuals choose policies” (Geddes, 1994: 13).

⁸ Los países analizados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela. El estudio analiza además las estrategias utilizadas por parlamentarios y por burócratas.

⁹ La autora ejemplifica este problema de la acción colectiva con la cuestión del nombramiento de dirigentes para las minas y empresas nacionalizadas por Allende en Chile: “To the members of the coalition, the choice of managers was a collective action problem. No party in coalition wanted to sacrifice the political advantage of having its own managers..., but if all managers were to be chosen for political reasons, the firms would be mismanaged. Mismanagement would increase the probability that the whole coalition would fall, and all members of the coalition would risk losing everything” (Geddes, 1994: 17-18).

¹⁰ Ver cap. 6, pp. 131-81.

¹¹ Por los resultados analizados, Collor se aproxima más a la estrategia politizada, mientras que Vargas (segundo mandato) se aproxima más al índice antipartidario.

¹² En el caso de Brasil, debe resaltarse que toda la literatura consultada se refería exclusivamente al período anterior a 1964; no habían estudios sobre los gobiernos Sarney y Collor, llevando a la autora a trabajar exclusivamente con artículos publicados por la prensa.

¹³ Agradezco a Maria Rita Loureiro la indicación de la obra de Dan Wood y Waterman.

¹⁴ Aquí, los autores nos remiten a Geddes, 1994.

¹⁵ Ejemplo de riesgo de interpretación poco precisa de los datos: “En la actual gestión, ningún secretario (DAS-6) procedió de las carreras internas del ministerio... Este hecho agrega, además, un nuevo indicador para nuestro argumento de que los cargos más elevados del organigrama estatal son esencialmente políticos, es decir, concedidos por vínculos de afinidad, confianza política en el sentido amplio” (Loureiro, Abrucio y Rosa, op. cit.: 68).

¹⁶ Como afirman los autores, “Se trata de un trabajo que apenas inicia la reflexión y el análisis de datos empíricos *sobre un área prácticamente inexplorada en la ciencia política y en la sociología brasileñas*” (Loureiro, Abrucio y Rosa, 1998, p. 51; las marcas en cursivas son mías).

¹⁷ Desgraciadamente, el estudio no desdobra los datos de forma tal que se distingan los dos orígenes entre sí: medio académico o empresarial; sin embargo, por el perfil de los ocupantes de los cargos de dirección, especialmente por la alta incidencia de doctores, es más probable que el origen sea predominantemente académico.

¹⁸ En la época en que se realizó el estudio, la Secretaría del Patrimonio de la Unión pertenecía al Ministerio de Hacienda; a partir de enero/99, en el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso, fue transferida para la estructura del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.

¹⁹ Para la investigación, fueron entrevistados integrantes de la alta burocracia del Ministerio de Hacienda, ejerciendo o ya habiendo ejercido funciones en los tres niveles superiores de dirección.

²⁰ Ver “Leadership for Results”, publicado por el CSMB -Civil Service Management Board.

²¹ Ver el sitio de la Comisión de la Función Pública -www.psc-cfp.gc.ca o del Centro Canadiense de Gestión -www.ccmd-ccg.gc.ca.

²² Ahí reside el carácter innovador del tratamiento gerencial adoptado en el Plan Director, diferenciándose de las propuestas de flexibilización de la gestión pública adoptadas al final de los años 60, con el Decreto Ley N° 200: para el Plan Director, la mayor autonomía del administrador o dirigente público debe acompañar el fortalecimiento de la capacidad del núcleo estratégico, con la contractualización de resultados, con la competencia administrada y la comparación de resultados entre las diferentes organizaciones, y además con el control social. El Plan Director afirma la necesidad de fortalecer el núcleo estratégico y además, “los controles *a posteriori* de los resultados deberán ser extremadamente severos” (p. 67); “mediante el control social creciente será posible garantizar servicios de calidad” (Brasil, 1995: 51).

²³ Los números mensuales del Boletín Estadístico de Personal publicados a partir de julio de 1997 están disponibles en el sitio www.servidor.gov.br/publicacoes.

²⁴ De los raros artículos publicados en la prensa que se refieren al cambio de prácticas en curso, debe destacarse el de Marcio Moreira Alves: “El QI volvió a significar cociente intelectual, en vez de ser quien indica (designa). Comienza a surgir una nueva cultura de gestores emprendedores, en la cual los funcionarios adquieren una mayor autonomía en un organigrama descentralizado y, en contrapartida, tienen que rendir cuentas más exactas de su actuación. Es lo que en inglés se llama *accountability*” (O Globo, 05-04-2002, p. 4B).

²⁵ Los primeros datos sistemáticos hechos públicos constan en el Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado, en 1995: en aquella época, el 75,5% de los ocupantes de los DAS eran empleados públicos; no fueron publicados datos sobre la cantidad de jubilados ocupantes de esos cargos (Brasil, 1995: 47). Las diferencias entre 1995 y 2002 se refieren principalmente a los DAS 1, 2, 4 y 5: DAS 1, disminución del 4% en la cantidad de ocupantes empleados públicos; DAS 2 y DAS 5, 6%; DAS 4,

7%; para el DAS 6 la diferencia es menor, con una disminución de cerca del 2% de empleados públicos; y para el DAS 3, se registró un aumento del 2% en la cantidad de empleados públicos.

²⁶ Este hecho ya fue señalado en la investigación ENAP/CEDEC realizada en 1993: “Actualmente, los DAS cumplen una tercera función (además de dirección y asesoría), que es la de aumentar la remuneración de empleados públicos en áreas donde exista escasez de los mismos” (Abrucio, 1993: 58).

²⁷ Una investigación realizada por la ENAP en 1998 mostró la gran variedad del perfil de los ocupantes de los DAS 4, entre las más de 200 organizaciones públicas federales.

²⁸ Datos publicados en el periódico *Jornal do Brasil*, 03-09-93, citados por Abrucio (1993: 55). La remuneración es fija para cada nivel de DAS; es integral para los no funcionarios y parcial para funcionarios, a quienes se agregan a sus remuneraciones por el cargo efectivo.

²⁹ Esta práctica de conceder aumentos significativos al final del mandato, bastante utilizada por los gobernantes en las tres esferas de gobierno en Brasil, fue cohibida por la Ley de Responsabilidad Fiscal, aprobada en mayo de 2000.

³⁰ Por los datos de abril/2002, antes de los cambios de las reglas, la remuneración de un presidente de autarquía o fundación o secretario nacional de política (DAS 6) ya se diferenciaba entre funcionarios y no funcionarios en más del 50%: remuneración de no funcionario, R\$ 6.097 (fija e igual para todos los ocupantes del DAS 6 no funcionarios); remuneración media de los funcionarios ocupantes de DAS 6, R\$ 9.429 (incluye remuneración del cargo efectivo más porción referente al DAS); no existen datos desagregados para los jubilados, pero puede suponerse que su remuneración media sea mayor que las citadas, pues reciben el valor integral del DAS 6 (R\$ 6.097) además del valor integral de su jubilación. Con el cambio de las reglas a partir de mayo/2002, la diferencia aumentó en favor de los funcionarios: antes recibían la remuneración de su cargo efectivo y 25% del valor del DAS; a partir de la nueva regla, la porción referente al DAS subió al 40%. Debe recordarse que, entre los ocupantes del DAS 6, el 39% no son funcionarios, el 14,5% son jubilados y los restantes 46,5% son funcionarios efectivos.

³¹ Los coordinadores generales de recursos humanos son en su mayoría empleados públicos (81%); el 75% de ellos tienen más de 8 años de experiencia en el sector público, y el 57,8% están en el servicio público desde hace más de 15 años; su trayectoria profesional se dio en general en la propia área de recursos humanos. Ver Investigación ENAP (2001), *Perfil dos gestores de recursos humanos do Governo Federal*. Brasília: ENAP; disponible en el sitio www.enap.gov.br/publicacoes.

³² Este mismo grupo afirmó que no es esa la imagen de los dirigentes entre el conjunto de funcionarios, que continúan viéndolos como sin compromisos, irresponsables, clientelistas, “politiqueros”, inmediateístas, paracaídas y centralizadores. Esta falta de sintonía -entre los que interactúan directamente con los dirigentes (los coordinadores generales que respondieron a las preguntas) y el conjunto de los funcionarios- puede tener diferentes causas, que pueden ir desde un déficit en la capacidad de comunicación de los dirigentes, o una mayor exigencia de desempeño, enfoque mayor de los dirigentes en resultados y no en la movilización de los colaboradores, pasando además por el contexto de fuertes cambios en curso, donde los funcionarios temen perder parte de sus derechos (o privilegios).

Bibliografía

- Aberbach, J. D.; Putnam, R. D.; y Rockman, B. A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.
- Abrucio, Fernando (1993), “Profissionalização”, en *Estrutura e organização do Poder Executivo: administração pública brasileira*, Regis de Castro Andrade y Luciana Jaccoud (orgs.), Vol. 2, Brasília, ENAP.
- Barbosa, Livia (1996), “Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?”, en *Revista do Serviço Público*, Vol. 47 N° 3, Brasília, pp. 58-102.

- Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, Brasília, Presidência da República.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1981), *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*, São Paulo, Brasiliense.
- Costa, Valeriano M. F. (1993), “Sistema de governo e administração pública no Brasil”, en *Estrutura e organização do Poder Executivo: administração pública brasileira*, Regis de Castro Andrade y Luciana Jaccoud (orgs.), Vol. 2, Brasília, ENAP.
- Evans, Peter B. (1992), “The State as a Problem and Solution: Embedded Autonomy, and Adjustment”, en *The Politics of Economic Adjustment*, S. Haggard y R. R. Kaufman (orgs.), Princeton, Princeton University Press.
- Evans, Peter B. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Geddes, Barbara (1994), *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Longo, Francisco (2002), “El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional”, presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Loureiro, Maria Rita (2001), “O controle da burocracia no presidencialismo”, en *Burocracia e reforma do Estado*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer (Cadernos Adenauer; 3).
- Loureiro, Maria Rita; Abrucio, Fernando Luiz; y Rosa, Carlos Alberto (1998), “Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda”, en *Revista do Serviço Público*, Vol. 49 N° 4, Brasília, pp. 47-82. El artículo es una síntesis de la investigación encomendada a los autores por la ENAP.
- Loureiro, Maria Rita y Abrucio, Fernando Luiz (1998), *Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda; relatório de pesquisa*, Brasília, ENAP.
- March, James y Olsen, Johan P. (1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en *American Political Science Review*, N° 78, pp. 734-749.
- Martins, Luciano (1995), *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*, Brasília, ENAP (Cadernos ENAP; 8). Este trabajo fue inicialmente escrito como *background paper* para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1993.
- Moore, Mark (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Motta, Paulo Roberto (1972), *The Brazilian Bureaucratic Elite: Social Background and Organizational Attitudes*, Chapel Hill, University of North Carolina, mimeo (tesis de doctorado citada por Ben Ross Schneider).
- Nunes, Edson (1997), *A gramática política brasileira*, Brasília, ENAP.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- Pacheco, Regina (2000), “Escolas de governo: tendências e desafios - a ENAP em perspectiva comparada”, en *Revista do Serviço Público*, Vol. 51 N° 2, Brasília, pp. 35-53.
- Portugal Gouvêa, Gilda (1994), *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*, São Paulo, Paulicéia.
- Rauch, J. E. (1995), “Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities During the Progressive Era”, en *American Economic Review*, Vol. 85 N° 4, pp. 968-979.
- Richards, Sue (1994), “El paradigma del cliente en la gestión pública”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 1, Madrid.
- Schneider, Ben Ross (1991), *Burocracia pública e política industrial no Brasil*, São Paulo, Sumaré. La traducción brasileña fue publicada en 1994.

- Shepherd, Geoffrey y Valencia, Sofia (1996), “Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis”, en *Revista do Serviço Público*, Vol. 47 N° 3, pp. 103-128.
- Wood, B. Dan y Waterman, R. (1994), *Bureaucratic Dynamics: the Role of Bureaucracy in a Democracy*, Boulder, Westview Press.