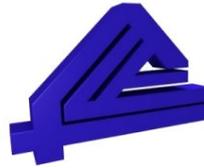




UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN

TESIS

**ESCUELAS DE GOBIERNO: ENTRE EL
GERENCIALISMO Y LA GESTIÓN SOCIAL**

Autora: Vera Lúcia de Almeida Corrêa

Director de Tesis: Enrique J. Saravia

Posadas (AR), ABRIL 2015

VERA LÚCIA DE ALMEIDA CORRÊA

**ESCUELAS DE GOBIERNO: ENTRE EL
GERENCIALISMO Y LA GESTIÓN SOCIAL**

**Tesis Doctoral Presentada a la
Universidad Nacional de Misiones – UNAM como requisito para la obtención del
Título de Doctor en Administración**

Posadas (AR), ABRIL DE 2015

ESCUELAS DE GOBIERNO: ENTRE EL GERENCIALISMO Y LA GESTIÓN SOCIAL

VERA LÚCIA DE ALMEIDA CORRÊA

Tesis Doctoral Defendida y Aprobada por el Tribunal Examinador constituido por los Doctores que abajo firman

Fecha de Aprobación:/...../.....

Composición del Tribunal Examinador:

Prof. Dr.

Institución:

Prof. Dr.

Institución:

Prof. Dr.

Institución:

POSADAS (AR), ABRIL DE 2015.

DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD

En este acto deo constancia que el contenido escrito en esta Tesis fue producto de mi trabajo, siendo original e inédito dentro de mi leal saber y entender.

Cuando aparecen conceptos de otros están identificados explícitamente a quién pertenece a través de citas.

Asimismo se aclara que este material no fue presentado en ésta u otra institución.

Vera Lúcia de Almeida Corrêa.

DEDICATORIA

A mi esposo João Corrêa (in memorian) por su eterno incentivo y entusiasmo con mis conquistas profesionales y académicas.

A mis hijos Adriana e Douglas, por su cariño y comprensión de mi momentos de ausencia.

A mi padre Cassiano (in memorian) por enseñarme el valor de la verdad.

A mis hermanos y hermanas Carmen, Augusto, Luiz y Ana, por su amistad permanente.

A mi amigo Carlos Salles (in memorian) por su incentivo para empezar el programa de doctorado.

AGRADECIMIENTOS

Mis sinceros agradecimientos....

A mi orientador y amigo Enrique Saravia, por el generoso compartir de sus conocimientos, experiencias y su constante disponibilidad para orientarme en los aspectos académicos y personales.

A los dirigentes y profesionales que actúan en las Escuelas de Gobierno, pues hubieron propiciado mi reflexión permanente sobre las posibilidades y límites de los modelos de gestión de estas instituciones.

A los profesionales, dirigentes y alumnos de las redes de escuelas de gobierno, en especial de la REG, por su disponibilidad en participar y colaborar con la investigación.

A mi amigo Roberto Pimenta por su apoyo y nuestras constantes conversas en momentos difíciles, que generalmente se transformaron en momentos productivos y divertidos.

A los Mestres Paulo Reis Vieira, Fernando Tenório y Bianor Cavalcanti, por sus enseñanzas y por compartir sus experiencias.

A los dirigentes y empleados de la UNAM por sus orientaciones.

A los amigos y compañeros del programa de doctorado por caminar juntos en esta jornada.

Todo debe estar visible. Todo debe ser explicado. El carácter pedagógico de gobernar, su misión de desarrollo, ejemplar, que demanda incluso de los gobernantes, seriedad irrefutable. No hay gobierno que continúe verdadero, legítimo, digno de fe, si su discurso no es confirmado por su práctica, patrocinando y fomentando amigos, aunque estricto

apenas con la oposición y blanda y suave con el correligionario.

Paulo Freire, Pedagogía de la Esperanza.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	17
FUNDAMENTACIÓN.....	17
<i>La profesionalización y calificación de la Administración Pública.....</i>	<i>17</i>
<i>Estrategias de perfeccionamiento.....</i>	<i>20</i>
<i>La situación en Brasil: la constitución de redes.....</i>	<i>24</i>
<i>La experiencia del Estado de Rio Grande do Sul.....</i>	<i>30</i>
EL PROBLEMA.....	33
HIPÓTESIS.....	34
OBJETIVOS GENERAL E ESPECÍFICOS.....	35
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	36
APORTES DEL ESTUDIO.....	39
ESTRUCTURA DE LA TESIS.....	41
CAPITULO 1 - EL DESEO DE MODERNIZAR Y PROFESIONALIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	43
WEBER Y EL IDEAL BUROCRÁTICO.....	44
EL IDEAL BUROCRÁTICO Y LOS INTENTOS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS.....	48
LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (NAP).....	52
LA GESTIÓN SOCIAL: UNA ALTERNATIVA AL <i>GERENCIALISMO</i>	59
EL MODELO DE GESTIÓN EN REDES.....	67
LA EDUCACIÓN CORPORATIVA COMO RECURSO ESTRATÉGICO DE LAS EMPRESAS Y LAS UNIVERSIDADES CORPORATIVAS.....	79
LA FORMACIÓN DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON REFORMAS ADMINISTRATIVAS	85
CAPITULO 2 - EVOLUCIÓN DEL ESTADO BRASILEÑO.....	91

ANTECEDENTES DEL MODELO BUROCRÁTICO.....	91
<i>El Estado en la Colonia (1500 - 1822)</i>	91
<i>El Estado brasileño monárquico (1822 - 1889)</i>	95
<i>La Primera República (1889 - 1930)</i>	95
EL PRIMER INTENTO DE IMPLANTACIÓN DEL MODELO BUROCRÁTICO: LA ERA VARGAS (1930-1954).....	97
<i>El contexto social, político y económico en la Era Vargas</i>	98
<i>La evolución del Estado brasileño e iniciativas de modernización en la era Vargas</i>	102
EL SEGUNDO INTENTO DE IMPLANTAR E INCREMENTAR EL MODELO BUROCRÁTICO: EL PERÍODO MILITAR (1964-1985).....	109
<i>Contexto social, político y económico en el período militar</i>	110
<i>La evolución del Estado brasileño y las iniciativas de modernización en el período militar</i>	111
LA TRANSICIÓN PARA LA REDEMOCRATIZACIÓN (1985-1994).....	116
<i>Contexto social, político y económico en el período de redemocratización</i> ..	117
<i>La evolución del Estado brasileño en la redemocratización</i>	120
EL TERCER INTENTO DE INCREMENTAR EL MODELO BUROCRÁTICO: ENTRA EN ESCENA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GERENCIAL (1994-2002).....	122
<i>Contexto social, político y económico en los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso</i>	123
<i>La evolución del Estado brasileño en el período FHC</i>	125
CAPÍTULO 3 - EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEDICADAS A LA FORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	135
LAS PRIMERAS EXPERIENCIAS DE FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	135
EL SURGIMIENTO DEL DASP EN EL GOBIERNO VARGAS, COMO PRECURSOR DE LAS ESCUELAS DE GOBIERNO.....	137
LA CREACIÓN DE LA FGV Y EL SURGIMIENTO DE LOS CURSOS SUPERIORES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	140
LA EBAP Y SU PAPEL EN LA FORMACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVILES.....	142
LA EXPANSIÓN DE LA ENSEÑANZA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CONDICIÓN DEL PROYECTO DE DESARROLLO.....	147
LA CREACIÓN DE LA ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ENAP), SU IMPLANTACIÓN Y EVOLUCIÓN.....	150
LAS NUEVAS EXIGENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL PAPEL DE LAS ESCUELAS DE GOBIERNO.....	162

CAPÍTULO 4 - RED ESCUELA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL (REG).....	167
BREVE CONTEXTUALIZACIÓN SOCIAL, POLÍTICA Y ECONÓMICA DEL ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL.....	168
BREVE CONTEXTUALIZACIÓN DE LA FUNDACIÓN DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS (FDRH): LA DINAMIZADORA DE LA RED.....	173
EL ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA REG.....	180
EL MARCO LEGAL DE LA REG.....	181
LAS PRIMERAS ACCIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REG.....	183
<i>Talleres conceptuales.....</i>	<i>183</i>
<i>La asociación con los centros de formación del Estado de RS.....</i>	<i>187</i>
<i>La construcción de la red con las Instituciones de Educación Superior (IES) de RS.....</i>	<i>191</i>
EL MODELO DE GOBERNANZA DE LA REG.....	197
ANÁLISIS DEL MODELO DE ACTUACIÓN EN RED.....	201
LOS PROGRAMAS DESARROLLO POR LA REG.....	203
LA INCLUSIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES EN LOS PROGRAMAS DE LA REG.....	220
LA INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN.....	222
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	225
BIBLIOGRAFÍA.....	234

LISTA DE SIGLAS

AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional

AESP/CE - Academia Estadual de Segurança Pública de Ceará

AIEIA – Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración

ANP - Academia Nacional de Policía

CATRA – Convenio de Asistencia Técnica para la Reforma Administrativa

CEDAM – Centro de Desarrollo de Administración Pública

CEDRHAЕ – Centro de Desarrollo de Recursos Humanos para la Administración Estadual de RS

CEJ - Centro de Estudios Jurídicos y Perfeccionamiento Funcional de la Defensoría Pública del Estado de Ceará

CENDEC – Centro de Entrenamiento para el Desarrollo Económico

CIPAD – Curso Intensivo de Posgrado en Administración Pública

CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

CODIPE – Comité de Diálogo Permanente del Estado de RS

COMESTRA – Comisión Especial de Reforma Administrativa

DAES – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

DAPGD – División de Administración Pública y Gerencia de Desarrollo

DAS – Dirección y Asistencia Superiores

EAESP – Escuela de Administración de Empresas

EAGU - Escola de Advocacia Geral da União

EBAP – Escola Brasileira de Administração Pública

ECOGE - Escuela de Cuentas y Gestión del Tribunal de Cuentas de los Municipios del Estado de Ceará

EG – Escuelas de Gobierno

EGOV – Escuela de Gobierno y Gestión Pública

EGPCE - Escuela de Gestión Pública del Estado de Ceará

EGPR - Escuela de Gestión Penitenciaria y Formación para Resocialización

EGRN – Escuela de Gobierno de Rio Grande do Norte

EJE – Escuela Judicial Electoral del Tribunal Regional Electoral de Ceará

ENAP - Escuela Nacional de Administración Pública

ENAPs – Escuelas Nacionales de Administración Pública

ENCE - Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas

ENSP - Escuela Nacional de Salud Pública Sérgio Arouca

EPPGG – Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental

ESAF - Escuela de Administración Hacendaria

ESINT/ABIN - Escuela de Inteligencia de la Agencia Brasileña de Inteligencia

ESMEC - Escuela Superior de la Magistratura del Estado de Ceará

ESMPU - Escuela Superior del Ministerio Público

ESP - Escuela de Salud Pública de Ceará

FACCAT – Facultades Integradas de Taquara

FAMURS – Federación de las Asociaciones del Municipios de Rio Grande do Sul

FAPERGS – Fundación de Amparo a la Investigación de Rio Grande do Sul

FDRH – Fundación para el Desarrollo de Recursos Humanos del Estado de Rio Grande do Sul

FEEVALE – Federación de Establecimiento de Enseñanza Superior en Novo Hamburgo (RS)

FESP – Fundación Escuela de Servicio Público del Estado de Rio de Janeiro

FGV – Fundación Getulio Vargas

FUNCEP – Fundación Centro de Formación del Servidor Público

FUNDAJ - Fundación Joaquim Nabuco

FUNDAP – Fundación de Desarrollo Administrativo del Estado de São Paulo

FURG – Universidad Federal de Rio Grande

IASIA – Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública

IES - Instituciones de Enseñanza Superior

IFRS - Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología

IFSUL – Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología Sul Rio-Grandense

IMPARH – Instituto Municipal de Investigación, Administración y Recursos Humanos

INAPs – Institutos Nacionales de Administración Pública

IPA - Universitario Metodista

IPC - Instituto Escuela Superior de Cuentas y Gestión Pública Ministro Plácido Castelo

IRB - Instituto Rio Branco

ISC - Instituto Serzedello Corrêa

IUPERJ – Instituto Universitario de Investigación de Rio de Janeiro

ONU – Organización de las Naciones Unidas

PROEJA – Programa de Educación de Jóvenes Adultos

PROJOVEM – Programa de Inclusión de Jóvenes

PROMOEX – Programa de Modernización del Sistema de Control Externo de los Estados, Distrito Federal y Municipios

PRONAPA – Programa Nacional de Perfeccionamiento de Profesores de Administración

PUCRS – Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul

REG – Red Escuela de Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul

REGAP – Red de Escuelas e Institutos Gubernamentales en Asuntos Públicos

RS – Estado de Rio Grande do Sul

SARH – Secretaría de Administración y de los Recursos Humanos del Estado de RS

SEARH – Secretaría de Estado de Administración y de Recursos Humanos

SEGU – Sistema de Escuelas de Gobierno de la Unión

SEMOR – Secretaría de Modernización Administrativa

Senac – Servicio Nacional del Comercio

SENAI - Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial

SETEPE – Superintendencia de Entrenamiento de Personal del Estado de Pernambuco

SUAS - Sistema Único de Asistencia Social

UCS – Universidad de Caxias do Sul

UCs – Universidades Corporativas

UERGS – Universidad Estadual de Rio Grande do Sul

UERN – Universidad Estadual de Rio Grande do Norte

UFCSPA - Universidad Federal de Ciencias de la Salud de Porto Alegre

UFFS - Universidad Federal de la Frontera Sur

UFPEL – Universidad Federal de Pelotas

UFRN – Universidad Federal de Rio Grande do Norte

UFRS – Universidad Federal de Rio Grande do Sul

UFSM - Universidad Federal de Santa Maria

ULBRA - Universidad Luterana del Brasil

UNB – Universidad de Brasília

UNIBACEN - Universidad Banco Central

UNICRUZ – Universidad de Cruz Alta

UNIJUI – Universidad Regional del Noroeste del Estado de RS

UNILASALLE – Centro Universitario La Salle

UNIPACE – Universidad del Parlamento Cearense

UNIPAMPA – Universidad Federal del Pampa

UNIRITTER - *Laureate International Universities*

UNISC – Universidad de Santa Cruz do Sul

UNISINOS – Universidad del Vale do Rio dos Sinos

UPF – Universidad de Passo Fundo

URCAMP – Universidad de la Región da Campanha

URI – Universidad Regional Integrada del Alto Uruguay y de las Misiones

LISTA DE TABLAS Y FIGURAS

Tabla 1 - Principales elementos de la Administración Pública, Nueva Gestión Pública y Nueva Gobernanza Pública.....	55
Tabla 2 - <i>New Public Management</i> x Gobernanza.....	56
Tabla 3 - Teorías del Estado, a partir de la orientación conflicto x integración y análisis micro x macro.....	69
Figura 1 - Representación de Redes Organizacionales, según Miles & Snow.....	75
Tabla 4 - Principales características y limitaciones de las redes, según Miles & Snow.....	75
Tabla 5 - Principales características, potencialidades y limitaciones de las redes, según Teixeira.....	78
Tabla 6 - Instituciones nacionales que fueron estudiadas por Rouanet en 1982.....	150
Tabla 7 - Público-objetivo y contenidos a ser enfatizados en los eventos de capacitación de la Administración Pública Federal para el período 1999-2000.....	155
Tabla 8 - Comparación entre las Políticas de Capacitación para los servidores de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional, en el período FHC y Lula.....	156
Tabla 9 - Competencias a ser desarrollada por la ENAP.....	159
Tabla 10 - Textos disponibles en la página de la REG.....	184
Tabla 11 – Gastos del Poder Ejecutivo de RS – Total Comprometido – 2008 a 2013.....	191
Tabla 12 - Instituciones de Educación Superior integrantes de la REG.....	193
Figura 2 - Modelo de Gobernanza de la REG.....	198
Tabla 13 – Instituciones de Enseñanza Superiores integrante de la REG y Programas de Formación Continuada desarrollados hasta noviembre de 2014.....	204
Figura 3 - Mapa conceptual de actuación de la REG.....	216

INTRODUCCIÓN

Este capítulo inicial presenta la fundamentación de la situación objeto de investigación, el problema de la tesis, el objetivo final, los objetivos intermedios, hipótesis, metodología y estructura de la tesis.

Fundamentación

La profesionalización y calificación de la Administración Pública

En los últimos años, las empresas y las instituciones gubernamentales se enfrentan al reto de reflexionar sobre sus modelos de gestión. Impulsadas por un entorno globalizado y competitivo, que requiere nuevas dinámicas organizacionales, las organizaciones utilizan diferentes estrategias para mantener o aumentar su eficiencia, efectividad, capacidad de respuesta y la creación de un clima organizacional favorable a la innovación.

Una de las estrategias utilizadas es la formación y educación de los empleados de las organizaciones. La creación de universidades corporativas, en el sector privado, o de institutos y escuelas nacionales de administración pública (INAPs - ENAPs), en el ámbito del gobierno, ha sido cada vez más frecuente. Las universidades corporativas, permiten incorporar programas de educación continua en las empresas que buscan desarrollar múltiples habilidades para sus empleados, de acuerdo con sus actividades y funciones esenciales. En el contexto público, los INAPs o ENAPs se proponen a entrenar y preparar a los gerentes y servidores para la formulación, implementación y evaluación de políticas y de gestión pública. Desde la década de 1990, con la crisis del Estado, estas instituciones adquirieron más importancia como estrategia de profesionalización y cualificación para la Administración Pública.

Según Saravia¹, los institutos o escuelas de administración pública toman una configuración muy variada en América Latina, con diferentes niveles de desarrollo y autonomía. En Brasil, estas instituciones tomaron un nuevo impulso a partir de la Constitución Federal de 1988², que fue alterada por la Enmienda Constitucional nº 19/1998³, estableciendo en su artículo 39, § 2º, la posibilidad de que las entidades federales mantengan escuelas de gobierno para la formación y el desarrollo del empleo público. También establece que se podrán celebrar convenios entre sí para estos fines. Actualmente podemos encontrar en Brasil escuelas conectadas a los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Hemos seguido la trayectoria de las escuelas de gobierno durante las últimas décadas, siempre con muchas preocupaciones acerca de los modelos de gestión adoptados por ellos. Entre las preocupaciones, una tiene especial atención y, acabó por inspirar esta tesis: el hecho de que estas instituciones no consiguen mantener un rendimiento continuo y sostenible a lo largo del tiempo. Dependen de patrocinadores políticos, es decir, si los gobernantes actuantes (Presidente de la República, Ministros, Gobernadores, Alcaldes, Secretarios Estatales y Municipales, entre otros) apoyan la idea de la educación y formación permanente para la modernización del Estado, la institución cuenta con recursos para actuar y desarrollar sus programas. Caso esta no sea una prioridad para los gobernantes, la Escuela sufrirá con la falta de recursos. En esta última situación hemos sido testigos del movimiento oscilante por el que pasan las Escuelas de Gobierno; que van desde los periodos de valoración extrema y otros de ostracismo. En algunos casos, las

1 SARAVIA, E. J. (2005). Las escuelas e institutos de administración pública de América Latina frente a la crisis del Estado. Situación actual y perspectivas de transformación. In: *Documentos Debate del CLAD*, disponible en: www.clad.org.ve/0023402.html, acceso en 28/1/2005, p. 2.

2 BRASIL. Constituição Federal, 1988, disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm, acceso en 09/09/2009. Artículo 39, §2º: "A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituinto-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados".

3 BRASIL. Emenda Constitucional nº 19/1998, disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm, consultada en 09/09/2009.

escuelas de gobierno desaparecen de la estructura o se convierten en más un mecanismo para aplicar lo que se denomina "presidencialismo de coalición".⁴

Esta percepción de la trayectoria de las Escuelas de Gobierno en Brasil, es corroborada por Saravia⁵, que nos informa sobre el *Simposio Iberoamericano sobre Nuevos Roles y Funciones de los Institutos y Escuelas Nacionales de Administración Pública*, organizado por el *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD) y por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), ocurrido en 1992, que "propuso una reflexión sobre dos áreas-problema". La primera concierne a la reducida influencia que estos institutos y escuelas de administración tuvieron en la formación de líderes políticos y, en consecuencia, introducen un comportamiento favorable a la innovación y el cambio. La segunda son las dificultades de gestión de estos institutos y escuelas.

También debemos considerar que si bien el informe de Saravia sea de la década de 1990, el texto continua muy actual, teniendo en cuenta que los problemas de profesionalización de los funcionarios públicos y también los de gestión de estas instituciones parecen no haber sido superados. En 2003, los Jefes de Estado y de Gobierno expresaron su compromiso en avanzar en la profesionalización de la función pública durante la XIII Cumbre Iberoamericana. Este compromiso fue expreso formalmente en la Carta Iberoamericana de la Función Pública:

Los empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos.⁶

Este compromiso fue reafirmado en la Carta Iberoamericana de Calidad, aprobada en 2008, la cual manifiesta la necesidad de "una alta cualificación de los

4 ABRANCHES, S. (1988). *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. *Dados*, 31(1).

5 SARAIVIA, E.J. (2005). *Op.cit*, p. 1.

6 CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO/NACIONES UNIDAS, DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>. Acceso en: 07/08/2009, p. 21.

directivos, que deberán destacarse por sus elevadas competencias”⁷, refiriéndose al desarrollo de capacidades como de gran importancia:

Establecer un sistema de profesionalización de la Función Pública con base en el mérito, de conformidad con la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Incorporar programas de capacitación en gestión de calidad y en el uso de herramientas de la calidad a la formación continua.⁸

Estrategias de perfeccionamiento

El tema ha planteado una serie de iniciativas para obtener más información o proporcionar estrategias para perfeccionar las instituciones de formación y entrenamiento en la administración pública. Este es el caso, por ejemplo, constitución de un largo esfuerzo para el establecimiento de estándares de excelencia en la formación y capacitación pública, celebrada por acuerdo establecido en 2005, entre la División de Administración Pública y la Gestión del Desarrollo (DAPGD) Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) en las Naciones Unidas y la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública (IASIA).

El grupo de expertos que componen el equipo de trabajo, parte de la demanda que el público busca un servicio de alta calidad y, por lo tanto, las organizaciones del sector público también deben de tener un alto rendimiento. Por lo tanto, las instituciones que forman a los funcionarios públicos deben siempre buscar la excelencia.⁹ El informe final del grupo de trabajo elaboró un conjunto de criterios para evaluar la excelencia de estas instituciones. Estos se dividen en criterios institucionales y criterios relacionados con el Programa, siendo que el último se subdivide en cuatro categorías: 1) desarrollo y revisión del programa; 2) contenido del programa; 3) gestión del programa; y 4) el desempeño del programa. Aunque los

7CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2008). *Carta Ibero americana de Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador, El Salvador. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>. Acceso en 28/09/2009, p. 15.

8Id.ib., p. 17.

9United Nations Department of Economic and Social Affairs / International Association of Schools and Institutes of Administration Task Force on Standards of Excellence for Public Administration Education and Training. *Relatório Final*. Maio 2008.

expertos advierten sobre el hecho de que los criterios sirven más para la autoevaluación que como medidor para juzgar los programas o instituciones, los mismos apuntan un conjunto de estándares de excelencia que pueden servir de base para comprender mejor la experiencia de éstas instituciones en diferentes países.

De acuerdo con Saravia¹⁰, las organizaciones públicas o privadas son constantemente desafiadas a repensar en consecuencia de la velocidad de los cambios, de los impactos de la tecnología, de los efectos de la globalización y de la revalorización de la cultura. Estos cambios en el mundo tienen un gran impacto en las organizaciones y requieren nuevos modelos de negocio, que deberían permitir una serie de cambios, incluyendo el reemplazo de la planificación por la gestión estratégica; la adopción de los sistemas internos operados en la red y, al mismo tiempo, capaces de establecer interconexiones con otras organizaciones de la red nacional e internacional; la participación de la comunidad; la legitimidad social; el respecto a la multiculturalidad resultante de esta misma actuación en la red; la atención a la estructura de costos; la búsqueda de nuevas alternativas de financiamiento; y, por último pero no menos importante, la revalorización de contenido ético en la política y en los negocios.

Dadas estas tendencias de gestión contemporáneas, este mismo autor afirma que los INAPs y ENAPs deben promover cambios en la forma en que opera y concluye haciendo el texto haciendo recomendaciones en este sentido.

La primera recomendación es para que estas organizaciones revisen su misión institucional para dar cuenta de las nuevas exigencias de la gestión pública y, especialmente, para formar líderes políticos, administrativos y sociales para la modernización del Estado. Este enfoque está muy en línea con nuestras preocupaciones durante la observación de la trayectoria de en Brasil. Por lo general tienen programas que abordan la gestión de contenidos recurrente de la administración (recursos humanos, adquisiciones, presupuesto y finanzas, etc.) y pocos se dedicaban al ciclo de gestión de las políticas públicas (planificación, formulación, implementación, monitoreo y evaluación). No se constata la introducción de contenidos innovadores y relevantes para la gestión pública, como

10 SARAVIA, E.J. (2005). Op.cit, p. 4-12.

aquellos mencionados por Saravia¹¹, es decir, contenidos que permitan pensar en temas importantes como la inclusión del país en los procesos de globalización, la integración económica y la formación de bloques supranacionales, la preservación de la paz mundial, la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia, la protección del medio ambiente, la acción contra el hambre y la miseria, la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, la lucha contra las epidemias, la regulación de las políticas migratorias que fortalecen la justicia social y la equidad, así como temas que entraron más recientemente en la agenda pública (igualdad racial, cuestiones de género, diversidad sexual y generacional).

El autor subraya que los INAPs y ENAPs no pueden limitarse a habilitar los niveles más estratégicos de la administración o restringirse al personal permanente. Deben ampliar su actuación para todo el personal administrativo y también hacer lugar a la formación administrativa y apoyo técnico a las organizaciones de la sociedad civil, tales como los partidos políticos, asociaciones comunitarias, sindicatos, organizaciones profesionales y empresariales, organizaciones no gubernamentales, medios de difusión y otros proveedores de opinión pública. Parece que las escuelas de gobierno de Brasil con razón, en contra de esta recomendación. El mismo concepto de escuelas de gobierno, contenido en el artículo 4º del Decreto nº 5.707¹², de 23 de febrero de 2003, así establece: "Para los efectos de este Decreto, son consideradas escuelas de gobierno a las instituciones destinadas, principalmente como, a la formación y al desarrollo de servidores públicos, incluidas en la estructura de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional". Esta conceptualización también es defendida por Pacheco¹³, la cual asume el siguiente significado para escuelas de gobierno: "aquellas instituciones destinadas al desarrollo de funcionarios públicos incluidos en el aparato estatal central (nacional o federal) o fuertemente financiados por recursos presupuestarios (INAP de México, por ejemplo)", justificando que la inserción de las escuelas de gobierno en la estructura estatal tiene fuerte influencia sobre la misión,

11Id. ib., p. 15-16.

12 BRASIL. Decreto 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm Acesso em 04/09/2013.

13 PACHECO, R.S. (2000). Escolas de governo: tendências e desafios - ENAP-Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, v.51, n.2, p.36.

la finalidad y los desafíos a ser enfrentados por esas instituciones. En la misma línea va el Decreto nº 5.497¹⁴, del 21 de julio de 2005, que prevé el nombramiento de cargos en el comité del Grupo de Dirección y Asesoría Superior (DAS), niveles 1 a 4, por funcionarios de carrera, en la administración pública federal. Este Decreto establece, en su artículo 3º, que los órganos, autarquías y fundaciones de administración pública federal deben dar prioridad a empleados que ejercen cargos de dirección y asesoría superior en los programas de desarrollo de recursos humanos. Además establece que corresponde a la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) la promoción, elaboración y ejecución de estos programas, así como la coordinación y supervisión de los programas llevados a cabo por otras escuelas de gobierno de la administración pública federal.

Con estas medidas las escuelas de Gobierno se aíslan cuanto a su público objetivo prioritario (funcionarios públicos del cuadro permanente ocupantes de cargos DAS) y también cuanto a la forma de actuación preferida (a través o bajo la coordinación de la ENAP). Una vez más el camino es diametralmente contrario a las recomendaciones de la literatura internacional, especialmente de Saravia¹⁵, el cual apunta que los INAPs y las ENAPs asuman una posición más estratégica e innovadora, es decir, constituyéndose como el eje coordinador de la capacidad instalada del país en asignatura de capacitación, investigación y asistencia técnica para el sector público, para así aprovechar al máximo la potencialidad de universidades, centros de investigación, empresas de consultoría y otras instituciones que actúan en el sector, inclusive otros institutos de formación del propio gobierno.

En este sentido, también, es la recomendación de Cavalcanti¹⁶, que ya al inicio de la década de 1980, evalúa la formación del administrador público brasileño. El artículo fue motivado, en la época, por las noticias de que el sector federal pretendía constituir un Centro de Desarrollo de Ejecutivos Federales, que después se constituiría como la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). En este texto el autor busca diseminar ideas en el sentido de que cual sería el modelo

14 BRASL. Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm Acesso em 04/10/2013.

15 SARAIVA, E.J. (2005), op.cit., p. 11.

16CAVALCANTI, Bianor. Formação do administrador público: alternativas em debate. In: Revista de Administração Pública, 15(3): 31-53, jul./set.1981.

institucional adecuado para la formación del administrador público. Sugiere la constitución de una red interinstitucional, de carácter nacional que estaría encargada de la formación de administradores públicos en todas las esferas (federal, estadual y municipal). Esta sugerión parte de la premisa que la red podría aprovechar la capacidad instalada en el país, a partir de las experiencias y de los recursos humanos existentes y propone que la operación de la red fuese por intermedio de cursos de pos-grado *lato sensu*, que posibilite al participante compatibilizar el estudio con sus actividades profesionales.

La situación en Brasil: la constitución de redes

Las escuelas de gobierno (EG) en Brasil generalmente establecen asociaciones con instituciones de enseñanza superior cuando necesitan certificar cursos de pos-grado (*lato sensu*), una vez que las EG aún no son autorizadas por el Ministerio de Educación a actuar en este sector¹⁷. En el caso de cursos de corto tiempo la preferencia es por la contratación directa de profesores o de empresas que actúan con entrenamiento y capacitación. Algunas escuelas también optaron por tener un propio cuerpo de profesores, si bien que reducido, en el cuadro permanente de la institución. También es visible la opción por establecer instalaciones propias que consumen buena parte de los recursos que podrían ser direccionados para las actividades de formación y capacitación de los funcionarios públicos.

Como ejemplo de esta última afirmación podemos citar la Escuela de Gobierno del Estado de Rio Grande do Norte (EGRN), que fue creada en julio de 2007, vinculada a la Secretaría del Estado de Administración y de Recursos Humanos (SEARH). La EGRN ofrece cursos de graduación, posgrado y maestría en asociación con la Universidad Estadual de Rio Grande do Norte (UERN) y la Universidad Federal de Rio Grande do Norte (UFRN). También actúa ofreciendo capacitaciones propias que van desde cursos libres de extensión hasta cursos online, programas de prácticas y concursos públicos¹⁸.

¹⁷ La ENAP consiste en una excepción, ya que fue acreditado por el Ministerio de Educación en el 04 de enero 2005, a ofrecer cursos de posgrado (*lato sensu*) en su ámbito de competencia.

¹⁸ Informaciones disponibles en el sitio de la:
http://www.escoladegoverno.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_eg/imprensa/enviados/

Lo interesante es que la propia UFRN tiene el Programa Institucional Escuela de Gobierno y Gestión Pública (EGOV) abrigado en su Pro-Rectoría de Extensión. El programa tiene dos líneas de actuación: la implementación y gestión de políticas públicas y la gestión social. Se destina a dar apoyo y fomento a organizaciones públicas y sociales bajo la forma de recursos de consultorías y servicios diversos en los campos de la extensión de la enseñanza y de la investigación. Con la actuación de profesores, estudiantes y técnicos de la UFRN tiene como público-objetivo las organizaciones públicas y no-gubernamentales¹⁹.

El 15 de febrero de 2013, después de aproximadamente tres años de construcción, fue inaugurado el edificio propio de la EGRN, que cuenta con 12 mil metros cuadrados, siendo 5,6 mil de área construida. Las instalaciones cuentan con dos bloques de dos pavimentos cada, con cuatro salas de clase, dos laboratorios de informática, auditorio para hasta mil personas, biblioteca con 7.800 ejemplares, cocina, cuarto trastero, sector pedagógico y administrativo. La implantación de la sed propia para una Escuela de Gobierno es loable, pero en una sociedad donde los recursos son escasos, los mismos podrían ser direccionados para el objetivo sustantivo de la Escuela, es decir, los programas de formación y capacitación. Consulta al Portal de la Transparencia del Estado de Rio Grande do Norte²⁰ informa que de 2010 hasta setiembre de 2013 fueron empeñados para la acción de construcción del edificio de la Escuela de Gobierno de RN alrededor de R\$ 19.320.621,00, mientras que las acciones relativas a los programas de capacitación de recursos humanos, en el mismo período, contaron con empeños en el valor de R\$ 7.871.207,00; es decir, la construcción del edificio de la EGRN consumió 2,5 veces más recursos que de las acciones de formación y capacitación.

Otro movimiento reciente de las escuelas de gobierno es la constitución de redes. Si bien el término red sea utilizado en diferentes sentidos, parece que estos arreglos organizacionales se volvieron, en los últimos tiempos, omnipresentes y hacen con que los gestores creen ser la solución para buena parte de los problemas

[noticia_detalle.asp?nImprensa=1&nCodigoNoticia=35298](#). acceso en 10/09/2013.

19 Informaciones disponibles en: <http://www.proex.ufrn.br/pagina.php?aba=2&alias=egov> acceso en 10/09/2013.

20 Informaciones disponibles en el Portal de la Transparencia del Estado de Rio Grande do Norte: <http://www.transparencia.rn.gov.br/despesas.aspx> acceso en 10/09/2013.

organizacionales. Loiola y Moura²¹ confirman que "llama la atención el creciente uso del concepto red en el campo de las ciencias sociales. Como en el lenguaje cotidiano, todavía, ese concepto viene siendo empleado con diferentes sentidos, denotando muchas veces nociones aparentemente contradictorias". En este mismo sentido orienta Saraiva²²:

Esa amplia aplicación de la idea básica de la red ha generado numerosos conceptos que pretenden explicar la realidad. En muchos casos, la visión de red es similar al tradicional concepto de sistemas. La visión sistémica parece haberla inspirado. La práctica muestra, sin embargo, que la red es un concepto en gran parte operativa que le permite construir nuevas realidades y modificar los sistemas ya existentes.

Carvalho²³ señala que las instituciones responsables por la "formación, educación, y el desarrollo continuo de los funcionarios públicos" dan valor cada día más al trabajo en red, ya que consideran que este modelo puede traerles una mayor autonomía, dirección y flexibilidad de las relaciones, así como el establecimiento de vínculos más duraderos. La ENAP tomó la iniciativa, en 2003, para establecer una red de escuelas de gobierno. El objetivo de esta red fue proporcionar enlaces entre las diferentes instituciones encargadas de la formación de los funcionarios públicos brasileños y aumentar los conocimientos y el intercambio de experiencias. Hasta el año 2012 se celebraron nueve reuniones de la Red, que reúne a 199 instituciones, siendo 58 en el ámbito federal, 96 estatales y 45 municipales²⁴.

A partir de 2006, con la promulgación del Decreto 5.707, que creó la Política Nacional de Desarrollo de Personal, la ENAP fue responsable por coordinar las acciones de otras escuelas de gobierno de la Unión. Surge entonces, el Sistema de Escuelas de Gobierno de la Unión (SEGU), que cuenta con la participación de 13

21 LOIOLA, E.; MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, T. (org.) *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p. 53.

22 SARAIVA, E. J. Redes, Organizações em Rede, Organizações Virtuais: as Novas Configurações Organizacionais. In: *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, vol. 1, n. 1, Lisboa, abr./jun.2002.

23 CARVALHO, P.S. de. Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil: aprendizagens e desafios. In: XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia, 30 oct.-2 Nov.2012, p. 1.

24 Informaciones disponibles en: http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=28 acceso en 10/09/2013.

instituciones federales²⁵. El SEGU reúne instituciones tradicionales, como el Instituto Rio Branco (IRB), creado en 1945, y otras más recientes, como la Escuela de la Procuraduría General de la Unión (EAGU), establecida en 2005. En los primeros años la SEGU se dedicó al intercambio de experiencias e informaciones entre las escuelas. El resultado de esta iniciativa se publicó en 2009, el libro "Escuelas de Gobierno y Gestión por Habilidades"²⁶. A partir de 2011, esta red estableció reuniones bimestrales para discutir asuntos de interés común, entre los cuales se destaca el "diálogo con el Ministerio de Educación, para resolver disputas en cuanto a los procedimientos de certificación de cursos de postgrado ofrecidos por las escuelas de gobierno federales"²⁷, ya que la oferta de este tipo de cursos se limita a las instituciones de educación superior.

Otras experiencias de redes han proliferado en todo el país. Las escuelas de cuentas y gestión de las Oficinas de Auditoría existentes en el ámbito de la Unión, de los Estados y de algunos municipios se han articulado para una actuación colaborativa. Esta red, a pesar de no ser llamada así, tuvo inicio en 2009, a partir de encuentros que fueron promovidos dentro del Programa de Modernización del Sistema de Control Externo de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios Brasileños (PROMOEX), pero especialmente durante el III Encuentro Técnico IRB / PROMOEX. Al principio esta red fue nombrada como Grupo Escuelas de Cuentas, pero más tarde se cambió el nombre a Grupo de Educación Corporativa. Durante el II Encuentro Técnico de Educación Corporativa, de las Auditorías de Cuentas, celebrada en 2011 y organizado por la Tribunal de Cuentas del Estado de Río de Janeiro, se informó de que aproximadamente unos 20 tribunales tenían unidades de enseñanza que pueden caracterizarse como escuelas o institutos²⁸. La red se consolida rápidamente, desde su creación, dado que en 2010 ya fueron

25 La SEGU es constituída por: Academia Nacional de Polícia(ANP); Centro de Altos Estudos da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional; Escola de Advocacia Geral da União (EAGU); Escola da Previdência Social (Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS); Escola de Administração Fazendária (ESAF); Escola de Inteligência (ESINT/ABIN); Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE); Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP); Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ); Instituto Rio Branco (IRB); Universidade Banco Central (UNIBACEN); Instituto Serzedello Corrêa (ISC).

26 CARVALHO, A. I. de et al. *Escolas de governo e gestão por competências: mesa redonda de pesquisa-ação*. Brasília: ENAP, 2009.

27 CARVALHO, P.S. de. *Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil: aprendizagens e desafios*. In: *XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena, Colombia, 30 oct.-2 Nov.2012, p. 6.

implementadas las primeras actividades de capacitación; en 2012 fue ejecutado el Programa Nacional de Formación Compartida de las Oficinas de Auditoría; en agosto 2013 se celebró el IV Encuentro Técnico de Educación Corporativa de las Auditoría de Cuentas, con sede en el Tribunal de Cuentas de Minas Gerais.

Algunos Estados brasileños también están llevando a cabo el modelo de gestión en red para la cooperación y el intercambio de acciones entre las escuelas y las instituciones de la Administración Pública. Es el caso de los Estados del Paraná, de Ceará y de Río Grande do Sul.

El Estado de Paraná constituyó, en 2004, la escuela de gobierno, para formar un sistema integrado de formación y desarrollo de recursos humanos. Ella está vinculada a la Secretaría de Administración y de la Seguridad. Una de las primeras medidas de la escuela, ya en 2005, fue la creación de una red de formación de recursos humanos, el establecimiento de asociación con seis instituciones públicas de educación superior (Universidad Estatal de Londrina, de la Universidad Estatal de Maringá, Universidad Estadual de Ponta Grossa, Universidad el Centro Oeste del Paraná, Universidad del Oeste de Paraná, y la Universidad Federal del Paraná). El gobierno del Paraná mantiene siete universidades estatales, con campos distribuidos en diversas regiones del estado. A través de un proceso de discusión dirigido por la Escuela de Gobierno fue posible construir una propuesta de curso de postgrado con una estructura relativamente uniforme, el cual fue suministrado por este conjunto de instituciones. Como resultado de las actividades de esta Red se contabilizan 19 grupos de concluyentes del curso de postgrado en la formulación y gestión de políticas públicas, atendiendo a un total de 572 expertos, "la realización de un Seminario de Gestión Pública (...) la publicación de cinco libros sobre Gestión de Políticas Públicas en Paraná, abarcando artículos de funcionarios públicos"²⁹. La escuela también ofrece la Maestría Profesional en Gestión de Información y la

28En Brasil hay 34 tribunales de cuentas: el Tribunal de Cuentas de la Unión, los 27 tribunales estaduais y 6 con jurisdicción municipal .

29 MULLER, C.C. & MACHADO, H. V. Redes de capacitação: a experiência da Escola de Governo e das Universidades Públicas no Estado do Paraná. In: *III Congresso Consad de Gestão Pública*. Disponible en: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_6/redes_de_capitacao_a_experiencia_da_escola_de_governo_e_das_universidades_publicas_estado_do_parana.pdf Acceso en 10/09/2013, p. 15.

Maestría Profesional en Políticas Públicas, en colaboración con la Universidad Estatal de Londrina, y la Universidad Estatal de Maringá. Una vez más nos inquietamos porque la red del Paraná, a pesar de constituir una red con las universidades, hace la clara elección para dirigir los recursos "la construcción de una red de formación en políticas públicas dirigidas a la cualificación de los cuadros de carrera de nivel superior"³⁰, es decir, no hay la posibilidad de trabajar con el conjunto de funcionarios públicos, y mucho menos incorporar agentes de la sociedad civil.

Como consecuencia de la Enmienda Constitucional nº 19, mencionado anteriormente, el Estado de Ceará creó, en 2009, la Escuela de Gestión Pública, con vinculación a la Secretaría de Planificación y Gestión. En el mismo año las escuelas de administración pública existentes en el Estado se articularon en torno de la Red Estatal de Escuelas de Gobierno del Ceará. Actualmente esta Red engloba 12 instituciones, todas con base en Fortaleza - CE, con vínculos al Ejecutivo estatal, pero también cuenta con escuelas de los Tribunales de Cuentas, Tribunal Electoral, Ministerio Público, del Poder Judicial y del Poder Legislativo³¹. La Red tiene como objetivo la "cooperación mutua [...] con el propósito de unir esfuerzos para implementar acciones conjuntas." Las acciones desarrolladas se dedican a la promoción de la formación, cualificación y formación de funcionarios públicos del Estado de Ceará, pero también reconoce que las mismas pueden "extenderse a la sociedad en general." Sin embargo, en la exposición celebrada por la Directora de la Escuela de Gestión Pública del Estado de Ceará (EGPCE,) durante el Encuentro organizado en el 2º aniversario de la Red de Escuelas del Gobierno de RS, revelado

30Op.cit., p. 4.

31 Engloban la Red Estadual de Escuelas de Gobierno del Ceará: Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGPCE); Escola de Saúde Pública do Ceará (ESP); Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo (IPC); Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará (ESMP); Universidade do Parlamento Cearense (UNIPACE); Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (ECOGE), Escola de Gestão Penitenciária e Formação para Ressocialização (EGPR); Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (AESP/CE); Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC), Centro de Estudos Jurídicos e Aperfeiçoamento Funcional da Defensoria Pública do Estado do Ceará (CEJ), Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (EJE), Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos (IMPARH), todas com sede em Fortaleza, Estado do Ceará. Informaciones disponibles en: <http://www2.tjce.jus.br:8080/esmec/wp-content/uploads/2013/09/regimento-interno-rede.pdf> acceso en 13/09/2013.

que todavía hay resistencia a la idea de incluir en los programas de formación y la formación de otros profesionales que no sean funcionarios o empleados públicos. En las palabras de la Directora: "La red permite superar los límites institucionales, tales como capacitar a los agentes sociales, cuando añadimos la Escuela de Legislatura y del Tribunal de Cuentas"³².

La experiencia del Estado de Rio Grande do Sul

El estado de Rio Grande do Sul también está apostando en el modelo de red, con el establecimiento de la Red de Escuela de Gobierno (REG). A través de la Ley n ° 13.824, del 27 de octubre de 2011, el Poder Ejecutivo de RS autorizó la creación de la Escuela de Gobierno de la Fundación para el Desarrollo de Recursos Humanos (FDRH). La Fundación es una institución con casi 40 años de existencia, pero que actuaba, en los últimos años, principalmente en la ejecución de concursos públicos y programas abiertos y pasantías. La Red coordinada por la FDRH engloba actualmente 32 instituciones de educación superior y los resultados presentados en el Encuentro del 2 aniversario de la Red de Escuelas de Gobierno son significativos, al menos numéricamente. Cuentan, hasta julio de 2013, más de 13 mil servidores y agentes sociales, aproximadamente unos 300 municipios participantes, 29 programas de educaciones continuas implementadas o en desarrollo, entre ellos siete especializaciones³³.

Algunos aspectos de la REG llaman la atención por diferenciarse de lo que está siendo practicado en otras escuelas o redes de escuelas de gobierno. La primera diferencia es incluir la formación y el perfeccionamiento permanente de funcionarios y empleados públicos, pero también extender las acciones a los agentes sociales, con el objetivo de capacitarlos para la formulación e implementación de políticas públicas, elaboración y acompañamiento de proyectos³⁴.

32 Exposición realizada por la Directora de la Escuela de Gestión Pública de Ceará por ocasión de la Reunión de celebración del segundo año de la Red Escuela de Gobierno del RS, el 23 de agosto de 2013 en el Auditorio de la Fundación para el Desarrollo de Recursos Humanos de RS.

33 Informaciones dispuestas por la Asesoría de la Presidencia de la FDRH, en entrevista realizada el 09/09/2013.

34 BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul. Lei nº 13.824, de 27 de outubro de 2011, publicada no DOE de 28 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.fdrh.rs.gov.br> Acesso em 07/05/2013.

Según el Proyecto de la Red, la elección recae sobre un modelo "que no crie un nuevo órgano con la estructura clásica de una escuela", pero que posibilite un nuevo arreglo institucional, pedagógico y jurídico congregando en asociación con los centros de formación e instituciones de enseñanza superior del Estado de RS.

Al definir los sujetos de los programas de educación continuada la REG hace una clara opción por ampliar su actuación para la sociedad civil. Define agentes sociales como "grupos que interactúan junto al Estado y a los municipios en la conducción de políticas públicas y proyectos sociales, sea en la organización de instancias de participación y discusión (consejeros y otros), como en la oferta de servicios y atención de sociedad civil organizada, como entidades asociadas"³⁵. En el mismo sentido es la definición dada por la Ley que creó la Escuela de Gobierno: "Para efectos de esta Ley, se consideran agentes sociales los individuos y grupos que interactúan con el Estado en la conducción, control, ejecución y propuestas de políticas públicas y de proyectos sociales, así como para que actúen en instancias de participación y discusión de la sociedad con la Administración Pública."³⁶ Parece haber habido toda una preocupación para incluir los agentes sociales en los programas de formación y educación permanente de la Red, contrariando muchos discursos que afirman ser imposible gastar el "dinero público" con capacitación de otros agentes que no mantengan vínculo de empleo formal con los Gobiernos.

Se añade a este primer aspecto el hecho de la REG hacer parte de los proyectos estratégicos del Gobierno del Estado de RS, siendo los resultados alcanzados por la Red monitoreados constantemente por la Sistemática de Monitoreo Estratégico. Esta sistemática permite la organización y análisis de datos físicos y financieros y evidencias de percepción social sobre los proyectos más importantes del gobierno. Hoy son 62 proyectos prioritarios para el actual Gobierno de RS asociados a nueve objetivos estratégicos. La Red de Escuelas de Gobierno hace parte de estos proyectos prioritarios y, debido a su transversalidad, puede estar asociada a la mayor parte de los objetivos estratégicos.

35 BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul. Escola de Governo do Estado do Rio Grande do Sul: uma rede de formação continuada para o RS crescer. Projeto. Disponible en: <http://www.fdrh.rs.gov.br> acceso en 07/05/2013, p. 22.

36BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul. Lei nº 13.824, de 27 de outubro de 2011, publicada no DOE de 28 de outubro de 2011. Disponible en: <http://www.fdrh.rs.gov.br> acceso en 07/05/2013. Artigo 1º, § único.

Otra propuesta de la REG es desarrollar acciones formativas "direccionadas a la valoración y al respeto a la diversidad presente en el servicio público y a la sociedad", con "inclusión social [...] gestión democrático-participativa, responsable y transparente, integrada al desarrollo sostenible".³⁷Es en este sentido, los programas de educación continuada ofertados por la Red en estos dos años incluyen buena parte de los contenidos recomendados por Saravia³⁸, como por ejemplo: Gestión de Políticas Públicas en Desarrollo Regional; Gestión de Políticas de Frontera, Cooperación y Relación Internacionales; Gestión de Políticas Públicas para los Derechos Humanos con énfasis en diversidad generacional y sexual; Gestión de Políticas Públicas para el Desarrollo Sostenible, Tecnología, Innovación e Investigación, entre otros temas contemporáneos.³⁹

La REG parece, también, recuperar algunas ideas expresas por Rouanet para la creación e implantación de la ENAP: "No habría cuerpo docente permanente. Ele sería predominantemente académico en el grupo de complementación teórica (reclutado entre profesores universitarios y especialmente de la UNB⁴⁰) [...] altos funcionarios federales y de técnicos en administración, en el grupo de profesionalización administrativa, [...] en el grupo de políticas públicas, por las personas directamente involucradas en cada sector [...] especialistas en cada tema".

El modelo de RS se organiza en red congregando todas las universidades públicas, comunitarias y sin fines lucrativos del Estado, de forma a "aprovechar de la infraestructura de los campos" y contar "con un cuerpo docente del más alto nivel"⁴¹proveniente de las escuelas de gobierno en Brasil y que refleje nuestras inquietudes, suscitadas por la observancia constante de la trayectoria de esas entidades. Como bien alertó Saravia⁴²Más un aspecto que diferencia la REG es la inversión en investigación. A partir de 2013 la FDRH en conjunto con la Fundación de Amparo a la Investigación de Rio Grande do Sul (FAPERGS), contemplo 18

37Id.ib., p. 9.

38 SARAVIA, E.J. (2005). Op.cit.

39 Programas de Formação Continuada executados pela Rede Escola de Governo. In: *Forma*, Ano 02, n. 03, Agosto/2013, p. 1.

40 Universidad de Brasília (UNB).

41 Prospecto de la Red Escuela de Gobierno.

42 SARAVIA, E.J. (2005). Op.cit, p.16-17.

proyectos de investigación de profesores vinculados a las universidades asociadas de la REG para desarrollar estudios en tres áreas de concentración: 1) Gestión Pública y Democracia; 2) Estado y Sociedad Civil; y 3) Desarrollo Sostenible, Tecnología, Innovación e Investigación. Los proyectos pueden tener valor presupuestario de hasta R\$ 20 mil cada uno.

El problema

El relato arriba da cuenta, sintéticamente, de lo que está aconteciendo en el ámbito de las escuelas de gobierno en Brasil y refleja nuestras inquietudes, suscitadas por la observación constante de la trayectoria de esas entidades. Como bien alertó Saravia necesitamos de un aparato público impregnado de valores éticos y de personas conscientes de su misión y función, quedando evidente el relevante papel que INAPs y ENAPS tienen por adelante. Pero, si al contrario, esas instituciones se niegan a asumir este desafío "perderán rápidamente lo que les resta de legitimidad y serán substituidas".

Considerando lo que se expuso, nuestra opinión es de que las actuales escuelas de gobierno brasileñas adoptan modelos de gestión y programas que no están adecuados a las nuevas necesidades del sector público. La constitución del EG en Brasil importó soluciones gerenciales y programas de otros países, se aisló en su actuación, privilegió la formación de detentores de cargos de dirección y asesoramiento superior, actuó principalmente en contenidos administrativos o del ciclo de gestión. Además de eso, no buscó una integración con las instituciones de enseñanza superior y, por eso, tiene dificultades para implementar programas innovadores, con contenidos alineados con la redefinición de la relación Estado-Sociedad y, así, de extender su actuación para otros segmentos que actúan en el sector público, de esta manera rompiendo con el paradigma de que público es gubernamental. Si continua en esta perspectiva es poco probable que sean valorizadas y consigan mantenerse productivas y activas a lo largo del tiempo, oscilando siempre entre momentos de extrema valoración y otros de ostracismo, en el eterno movimiento de gangorra.

Estamos interesados en investigar el siguiente problema: ¿La gestión en red favorece las Escuelas Gobierno para desarrollar un modelo de gestión y actuación más sostenible a lo largo del tiempo?

Hipótesis

La principal hipótesis del estudio añade que el modelo en red favorece, pero no es condición suficiente, para que las escuelas de gobierno consigan desarrollar un modelo de gestión y actuación sostenible a lo largo del tiempo.

Además, la actuación en red puede tomar diferentes formados. Lo esencial es que la actuación en red sea direccionada para la integración con las instituciones de enseñanza superior, que los programas sean formulados atendiendo a la ampliación del concepto público, permeables al diálogo, a la participación y al control social. Estas son condiciones que deben ser buscadas por los modelos de gestión de las escuelas de gobierno brasileñas, bajo pena de que no sobrevivan sin estas características.

Otra hipótesis es que el modelo de gestión de las EG que desean continuar relevantes para la sociedad brasileña debe ser el de gestión social y no el de *gerencialismo* o burocrático, como tiene sido adoptado en la mayoría de las EG.

Objetivos general e específicos

La observación de la trayectoria de las escuelas de gobierno en Brasil nos instiga a desvendar los modelos de gestión y las estrategias utilizadas por esas organizaciones para mantenerse a lo largo del tiempo. Por lo tanto, tenemos como objetivo general verificar si el modelo de gestión en red contribuye para que las EG alcancen sostenibilidad y continuidad.

Por lo tanto, buscamos a los siguientes objetivos específicos:

- Comprender las justificativas para implementación de programas para la educación y la formación de los servidores públicos.
- Establecer la relación que hay entre la voluntad de reformar el Estado y los programas de formación y educación continuada para la función pública.
- Investigar el surgimiento y el desarrollo de las EG en Brasil, los modelos internacionales que las inspiraron y las concepciones de Estado y de Gestión Pública (modelos de gestión) que estuvieran presentes durante su evolución.
- Identificar los factores sociales, económicos y políticos que influyeron a la evolución de las EG brasileñas.
- Entender las semejanzas y distinciones existentes en los modelos de gestión utilizados por las principales EG brasileñas.
- Identificar las oportunidades y los desafíos de los modelos de gestión en red utilizados por las EG en Brasil.

Aspectos metodológicos

Utilizando la taxonomía de Vergara⁴³, la investigación procedida puede ser clasificada cuanto a sus objetivos como exploratoria, descriptiva y explicativa. Exploratoria por proponer una observación más detenida sobre los modelos de gestión utilizados por las escuelas de gobierno brasileñas, aún poco estudiados en la literatura. Descriptiva al sistematizar las características, las estrategias, las potencialidades y las limitaciones de estos mismos modelos de gestión cuando empleados por las instituciones responsables por la formación y educación de los servidores públicos civiles. Es explicativa por desvendar la concepción de modelos de gestión aparentemente contradictorios a la situación política, social y económica vigentes en determinadas épocas del Estado brasileño.

Con respecto a los medios, el estudio se caracteriza como la investigación bibliográfica, documental y de campo. Investigación bibliográfica al analizar la

43 VERGARA, S.C. (2009). *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 10ª. ed, São Paulo, Brasil: Atlas. 88p.

abundante producción científica sobre las teorías administrativas y modelos de gestión; reformas administrativas; escenario social, político y económico, así como la evolución del Estado brasileño desde el Brasil colonial hasta el año 2000. La investigación documental fue agregada a la bibliografía en el caso de los contenidos, propuestas políticas y pedagógicas y estudios analíticos sobre las escuelas de gobierno. También se caracteriza como investigación de campo por utilizar entrevistas semi-estructuradas y entrevistas no estructuradas con académicos, administradores, coordinadores y profesores de centros de enseñanza superior y escuelas de gobierno que desarrollan programas de capacitación y educación para los funcionarios públicos civiles. Fueron realizadas entrevistas no estructuradas con los Presidentes de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), durante tres mandatos presidenciales⁴⁴. También llevamos a cabo entrevistas con dirigentes y funcionarios de la Fundación de Desarrollo de Recursos Humanos (FDRH) de RS y rectores de las instituciones que albergaban los cursos de especialización de la REG. En este último caso, fueron también entrevistados los coordinadores de los programas de postgrado.

En el campo de las investigaciones sociales existen tres corrientes que son más comunes en el tratamiento de los datos: la positivista, la fenomenológica y la dialéctica. Este estudio tuvo como objetivo profundizar el conocimiento acerca de los modelos de gestión utilizados por las EG brasileñas, atravesando el modelo burocrático, el *gerencialismo* y la gestión social. Partiendo de la premisa que un modelo de gestión asume atributos inherentes a la época en la que se concibe, tuvimos que desplazarnos a través de la escena política, económica y social, así como la evolución del Estado brasileño, con el fin de contextualizar al lector acerca de los paradigmas y de la cultura dominante en los diferentes períodos abarcados en la tesis.

Elegimos el método fenomenológico para apoyar este estudio porque estamos de acuerdo con las enseñanzas de Demo⁴⁵, que hace hincapié en que la fenomenología requiere modestia del investigador, para reconocer que la realidad social es mucho más complejo que los "programas de formación".

44 Os mandatos presidenciais referidos foram os dois de Fernando Henrique Cardoso, os dois de Luiz Inácio Lula da Silva e primeiro de Dilma Rousseff.

45 DEMO, P. (1999). *Metodologia científica em ciências sociais*. 5ª. ed., São Paulo: Atlas, p.251.

Aunque el uso de análisis de contenido no se ha hecho de una manera determinista, se puede decir que usamos de una forma cualitativa y relacional, ya que se trató de identificar en los textos y discursos, los conceptos y categorías - clave alineados con los modelos de gestión (burocrática, gerencialismo y de gestión social) que fueron utilizados por las EG. Tratamos así, de establecer asociaciones que proporcionan evidencia a las relaciones semánticas y los significados, partiendo del supuesto de que la realidad puede ser interpretada de muchas maneras y su comprensión dependerá de una interpretación subjetiva, es decir, en un fragmento de mensaje, bien sea en forma textual o verbal, hay múltiples significados y siempre habrá algún grado de interpretación.

En este sentido, corroboramos con las ideas de Demo⁴⁶, cuando afirma que la hermenéutica es la metodología de interpretación y que esta tarea sólo puede ser realizada por alguien con un conocimiento previo sobre aquello que desea interpretar. La elección de las escuelas de gobierno para el proyecto de tesis presentado aquí fue casi natural, dada la larga experiencia de la autora como coordinadora, profesora y consultora de programas de formación y educación para funcionarios públicos.

El método fenomenológico requiere, además de la descripción del fenómeno, su interpretación, es decir, la traducción de los significados que impregnaron la planificación, ejecución y desarrollo de las EG, a partir de los discursos ideológicos. Para Chauí⁴⁷, los discursos ideológicos están llenos de espacios en blanco. Completar estas lagunas representa descubrir los significados, valores, creencias, a partir de la reconstrucción histórica del desarrollo de las EG en Brasil y respetar la dinámica de las relaciones sociales, en el que sujeto y objeto serán construidos el uno para el otro, en la vida real.⁴⁸

Recurrimos, también, a las lecciones de Thiry-Cherques⁴⁹ para justificar la elección del método fenomenológico. Para este autor hay la existencia de tres

46 DEMO, P. (1999). *Op.cit.*, p.251.

47 CHAUI, M. S. (1981). *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo, Brasil: Ed. Moderna, p. 21.

48 *Id.*, p. 23.

49 THIRY-CHERQUES, H.R. (2005). Programas para aplicação às pesquisas em ciências da gestão de um método de carácter fenomenológico. In: VIEIRA, M.M.F. & ZOUAIN, D.M. Pesquisa qualitativa em administração. Rio de Janeiro, Brasil: Editora FGV, p.102.

condiciones básicas para la aplicación de la fenomenología. La primera es que el estudio es parte de nuestro mundo. Consideramos que nuestra visión del mundo está extremadamente vinculada a la administración pública brasileña, las escuelas de gobierno y, sobre todo, la adhesión al modelo de gestión social para la construcción de la dinámica organizacional positiva, donde el diálogo, los consensos y la participación democrática construyen una sociedad más justa, equitativa y feliz.

La segunda condición es que el objeto de estudio sea una unidad, mismo que formada por varios elementos. Ya sea, escuelas de gobierno y modelos de gestión pueden ser interpretados como una unidad, aunque varias categorías - clave puedan ser identificadas e interpretadas.

La última condición es que el fenómeno puede ser descrito, incluso si, al comienzo esta descripción sea difusa. Y así lo fue, el concepto de que las EG pueden adoptar tanto los modelos de gestión más conservadores como la burocrática y de gerenciamiento, como el de gestión social, sólo fue surgiendo en el transcurso de la investigación.

Aportes del estudio

La primera contribución de la investigación propuesta es conocer el estado actual de las escuelas de gobierno en Brasil. Como mencionado anteriormente, la Escuela Nacional de Administración Pública tomó la iniciativa, en 2003, de establecer una red de escuelas de gobierno. En mayo de 2008, esta red nacional inició el Proyecto MAPA⁵⁰. Este proyecto busca capturar las características básicas de las escuelas y sistematizar informaciones bajo los cursos ofrecidos⁵¹. El estudio de esta red es intercambiar conocimientos e integrar las acciones de formación y capacitación para el sector público. Así, la identificación de las características principales del surgimiento y desarrollo de los modelos de gestión en las escuelas que actúan en Brasil puede contribuir para consolidar o alterar el modelo adoptado por la Red.

⁵⁰ Ninguna traducción o definición en las fuentes consultadas.

⁵¹ Informaciones disponibles en: http://mapa.enap.gov.br/enap_mapa/relatorios/index2.wsp, acceso en 28/09/2009.

Aclarar las estrategias utilizadas puede apoyar a los gestores de esas escuelas e institutos de administración pública a dar prosequimiento a las acciones de formación y educación continuada de los servidores públicos y, por consiguiente, preparar mejor a los funcionarios públicos para su misión principal que es servir al público.

Otra contribución se refiere al estudio de los modelos de gestión que pueden apoyar a la sostenibilidad de esas escuelas a lo largo del tiempo. Las organizaciones que se dedican a la formación y educación para la administración pública se resienten de modelos de gestión que fomenten la innovación, la flexibilidad y la continuidad de su actuación, independientemente de las alteraciones político-partidarias o cambios de comando en el Gobierno, que ocurren a cada nueva elección.

Otro aporte del estudio es desvendar que concepción de gestión pública o de Estado está disciplinando a la actuación de esas instituciones. ¿Será que esta concepción está alineada con los desafíos y tendencias del mundo moderno y, particularmente, de las nuevas relaciones Estado-Sociedad? El estudio puede apuntar la necesidad de rever esta concepción y los modelos de gestión de esas entidades como componentes importantes para el fortalecimiento institucional y la solidificación del sistema democrático brasileño, especialmente la democracia participativa.

Exponer la trayectoria de esas instituciones y el modelo de gestión con base en la red puede contribuir para rever los principios que hoy en día nortean a la constitución de las redes de escuelas de gobierno, y posibilitar una articulación más eficaz e integrada⁵². Existen otras iniciativas latino americanas, como la Red de Escuelas e Institutos Gubernamentales en Asuntos Públicos (REGAP) que pueden beneficiarse del estudio,⁵³ las cuales reúnen instituciones gubernamentales destinadas a ofrecer enseñanza e investigación en temas públicos.

52 Con respecto a estas redes de ver: http://www.clad.org.ve/formacion/redes_del_clad/redes-academicas.

53 Informaciones disponibles en: <http://www.clad.org.ve/formacion/redes-del-clad/redes-academicas/reigap-red-de-escuelas-e-institutos>, acceso en 29/09/2009.

Por otro lado, consideramos que la contribución más significativa de la propuesta de esta tesis es el estudio de modelos de gestión aplicados en la realidad brasileña, una vez que podemos identificar tres modelos que continúan conviviendo: burocrático, gerencial y el de gestión social.

También es importante destacar que las escuelas de gobierno son un segmento poco estudiado en la literatura de administración. En este sentido vale la pena mencionar Vergara⁵⁴, que examinó la producción académica de una década (1989-1999) a respecto del marco teórico utilizado en estudios organizacionales y concluyó que existe "una predominancia extranjera", destacándose la producción de los Estados Unidos de América. Destacan de la misma manera Chalal, Whitley, Clegg y Hardy, citados en Rodrigues y Carrieri⁵⁵, es decir, hay una posición hegemónica de las teorías anglo-sajonas para explicar lo que está aconteciendo dentro de las organizaciones en otras regiones del mundo. Por fin, cabe mencionar Caldas⁵⁶ que, al presentar el Foro de Desarrollo de la Teoría, es enfático sobre el estado del arte de los estudios organizacionales brasileños:

(...) tenemos problemas de calidad, expresa en mayor o menor medida por la falta de consistencia teórica y metodológica, por el exceso de temas y autores extranjeros, por la falta de originalidad y de una mayor contribución científica, por la alta tasa de endógeno y "balcanización", por la producción en algunos centros de investigación que se ignoran mutuamente, por la falta de reflexión sobre la aplicabilidad de conceptos y teorías construidas para la realidad brasileña, y así sucesivamente.⁵⁷

El estudio también puede contribuir con la discusión actual sobre los modelos de gestión de las escuelas de gobierno⁵⁸. En la Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (AIEIA)⁵⁹, realizada en Rio

54 VERGARA, S. C. (2001). A hegemonia americana em estudos organizacionais. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV, v. 35, n. 2, pp. 63-77.

55 RODRIGUES, S. B. e CARRIERI, A. de P. (2001) A tradição anglo-saxônica nos estudos organizacionais brasileiros. In: *Revista de Administração Contemporânea* (online)., v. 5, n. spe., Curitiba, Paraná, Brasil, pp. 81-102.

56 CALDAS, M. P. (2003). "Contribuição Teórica": como assim, cara pálida?. In: *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, Brasil: FGV, v. 43, n. 3, pp.107-115.

57 Id. ib., p. 107.

58 PACHECO, R.S.V.M. (2003). Escolas de Governo: Evolução Histórica e Perspectivas para os Municípios Brasileiros. In: José Mario Brasiliense Carneiro ; Alexandre Amorim. (Org.). *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. 1 ed. São Paulo, Brasil: Edições Loyola S/A, v., p. 19-36.

59 La exposición de Dr. John-Mary Kauzya en el Panel Promoción de la Excelencia en la Educación y Capacitación de la Gestión: Próximos Pasos, presentado en la Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (AIEIA), Río de Janeiro, 3-8 Agosto 2009.

de Janeiro, en 2009, el representante de las Naciones Unidas (ONU) mencionó la necesidad de reforzar el papel de las organizaciones que implementan programas de formación y educación para los funcionarios públicos.

Estructura de la tesis

La tesis se divide en cuatro capítulos, además de esta introducción y de la conclusión. El primer capítulo trae la base teórica de los diferentes modelos de gestión utilizados en la Administración Pública y, por consiguiente, en las Escuelas de Gobierno. Aborda los modelos burocrático, de la nueva gestión pública, gestión social y de articulación en redes. El capítulo reporta también la formación de administrador público y su relación con los distintos intentos de reforma del Estado.

El capítulo 2 aborda la evolución del Estado brasileño, enfatizando su contexto social, político y económico en diferentes períodos, y cómo fueron conducidas los intentos reformistas.

El tercer capítulo hace un rescate histórico del surgimiento y de la trayectoria de las Escuelas de Gobierno en Brasil. Destaca el papel desempeñado por el Departamento Administrativo del Servidor Público (DASP), de la Fundación Getulio Vargas (FGV), de la Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP) y de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) en la formación y perfeccionamiento de funcionarios del servicio pública civil brasileño.

El cuarto capítulo trata de la experiencia de la Red Escuela de Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul (REG), iniciada en 2010 y que tiene varias innovaciones, las cuales están alineadas con el modelo de gestión social e en red. La REG es estudiada en su esencia, puesto que presenta características que reportamos como fundamentales para remodelar los actuales modelos de gestión usados por las Escuelas de Gobierno brasileñas.

CAPITULO 1 - EL DESEO DE MODERNIZAR Y PROFESIONALIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una mirada atenta a la trayectoria de los Estados Latinoamericanos revelará el deseo de modernizar y profesionalizar la Administración Pública. Con el tiempo hubo varios esfuerzos en esta dirección, en particular las reformas del Estado o administrativas, intentos de implementación del modelo, o la mejora de este modelo, pero muy centrado en la meritocracia.

Podemos decir que el deseo de modernizar a la Administración Pública es universal y muy antigua, al mismo tiempo en que se reconoce que la profesionalización del área pública, sea por la adopción del modelo burocrático, por la meritocracia o por las inversiones sustanciales en la formación y actualización de los servidores y agentes públicos, es condición indispensable para mejorar las políticas y los servicios públicos.

Partimos de la presuposición que la adopción del modelo burocrático fue, sigue siendo, insistentemente buscado por varios intentos fallidos de reformas del Estado brasileño. En otras palabras, podemos decir que el modelo burocrático sigue siendo el paradigma⁶⁰; y que los programas de educación continua para los funcionarios públicos civiles no fueron adecuados a los ideales reformadores, una vez que estos programas no se configuran como una política de gestión de personas.

Conscientes de estas afirmaciones, en este capítulo se discutirán los fundamentos teóricos que les dan apoyo. Al principio serán abordados los modelos o enfoques de gestión pública, es decir, el modelo burocrático y el enfoque de la Nueva Administración Pública. A continuación, pasaremos al concepto, las características, la dinámica y las limitaciones del modelo de gestión en red. Al final de este capítulo nos ocuparemos de la educación corporativa como recurso

⁶⁰ Paradigma en el sentido utilizado por Kuhn, es decir, un conjunto de valores, teorías y métodos que influyen y sirven de modelo para una o más comunidades científicas. Vea: KUHN, T.S. *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica, Traducción de Agustín Conti, Octava reimpresión, Argentina, 2004.

estratégico de las empresas, la formación del administrador público y su relación con las reformas administrativas.

Weber y el ideal burocrático

Los estudios de Weber, iniciados en 1889, fueron una respuesta intelectual a la aparición de clases sociales surgidas con la Revolución Industrial. Weber elabora diversos estudios sociológicos sobre la burocracia. Basa los principios burocráticos en tipos ideales, a pesar de que los mismos no existiesen en su forma pura en los contextos organizacionales. Se refiere a tipos de "dominación", definiéndolo en el sentido más amplio del poder como la "posibilidad de imponer al comportamiento de terceros para su propia voluntad".⁶¹La dominación puede ser dividida en tres subtipos: 1) racional-legal; 2) tradicional y 3) carismática⁶².

Para nuestro estudio importa la dominación racional-legal, basado en el ejercicio validado de un poder de mando, que se expresa a través de un sistema de reglas racionales, acordadas o impuestas, así el ejercicio de esta dominación sería legítimo porque aquellos que lo ejercen fueron designados para este fin. La idea es: obedecer a las reglas y no a la persona. Interesa, sin embargo, particularmente la característica de que el tipo racional-legal requiere de los funcionarios un conocimiento profesional y la contratación de los mismos se daría por procesos competitivos donde son llevados en consideración los méritos y la capacidad de los candidatos. Este es el tipo específico de la dominación vigente en la administración burocrática.

El modelo burocrático tendría como objetivo básico organizar en detalle y conducir estrictamente las actividades de una organización, con la mayor eficiencia posible. Sus principios fundamentales son: 1) carácter jurídico de las normas y reglamentos; 2) impersonalidad en las relaciones; 3) jerarquía o unidad de comando; 4) rutinas y procedimientos estándar; 5) competencia técnica y meritocracia.

61 WEBER, M. (2004). *Economía e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, Editora Universidade de Brasília; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, p. 188.

62Id.ib., p. 197-198.

Las ideas básicas del modelo son⁶³:1) Toda norma legal se establece por acuerdo o por imposición, con el objetivo de fines utilitarios o valores racionales, o ambos. La norma está destinada a la obediencia, o de los miembros de la organización o de los que están dentro del ámbito de la autoridad en cuestión. 2) Todo derecho consiste en un sistema de reglas abstractas. La administración de la ley consiste en la aplicación de estas normas a casos específicos. 3) La persona que representa a la autoridad ocupa una "posición". 4) La persona que obedece a la autoridad lo hace como "miembro" de la asociación. Lo que es obedecido es "la ley".

En este sentido la autoridad racional legal se ejerce en una organización en curso de cargos, delimitada por reglas, con un área específico de competencia que implicaría en: a) una esfera de obligaciones en el desempeño de las funciones, que se diferencian en el marco de una división sistemática del trabajo; b) asignaciones al responsable de la necesaria autoridad para el desempeño de las funciones ; c) definición clara de las herramientas necesarias para el cumplimiento y limitación de su uso a condiciones definidas. Así, la organización de los cargos obedece el principio de jerarquía. Las normas que rigen el ejercicio de un cargo pueden ser reglas o normas técnicas. Si su aplicación está destinada a ser racional, se vuelve indispensable a la especialización. Por lo tanto, sólo está cualificada para miembro del personal administrativo la persona que demuestra preparación técnica adecuada. Esto apoya la necesidad de invertir en formación y cualificación del personal de gestión y, en consecuencia, en las estructuras organizativas que estarán a cargo de esta tarea. Además de eso, se supone que los miembros de este marco administrativo deben estar completamente separados de la propiedad de los medios de producción y administración y también la falta de titularidad del cargo por el ocupante del mismo. Las acciones administrativas, las decisiones, normas son formuladas y registradas en los documentos, que aquí en Brasil quedó conocido como el principio de la formalización, es decir, todo lo que es realizado, se debe formalizar.

En el ideal de Weber, nos interesa, en particular, la descripción del funcionario público, o el conjunto del marco administrativo, que deberá estar compuesto por el tipo más puro, teniendo como características:

⁶³Id.ib., p. 199-201.

1) serán individualmente libres y sujetos apenas a los deberes objetivos de su función;

2) estarán organizados en una jerarquía de funciones claramente definidas;

3) actuarán según las competencias rigurosamente determinadas;

4) estarán vinculados mediante contrato, es decir, por intermedio de la libre selección (como un ideal);

5) su nombramiento se basará en las calificaciones profesionales - en el caso más racional, probados a través de pruebas o del diploma que acredite su cualificación;

6) serán pagados en efectivo, por el sistema de sueldos fijos, mayoría de los casos, derecho de pensión. Su remuneración será inicialmente estipulada de acuerdo con el nivel jerárquico, seguido por la responsabilidad de la función y, en general, por el principio de "decoro estamental". El contrato de trabajo podrá ser terminado siempre a pedido de los propios empleados y, en determinadas circunstancias, por el empleador;

7) ejercerán la función como su única o principal profesión;

8) tendrán una "carrera" o perspectiva de ascensiones y progresiones con base en la antigüedad, en el merecimiento o en ambos, conforme juicio de sus superiores;

9) trabajarán completamente separados de la propiedad de los medios administrativos y sin apropiación de la función;

10) estarán sometidos a una rigurosa disciplina y control administrativo.

Estas, segundo Weber⁶⁴, serían las características deseables de un funcionario público, lo que evidencia la necesidad de un sistema de organización que pudiese reunir los requisitos necesarios de calificaciones.

Weber, fue posteriormente criticado por autores como Talcoot Parsons, Roberto Merton y Gideon Sjoberg⁶⁵, no sentido de enfatizar as contradições do seu

64Id. ib., pp: 201-221.

65Nascimento, K.(1967). "Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa." *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro,(1): 7-57.

modelo. Por otro lado, no podemos hacer hincapié a las contradicciones de su modelo. Entre tanto, hay que recordar que los postulados sociológicos de Weber, destacan el tipo ideal, que debe entenderse como una ficción, un concepto puro y, así representando una distorsión de la realidad. Ellos jamás se realizarán en los sistemas de organización, ya que son una exageración intencionada un concepto técnicamente elaborado y no una conclusión de la investigación. Los tipos ideales, descritos por Weber, son formas especiales de la conducta humana sin intervención de errores o efectos.⁶⁶

Las críticas de Weber, señalan que los requisitos funcionales del modelo burocrático son contradictorios, pero al mismo tiempo esenciales para la eficiencia, a subestructuras generadas y deseables a los sistemas de organización. Así, por ejemplo, la impersonalidad y la neutralidad se oponen a la identificación e implicación con la organización, impidiendo un *esprit de corps* que, en algunos momentos, son deseados para el desarrollo organizacional. La conformidad a las reglas, la obediencia a los superiores y uniforme son obstaculizadores de un espíritu de independencia e iniciativa, la aceptación de riesgos, la innovación y la creatividad. La estandarización de los métodos, tiempos y procedimientos y el uso de canales formales de comunicación se oponen a la flexibilidad y a la capacidad de auto-ajuste. Al mismo tiempo en que las organizaciones necesitan autoridad jerárquica también pueden dispensar la competencia como base de la toma de decisiones. Por último, la tarea principal del administrador público es equilibrar estas características, que al principio parecen contradictorias, con el fin de desarrollar un sistema de organización con la capacidad permanente y continua de auto-ajuste e innovación. En los diversos intentos de implementar el modelo burocrático en el Estado brasileño podremos observar que no se ha producido este equilibrio, siempre hubo una tendencia a enfatizar uno de los aspectos funcionales del modelo burocrático, cuando en realidad la necesidad era de permanente auto-ajuste.

66 Guerreiro Ramos, A. A sociologia de Max Weber. (Sua importância para a teoria e a prática da Administração). *Revista do Serviço Público*, 57(2):267-282, abr./jun. 2006, p. 269-270.

El ideal burocrático y los intentos de reformas administrativas

El ideal burocrático, que nos referimos más arriba, será buscado repetidas veces en varios intentos de reformas administrativas brasileñas. Varios autores se han dedicado a verificar los resultados de las reformas administrativas (Dias⁶⁷; Wahrlich⁶⁸; Neto⁶⁹; Marcelino⁷⁰; Melo y Souza⁷¹; Lima Júnior⁷²; Castor⁷³; Rezende⁷⁴; Cavalcanti⁷⁵), y todos llegan a la conclusión de que las mismas no alcanzarán éxito en promover cambios sustantivos.

Las reformas administrativas pueden ser conceptualizadas como estrategias planificadas para la administración pública con el fin de remodelar las estructuras, los valores, las creencias y el comportamiento dominante en el sector público. Para Pereira & Spink⁷⁶ el término sufrió ampliaciones y cambios desde la década de 1960 pero por lo general se asocia con la intención de modificar los procedimientos específicos administrativos, sistemas de personal, ajuste estructural, programas de capacitación y en algunos casos incluso de propuestas de reforma constitucional. Hay que considerar, sin embargo, que el objetivo principal de las reformas administrativas es el cambio del sector público con la intención de satisfacer mejor

67 DIAS, J. N. T. (1969). A reforma administrativa de 1967. *Cadernos de Administração Pública*, 73. Rio de Janeiro, Brasil: FGV.

68 WAHRLICH, B. (1975). Reforma administrativa brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Brasil_ FGV, v. 9, n. 2.

WAHRLICH, B. (1984). A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. *Revista de Administração Pública Brasileira*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV, v.18, n.1.

69 NETO, J. P. (1975). Contribuição ao estudo dos problemas da reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV, v. 9, n. 3.

70 MARCELINO, G. (1988). *Governo, imagem e sociedade*. Brasília, Brasil: FUNCEP.

MARCELINO, G. (1989). Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. *Revista do Serviço Público*. Brasília, Brasil: ENAP, v. 17, n. 2.

71 MELLO E SOUZA, N. (1994). Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV, v. 28, n. 1.

72 LIMA JÚNIOR, O.B. (1998). As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*. Brasília, Brasil: ENAP, ano 49, n. 2.

73 CASTOR, B.V.J. (2000). O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba, Brasil: EBEL/IBQP.

74 REZENDE, F. da C. (2004). *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro, Brasil: Editora FGV.

75 CAVALCANTI, B.S. (2007). El gerente equalizador: estrategias de gestión para el sector público. Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.

76 PEREIRA, Luiz C. Bresser & SPINK, Peter (orgs.). (1998). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, Brasil: Editora FGV, p.148.

las necesidades y expectativas de la gente, con respecto a la prestación de servicios y ejecución de políticas públicas.

La primera intervención reformista se encuentra en el primer período que Vargas llegó al poder (1930-1945) y la máxima expresión fue la creación del DASP, cuya función era la coordinación y normalización del servicio público, inspirado por el ideal weberiano. Este período llegó a marcar el Estado brasileño por la búsqueda de la "profesionalización de su personal y la racionalización a través del modelo burocrático"⁷⁷. Otros intentos reformadores, merecen destaque en la evolución histórica del Estado brasileño. Durante el período del régimen militar (1964-1985), que también será responsable por la expansión de las empresas estatales, fundaciones y acontece el segundo intento de reforma de significado para nuestro estudio. Y la última gran intervención importante se produjo en los mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que, apoyado por la estabilidad de la moneda, envió al Congreso Nacional el proyecto de reforma de la Constitución de 1988, denominada de reforma administrativa, con el fin de modificar el capítulo referente a la administración pública.

Podemos afirmar que el modelo burocrático, con base en el paradigma weberiano, no se consolidó en el panorama nacional, a pesar de varios avances en su implementación. Desde el primer intento en el gobierno de Vargas hasta la actualidad, lo que se puede afirmar es que la ideología sigue siendo la burocracia y los diversos intentos de cambio de la administración pública brasileña recurren sistemáticamente a las categorías fundamentales del modelo defendido por Max Weber, con algunos rastros de modernización. Bresser Pereira⁷⁸, que intentó poner en práctica una de las últimas reformas administrativas en Brasil, en el gobierno de Cardoso, declaró en sus discursos de la década de 1990 ser necesario cambiar el modelo burocrático actual en el país, ya que el mismo no cumplía con las expectativas y necesidades de la sociedad brasileña. Recientemente llegó a admitir que Max Weber, fue uno de sus referencias intelectuales fundamentales, pero hace hincapié en que el modelo burocrático necesitaba dar un salto de calidad: "... el

77 CAVALCANTI, B.S., op.cit, p.55.

78 LEITE, L.Q. (2014) Entrevista: Reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 48(4): 1051-1070.

sistema burocrático weberiano es más eficiente que el patrimonial - es racional-legal - , pero el problema no es ser más eficiente, es ser eficaz”.⁷⁹

Se hace hincapié en que el tan proclamado embrión de una época post-burocrática tampoco se consolidó en otros países. Dellagnelo y Machado-da-Silva⁸⁰ al analizar la producción académica en periodos nacionales e internacionales de la lengua inglesa, en el período comprendido entre 1995 y 1998, llegaron a la conclusión de que a pesar de la flexibilización, no hubo ruptura con el modelo burocrático, ya que el modelo racional - formal aún impera en las organizaciones. En la misma línea está la comprensión de Vasconcelos⁸¹ al afirmar que las organizaciones post-burocráticas siguen fuertemente vinculadas a la autoridad racional-legal.

En el caso de Brasil, hay varias explicaciones posibles para que el modelo burocrático no se consolide. Según Kleber Nascimento⁸², uno de los mayores críticos de las reformas administrativas llevadas a cabo en Brasil en el Gobierno Vargas hasta el régimen militar, el concepto de Administración Pública era distorsionada, lo que llevó a condicionar todas las estrategias, estructuras, normas, procesos, decisiones, líneas de acción y el comportamiento administrativo posterior. Con relación al componente la formación y desarrollo destaca que fue sustentado en la composición superada de currículos, haciendo hincapié en las disciplinas anticuadas. El foco de las reformas se centró en la selección y no para el entrenamiento. Caracteriza con los esfuerzos de reforma con una serie de adjetivos tales como: global, inmediatez, con estilo de influencia autoritaria, poder insulativo, buscando siempre soluciones completas, permanentes y rápidas. Propone, sin embargo, que las reformas administrativas adopten orientación gradualista, selectiva

79Id. *ibid.*, p. 1058.

80 DELLAGNELO, E.L.; MACHADO-DA-SILVA, C.L. (2000). Literatura sobre novas formas organizacionais: onde se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organizações? In: *XXIV Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD)*, Florianópolis. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: ANPAD. 1 CD-ROM.

81 VASCONCELOS, F.(2002). Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. In: *II ENEO*, Recife. Anais eletrônicos.... Rio de Janeiro, ANPAD. 1 CD-ROM.

82NASCIMENTO, K. (1967). Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro,(1): 7-57.

NASCIMENTO, K. (1972). Implicações do moderno conceito de administração para a formulação de uma estratégia de reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 6(1):5-31.

al tratar con problemas, la continuidad de las acciones, la influencia de la internalización de los objetivos de la reforma y el liderazgo por cooptación.

El hecho de que el paradigma weberiano aún "está en el proceso de ...". Esto es, conseguimos consolidar el modelo siempre volvemos a los ideales burocráticos que están en el imaginario nacional como la forma ideal de gobierno. Martins⁸³ nos advierte sobre la herencia colonial patrimonialista y características culturales que acabaron influyendo en la percepción que la sociedad tiene a respecto de la organización pública y, por consiguiente, volviéndose en obstáculo para la aplicación del ideal weberiano. Entre tanto, una explicación que interesa mucho a nuestro estudio - dado que defendemos la tesis de que las escuelas de gobierno cogieron prestados modelos internacionales inadecuados - es la tendencia de importar experiencia extranjera no proceder a las necesarias adaptaciones a la realidad brasileña. La literatura es vasta al decir que las perspectivas estadounidenses y británicas son los que más influyeron en los modelos de administración pública en Brasil.

La Nueva Administración Pública (NAP)

El enfoque de la Nueva Administración Pública (NAP), surgirá en el escenario mundial en contraposición con el modelo burocrático, debido a factores bien conocidos y explorados que darán lugar a cuestionar el papel del Estado y de su intervención en la economía y, por lo tanto, en el modelo burocrático de la gestión del Estado. Durante los años de 1980, la desaceleración económica en los países desarrollados y en los desequilibrios graves en América Latina y el este de Europa fueron asociados a la crisis del Estado. El desorden económico expresaba la dificultad del Estado en continuar administrando las crecientes expectativas en relación a la política de bienestar adoptada después de la guerra.

En el caso de Brasil, la crisis del Estado, presente desde la década de 1970, se manifiesta a través de la crisis fiscal y del agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones a partir del segundo semestre del año 1980. El modelo

83 MARTINS, L. (1997). Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos ENAP*, n. 8, Brasília, p. 9.

de desarrollo adoptado en el país llevó al Estado a alejarse de sus funciones principales actuando con énfasis en la esfera productiva. Esa interferencia estatal en el mercado provocó el aumento de las distorsiones que se volvieron insostenibles en la década de 1990. El Estado ya no podía cumplir con eficiencia las sobrecargas de demandas dirigida a él, sobre todo en el área social, volviéndose necesario equipara la cuestión de la reforma o de la reconstrucción del Estado.

Dentro de este escenario acontece, en 1989, el Consenso de Washington, con la participación del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro Estadounidense que predicaban para los países latinoamericanos con problemas de deuda externa, un conjunto de políticas económicas que implicaban, entre otras, en mayor disciplina fiscal, privatizaciones, desregulación de los mercados, liberalización para el comercio e inversión extranjera, siguiendo la corriente neoliberal.

Casi diez años más tarde (1998), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone, como opción al Consenso de Washington, nuevas orientaciones con relación a la acción del Estado, rescatando conceptos de desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad, en lo que se conocía como "Consenso de Santiago". Este momento representó una segunda generación de reformas que reemplazó el énfasis en el ajuste fiscal y las reformas orientadas al mercado por el componente institucional recuperando el tema de las reformas Dentro de este escenario y conducido por las experiencias en los países anglosajones (Estados Unidos, Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia), surge el movimiento de la Nueva Administración Pública (NAP) o también conocida como *New Public Management* (NPM) que propugnará una transferencia de las técnicas de gestión del sector privado para la administración pública, con el fin de aumentar su eficiencia y la calidad de los servicios prestados a la sociedad.

Osborne y Gaebler⁸⁴, en el clásico libro publicado en Brasil en la década de 1990, veneran a los beneficios derivados de la gestión privada cuando aplicada a los gobiernos locales estadounidenses, afirmando que este sería un nuevo paradigma en la conducción de las actividades de los gobiernos y, por lo tanto una nueva forma

84 OSBORNE, D.& GAEBLER, T. (1995). Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação.

de gobierno. Aunque varios autores proclaman la ruptura con el modelo weberiano, no hay consenso sobre el hecho de que el PNA constituye un nuevo paradigma para la administración pública.

Es importante destacar que esta discusión coloca en lados opuestos a la administración pública y a la administración de empresas, oponiéndose en dos vertientes. Por un lado están los que creen ser la administración empresarial dotada de métodos y herramientas de trabajo que facilitan el logro de la eficiencia y eficacia y, por lo tanto, deben ser traducidos y adoptado por las organizaciones gubernamentales. Por el contrario, los que hacen hincapié en que la administración pública no es lo mismo que la empresarial. En este sentido, es importante recuperar las ideas originales de Woodrow Wilson, al afirmar que la administración gubernamental "Es la vida social orgánica"⁸⁵.

Visto en los últimos 30 años, la hegemonía de que algunos autores llaman de *managerialismo*, entendido como "el sistema de descripción, explicación e interpretación del mundo a partir de las categorías de gestión privada"⁸⁶

El movimiento de la NAP tiene como fundamento tres teorías. La teoría de la elección pública y costos de transacción, que desencadenaron las privatizaciones y la cuestión de las competencias. El neo-taylorismo que originó movimientos hacia la reducción de la burocracia, la simplificación y racionalización de los procesos, así como nuevos modelos de gestión de personas. Y la teoría de la agencia, que hizo hincapié en la necesidad de promover una mayor transparencia y rendición de cuentas a la sociedad.

Las referencias de la NAP son la eficiencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas (*accountability*), que a su vez, deben ser perseguidas tanto por instituciones públicas y privadas, pero hay una diferencia en esta búsqueda. Mediante la introducción de un fuerte elemento de racionalidad y visión económica a los procesos de administración pública y una dinámica de operación altamente condicionada por resultados, se olvidaron de valores que deben permear las

85 SARAIVA, E.J. Introdução à teórica da política pública. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p.21-42.

86 CHANLAT, J.F. (2002). O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In: *Anais...VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Admnsitración Pública*, Lisboa, Portugal.

políticas y los servicios públicos, tales como: la equidad, la solidaridad, la búsqueda permanente de la calidad de vida, sino para todos, por lo menos para parte de la sociedad.

Ferlie et ali⁸⁷ llegó a componer un marco evolutivo de la Nueva Administración Pública (NAP), donde los conceptos y características propias del *gerencialismo* se destacan:

- a) NAP - Modelo 1: dirigido a la *eficiencia*, pues consideraba el servicio público tradicional lento, burocrático e ineficiente;
- b) NAP - Modelo 2: dirigido al movimiento de *downsizing* y *descentralización*, buscando la reducción de gastos gubernamentales y formas más flexibles de gestión (redes organizacionales);
- c) NAP - Modelo 3: la *búsqueda de la excelencia* sería el principal objetivo de ese modelo, con especial preocupación en la gestión del cambio e innovación en la esfera pública, además de considerar la cultura organizacional como un importante factor a ser considerado;
- d) NAP – Modelo 4: Orientación al Servicio Público, en ese modelo, representa una fusión de ideas gerenciales advenidas de la administración privada para la aplicación en organismos públicos, con preocupaciones como cualidad de los servicios prestados, oportunidad de participación de los usuarios en las decisiones de gestión pública y la construcción de los conceptos de ciudadanía y *accountability*.

El análisis empírico de la administración pública hizo con que Osborne reflejara en los detalles de la administración pública y concluyera que no hubo una evolución de los modelos de gestión empleados, refiriéndose a tres etapas, cuyos elementos principales se resumen en la tabla 1:

Tabla 1 - Principales elementos de la Administración Pública, Nueva Gestión Pública y Nueva Gobernanza Pública

Administración Pública	Nueva Gestión Pública	Nueva Gobernanza Pública
<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque o búsqueda central del cumplimiento de las leyes; • Administrar como definir reglas y directrices; • Papel central de la 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención al aprendizaje en gestión del sector privado; • Aplicación de políticas organizacionalmente distanciada de los 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de fortalecimiento de los relacionamientos institucionales con la sociedad; • Redes inter-

87 Citados por MEDEIROS, P.H.R. (2006). Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. O&S, v. 13, n. 37, p. 150.

<p>burocracia en la formulación e implementación de políticas;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Separación política-administración en el ámbito de las organizaciones públicas. 	<p>elaboradores de política;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Foco en el liderazgo emprendedor en las organizaciones públicas; • Énfasis en el control de entradas-salidas, evaluación, gestión del desempeño, y auditoria; • Crecimiento en el uso de mercados, competición y contratos para alquileres de recursos y entrega de servicios. 	<p>organizaciones interna y externamente al gobierno para proveer servicios públicos;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyada por relaciones de confianza o contratos relacionales; • Estado comprendido como organismo plural; • Com base em teorias sociológicas y redes.
--	---	---

FUENTE: OSBORNE, S. P. (2006).

En el caso de Brasil, el discurso del Estado mínimo dominó los debates en la década de 1990 y cuando Fernando Henrique Cardoso (FHC) sube al gobierno en 1994, la corriente de la NAP, que también era conocido como *gerencialismo* se convirtió, por lo menos para una parte considerable de los que asumieron puestos de mando en el gobierno de FHC, gran salida para la grave crisis del Estado. Significaba el paso de una administración pública burocrática para una administración pública gerencial. El discurso del *gerencialismo*⁸⁸, se convirtió, al menos para una parte considerable de los que asumieron puestos de mando en el gobierno de FHC, la gran salida para la grave crisis del Estado. Significaba el pasaje de una administración pública burocrática para una administración pública gerencial⁸⁹. El discurso del *gerencialismo*⁹⁰ tomó cuenta de los debates académicos en aquellos años.⁹¹ Tal crítica fue promovida principalmente por auditores, políticos, empresarios y ciudadanos que reivindicaban un papel más (pro) activo del Estado en la satisfacción de sus expectativas y necesidades, promoviendo una crítica feroz al modelo burocrático.⁹²

88 El término "gerencialismo" es muy usado entre los teóricos y los gerentes públicos en el Brasil, así que decidimos mantener el término sin traducción al español.

89 BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (org.). (1998). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

90 PAULA, A. P. P. de. (2005). Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, Brasil: FGV, vol. 45, n. 1.

91 CHANLAT, Jean-François. (2002). O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.

92 OSBORNE, D.& GAEBLER, T.(1994). Reinventando o governo – como o espírito empreendedor está transformando o governo. Brasília, Brasil: MH Comunicação.

Peci, Pieranti & Rodrigues⁹³ al comparar los conceptos empleados en los llamados movimientos *New Public Management* y *Gobernanza*, apuntan las principales semejanzas y diferencias conceptuales de estos enfoques, que se reproducen en la tabla 2, debido a la claridad de las colocaciones:

Tabla 2 - *New Public Management* x *Gobernanza*

Concepto	<i>New Public Management</i>	Gobernanza
Desarrollo de nuevos instrumentos de control y <i>accountability</i>	Ignora o reduce el papel de los políticos electos, recomendando la independencia de los burócratas; <i>accountability</i> es una cuestión poco resuelta; el foco está en la introducción de mecanismos de mercado.	Enfatiza la capacidad de liderazgo de los políticos elegidos, responsables por el desarrollo y gestión de redes público-privadas; <i>accountability</i> continúa una cuestión poco resuelta; el foco está en la participación del <i>stakeholders</i> , especialmente en el cliente-ciudadano.
Reducción de la dicotomía público-privada	La dicotomía es considerada obsoleta, por causa de la ineficiencia del Estado. Solución propuesta: importación de las técnicas gerenciales del sector privado.	La dicotomía es considerada obsoleta, por causa de la mayor participación de otros autores. Solución propuesta: el sector público debe asumir un papel de liderazgo en la movilización de redes público-privadas.
Énfasis creciente en la competición	La competición es estrategia central para el aumento de la eficiencia de la gestión pública y para responder mejor al cliente.	La competencia no es vista como una estrategia central; el foco está en la mezcla de recursos públicos y privados, con una mayor competencia,

93 PECCI, A.; PIERANTI, O.P.; RODRIGUES, S. (2008). *Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro*. O&S, v. 15, n. 46, jul./set.2008, p. 41.

		donde sea el caso.
Énfasis en el control de los resultados más que en el control de los insumos	Centrarse en los resultados y crítica al control de insumos. Mecanismos como contratos de gestión y acuerdos de resultados son incentivados.	Existe dificultad en especificar los objetivos y, en consecuencia, los resultados de las políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestión o acuerdos de resultados son incentivados.
Énfasis en el papel articulador del Estado	El Estado debe ser capaz de reducir gastos, al mismo tiempo en que responde a las crecientes y diversas expectativas de los clientes.	El Estado debe ser capaz de aumentar las coaliciones con otros grupos de interés, definiendo prioridades y objetivos. La comunicación entre los diferentes actores es estimulada por la acción del Estado.
Diseño de estructuras organizativas	Estructuras gubernamentales mínimas. Diferencia entre la formulación y implementación de políticas, a partir de la lógica <i>agent- principal</i> .	Estructuras inter-organizacionales, acompañadas por cambios en la estructura de personas, procedimientos, herramientas de gestión, planificación, presupuestaria y de transparencia.

FUENTE: Peci, Pieranti & Rodrigues (2008), p. 41.

Para estos autores el movimiento de la gobernanza se debe a algunos factores que surgieron con las reformas neoliberales implementadas en varios países a partir de la década de 1970, tales como: 1) el dominio de las redes en políticas públicas; 2) el cambio de estilo de gobierno, pasando del papel de centralizar y controlador de los recursos al uso de la influencia; 3) el establecimiento de asociaciones entre el sector público y el privado, que permite el uso de ambos recursos, así como hace surgir modelos híbridos de organización.

La tarea de la conceptualización de la gobernabilidad no es simple, ya que el término - como la de las redes - se ha utilizado intenso e inexacto en muchas situaciones. Gobernanza implica el análisis de los modos como se da la articulación y cooperación entre los actores políticos y sociales, ¿cuáles son los arreglos institucionales de coordinación y regulación de las transacciones que van más allá del sistema económico? Significa que este análisis no se limita a rótulas tradicionales de articulación, como por ejemplo los partidos políticos y grupos de presión, pero también incluye las redes sociales informales y asociaciones de diversos tipos.⁹⁴

Hay que comprender, sin embargo, que gobernanza no existe sin gobierno.
Para Rosenau

[...] gobernanza es un fenómeno más amplio que gobierno; abarca las instituciones de gobierno, pero también implica mecanismos informales, de carácter no gubernamental, que hacen con que las personas y las organizaciones dentro de su área de actuación tengan una determinada conducta, cumplan con sus necesidades y respondan a sus demandas.⁹⁵

Es a partir de este escenario, donde algún apuntan un nuevo modelo de gestión de la administración pública, denominado gobernanza pública, que ganaba pertinente cuestión de las redes, que se discutirá más adelante.

Como vimos anteriormente, la vertiente del *gerencialismo* tomó fuerza en Brasil a partir de la década de 1990, y fue proclamado por muchos como un inexorable camino para lograr la eficiencia y los resultados que la sociedad ansiaba. Al mismo tiempo llegó otro modelo de gestión, que se opuso ideológicamente al hilo de la gestión de la administración pública. Se trata del modelo de gestión de la sociedad, que encuentra cobijo en la actual gestión social, discutida en la próxima sección.

94SANTOS, M.H. de C. (1997). Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p.341-342.

95ROSENAU, J.N. (2000). Governança, ordem e transformação na política mundial. In: Rosenau, J.N. & Czempiel, E.O. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. UNB e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, p. 15-16.

La gestión social: una alternativa al *gerencialismo*

Aunque publicado en menor medida, en Brasil, podemos ver una opción al *gerencialismo*. Se trata del modelo de gestión social, que puede ser considerada propuesta distinta y que disputa espacio con la vertiente *gerencialista*. Esta propuesta se refleja en algunas experiencias alternativas de gestión pública, como son los Consejos Gestores y el Presupuesto Participativo, que construyó sus ideales en los movimientos ocurridos en Brasil en favor de la democratización, apoyado principalmente por los movimientos sociales, por los partidos políticos de izquierda o centro-izquierda y por las organizaciones no gubernamentales.⁹⁶

Los fundamentos teóricos de la gestión social, que va (re)conceptualizarse a través de los conceptos de esfera pública, sociedad civil, ciudadanía deliberante, entre otros, tiene origen en la teoría crítica. Es costumbre vincular la teoría crítica a la Escuela de Frankfurt, en Alemania en los años 1920 y 1930. Se alerta, sin embargo, que no se puede separar los conceptos de teoría crítica de su significado más amplio, es decir, el debate sobre el marxismo y la intención práctica de criticar y subvertir la dominación en todas sus formas.

También debemos considerar los acontecimientos que dieron forma a su contexto, es decir: la derrota del movimiento proletario de izquierda en Europa occidental después de la Primera Guerra Mundial, el colapso de los partidos de izquierda en Alemania, la degeneración de la Revolución Rusa al estalinismo, así como el fascismo y el nazismo⁹⁷.

Según Farias⁹⁸ "la teoría crítica se compone: (i) del pensamiento radical en su sentido filosófico de raíz; (ii) de la huida de subversión de la razón; y (iii) del ejercicio humanismo. No hay un conjunto reglas a seguir, y no se basa en un esquema rígido e inmutable, ya que su función principal es la de cuestionar el orden

96 DE PAULA, A.P.P. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Rev. Adm. Emp.*45(1):36-49, p.37.

97 BOTTOMORE, T. (Ed.). (1988). *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro, Brasil: Jorge Zahar Editor, p. 127, traducción nuestra.

98 FARIAS, J. H. de. (2009). Consciência crítica como ciência idealista: paradoxos da redução sociológica da fenomenologia de Guerreiro Ramos. In: *Cadernos Ebape.br*, v. 7, n° 3, artigo 3, Rio de Janeiro, setembro de 2009, p. 421, traducción nuestra.

existente, no sólo para comprender la realidad, sino más bien para cambiar en beneficio del desarrollo colectivo”.

La primera generación de la teoría crítica, cuyos representantes más significativos son Horkheimer y Adorno - acompañados de Marcuse, Pollock, Benjamín, entre otros - "cuestiona el significado de la teoría y de la práctica, y la distinción entre estos dos momentos en la construcción del conocimiento"⁹⁹.

Los primeros pensadores de esta teoría se dedican a filosofar sobre las categorías de la emancipación, la industria cultural, la dialéctica de la ilustración (o dialéctica de aclaración) y la dialéctica negativa, en contraste con la teoría tradicional.

La teoría crítica, especialmente la producida por el Instituto de Investigación Social de Frankfurt, se manifestará por otras dos generaciones. La llamada segunda generación, que tiene en Habermas su principal exponente y que, en su producción más madura, concibe la acción comunicativa, por lo tanto lejana de la crítica del marxismo, que caracteriza la primera generación de la Escuela. La tercera y última generación será representada por Axel Honneth y Nancy Fraser, que rescatarán la visión hegeliana, con la categoría de reconocimiento como la principal.¹⁰⁰

El tratamiento integral y detallado de todas estas categorías está más allá del alcance de este trabajo y, por lo tanto, vamos a utilizar el resumen de Farias sobre las seis categorías que enmarcan la teoría crítica.

- I. Contradicciones: los hechos se transformaron. Las apariencias ni siempre denuncian los cambios de esencias;
- II. Ideología dominante: la ideología hace parcial la conciencia de los individuos en relación al todo social;
- III. Racionalidades dominantes: las racionalizaciones son capaces de convencer que prácticas de explotación, opresivas y prejuiciosas sean utilizadas casi libremente;
- IV. Contexto histórico-social: cada contexto implica un conjunto de elementos singulares a su época: (a) condiciones materiales, (b) grados de conciencia diferentes, (c) conocimientos específico de ciertos temas y

99 Id. ib., p. 421.

100 Apuntes de la disciplina Teoría Crítica y Teoría de las Organizaciones, presentado por el Dr. Fernando Tenorio en el curso de doctorado de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getulio Vargas, 2009.

(d) conceptos morales diferenciados, entre otros. Por lo tanto, no es posible entender el desarrollo de un hecho social sin entender su trayectoria histórica;

V. La emancipación: es la búsqueda incesante de la autonomía del individuo y de la sociedad, alimentada en la capacidad de crear su propia historia, desempeñando un papel activo sobre los problemas relevantes de interés colectivo. Una sociedad emancipada es, sobre todo, consciente de su existencia;

VI. Concientización individual y colectiva: conciencia significa estar consciente de uno mismo, de las propias percepciones, sentimientos y emociones. La conciencia individual fragmentada impide la llegada de la conciencia colectiva emancipada (FROMM, 1979).¹⁰¹

En Brasil, el modelo de gestión social tiene sus orígenes en los movimientos de los años de 1960 en defensa de las reformas en el país que, con el golpe de 1964, sufrió un enfriamiento. En 1970 seremos testigos del regreso de las discusiones de problemas colectivos y tomando como inspiración la teología de la liberación y de la educación popular. La iglesia católica promoverá y catalizará los debates a través de los clubes de madres, grupos de estudios del Evangelio, reuniones de jóvenes y otros espacios que resultaron fértiles para la formación de líderes populares. Algunos temas fueron recurrentes en ese período y se convirtieron en parte de la agenda de discusión de estos movimientos, tales como las reclamaciones con respecto al transporte, la vivienda, el agua, el saneamiento, la salud y la enseñanza de los niños, así como la resolución de problemas crónicos, como el desempleo, la represión política y la opresión de las mujeres. Todo este movimiento dio origen a los primeros Centros Populares que fueron creados por activistas políticos con el fin de facilitar la actuación de las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs). A partir de la década de 1980 estos reclamos de la sociedad se estructurarán más, tal vez debido a la posible apertura política, y serán asumidas por las organizaciones no gubernamentales (ONGs).¹⁰²

Ya por la mitad de la década de 1980, el foco de este movimiento se convierte en el reclamo de la participación popular en la gestión pública, que ofrece diversas propuestas para figurar en una nueva posible Constitución. Las premisas básicas de

101 FARIAS, J.H. (2009), op.cit., p. 422.

102Id.ib., p. 38-39.

estas propuestas tienen origen en el cuestionamiento del papel de protagonista del Estado en la vida política del país y en la investigación del público ser sinónimo de estatal, proponiendo una nueva relación entre el Estado y sociedad.¹⁰³

A partir de la década de 1990 se multiplican en el país varias propuestas innovadoras de gestión pública, con la participación de la sociedad, por los gobiernos que se denominan Frentes Populares. Una de las experiencias más habladas fue el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, proponiendo una combinación de la democracia representativa y participativa.

Esta corriente entiende la gestión pública como un tema más allá de los aspectos de la reforma administrativa y la conformación de gestión, pues " considera la reforma un proyecto político y de desarrollo nacional".¹⁰⁴

En este escenario algunos intelectuales del Partido de los Trabajadores (PT) pasan a oponerse al componente *gerencialista* de reforma del Estado, defendiendo una esfera pública no-estatal, con la constitución de espacios públicos para la negociación y deliberación.

De acuerdo con Genro¹⁰⁵ hay que señalar que existen miles de organizaciones locales, regionales, nacionales e internacionales mediadoras de la acción política directa de los ciudadanos y, por lo tanto, la esfera pública no-estatal no depende del apoyo de la representación política tradicional. Defiende, entonces, el desarrollo de nuevos mecanismos institucionales que permitan la cogestión y la participación ciudadana en las decisiones públicas. Estos nuevos escenarios institucionales tienen en las redes su principal apoyo de gestión, aunque no el único.

La gestión social está alineada con ideas no jerárquicas, donde la gestión tecnocrática se sustituye por una gestión más participativa, con la inclusión de los diferentes sujetos sociales, rescatando el papel del ciudadano en la formulación y evaluación de políticas públicas. Presupone una acción política deliberada, donde

103Id.ib., p. 39

104Id.ib., p. 39.

105 GENRO, T. (1997). Teses para a criação de uma política democrática e socialista. In: Genro, T. (coord.) *Porto da Cidadania: esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Artes e Ofícios.

los sujetos sociales participan del proceso de toma de decisiones, ejerciendo su papel de sujetos de su destino, elector, trabajador y consumidor.¹⁰⁶

Hasta la década de 1980 la gestión de políticas públicas era la responsabilidad aislada del sector gubernamental. Sin embargo, el proceso democrático vino para exigir una participación cada vez mayor de los varios segmentos de la sociedad: gobierno, sector privado, sociedad civil organizada y de la propia población. Es en este contexto que surge el concepto de gestión social de las políticas públicas, que debe entenderse como un conjunto de procesos sociales en el que la acción gerencial se desarrolla a través de una interacción negociada entre los actores sociales, perdiendo el carácter burocrático en función de la relación directa entre el proceso de gestión y la participación, lo que permite el uso de diferentes esquemas de organización y múltiples centros de participación social y política.¹⁰⁷ En este sentido, la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas deben considerar la estrategia para cambiar el estado actual de la cooperación entre la esfera pública y privada. La cuestión fundamental pasa a ser la división del trabajo, políticamente acordada, entre las esferas públicas y privadas, necesitamos redefinir los objetivos, el espacio de actuación, el tamaño, la estructura, las funciones, los recursos y las prioridades del Estado y su relación con otras instituciones sociales y con los individuos.

Por lo tanto, tenemos que recordar que hoy en día la gestión social de las políticas públicas no sólo debe vincularse a los funcionarios dichos del gobierno, pero la actuación debe ser tanto estatal, como privada y sobre todo pública. La tarea de dirigir y ejecutar políticas públicas es muy compleja y delicada, y no debe limitarse al aparato estatal. Hay que ampliar el concepto de público, abandonando la idea limitada de que público significa gubernamental. Por lo tanto, los supuestos de la gestión social de las políticas públicas dibujan el desafío de buscar nuevos mecanismos de gestión político-institucional que descentralice las decisiones de los niveles federal y estatal, rescatando el papel de los gobiernos locales y el fortalecimiento de la descentralización de las políticas públicas, en particular, lo

106 TENÓRIO, F. G. (1998). Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, 32(5):7-23.

107El concepto de Gestión Social utilizado en esta tesis es el resultado de los debates realizados en el Programa de Estudios de Gestión Social de la Escuela Brasileña de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas.

social, principalmente con la participación de los actores sociales (organismos estatales, sector privado, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, partidos políticos, asociaciones comunitarias, etc.), rescatando la ciudadanía inherente a este proceso y, también, incluyendo el principio de eficacia y equidad de la política.

Los cambios sustantivos ocurridos en el escenario mundial, provocadas, sobre todo, por la democratización política, la globalización, la internacionalización, junto con las expectativas de transparencia las acciones gubernamentales, procesos de descentralización y los deseos de la sociedad para participar de forma efectiva en las decisiones estatales implicaron en el movimiento del enfoque estrecho de la planificación, de la comprensión exclusiva de normas y estructuras para una visión más integrada, tratando de entender las características, funciones y las interacciones que se producen entre las diferentes instituciones y actores presentes en el proceso de políticas públicas. Se pasa así, a pensar en la dinámica del público a partir de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, entre Política y Políticas Públicas, abandonando viejas dicotomías tales como la separación entre la Administración y la Política.

Para Saravia¹⁰⁸, esta perspectiva de Política Pública trajo dificultades tangibles para los países de América Latina, los cuales estaban acostumbrados a dar prioridad a la visión legal y tecnocrática. En Brasil, en particular, algunos sectores avanzaron más que los otros en los procesos de Políticas Públicas. Es necesario reconocer, por ejemplo, que el área de la Salud hizo, y hace hasta hoy, un esfuerzo considerable para captar las expectativas y necesidades de la sociedad, a través de las Conferencias Municipales y Estaduales de Salud, que se reflejan en el nivel nacional. Aunque algunos segmentos involucrados con las políticas públicas en Brasil se esfuerzan por reconocer las características de complejidad, la incertidumbre, la imprevisibilidad y "aparente no gobernabilidad" de las políticas públicas, que todavía está siendo testigo de un diseño muy racional de las políticas públicas, imperando el "paradigma de la teoría de la elección racional"¹⁰⁹

108 SARAVIA, E.J. (2006). Introdução à teórica da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p.21-42.

109 SARAVIA, E.J. (2006), op.cit., p. 8.

El análisis de modelos de gestión pública puede ser abordado desde tres dimensiones. La primera se refiere a las cuestiones económico-financieras, finanzas pública e inversiones estatales, relacionada a los problemas de naturaleza fiscal, tributaria y monetaria. La segunda es la dimensión institucional-administrativa, tratando de equiparar las acciones estatales y el tema de la profesionalización de los funcionarios públicos para el desempeño de sus funciones. Y la tercera dimensión es la referente al socio-política, que se ocupará de las relaciones entre el Estado y la sociedad, los derechos de los ciudadanos y su participación en la gestión. Aquí estamos interesados principalmente en la segunda dimensión. Se reconoce que el modelo *gerencialista* centró atención en las dos primeras dimensiones, mientras que el modelo de gestión social hará hincapié en la dimensión socio-política.¹¹⁰ Si bien esto es verdad en el ámbito nacional, comprobaremos que la Red de Escuelas de Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul, durante el Gobierno de Tarso Genro, formuló e implementó un modelo de formación y desarrollo de los funcionarios y públicos civiles y agentes sociales con la filosofía y los valores del modelo de gestión social.

En este sentido, es oportuno rescatar algunas ideas sobre la capacitación y formación de los funcionarios públicos civiles que estén más compatibles con la gestión social. En la dimensión social se debe abandonar viejas dicotomías, representadas por la administración frente a la política, el diálogo con la sociedad frente a la conducta racional-legal, la tecnocracia frente a la participación social, etc.

Los programas contemporáneos de capacitación y educación para la administración pública deben integrar la visión administrativa y el campo político; haciendo hincapié en la visión estratégica, participativa y solidaria; la aceptación de complejidad e incertidumbres que la dinámica pública presenta. Necesitamos de gestores públicos con habilidades de negociación, consulta y de diálogo permanente con los grupos sociales, preocupados con la representación, la participación y la democracia, que sepan formular e implementar servicios y políticas públicas que tengan un impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos, reduciendo las desigualdades y, al mismo tiempo, permitan la coexistencia pacífica de las diversidades.

110 DE PAULA, A.P.P. (2005), op.cit., p. 40.

El modelo de gestión en redes

Los conceptos de gestión social, gobernanza y gestión en redes, surgidos a mediados de la década de 1970, traen consigo la necesidad de (re) conceptualización del Estado, debido a los cambios ocurridos en la relación Estado-Sociedad. Están asociados con estos conceptos la necesidad de construir nuevas estructuras políticas para dar cuenta de los nuevos, modernos y relevantes problemas de política públicas¹¹¹.

Para Castells¹¹²

[...] red es un conjunto de nodos interconectados [...] son estructuras abiertas capaces de expandirse sin límite, integrando nuevos nodos, siempre y cuando puedan comunicarse dentro de la red, es decir, siempre que compartan los mismos códigos de comunicación (p . ej. valores u objetivos de rendimiento). Una estructura social basada en redes es un sistema abierto altamente dinámico, capaz de innovar, sin amenazas a su equilibrio.

El concepto de redes abordará las diferentes formas de mediación de intereses entre los actores públicos y privados en la formulación y ejecución de políticas públicas. Debemos entender que el modelo de gestión en redes será una estrategia de gestión en el sector público, pudiendo estar presentes en los diferentes modelos utilizados en la administración pública, es decir: modelo burocrático, gerencial, social y de gobernanza.

El concepto de red, en gestión intergubernamental, puede estar asociado con las necesidades emergentes de asociar administración y política y, por tanto, derribar esta vieja dicotomía; como un modelo estratégico de políticas públicas, o incluso, como una forma de gobernanza que incluye el poder local y global.¹¹³ Para Agranoff y McGuire estos son arreglos múltiples-organizacionales para resolver problemas que no pueden ser tratados, o tratados fácilmente, por intermedio de una

111SCHNEIDER, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *In: Civitas*, Porto Alegre, v.5, n. 1, p. 29.

112CASTELLS, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, p. 499.

113TEIXEIRA, S.M.F. (2002). O desafio da gestão das redes de políticas. *Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.

sola organización¹¹⁴. Börzel¹¹⁵ se refiere a una red pública como un "conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que enlaza a una variedad de actores que comparten intereses comunes con respecto a la política y que intercambian recursos para satisfacer esos intereses compartidos, reconociendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar los objetivos comunes".

Para Rhodes¹¹⁶ la gestión a través de las redes trae el argumento de que la implementación de la política pública es un gran desafío, pues los objetivos formulados inicialmente pueden ser modificados sustancialmente cuando de su puesta en funcionamiento. Este argumento se opone al modelo *top-down* de política pública, el cual comprende que la ejecución se llevará a cabo según lo planeado, ya que el problema se definió adecuadamente en una relación de causa y efecto, las acciones fueron planificadas para llevar a cabo en una secuencia lógica, los recursos y el tiempo necesarios están disponibles y las autoridades, tal como presupone el modelo burocrático, demandarán y recibirán plena obediencia. La literatura está llena de argumentos contrarios a este estado lineal, puesto que la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas es más para un estado caótico.

El concepto de red es utilizado como una metáfora para mostrar que la elaboración de políticas implica un gran número y una amplia variedad de actores. Sería una herramienta o método de análisis de la estructura social, que está interesado en las relaciones existentes entre estos actores, que van a interactuar en un determinado sector política pública. De esta forma, se constituye como una alternativa al modelo jerárquico (burocrático) y al mercado (*gerencialismo*)¹¹⁷, siendo más coherente con el modelo de gestión social. Sirve, entre otras posibilidades,

114 AGRANOFF, R. & McGUIRE, M. (1999). "Managing in Network Settings". *Policy Studies Review*, vol. 16, n. 1, p. 18-41, Spring.

115 BÖRZEL, T. (1997). *Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea*. Disponible en: <http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>. Acceso en 22/01/2012, p. 2.

116 RHODES, R.A.W. (1986). *European policy-making, implementation and sub central governments: a survey*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

117 MILLER, H.T. (1994). Post-progressive public administration: lessons from policy networks. *Public Administration Review*, v.54, n.4, p. 379.

como una herramienta para identificar a los participantes de un sistema o subsistema público, así como para verificar la actividad, el conocimiento y los recursos de cada uno de los participantes.

Para apoyar el diseño de redes podemos utilizar las diversas teorías del Estado, las cuales pueden ser clasificadas según sus dimensiones. La primera se ocupa de las teorías de la orientación para el conflicto o para la integración; la segunda por el análisis macro o micro. Estos conceptos pueden reflejarse en la construcción de un cuadrante, donde se encuentran las diferentes teorías del Estado y los pertinentes períodos.

Tabla 3 - Teorías del Estado, a partir de la orientación conflicto x integración y análisis micro x macro

	Conflicto	Integración
Análisis macro	Teoría Pluralista (1950-60)	Teoría de los Sistemas (1960-70)
Análisis micro	Teoría de la Acción (1980)	Teoría de la Gobernanza (a partir de 1990)

FUENTE: SCHNEIDER, V. (2005), op.cit., p. 34.

Las redes de políticas públicas pueden ser identificadas como estructuras de gobernanza, ya que este concepto implica en aceptar que la acción de gobernar no es el más privilegio del Estado, habiendo la participación de la sociedad a través de organizaciones, instituciones y actores sociales¹¹⁸. Hoy la formulación e implementación de políticas públicas hace uso de configuraciones institucionales compuestas por gobiernos, organizaciones no gubernamentales e incluso empresariales, lo que se constituye en arreglos híbridos y jerárquicos, soluciones poli-céntricas y compartidas¹¹⁹. Inojosa¹²⁰ se refiere a las redes de compromiso social

118 SCHNEIDER, V. (2005), op.cit., p. 34.

119 SCHNEIDER, V. (2005), op.cit., p. 37.

120 INOJOSA, R.M. (1999). Redes de compromisso social. *Revista de Administração Pública*, 33(5):115-141.

que se forman por la articulación de actores sociales que mantiene su identidad original, para lograr un fin determinado.

En Brasil las políticas públicas, hasta finales de 1980, obedecieron el modelo de arriba hacia abajo (*top-down*), que se caracteriza por la centralización a nivel federal, que concentraba el proceso de toma de decisiones y los recursos de presupuesto-financieros disponibles. Otra característica notable de este período fue la desarticulación y fragmentación institucional, es decir: no existía o existía muy poca integración y coordinación entre las organizaciones del mismo o de diferentes organismos gubernamentales¹²¹. Se apuntan tres características de las políticas sociales en este período: el clientelismo, el corporativismo y el aislamiento burocrático. Este modelo de gobierno, fruto del largo período de dictadura militar, excluyó la sociedad civil, haciéndola mera receptora de políticas y servicios públicos, a menudo no cumplía con sus expectativas y necesidades.

A partir de la Constitución Federal de 1988 este modelo de formulación e implementación de políticas públicas comienza a cambiar, deseosos de hacer valer los objetivos republicanos de una sociedad libre, justa e inclusiva. Se adoptan, entonces modelos de gestión más alineados con el proceso de democratización, buscando la colaboración de los diferentes segmentos que pudiesen contribuir contribuciones al logro del desarrollo nacional. La búsqueda de nuevos modelos de gestión aporta la prueba de nuevos arreglos institucionales, tales como: consorcios, asociaciones público-privadas, arreglos productivos locales, entre otros, que contienen en su dinámica la noción de redes. En general, el concepto de redes es inherente a esta nueva forma de política pública, pues como nos enseña Schneider¹²² la resolución de un problema social "no es más un tema exclusivo de una jerarquía gubernamental y administrativa integrada, sino que se encuentra en

121 SARAVIA, E.J. (2009). La participación de la comunidad en la implementación de política públicas. El caso de las políticas de alfabetización y de inclusión digital em Minas Gerais, Brasil. In: Mariñez Navarro, Freddy y Garza Cantú, Vidal (Orgs.). *Política Pública y Democracia en America Latina: del análisis a la implementación*. México: Porrúa / EGAP-TEC.

GOULART, S.; VIEIRA, M.M.F.; COSTA, C.F. da; KNOPP, G. da C. Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. In: *Cadernos EBAPE.BR*, v.8, n.3, artigo 1, Rio de Janeiro, set.2010, p. 388-403.

122SCHNEIDER, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. In: *Civitas*, Porto Alegre, v.5, n. 1, p. 37.

redes, en las cuales están involucradas organizaciones tanto públicas cuanto privadas".

De acuerdo con Börzel¹²³ existen dos enfoques teóricos para explicar las redes de políticas, que no deben ser consideradas excluyentes, sino complementarias. La primera es la escuela de mediación de intereses, que está interesada en el análisis de la relación entre los grupos de interés y el Estado. Tiene su origen en el pluralismo crítico, que presupone que la organización de los grupos de interés son externos al Estado. La otra corriente tiene cobijo en el neo-corporativismo, que admite la constitución de numerosas estrategias para mediar en la relación del Estado con los grupos de interés, dentro de sí mismo, como ejemplo son los triángulos de hierro, centrados en problemas, anillos burocráticos, meso-corporativismo, entre otros. En esta última corriente teórica se establece una relación de dependencia entre los grupos estatales y de interés, a través del intercambio de recursos.

Red, hoy en día, se ha convertido en un concepto-clave constituyéndose como "el nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad"¹²⁴. Llama la atención el uso creciente e indiscriminado del concepto de redes en diferentes áreas como las ciencias exactas, biológicas, ambientales y ciencias sociales, con diferentes significados y, a menudo, con aspectos contradictorios.¹²⁵ Para nombrar apenas algunos ejemplos, el concepto puede ser utilizado en ideas como: ciudades en redes, en las políticas públicas, en las cadenas productivas, en el ámbito de la regulación, la designación de los acuerdos de cooperación económica entre los países, en las alianzas estratégicas establecidas por diferentes organizaciones, en la integración entre los grupos, en el conjunto de contactos que una persona desarrolla a lo largo de su vida y que se convierte en una ventaja competitiva para conseguir un trabajo o incluso para resolver una cuestión "burocrática" en el área estatal.¹²⁶ En este sentido, conviene llamar la atención sobre el hecho de que el concepto sufrió un "estiramiento", es decir, se hizo tan hinchable que sirve para explicar casi todo, y

123 BÖRZEL, T. (1997). "Qué tienen de especial los policynetworks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea". Disponible en: <http://seneca.uab.es/antopologia/redes/redes.htm>. acceso en: 22/01/2012.

124 SARAIVA, E.J. (2005), op. cit., p. 2.

125 GOULART, S. et al. (2010), p. 392.

126 SARAIVA, E.J. (2005, op. cit., p. 3.

luego, paradójicamente, pierde gran parte de su poder explicativo. Para no caer en esta falacia, nos dedicaremos a plantear conceptos de redes que tengan estrecha relación con el objeto de nuestro estudio, es decir, la gestión de los programas de formación y perfeccionamiento para el servicio público. Por lo tanto, lo que nos interesa aquí, son las redes organizacionales, sus principales características, su potencial y sus límites.

Los teóricos en redes afirman que todas las organizaciones se encuentran en las redes sociales - aquí entendidas como un conjunto de relaciones sociales que se reproducen y presentan patrones estables a lo largo del tiempo. Por lo tanto, cualquier organización - aquí se define como un sistema que incluye medios destinados a lograr metas específicas - puede ser comprendido y estudiado a través de sus múltiples relaciones.

Corrêa¹²⁷ clasificó las redes de acuerdo con la relación existente entre los participantes. Menciona tres categorías. La primera son las redes estratégicas cuando los participantes están orientados a satisfacer los intereses del mercado y cuentan con una organización central. La segunda son las redes lineales donde los participantes están involucrados en una determinada cadena de valor o proceso de esta cadena. La tercera son las redes dinámicas, donde se verifica una relación continua e intensa entre todas las organizaciones participantes en la red.

Lopes y Moraes¹²⁸ al abordar las cuestiones conceptuales y analíticas sobre las redes, utilizarán una vasta literatura para conceptualizar redes organizacionales. Se inician por la definición dada por Hatch¹²⁹ que va a denominar red como una forma de organización, donde la comunicación vertical y el control de las relaciones serán remplazadas por las relaciones laterales, al mismo tiempo en que los lazos formales internos serán reemplazados por asociaciones externas (con diferentes organizaciones). Al utilizar este concepto rescatan la noción de que una organización está en constante interacción con el entorno que la rodea y, por lo tanto, forman una compleja red de socios que se influyen entre sí.

127 CORRÊA, G.N. (1999). *Proposta de otimização de integração de parceiros na formação e gerência de empresas virtuais*. Tese (Doutorado em Engenharia Mecânica). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.

128 LOPES, H. E. G., & MORAES, L. F. (2000). Redes e organizações: algumas questões conceituais e analíticas. *Anais do I ENEO*, Curitiba.

129 Apud LOPES & MORAES. (2000), op.cit., p. 8.

Existe cierto consenso en que el uso de redes es más propicio para hacer frente a la imprevisibilidad e incertidumbre presentada por el mundo contemporáneo. Por la propia conformación que las redes organizacionales toman, la inestabilidad es una de sus características, sin embargo Aldrich¹³⁰ menciona que las redes de organizaciones adquieren estabilidad cuando las relaciones son múltiples en lugar de perseguir un único objetivo. Aclara que las redes pueden adquirir gran debilidad, haciendo uso de la articulación flexible, concluyendo que las relaciones formales no pueden prescindir de las relaciones informales.

La pregunta central pasa a ser, entonces, la coordinación de este arreglo organizacional. Para Teixeira y Ouverney¹³¹ el conjunto de reglas (marcos legales) que cada participante de la red está sujeto, vuelve muy complejo este arreglo institucional y puede conducir a la fragmentación. Se refiere a algunos atributos que pueden contribuir a la cohesión de los nodos de la red, como: objetivos comunes, confianza, liderazgo y capacidad de gestión. La cohesión sería la capacidad de coordinación inter-organizacional entre los distintos participantes en la red, que desarrollan estrategias para el intercambio eficiente de los recursos necesarios para el logro de objetivos comunes. La literatura citada por estos autores sugiere que la presencia de una agencia central para coordinar las actividades de la red inter-organizacional siendo crucial para su efectividad y el logro de resultados. Y, para ello, debe estar constantemente alimentada la confianza, la comunicación y el pacto de compromisos, a través de un proceso de consenso político.

Peci¹³² al analizar las redes organizacionales va en el mismo sentido. Presenta una serie de retos de gestión para ser superadas. El primero es el establecimiento de la confianza, pues la asociación es la principal característica de las redes, no siendo inclusive verbalizado o explícita en la dinámica de las relaciones. Valores como la reputación, la colaboración y la confianza mutua son las que mueven positivamente estas redes. El segundo desafío se refiere a la coordinación, que es dada por la propia dinámica de la red, es decir, la autoridad y el

130Apud MOTTA, F.C.P. (1987). Redes organizacionais e Estado amplo. *Rev. adm. emp.*, 27(2):5-13, Rio de Janeiro, FGV, p. 7.

131 TEIXEIRA, S.M.F. & OUVERNEY, A.M. (2007). *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 79-81.

132PECI, A. (1999). Emergência e proliferação de redes organizacionais: marcando mudanças no mundo dos negócios. *Rev. Adm. Pub.*, 33(6):7-24.

control jerárquico no funcionan en redes inter o intra-organizacionales. El tercer desafío está representado por la comunicación, información y difusión, temas cruciales para el éxito de la red, por lo que requiere estrategias y herramientas creativas para su adecuada ecuación.

Estos desafíos planteados por Peci, nos hace reflexionar que la gestión de las redes puede ser ejercida por cada uno de los actores en diferentes momentos, por varios actores simultáneamente, o tener un mediador o facilitador externo. Por lo tanto, los patrones tradicionales del modelo burocrático o gerencial serían poco aplicados a las redes. Es importante identificar las alianzas y los puntos de coordinación del conjunto de actores, con el fin de aunar esfuerzos, alcanzar metas comunes, finalmente las cuestiones clave son la coordinación de las independencias y la convivencia con la incertidumbre, utilizando diferentes canales formales e informales de comunicación y comercio. La gestión de conflictos puede ser una constante en este modelo y, debe centrarse en la mediación, la conciliación y el arbitraje, figuras más afectadas a la gestión social, ya que presupone el establecimiento de relaciones de confianza con las partes interesadas y la capacidad de capturar, transferir, difundir y utilizar la información disponible en la red de forma proactiva e interactiva.

Alineándolos con el objeto de este estudio, en nuestra opinión, uno de los grandes retos de las Redes de Escuelas de Gobierno es la coordinación, en cuanto al ejercicio del control y distribución de los recursos en la red. La coordinación de redes puede ocurrir de forma horizontal, vertical, diagonal o multidireccional. En la coordinación horizontal hay la presencia de una relación más igualitaria y una mayor autonomía por parte de los nodos de la red, pero en contraste también acontece una reducida autoridad y dominación. En este tipo de coordinación hay el uso frecuente de negociación, lo que puede conducir a un mayor costo de las transacciones. Miles y Snow¹³³ aseguran de que la transacción es la unidad básica de análisis de las redes y que debe ser visto como un continuum entre la forma más burocrática y más impulsada por el mercado, como se muestra en la figura 1. En el extremo de la burocracia localizan las redes internas, en el segmento intermedio las redes estables

133Apud LOPES, H. E. G., & MORAES, L. F. (2000), op.cit, pp.9-11.

y en el extremo del mercado las redes dinámicas, cuyas principales características y limitaciones son también sintetizadas en la tabla 4.

Figura 1 - Representación de Redes Organizacionales, según Miles & Snow



FUENTE: Elaboración de la autora, con base en Miles & Snow.

Tabla 4 - Principales características y limitaciones de las redes, según Miles & Snow

Categoría	Red Interna	Red estable	Red dinámica
Características	<ul style="list-style-type: none"> - Alto grado de internalización de las operaciones - Comando central - Intercambio de activos para aumentar la ventaja competitiva o enfrentar incertidumbres - Semejante a estructura matricial 	<ul style="list-style-type: none"> - Presencia de una organización-madre, que mantiene el dominio sobre el <i>"core competency"</i> - Delega a los nodos de la red las demás competencias - Cada nodo descentralizado asume áreas/temas específicos del proceso de producción de bienes o prestamos de servicios - Semejante a la estructura funcional 	<ul style="list-style-type: none"> - Nodo central es el "gerenciador" de los contratos de cooperación mantenidos controles demás nodos de la red - Los demás nodos de la red son responsables por las operaciones - Posibilidad de actuar en varias y diferentes frentes, mismo que estas se relacionen - Semejante la estructura divisional
Limitaciones / Peligros	<ul style="list-style-type: none"> - Obligación de compartir, mismo cuando no es más ventajoso - Nodo central puede interferir excesivamente en 	<ul style="list-style-type: none"> - El uso exagerado de un socio o expectativas demasiadas de cooperación pueden resultar en fracaso de la 	<ul style="list-style-type: none"> - Nodo central puede tener que gestionar un número excesivo de contratos, debido a la especialización de los socios

	<p>las operaciones y generar un clima de tensión e inseguridad</p> <ul style="list-style-type: none"> - El uso de los recursos internos puede impedir la entrada de innovaciones del mercado 	red.	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultades para mantener la integración, lo que puede aumentar el costo de la transacción - Facilidad para cambiar socios puede generar tensión en la red - Reducción de confianza puede dificultar la madurez de la red - Estrategias desproporcionales de control puede ocasionar desestímulo a los socios de permanecer en la red, inhibir la creatividad e innovación y aumentar el costo de transacción.
--	---	------	--

FUENTE: Elaboración de la autora, con base en Miles & Snow.

Los desafíos y las limitaciones de las redes llevan a la cuestión de la gobernanza, que es una zona muy gris. Turnbull¹³⁴ destaca cuatro modelos que se pueden utilizar en el control corporativo de las redes organizacionales. El primero es llamado de financiero sencillo, donde se crean mecanismos para que el nodo central molde la acción de las organizaciones asociadas a aquello que ella desea. Este mecanismo es por lo general relativo al pago de los contratos establecidos. El segundo es el *stewardship*, donde el nodo central asume que los socios actúan con el fin de obtener el máximo beneficio para toda la estructura, y por lo tanto, los controles son más pequeños, ya que el componente principal de acción de la red es por el intercambio de deseos, expectativas y participación en torno a un objetivo común. El tercer modelo es cuando se admite que la empresa es un conjunto de *stakeholders* que operan en la sociedad, eliminando de este modo el aparato necesario para el logro de sus objetivos. En este modelo es posible analizar el rendimiento de la red en tres niveles: el macro, representado por la empresa; el meso, de la propia red; y el micro, formado por los miembros participantes de la red. El cuarto modelo es el político, el cual reconoce que una red no puede analizarse

134 Apud LOPES, H. E. G., & MORAES, L. F. (2000), p.11.

sólo en términos de sí misma, ya que hay factores externos que afectan sustancialmente las relaciones entre la organización central y sus socios. La premisa es que la dinámica de relación no se produce sólo entre un nodo y otro, pero es también influenciada y mediada por el gobierno. En otras palabras: aunque los agentes de una red detengan un grado razonable de autonomía, siempre estarán sujetos a algún tipo de regulación por parte del gobierno¹³⁵.

Para Teixeira¹³⁶ las redes representan una nueva forma de coordinación de políticas, más alineadas con las necesidades y características del mundo contemporáneo, donde el pluralismo y la diversidad son una constante. De este modo, las redes serían más que una herramienta de gestión por la posibilidad de que presentan para generar nuevas relaciones basadas en la confianza, que generan una nueva forma de capital social y también por la transformación de los procesos de gestión, verticales y únicos, en horizontales y plurales, lo que constituye una nueva esfera pública democrática.

Las características de las redes pueden presentar, al mismo tiempo, tanto potencialidades como limitaciones en esta forma de gestión. El tabla 5 sintetiza estos elementos y fue basado en Teixeira¹³⁷

Tabla 5 - Principales características, potencialidades y limitaciones de las redes, según Teixeira

Características	Potencialidades	Limitaciones
Pluralidad de actores	Mobilización de recursos Diversidad de opiniones	Desafíos para asegurar la rendición de cuentas (<i>accountability</i>).
Capilaridad	Actuación más democrática Involucración de organizaciones de pequeño porte y más próximas a la origen de los problemas	Lentitud en la toma de decisiones
Actores públicos y privados	Presencia pública sin necesidad de crear nueva estructura burocrática	Marginalidad de algunos grupos
Flexibilidad	Gestión adaptativa (monitoreo substituye el control)	Apartamiento de los objetivos iniciales o abandono por parte de algunos actores
Estructuras horizontales	Autonomía de los elementos Consensos Negociación Metas compartidas	Responsabilidad diluida

135 LOPES, H. E. G., & MORAES, L. F. (2000), op.cit, pp.11-13.

136 TEIXERA, S.M.F. (2002), op.cit., p. 23.

137 TEIXEIRA, S.M.F. (2002), op.cit.

FUENTE: Elaboración de la autora, basado en Teixeira, S.M.F. (2002), op.cit.

Resumiendo lo que vimos hasta ahora, podemos decir que presiones de la globalización y las nuevas TICs, junto con otras variables, tales como una sociedad civil cada vez más activa e informada, ejerciendo o tratando de ejercer un control social sobre las acciones del Estado, demandando servicios públicos diversificados, en cantidad y calidad creciente hizo con que el sector público buscara diferentes modelos de gestión burocrática.

Según Pacheco¹³⁸ los desafíos que enfrenta la administración pública se basan en dos áreas principales. El primero se refiere a la crisis fiscal y los recursos cada vez más restringidos para satisfacer las demandas de la sociedad, El segundo se refiere al modelo de gestión burocrática, lo que hace difícil abordar los problemas actuales.

Aquí no se pretende hacer una defensa implacable de uno u otro modelo, que debe quedar establecido es que estos modelos pueden coexistir en la esfera pública, por cierto, es lo que sucede. Siempre es conveniente señalar que el modelo burocrático no está muerto y enterrado, como afirma Azevedo¹³⁹: "Los controles de procedimiento, o de procesos, típicos del modelo burocrático, al contrario de lo que se propaga, siguen siendo tan esenciales como siempre." El autor presenta tres razones para ello. La primera se basa en la premisa de que sin un buen proceso es difícil llegar a un buen resultado. La segunda se basa en el hecho de que los resultados no pueden ser considerados legales o legítimos independientemente de los procesos que los generan. Y la tercera se basa en el hecho de que los resultados sólo se pueden calificar por medio de procesos para evaluarlos como buenos o malos.

138 PACHECO, R.S. (2003). *Escolas de Governo: Evolução histórica e perspectivas*. In: *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. José Mario Brasiliense Carneiro e Alexandre Amorim (Org.). São Paulo: Oficina Municipal, p. 19-36.

139 AZEVEDO, C. B. de. (2003). *Escolas de Governo e Carreiras Públicas: Efetivamente Públicas e de Governo?* In: *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. José Mario Brasiliense Carneiro e Alexandre Amorim (Org.). São Paulo: Oficina Municipal, p. 50.

Establecidos los principales modelos de gestión utilizados y teniendo en cuenta que hay una convivencia entre ellos, abordaremos el tema de la capacitación y formación de los recursos humanos como recursos estratégicos de las organizaciones para enfrentar los desafíos e incertidumbres del mundo empresarial contemporáneo y la consiguiente aparición de las universidades corporativas.

La educación corporativa como recurso estratégico de las empresas y las universidades corporativas

La globalización, la aparición de nuevas tecnologías de comunicación e información, la búsqueda de la competitividad, entre otras variables, proporcionó una oportunidad para que las empresas abandonen gradualmente el modelo de gestión basado en sistemas cerrados, convirtiéndose en sistemas cada vez más abiertos, actuando en entornos favorables para la formación de lo que se llama redes organizacionales o unidades de negocios virtuales. Estos cambios organizativos orientan a reducir las incertidumbres y los riesgos individuales, dando respuestas rápidamente a las oportunidades del mercado y utilizar, manera intensa, el apoyo de la tecnología de la información.

Castells¹⁴⁰, en su dedicada obra, argumenta la tesis de que el surgimiento de la economía de la información se caracteriza por el desarrollo de una nueva lógica organizativa basada en la convergencia e interacción entre tecnologías de la información y la comunicación (TIC), los modelos de gestión y las articulaciones crecientes de redes de personas y organizaciones.

Fueron los cambios económicos, políticos, sociales, ambientales y tecnológicos experimentados en las últimas décadas del siglo XX, que hicieron creciente la opción de las organizaciones por implantar unidades de enseñanza como una estrategia para viabilizar la educación corporativa, formando profesionales detentores de múltiples competencias, centradas en las estrategias y resultados organizacionales, facilitando y estimulando el proceso de educación continua. Tomando prestado la denominación del ambiente académico, las empresas crearon sus Universidades Corporativas (UC), que es una unidad de enseñanza establecida,

140CASTELLS, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo: Ed. Paz e Terra.

específica y vinculada a una organización, cuyo objetivo es estimular el capital intelectual y la rápida difusión del conocimiento, a través de inversiones en la educación continua de los empleados, clientes y proveedores¹⁴¹. Las UC emplean un nuevo método de aprendizaje que busca traer la escuela para dentro de la organización, usando multimedia, buscando una alineación de los programas de capacitación con los resultados estratégicos de la organización. La literatura relativa al tema apunta que la primera Universidad Corporativa fue creada en el año de 1955, en Estados Unidos, cuando el *General Electric* lanzó la *Crontonville*. Tarapanoff releva que en Estados Unidos el número de Universidades Corporativas pasó de 400, en 1988, a más de dos mil en 2001. Movimiento similar se produjo en Europa. En Brasil, el pionero fue la Universidad Amil, del Grupo Amil, creada en 1987¹⁴². Las empresas estatales también toman esta iniciativa a partir de los años 2000, transformando las áreas de entrenamiento de los departamentos de recursos humanos en Universidades Corporativas. Por lo tanto, surgen:

- UES – Universidad Empresarial Sabesp – 2000;
- Universidad Corporativa da Caixa – 2001;
- Único Universidad Correos – 2001;
- Universidad BNDES – 2002;
- Universidad Corporativa del Banco de Brasil – 2002;
- Valer – Universidad Vale – 2003.

Eboli¹⁴³sostiene que la calidad de un sistema de educación corporativa, dependerá de la lógica y de los supuestos adoptados por sus creadores y propone siete principios para guiarlo: la competitividad, la perpetuidad, conectividad, disponibilidad, la ciudadanía, asociación y la sostenibilidad.

En cuanto a las lecciones que se pueden aprender con las Universidades Corporativas existentes en Brasil, utilizamos la literatura disponible sobre el tema,

141MEISTER, J. C. (1999). *Educação corporativa: a gestão do capital intelectual através das universidades corporativas*. São Paulo: Makron Books.

142VERGARA, S. C. & RAMOS, D. R. M. (2002). Motivos para criação de universidades corporativas – Estudo de Casos. *Revista de Administração Mackenzie*, Ano 3, n. 2, p.79-98.

143EBOLI, M. (2004). *Educação Corporativa no Brasil: Mitos e Verdades*. 2. ed. São Paulo: Gente, p. 61.

para reflexionar sobre las experiencias actuales y las tendencias futuras en el área. El artículo de Vergara y Ramos¹⁴⁴ que investigó la razón de la creación y la forma de actuación de UCs en cinco empresas, señala lecciones valiosas. Las empresas encuestadas se encuentran entre las más grandes de Brasil, ocupan una posición destacada en los mercados en los que operan y han experimentado cambios significativos en su entorno de negocios.

Las principales conclusiones de la investigación son las siguientes:

- En todas las organizaciones existe una fuerte integración de actuación de las UCs con las prácticas de gestión por competencia y gestión del conocimiento;
- El principal motivo para la creación de las UCs se refiere a la insatisfacción con el modelo anterior de entrenamiento y desarrollo;
- La principal dificultad para la implementación de las UCs se refiere a la resistencias a los cambios por parte de los propios profesionales del área de entrenamiento y desarrollo;
- La mayoría absoluta de la UCs estudiada (80%) ofrece sus programas a toda cadena de valor y asociaciones organizacionales;
- Al contrario de lo que se propaga, la investigación constató que el uso de *e-learning* en las UCs aún es limitado. El motivo está asociado a los siguientes factores: (1) fracasos en los proyectos iniciales de educación a distancia; (2) inadaptabilidad a la filosofía de aprendizaje organizacional; (3) inadecuación a los objetivos propuestos.
- La enseñanza presencial aún es la tecnología educacional dominante en las UCs. Se destaca, entre tanto, que el *e-learning* viene creciendo en los últimos años en las universidades corporativas¹⁴⁵.

Fernandes¹⁴⁶ (2005) al analizar la experiencia de la Universidad Corporativa de la Caja Económica Federal constató que en 2004, el 64% de las acciones

144VERGARA, S. C. & RAMOS, D. R. M. (2002), op. cit., p. 95-98.

145 Creemos que el e-learning es hoy predominante en las UCs.

146FERNANDES, G. H. (2005). Análise comparativa entre a universidade corporativa Caixa e o modelo de Meister. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

(alrededor de 130 mil) utilizaron la enseñanza a distancia. Meister¹⁴⁷ afirma que la tendencia a largo plazo es el equilibrio: las actividades de formación que se pueden realizar por medios electrónicos serán así, quedando limitados a las clases a aquellos que requieren la reunión del equipo en un entorno común.

Otro error señalado en la investigación de Vergara y Ramos¹⁴⁸, y que se debe evitar en la implementación de UCs, se refiere al carácter doctrinal de la misma. Los autores afirman que "al limitar el libre debate en sus programas, universidad corporativa impide que una de las principales características de la universidad: la crítica." Por lo tanto, podemos recomendar la adopción de un modelo de gestión para las UCs que debe estar inspirada en el pensamiento y el debate de ideas libre. Desde el principio, es importante hacer hincapié en que la UC no se debe confundir con la universidad tradicional, sus funciones y objetivos son diferentes. En virtud del artículo 52 de la Ley nº 9.394, de 1996 (LDB), "las universidades son instituciones multidisciplinares de formación del personal profesional de la educación superior, de investigación, extensión y de dominio y cultivo del conocimiento humano", cuya principal característica es "la producción intelectual institucionalizado a través del estudio sistemático de los temas y problemas más relevantes, tanto desde un punto de vista científico, cultural, regional y nacional." En opinión de Vergara y Ramos¹⁴⁹ la UCs ha privilegiado el papel doctrinal, al incurrir como un locus para la internalización de los asuntos relacionados con las actividades de la organización. Los autores añaden que hay que entender el papel de las UCs, además de la perspectiva del proceso de socialización y aculturación enfatizado por Meister. Es contradictorio adoptar el carácter exclusivamente doctrinal en tiempos donde el discurso es el de aceptar los errores y la alentadora creatividad. Del mismo modo, se podría pensar en las tecnologías de aprendizaje a distancia, ya que el discurso también señala el valor de las redes virtuales y cursos en línea. Es necesario aproximar el discurso de la práctica en las Universidades Corporativas.

Otra cuestión importante es la relativa a la inversión requerida para la instalación de Universidades Corporativas, consideradas altas al principio.

147MEISTER, J. C. (1999), op. cit.

148VERGARA, S. C. & RAMOS, D. R. M. (2002), op. cit., p. 96.

149Id. ib., p. 98.

Alperstedt¹⁵⁰ considera que, de acuerdo con el modelo adoptado por la UC, la misma puede llegar a ser autosuficiente en mediano y largo plazo, mediante la programación de la cobranza por los servicios educativos. Una solución estratégica, sugerida por la autora, es la posibilidad de las UCs establecer asociaciones con instituciones de educación superior (IES).

Enfatizamos que estas asociaciones no deben ser vistos sólo como la posibilidad de minimizar la inversión inicial, también es importante considerar otros beneficios de esta asociación, tales como:

- La posibilidad de contar con la histórica experiencia acumulada por las IES en la entrega de servicios educacionales.
- La gestión académica de una Universidad Corporativa implica en currículos, programas, legislación educacional, entre otros, que se constituyen en la esencia de la actividad de las IES, además de la cuestión pedagógica.
- Las IES cuentan con docentes detentores de habilidades didácticas, que es fundamental para la eficacia del proceso de enseñanza-aprendizaje. Así, la asociación evita que las Universidades Corporativas contraten recursos humanos adicionales para llevar a cabo las acciones estratégicas de educación corporativa, pudiendo contar con la estructura y competencias específicas de las IES.

Uno de los principales problemas que actualmente enfrentan las organizaciones empresariales, precisamente, es con respecto a la disponibilidad de espacios físicos para las actividades de capacitación. La colaboración con IES podría suministrar el espacio físico para centralizar las actividades educativas, desde la gestión administrativa hasta el uso de laboratorios, biblioteca, equipos e infraestructura para los cursos presenciales y a distancia, caso necesario. Es cierto que hay alternativas, como el alquiler de espacios específicos y la elección por herramientas de *e-learning*, pero que implican en costos significativos, por lo menos al inicio.

150ALPERSTEDT, C. *Universidades corporativas*. Artigo publicado em 27/03/2003, disponible en <http://www.universia.com.br/materia/material.jsp?materia=1317>, acceso en 24/07/2007.

No se puede pasar por alto, en el análisis de la viabilidad de la asociación con las IES, la creación y el desarrollo de carreras, que necesitan estar estructuradas para los resultados y habilidades y, así, resaltar la educación constante de los empleados, inclusive proporcionando incentivos a aquellos detentores de titulación de posgrado. De este modo, la asociación con las IES, y la consecuente alineación de los programas educativos ofrecidos en las Universidades Corporativas, permiten la validación de las disciplinas y la otorga de diploma, con efecto inmediato para los profesionales y para la organización.

La asociación entre universidades corporativas y universidades tradicionales es una tendencia internacional. Investigación reportada por Meister¹⁵¹ constató que casi la mitad de las 100 universidades corporativas investigadas, contaban con algún tipo de alianza como una institución educativa. La misma investigación señaló que cuatro de cada 10 UCs tenían la expectativa de otorgar diplomas reconocidos, a través de alianzas con instituciones de educación superior. En Brasil, las alianzas recientes entre UCs y IES también confirman esta tendencia. Un ejemplo es la experiencia de Datasul, que se asoció con la UFSC UDESC y UFRJ, especialmente en el área de tecnología de la información. Estas asociaciones pueden tener diferentes formatos, donde se destacan:

- desarrollo de programas personalizados de educación continua, graduación o posgrado;
- formación de un consorcio de socios de aprendizaje, involucrando más de una IES;
- adhesión a programas de otras UCs;
- selección y elección de una única IES;
- programas de EAD y presencial con diferentes IES.

151MEISTER, J.C. (1999), op.cit.

La formación del administrador público y su relación con reformas administrativas

Varios autores se han dedicado a estudiar la trayectoria de la enseñanza de la Administración Pública en Brasil (Fischer¹⁵²; Wahrlich¹⁵³, Vieira¹⁵⁴, Cavalcanti¹⁵⁵, Keinert¹⁵⁶, Gaetani¹⁵⁷, Coelho¹⁵⁸), buscando relacionarla a programas de modernización del Estado.

El final de la década de 1980 marca el inicio de los esfuerzos de varios países de la OCDE para reformar la gestión de los recursos humanos en la administración pública, debido a las limitaciones económicas presentadas por el sector. Era necesario aumentar la eficiencia y la calidad de las políticas y de los servicios públicos. Frente a este desafío no es difícil de entender el papel desempeñado por la formación de los profesionales que trabajan o tienen la intención de trabajar en el servicio público.¹⁵⁹

152 FISCHER, T. (1984). Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. In: *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV, 24 (4): 278-288.

_____ (1993). A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidade e inovações nas propostas de ensino. *Revista de Administração Pública*, 27(4): 11-20.

153 WAHRLICH, B. (1967). Formação em administração pública e de empresas: programas específicos ou integrados numa sociedade em desenvolvimento. Documento apresentado na Reunião do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, realizado em Copenhague, em julho de 1967. Publicado na *Revista de Administração Pública*.

154 VIEIRA, P. (1976). *O ensino de administração a nível de graduação*. Documento apresentado à V Convenção Nacional de Administradores, realizado em Salvador, em setembro de 1975. Publicado na *Revista de Administração Pública*.

155 CAVALCANTI, B.S. (1981). Formação do administrador público: alternativas em debate. In: *Revista de Administração Pública*, 15(3): 31-53.

CAVALCANTI, B.S. (1984). A gestão pública como componente do desenvolvimento curricular das escolas de administração. *Revista de Administração Pública*, 18(4): 235-240.

CAVALCANTI, B.S. (1991). A gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino de administração pública. *Revista de Administração Pública*, 25(3): 173-84.

156 KEINERT, T.M. (1994). Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*, 34(3): 41-48.

157 GAETANI, F. (1999). O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público*, 50(4): 92-117.

158 COELHO, F. (2006). Educação Superior, Formação de Administradores e Setor Público: um estudo sobre o ensino de administração pública – em nível de graduação – no Brasil. Tese de Doutorado Apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.

159 MADUREIRA, C. (2005). A formação profissional contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 39(5): 1109-1135, p. 1123.

El hecho es que las reformas administrativas en todo el mundo, especialmente en América Latina, enfocaron su atención sobre diversos temas, pero siempre incluyeron la capacitación y formación de los funcionarios públicos como uno de los aspectos a ser tratados. Spink¹⁶⁰ al referirse a las reformas pioneras, menciona informes de la ONU, donde este elemento está presente: "Se definen reformas administrativas como los esfuerzos que tienen por objetivo inducir cambios fundamentales en los sistemas de administración pública, a través de reformas en todo el sistema, o al menos, de medidas que tengan como objetivo mejorar uno o más de sus elementos- clave, tales como las estructuras administrativas, personas y procesos". (Subrayado nuestro).

Cavalcanti¹⁶¹ considera que la educación para la administración pública es un factor importante, aunque no el único, para modernizar el área del gobierno brasileño, debido a tres aspectos básicos. En primer lugar, teniendo en cuenta que los programas de educación y formación del administrador público tienen carácter más permanente y estable que otras iniciativas de modernización; segundo, porque estos programas estarán dirigidos para los valores y conducta humana; y en tercer lugar "porque la educación, a pesar de su uso instrumental, lo que lleva a la modernización, se constituye en un fin en sí mismo".

Madureira¹⁶² refiriéndose a la experiencia francesa, llega a afirmar que la formación profesional sería una de las pocas estrategias que la administración pública puede valerse para optimizar su rendimiento, adaptarse al cambio y lograr sus objetivos.

Los programas de formación y educación continua pueden ser aplicadas por las instituciones de educación superior como instituciones vinculadas a los gobiernos e involucran un componente ideológico, ya que pueden ser planificados y desarrollados teniendo en cuenta tanto una razón comunicativa con la razón instrumental de la educación. La teoría de la acción comunicativa de Habermas¹⁶³ ha

160 SPINK, P. (1998). Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: PEREIRA, L.C. Bresser & SPINK, P.K. (Orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, p. 150-151.

161 CAVALCANTI, B. S. (1981). Formação do administrador público: alternativas em debate. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 15(3):31-53, p. 33.

162 MADUREIRA, C. (2005), op. cit., p. 1123.

163 HABERMAS, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid, Taurus.

inspirado estudiosos de los temas educativos. La acción comunicativa incluye la educación como un valor intrínseco de la vida con calidad y el ejercicio pleno de la ciudadanía, una condición de la libertad y de la creación, un espacio donde los seres humanos se pueden descubrir y conquistar como sujeto de su propio destino histórico, una apuesta en la capacidad de la persona para reinventarse a sí mismo y el mundo en que vive. Ya la razón instrumental, por otro lado, pondría este espacio como una oportunidad funcional, donde el ser humano es llevado a repetir ideas y comportamientos vinculados a las metas organizacionales.

Ya vimos que los diferentes intentos de modernizar de los servicios públicos siempre estuvieron acompañados de iniciativas de formación y capacitación continua de los funcionarios públicos. Sin embargo, parece que estos programas ponen demasiada fuerza sobre los aspectos técnicos y jurídicos, no obteniendo así los efectos deseados.

Como dice Nogueira¹⁶⁴:

la gestión de los recursos humanos compatibles con las exigencias del mundo contemporáneo debe ir mucho más allá de los aspectos técnicos y jurídicos. Necesita ser pensado políticamente y tiene en su centro una bien ejecutada política de formación, capaz no sólo de formar a los funcionarios, más de impulsar la radical conversión de postura y de mentalidad del servidor público.

En este sentido, podemos decir que avanzamos muy poco en términos de formación y capacitación de los servidores públicos civiles. Es lo que apunta un estudio reciente llevado a cabo por Aires et al¹⁶⁵ con 26 EG de los Estados brasileños. La investigación concluye que sólo dos Estados (SP y MG) se destacan en el escenario, aunque revela que el modelo de RS es diferente de todos los demás. Una de las categorías estudiadas es la de los cursos, incluyendo el análisis de la variedad y el tipología (capacitación, entrenamiento, actuación, pregrado y

HABERMAS, J. (2002). *Agir comunicativo e razão destranscendentalizada*. Rio de Janeiro, Brasil: Tempo Brasileiro.

164 NOGUEIRA, M. A. (1999). A mudança difícil: notas sobre a reforma do Estado e recursos humanos. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 33(6), p. 61.

165 AIRES, R.F. de F.; SALGADO, C.C.R.; AYRES, K.V.; ARAÚJO, A.G. de. (2014). Escolas de governo: o panorama brasileiro. In: *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro 48(4):1007-1027.

postgrado) de los cursos ofrecidos por esas escuelas y, con pocas excepciones, la mayoría todavía se centra en temas como administración financiera y de presupuesto, adquisiciones y contratos administrativos, excelencia en el servicio al ciudadano, es decir, privilegia el aspecto instrumental.

Las reformas administrativas que fueron emprendidas en América Latina y, específicamente en Brasil, fueron estrategias diseñadas para remodelar las estructuras, valores, creencias y comportamientos dominantes en el sector. Es importante reconocer que, además del apoyo político, las reformas administrativas dependen de la cooperación de la burocracia, o al menos una parte significativa de la misma, ya que la implementación de la reforma se llevará a cabo dentro de las organizaciones por la burocracia permanente. Los principales reformistas buscaron obtener apoyo para sus ideas de tres principales segmentos. En primer lugar de los políticos, pues dependerán del Congreso para aprobar el marco jurídico de la reforma; en segundo lugar, del equipo económico, demostrando que los objetivos de la reforma incluyen la reducción de costos; y tercero, la burocracia pública, porque son ellos los que van a poner en práctica las acciones y, si no estuviesen interesados, nada pasará.¹⁶⁶ De ahí la relevancia de las instituciones responsables de los programas de educación continua y capacitación para la burocracia pública. Según Madureira¹⁶⁷ actualmente hay un acuerdo más o menos general de que las actividades de capacitación generan mejoras.

Debemos preguntarnos, sin embargo, que la concepción del Estado está presente en estos programas o acciones de capacitación y educación continua. Ciertamente, lo que se pretendía con estos programas era satisfacer las expectativas y necesidades de reformistas para garantizar un mejor funcionamiento de las organizaciones públicas en el bien común. Pero que la lógica estaba presente. ¿Será que las EG desarrollaron programas y modelos de gestión, donde los valores éticos, la profundización de los principios democráticos y la ciudadanía activa están presentes? ¿Será que estas instituciones fueron espacios privilegiados para la reflexión crítica sobre el papel del Estado y su principal tarea de construir una sociedad basada en la igualdad, el diálogo, la participación y la inclusión? ¿Será que

166 LEITE, L.Q. (2014), op. cit.

167 MADUREIRA, C. (2005), op.cit.,p. 1126.

están dirigidas a preparar a los funcionarios públicos para formular e implementar políticas públicas conscientes y alineadas con la complejidad y diversidad de la sociedad? ¿Será que estas escuelas son capaces de capturar e irradiar los retos, las tendencias y las mejores prácticas en la administración pública, tanto a nivel nacional e internacional? O los modelos de gestión y los programas de estas instituciones son planificados y desarrollados más con la razón instrumental, de obediencia a un proyecto político, pedagógico y administrativo que ya está dado por la plataforma de gobierno actual.

Cabe señalar que los programas de formación de administradores públicos sufrirán la influencia del escenario político, social, económico vigente a la época que se constituyen. Con esta perspectiva, en el próximo capítulo intentaremos rescatar la evolución del Estado brasileño en diferentes momentos históricos.

CAPITULO 2 - EVOLUCIÓN DEL ESTADO BRASILEÑO

Este capítulo tiene como objetivo discutir la evolución del Estado brasileño y enfatizar el contexto social, político y económico utilizado en diferentes momentos reformistas. Recordamos que partimos de la premisa que estos esfuerzos de reforma tienen como objetivo principal la implantación del modelo burocrático o incrementos de este modelo. Así trazaremos una línea de tiempo, a partir de los antecedentes del modelo burocrático, que van desde el Brasil colonial hasta la primera República (1550-1930), el período de Vargas (1930-1954), el régimen militar (1964-1985), el período de transición para la re-democracia y la más reciente tentativa de reforma administrativa en el periodo de Fernando Henrique Cardoso (1994 - 2002).

Antecedentes del modelo burocrático

El Estado en la Colonia (1500 - 1822)

Hasta la llegada de la monarquía portuguesa a Brasil, a principios del siglo XIX, las instituciones del Estado Colonial Portugués en Brasil eran relativamente poco desarrolladas, manteniéndose en el país sólo las fuerzas militares y otras funciones esenciales para el control del territorio y de la recaudación de los recursos fiscales. Sólo después de la venida de D. João VI, el Estado Portugués llegó a asumir funciones más complejas como el aprendizaje, el desarrollo de la cultura y otros. En este período aparecen las primeras iniciativas de capacitación, pero más dirigidas a los soldados de artillería y a técnicos para las construcciones de fortificaciones.

Como enfatiza Faoro¹⁶⁸ en su obra *"Los dueños del poder"*, durante el período colonial la Corona portuguesa no temía a la autonomía de los colonizados, porque suponía que la organización administrativa, procedentes de la metrópoli, "sería suficiente para contener los espíritus más ardientes o insubordinados". Vigora el

168FAORO, R. (2001). *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre, Globo, 3a.ed. revista.

Estado pre-liberal, donde el absolutismo del rey que todo lo puede es la palabra de orden. Valores burocráticos como la objetividad, la imparcialidad, la racionalidad y los controles jerárquicos sólo están presentes en "un lejano e incierto futuro"¹⁶⁹. En este sentido, la formación inicial de la administración pública brasileña se somete a la Corte portuguesa. Esta configuración inicial producirá un gobierno "sin ley y sin obediencia"¹⁷⁰, que se extenderá por largo tiempo, donde las esferas pública y privada serán constantes y propositivamente confundidas, características de un Estado patrimonial.

Para comprender la influencia de la administración portuguesa en la formación del Estado brasileño debemos deshacernos de las nociones, conceptos y principios de administración pública tal como lo conocemos hoy en día, una vez que en el Brasil Colonial no encontraremos definiciones nítidas de los roles, competencias, estructuras administrativas y de sus diversos organismos. El escenario estará más afecto a una concepción caótica, donde la ineficiencia, la falta de organización y la lentitud en el cumplimiento de los asuntos públicos es lo que se aplica. La organización y el sistema de administración pública que había en Portugal fueron replicados para Brasil, sin ningún tipo de innovación o adaptación.¹⁷¹

Teniendo en cuenta la dicotomía entre el gobierno central y las oligarquías locales, reinante en la época colonial, el gobierno brasileño estaba preocupado sólo con las funciones básicas de las finanzas, la guerra y la administración de las principales ciudades. Prado Jr. apoya esta idea cuando dice que la administración colonial era categorizada en militar, general y tesorera.¹⁷²

Lustosa da Costa¹⁷³ informa que la administración colonial fue organizado en cuatro niveles: 1) las instituciones metropolitanas; 2) la administración central; 3) la administración regional; y 4) la administración local. Afirma también que, delante del fracaso de la administración privada en la mayoría de las capitanías heredadas, la Corona portuguesa se vio obligada a establecer una administración central con el fin

169 FAORO, R. (2001), p. 200.

170 FAORO, R. (2001), ob.cit. 213-214.

171 PRADO Jr., C. (2011). *Formação do Brasil Contemporâneo. Colônia*. Cia. das Letras, p. 300.

172 Id. ib., p. 310.

173 LUSTOSA DA COSTA, F. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. In: *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV, 42 (5): 829-74, p. 832-833.

de defender el territorio del constante ataque de los invasores y de los indios más belicosos. Concluye, con base en Caio Prado Junior, que las principales características de la administración colonial fueron: "la centralización, la falta de diferenciación de funciones, el mimetismo, la profusión y menudencia de las normas, el formalismo y la morosidad".¹⁷⁴

Podemos aprender algunas lecciones con el extenso relato de Prado Jr. acerca de la administración colonial y su influencia en la formación del Estado brasileño.

La primera lección es que la práctica de un órgano de gobierno tiene injerencia en otro ya se conformaba en esta época. El autor informa que era común al gobernador general hacer el nombramiento para puestos o incluso extender mandatos, mismo cuando estas cuestiones eran de responsabilidad municipal¹⁷⁵.

La segunda lección es que el área tributaria siempre se destacó en el ámbito público. Ya en la colonia, los organismos de hacienda contaban con sectores organizados, las funciones eran especializadas y no subordinadas ni mismo al gobernador. A pesar de estas condiciones más favorables cuando comparadas con otros sectores de la administración pública, las autoridades fiscales no se destacan por la eficiencia y la moralidad. La recaudación de impuestos era entregue a particulares, que trabajaban bajo contratos. Cuando, en raras ocasiones, el Tesoro público se encargaba de recaudar, se decía que el contrato estaba "bajo la administración". Este sistema de recaudación era bastante pernicioso, ya que inaugura la práctica del favoritismo y de la tolerancia en relación con el incumplimiento de las obligaciones por parte de los particulares (contratistas). Debido a esta situación, el déficit de las finanzas públicas era colosal y se practicaba habitualmente el "defraude" cuando los recursos no eran suficientes para cubrir los costos.¹⁷⁶

La tercera lección se refiere a la conformación de los órganos centrales, donde se encontraba un número expresivo e inútil de funcionarios públicos, con funciones meramente deliberativas, careciendo de agentes ejecutivos y

174Op.cit., p. 834.

175 PRADO Jr., op. cit., p. 317.

176Id.ib., pp. 320-321, 334.

especializados. La mayoría de los organismos públicos era constituida por individuos laicos que realizaban de manera acumulativa, las funciones administrativas y de justicia¹⁷⁷.

Delante de esta situación, no es difícil imaginar que las necesidades más básicas de la población no se cumplían. La educación pública se restringía a los principales centros y, también, a pocas clases de primeras letras, latín y griego. Inexistía higiene y salud pública, incluso en las grandes ciudades. Los hospitales se limitaban a las pocas unidades militares; excepción debe hacerse de las Santas Casas de Misericordia, que se constituían en las pocas iniciativas algún trabajo social. Con respecto a las obras públicas el legado colonial fue insignificante: pequeños fortines y el acueducto de la Carioca.¹⁷⁸

Si la eficacia fue hallada falla en varias áreas, la moral también no tuvo un papel destacado, ya que lo que se observaba la malversación, el soborno y las diversas formas de corrupción. El sistema en sí, reconocido y aceptado, de negociar un cargo público era una puerta abierta para las prácticas corruptas¹⁷⁹.

El episodio notable para la introducción de un aparato administrativo de otras características se inicia a partir de 1808, con la llegada de la familia real portuguesa y la elevación de Río de Janeiro a capital del Imperio Portugués. Con la llegada de la familia real portuguesa se crean diversos órganos para conformar el Estado nacional. Aunque algunos órganos establecidos eran innecesarios, pero el Regente se encargó de crear instituciones útiles y necesarias, tales como: "la Academia de la Marina, la Artillería y Fortificaciones, el Archivo Militar, la Tipografía, la Fábrica de Pólvora, el Jardín Botánico, la Biblioteca Nacional, la Academia de Bellas Artes, el Banco de Brasil y los establecimientos ferríferos de Ipanema".¹⁸⁰

177Id. ib., p. 333.

178Id. ib., p. 335

179Id. ib., pp. 336-338.

180 LUSTOSA DA COSTA, F. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. In: *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV, 42 (5): 829-74.

El Estado brasileño monárquico (1822 - 1889)

En 1822, con la independencia del Brasil, se amplía la necesidad de un "estamento burocrático"¹⁸¹, en recurrencia del gobierno ahora tener que administrar una nación.

El establecimiento de la monarquía constituía un cambio relativamente mayor desde el punto de vista del Estado. Diferentes luchas regionales - como las revueltas de los Balayos, de los Cabanos, de los Desnudos y la Revolución Farroupilha - además de la Guerra del Paraguay, obligan al Estado monárquico a expandir las fuerzas armadas, además de constituir los primeros instrumentos para el desarrollo económico, como vino a ser el Banco de Brasil y el desarrollo de una red ferroviaria, principalmente relacionado con el transporte de los productos rurales de exportación - el azúcar y el café - a los puertos. Esta red ferroviaria, sin embargo, será abandonada. La situación se caracterizaba por el apoyo de la monarquía al régimen esclavista, dadas las presiones del poder mundial hegemónico - Gran Bretaña - y de la oposición interna abolicionista. La presencia del Estado brasileño en el inmenso territorio continuó esencialmente pequeño y durante todo el período del Imperio.

La Primera República (1889 - 1930)

La primera República todavía se caracteriza por la precariedad de la organización administrativa del Estado y por las raras propuestas de reformas del funcionalismo público. A lo largo de este período predominó la pequeña presencia del Estado central que, para tratar de mantener la integridad del territorio, formó y mantuvo el pacto con las fuerzas regionales conocidas como política de gobernadores. Los intereses que prevalecieron en el centro del poder político eran la de los agro-exportadores, principalmente productores de café, específicamente São Paulo, y de los ganaderos cuyos representantes se turnaban en el poder, en lo

¹⁸¹ "Estamento burocrático" se utiliza aquí en el sentido dado por Raymundo Faoro para explicar la sociedad brasileña y se relaciona tanto con el "patrimonialismo" como al desarrollo de estructuras políticas y institucionales centralizadas y no racionales, con el fin de mantener el *status quo* que interesa a las fuerzas políticas dominantes.

que se conoció como política del café con leche. Fuera del eje Río - São Paulo - Minas Gerais prevalecían los intereses regionales celebrados por pequeñas oligarquías.

La economía nacional se sustentaba principalmente en el sector agrícola, también practicaba una intensa importación de productos básicos y la presencia de empresas extranjeras en el país era alta, principalmente en las áreas de electricidad y ferrocarriles.¹⁸²

La mayor parte de la población se mantuvo esencialmente sin derechos de ciudadanía y tenía poca capacidad de organización, excepción que se daba a algunos movimientos de huelga de inspiración anarquista y después comunista, además de la revuelta de los Canudos, a finales del siglo XIX, en las tierras del interior de Bahía. El Estado central brasileño continuó relativamente débil y con poca presencia en el país.

En la comprensión de Guerreiro Ramos, Brasil hasta 1930 era "archipiélago de los mercados regionales, yuxtapuestos, mal articulados", evitando así la formación de una verdadera nación. Hace hincapié en que la función primordial de la administración pública fue más allá de las funciones normales, porque era importante para "absorber el excedente de mano de obra", debido a que el mercado de producción era insuficiente para esto¹⁸³. En este periodo, las actividades administrativas se caracterizan por su sencillez, con el predominio de la visión jurídica y legalista y por esta razón no requieren "una preparación muy especial del servidor".

En la misma línea está la opinión de Wahrlich¹⁸⁴, para quien este período se caracteriza como "franco régimen de pistola", es decir, hubo una aceptación generalizada al nepotismo, concursos eran raros y cuando existentes no se caracterizaban por la imparcialidad, no existía un órgano central de personal y mucho menos legislación sobre este tema. Otros textos hacen mención de estas características de la Vieja República, con la prevalencia del nepotismo y de la interferencia política en la administración pública, que como hemos visto se inauguró

182 QUADROS DA SILVA, S. L. (1999). A Era Vargas e a economia. In: *As instituições da Era Vargas*. Organizadora: Maria Celina D'Araujo. Rio de Janeiro: EdUERJ: Ed.FGV, p.149.

183 GUERREIRO RAMOS, A. Op. cit., p. 344.

184 WAHRLICH, B. Op.cit., p.

en el Brasil colonial, donde era necesario contar con un patrocinador para ser seleccionado, eliminado o promovido en el servicio público¹⁸⁵.

Guerreiro Ramos¹⁸⁶ al referirse la evolución de la Administración Pública Federal brasileña, menciona el período que va de la Independencia hasta 1930, corroborando que en esta época se destaca el carácter jurídico-legalista.

El primer intento de implantación del modelo burocrático: la era Vargas (1930-1954)

El modelo burocrático es pensado para contrarrestar el modelo patrimonial que prevaleció en el Brasil colonial y duró hasta la primera República, donde se produjo una confusión constante entre capital público y privado. Hubo un deseo de adoptar un sistema basado en el modelo de la meritocracia, con la creencia de que este tipo de administración sólo podía obstaculizar, al menos minimizar las prácticas de clientelismo, nepotismo y las diversas formas de corrupción que se habían establecido en el país.

La Revolución del 30 representó la primera ruptura importante con el Brasil agrario - exportador, acompañado por el desarrollo y la modernización efectiva del Estado. La conducta de los cambios económicos, sociales y políticos es asignado a Getulio Vargas. Como menciona Simões Lopes: "Yo diría que uno de los aspectos más importantes de la Revolución de 1930 fue el cambio de la máquina del Estado [...] El Presidente Vargas era un administrador, tenía afecto por la administración, se dedicaba a los asuntos personales".¹⁸⁷

Vargas gobernó en dos ocasiones (1930-1945 y 1951-1954). En este largo periodo de Vargas podemos identificar cuatro acuerdos políticos distintos: 1) Desde 1930 hasta 1934, cuando Getulio asume el cargo de jefe del gobierno provisional; 2) De 1934 a 1937, cuando fue elegido por la Constituyente como Presidente de la República; 3) Desde 1937 hasta 1945 conocido como el periodo del Estado Nuevo,

185 CORRÊA, M.P. (1975). Promoção vertical e promoção horizontal. *In: Revista de Administração Pública*, 9 (3): 39-46, jul./set.1975.

186 GUERREIRO RAMOS, A. Op.cit.

187 SILVA, S.B. da. Organizadora. (2006). *Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 73.

instalar una dictadura; 4) De 1951, cuando fue elegido con el apoyo abrumador de la población, a 1954, suicidio¹⁸⁸.

El contexto social, político y económico en la Era Vargas

Es en el período de Vargas que Brasil sale de las condiciones de país agro-exportación para convertirse en una sociedad urbano-industrial, y donde se consolidan los grandes cambios de Estado. La era de Vargas se caracteriza por el desarrollo económico, el nacionalismo, el control sobre los trabajadores y los sindicatos, la planificación estatal, la inversión pública y las conquistas sociales y laborales. El Estado pasa a desempeñar el papel de agente económico. Hay que recordar que el gobierno de Vargas también será identificado como autoritario y populista.

Getulio Vargas, de 1923 a 1926, ocupó el cargo en la Cámara de Diputados de Rio Grande do Sul, cuando se acercará a Ildefonso Simões Lopes, que era un Diputado Gaucho veterano y padre de Luiz Simões Lopes.¹⁸⁹ Mencionamos este pasaje anterior al mandato como Presidente de la República, ya que es importante destacar el enfoque de Simões Lopes, que jugará un papel decisivo en las formulaciones para la adopción del modelo burocrático de la administración pública brasileña.

Vargas, sube a la Presidencia de la República debido a la mala comprensión de los Estados de São Paulo y Minas Gerais, que se turnaban en el poder, conocido como política de los gobernadores¹⁹⁰. En 1930 Washington Luiz, representante de São Paulo, decidió apoyar al gobernador Julio Prestes, también Los mineros no

188 CAMARGO, A. (1999). Carisma e personalidade política: Vargas, da conciliação ao maquiavelismo. In: *As instituições da Era Vargas*. Organizadora: Maria Celina D'Araujo. Rio de Janeiro: EdUERJ: Ed.FGV, p. 16.

189 SILVA, S.B. (2006). *Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 61-62.

190 Os fatos históricos mencionados neste capítulo foram baseados em: Cronologia. Getulio Vargas, 1882-1954. In: *As instituições da Era Vargas*. Organizadora: Maria Celina D'Araujo. (1999). Rio de Janeiro: EdUERJ: Ed.FGV, p.188-202.

SILVA, Suely Braga da. (org.). *Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

aceptan este partido y lanzan a Getulio Vargas, como presidente, y João Pessoa, gobernador de Paraíba, como vice. Para apoyar esta campaña de la oposición, se constituye la Alianza Liberal, cuyo vicepresidente era Ildelfonso Simões Lopes. A pesar de los esfuerzos, el candidato de la situación gana las elecciones, pero los líderes de los Estados derrotados no aceptan los resultados y articulan un movimiento para destituir Washington Luiz.¹⁹¹

El asesinato de João Pessoa, el 26 de julio de 1930, que, de acuerdo a las noticias en la época, tendría motivaciones pasionales, fue el detonante para dar inicio a la Revolución. El 3 de octubre se inicia en Porto Alegre y Belo Horizonte y, en sólo tres días, otros 10 estados se unen a la Revolución. Presidente Washington Luiz es depuesto y Vargas toma el poder el 3 de noviembre como Jefe del Gobierno Provisional. Luiz Simões Lopes, en la época un joven de 27 años, es invitado para ser oficial del gabinete de Getulio, comenzando así una larga asociación para reformar la máquina del Estado.¹⁹²

Los primeros años de Vargas están marcados por los conflictos internos. Ya en 1932 la población de São Paulo se revuelta y pide el fin del gobierno provisional y la convocatoria de una Asamblea Constituyente. La revuelta constitucionalista se amortigua en sólo tres meses, pero al año siguiente el constituyente es convocado. La Carta Magna aprobada es avanzada para la época, y Getulio elegido Presidente por un período de cuatro años. En 1935 será la vez de los comunistas, liderados por Luiz Carlos Prestes, intentar destituir a Vargas. El intento falla. En 1938, los fundamentalistas, inspirado en el fascismo italiano, apuestan en la conquista del Palacio de Catete; una vez más el intento falla.

En septiembre de 1937 se informa la supuesta desarticulación de un plan comunista que tendría como objetivo tomar el poder de Vargas. El Plan Cohen, como quedó conocido, es falso, pero sirve como pretexto para Getulio instalar una dictadura y dar paso al Estado Nuevo. Es en esta época que se dan los principales logros de los trabajadores, tales como: el salario mínimo, descanso semanal y vacaciones pagadas, documentos de trabajo y la estabilidad laboral después de 10 años de servicio.

191 SILVA, S.B. da. (2006). Op.cit, p. 61-62.

192 SILVA, S.B. da. (2006). Op.cit., p. 73.

En cuanto a la economía se sabe que el PIB brasileño creció 266% en el período Vargas (de 1930 a 1954), lo equivalente a 5,6% a.a.¹⁹³ El desarrollismo nacional, la ideología que defendía el crecimiento económico bajo el control de los intereses brasileños, comienza a evolucionar.

No podemos olvidar que esta perspectiva nacionalista del desarrollo no se da sin resistencia. De hecho había dos corrientes económicas compitiendo atención. La primera fue la corriente neoliberal, dirigido por Eugenio Gudin, que fue, en 1944, el representante brasileño de Bretton Woods¹⁹⁴. Esta corriente abogaba por un fuerte incentivo de actividad agrícola y la compra de productos industriales en el extranjero, apareciendo al principio, en contra de la industrialización nacional por considerar que sería una industria ineficiente, no competitiva y artificial. La segunda corriente era la de los desarrollistas, dirigido por Roberto Simonsen, presidente de la Fiesp y miembro del Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial. Esta corriente abogaba por una fuerte intervención del Estado para el desarrollo, se centró principalmente en la producción de bienes de consumo, la expansión del mercado interno y el aumento de la renta nacional. Estas aspiraciones se financiarían con recursos internacionales, en particular solicitadas junto a los EEUU¹⁹⁵. Se refuerza el argumento del Estado de intervenir en los sectores de infraestructura y productivos en que el sector privado no tenía capacidad o carecía de capital y tecnología para actuar.¹⁹⁶

Tras la guerra, Getulio vuelve a sufrir presión para abandonar la Presidencia. En octubre de 1945, los ministros militares toman el poder y convocar elecciones. Se concluye el Nuevo Estado.

Getulio se somete a las urnas y es electo senador por dos Estados, pero decide no ejercer sus funciones, retirándose al exilio voluntario en su finca ubicada

193Id. *ibid.*, p. 138.

194La conferencia de Bretton Woods tuvo lugar en julio de 1944 en la ciudad del mismo nombre, ubicada en el estado de New Hampshire, EE.UU. Las principales resoluciones de la Conferencia son la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (o el Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento - BIRD), la definición del dólar estadounidense como moneda de referencia internacional y reserva de valor, el establecimiento de un sistema de cambio fijo entre las principales monedas internacionales.

195 ABREU, A. A. de. (1999). O nacionalismo de Vargas ontem e hoje. *In: As instituições da Era Vargas*. Organizadora: Maria Celina D'Araujo. Rio de Janeiro: EdUERJ: Ed.FGV, pp. 121-123.

196 Id. *ibid.*, p. 124.

en San Borja - RS, hasta 1950, cuando, con una mayoría significativa de votos, nuevamente se elige para la Presidencia, por el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). La oposición, sin embargo, es consciente de los pasos del gobierno y lista para derribarlo al menor indicio de irregularidades.

En 1954 un episodio cambiaría la historia del país y, según algunos autores, prevenir que los militares protagonicen una revolución, que sólo se concretizaría diez años más tarde (1964). En la mañana del 05 de agosto, uno de los más fuertes rivales de Vargas, es atacado. El tiro acierta apenas el pie de Carlos Lacerda, pero el mayor de la Fuerza Aérea que lo acompañaba - Rubens Vaz - Resulta muerto del episodio. El crimen se atribuye al jefe de la guardia personal del Presidente y el país está al borde de un golpe de Estado. Dada la presión para que renuncie, Vargas se compromete a licenciarse durante 90 días, para que el crimen se aclare. Y, al parecer, recibe la solidaridad de su ministerio, pero en realidad Getulio queda cada vez más aislado, incluso por parte de algunos familiares. El ministro de Guerra Zenobio da Costa, pedía su destitución definitiva.¹⁹⁷

En la mañana del 24 de agosto Getulio se suicidó de un tiro en el corazón. Deja una carta testamento que es leído por João Goulart (vicepresidente), donde afirma salir de la vida para entrar en la historia. El delito de Toneleros, como se dio a conocer el caso, nunca fue aclarado, pero cambió la historia de Brasil.

En síntesis, la era Vargas se caracterizó por el Estado interventor en la economía, la constitución de un sector público empresarial, la centralización del poder y la ideología nacionalista. En esta época el país experimenta un rápido proceso de urbanización, implementa y consolida su parque industrial. Será esta la base industrial, construida en el largo período en que Getulio gobernó Brasil, que permitirá elevadas tasas de crecimiento, hasta mediados de la década de 1980; pero, al mismo tiempo, inscribirá el país como uno de los peores en la distribución del ingreso y en los programas sociales.

197 Cronologia. Getulio Vargas, 1882-1954. In: *As instituições da Era Vargas*. Organizadora: Maria Celina D'Araujo. (1999). Rio de Janeiro: EdUERJ: Ed.FGV, p.202.

Autores¹⁹⁸ levantan la tesis de que el modelo implementado por Vargas no permitió, posteriormente, que el país revisara el modelo, a fin de tener un mayor control del déficit público, reducir la intervención estatal en la economía, hacer la transición para el Estado regulador y tener una mayor eficacia en las políticas sociales. Argumentos que sostendrán los líderes políticos y académicos favorables al modelo de gestión de la administración pública en los primeros años de la década de 1990.

La evolución del Estado brasileño e iniciativas de modernización en la era Vargas

La revolución de 1930 marcará el comienzo de los intentos de modernizar la administración pública, con el fin de superar los obstáculos institucionales y legales que impiden el desarrollo de Brasil. A partir de esta época la Administración Pública pasa a ejercer las funciones que antes no existían o eran sólo esporádicas, en busca de la eficiencia en los negocios públicos. Se extiende la estructura administrativa del Gobierno Federal, con la adición de los Ministerios para las áreas que se consideren relevantes para el desarrollo del País (Trabajo, Industria y Comercio; Educación y Salud; Aeronáutica). En este período también se caracterizó por importantes y crecientes la creación de autarquías y sociedades de economía mixta, para dar cuenta de las nuevas funciones del Estado como conductor principal del sistema productivo nacional, se inaugura la perspectiva de un Estado-planificador-interventor. Ejemplos de este modelo de Estado son el Código de Aguas de 1934, que defiende el control nacional sobre los recursos hídricos, la propia Constitución de 1937, que reserva a las empresas nacionales la actuación en el ámbito de la minería, que confiere a la Unión la propiedad del subsuelo y prohíbe el capital extranjero en la refinación de petróleo, creando el Consejo Nacional del Petróleo.¹⁹⁹

En 1939 estalla la Segunda Guerra Mundial. Vargas busca, de inicio, mantener una posición de neutralidad, que se interrumpe cuando los alemanes

198 LAMOUNIER, B. (1999). Do modelo institucional dos anos 30 ao fim da era Vargas. *In: As instituições da Era Vargas*. Organizadora: Maria Celina D'Araujo. Rio de Janeiro: EdUERJ: Ed.FGV, p. 36-38.

199 QUADROS DA SILVA, S.L. (1999), op.cit., pp: 149-150.

ponen a pique los barcos brasileños. Brasil, entra en la guerra al lado de los aliados. A cambio de este apoyo, los estadounidenses se comprometen a transferir la tecnología de producción de acero. El Estado pasa a asumir un papel más importante en relación con el desarrollo económico, la nacionalización de la mayor minería extranjera en el país – *Itabira Iron One Company* – y creando la Compañía Vale do Rio Doce en su lugar²⁰⁰. En Volta Redonda - RJ se instala la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN), dando un paso decisivo hacia la industrialización del país. También se crea la Compañía Hidroeléctrica del Vale do São Francisco (CHESF).

Un hecho interesante es con la creación de la CSN y que identifica la influencia estadounidense en el estado brasileño. Después de Vargas obtener el compromiso de los estadounidenses de apoyar la instalación de la industria siderúrgica, la idea sufre un revés. La *United States Steel* desiste de liderar el proyecto y Vargas simula una aproximación con los alemanes. Esta estrategia da resultados y en setiembre de 1940, el *Export-Import Bank* hace un préstamo de 20 millones de dólares para la industria del acero. A cambio exige que los técnicos estadounidenses compongan la administración de la empresa, bajo el argumento de la falta de brasileños cualificados. La CSN simbolizó el compromiso del gobierno con el desarrollo económico y la modernización administrativa. Otro organismo que tiene la influencia de estadounidense es el BNDES, que fue propuesto por el Comité Mixto Brasil-EEUU.²⁰¹

En 1942 creó el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai) destinado para la formación y especialización de mano de obra industrial, sobre todo en el nivel 1º y 2º grado, como una estrategia para calificar la mano de obra brasileña.

A partir de este periodo se asiste el mayor intento de construir un servicio civil burocrático, defendidos por Weber. La edición, en 1936, la primera Ley de Carrera para los funcionarios públicos y, posteriormente, de la creación del Departamento de

200 QUADROS DA SILVA, S. L. (1999). op.cit., p. 151.

201 Id. ibid, p. 151-152. Según Quadros da Silva, durante los años 1940 a 1950, tres comités actuaran en Brasil, a partir de acuerdos de cooperación entre Brasil y EE.UU.: Misión Cooke (1942), Comisión Brasil - Estados Unidos (1951-1953) y la Misión Abbink (1948). Fue a partir de estas misiones que se entienden mejor la deficiencia de la infraestructura y su relación con la inestabilidad macroeconómica, y se prevé formas de intervención, con un marcado grado de nacionalización.

Servicio Público (DASP), son ejemplos concretos de esta intención. Poco a poco se adoptaron las medidas para la implementación de una clase profesional estable, con entrada a través de concurso, adjudicada por un sistema de carrera y seguridad en el trabajo.²⁰²

En 1951, Vargas envió al Congreso un proyecto de ley para crear una empresa estatal para explotar las reservas nacionales de petróleo. No sin antes proporcionar una campaña masiva, en la que se moviliza toda la sociedad brasileña a favor o en contra de la campaña "el petróleo es nuestro". Después de casi dos años de debates intensos y duros, los nacionalistas ganan. La Petrobras se creó el 3 de octubre de 1953.

En el período de Vargas se crean diversas organizaciones estatales. Además de Petrobras, CSN, Vale do Rio Doce, Vigilancia del Plan de Valorización Económica de la Amazonia (1953), el Banco del Nordeste de Brasil (1952), la Comisión Nacional de Política Agrícola (1952), el BNDE (1952) y el Instituto Brasileño del Café (1952).²⁰³

Como vimos anteriormente, la transformación en un país industrial exigió la colaboración de capital y tecnología extranjera, especialmente la de EE.UU., y esto también llegó a influir en los modelos de gestión adoptados en la Administración Pública brasileña. Los intentos de reforma del Estado, en el período entre 1930 y 1950, se dirigieron en dos direcciones. La primera creación de organismos y entidades para dar cuenta de las nuevas actividades del Estado; el segundo en la mejora de las actividades de gestión en general, con la esperanza de poner en práctica el modelo burocrático deseado.

Wahrlich en el libro clásico sobre la Administración de Personal²⁰⁴ hace un extenso informe sobre la situación del servicio civil británico y en los Estados Unidos. Respecto al modelo británico afirma que, aunque la reforma producida en 1855, basado en el informe de la Comisión *Trevelyan-Northcote*, haya sido expandida y

202 WAHRLICH, B. M. de S. (1983). *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getulio Vargas, p.295-314.

203 QUADROS DA SILVA, S. L. (1999). *op.cit.*, p. 133.

204 WAHRLICH, B, M. de S. (1964). *Administração de Pessoal - Princípios e Técnicas*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

perfeccionada con base en informes posteriores²⁰⁵, el modelo mantuvo algunos elementos básicos: "selección por mérito, profesionalización y carrera, preferencia al 'generalista' sobre el 'especialista', una vez que la especialización se daría por intermedio de entrenamiento a lo largo de los años de servicio"²⁰⁶.

Con respecto al período que va de 1930 a 1936, la autora se refiere al comienzo de lo que sería posteriormente considerada la primera reforma eficaz del servicio público civil brasileño. Informa diversas medidas administrativas y legislativas que podrían posteriormente ser consolidados en la Constitución de 1934 y 1946, con el tan soñado sistema de mérito. Queda claro por este informe, la influencia del modelo británico y americano en la administración de personal, como afirma la autora en el comienzo del libro al centrarse brevemente a la administración del personal practicada en estos dos países, teniendo en cuenta "que la reforma de la administración de personal en Brasil más directamente inspirado en ellos que en cualquier otro".²⁰⁷

Warhlich provoca una reflexión interesante y plantea preguntas acerca de la originalidad de la solución de los problemas administrativos de Brasil con la creación del DASP. Justifica su hipótesis de ser el DASP no un producto genuinamente nacional, sino más bien una adaptación de la legislación estadounidense. Afirma que el gobierno brasileño estableció un departamento de administración general "muy similar a lo propuesto por el eminente profesor americano W.F. Willoughby en su conocido libro '*Principles of Public Administration*'." Reconoce que el DASP tuvo inspiración estadounidense y concluye que el DASP "se asemeja a una combinación del Bureau de Presupuesto con la Comisión del Servicio Civil de los EE.UU."²⁰⁸ Así la creación del DASP es fuertemente influenciado por las experiencias estado unidenses y subsidiariamente por la británica.

Martins²⁰⁹ también nos revela esta influencia, contando que en 1933 Vargas pidió al embajador Mauricio Nabuco que estudiase la reforma de la administración

205 La autora hace referencia a los relatos de las Comisiones Playfair (1875), Ridley (1886), Mac Donnel (1915) y Gladstone (1918); Comisión de Reorganización (1920) y las Comisiones Tomlin (1931), Asheton (1944) e Priestley (1953-55).

206Id. *ibid.*, p. 15.

207Id. *idib.*, p. 11.

208Id. *ibid.*, p. 28-29.

209 MARTINS, L. (1997). Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. In: *CadernosEnap*, nº 8, Brasília, ENAP, p. 16.

pública. Inspirado en el servicio público británico, este diplomático propondría tres directrices principales: 1) ingreso en el servicio público a partir de criterios profesionales; 2) desarrollo de carreras; y 3) la adopción de la meritocracia para la promoción en la carrera. También revela que las limitaciones y la resistencia del orden legal, corporativa y política restringieron en mucho estos ambiciosos objetos de reforma. Tiene éxito, entonces, la implementación de una administración pública que se puede caracterizar como bipolar, es decir, en los niveles más altos constituimos la mejor burocracia de América Latina, pero reservamos poco o ningún aprecio por los rangos inferiores, relegados a criterios clientelistas y populistas. Estas características, inauguradas en el primer gobierno de Vargas, se hicieron más pronunciadas en los períodos subsiguientes. Por lo tanto, sólo en los primeros lugares y la burocracia que actuaba en las empresas de propiedad estatal eran dignas de alivio, ya que formaban parte del proyecto de desarrollo nacional. La poca importancia que se da a los burócratas de nivel medio, operacional o a lo que Lipsky denominó de "burocracia al nivel de la calle"²¹⁰ también se va a reflexionar sobre las estrategias y acciones de formación y desarrollo de la administración pública.

El período del Presidente Vargas es considerado un régimen autoritario y no es difícil de encontrar en la historia mundial figuras autocráticas buscando la eficiencia, para demostrar al público que, si bien el régimen sea de excepción, el modo de gobernar es guiado por la economía y racionalidad de procedimientos. Es el solicitante en los regímenes de excepción que el juego político representativo es eliminado y la justificación es la eficiencia y la racionalidad del Estado.

Warhlich establece que los funcionarios, autoridades y candidatos a cargos públicos consideran que el DASP tenía una acción policial y que esta característica es comprensible, ya que instalar el sistema de mérito en sustitución al sistema del nepotismo que vigora desde la época del imperio en nuestro país, no podría ser ejecutado de "manera suave".²¹¹

La reacción al DASP no puede atribuirse únicamente a la forma autoritaria en la que actuaba, sino más bien como una reacción de los grupos políticos dominantes

210 LIPSKY, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services.* Russell Sage Foundation, New York.

211 WAHRLICH, B. M. de S. (1964). *Op.cit.*, p. 33.

que consideraban su derecho de distribuir los cargos públicos para saldar deudas políticas, obligaciones de vínculos familiares amistad. El testimonio de Simões Lopes, que estuvo a cargo del DASP, es bastante esclarecedor con relación a la resistencia:

Gracias a los criterios y a la rigidez existentes en el DASP, sufrí una lucha sistemática por parte de los que se sentían molestos con las decisiones de ella emanadas, pues al DASP eran remitidas siempre a los casos discutibles y, en un gran número de veces, nuestra decisión era contraria a los intereses invocados junto al gobierno.²¹²

La introducción y el mantenimiento de un sistema de méritos en la Administración Pública brasileña fue, y sigue siendo, motivo de enorme resistencia por parte de aquellos que se juzgan en el derecho de apropiarse del público en beneficio propio. Para la implementación de este tipo de cambios sustanciales, ahí la necesidad de apoyo popular y el interés efectivo por parte del Ejecutivo y del Congreso, factores estos que no existieron en las décadas de 1930 a 1950 y hasta hoy no se presentaron, dados los pocos resultados obtenidos por diferentes intentos de reformas administrativas.

Wahrlich añade que la iniciativa de reforma producida en Brasil en esta época, difiere sustancialmente de las que tuvieron lugar en los EE.UU. e Inglaterra, es decir, mientras que en estos países la reforma resultara de movimientos organizados de opinión, en nuestro país la iniciativa fue del Poder Ejecutivo y con un enfoque meramente legalista. En la Constitución de 1934, el artículo 170, § 2º, instituyó el concurso de pruebas y títulos para la primera investidura en puestos de carreras públicas. Este dispositivo se repetiría en la Constitución de 1946.

En otro texto de la misma autora²¹³ referencia de los resultados derivados de los intentos de reformas administrativas de los años de 1930 y 1940, entre los cuales, como interés de esta tesis, destacamos los siguientes:

212 Da Silva, S. B. (org.). (2006). *Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória*. Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 103.

213 WAHRLICH, B. (1974). Reforma administrativa brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Brasil, FGV, v. 9, n. 2.

- la preocupación con el sistema de mérito para el ingreso en el servicio público;
- la institucionalización del entrenamiento y perfeccionamiento de los funcionarios públicos; y
- la diseminación de la teoría administrativa originada en países más adelantados (EE.UU, Inglaterra y Francia;
- la incorporación de la administración científica y de lo que, a la época, eran consideradas las mejores fuentes inspiradoras: Weber, Fayol y Taylor.

Lo que viene a corroborar las afirmaciones de que:

- reformas administrativas siempre tuvieron un componente dedicado a la formación y entrenamiento de los servidores públicos civiles;
- el modelo burocrático no llegó a constituirse plenamente en el escenario de la administración pública brasileña;
- la gran influencia de las teorías importadas principalmente de los EE.UU e Inglaterra.

El segundo intento de implantar e incrementar el modelo burocrático: el período militar (1964-1985)

La vertiente de que el Estado debería ser el protagonista del desarrollo económico salió victoriosa del período de Vargas y se fortaleció en el Gobierno de Juscelino Kubitschek (JK). Es gracias a esta concepción que, en 1960, la capital se transfiere para Brasilia, tras cinco años de intensas obras públicas en el corazón del país.

Durante el período que JK gobernó el país, la idea de una amplia reforma administrativa, aprobada por el Congreso Nacional, es abandonada y, en virtud de las presiones políticas y el deseo de aprobar su proyecto de desarrollo, el gobernante

tuvo que negociar el apoyo del Congreso. JK crea una Comisión de alto nivel para que le asesoren en materia de reforma administrativa: la Comisión de estudios y Proyectos Administrativos (CEPA), que funcionó durante los cinco años de su mandato. La CEPA centró la atención en la reorganización de la Presidencia de la República, en la creación de nuevos Ministerios y en el establecimiento de normas para la programación, ejecución y control presupuestario. Al presentar su informe final, la Comisión formuló una serie de recomendaciones generales, entre las cuales encontramos la orientación para el establecimiento del entrenamiento de funcionarios.²¹⁴

JK recurrió a estructuras alternativas, los llamados grupos ejecutivos, que vendrían a actuar en múltiples sectores, sin centrarse en las estructuras formales, dejando así de lado la intención de profesionalizar la administración pública.²¹⁵

Los gobiernos de Janio Quadros João Goulart se caracterizan por la inestabilidad política, lo que resultará en el golpe militar 1964 y el inicio de más un largo y oscuro período dictatorial.

Contexto social, político y económico en el período militar

Durante la dictadura militar establecida por el Golpe de 1º de Abril de 1964 y que se extiende hasta 1985, cuando comienza la redemocratización del país, acontece un retroceso brutal de los derechos políticos. El período es marcado por el autoritarismo, la represión de los derechos constitucionales, persecución policial y militar, la prisión y tortura de opositores y la censura de los medios de comunicación. En la economía hay una rápida diversificación y modernización de la industria y servicios, con el apoyo de mecanismos de concentración del ingreso, la deuda externa y la apertura al capital extranjero. La inflación es institucionalizada a través de mecanismos de indexación y se convierte en una de las formas de financiación

214 WAHRLICH, B. (1974), op.cit, p. 33-34.

215 CAVALCANTI, B. (2005), op.cit, p. 65.

MELLO E SOUZA, N. (1994). Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. *Revista de Administração Pública*, 28(1):54-70, jan./mar.1994.

del Estado. Paradójicamente se vio la conquista de algunos derechos sociales, como la extensión de la jubilación para los trabajadores rurales, los trabajadores domésticos y los trabajadores por cuenta propia. Brasil también experimentó un gran crecimiento económico, especialmente en el período llamado de "milagro brasileño", ampliando el desarrollo para las zonas más remotas y la ampliación de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en todo el país, siempre bajo el mando de un estado intervencionista en economía y con la creación de grandes empresas estatales.

Este desarrollo capitalista vigoroso, aunque dependiente, tuvo éxito hasta mediados de la década de 1980, cuando comienza a mostrar señales evidentes a la crisis del Estado, debido principalmente a la falta de capacidad de pago de la deuda externa. A principios de esta década, somos testigos de una profunda crisis económica en América Latina, debido al impago mexicano, que acabó por afectar el flujo de préstamos internacionales para toda la región. Aliado a este factor estaban las ideas de la ortodoxia monetarista, recomendando políticas estrictas de contención de gastos públicos y el control monetario, defendidas por los países centrales y las agencias financieras multilaterales.²¹⁶

En el ámbito político las alteraciones iniciadas en la década de 1970, aunque lentas, van a comenzar a profundizarse. En 1982, el partido que apoyó el régimen militar pierde fuerzas en el Congreso y diez gobiernos estatales pasan las manos de los partidos de la oposición.

La evolución del Estado brasileño y las iniciativas de modernización en el período militar

El Decreto-ley n ° 200, del 25 de febrero de 1967, incorpora más un nuevo intento de reforma administrativa. Este instrumento viene con la intención de estandarizar la estructura organizativa del Gobierno Federal. Con el fin de asesorar directamente a los Ministros de Estado, crea en cada Ministerio, las Secretarías

216 SALLUM Jr., B. (2003). Metamorfose do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, vol. 18, n° 52, 35-54, p. 36.

Generales, que quedan responsables por las funciones de planificación, presupuesto, dirección y coordinación. Otro objetivo importante de estas unidades administrativas era contar con un personal calificado y permanente a nivel federal, impidiendo la interrupción de las actividades, por eventuales cambios de ministros o de gobierno.²¹⁷

Cabe señalar que parte de lo que constató del Decreto-ley 200/67 fue el resultado de estudios anteriores realizados en 1953, 1956 y 1963, en especial originado en las recomendaciones de la Comisión Amaral Peixoto, que fue establecido durante el gobierno João Goulart²¹⁸.

Había el reconocimiento de que la implantación del sistema de mérito en el servicio público brasileño "no pasaba de ficción legal"²¹⁹. Con excepción de las carreras de diplomacia, militares y de algunas empresas de propiedad estatal, lo que se mantuvo en vigor fue el favoritismo, nepotismo y el poder por medio de la pistola.

La Comisión Especial de Reforma Administrativa (COMESTRA), responsable por la redacción del anteproyecto del Decreto-ley n° 200, adoptó como supuesto que la administración pública brasileña no tenía condiciones para atender a la sociedad brasileña y sobre todo su proyecto de desarrollo, siendo así necesaria una reforma integral tanto del aparato del Estado (reforma administrativa) como del Estado.

Araújo²²⁰ al hacer una evaluación crítica de la reforma administrativa propuesta en el período militar se refiere a la presencia de dos corrientes dentro de la COMESTRA. La primera deseando imprimir un carácter instrumental y funcional a la reforma y otra defensora de la legislación conteniendo la filosofía y directrices del proceso de cambio deseado poco después, haber editado otros documentos legales específicos para diferentes momentos y temas de la reforma. Concluye que la iniciativa de reforma se centró en la atención del aspecto instrumental. Con respecto

217 MITRAUD, A.; MATTOS, C.A. de; ZAIMAN, L. Panorama da administração federal brasileira e reforma administrativa. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 11 (4) 165-199, out./dez.1977, p. 168.

218 SARAIVA, E. (2003), op. cit.

219 MITRAUD, A.; MATTOS, C.A. de; ZAIMAN, L. (1977), op. cit., p. 189.

220 ARAÚJO, L.C.G. de. (1982). *Mudança organizacional na administração pública federal brasileira*. Tese de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, p. 138.

a los entrenamientos, subraya que estos tenían la finalidad de capacitar al servidor público para el desempeño de su trabajo, entendida esta como la actividad media.

Otros autores²²¹ se refieren a las diferentes etapas en la reforma de 1967. En la primera fase, que va desde 1967 a 1970, líneas de acción. La primera llamada "operación desempacamiento", diseñada por Helio Beltrão, cuyo objetivo era descentralizar las responsabilidades y simplificar las rutinas. La segunda a través de un proceso de amplia difusión de los propósitos de la reforma, incluyendo entrenamientos de los "agentes de la reforma", concursos rápidos, intensivos e instrumentales. Estos cursos fueron frecuentados por cerca de 25 mil funcionarios, pero sólo alcanzaron el primer nivel de liderazgo y, al tener continuidad, o ningún efecto ya que el número de entrenados representó el 3% de los profesionales que actuaban en la administración pública federal²²².

En una segunda fase, la reforma se dedicará a revisar estructuras y mejorar los procedimientos y rutinas. También ejecutará diversos entrenamientos de los recursos humanos, pero en áreas específicas que pudiesen servir a diferentes áreas de la administración pública, es decir, a los temas de gestión de los medios (contratos administrativos organización, presupuesto, ejecución financiera, etc.), excluyendo completamente los aspectos comportamentales.

Especial atención se debe dar a una amplia reforma que se implementó en el Ministerio de Hacienda, a partir de 1962 y que duró hasta 1966. Esta reforma venía con el objetivo de preparar a la institución para apoyar la aceleración del desarrollo y tuvo los siguientes resultados: 1) la publicación de la Enmienda Constitucional nº 18, del 1 de diciembre de 1965, que reformuló el sistema tributario nacional; 2) la racionalización, modernización y automatización de los métodos y normas laborales del sistema tributario nacional; 3) la creación del Servicio Federal de Procesamiento de Datos (SERPRO); 4) la creación del Registro General de Contribuyentes (persona jurídica); 5) la modernización de los métodos de entrega y recogida de los impuestos; y 6) la institucionalización del entrenamiento de personal en el Ministerio de Hacienda con la creación de la CETREMFA. Como vemos, incluso aquellas

221 WARLICH, B. (1974), op.cit.

RAMOS, N.M. (1981). Modernização administrativa e estratégia de mudança: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 15(ed.extra):168-190.

222WAHRLICH, B. (1974), op.cit., p. 72.

reformas que se concentraron en una sola institución no renunciaron del componente relacionado con la formación y capacitación de los trabajadores públicos.²²³

Inspirándose en la teoría de los sistemas, la administración pública federal, a través del Decreto Ley 200/67, se dividió en cuatro sistemas: planificación y presupuestario, finanzas públicas, servicios generales y recursos humanos. Gran parte de esta visión sistémica permanece en efecto hasta el día de hoy, con una evolución natural de los sistemas informáticos que fueron desarrollados por el Servicio Federal de Procesamiento de Datos, una empresa pública que se estableció en 1964, dependiente del Ministerio de Hacienda. Son ejemplos de los sistemas estructurales de la Administración Pública Federal, existentes en la actualidad: SIAFI - Sistema Integrado de Administración Financiera; SIDOR - Sistema Integrado de Datos Presupuestarios; SIORG - Sistema de Informaciones Organizacionales; SIAPE - Sistema Integrado de Administración de Personal; SIASG - Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales; SIAPA - Sistema Integrado de Administración Patrimonial.

Debe tenerse en cuenta que las resistencias a la implementación de estos sistemas informáticos, que podrían conducir a una mayor eficiencia, control y mejora en las decisiones, fue enorme. La implementación del SIAFI, por ejemplo, comenzó el 10 de marzo 1986, con la creación de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN), dependiente del Ministerio de Hacienda. El STN en conjunto con el Serpro desarrolló el sistema, que entró en funcionamiento en enero de 1987, pero la única cuenta - una de los pilares de este sistema - sólo fue posible a partir de 1988. Incluso hoy en día hay agencias gubernamentales que no utilizan el SIAFI y dependen de la integración periódica de sus valores contables. Citamos este ejemplo para destacar las enormes resistencias con respecto a las iniciativas modernizadoras. Sin embargo, no podemos también dejar de revelar que los sistemas estructurales brasileños ya sirvieron como modelo y fueron aplicados en varios países.²²⁴

223 WAHRLICH, B. (1984), op.cit., p. 42-43.

224 Datos disponibles en <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/pdf/020000/020100> acceso en 15/10/2014.

El modelo empresarial basado en autarquías, organismos autónomos, empresas y fundaciones, inaugurado en el gobierno de Vargas, tuvo continuidad en el período militar. Este modelo tuvo mucho éxito hasta mediados de 1960, ya que al pagar salarios competitivos y adoptar una gestión más flexible, imprimió al Estado la agilidad y eficiencia deseada. Sin embargo, precisamente a causa de esta libertad en la gestión, que a menudo no era controlada adecuadamente, el modelo no quedó inmune por mucho tiempo a los ataques clientelistas. Ya en 1952 se emitió la Ley 1711, prohibiendo que las autarquías practicasen remuneraciones diferentes de aquellas usadas para el funcionalismo tradicional.²²⁵

Como es característico de nuestra administración pública, esta directriz demoró para ser asimilada por la administración indirecta y hasta la promulgación de la Constitución Federal de 1988, seremos testigos de la creación de varias organizaciones en la administración indirecta²²⁶. También persistiremos en la idea de no tener una política de gestión de personal definido y siempre preferir estructuras alternativas - práctica esta que fue inaugurada en 1945, cuando se nombraron los primeros extra-numerarios. Al final del período militar, cerca de 104 tablas especiales de pago, con 396 niveles de remuneración, 97 tipos de bonificaciones y 100 mil empleados que tenían acceso a los servicios públicos sin haber hecho concurso.²²⁷

El modelo de gestión pública de Brasil que se quedó conocido como "administración para el desarrollo", tuvo como principales características la expansión de la intervención estatal en el sector económico (y también en la vida social de los ciudadanos, teniendo en cuenta el régimen de excepción), la sustitución de los funcionarios estatutarios por celetistas y la constitución de numerosas entidades de la administración indirecta. Con respecto a la gestión de los recursos humanos, la diferencia existente entre el tratamiento dado a la administración directa e indirecta dio lugar a la coexistencia de dos tipos de funcionarios públicos, descrito

225 CASTOR, B.V.J. & JOSÉ, H.A.A. (1998). Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 32(6):97-111, p. 100.

226 SARAIVA, E. (2003), op. cit., nos informa que desde 1960 hasta 1970 se crearon 153 empresas de propiedad estatal de 1970 a 1980 había 215 y en 1985 ascendieron a 275, con 210 sociedades anónimas, 29 sociedades anónimas y 27 empresas públicas.

227 MARCELINO, G.F. (2003). Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 37(3): 641-59, p. 643-646.

por Martins²²⁸ como tipos ideales: "de un lado, el burócrata mal pagado, de baja cualificación, sin motivación y estrecha visión de la administración directa; de otro lado, socialmente ascendente el *ejecutivo público* del sector *paraestatal*, muchas veces competente, *Resourceful*, con una cultura gerencial cuando no típicamente empresarial".

A partir del presidente João Figueiredo (1979-1984), el último del largo periodo militar, Brasil empieza a prepararse para una nueva fase: el retorno a la democracia, que fue bastante lenta, tímido y gradual para los que vivieron los "años de plomo" de la dictadura militar.

La transición para la redemocratización (1985-1994)

Ya al final de los gobiernos militares el proceso de democratización, que tenía una propuesta de ser lenta y gradual, pasa a ser cuestionada por las masas populares. De enero a marzo de 1984 Brasil asiste a uno de los eventos más grandes e importantes para el beneficio de la democratización política: el movimiento de las "Elecciones Directas Ahora", presagiando un nuevo proyecto de Estado, más orientado a los valores democráticos.²²⁹

A pesar de la movilización popular, el régimen militar consigue derrotar en el Congreso la propuesta de elecciones directas para la Presidencia de la República. La victoria de Tancredo Neves, el sistema indirecto, pone de relieve la voluntad de la elite política brasileña, principalmente por un crecimiento económico con redistribución del ingreso y de un proyecto político que no restringiera la manifestación de las clases populares. Tancredo Neves no llega a asumir la Presidencia, debido a una enfermedad grave y repentina que lo llevó a la muerte, dejando la tarea a su vice José Sarney, que fortalecerá la política de coalición para poder gobernar.

228 MARTINS, L. (1997). Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Brasília: ENAP, *Cadernos ENAP n. 8*, p. 25.

229Id.ib., p. 38.

Contexto social, político y económico en el período de redemocratización

Poco después de Sarney asumir el gobierno, se proceden a una serie de enmiendas destinadas a restablecer la participación popular en la política. Son instituidas elecciones directas para la Presidencia de la república, en dos turnos; elecciones directas en las capitales de los Estados, áreas de seguridad pública y estancias hidrominerales; representación política del Distrito Federal en la Cámara de Diputados y en el Senado; y la libertad de organización del partido. También se toman medidas para restablecer el papel de los Sindicatos en defensa de los intereses de los trabajadores, tales como la cancelación del control del Ministerio de Trabajo en las elecciones sindicales, lo que puede explicar, en parte, el aumento en el número de huelgas y días parados durante el mandato de José Sarney.²³⁰

El período conocido como la Nueva República se caracteriza por un sistema muy inestable sobre el punto de vista político, social, institucional y económico, lo que resulta en una disminución en el proyecto de desarrollo del país. El tema inflación sustituirá el desarrollo como tema de discusión y, en este escenario de cambios profundos en las instituciones políticas y permeada por diferentes reivindicaciones de diferentes segmentos sociales y económicos, que sucede la Asamblea Constituyente y se promulga la nueva Carta Magna de 1988. Esta nueva constitución ampliará el poder del Legislativo, del Judiciario y del Ministerio Publico. Promoverá una mayor autonomía de los municipios, dándole atribuciones antes concentradas en la Unión y en los Estados. Será conocida como Constitución Ciudadana por garantizar distintos derechos sociales para todos, independiente de ser trabajadores o no, inaugurando el período de la universalización de las políticas públicas básicas, al menos como precepto constitucional.²³¹

Referente a la economía, vamos a observar, desde la etapa final del régimen militar hasta la edición del Plan Real en 1994, un largo período de estancamiento con alta inflación. Para hacer frente a esta situación pasaremos por varios planes

230 SALLUM Jr., (2003), op.cit. p.38-39.

231 SALLUM Jr., (2003), op.cit. p.38-39.

heterodoxos, sin resultados satisfactorios. El gobierno Sarney publica varios de estos planes económicos. El primero en febrero de 1986, denominado Plan Cruzado, que pretendía ser un tratamiento de choque, realizando el cambio de la moneda e introduciendo la congelación de precios, tasas y cambio. A finales de 1986 tendremos el Plan Cruzado 2, con mecanismos de re-indexación de la economía y gatillo salarial. En julio de 1987, debido a un nuevo tipo de cambio y tarifa, creamos el Plan Bresser, que congelará, una vez más los precios, los salarios y los alquileres. En enero de 1989 será el turno del Plan Verano, cortando tres ceros de la moneda y convirtiéndola en Cruzado Nuevo. A pesar de estos diferentes intentos de estabilizar la economía, la inflación se mantiene en aumento, llegando a niveles astronómicos.

Es importante destacar que, en el período de redemocratización del país, se destacaron los temas políticos a finales de 1980, que culminó con la Constitución Federal de 1988 y el plan económico comenzó a ser equiparado a partir del inicio de la década de 1990.

La Constitución Federal de 1988 (CF / 1988), considerada la constitución-ciudadana por establecer un nuevo pacto institucional para la democracia, fue, desde su promulgación, el objeto de deseo de los reformistas de guardia en los más diversos sectores (público, privado o multilateral) , resultando en la más reformada de todas las constituciones brasileñas.²³²Esta Constitución anhelaba construir y mantener un Estado más democrático, en oposición al régimen autoritario que vigoró en la época de los militares. Se direccionó, por ejemplo, para dos derechos fundamentales en regímenes democráticos: 1) los derechos de participación política; 2) los derechos de inclusión social y la redistribución del ingreso. El mayor mérito de la CF / 1988 fue establecer la sistematización de las disposiciones legales para abordar el tema, ya que hay un capítulo que se ocupa de la Administración Pública y un título que entra en la organización del Estado, que abarca la Unión, los Estados, el Distrito Federal los Territorios y los Municipios.

232 SOUZA, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24(24):105-122, p. 117.

Puso en un mismo nivel jurídico la administración pública directa e indirecta de todos los niveles de poder y esferas de gobierno, lo que ha sido fuertemente criticado por los expertos. A ejemplificación de esta equiparación de la administración directa e indirecta (autarquías, fundaciones²³³, sociedades de economía mixta y empresas públicas) es el hecho del sistema jurídico- constitucional en vigor establecer la supervisión y el control de sus acciones, así como la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial por el Congreso Nacional y por el sistema interno de cada Poder; el presupuesto debe estar previsto en la ley de presupuestos; límite de gastos con el personal activo e inactivo; cargos y empleos a través de concurso público. Las contrataciones tanto de la administración pública directa e indirecta, así como de entidades mantenidas o que utilizan recursos públicos serán precedidas de licitación, con reglas que no se diferencien según la naturaleza jurídica de la institución.

Por primera vez un texto constitucional estableció la necesidad de una reforma administrativa para compatibilizar las disposiciones constitucionales, fijando inclusive un plazo de 18 meses para que esto suceda. Esta prescripción acabó por no hacerse realidad, pero Enmiendas Constitucionales posteriores²³⁴ va a establecer cambios importantes, especialmente en relación con el marco jurídico, a los derechos y deberes aplicados a los funcionarios públicos civiles. Debido a la relevancia de estas alteraciones constitucionales que las discutiremos más adelante, en el ítem referente al Plan Director de Reforma del Estado propuesto en el gobierno de FHC.

Fruto de la preocupación con la democratización del proceso político, introducido en la CF / 1988, el Brasil va a experimentar, después de un largo periodo dictatorial elecciones indirectas, las primeras elecciones directas para presidente. Fernando Collor, el primer presidente de este período, asumirá en medio de un escenario político muy inestable y economía en ruinas. Edita el plan económico más radical que ha conocido, haciendo una confiscación de las inversiones financieras y la limitación de los retiros de cuentas bancarias.

²³³Las fundaciones pueden ser públicas o privadas , siendo estas últimas establecidas por el Gobierno.

²³⁴Esto se refiere principalmente a las enmiendas constitucionales 18 , 19, 20 , 41 y 47

Contribuirá a socavar aún más el marco institucional y la ideología nacional-desarrollista y, al mismo tiempo realizar un discurso apologético a la gestión privada internacionalización de los mercados. Derribará las barreras que impedían la importación de productos, principalmente para el área automotriz y de informática, lo que se mostrará, con el tiempo, en un cambio significativo en el mercado interno.²³⁵

La sociedad brasileña depositó enormes esperanzas en el gobierno de Fernando Collor, pero se frustró una vez más con el hallazgo de un gobierno corrupto, con poca capacidad de arreglos políticos e institucionales, lo que dio lugar a su renuncia para evitar el *impeachment*, en los meses finales de 1992. Itamar Franco asume la Presidencia de la República para terminar el mandato.

Desde un punto de vista político, el éxito del lanzamiento del Plan Real, por el entonces Ministro de Hacienda de Itamar Franco, dio condiciones para que Fernando Henrique Cardoso se lanzase a la Presidencia de la República y consagrarse vencedor.

La evolución del Estado brasileño en la redemocratización

El Estado brasileño llega en vísperas del Siglo XXI grande, ineficiente, con casos de corrupción que ya se volvieron endémicos y sin ganar la erradicación de la pobreza extrema. El modelo del Estado para el desarrollo se había agotado. Se une a esta constatación, el hecho de existir una ola internacional favorable a un Estado mínimo, una menor intervención estatal en la economía y la influencia de los modelos de gestión privada que se incorporaron a la administración pública de manera acrítica. El modelo de Estado intervencionista queda en duda y se reivindican los procesos de desregulación, la apertura de los mercados al capital extranjero y la privatización de las empresas estatales.

Los tres primeros gobiernos civiles²³⁶ que se siguieron a los gobiernos militares trataron de cambiar de manera constante, pero al azar, la estructura

235 SALLUM Jr., (2003), op.cit., p. 42.

236 José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995).

organizativa de la zona federal. Prueba de ello es el número de ministros y jefes de departamentos con *status* de Ministerio durante este período. El mandato de Sarney tenía 53 Ministros, para 25 ministerios y 11 Secretarías Federales; había 35 Ministros en el gobierno de Collor, para un total de 17 Ministerios y 13 Secretarías Federales; y en el mandato de Itamar Franco eran 44 Ministros, 19 Ministerios y 9 Secretarías Federales.²³⁷

En el período de Sarney hubo la intención de valorizar la función pública. Esto se consolidó en la creación de una nueva Secretaría de Recursos Humanos y de la Fundación Centro de Formación del Servidor Público (FUNCEP) que, a través de la ENAP y del Centro de Desarrollo de Administración Pública (CEDAM) ejecutarían programas de desarrollo del personal. Estas iniciativas son una clara separación de las acciones destinadas a la formación y capacitación de los servidores públicos civiles²³⁸. Hubo una opción por dividir este componente: mientras la ENAP sería responsable por la formación de los cuadros de carrera y nuevos líderes, el Cedam estaría a cargo de la formación y el reciclaje de los funcionarios que tal vez fuesen reubicados.

La constitución de la SEDAP no involucró en el desarrollo de una nueva política de recursos humanos; Sin embargo, la Secretaría dejó su legado a los diputados constituyentes que prepararán la Constitución Federal de 1988, en forma de principios para un régimen jurídico único y un sistema de carreras que incluía todos los subsistemas (ingresos, desarrollo, clasificación, promoción y compensación) Se hace hincapié en que estos principios fueron modificados sustancialmente en las reformas que se introdujeron en el período de Fernando Henrique Cardoso.

En cuanto a la configuración del Estado, Collor trató de reducir el gasto público, pero de una manera muy autoritaria, lo que dio lugar a una interrupción de la administración pública, demisiones indiscriminados de los funcionarios públicos y la privatización de las empresas públicas que no representasen ninguna protección por la Constitución De acuerdo con la Secretaría de Administración Federal (SAF),

237 D'ARAUJO, M.C. (2009). Os Ministros da Nova República. Notas para entender a democratização da Nova República. Paper apresentado ao II Consad, Brasília, 6 a 8 de 2009, p. 5-6.

238 MARCELINO, G.F. (2003). Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, 37(3):641-59, p. 647.

durante el gobierno de Collor el número de funcionarios públicos fue reducido en alrededor de 220 mil, ya sea por dimisión o por ser colocados en disponibilidad, pero la mayoría de estos servidores regresó al servicio público por cuenta de acciones decididas por los Tribunales Superiores. Estas medidas, combinadas con la extinción indiscriminada de organismos y entidades públicas, generan la inseguridad y resistencia por parte de la tecno-burocracia, lo que provocó una parálisis de la Administración Pública, reflejándose también en el componente de capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos.²³⁹

Hasta mismo aquellos profesionales que buscaban aumentos en su formación, conduciéndose a los cursos de maestrías y doctorado, tuvieron grandes dificultades para mantenerse, pues una de las primeras medidas Collor fue terminar con la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivele Superior (Capes) , interrumpiendo, en marzo de 1990, el exitoso programa de becas, que sólo regresó al final de aquel año, haciendo conque muchos funcionarios públicos regresasen a sus órganos de origen, cesando sus cursos.

El tercer intento de incrementar el modelo burocrático: entra en escena la Administración Pública Gerencial (1994-2002)

Cuando Fernando Henrique Cardoso (FHC) llega al poder, el discurso sobre la necesidad de reformar el Estado y reducir su tamaño, volviéndolo más ágil, flexible, eficiente y por lo tanto más responsable ante la sociedad, dominaba el debate nacional e internacional, en lo que se denominó de la Nueva Gestión Pública (NGP) o Nueva Administración Pública (NAP), cuyos principales conceptos, características opiniones fueron recorridos en el Capítulo 2 de esta tesis. Ahora vamos a dedicarnos a sintetizar el contexto de este período.

239 MARCELINO, G.F., (2003), op.cit., p. 656.

Contexto social, político y económico en los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso

El éxito de la implantación del Plan Real da a FHC la victoria a la Presidencia de la República en el primer turno. En aquellas elecciones el Congreso Nacional se compone de tal manera que da una amplia ventaja a la situación, lo que se repite también en la elección de Gobernadores para la mayoría de los Estados Brasileños.

El aspecto de una economía liberal empieza a tomar fuerza en el país y la adición de los partidos de centro-izquierda coloca las condiciones ideales para transformar el Estado que venía siendo construido por el Gobierno de Vargas. Ahora las bases de este nuevo Estado estarían basados en: la transferencia de buena parte de las funciones anteriormente ejercidas por el Estado y que pasaría al sector empresarial, a través de la privatización, el Estado interviniente sería reemplazado por el Estado regulador una mayor inversión en políticas sociales sería necesario, las finanzas pública serían controladas rigurosamente a fin de equilibrar el déficit presupuestario, incentivos al sector privado serían modestos, la integración y la articulación con el Mercosur, otros países de América del Sur y con la economía mundial serían intensificadas y habría la necesidad de equiparar los privilegios de los funcionarios públicos.

Ya en el primer gobierno, FHC somete al Congreso Nacional una serie de cambios de orden constitucional e infra-constitucional y, por tener una mayoría, consigue aprobarlas. Los principales cambios en la Constitución de 1988 fueron: el fin de la discriminación a los capitales extranjeros; rompimiento del monopolio de la Petrobras con respecto a la explotación, refinación y transporte de petróleo, aunque la empresa estatal aún mantenga ventajas en relación con el desempeño de las empresas internacionales; transferencia a la iniciativa privada de algunas áreas que antes eran monopolios estatales. Este conjunto de medidas desestatizantes también fue repetido en varios Estados brasileños, aunque en menor escala.²⁴⁰

240 SALLUM Jr., B., (2003), op.cit., p. 44-45.

Sallum Jr. informa que una vez más había una disputa de dos corrientes económicas dentro del gobierno: la primera, denominada por él como "corriente liberal fundamentalista " defendiendo la estabilización de la moneda y la economía del libre mercado; la segunda, "liberal-desarrollo", predicando la necesidad de idear la estabilización monetaria con el crecimiento de la economía con moderada intervención estatal.²⁴¹

Otras acciones que contribuyeron para conformar una nueva dinámica en el país fueron:

- La aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que estableció reglas para el gasto público, y movilizó el área gubernamental para equiparar su deuda.
- La reestructuración del sistema bancario, con el saneamiento de los bancos estatales tales como Banco do Brasil y Caixa Económica Federal, y el cierre o la privatización de los bancos estatales que no presentaban más viabilidad para continuar operando.
- La privatización de los sectores como telecomunicaciones, siderurgia, minería y energía.
- La concesión para que la iniciativa privada opere servicios públicos como transportes, carreteras y puertos.
- Nuevas inversiones en el área de petróleo y gas, dinamizando como nunca el sector, permitiendo abrir la frente del presal.
- Reformas de la previdencia social que, si bien no hubieron resultado totalmente la cuestión, dieron aliento al presupuesto de pensión.
- La flexibilización de algunas leyes laborales, tales como la adopción de banco de horas y la suspensión temporal de los contratos de trabajo, que impiden la propagación del desempleo.
- Reajustes reales del salario mínimo e introducción de programas sociales para disminuir la pobreza extrema en el país.
- Incentivo al crédito, principalmente inmobiliario, consignado y automotor, generando consumo por parte de las familias.

241Id.ib, p. 45.

- La aprobación de la legislación con el objetivo de facilitar la vida de las empresas e incentivar el reconocido espíritu emprendedor del brasileño.

Estas fueron algunas de las medidas que cambiaron la configuración del Brasil en los aspectos políticos, económicos y sociales. Aunque el país tenga mucho camino por recorrer, hay que reconocer que se trata de un nuevo Brasil.

La evolución del Estado brasileño en el período FHC

En el gobierno de FHC vamos a observar más un intento de reformar el Estado también implementar la reforma administrativa. Ya no más con el fin de sustituir el modelo patrimonial por el burocrático; por el contrario, la propuesta era avanzar en el modelo burocrático e introducir el modelo de gestión, muy venerado desde la década de 1980, principalmente por sus resultados en los países anglosajones. Veamos, entonces, la propuesta del Ministerio de Administración y Reforma del Estado en este sentido.

El modelo propuesto clasificaba las funciones del Estado, de conformidad con los núcleos y secciones, cada cual dotado de especificidad en cuanto a las formas de propiedad y gestión. El aparato estatal comprende un núcleo estratégico o gobierno, formado por la cúpula de los tres poderes, un cuerpo de funcionarios y una fuerza militar policial.

El Plan Director de Reforma del Estado hizo referencia a cuatro sectores del Estado:

Núcleo Estratégico – Corresponde al gobierno, en sentido lato. Es el sector que define las leyes y las políticas públicas y cobra su cumplimiento. Es por lo tanto, el sector donde las decisiones estratégicas son tomadas.

Actividades Exclusivas – Es el sector en el que se prestan los servicios que sólo el Estado puede realizar. Son servicios en los que se ejerce el poder de regular,

supervisar y promover (recaudación y control de los impuestos, la emisión de pasaportes, la seguridad social básica, etc.).

Servicios No-exclusivos – Es el sector donde el Estado actúa simultáneamente con otras organizaciones públicas no estatales y privadas sin fines de lucros, en servicios que involucran derechos humanos fundamentales. Son ejemplos de este sector: las universidades, los hospitales, los centros de investigación y los museos.

Producción de Bienes y Servicios para el Mercado – Corresponde al área de actuación de las empresas, que se caracteriza por las actividades económicas para los beneficios que aún permanecen en el aparato estatal, como por ejemplo, las del sector de infraestructura.

Para cada sector estatal, el Plan propuso un nuevo tipo de gestión. Parte de la premisa que existen dos formas de administración pública relevante: la **administración pública burocrática** y la **administración pública gerencial**. Predica que la administración pública burocrática, aunque sufriendo de excesivo formalismo y de énfasis en el control de procesos, tiene como ventajas la seguridad y la eficacia de las decisiones. Ya la administración pública gerencial se caracteriza por la eficiencia de los servicios prestados a los ciudadanos. Claramente había una idolatría a la forma de gestión privada, proponiendo su adopción para la Administración Pública. Esta transposición se realizó sin mayores críticas y discusiones con la sociedad. De hecho, lo que pudimos ver en la época, es que el medio académico se negó a discutir las propuestas del Ministro Bresser Pereira, tal vez debido al hecho de que el propio Ministro propagaba que no necesitaba del apoyo de la academia, la comprensión del servicio público federal y de la sociedad. En una reciente entrevista Bresser Pereira así se manifestó:

De hecho, tuve una red que estaba delante de mí, que era el servicio público federal [...] con el apoyo de la sociedad, que vino fácilmente, todos, o casi todos apoyaban. [...] Las otras redes no tenían importancia, la FGV no tuvo importancia para que la Reforma continuase, no fueron los profesores que venían de allá que me ayudaban.²⁴²

242 LEITE, L.Q., (2014), op.cit., p.1058.

Para el Plan de MARE, en el núcleo estratégico era importante saber si las decisiones tomadas por el gobierno cumplían con eficacia los intereses nacionales y si éstas estaban siendo cumplidas. La eficacia sería más importante que la eficiencia, por lo que sería más apropiado que hubiese una mezcla de la administración pública burocrática y gerencial. Ya en los sectores de las actividades exclusivas, de los servicios no exclusivos y de la producción de bienes y servicios el criterio sería fundamental, pues lo importante residía en la calidad el costo de los servicios prestados a los ciudadanos, por lo que la administración debería ser necesariamente gerencial.

El Plan también empató los sectores del Estado, con las formas de propiedad. A pesar de que considera la existencia de sólo dos formas de propiedad, la **propiedad estatal** y la **propiedad privada**, predicaba que existía en el capitalismo contemporáneo una tercera forma, la **propiedad pública no-estatal**. Esta propiedad sería constituida por organizaciones sin fines de lucro, que no pertenecen a ningún grupo o individuo y están orientados a satisfacer el interés público. El tipo de propiedad varía según el sector del aparato estatal. En el núcleo estratégico y en las actividades exclusivas a la propiedad tendrían que ser necesariamente estatales. Ya en el sector de servicios no exclusivos la propiedad ideal sería la pública no-estatal, ya que este sector no ejercería el poder del Estado.

La propiedad pública no- estatal haría más fácil y directo el control social, a través de la participación en los consejos de los diversos sectores implicados, al mismo tiempo que favorecería la colaboración entre la sociedad y el Estado. Las organizaciones de este sector podrían disfrutar de una autonomía administrativa mucho mayor que de aquella posible dentro del aparato estatal.

En el sector de producción de bienes y servicios para el mercado, en términos de propiedad, dada la posibilidad de coordinación a través del mercado, la propiedad privada sería la regla. La propiedad estatal podría ser sólo justificada cuando no existen capitales privados disponibles o cuando existiese un monopolio natural.

Con respecto a la definición de los objetivos y estrategias de la reforma del aparato estatal, los mismos serían el resultado del diagnóstico y de los supuestos teóricos que se colocaron en el Plan Director.

Con respecto a la política de recursos humanos el Plan cuestionaba la estabilidad de los funcionarios públicos, los criterios de selección y contratación de personal con base únicamente y exclusivamente en licitaciones públicas y el tratamiento de igualdad dado por la Constitución Federal de 1988 a los funcionarios que actuaban en la administración directa e indirecta.²⁴³

También se reconocía la "ausencia de una política orgánica de formación, capacitación permanente y remuneración coherente con la valoración del ejercicio de la función pública", reconociendo que el modelo burocrático y el principio de mérito no se habían consolidado en el escenario nacional.²⁴⁴

A partir del diagnóstico efectuado por el MARE de la administración pública brasileña, fueron destacados los siguientes objetivos para la reforma²⁴⁵:

- Aumentar la capacidad administrativa de gobernar con eficiencia y efectividad.
- Limitar la acción del Estado a aquellas funciones que le son propias.
- Transferir de la Unión para los Estados y Municipios las acciones de carácter local.
- Transferir parcialmente de la Unión para los Estados las acciones de carácter regional.

Para el núcleo estratégico los objetivos serían:

- Aumentar la efectividad de forma que los objetivos democráticamente acordados sean adecuados y efectivamente alcanzados.
- Modernizar la administración burocrática a través de una profesionalización del servicio público.
- Dotar el núcleo estratégico de capacidad gerencial para definir y supervisar los contratos de gestión con las agencias autónomas y las organizaciones sociales.

243 BRASIL. (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara de Reforma do Estado, p. 27.

244 Ib. ib., p. 28-29.

245 Ib. ib., p. 40-47.

Y para las actividades exclusivas:

- Transformar las autarquías y fundaciones que poseen poder de Estado en agencias autónomas, administrativas según un contrato de gestión.
- Sustituir la administración pública burocrática por la administración pública gerencial.
- Fortalecer prácticas de adopción de mecanismos que privilegien la participación popular en la formulación y evaluación de las políticas públicas.

En lo que se refiere a los servicios no-exclusivos fueron definidos como objetivos:

- Transferir para el sector público no-estatal estos servicios, a través de un programa de “publicidad”, transformando las actuales fundaciones públicas en organizaciones sociales.
- Generar una mayor autonomía y una mayor responsabilidad para los dirigentes de ese servicio.
- Generar un control social directo de esos servicios por parte de la sociedad a través de sus consejos de administración.
- Aumentar la eficiencia y la calidad de los servicios.

Y para el sector de producción para el mercado:

- Dar continuidad al proceso de privatización a través del Consejo de Privatización.
- Reorganizar y fortalecer los órganos de regulación de los monopolios naturales que sean privatizados.
- Implantar contrato de gestión en las empresas que no puedan ser privatizadas.

Para la implementación del Plan y la consolidación de los resultados previstos, se proponía una estrategia de reforma del aparato del Estado diseñado a

partir de tres dimensiones: la institucional-legal, que trataba de la reforma del sistema jurídico y de las relaciones de propiedad; la cultural, que se centrará en la transición de una cultura burocrática para una cultura empresarial; y la gestión pública²⁴⁶.

Con el fin de poner en práctica los cambios propuestos sería necesaria la mejora del sistema jurídico-legal, especialmente de orden constitucional, a fin de eliminar los puntos que impedían la adopción de una gestión ágil mayor grado de autonomía. En este sentido, la reforma contemplaba la propuesta de enmiendas constitucionales, algunas de las cuales fueron aprobadas por el Congreso, pero que en otros lugares no tuvo efecto cuando el Ministerio de Administración y Reforma del Estado (MARE), se abolió, quedó claro que la prioridad de reformar el Estado estaba agotada.

La Enmienda Constitucional nº 19 (EC / 19) introducirá cambios importantes en las normas aplicables a los funcionarios públicos civiles, especialmente en relación con el sistema jurídico único y los derechos de seguridad social, así como el tema de la Administración Pública en su conjunto. Este EC / 19 tardó 34 meses en tramitación en la Cámara de Diputados y en el Senado, antes de su aprobación, lo que refleja el proceso conturbado de negociación sometido. Este proceso incluía desde la convocatoria abierta de los parlamentarios hasta fraudes en los resultados finales de votaciones, como fue informado ampliamente en los medios de comunicación de la época.

La EC / 19 va a establecer la posibilidad de los órganos y entidades de la administración directa e indirecta ampliar su autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, en virtud de contratos que deben establecer metas de desempeño, la creación de condiciones para la posibilidad de contratación y sus resultados ampliamente perseguido por la corriente del *gerencialismo*.

El CF / 1988 había establecido el único régimen jurídico (RGU) para los funcionarios civiles de la Administración Pública directa, independiente fundacional, eliminando la posibilidad de contratar el régimen laboral utilizado principalmente por los municipios. La EC / 19, en el pilar de los principios de gestión, propondrá

246Id.ib., p.48-56.

cambios en esta dirección, pero una acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por el Partido de los Trabajadores (PT), en 2000, obtuvo una medida cautelar para el RGU, y hoy en día no hay una decisión final sobre el tema. El RGU establece para toda entidad estatal (Unión, Estado, Distrito Federal y Municipios) que el ingreso a la función pública será mediante concurso. También disciplinará formas y límites de remuneración, de deberes y derechos de los servidores, de los planes de carrera, de la investidura en cargos de confianza y comisión, así como casos donde la contratación por tiempo determinado puede ser utilizada.

El tema de la estabilidad del servidor público, aunque tan cacareado y combatido en la época, no sufrió cambios sustanciales. De hecho la EC / 19, sólo incorporó la posibilidad de pérdida del cargo en circunstancias muy especiales, con la imposición de defensa legal, de procedimientos administrativos y la sentencia judicial transitada en juicio. Instituyó, también, la evaluación del desempeño para que el servidor aprobado en concurso público obtuviese la estabilidad, después de un período de tres años. Impondrá el control de los gastos con personal activo y jubilados; establecer un tope para la remuneración de los funcionarios públicos en cargos, funciones o empleos públicos, sumada toda especie de remuneración, no podrá exceder la remuneración mensual de los Ministros de la Suprema Corte. Introducirá la creación de un consejo de política de administración y remuneración del personal.

En relación con el objeto de nuestra tesis, la CE / 19 establecerá que la Unión, los Estados y el Distrito Federal podrán mantener escuelas de gobierno para la formación y el desarrollo de los servidores públicos, constituyéndose la participación en sus cursos como uno de los requisitos para la promoción profesional. Asimismo, establece la posibilidad de que las entidades federales celebren acuerdos o contratos entre sí, en una clara orientación a la red de escuelas de gobierno.

La transición para una administración pública gerencial sólo sería posible si, al mismo tiempo en que se aprobaran los cambios legales, la cultura administrativa del país fuese cambiando. La cultura prevaleciente a la época que, según los creadores de la reforma, aún era fuertemente marcada por el patrimonialismo y tendría un

fuerte carácter burocrático. El cambio hacia una cultura gerencial sería un cambio de calidad que permitiría la asociación y la cooperación.

La modernización de la gestión se haría mediante la creación de laboratorios en las autarquías direccionadas para las actividades exclusivas del Estado, con el fin de iniciar el proceso de transformación en agencias autónomas, es decir, serían agencias autónomas con flexibilidad administrativa y amplia gama de gestión enfocada para resultados. La estrategia de la reforma prevé, aún la reanudación del programa de calidad, lo que debería hacer hincapié en el aspecto de la calidad y el aspecto de participación.

Los objetivos y principios del Plan Director se implementarían gradualmente buscando asegurar y cumpliendo los objetivos mediante el control y la evaluación de los resultados obtenidos por los diferentes proyectos específicos.

La reforma del aparato estatal se llevaría a cabo a través de una serie de proyectos conducidos por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado (MARE). En la dimensión-gestión, se propusieron tres proyectos básicos que permitirían la implementación de la administración pública general y proyectos adicionales relacionados con el desarrollo de recursos humanos y la evaluación de desempeño²⁴⁷.

El primer proyecto básico se refería a la evaluación estructural y tenía por objetivo analizar las misiones de los organismos y entidades gubernamentales, con el fin de identificar las súper posiciones, posibilidades de descentralización y las inadecuaciones de funciones con el objetivo de dotar al Estado de una estructura organizacional moderna, flexible y permeable a la participación popular.

El segundo proyecto básico se refiere a las agencias autónomas, es decir, propone la transformación de las autarquías y de fundaciones que ejercer actividades exclusivas del Estado en agencias autónomas, (agencias ejecutivas).

El tercer proyecto básico era la de las organizaciones sociales y publicidad destinadas a la descentralización de las actividades en la prestación de servicios no exclusivos, a partir del supuesto de que estos servicios serían más eficientemente realizados si fuesen aplicados por el sector público no- estatal. Consideraba que la

247Id.ib., p.58-60.

transformación de los servicios no- exclusivos estatales en las organizaciones sociales se daría de voluntariamente, a partir de la iniciativa de los respectivos ministros, a través de un Programa Nacional de Publicitación. Colocó como prioridades los hospitales, universidades, escuelas técnicas, centros de investigación, bibliotecas y museos, obteniendo a cambio una alta resistencia de estos sectores que, por naturaleza, siempre fueron muy politizados en relación con la política de gestión y recursos humanos.

El plan propuso, ajustes para el establecimiento de una política de recursos humanos, basada en las siguientes directrices²⁴⁸:

- Servidores estatutarios para el núcleo estratégico del Estado y servidores celetistas para la administración indirecta en los servicios operacionales;
- planes de carrera estructuradas en clases, promoción basada en la evaluación de desempeño y aprobación en concursos específicos;
- concursos regulares y anuales para las principales carreras de Estado;
- revisión de los criterios de concesión, valores y formas de revalorización de las pensiones y jubilaciones. Se nos permite decir de paso que este fue el tema más controvertido en relación con los funcionarios públicos y que causó una estampida por parte de aquellos funcionarios que ya tenían tiempo para la jubilación por las reglas antiguas.

En cuanto al desarrollo de recursos humanos el Plan priorizó, para la formación y capacitación de los funcionarios públicos, las escuelas de administración pública del Estado, con miras a una administración pública rápida y eficiente. Indicaba para la operatividad de esta política la constitución del núcleo básico donde los valores adecuados al "nuevo" paradigma de la gestión de gobierno serían discutidos, la adopción de la tecnología educativa que apoyase la actividad

248Id.ib., p. 63-65.

pedagógica y "nuevas" herramientas de evaluación, para ir más allá de la evaluación de la reacción y permitir evaluar el impacto del entrenamiento.²⁴⁹

El Plan llegó, incluso, a alistar los posibles temas de los cursos: nuevas estrategias de gestión pública, administración de gestión, servicio al cliente y el uso de tecnologías de la información. Como vemos, incluso el Plan que tenía la intención de cambiar el "paradigma" weberiano no pudo introducir nuevos temas y cuestiones más consistentes con el nuevo papel esperado de la Administración Pública, tales como el tema de las políticas públicas para la erradicación de la pobreza, la integración económica con el resto del mundo, la diversidad sexual y generacional, los derechos fundamentales de la sociedad con relación a las políticas básicas (educación, salud, desarrollo social, vivienda, seguridad pública, entre otros).

249Id.ib., p. 65.

CAPÍTULO 3 - EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEDICADAS A LA FORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la secuencia del texto buscamos rescatar la trayectoria histórica y la aparición de las EG en Brasil. Advertimos, sin embargo, que reconstituir cualquier trayectoria histórica es un desafío, porque sin duda depende de los intereses y percepciones del escritor y, en este caso, el reto es aún mayor dado el caleidoscopio formado por las instituciones dedicadas a la educación, formación, perfeccionamiento, entrenamiento y la formación de los profesionales que trabajan o desean trabajar en la esfera pública. En el área de conocimiento de la administración pública hay una tensión constante debido al hecho de que trabajamos constantemente con la interdisciplinariedad, habiendo una tendencia a la fragmentación. Por lo tanto, no tenemos la intención de trazar aquí "la" historia de estas instituciones, sino más bien tratar de demostrar el concepto de Estado, los modelos inspiradores y los focos principales de actuación que estaban presentes en cada momento histórico, tratando de dibujar una línea de tiempo y la aparición de las diferentes EG en Brasil.

Por lo tanto, este capítulo fue estructurado para destacar el papel desempeñado por el Departamento Administrativo del Servidor Público (DASP), de la Fundación Getulio Vargas (FGV), de la Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP) y de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) en la formación y perfeccionamiento de funcionarios del servicio pública civil brasileño, hasta el momento en que hubo una explosión de EG debido a la Enmienda Constitucional nº 19/1998. Empecemos, sin embargo, por las primeras experiencias que se produjeron en el Brasil colonial, imperial y en la primera república.

Las primeras experiencias de formación y perfeccionamiento para la administración pública

Como vimos en el capítulo que abordó la evolución del Estado brasileño, en Brasil Colonial, Brasil Imperio y en la Primera República, el desempeño de la administración pública era bastante crudo, no requiriendo mayores formaciones y calificaciones del cuerpo de funcionarios públicos que se dedicaban a las esporádicas funciones del Estado.

Se tiene noticias de que durante el reinado de D. Pedro II hubo la tentativa de seleccionar funcionarios mediante la realización de concursos. Otras iniciativas de acceso a la función pública de acuerdo con los principios meritocráticos se llevaron a cabo, como por ejemplo, los exámenes escritos y orales, que se produjeron en 1808, para la selección de cirujanos para el Ejército y la Marina, o, en 1817, para los funcionarios del Tesoro. En 1831, se estableció que los funcionarios del Tesoro, en la época con el status de Ministerio, deberían someterse a una prueba tres meses después de la entrada en sus funciones públicas.²⁵⁰

Fue a partir de 1854 que comenzaron a surgir primeros argumentos a favor de una formación específica para la administración pública. Estas discusiones se dieron como segundo plano, ya que los temas principales eran la necesidad de expandir la enseñanza comercial y organizar las facultades de derecho en el país. La idea de la educación superior para la administración pública no avanzó, debido a la comprensión de que esta formación era similar a la licenciatura en ciencias jurídicas.²⁵¹

Si durante el Imperio se impuso la idea de que un curso de ciencias sociales (administración pública) para preparar profesionales para el Estado era innecesaria porque los contenidos ya eran un objeto de estudio en los cursos de ciencias jurídicas, en la primera República la idea de formación específica para servidores

250 LAMBERT, F. (1970). Tendências da Reforma Administrativa no Brasil. In: *Revista de Administração Pública*, 4(1):135-158, p. 138.

251 COELHO, F. de S. & NICOLINI, A. M. (2014). Revisitando as origens do ensino de graduação em administração pública no Brasil (1854-1952). *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro, 48(2): 367-388, p. 370.

público se sometió la instrucción profesional de artes y oficios comerciales, con contenidos mecanicista, basada en O & M (organización y métodos).²⁵²

En lo que concierne a la reforma administrativa, Saravia²⁵³ informa lo que se celebró en el Ministerio de las Relaciones Exteriores (Itamaraty), cuando el Barón de Rio Branco fue ministro (1902 a 1912). La reforma se hizo cargo de modernizar la estructura del ministerio, ampliar y buscar mejores salarios y espacios físicos. El objetivo mayor, sin embargo, era la de proveer el establecimiento de un organismo profesional destacado por su formación intelectual y conocimientos técnicos. Por lo tanto, el Banco de Brasil, junto con el Itamaraty eran las únicas instituciones, en la Primera República, que cuentan con criterios meritocráticos para el ingreso y la promoción, constituyendo el embrión de una carrera para el área pública.

El surgimiento del DASP en el Gobierno Vargas, como precursor de las escuelas de gobierno

La Constitución Federal de 1937, más específicamente el artículo 67²⁵⁴, colocó las bases para la creación de un organismo público encargado de profesionalizar la Administración Pública, estableciendo el principio de la eficiencia "como un deber del Estado para con el país, para con los ciudadanos, para con el pueblo"²⁵⁵. Simões Lopes²⁵⁶ revela que el Consejo Federal del Servicio Público Civil (CFSPC), creado por la Ley n ° 284, de 1936, fue el precursor del Departamento Administrativo del Servidor Público (DASP). Este nuevo organismo sería "extremadamente poderoso"²⁵⁷, inclusive responsabilizándose por los ingresos y

252Id. *ibid.*, p. 374.

253SARAVIA, E. (2003). La réforme de l'Etat au Brésil: l'influence du New Public Management. *In: Revue Française d'Administration Publique*, N° 105-106.

254 DA SILVA, Suely Braga (org.). *Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

255Id. *ibid.*, p. 92.

256Id. *ibid.*, p. 92.

257Id. *ibid.*, p. 95.

gastos de la Unión, a pesar de las grandes resistencias, principalmente por parte del Ministerio de Hacienda.

Es oportuno destacar que Luiz Simões Lopes ejercerá un gran liderazgo, durante mucho tiempo, sobre los temas de organización administrativa. Como vimos antes, él se acercó a Vargas cuando aún era funcionario del Ministerio de Agricultura, pasando después a actuar en el Gabinete del Presidente. El 14 de marzo 1935 es creada la Comisión Mixta de Reforma Económica - Financiera, con un subcomité para hacer frente a la adaptación de los cuadros del servicio público civil, que será presidida por el Embajador Mauricio Nabuco. En 1936, Luiz Simões Lopes será indicado para presidir la Comisión de Reajuste, y hará el primer plan de clasificación de cargos del gobierno federal, basado en el sistema de mérito. Este trabajo dará lugar a la Ley n ° 284, que estableció CFSPC, que allanará el camino para la instalación del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP).²⁵⁸ Simões Lopes será el primer Director del DASP, ocupando la posición desde 1938 hasta 1945²⁵⁹.

La inspiración del DASP fue consistente con los retos y las corrientes teóricas de la época, como se ha visto anteriormente, prevalecían el modelo burocrático weberiano y la teoría clásica de administración. La inspiración estado unidense, que a menudo aparecen en la evolución del Estado brasileño, también dio forma al diseño del DASP, ya que la disposición constitucional que creó el organismo brasileño fue copia de los artículos 207 y 209 del *Budget and Accounting Act*, de 1921 de los EEUU.²⁶⁰

Entre las asignaciones del DASP estaba la selección y capacitación del personal para el servicio público, motivo por el cual podemos afirmar ser el DASP el precursor de lo que hoy se llama de escuelas del gobierno. El propio Simões Lopes reconoció que una de las razones del DASP obtener tal importancia y proyección en

258Id.ib., p. 85-86.

259BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Histórico da Administração Pública Brasileira. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)*. Disponible en: http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=6678&cat=229&sec=24&sub= acceso en: 18/11/2012.

260 NASCIMENTO, K. (1968). A administração de pessoal no Brasil e na França: uma tentativa de emprego do modelo prismático. In: *Revista de Administração Pública*, nº 3: 99-129, p. 125

la administración pública brasileña fue el hecho de ser precursor "en la implementación de un sistema de perfeccionamiento de personal"²⁶¹.

[...] mandando perfeccionar en el extranjero a los funcionarios públicos, dentro de un programa establecido anualmente y guiados por el DASP. [...] el DASP llegó a tener en su cuadro de personal un gran número de funcionarios altamente cualificados, que acabaron después yendo a servir en altos puestos del gobierno o en organizaciones internacionales, especialmente en las Naciones Unidas, donde había un gran número de brasileños, con una clara mayoría de funcionarios del DASP.²⁶²

Aunque el DASP sea el precursor de una organización para planificar, gestionar y evaluar los programas de formación y desarrollo de los servidores públicos, se debe reconocer que otros sectores comienzan también a incorporar en sus unidades estructuras administrativas con este propósito. Como ejemplo podemos citar la creación, en 1945, del Instituto Rio Branco (IRB), establecido por el Decreto-Ley nº 742/45, que fue responsable de la formación, desarrollo y especialización de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Instituto es el responsable, hasta la fecha, por el acceso a la carrera diplomática y por el Curso de Preparación a la Carrera Diplomática (CPCD)²⁶³, establecido en marzo de 1946 y que, desde entonces, se constituyó como la capacitación inicial para la carrera. Este Instituto también es responsable de otros cursos, mereciendo destaque el Curso de Perfeccionamiento de Diplomáticos (CAD) y el Curso de Altos Estudios (CAE).²⁶⁴ La carrera diplomática fue una de las primeras a tener obligatoriedad de concurso público para ingreso en la carrera²⁶⁵. Hay que considerar, sin embargo, que las iniciativas para establecer una carrera diplomática remonta a la Primera República.

El DASP instituyó una carrera de técnico de administración para el Estado y desarrolló habilidades en la administración pública en Brasil, pero las ideas de un curso superior de Administración Pública no llegan a concretizarse. Existen hipótesis que el cuestionamiento del sobre el status del campo de la administración - ya sea

261 SILVA, S.B. da (org.), op. cit., p. 104.

262 Id. ibid., p. 104-105.

263 ROUANET, Sérgio Paulo. (2005). Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração. Brasília: ENAP, p. 15.

264 Id. ib., p. 16.

265 Informaciones disponibles en: http://www.institutorio Branco.mre.gov.br/pt-br/a_carreira_de_diplomata.xml acceso en 19/11/2012.

arte o ciencia - y luchas corporativistas de la época por el monopolio de las funciones administrativas en el Estado Nuevo impidieron el avance del tema²⁶⁶.

Durante los años en que estuvo dirigiendo el DASP, Simões Lopes adquirió una amplia experiencia en el campo de entrenamiento y el desarrollo de los recursos humanos en la administración pública, pues llegó a contabilizar 8.000 alumnos²⁶⁷. Por otro lado, constataría la no preparación de los candidatos a los concursos públicos: "[...] de las 200 y tantas mil personas que hicieron concursos, sólo conseguimos aprobar 10%."²⁶⁸ En su opinión, sólo había una manera de cambiar esta situación: la creación de escuelas de administración. Comienza a tomar forma, entonces, la idea de formar una organización que actuaría en el campo de las ciencias sociales, en particular en los ámbitos de la administración pública, administración privada y economía, que vendría a constituirse en la Fundación Getulio Vargas.

La creación de la FGV y el surgimiento de los cursos superiores de Administración Pública

La creación de la FGV fecha de 20 de diciembre de 1944, pero su proyección es de julio de ese año, cuando Simões Lopes propone a Vargas una entidad sin personalidad jurídica muy bien definida, que tendría como objetivo principal "emprender estudios e investigaciones en el campo de la administración pública y privada y promover la formación de personal"²⁶⁹. La constitución legal de la FGV fue algo sin precedentes para la época, ya que es una fundación con objetivos de interés público, pero con personalidad jurídica de derecho privado. De julio a diciembre de ese año, Simões Lopes se dedicó a hablar con más de 500 personas, físicas o jurídicas, y cerca de 300 concordaron en aportar con recursos financieros

266 COELHO, F. de S. (2008). Revisitando as origens do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil. In: *Encontro de Administração Pública e Governança*, EnAPG, Salvador - BA, p. 3.

267 SILVA, S.B. da (2006), op. cit., p. 134.

268 SILVA, S.B. da. (2006), op. cit., p. 122.

269 SILVA, S.B. da. (2006), op.cit., p. 119.

para la constitución de la FGV, por otro lado tuvieron asiento en la Asamblea de la institución.²⁷⁰ En verdad las agencias pública y empresas privadas contribuyeron con el capital inicial de la nueva Fundación.²⁷¹.

En definitiva, con todo este movimiento, fue más que esperado llegarse al nombre Simões Lopes, para presidir la Fundación, así como dar a la institución el nombre de su padrino político (Getulio), construyéndose así una organización que, a pesar de estar en manos del gobierno, con recursos del gobierno, tiene personalidad jurídica de derecho privado. En la concepción de Simões Lopes, estas estrategias jurídicas y económicos para la creación y el mantenimiento de la FGV, podrían darle autonomía académica también mantenerla alejada de las prácticas de nepotismo clientelismo que seguían existiendo.

Después de la deposición de Getulio, la FGV sufrió todo tipo de ataques, incluyendo la pérdida de los subsidios del gobierno para su mantenimiento, lo que hizo con que Simões Lopes se apartase de la institución por un período. A su regreso, en 1946, se inició un movimiento para ampliar las áreas de actuación de la FGV. Atrajo para la institución un grupo de economistas, dirigido por Eugenio Gudín, que tenían intereses en discutir los problemas económicos y producir indicadores fiables. En 1947 se inicia el núcleo de derecho público, liderado por Themístocles Cavalcanti y, bajo la dirección de Emilio Mira y López, se crea el Instituto de Selección y Orientación Profesional (ISOP).²⁷²

Esta breve historia de los primeros años de la FGV pone de manifiesto, una vez más, el movimiento de sube y baja que ya en aquella época asombraban a las instituciones dedicadas a la formación y desarrollo del servicio público civil. Las estrategias utilizadas por la FGV para mantenerse y tener continuidad fueron de diversos tipos y su explicación está más allá del alcance de este trabajo, pero sin duda el apoyo político - superando la vieja dicotomía entre política y administración - la adopción del modelo de redes, y el desarrollo institucional, pueden ser considerados decisivos para que esta institución se mantenga y sea reconocida a

270 SILVA, S.B. da. (2006), op.cit., p. 126.

271A Era Vargas. Fundação Getulio Vargas, disponible en: http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_poladm_fgv.htm, acceso en 10/10/2009.

272 SILVA, S.B. da. (2006), op.cit., p. 119-121.

nivel nacional e internacional en el ámbito de las áreas de conocimiento en las que opera, especialmente el de la administración pública.

La EBAP²⁷³ y su papel en la formación de los servidores públicos civiles

Los programas de cooperación técnica y el apoyo de organizaciones internacionales, tales como la ONU, UNESCO y BID, que se volvieron rentables a partir del término de la 2ª Guerra Mundial, fueron fundamentales en la creación de escuelas de administración pública en Brasil. Entre ellas, se destacan la Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP) y la Escuela Interamericana de Administración Pública (IEAP). Pasemos entonces a discutir sobre la creación de la EBAP.

El sueño de tener una formación para el servicio público es de 1948, cuando Roberto Campos, propone a la ONU la creación de una Escuela, modelada en la *École Nationale D'Administration* (ENA). Aquí está claro que, desde los primeros momentos, la gran inspiración para la capacitación de los funcionarios públicos civiles fue la ENA. Esto se constituirá también en ideas claras para la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública, como veremos más adelante.

Se atribuye a Benedicto Silva el desarrollo del proyecto del curso de pregrado en la administración pública. Como preparativos para la instalación de la Escuela, en 1949, el director de educación de la FGV cumple misión en los EE.UU., visitando y analizando *in loco* 22 instituciones de enseñanza que abrigaban cursos de administración pública.

Podemos ver aquí la disputa de dos modelos para la conformación de la enseñanza de administración pública en Brasil. Por un lado la escuela europea con

²⁷³La Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP) , añadido en 2002 , la administración de empresas y , en consecuencia , la E de sus iniciales, ahora denominase Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas (EBAPE). Debido a la función de la escuela original - EBAP - en la formación y desarrollo de los funcionarios públicos del gobierno brasileño, en todas las instancias y niveles de gobierno, vamos a mantener en todo el texto las siglas originales (EBAP) .

orientaciones del "iluminismo", de carácter general, basándose en los principios de la burocracia, con contenidos más del Derecho y la Economía que el de las ciencias administrativas. Por otro lado la escuela estadounidense, que surgió con el fin de luchar contra la corrupción y los escándalos, preocupada con los problemas de las ciudades, frente a las reformas, sobre la base de los principios constitucionales, desarrollando así, la perspectiva de las ciencias administrativas.²⁷⁴

Así, en 1952, con la adopción de vertiente estadounidense, la Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP), es creada bajo los auspicios de la ONU. Es comprensible que esta influencia por el hecho de los países latinoamericanos, entre ellos Brasil, ser dependientes económica y culturalmente de los países más desarrollados y por la constatación de la dominación de la lógica norteamericana, que ganó impulso después de la 2ª Guerra Mundial.

La EBAP es responsable por la ejecución del primer curso de licenciatura en Administración Pública de América Latina y del Brasil. Nace con la misión muy ambiciosa de actuar tanto en la formación de una élite cualificada, que pudiera dar asistencia en la formulación de políticas públicas y en la capacitación de los funcionarios públicos civiles que podrían encontrar un ambiente académico propicio para el desarrollo de nuevas habilidades requeridas para la modernización del Estado. Desde el inicio la Escuela trató de adoptar estrategias para consolidarse en el entorno educativo nacional e internacional. Ejemplos de estas estrategias son el proceso de reclutamiento de estudiantes que abarcaba todo el territorio nacional y países de América Latina, el establecimiento de alianzas con universidades extranjeras, en particular las americanas,²⁷⁵ y el ámbito de su currículo destacando contenidos de las ciencias sociales, matemáticas, economía y derecho, en los años iniciales de graduación, y haciendo hincapié en los aspectos de las Escuelas Clásicas de Administración, en los últimos años.²⁷⁶

En los cinco primeros años, la Escuela se transformó en una verdadera escuela latinoamericana, pues en sus cursos participaban numerosos reclutados en

274 PECCI, A. & CAVALCANTI, B.S. (2007). Administração pública e seu ensino: em busca de legitimação. In: *Revista do Serviço Público. Edição Especial de 1937 a 2007*. Brasília: ENAP, p. 139-140.

275 BOMERY, H. & MOTTA, M. (org.). (2002). *A Escola que faz escola: Ebape 50 anos*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 15.

276 PECCI, A. & CAVALCANTI, B.S. (2007). op. cit., p. 139.

los demás países de la región. También actuó, en estos primeros años, en cursos especiales o intensivos, entrenando cerca de unos 3000 funcionarios públicos, pudiendo así ser considerada también uno de los precursores de lo que hoy se denomina de forma muy genérica como Escuela de Gobierno. Con la expansión de escuelas de administración pública y la creación, en 1964, la Escuela Interamericana de Administración Pública (IEAP) también vinculada a la FGV, la EBAP se dedicó casi exclusivamente a clientes brasileños. Pasa también a dedicarse principalmente al desarrollo de los jefes medios y superiores.²⁷⁷ La EBAP, desde el principio, se dedicó a la capacitación de altos ejecutivos del sector público, por creer que el modelo de desarrollo perseguido por Brasil sólo avanzaría si tuviera líderes cualificados.²⁷⁸

En 1967 se lanzó la Revista Brasileña de Administración Pública que pertenece hasta los días de hoy, como periódico de referencia para asuntos de administración pública.

A mediados de 1960 la EBAP constituye su programa de Maestría, mediante una autorización especial del Ministerio de Educación y Cultura, siendo también la primera en América Latina. El programa pretendía, en el período 1967 a 1971 conferir el grado de Maestro a 100 profesores de la Administración Pública y de Empresas. El primer grupo de estos profesores inició sus clases de marzo de 1967, reuniendo 20 alumnos, provenientes de 12 diferentes Escuelas y de 10 Estados brasileños. La EBAP demostró desde el principio, su vocación para ampliar la enseñanza de la Administración por el país y, así, fortalecer la cultura bahiana.²⁷⁹

Motta²⁸⁰ informa que la Escuela, en un principio, estaba luchando ante dos conflictos de actuación: dedicarse a la formación y capacitación de funcionarios o aún de formación de nivel superior. Parece que las dos ideologías tuvieron éxito, ya que no existen conflictos para combinar estas dos áreas de actuación.

277 WAHRLICH, B. M. D. S. (2012). Formação em administração pública e de empresas: programas específicos ou integrados numa sociedade em desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, 1(2), 239-a., p. 242.

278 VIEIRA DE CARVALHO, M.S.M. (1981). Treinamento de administradores públicos na América Latina, com especial referência ao caso brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, *Revista de Administração Pública*, 15 (Ed. extra), p. 145.

279 *Id. ibid.*, p. 242.

280 MOTTA, P. R. (2005). A pós-graduação na Ebape. *Revista de Administração Pública*, 36(3), 531-a., p. 531.

Hay que considerar que en la década de 1960 el diploma de licenciatura en Administración era muy valorada, lo que probablemente influyó en la regulación de la profesión a través de la Ley n ° 4.769 / 1965. En la época, a diferencia de lo que ocurre hoy en día, era más ventajoso obtener dos títulos de graduado que de un adicional de posgrado. Fue debido a este escenario que la EBAP introdujo un curso de pregrado en régimen especial, concediendo a los portadores de diploma superior de cualquier área, la posibilidad de cursar y obtener una licenciatura en Administración, en un período de dos años. Esta iniciativa tuvo corta duración y, debido a las demandas del mercado, sobre todo de los profesores de cursos superiores, se empieza a pensar en la maestría. Cabe señalar, sin embargo, que la EBAP ya ministraba el curso de maestría mismo antes de esta demanda, a través del Programa Nacional de Perfeccionamiento de Profesores de Administración (PRONAPA), la Escuela recibía profesores de diversas escuelas de administración que estaban dispersas por Brasil.²⁸¹

En 1971, ya durante el período militar, la EBAP celebra un importante Acuerdo de Asistencia Técnica para la Reforma Administrativa (CATRA), con la Secretaría General de Planificación. En este pacto uno de los proyectos tenían como objetivo básico la realización de seminarios para dirigentes de los organismos de administración pública objeto de la acción reformista, con el fin de que tomen conciencia de su papel y responsabilidad hacia la consecución de las metas de la reforma²⁸². Como vemos aquí, incluso una institución destinada a tener cierta autonomía académica y escapar del subyugo gubernamental no quedó inmune a la formulación instrumental de sus programas. Sin embargo, esto puede ser considerado como una estrategia de desarrollo institucional o incluso de la preservación de la institución contra el régimen dictatorial en vigor en la época.

Otra iniciativa de gran éxito de la Escuela fue el Curso Intensivo de Postgrado en Administración Pública (CIPAD). Fundado en 1978, fue el embrión de los actuales MBAs, o mejor, MPA – *Master Public Administration*. Resultó ser un programa educativo con una larga tradición en el ámbito de la Escuela, siendo ofrecido hasta los días actuales. De acuerdo con los objetivos planteados, el CIPAD es un curso

281 Id. *ibid.*, p. 531-532.

282 VIEIRA DE CARVALHO, M.S.M. (1981). *Op.cit.*, p. 145.

en nivel de especialización, cuyo principal objetivo es proporcionar una visión estratégica de la acción gubernamental, favoreciendo la capacidad de reflexión crítica, con el fin de preparar a los agentes de cambios dentro del ámbito de las organizaciones del Sector Público.

En 1979, Frank Sherwood reconocía en el CIPAD características de desarrollo institucional. Al destacar la metodología del mismo - el semestre intensivo o períodos concentrados - que permite atender a una clientela de funcionarios del gobierno y sin la necesidad de que ellos se alejen de sus actividades regulares, afirmó: "(...) pueda llegar a ser institucionalmente presente en diversas partes del país y permitir a su cuerpo docente un contacto profesional continuo con el liderazgo administrativo del país"²⁸³.

Hoy la EBAPE es considerada una de las mejores escuelas de Administración en Brasil, habiendo incluso ganado la acreditación internacional. Ha cumplido su misión de formar los cuadros superiores, intermediarios y servidores públicos en general, en los diferentes niveles (federal, estatal y municipal) y poderes (ejecutivo legislativo y judicial).

Según Vieira de Carvalho²⁸⁴, los cursos desarrollados por la EBAP buscaban no sólo proporcionar las herramientas teóricas, sino que también proporcionar la auto-reflexión sobre el comportamiento directivo, abordando tanto la dimensión cognitiva (conocimiento) como la dimensión del comportamiento (actitudes, percepciones, valores, etc.). Se cree que este intento de formar gestores y niveles intermedios para la administración pública brasileña haya sido logrado y con cierto éxito, teniendo en cuenta las declaraciones de los alumnos y ex alumnos que ejercieron o siguen ejercer funciones públicas en los distintos departamentos y regiones geográficas del Brasil, los cuales fueron compilados para los libros que marcaron el 50º aniversario de la creación de la EBAP y 30 años del CIPAD.²⁸⁵

283SHERWOOD, F.P. (1979). O semestre intensivo: seu desenvolvimento e significância na educação para o serviço público. Rio de Janeiro: FGV, *Revista de Administração Pública*, v. 13, n. 2, p.133.

284VIEIRA DE CARVALHO, M.S.M. (1981). Op.cit., p. 147.

285BOMERY, H. & MOTTA, M. (org.).(2002). *A Escola que faz escola: Ebape 50 anos*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

BOMERY, H. & O'DONNELL, J.(2007). *Cipad 30 anos*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

También se destacar el papel desempeñado por la EBAP en el apoyo a la constitución de otras escuelas de administración pública, bien como la de denominar escuelas de gobierno.

La expansión de la enseñanza de administración pública como condición del proyecto de desarrollo

El proyecto de desarrollo perseguido por los gobiernos civiles y también por los gobiernos militares, necesitaba gerentes y profesionales que implementasen lo planificado. En este sentido, es de mencionar la creación del Centro de Perfeccionamiento - CENDAP, cuyo objetivo era profesionalizar a los funcionarios públicos, a través de reglas de reclutamiento, selección, administración y asistencia superior de la administración civil, y el desarrollo del personal para el desempeño de cargos en comisión y funciones gratificadas. Sobre la importancia del CENDAP en el escenario de la profesionalización de los servidores públicos, describe Jatobá²⁸⁶:

(...)pero el paso más importante hacia el cambio que buscamos emprender en la mentalidad de los funcionarios públicos es, en nuestra opinión, el establecimiento de condiciones destinadas a desarrollar las cualidades funcionales de los altos funcionarios. La reforma administrativa prevé la creación de un alto órgano consultivo Servicio Público. Y un Centro de Perfeccionamiento ya fue creado con el propósito de preparar un "STAF" especializado. ¿Hasta dónde puede ese Centro de Perfeccionamiento desempeñar su papel? Al principio es necesario determinar los niveles en los cuales el equipo I cualificado, deberá actuar.

Cabe señalar que la segunda fase del período militar, el CENDAP será extinto (en 1975), volviendo a la DASP las asignaciones que le eran relevantes. La opción encontrada por el Gobierno Federal fue la de no ejecutar por sí, la tarea de

286JATOBÁ, W. V. (1971). A Influência do Comportamento na Administração. *Revista do Serviço Público*. Brasília, Brasil: CENDAP, v. 106, p.211.

perfeccionamiento profesional de los funcionarios públicos, prefiriendo externalizar referida asignación²⁸⁷.

Sin embargo, mucho antes de la extinción del CENDAP, este componente ya dejaba los resultados reales a desear. Creemos que los pocos resultados verificados puedan explicar las numerosas reestructuraciones por la que pasaron las organizaciones responsables de los programas de capacitación y formación de funcionarios públicos civiles.

En 1980 se crea la Fundación Centro de Formación del servidor Público - FUNCEP, con el objetivo de valorar al servidor, estimular las asociaciones para objetivos socio-culturales y recreativos, promover estudios e investigaciones para el desarrollo de las políticas de personal civil. Se revivió, así, la idea de un organismo central de formación y cualificación de los funcionarios públicos, pero el sistema sufre más un duro golpe²⁸⁸ con la desvinculación del entrenamiento formal de la progresión funcional del servidor, establecido por el Decreto n. 84.669 de 29 de abril de 1980, demostrando claramente la falta de compromiso del Gobierno Federal con el servidor público profesional.

Justo después de comenzar sus actividades, específicamente de 1980 a 1982, FUNCEP, se limitó a la capacitación de técnicos, a partir de contenidos que mezclaban los valores burocráticos tradicionales a los humanísticos y comportamentales. Rouanet identificó que hasta 1982 la FUNCEP, había ejecutado un curso de informática, un curso de área de gestión, un seminario de desarrollo de recursos humanos y un ciclo sobre derecho administrativo.

La entonces Secretaria de la Modernización Administrativa (SEMOR) hacía importantes inversiones en la formación de mandos medios y bajos, para aprovechar la reforma administrativa, siempre guiado por el concepto de desarrollo institucional. Una vez más queda claro la importación de modelos extranjeros para "dar forma" al funcionario público civil.

287 CAMPOS, C. M. (2004). *Transição do modelo organizacional tradicional ao pós-industrial na Administração Pública do Estado de Santa Catarina*. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção). Florianópolis, Brasil: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 176 p.

288 FLORES, J.A. (1982). *O DASP e a política de aperfeiçoamento de recursos humanos*. Dissertação (Mestrado em Administração). Florianópolis, Brasil: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

De Souza²⁸⁹ informa el número de cambios de estructura por la que pasó la FUNCEP desde su creación hasta el año 1988, todos los cuales nos hacen darnos cuenta de que el principal objetivo era resolver las cuestiones salariales del cuerpo de directivos y técnicos de la Fundación o acomodar a los nuevos grupos que llegaban al poder, y no a un modelo de gestión que atendiera a la necesaria flexibilidad organizativa solicitada por una Escuela de Gobierno.

Se llega así al período de democratización componente de capacitación y desarrollo de los funcionarios públicos civiles sin una definición clara de los objetivos. En 1987, va nuevamente modificándose para soportar a la instalación de la Escuela Nacional de Administración Pública y del Centro de Desarrollo de la Administración Pública. Se divide así, la formación y capacitación para la Administración Pública. Mientras la EBAP sería responsable de la selección, formación, desarrollo y profesionalización de cuadros superiores, la Cedam sería responsable de entrenar a los demás niveles jerárquicos.²⁹⁰

La creación de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), su implantación y evolución

La idea de crear una Escuela Superior de Administración Pública inspirada en las experiencias de la *École Nationale d'Administration*, responsable por la reorganización del Estado francés después de la guerra, data de 1982 cuando el embajador Sergio Paulo Rouanet fue el encargado de realizar un estudio a tal efecto, a petición del DASP.

Para llevar a cabo la tarea, Rouanet, va a estudiar, en primer lugar, los programas e instituciones de diferentes naturalezas en Brasil, realizaban la formación y perfeccionamiento en administración pública. Vea en la tabla 6 las instituciones que se estudiaron. La segunda parte del estudio se dedicará a explicar

289 DE SOUZA, E.C.L. (1996). *Escolas de Governo do Cone Sul: estudo institucional do INAP (Argentina) e da ENAP (Brasil)*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Doutorado conjunto FLACSO/UNB em Estudos Comparados sobre a América Latina e o Caribe. p.169-174.

290Id.ib., p. 175-176.

el modelo francés y el modelo alemán, informando con detalles las características del sistema de gestión de recursos humanos (ingreso, formación y progresión)²⁹¹.

Tabla 6 - Instituciones nacionales que fueron estudiadas por Rouanet en 1982

Naturaleza	Institución / Organización / Escuela	Año de creación
Escuelas que preparan candidatos para las carreras federales de administración directa e indirecta	Instituto Rio Branco (IRB)	1945
	Escuela Superior de Administración Hacendaria (ESAF)	1973
	Academia Nacional de Policía (ANP)	1960
	Escuela Superior de Administración Postal (ESAP)	1977
Centros de formación y entrenamiento no vinculados a carreras específicas	Fundación Centro de Formación del Servidor Público (FUNCEP)	1981
	Centro de Entrenamiento para el Desarrollo Económico (CENDEC)	1966
Empresas públicas con sistemas propios de perfeccionamiento de sus organismos superiores	Petrobras - usaba sistema de formación interna ²⁹²	-
	Eletrobrás - usaba sistema de formación en asociación con las Universidades. Contaba también con programas ejecutados por la subsidiarias: Eletrosul, Eletronorte, Light, etc.	-
Centros estatales de formación y entrenamiento	Centro de Desarrollo de Administración, vinculada a la Secretaría de Estado de Planificación y Gestión de Minas Gerais - Fundación João Pinheiro.	1969
	Fundación Escuela de Servicio Público (FESP), vinculada a la Secretaría de Administración del Estado de Rio de Janeiro.	1976
	Fundación de Desarrollo Administrativo	1974

291 ROUANET, S.P. (2005), op.cit.

292 Cabe mencionar que Petrobras siempre ha invertido en la formación y desarrollo de sus empleados. En 1955 creó el Centro de Mejoramiento de la Investigación Petróle (Cenap) y en 1984 el Centro de Investigación y Desarrollo (Cenpes). En 2000 constituyó su universidad corporativa, que en 2005 pasó a llamarse Universidad Petrobras. La Universidad Petrobras ocupa hoy un edificio de 8 plantas en la ciudad nueva de Rio de Janeiro, con 107 clases, 9 laboratorios especializados, 25 laboratorios de computación. En 2013 registró 85.000 acciones en sus programas de formación y capacitación.

	(FUNDAP), vinculada a la Casa Civil del Estado de São Paulo	
Instituciones académicas con cursos de pregrado y posgrado en administración pública y políticas públicas	Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP), de la Fundación Getulio Vargas (FGV)	1952
	Escuela de Administración de Empresas (EAESP) de la Fundación Getulio Vargas (FGV) ²⁹³	1966
	Instituto Universitario de Investigación de Rio de Janeiro (IUPERJ), vinculado a Cândido Mendes	1963

FUENTE: Elaboración de la autora, con base en Rouanet, P.S. (2005).

Con respecto al sistema vigente en la época, Rouanet, llega a la conclusión que el mismo perfeccionaba a los funcionarios ya contratado y ofrecía formación desvinculada del ingreso a la administración pública, sin presentar ninguna similitud con la ENA francesa. Así, indica que habría espacio para la creación de una Escuela Superior de Administración Pública e, incluso formula directrices. La escuela sería establecida como fundación y tendría como tarea principal la formación de los funcionarios polivalentes para los cuadros superiores del Estado. También indica que habría espacio para una "fructífera cooperación con la universidad y otros centros educativos y de entrenamiento".²⁹⁴

En nuestra opinión, Rouanet optó por una solución conciliadora con el sistema existente, pues orienta a la actuación de la Fundación Escuela Superior para los altos puestos, indicando que la FUNCEP continuaría con "el profesionalismo, en todos los niveles jerárquicos de los servidores ya en actividad".²⁹⁵ Bajo el amparo del DASP estarían, entonces, las dos fundaciones encargadas de la formación y perfeccionamiento. Esta postura cautelosa del relator es lo que se puede desprender de sus palabras: "Una política 'expansionista' de la escuela que desplazase o sustituyese programas existentes crearía fricción y resistencia perfectamente evitables".²⁹⁶

293 La Eaespp tuvo curso de grado en administración pública desde 1966.

294 ROUANET, S.P. (2005), op.cit., p. 33.

295Id.ib., p. 70.

296Id.ib., p. 69.

El informe aquí referido defendía que los programas enfatizaran la visión crítica de los futuros administradores para entender el universo social de su actuación, evitando así el riesgo de pender para el conformismo, el parroquialismo y la rutina. Propone que no haya un cuerpo docente permanente, sino más bien, que sean reclutados profesores junto a varios segmentos (académicos, altos funcionarios federales, técnicos de administración, responsables por políticas públicas, ministros de áreas específicas), es decir, profesionales que actúan en el medio académico, profesional, intelectuales y de diferentes sectores del Estado, inclusive del Legislativo y Judicial. Como vemos, la intención de Rouanet era que la Escuela ya se constituyera en red, con el fin de exponer el formato a diferentes interpretaciones, para evitar el apego a dogmas y alimentar la "inquietud creativa".²⁹⁷ El final del informe es dedicado a la propuesta de una carrera de agente para el servicio público federal.

Años más tarde este informe serviría de inspiración para crear la ENAP y la Carrera de Especialista en Política Públicas y Gestión Gubernamental (EPPGG).

De hecho, ENAP sería creada por el Decreto nº 93.277, del 19 de septiembre de 1986, convirtiéndose así en un intento más por profesionalizar el servicio público. Desde su creación, todavía bajo el amparo de la FUNCEP, buscó la formación de recursos humanos de alto nivel para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y para el ejercicio de cargos directivos y asesoramiento de la Administración Pública Federal.

En 1990, cuando Collor asume el Gobierno, la ENAP suspende la formación de los cuadros de alto nivel debido a la prohibición de los concursos públicos. Degustará el gusto más bajo del movimiento de sube y baja que, en algunas ocasiones, experimentan las EG.

Ya en el periodo de FHC, ENAP disfrutará el punto más alto, pues tendrá un lugar destacado a partir del año 1995 cuando el Ministerio de Administración Federal

297Id.ib., p. 77.

y Reforma del Estado (MARE), eligió como prioridad la contratación y capacitación de los servidores para actividades de Núcleo Estratégico del Estado.

Según Pacheco²⁹⁸ en el período de 1995 a 2002, la ENAP entrenó 132 mil servidores. Revela la autora²⁹⁹ que algunas pautas fueron modificadas en el papel de la formación en este periodo. El primer cambio se refiere a la finalidad de la capacitación. En el período anterior a 1995, la capacitación era considerada primordialmente para la promoción profesional. Después del 95 la capacitación no más se vinculó a la carrera, siendo inculcada la idea de que la participación en eventos de formación y capacitación era interesante tanto para adquisición de nuevas competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) y para la organización, que contaría con profesionales más cualificados para el desempeño de la vida pública. El segundo cambio fue la adopción de programas de actualización de corta duración, más centrada para el trabajo, para la solución de problemas. Según la autora, anteriormente eran privilegiadas las especializaciones y maestrías, que tenían una visión "más académica".

La política de capacitación formulada en 1998 por el Ministerio de Administración y Reforma del Estado (MARE)³⁰⁰ tenía como principales directrices:

- posibilitar el acceso de los servidores a programas de capacitación, por lo menos una acción/servidor/año;
- privilegiar a las acciones internas de capacitación, con cursos de corta duración, pues el objetivo no era completar la formación de los profesionales, y sí mantenerlos permanentemente actualizados;
- mayor vigilancia y control sobre los gastos con capacitación, proponiendo el establecimiento de un valor *per cápita* a ser utilizado en

298 PACHECO, R.S. (2002). Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações no período 1995-2002. Revista do Serviço Público, 53(4), p. 94.

299 Regina S. Pacheco fue directora de la ENAP.

300 BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (1997). A Nova política de recursos humanos. Cadernos do MARE n. 11, p. 20-22.

los eventos de formación y capacitación e, incluso la difusión de los precios cobrados por las instituciones especializadas en el desarrollo de recursos humanos;

- transformación de la licencia-premio³⁰¹ en licencia-capacitación.

Las prioridades, público-objetivo y contenidos de las capacitaciones, para el bienio 1999-2000, se definieron por el Decreto 3.454, del MARE, el 15 de diciembre de 1998. Este instrumento definía como prioridades de los eventos de capacitación abordar los siguientes temas:

- las transformaciones del sector público y privado;
- los nuevos desafíos y los cambios en las relaciones de trabajo;
- los procesos de cambios y desempeño individual;
- el alcance de resultados;
- la formulación y gestión de las políticas sociales;
- equidad entre hombres y mujeres en la función pública.

La tabla 7 sintetiza el público prioritario y los correspondientes contenidos que deberían ser enfatizados para cada público.

Tabla 7 - Público-objetivo y contenidos a ser enfatizados en los eventos de capacitación de la Administración Pública Federal para el período 1999-2000

Público-objetivo prioritario	Contenidos a enfatizar en los eventos de capacitación
Servidores que atienden al público	- Excelencia en el atendimento al ciudadano - Mejoría de los procesos de trabajo
Apoyo administrativo	- Ampliación de las atribuciones - Adaptación a los procesos de informatización
Gerencias de las instituciones públicas	- Mejoría continua de los procesos de trabajo

³⁰¹Hasta 1990, cuando se estableció el Régimen Jurídico Único (RJU), el servidor tenía derecho a salir de licencia-premio, es decir, disfrutaba una licencia retribuida de 6 meses a cada 10 años de ejercicio ininterrumpido. Después de la RJU pasó a tres meses de cada 5 años. Con la Ley N° 9.527/97, se extinguió la licencia-premio, convirtiéndola en el año sabático (para la formación), es decir, cada 5 años de ejercicio efectivo el funcionario tiene derecho a alejarse durante 3 meses, para participar en los eventos de capacitación de interés para el servidor y la institución. Esta licencia de la formación debe ser parte del plan anual de capacitación de las organizaciones de la administración pública federal.

	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumentos gerenciales - Legislación básica - Sistemas integrados de la administración pública federal - gestión de cualidad - Principios de la administración pública gerencial - Control de los resultados
Gerencias del área de políticas sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación, gestión y evaluación de políticas públicas. - Mecanismos de apoyo de las políticas sociales.
Responsables por capacitación	<ul style="list-style-type: none"> - Vínculos entre capacitación, desarrollo de recursos humanos, evaluación de desempeño y proyectos estratégicos de la institución.
Servidores de organismos extintos o reorganizados	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptación a las nuevas condiciones de trabajo y a los mecanismos de desempeño de la organización a la cual hayan sido destinados
Servidores que no poseen secundaria	<ul style="list-style-type: none"> - Elevación del nivel de escolaridad.

FUENTE: Elaboración de la autora, con base en el Decreto nº 3.454/98 del MARE.

No hay dudas de que política de capacitación en los dos gobiernos de FHC, deberían guiarse por la lógica de la administración pública gerencial, pues así estaba expreso en el Programa de Gobierno; sin embargo, en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, eran esperadas alteraciones en las directrices, para tener una política más coadunada a la gestión pública social, pero no fue eso lo que aconteció.

El gobierno de Lula define tres prioridades en el PPA 2004/2007: 1) la inclusión social y la reducción de las desigualdades sociales; 2), el crecimiento con la generación de trabajo, empleo y renta, ambientalmente sostenible y reducción de la desigualdad; 3) la promoción y expansión de la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia. Para tener en cuenta estas prioridades, supone que el trabajo en la administración pública sea excelente y, por esto, necesita de recursos humanos capacitados. Propone revisar la política tradicional de gestión de personal y se basa en tres pilares: 1) gestión por habilidades; 2) la democratización de las relaciones laborales para generar un entorno apropiado para la innovación; 3) cualificación

intensiva de equipos de trabajo, incluyendo el uso de la tecnología de la información.³⁰²

La comparación de los instrumentos legales utilizados en el gobierno de FHC y Lula, nos permite reflexionar sobre los pocos cambios en la política de capacitación. El Decreto 2.794, de 1º de octubre de 1998, estableció la Políticas Nacional de Capacitación de los Servidores para la Administración Pública Federal Directa, la autarquía y fundaciones, y prevaleció durante el gobierno de Cardoso. Más tarde, en 2006, el Decreto 5.707 lo reemplazará. La tabla 8 resume los puntos principales de estas legislaciones.

Tabla 8 - Comparación entre las Políticas de Capacitación para los servidores de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional, en el período FHC y Lula.

Categorías	Decreto 2.794/1998	Decreto 5.707/2006
Objetivos	<p>I - mejoría de la eficiencia del servicio público y de la calidad de los servicios prestados al ciudadano;</p> <p>II – valorización del servidor público, por medio de su capacitación permanente;</p> <p>III – adecuación del cuadro de servidores a los nuevos perfiles profesionales requeridos en el sector público;</p> <p>IV – divulgación y control de resultados de las acciones de capacitación;</p> <p>V – racionalización y efectividad de los gastos con capacitación.</p>	<p>I - mejora de la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos;</p> <p>II - desarrollo permanente del servidor público;</p> <p>III - adecuación de las cualificaciones necesarias de los servidores a los objetivos de las instituciones, con referencia al plan plurianual;</p> <p>IV – divulgación y gestión de las acciones de capacitación; y</p> <p>V – racionalización y efectividad de los gastos con capacitación.</p>
Directrices	<ul style="list-style-type: none"> - servidor es agente de su propia capacitación, desde que el contenido sea de interés de la organización; - ofrecer por lo menos 1 acción de capacitación/año/servidor; - priorizar acciones internas y de corta duración; 	<ul style="list-style-type: none"> - alienta y apoya al servidor en la adquisición de habilidades de organización, a través de habilidades individuales; - admite tanto capacitación interna cuanto externa, pero incentiva las ejecutadas internamente;

302 DO AMARAL, H.K. (2006). Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília: 57(4):549-563, p. 554.

	<ul style="list-style-type: none"> - capacitación como condición de promoción en la carrera (no llegó a ser implementado); - evaluación de desempeño y capacitación son complementares; - evaluación de los resultados de la capacitación; - control de los gastos con capacitación; 	<ul style="list-style-type: none"> - educación continuada a lo largo de la vida funcional, pero no vincula a la promoción en la carrera; - evaluación de desempeño y capacitación son complementares; - evaluación de los resultados de capacitación; - en los eventos externos prioriza aquellos desarrollados por las escuelas de gobierno.
Gestión de la Política	- Comisión Interministerial de Capacitación, compuesta por representantes de los Ministerios de Administración y Reforma del Estado, Finanzas, Planificación y Presupuesto, Educación y Deporte, y de Trabajo, además de representantes de las unidades de RH y de las escuelas del gobierno federal.	- Comité de Dirección de la Política, compuesto exclusivamente por representantes de las unidades administrativas del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, a saber: la Secretaría de Recursos Humanos, Secretaría de Gestión y ENAP.

FUENTE: Elaboración de la autora, con base en los Decretos n.º 2.794/1998 y 5/707/2006.

La política de desarrollo de personal expresa en el gobierno Lula se sumará a una mayor eficacia de los servicios públicos como uno de sus objetivos, teniendo en cuenta el alcance de los objetivos organizacionales, pero no se refiere a la eficacia de la acción pública que sería un concepto más amplio, refiriéndose a las expectativas y necesidades de los ciudadanos. También sustituirá la palabra capacitación por desarrollo, adaptándose con algunas corrientes teóricas defensoras de que el papel del gestor es animar a las personas a desarrollarse, pues el concepto de desarrollo sería la adquisición sistemática de conocimiento capaces de provocar, a corto o largo plazo, un cambio de ser y de pensar del individuo, a través de la internalización de los nuevos conceptos, valores o normas y del aprendizaje de nuevas habilidades. Se destacan, sin embargo, que esta política centrará la atención en la adquisición de la competencia y, en lugar de controlar los resultados, se propone a gestionar las acciones de capacitación.

En cuanto a las directrices, la política del gobierno Lula no deja claro que el servidor es un agente de su propia capacitación, pero coloca que la política debe fomentar y apoyar al servidor en la adquisición de habilidades organizacionales, a través de sus habilidades individuales, consagrando el principio de que el contenido de los programas debe estar vinculado a las necesidades de la organización. El cambio más notable será la admisión de formación interna y externa (a diferencia de la política anterior que sólo admitía la interna), pero hará una reserva de mercado a las escuelas de gobierno, con el fin de crear un sistema de (red) de escuelas de gobierno en el área federal, el cual será coordinado por la ENAP.

También optará por un modelo de gestión muy centralizado y aislado al proponer un Comité compuesto exclusivamente por representantes del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.

Como vemos, no hubo ruptura con los principios de la administración pública gerencial en el gobierno de Lula, al menos en lo que respecta a la política de desarrollo de personas, que es el objeto de esta tesis. Encontraremos las mismas jergas utilizadas anteriormente como: la evaluación del desempeño, resultados y la economía en los gastos con capacitación.

Con respecto a las habilidades, convenio firmado por la ENAP con la Escuela Canadiense de Servicio Público (*Canadá School of Public Service*) resultó en un cuadro donde son exploradas cuatro clases de habilidades: fundamentales o genéricas, organizacionales, gerenciales, personales e interpersonales.

Tabla 9 - Competencias a ser desarrollada por la ENAP

Clases	Habilidades
Fundamentales / genéricas	Comprometimiento con el servicio público Trabajo en equipo Flexibilidad Sensibilidad social Negociación Comunicación
Organizacionales	Conocimiento de la administración pública Capacidad de aprender Comunicación Negociación Planificación educacional Metodología de la enseñanza

	Gestión de escuela de gobierno Conocimiento de herramientas de TI y sistemas gubernamentales
Gerenciales	Liderazgo inspirador Censo de dirección Comprometimiento Gestión integrada y estratégica de recursos (capacidad de planificación) Visión / mente abierta Capacidad de análisis y síntesis Implementación equilibrada de las políticas públicas Gestión de personas
Personal e interpersonal	Expansión continuada de fronteras personales Capacidad de articulación Resolución de problemas Iniciativa Cooperación

Fuente: DO AMARAL, H.K. (2006). Desarrollo de habilidades de servidores en la administración pública federal. *Revista do Serviço Público, Brasília*: 57(4):549-563, p. 558

La ENAP se alinea así, a la corriente teórica de habilidades formulada por autores europeos. El análisis de competencias se puede dar a partir de su injerencia en nivel de la personal (habilidades individuales), de las organizaciones (*core competences*) y de los países (sistemas educacionales y de formación de los trabajadores).³⁰³ La noción de habilidades ha evolucionado desde la década de 1970. El enfoque estadounidense, muy guiado por el "taylorismo" y el "fordismo", consideraba la aptitud como un talento natural de la persona, que podría ser mejorado; la habilidad como un talento particular que se demuestra en la práctica; y el conocimiento, como aquello que el profesional debe saber para un buen desempeño de su tarea.³⁰⁴ La corriente europea, representada especialmente por Zarifian, Le Boterf, Jacques, Stamp & Stamp, comprende la competencia como un conjunto de aprendizajes sociales y comunicativos generados, por un lado, por el aprendizaje y la formación, y por otro, por los sistemas de evaluaciones. Para Le Boterf competencia es el saber actuar responsablemente y que es reconocido por

303 FLEURY, M.T.L. & FLEURY, A.(2001). Construyendo o conceito de competência. *RAC, Edição Especial*: 183-196, p. 183.

304Id.ibid., p. 184-185.

los demás. Conduce en movilizar, integrar y transferir conocimientos, recursos y habilidades en un contexto profesional determinado.³⁰⁵

Es importante tener presente que el modelo de gestión por competencias es cuestionado hasta incluso en el medio empresarial. Según Deluiz³⁰⁶ el modelo de competencias empieza a ser discutido en el medio empresarial a partir de la crisis estructural del capitalismo, expreso por la decadencia del modelo taylorismo/fordismo. Para hacer frente a esta crisis comienzan a tomar fuerza nuevas formas de gestión de las organizaciones y el saber de los trabajadores, con el objetivo de recomponer la hegemonía capitalista y de las relaciones capital-trabajo. La autora revela la lógica contradictoria del enfoque de competencias:

[...] competencias impregnas de forma contradictoria, pero complementar, el mundo del trabajo: en el núcleo del trabajo formalizado, el reconocimiento por el capital del saber, del *saber-hacer* y del *saber-ser* de los trabajadores, implica una búsqueda constante de ampliación y actualización de su *portfolio* de competencias y una renuncia permanente a sus intereses de clase en favor de los intereses empresariales. La amenaza de desempleo en un mercado laboral no regulado e inestable da a la empresa la capacidad de negociación (y/o imposición), acerca de las formas y condiciones de trabajo en los márgenes de la intermediación laboral, favoreciendo la coartación de los trabajadores y la ruptura de su resistencia.

Es bueno recordar que el enfoque de competencias encuentra resistencias y críticas severas en el modelo de gestión social, donde el trabajador es considerado como un sujeto de su aprendizaje, en un proceso de la razón comunicativa.

Como podemos ver nuevamente, tanto en el período FHC cuando el de Lula, la institución responsable por la formación y cualificación del servicio público civil cayó en las viejas trampas, es decir, buscó inspiración en experiencias internacionales para construir la política y no consiguió resolver los antiguos dilemas reflejados en cuestiones como:

- mantener la autonomía o promover una alineación estratégica con el gobierno;
- preparar los cuadros para la continuidad de las políticas públicas o formar cuadros para los cambios;

305Id.ibid, p. 187.

306 DELUIZ, N. (2001). O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. *Boletim Técnico do SENAC*, 27(3), 13-25.

- proyectar programas para las carreras públicas o para gerentes y líderes;
- usar un enfoque académico o profesional;
- actuar exclusivamente en formación y capacitación o combinar con investigación aplicada y difusión de conocimiento.

¿Será que no es posible adoptar un modelo de gestión donde estos temas se integren? Debemos expresar que somos de la opinión de que es posible mantener un modelo de gestión de la Escuela de Gobierno que permita la integración de forma orgánica estos temas, para no más constituir problemas insuperables. Este modelo deberá tener en cuenta la gestión social, donde hay la sustitución tecno-burocrática por un modelo más "de participación, diálogo, en el cual el proceso de decisión es ejercido por medio de diferentes actores sociales"³⁰⁷.

Las nuevas exigencias de la Administración Pública y el papel de las escuelas de gobierno

Si, por un lado, observamos que las reformas administrativas emprendidas tuvieron alcances tímidos en relación a lo que se proponía, por otro, tuvieron un resultado subyacente: el desarrollo de la enseñanza de la Administración Pública y más específicamente la proliferación de programas de capacitación y educación continuada para los funcionarios públicos civiles. Puede ser que el contenido de la educación para la Administración Pública ni siempre fue adecuada a las funciones deseadas para el Estado, y que aún mantenemos dudas con relación al mejor modelo de gestión, pero sin duda evolucionamos en este área y desarrollamos una red de instituciones dedicadas a la enseñanza, la investigación, consultoría y asesoramiento técnico para el sector público.

307 TENÓRIO, F.G. (1998). Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, 32(5):7-23, p. 16.

Después de todo: ¿quién forma el administrador público? Cavalcanti³⁰⁸ clasificó las instituciones brasileñas dedicadas a la formación y capacitación en la administración pública en cinco categorías: 1º) las instituciones universitarias, sean independientes o pertenecientes a la esfera federal o estatal; 2º) las escuelas vinculadas a los Ministerios o Secretarías de Estado, citando como ejemplo el Centro de Entrenamiento para el Desarrollo Económico, Escuela de Administración Postal, Escuela de Administración Presupuestaria, Fundación Escuela Nacional de Salud Pública y Escuelas de Policía ; 3º) los organismos de entrenamiento de servicios públicos, vinculados a la administración directa del Estado, tales como la antigua Fundación Escuela de Servicio Público (FESP/RJ), la Fundación para el Desarrollo de Recursos Humanos (FDRH/RS), la Superintendencia de Entrenamiento de Personal (SETEPE/PE) y la Fundación de Desarrollo Administrativo (FUNDAP/SP); 4º) empresas privadas de consultoría y entrenamiento gerencial; y 5º) los sectores de recursos humanos y centros de entrenamiento federales y de empresas gubernamentales, que utilizan la contratación de los servicios con empresas de consultoría y capacitación, con instituciones universitarias o incluso con profesionales liberales para la ejecución de sus programas.

Con excepción del sistema universitario y de las empresas privadas que actúan en el área, todas las demás se han autodenominado "Escuelas de gobierno", después de la edición de la EC 19. También debemos tener en cuenta que en algunas universidades se crearon programas que se hacen llamar "Escuelas de Gobierno", con el fin de explorar las posibilidades dadas por la Enmienda Constitucional nº 19. Tal vez esta profusión de organizaciones e instituciones actuando en el área hizo con que algunos autores intentasen conceptualizar escuelas de gobierno como instituciones vinculadas al área gubernamental y que tienen como finalidad precipua la formación y el entrenamiento de funcionarios públicos, reduciendo en gran medida el verdadero sentido de la educación para la administración pública.

Cavalcanti³⁰⁹ considera que la educación para la administración pública es un factor importante, aunque no el único, para modernizar el área gubernamental

308 Cavalcanti, B.S. (1981), op. cit., p. 41.

309 CAVALCANTI, B. S. (1981), op.cit., p. 33.

brasileño, debido a tres aspectos básicos. En primer lugar, por considerar que los programas de educación y formación del administrador público tiene un carácter más permanente estable que otras iniciativas de modernización; segundo, porque estos programas estarán dirigidos a los valores y a la conducta humana; y en tercer lugar "porque la educación, a pesar de su uso instrumental, lo lleva a la modernización, y se constituye en un fin en sí misma".

Madureira³¹⁰ refiriéndose a la experiencia francesa, llega a afirmar que la formación profesional sería una de las pocas estrategias que la administración pública puede recurrir para optimizar su rendimiento, adaptarse a los cambios y lograr sus objetivos.

Como vimos, los programas de capacitación y educación continua pueden ser aplicadas por las instituciones de educación superior como las instituciones vinculadas a los gobiernos y que involucran un componente ideológico, dado que se puede planificar y desarrollar atendiendo tanto a una razón comunicativa como a una razón instrumental de la educación . La teoría de la acción comunicativa de Habermas³¹¹ ha inspirado estudiosos de temas educativos. La acción comunicativa comprende la educación como un valor intrínseco de la vida con la calidad y el pleno ejercicio de la ciudadanía, una condición de la libertad y de creación, un espacio donde los seres humanos se puedan descubrir y conquistarse como sujeto de su propio destino histórico, una apuesta en la capacidad de la persona para reinventarse a sí mismo y el mundo en que vive. Ya la razón instrumental, por otro lado, colocaría este espacio como una oportunidad funcional, donde el ser humano es llevado a repetir ideas y reproducir comportamientos vinculados a las metas organizacionales.

Los diversos intentos de modernización de los servicios públicos siempre estuvieron acompañados de iniciativas de formación y capacitación continuada de los funcionarios públicos. Sin embargo, parece que estos programas ponen

310 MADUREIRA, C. (2005), op. cit., p. 1123.

311 HABERMAS, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid, Taurus.

HABERMAS, J. (2002). *Agir comunicativo e razão destranscendentalizada*. Rio de Janeiro, Brasil: Tempo Brasileiro, 2002.

demasiada fuerza sobre los aspectos técnicos y jurídicos, no teniendo así los efectos deseados. Como dice Nogueira³¹²:

la gestión de los recursos humanos compatibles con las exigencias del mundo contemporáneo debe ir mucho más allá de los aspectos técnicos y jurídicos. Necesita ser pensado en relación política y tener en su centro una bien ejecutada política capaz no sólo de entrenar funcionarios, sino también de impulsar la radical conversión de postura conversión y mentalidad del servidor público.

En este sentido, podemos afirmar que avanzamos en términos cuantitativos - hay actualmente un número significativo de organismos públicos, privados y del tercer sector dedicados a programas de capacitación, mejoramiento y entrenamiento para el área pública - pero muy poco en términos de contenidos sustantivos y apropiados a los nuevos roles que debe desempeñar el Estado para la construcción de una sociedad igualitaria, solidaria y fortalecida en los principios de la democracia representativa.

Reciente estudio llevado a cabo por Aires et al³¹³ con 26 escuelas de gobierno de los Estados brasileños concluyó que apenas dos Estados (SP y MG) se destacan en el escenario, aunque revele que el modelo de RS es diferente de todos los demás. Una de las categorías estudiadas es la de los cursos, comprendiendo el análisis de la variedad y tipología (capacitación, entrenamiento, actualización, pregrado y postgrado), de los cursos ofrecidos por esas escuelas y, con pocas excepciones, la mayoría aún se concentra en temas como administración financiera y presupuestaria, licitaciones y contratos administrativos, excelencia en el atendimento al ciudadano, es decir, privilegia el aspecto instrumental y todavía se alimenta de los aspectos de gestión.

También el público-objetivo primordial de estos programas puede ser cuestionado. Cavalcanti³¹⁴ en la década de 1980 predicaba como clientela prioritaria, porque numerosa, los ocupantes o potenciales ocupantes de los cargos de

312 NOGUEIRA, M. A. (1999). A mudança difícil: notas sobre a reforma do Estado e recursos humanos. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 33(6), p. 61.

313 AIRES, R.F. de F.; SALGADO, C.C.R.; AYRES, K.V.; ARAÚJO, A.G. de. (2014). Escolas de governo: o panorama brasileiro. In: *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro 48(4):1007-1027.

314 CAVALCANTI, B.S. (1981), Op.cit, p. 34.

dirección y asistencia superior de la administración federal, y sus correspondientes en las administraciones de los Estados y Municipios. Destacaba la necesidad de los programas de capacitación y desarrollo para guiarse principalmente para los gerentes y técnicas de las áreas-fines. En segundo lugar indicaba los responsables por la planificación, programación, presupuesto, modernización administrativa y sólo finalmente, indica las gestiones de los sistemas de apoyo administrativo. De hecho, los datos de 2006 muestran que existen 73.065 puestos y funciones de comisiones y bonos, distribuidos en 27 categorías diferentes, que representan el 8% de todos los servidores públicos civiles del área federal. Alrededor del 80% de estos puestos de trabajo se concentran en tres categorías: 1) Puestos de Dirección y Supervisión Superior: 19.797 (27%); 2) Función gratificada de las Instituciones de Educación Superior (IES): 18.610 (25%); 3) Función gratificada (Ley 8.216/91): 17.137 (23%).³¹⁵

Las reformas administrativas que fueron emprendidas en América Latina y, específicamente en Brasil, fueron estrategias planificadas para remodelar las estructuras, valores, creencias y comportamientos dominantes en el sector. Es necesario darse cuenta de que, además del apoyo político, las reformas administrativas dependen de la cooperación de la burocracia, o al menos una parte significativa de la misma, ya que la implementación de la reforma se llevará a cabo dentro de las organizaciones por la burocracia permanente. Los principales reformistas buscan apoyo para sus ideas de tres principales segmentos. En primer lugar de los políticos, porque dependen del Congreso para aprobar el marco jurídico de la reforma; En segundo lugar, el equipo económico, lo que demuestra que los objetivos de la reforma incluyen la reducción de costos; y tercero, la burocracia pública, porque es lo que va a poner en práctica las acciones y, si no estuviese interesado, nada acontecerá.³¹⁶ De ahí la relevancia de las instituciones responsables de los programas de educación y formación continuada para la burocracia pública. Según Madureira³¹⁷ actualmente hay un acuerdo más o menos general de que las acciones de capacitación generan mejoras.

315 DE ALMEIDA CORRÊA, V. L. (2011). Perfil de los Ocupantes de Cargos de Confianza del Ejecutivo Federal Brasileño: una Comparación entre el Gobierno de FHC y de Lula (1996 a 2006). *Revista ADM. MADE*, 14(3), 28-46, p. 33.

316 LEITE, L.Q. (2014), op. cit.

317 MADUREIRA, C. (2005), op.cit.,p. 1126.

A pesar de este consenso, hay que señalar que el modelo de gestión utilizado en las escuelas de gobierno puede contemplar el modelo de administración pública gerencial o modelo de gestión social. En este sentido, nos encontramos en la formulación e implementación de la Red Escuela de Gobierno de Río Grande do Sul, muchas de las directrices y recomendaciones de los estudios de la década de 1980³¹⁸ y características del modelo de sociedad de administración pública. El próximo capítulo se dedicará a esta experiencia en particular.

CAPÍTULO 4 - RED ESCUELA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL (REG)

Este capítulo tiene como objetivo describir y explorar el modelo de gestión adoptado por la Red Escuela de Gobierno implantada en el Estado de Rio Grande do Sul (RS), que tienen como base la gestión social, ya explorada en el capítulo 2 de esta tesis. Esta Red se opone al modelo empleado por la administración pública gerencial que asumió fuerza en la década de 1990 y continúa, al menos en algunos Estados (Minas Gerais y Rio de Janeiro), a ser considerado como el más adecuado para lograr la eficiencia y los resultados en la administración pública brasileña.

A partir de octubre de 2011, el Gobierno de RS comenzó a implementar la Red Escuela de Gobierno (REG), constituyéndose como un sistema integrado para la formación y educación de los servidores públicos y agentes sociales del Estado. La red presenta algunas innovaciones que deben ser conocidos y estudiadas con mayor profundidad, ya que pueden contribuir a la gestión de la excelencia de otras escuelas e institutos de administración. Es importante también su estudio porque la REG rompió algunos de los paradigmas de actuación de las EG, no sólo en Brasil, como en otros países. Creemos que cuatro paradigmas adoptados por las escuelas de gobierno fueron derrocados por la REG que están incorporados en los siguientes modos de operación de la Red: 1º) la adopción del modelo de gestión en red; 2º) la

318 Vea especialmente SARAVIA, E.J. (2005), op.cit. e CAVALCANTI, B.S. (1981), op.cit.

inclusión de los agentes sociales como público de sus programas; 3º) el desarrollo de acciones formativas dirigidas a la apreciación y el respeto de la diversidad presente en el gobierno y la sociedad; 4º) la financiación proyectos de investigación aplicada. Este capítulo se dedicará a explorar estos aspectos, pero antes de esto es necesario realizar una breve reseña del Estado de Rio Grande do Sul y de su Fundación para el Desarrollo de Recursos Humanos (FDRH), institución de coordinación y movilización de la REG.

Breve contextualización social, política y económica del Estado de Rio Grande do Sul

El estado de Rio Grande do Sul (RS) es el estado más al sur de Brasil, en la frontera con Argentina y Uruguay. Sus índices de desarrollo económico y humano siempre se destacaron en la escena nacional. Datos de 1991 mostraban RS como el Estado brasileño con el mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH), igual a 0,824³¹⁹. Se enfatiza que en 1991 sólo tres capitales estaban con el IDH alto (Porto Alegre, Florianópolis y São Paulo). En 2000 Florianópolis alcanzó un índice de 0,875 superando Porto Alegre, pero la capital gaucha continuó a ser la primera colocada entre las ciudades con más de un millón de habitantes. En 2000, el Estado de RS y la Región Metropolitana también alcanzaron el Alto Desarrollo³²⁰. Estos indicadores son los responsables por la atracción de inversiones para el Estado, pero al mismo

319 Índices de Desenvolvimento Humano. Atlas 1998, 2003, 2013. Atlas Regiões Metropolitanas e Municipais. Disponible en: http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013. Acceso en 17/04/2014. El IDH es un índice sintético que tiene como objetivo captar el nivel de desarrollo humano alcanzado en un solo lugar, teniendo en cuenta tres dimensiones: salud, educación e ingresos (renta). El IDH es un promedio simple de los subíndices que se encuentran en cada una de estas dimensiones. El IDH va de 0 a 1, con la siguiente clasificación: desarrollo humano bajo (0 a 0,49); desarrollo humano medio (0,5 a 0,79) y desarrollo humano alto (0,8 a 1).

320 Disponible en: http://www.pnud.org.br/IDH/AtlasPortoAlegre.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasRegioesMetropolitanas, acceso en 17/04/2014.

tiempo ejercen una presión considerable para la capacitación profesional y la prestación de servicios públicos de calidad.

En lo que respecta a los aspectos económicos, RS es cuarto colocado en el PIB nacional, respondiendo por el 6,7%. Sin embargo, el Estado ha tenido problemas para mantener el ritmo de crecimiento del país. Son varias las causas de esta crisis económica, entre las que se encuentran: la economía muy dependiente del campo, cuya actividad ha enfrentado condiciones climáticas muy adversas y dificultades para mantener la alta inversión necesaria para mejorar la tecnología; la pérdida de poder de exportación, siempre un elemento importante en la economía de RS; la frustración con respecto a la integración económica a través del Mercosur, que hasta ahora no ha despegado. Se une a esto factores económicos la situación política interna del Estado considerado adverso, ya que en los últimos años, los tres principales partidos políticos de Brasil se turnaron en el gobierno estatal (PMDB, PSDB y PT), pero nunca estuvieron alineados con el partido que ocupaba el gobierno federal, que a menudo impidió o volvió mínima la aplicación de los recursos federales en RS. RS tiene la tradición de no practicar la reelección de sus gobernadores, desde la introducción de las elecciones directas para gobernadores, a finales de 1980, el Estado nunca reeligió un gobernador, un hecho que contribuye para la realización del principio democrático de rotación en el poder, pero también dificulta la adhesión a los planes de área federal. En la gestión 2010-2014, el gobierno de RS y del Brasil es, por primera vez, del mismo partido político (PT). Es un momento impar para el Estado, que debe ser aprovechado al máximo, quedó evidente en el Programa de Gobierno presentado en 2009, por el entonces candidato Tarso Genro, que posteriormente fue elegido Gobernador de RS³²¹:

También queremos sintonizar e incorporamos a Rio Grande do Sul al proyecto nacional iniciado por el gobierno del presidente Lula, desarrollado a lo largo de estos ocho años, y que ha asegurado al Brasil la soberanía nacional, el liderazgo internacional, crecimiento económico articulado con la distribución de ingreso, la recuperación de las funciones públicas del Estado y el fortalecimiento del control público a través de los mecanismos de democracia participativa³²².

321 El RS mantuvo la tradición porque el gobernador Genro no fue reelegido en las últimas elecciones. Toma el cargo, a partir de enero 2015, José Ivo Sartori, del PMDB .

322 Brasil. Estado do RS. Programa de Governo. Unidade Popular pelo Rio Grande. PT. PSB. PCdoB. PR. 2009, p. 2.

Las apuestas para que RS reanude el crecimiento están en ambiciosos proyectos, tales como: convertirse en uno de los principales productores de energía eólica del país; desarrollar el centro naval de la ciudad de Río Grande, que tendría como principal cliente la Petrobras; ser elegido para albergar un nuevo centro aeroespacial brasileño, que se concentra hoy en São José dos Campos (SP), la intención es atraer la producción de micro-satélites utilizados en el sector de la comunicación³²³. Estos motivos sólo se realizarán si el Estado invierte en el desarrollo y calificación profesional y, proporcionar servicios y políticas públicas adecuadas a las necesidades y deseos del sector empresarial y de la sociedad en general.

En estas circunstancias, es comprensible que el actual Gobierno del Estado de RS haya incluido la implementación de la Red Escuela de Gobierno como un proyecto prioritario y tomó distintos formatos de los practicados por las demás escuelas de gobierno que operan en el país. Esta distinción se explica en parte por el escenario sociopolítico de Rio Grande do Sul, construido por el Partido de los Trabajadores.

La primera experiencia del PT en RS ocurre en 1988, cuando la composición electoral formada por Olivio Dutra (Alcalde) y Tarso Genro (Vicealcalde) vence las elecciones municipales en una contienda muy reñida. Hay que considerar que los RS tiene un histórico comportamiento opositorista que llegó a reflejarse en aquellas elecciones, eliminando al PDT, tradicional partido político, el comando del gobierno local. Esta historia de oposición, junto con las tradiciones democráticas, opinión pública politizada, movimientos populares y comunitarios relativamente fuertes y participativos, crearon las condiciones necesarias para PT experimentar nuevos arreglos y estrategias de gestión pública.

La conformación de estos experimentos se basa en el concepto de esfera pública no-estatal. Este concepto parte de la creencia inquebrantable que la democracia es el camino para construir una sociedad mejor, más justa y civilizada. También admite que hay una crisis de la democracia representativa formal, pero no cae en la falacia de oponerse a la democracia directa a la representatividad. Por lo tanto, propone, la participación popular a través de nuevas instituciones

³²³Id.ib., p. 12-35.

democráticas, más abiertas, más flexibles, creando una nueva esfera pública. En este ámbito los intereses particulares deben estar presentes, pues es necesario reconocer que se constituye en la fuerza propulsora inicial de la participación, pero que ellos serán cotejados con los intereses colectivos para atender, entonces, los intereses universales³²⁴.

Basándose en las innumerables instituciones, organizaciones y entidades que conforman un interesante tejido social en RS, muy cuestionador y politizado - según su actuación en los más diversos problemas de la sociedad (medio ambiente, de género, raza, sexualidad, cultura, derechos humanos, salud, educación, vivienda, derechos laborales, etc.) - fueron creados, a partir de 1988, un conjunto de instrumentos y canales de participación para discutir e interferir en la formulación y control de las políticas públicas. El mecanismo más visible y conocido fue el Presupuesto Participativo, pero no el único. Las diversas ediciones del Foro Social Mundial, abrigadas en la ciudad de Porto Alegre, trajeron una dinámica de debate político y de intentos de encontrar otro camino para los problemas de la sociedad. Comparato, al hablar en uno de los talleres para la planificación conceptual de la Red de Escuelas de Gobierno de RS, sintetizó muy bien las acciones que condujeron a esta iniciativa y dieron apoyo al modelo de gestión social adoptado:

Hace diez años, exactamente, se celebró aquí mismo, en Porto Alegre, primera reunión del Foro Social Mundial, que reúne actualmente más de doscientos mil participantes de 151 países, alrededor de la idea básica de que UN OTRO MUNDO ES POSIBLE.

También aquí, en esta ciudad fue concebido y realizado por primera vez el proyecto del presupuesto público participativo, actualmente adoptado por más de 15 mil municipios en el mundo todo.³²⁵

Este camino, este nuevo mundo posible tendría que ser diferente de aquel basado en el predominio del Mercado o del Estado. Tendría que colocar a la Sociedad en destaque, porque al fin sólo debe existir mediación de intereses públicos en función de esta misma sociedad.

324UTZIG, J. E. (1996). Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. *Novos Estudos CEBRAP*, 45, 209-222.

325 COMPARATO, F.K. (2011). *Brasil: passado, presente e futuro*. Disponible en: http://redeescoladegoverno.fdrh.rs.gov.br/upload/1367266041_201203_Fabio%20Konder%20Comparato.pdf acceso en 12/08/2013.

El Programa de Gobierno de Tarso Genro para el período 2010/2014 convoca a los gauchos a la participación y sentará las bases para esto:

La gestión participativa, el control público y la transparencia de las acciones y decisiones del Estado son referencias centrales de un proyecto democrático y popular.

[...]

El establecimiento de esferas públicas democráticas, dirigidas para compartir el poder público y para articulación política, entre la democracia representativa y participativa, es un factor clave para el desarrollo económico y la lucha contra la desigualdad, el "patrimonialismo" y a la corrupción.

[...]

Conquistas vinculadas [...] al protagonismo de la sociedad en la esfera pública³²⁶.

Esta breve reseña explica, en parte, que el modelo de gestión adoptado por la Red Escuela de Gobierno de donde la Fundación para el Desarrollo de los Recursos Humanos es la movilizadora de la Red, pero no busca un papel protagonista, puesto saber que la construcción de un Estado democrático no puede prescindir de la activación y colaboración de todos los sectores interesados. Sin duda, es su papel desempeñar la integración de estos segmentos, articular los intereses, asegurar los valores y principios de una nueva pedagogía para la gestión pública y que estén presentes en los programas de educación y formación continua.

326Programa de Governo. Unidade Popular pelo Rio Grande. PT. PSB. PCdoB. PR. 2009, p. 8.

Breve contextualización de la Fundación de Desarrollo de Recursos Humanos (FDRH): la dinamizadora de la Red

Se debe reconocer que la preocupación con el desarrollo de los recursos humanos en RS es bastante antigua y, en cierto modo, está vinculada a los intentos de reformas administrativas brasileñas, como vimos anteriormente. Después de la Segunda Guerra Mundial, Brasil recibió los programas de ayuda mutua y acuerdos bilaterales que se fundamentan en los principios del desarrollo. Caiden y Caravantes³²⁷ afirman que la administración del desarrollo se produjo a través de la ayuda extranjera de asistencia técnica, teniendo en los EE.UU. el principal apoyador, también en la organización de nuevos organismos públicos, reorganización existente y la creación de un cuerpo de administradores públicos capaces de ejercer un liderazgo en los programas de estímulo y apoyo al perfeccionamiento social y económico.

La Fundación para el Desarrollo de Recursos Humanos (FDRH) comienza a tomar forma como resultado del movimiento en los años 1960 y 1970, constituyó varias escuelas con el fin de impulsar el proceso de desarrollo nacional. Se basaban del supuesto de que, para lograr el desarrollo económico, era necesario formar, entrenar y calificar a los profesionales que trabajan en la administración pública y empresarial. También era una condición impuesta por las instituciones de desarrollo internacional, especialmente de los EE.UU. No se puede negar la influencia, desde el descubrimiento del Brasil, de los modelos de gestión internacionales, pero la estadounidense siempre fue la más frecuente y duradera.

La FDRH fue una evolución del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos para la Administración del Estado (CEDRHAE), que fue creado en 1971, dentro de la reforma administrativa desarrollada en Estado de RS con el fin de modernizar las estructuras de los diferentes órganos y secretarías. El componente de capacitación

327CAIDEN, G. & CARAVANTES, G. (1982). Reconsideração do conceito de desenvolvimento. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 16(1).

fue significativo en el primer año de actividad del Centro, pues fueron ejecutados 24 proyectos y entrenados alrededor de dos mil funcionarios públicos. A FDRH fue constituida oficialmente en 1972, incorporando el patrimonio y la estructura de la CEDRHAE. Se concentró desde el principio, a la capacitación y a la valorización de los recursos humanos de la Administración del Estado de Río Grande do Sul.

La FDRH fue concebida y dirigida inicialmente por profesionales que participaron del Acuerdo sobre Servicios Técnicos Especiales, llamado PBA-1, firmado entre Brasil y Estados Unidos, en 1953. Tres instituciones de enseñanza superior participaron de este Convenio (FGV, UFBA y UFRS), donde se hizo hincapié la formación de profesores de administración pública. Los becarios de este Convenio asistieron a cursos de posgrado en la Universidad del Sur de California (USC) y, a su regreso a Brasil, se involucraron con el sector público, ahora en puestos de dirección en los organismos gubernamentales, a veces ejerciendo actividades de enseñanza y de asistencia técnica en instituciones educativas.

La FDRH tuvo un papel activo en la reforma administrativa iniciada por el Decreto-Ley n ° 200, del 24 de febrero de 1967, y que se extiende a lo largo de la década de 1970, pues se constituye como una de las Oficinas de la Reforma Administrativa (ERA) en RS y teniendo actuación regional³²⁸.

En 1973 firmó un acuerdo con el Ministerio de Planificación para integrar el Programa Nacional de Entrenamiento de Ejecutivos (PNTE), en el desarrollo de líderes y ejecutivos de cooperativas e industrias agrícolas no sólo sino en todo Brasil. De acuerdo con un ex-funcionario de la FDRH, este curso "se convirtió, durante unos años, la base de la formación más importante del Estado".³²⁹

En la segunda mitad de la década de 1970 y con las obras para la instalación de un complejo petroquímico en la ciudad de Triunfo (RS), se presenta la necesidad de formar mano de obra calificada para este sector. A principios de 1980 los cursos de Plásticos y su Transformación, Tecnología de Polímeros, Cursos para Supervisores y Gerentes de la industria del Caucho, así como la mejora de recursos

328 FISCHER, T. (1984). Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. In: *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV, 24 (4): 278-288.

329 Declaración de Jorge Luis Passini, ex-funcionário de la FDRH, de 1973 a 1976, In: *Forma*, Ano 01, n. 02, dezembro de 2012, p. 13.

humanos de la educación y del sector de transporte, compondrán los programas de la Fundación. En los años 1980 y 1990 hubo una reducción de las actividades y aun así se programaron eventos educativos relacionados con el transporte, la administración, la tecnología de los refrigeradores, desarrollo de gestión, recursos naturales y justicia social.³³⁰

El Informe Sayad 1987-90, Capítulo I – Presencia y Funciones del Estado y Capítulo VI - Recomendaciones³³¹, que hizo un amplio diagnóstico de la situación del Estado de Rio Grande do Sul, indicaba que la situación anacrónica del servicio público brasileño y, en consecuencia, gaucho, pasaba por cuatro puntos principales. El primero de ellos era precisamente, la formación y el desarrollo de los recursos humanos.

A partir de 1995 empiezan los rumores de que se privatizaría la Fundación. De acuerdo con una funcionaria que trabajó en la institución durante 30 años y decidió salir en esta época la situación era muy difícil:

[...] la FDRH pasó por un período de desguace, del vaciado de la institución. No había ninguna perspectiva, inició el rumor de que las puertas se cerrarían. Decidí hacer más un concurso público y dar continuidad a mi carrera [...] En la época en que fui llamada me quedé dividida. Había iniciado en la Fundación a los 20 años [...] La FDRH tiene mucho valor, me dio toda la base profesional, toda la relación con el mundo del trabajo, de cómo hacer frente a las jerarquías, de saber cómo las cosas funcionan y se articulan en el área pública.³³²

A pesar de estar establecida con el objetivo principal de formación y capacitación de recursos humanos, la FDRH a lo largo de los años se dedicó a otras áreas. Se destacan como propósitos básicos de la Fundación la realización de concursos públicos para órganos de la Administración directa e indirecta de RS y, posteriormente, el despliegue de esta área para cualquier órgano de la administración pública. También tiene como funciones reclutar, seleccionar y

330 40 Anos de tradição. *In: Forma*, Ano 01, n. 02, dezembro de 2012, p. 5.

331 Disponible en: http://www1.seplag.rs.gov.br/conteudo_puro.asp?ta=1&modo_exibicao=LISTA&cod_menu_pai=&cod_tipo_conteudo=&cod_conteudo=488, acceso en 17/04/2014.

332Declaración de Maria Cristina Cassol, actualmente bibliotecaria de la Asamblea Legislativa Gaucha, que trabajó en la FDRH durante 30 años. *In: Forma*, Ano 01, n. 02, dezembro de 2012, p. 12.

supervisar estudiantes para las prácticas, en la Administración estadual, en los órganos municipales, federales y en el sector privado.

Braga³³³ al analizar la actuación de la FDRH en cuatro gobiernos de RS³³⁴ llegó a la conclusión de que ningún proyecto político-administrativo tuvo continuidad y que los programas de capacitación y formación promovidas por la Fundación fueron fuertemente influenciados por el movimiento *gerencialista* y de la Nueva Administración Pública. Es evidente en la investigación de este autor que el discurso de gestión se instala en principios de 1990, cuando en el Gobierno de Alceu Collares es lanzado oficialmente el Programa Gaucho de Calidad y Productividad (PGPQ). Los programas centrados en la "Gestión de Calidad Total" ocuparán gran parte de la formación promovida por la FDRH hasta 1998, siguiendo la misma tendencia en el ámbito federal, como vimos al detallar el desempeño de la ENAP en los dos gobiernos de FHC. El autor informa que el Gobierno Antonio Brito (1995-1998) llegó a considerar la privatización de la FDRH, lo que finalmente no ocurrió. En este período los programas de capacitación proporcionados por la Fundación se dedican principalmente a la Calidad Total, seguidos de cursos de informática, persiguiendo así un camino tradicional en relación con el componente de capacitación de los funcionarios públicos civiles.

En el Gobierno de Olívio Dutra (1999-2002) el tema calidad total pierde expresión y las actividades se centran en la "Capacitación de Concejales Municipales y Estaduales de Políticas y Derechos Sociales", encomendado por la Secretaría del Trabajo, Ciudadanía y Acción Social (STCAS), más en consonancia con el modelo de gestión social, pues enfatizará la formación y el desarrollo de otros profesionales que, aunque no tengan una relación directa con el Estado, hacen contribuciones a la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, especialmente sociales. La FDRH, en este período, también actuará en cursos para servidores federales como resultado de un convenio firmado con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). Se nota así, una *mezcla* entre el aspecto social y

333BRAGA, S.L.B. (2011). A formação oferecida aos servidores públicos no Estado Rio Grande do Sul (1995 a 2010). Estudo comparativo da formação dos servidores públicos no RS em quatro mandatos consecutivos. Trabalho de Conclusão da Graduação em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

334 Los cuatro gobiernos analizados fueron: Antonio Brito (PMDB, 1995-1998); Olívio Dutra (PT, 1999-2002); Germano Rigotto (PMDB, 2003-2006); Yeda Crusius (PSDB, 2007-2010).

gerencialismo durante el gobierno de Dutra. La FDRH, va también, dirigir su actuación para consultoría y asesoría a los municipios y órganos estatales³³⁵. En estos procesos, la FDRH privilegia la planificación estratégica participativa, el Método Altadir de Planificación Popular (MAPP), de Carlos Matus.³³⁶

En el Gobierno de Germano Rigotto (2003-2006) la FDRH sufre con la contingencia de recursos y sus actividades son reducidas drásticamente. Para tener una idea basta mencionan que en los dos últimos años de esta administración (2005 y 2006), sólo 159 servidores son capacitados. La Fundación se direcciona para la coordinación del sistema de prácticas profesionales, atendiendo cerca de 12.500 aprendices en todo el Estado, tanto para los organismos públicos como para empresas³³⁷.

En la gestión de Yeda Crusius (2007-2010) las actividades de capacitación vuelven a crecer, alcanzando en 2009, el último año de su mandato, 12.430 servidores en 126 cursos³³⁸. Se nota así, sin embargo, una clara adhesión a la vertiente gerencial en los programas desarrollados, como era esperado, pues la Gobernadora se vinculaba al PSDB.

Braga³³⁹ al analizar los cursos desarrollados durante el Gobierno de Yeda Crusius identifica una clara evidencia de los aspectos de la NAP. El producto estrella del periodo fue el curso de Gestión Pública Moderna, con 120 horas, abarcando temas como: Gestión Pública Moderna, Planificación Estratégica, Teoría de la Elección Pública, Entrenamiento en Liderazgo, Planeamiento y Presupuesto Público, entre otros. En este período la "Escuela de Gobierno" se estructurará a partir de

335BRAGA, S.L.B. (2011), op.cit, p.44-46.

336 Un grupo de planificadores, muy bien preparado en la universidad y el nivel técnico, dirigido por Carlos Matus colaboró en la planificación del gobierno de Allende en Chile. Con el golpe de Estado del general Pinochet y el exilio, fundaron una asociación con grupos populares: La Fundación Altadir (de ahí el nombre del método), donde perfeccionaron su práctica y su reflexión sobre la planificación popular. Carlos Matus llegó a Brasil a mediados de la década de 1980, para hablar sobre las experiencias de la Fundación Altadir. La CUT (Central Única de Trabajadores) celebró curso con él y tomó le MAPP como directrices para la planificación de los movimientos sindicales. A medida que el Gobernador Olívio Dutra fue del movimiento sindical, probablemente vino de ahí la elección de este método de consultoría/asesoría.

337 BRAGA, S.L.B. (2011), op.cit, p.46-48.

338Id.ib., p.50-51.

339Id.ib., p.50-52.

cinco programas con contenidos perfectamente alineados con la administración pública gerencial:

1) Programa de Capacitación en Gestión Pública, destinado a capacitar gerentes para implantar y ejecutar la gestión pública por resultados.

2) Programa de Capacitación en Gestión de Personas para los sectores de recursos humanos, enfocando gestión por competencias, planificación de la fuerza de trabajo y plan de capacitación.

3) Programa de Capacitación en Planificación y Gerenciamiento de Proyectos, teniendo como público-objetivo los gerentes y técnicos de proyectos, con la finalidad de capacitarlos para la elaboración, ejecución y monitoreo de proyectos en una perspectiva de gestión con énfasis en resultados.

4) Programa de Capacitación para Gerentes Operacionales y Supervisores, englobando profesionales del área técnica, gerentes y líderes de equipos con el objetivo de mejora continuada a partir de una directriz de gestión moderna.

5) Programa de Desarrollo de Competencias para el Atendimento al Ciudadano, para los servidores del cuadro efectivo que atienden a los usuarios de servicios públicos, con el objetivo de la adquisición de competencias para la mejoría de los servicios prestados.

Algunos términos empleados en los programas desarrollados en este período - tales como gestión pública por resultados, gestión por competencias, mejora continuada, etc. - dan la dimensión exacta del concepto de Estado y de las teorías que guiaron la formación promovida por la FDRH, con un fuerte predominio de los conceptos de la administración pública gerencial. Fue esta la situación encontrada por el Gobierno Tarso Genro cuando asume en 2010, que concebía el papel del Estado en el sentido opuesto. Como revelan el Gobernador Tarso Genro, el Director-Presidente y la Directora de Formación y Educación de la FDRH:

Recuperación las funciones públicas del Estado pasó a ser una acción estratégica. La Red de Escuelas de Gobierno es una innovación democrática y revolucionaria, que aprovecha la capacidad y la cultura académica instalada. La amplia mayoría de los servidores trabaja duro,

pero ya sabe lo que está haciendo, ya sabe en qué proyectos está integrado para poder colaborar con el Estado.³⁴⁰

Además de la propia formación, la Red Escuelas de Gobierno es un proyecto que está produciendo una reflexión sobre la reorganización democrática del Estado. Estamos creando más condiciones para que este sea un Estado con la mayor capacidad de resolución, con eficacia y que responda cada vez más, y de manera cualificada, a las demandas plurales de la sociedad gaucha.³⁴¹

[...] cuando iniciamos el Proyecto de la Red Escuelas de Gobierno de RS no sabíamos exactamente lo que queríamos, pero teníamos una certeza: no queríamos la lógica gerencial, que no es apropiada al Estado que queremos construir³⁴².

La breve conceptualización de la FDRH también refleja que esta institución es sujeta a las mismas oportunidades y limitaciones enfrentadas por la mayoría de las Escuelas e Institutos de Administración de América Latina. Como se mencionó anteriormente, estas instituciones ahora están sobrevaloradas, a veces pasan por períodos de ostracismo. En el Gobierno de Tarso Genro, la FDRH volvió a tener un papel importante para el Estado de RS, presentando innovaciones en materia de formación y educación de los funcionarios públicos y agentes sociales, sin dejar de dedicarse a los concursos públicos y a las prácticas. La implementación de la Red Escuelas de Gobierno (REG) dio un nuevo impulso a la FDRH, que buscó adoptar un modelo de gestión diferente a la acogida por la mayoría de las escuelas de gobierno del Brasil.

340 Discurso del Gobernador Tarso Genro, durante la ceremonia de uno año de la Red Escuelas de Gobierno, realizada en Palácio Piratini. *In: Forma*, Ano 01, nº 02, dezembro/2012, p. 16.

341 Discurso del Director-Presidente de la FDRH, Jorge Branco, durante la ceremonia de uno año de la Red Escuela de Gobierno, realizado en el Palácio Piratini. *In: Forma*, Ano 01, nº 02, dezembro.2012, p. 16.

342 Declaración de la Directora de Formación y Educación de la FDRH, en el Encuentro realizado por 2º Cumpleaños de la Red Escuela de Gobierno de RS, el 23/08/2013.

El análisis de la formulación e implementación de la REG

El análisis de la propuesta y de la implementación de la REG debe realizarse desde la perspectiva de las políticas públicas. Fue recurrente durante el estudio de la REG las fallas en el sentido de convertir la Escuela de Gobierno en una Escuela de Estado y, así, convertirla en una política de Estado. En este sentido, es bueno recordamos el concepto de política pública y sus elementos constitutivos.

Saravia³⁴³ define política pública en una perspectiva más operativa como "un sistema de decisiones públicas destinadas a acciones u omisiones, preventivas o correctivas, destinadas a mantener o modificar la realidad de uno o más sectores de la vida social, mediante el establecimiento de metas y estrategias de acción y la asignación de recursos necesarios para alcanzar los objetivos establecidos".

En las políticas públicas existen componentes comunes. El primero de ellos es institucional, ya que la política es elaborada o decidida por la autoridad legalmente constituida para tomar decisiones en determinada área, tema o espacio geográfico que afectan a uno o más público-objetivo. La decisión, por ser institucionalizada, vinculará los segmentos interesados. El segundo componente es la toma de decisiones, ya que la política se constituirá en una serie de decisiones en relación con los fines, medios, tiempo, estrategias y herramientas para dar respuestas a los problemas, necesidades y expectativas de la sociedad. El comportamiento es el tercer componente, ya que la política requiere de una acción u omisión, no es sólo una decisión singular. El cuarto componente es la causalidad, es decir, la política debe tener consecuencias, productos desarrollados como resultado de acciones que tendrán un impacto (positivo o negativo) en el sistema político y social.³⁴⁴ Continuaremos, entonces, con el análisis de la constitución e implementación de la REG, con el objetivo de identificar si ella se caracteriza como parte de una política pública definida para el Estado de RS. Se alerta, sin embargo, que el proceso de formulación y implementación de las políticas públicas está más para caótico que para una secuencia clara y definida de pasos. Lo que sigue es un intento de reflejar los diferentes momentos de la REG, identificando elementos de

343 SARAVIA, E.J. (2006). Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p.21-42, p. 28.

344Id.ib., p. 28

política pública, pero sin pretender ordenar en el tiempo y en el espacio las diversas acciones que se desencadenaron para hacer del sueño una realidad.

El marco legal de la REG

La intención de constituir una Escuela de Gobierno en RS es antigua. En 1988, a través de la Ley n ° 8.525, fue creada la Escuela Superior de Administración Pública de Río Grande do Sul (ESAPERGS), vinculada a la FDRH. La ESAPERGS estableció una alianza con la Pontificia Universidad Católica de RS (PUCRS) para actuar en cursos de postgrado. La actuación de la ESAPERGS siempre fue muy tímida. A partir de la Enmienda Constitucional n° 19/1998, el tema Escuela de Gobierno toma un nuevo impulso en Brasil y, en consecuencia en Río Grande do Sul, ya que esta legislación establece la posibilidad de que las entidades federales mantendrán las escuelas de gobierno para la formación y desarrollo del empleo público³⁴⁵. Para Braga³⁴⁶, los gobiernos que se sucedieron en RS, de 1995 a 2010, trataron de crear, recrear y remodelar la Escuela de Gobierno, pero sin constituirla oficialmente. En nuestra opinión, lo que pasó es el antiguo problema de las políticas públicas, es decir, que no basta la decisión política de contar con una Escuela de Gobierno, es necesario ponerlo en práctica, coordinando acciones para su implementación.

La constitución definitiva, o sea, la implementación de una Escuela de Gobierno sólo se producirá en el Gobierno de Tarso Genro, a través de la Ley n ° 13.824, del 27 de octubre de 2011. Esta ley establece la Red Escuela de Gobierno junto a FDRH. Establece directrices para su implementación, sobre todo las relativas al modelo de organización en red, su finalidad (formación, entrenamiento permanente y capacitación para la formulación e implementación de políticas públicas, elaboración y acompañamiento de proyectos) y a su público-objetivo

345 BRASIL. Emenda Constitucional n° 19, de 04 de junho de 1998. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm acceso en 13/11/2014.

346 BRAGA, S.L.B. (2011), op.cit, p.30-31.

(funcionarios, empleados públicos y trabajadores sociales). La REG se constituye como un componente transversal de las políticas públicas para el desarrollo del Estado de RS, ya que es el elemento clave para formar, educar y capacitar a los funcionarios públicos para cumplir de manera eficaz en la formulación, implementación y evaluación de políticas, programas y proyectos públicos, como se define en su marco legal de creación.

Hubo, por tanto, una decisión política de la más alta autoridad del Estado - el Gobernador - de institucionalizar estrategias y mecanismos de capacitación y educación continua de los funcionarios públicos, que se manifiesta por instrumento jurídico donde serán definidos las directrices y el modelo a adoptar la REG .

El marco jurídico de la constitución de la REG agregará dispositivos a la Ley original de creación de la FDRH (Ley 6.464/72), para disciplinar sus atribuciones y orientar el modelo de gestión pública que desea incrementar. Apuntará para la gestión en red al referirse a "un sistema integrado de formación continuada para la Administración Pública", añadiendo la asociación de los centros de formación e institución de educación superior (IES) existentes en el Estado de Rio Grande do Sul.

Es importante mencionar que el cambio del marco legal fue precedido de un proceso de reflexión y consulta, en un principio, con los centros de formación del Estado y más tarde con las instituciones de educación superior.

La preparación del Proyecto de Política Institucional de la REG también fue importante para establecer los valores, directrices y estrategias del sistema integrado de formación continuada en la Administración Pública. En este documento está clara la opción del Gobierno para no tomar el curso clásico para la constitución de la Escuela; no optó por crear un nuevo organismo, una nueva estructura física. La idea era permitir una organización institucional, pedagógica y jurídica en red, que reúne en asociación los centros de formación y las instituciones de educación superior del Estado, coordinar y ejecutar las acciones ejecutivas. Todo comenzó a partir del diagnóstico que el RS contaba con un patrimonio intelectual, científico, social y cognitivo valioso, que estaba dentro de las instituciones de educación superior. La articulación y el acceso a este patrimonio ofrecerían programas de

educación continua de universalidad, calidad, descentralización y pluralismo, desarrollo de los aspectos técnicos y humanos de la administración pública.

El documento habla en una Pedagogía de la Gestión Pública Democrática³⁴⁷ que va, obviamente, utilizar técnicas de gestión y mejorar los procesos, pero se centrará en el sujeto y atenta al papel del Estado, en el sentido de perseguir y fecundar la esfera pública de valores democráticos como "la soberanía, la igualdad, la participación y la transparencia en la conducta de los negocios públicos".³⁴⁸

Junto a la reforma del marco legal y la elaboración del Proyecto de Política Institucional de la REG, cuidó la FDRH de desarrollar las primeras acciones para la implementación de la Red, que veremos en la próxima sección.

Las primeras acciones para la implementación de la REG

Podemos identificar tres acciones iniciales que fueron importantes para la implementación de la REG: 1) la realización de talleres conceptuales; 2) la constitución de grupo de trabajo reuniendo los centros de formación del Estado para hacer frente a la educación continua; y 3) la movilización de las institución de educación superior de RS para integrar la REG.

Talleres conceptuales

Durante el año 2011, se realizaron doce talleres conceptuales, donde el proyecto de la Red Escuela de Gobierno fue sometido y contó con la colaboración

347 Probablemente este término (Pedagogía de la Gestión Pública Democrática) fue influenciado por una conferencia dada por Pedro Pontual, talleres que se celebraron en 2011 como parte de la preparación y planificación de REG.

348 BRASIL. Governo do Estado do RS. (2012). Escola de Governo do Estado do Rio Grande do Sul: uma rede de formação continuada para o RS crescer. *Projeto*, p. 5.

de profesionales de reconocido prestigio en la educación y la política. Identificamos en la página de la REG los siguientes colaboradores y temas:

- Fábio Konder Comparato - Brasil: pasado, presente y futuro.
- Pedro de Carvalho Pontual - Estrategias y metodologías de formación en la construcción de una Pedagogía de Gestión Democrática.
- Gaudêncio Frigotto - Política de la Capacitación del Servidor Público: una alternativa metodológica a la doctrina neoliberal.
- Euclides André Mance - Teorías de Red - Introducción conceptual y elementos organizativos.
- Sérgio Haddad - Estado y Sociedad Civil.
- Carlos Rodrigues Brandão - Educación Popular e Investigación Participante: teoría y práctica en la Red Escuela de Gobierno.
- Olívio Dutra - Estado, el servidor y el servicio público.
- Oscar Jara H. - El desafío y la pasión de aprender.
- Acácia Zeneide Kuenzer - Conocimiento y competencia en el trabajo y en la escuela.

Como podemos verificar los profesionales elegidos se alinearon a las teorías y prácticas de gestión social, cuestionando los modelos de gestión pública con base en el mercado, lo que queda explícito en los 18 textos que fueron disponibles en la página de la REG (ver tabla 10).

Tabla 10 - Textos disponibles en la página de la REG

Autor(es)	Título
FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M.	El trabajo como principio educativo en el proyecto de educación integral de trabajadores.
COMPARATO, F.K.	Brasil: pasado, presente y futuro
JARA, O.	El desafío y la pasión de aprender
KUENZER, A.Z.	Conocimiento y competencias en el trabajo y en la escuela.
PONTUAL, P.	Estrategias y metodologías de formación en la construcción de una Pedagogía de la Gestión Democrática
FRIGOTTO, G.	Política de capacitación del servidor público:

	una alternativa metodológica a la doctrina neoliberal.
DUARTE, Jorge.	Los desafíos de la comunicación pública.
VIRGINIO, A.S.	Humanismo: fundamentos para una otra solidaridad.
MANCE, E.A.	Teorías de red - introducción conceptual y elementos organizativos
FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M.	La política de la Educación Profesional en el Gobierno Lula: una ruta histórica controvertida
FRIGOTTO, G.	La relación de la Educación Profesional y Tecnológica con la Universalización de la Educación Básica
FRIGOTTO, G.	Concepción y Cambios en el Mundo del Trabajo y la Enseñanza Media
FRIGOTTO, G. & CIAVATTA, M.	Educación Básica en Brasil en la década de 1990: subordinación activa y consentida a la lógica del mercado.
FRIGOTTO, G.	Educación y Trabajo: bases para debatirla Educación Profesional Emancipadora
FRIGOTTO, G. & MOLINA, H.	Estado, Educación y Sindicalismo en el contexto de regresión social
FRIGOTTO, G. & CIAVATTA, M.	¿Educar al trabajador ciudadano productivo o al ser humano emancipado?
FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M.	Educación profesional y desarrollo
FRIGOTTO, G.	Los circuitos de historia y el balance de la educación en Brasil en la primera década del Siglo XXI.

FUENTE: Elaboración de la autora, a partir de la consulta a la página de la REG, disponible en: <http://redeescoladegoverno.fdrh.rs.gov.br/lista/369/Artigos-e-Publicacoes>, acceso el: 15/11/2014.

Es importante tener en cuenta que los expositores de los talleres conceptuales y los textos disponibles en la página de la REG, aunque se alinean con la gestión pública social, no dejan de hacer una crítica a las políticas y acciones desarrolladas por el propio PT. Este es el caso, por ejemplo, del texto de Frigotto et al³⁴⁹ que critica la política de la educación profesional procesada durante el Gobierno de Lula, especialmente los programas Escuela de Fábrica, Integración de la Escuela de Educación Profesional a la Enseñanza Media en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos (PROEJA) y de la Inclusión de Jóvenes

349 FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M., RAMOS, M. (2005). A política de Educação Profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. *Educ.Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p.1087-1113, Especial.

(PROJOVEN). En este artículo, los autores reconocen que el Gobierno de Lula en el campo de la educación profesional no asumió los compromisos que fueron discutidos con las fuerzas progresistas durante el período pre-electoral. Vale la pena señalar que en el período analizado por el texto - enero de 2003 hasta julio de 2005 - fueron Ministros de Educación: Cristovam Buarque (01/01/2003 a 27/01/2004) y Tarso Genro (27/01/2004 a 29 / 07/2005), ambos del PT. Esto viene de nuevo a lo que Tenorio llama de gestión social, especialmente la calificación que se quiere dar al social, debiendo significar "espacio privilegiado de las relaciones sociales en que todos tienen el derecho de hablar, sin ningún tipo de coacción"³⁵⁰.

Por lo tanto, en la construcción de la REG, se privilegió, sin duda, un modelo de gestión contraria al *gerencialismo*, pero que permitió espacio para el diálogo y la crítica constructiva. En cuanto a la oposición del modelo de administración pública con base en la doctrina neoliberal, vale la pena destacar otro texto de Frigotto y las ideas planteadas por Tenório:

Una de las tareas de los gobiernos que buscan romper en Brasil con la erradicación de la modernización conservadora, de la colonización y subordinación y de la democracia restringida productora de una ciudadanía pasiva es, sin duda, el rescate en el sentido de esfera pública y del servicio público. Se trata de una postura que se opone firmemente a las reformas de Estado basadas en el credo liberal, ya que las mismas se definen por el desmantelamiento de la esfera pública y, en consecuencia, de la esfera de los derechos sociales³⁵¹.

Tenório³⁵² recuerda que la primera vez que visitó el concepto de gestión social fue en 1990, "cuando la onda (neo)liberal económica llegó golpeando, literalmente, la espalda de Brasil y de los brasileños" , como resultado del Consenso de Washington, que predicaba el "Estado-Mínimo, el superávit primario, la no-reserva de mercado". En el texto donde revisita el concepto constata que la gestión estratégica, uno de los pilares de la administración pública gerencial, requiere una

350 TENÓRIO, F.G. (2005). (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. Desenvolvimento em Questão, ano 3, n. 5, p.102.

351 FRIGOTTO, G. (2011). Política da Capacitação do Servidor Público: uma alternativa metodológica à doutrina neoliberal. Texto conceptual para el taller celebrado el 02/06/2011 para la planificación de Red en la Escuela de Gobierno de Río Grande do Sul. Disponible en: escoladegoverno.fdrh.rs.gov.br/conteudo/1568/politica-de-capacitacao-do-servidor-publico:-uma-alternativa-metodologica-a-doutrina-neoliberal---gaudencio-frigotto acceso en: 26/04/2013.

352 TENÓRIO, F.G. (2005), op. cit., p.101-103.

forma de gestión donde la competencia prevalece, los competidores deben ser exterminados, la ganancia es la principal motivación del gestor, donde el monólogo y el individual prevalecen. Ya la gestión social es un proceso de gestión donde la búsqueda de concordancia, inclusión, solidaridad son los grandes motivadores, donde prevalecen el diálogo y la colectividad.

La asociación con los centros de formación del Estado de RS

La segunda acción para la constitución de la REG, fue relativa a la asociación con los centros de formación del Estado. Según informe que consta en la propia página Escuela de Gobierno³⁵³, en agosto de 2011, el gobernador del Estado solicitó a la Secretaría de Administración y Recursos Humanos (SARH), a la Secretaría de Estado de Salud (SES), a la Secretaría de Estado de Educación (SEDUC) y a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) para elaborar propuestas para el tema valorización de los servidores, una vez que estas Secretarías reúnen cerca del 75% del total de servidores públicos estaduais. Como resultado se formaron cuatro grupos de trabajo, uno específicamente para la Formación Continua, que fue coordinado por la FDRH/Escuela de Gobierno. Este GT fue integrado por las Secretarías mencionadas arriba y también representantes de todos los centros de formación existentes en el Estado de RS, o sea: el Departamento de Educación y Tecnología, la Academia de Policía Militar, la Escuela de Servicio Penitenciario, la Academia de la Policía Civil, la Escuela de Salud Pública, la Escuela de Hacienda, la Escuela del TCE, la Escuela de Ministerio Público y la Escuela del Legislativo.

Con el fin de delinear un Plan de Acción para el año 2012, este GT identificó algunos aspectos que merecen ser investigados y arreglados, de los que destacamos cuatro:

El **primer** aspecto fue el de (re)conocer las trayectorias e historias de estos centros de formación, en el sentido de respetar y valorar el trabajo que venía siendo realizado por ellos hasta el momento, así como buscar algunos elementos comunes

353 Informaciones disponibles en: <http://redeescoladegoverno.fdrh.rs.gov.br/conteudo/1425/Centros-de-Formacao-do-Estado> acceso en 13/09/2013.

a estas áreas que pudiesen constituirse como temas transversales en las actividades educativas, independientemente del lugar donde se llevarían a cabo los temas abordados. Nos parece que este aspecto fue resuelto a partir de las reuniones y encuentros de evaluación de la REG, promovidos por la FDRH. Tuvimos la oportunidad de participar en las reuniones de evaluación realizados por ocasión del segundo y tercer aniversario de la Red, respectivamente, en agosto de 2013 y septiembre de 2014, donde pudimos ver los debates e intercambios de experiencias entre los segmentos involucrados en la REG (funcionarios y dirigentes de la FDRH, alumnos y profesores de los programas de formación y educación, gerentes, coordinadores y profesores de instituciones educativas asociadas, funcionarios públicos estatales en la condición de alumnos, ex alumnos, o simplemente interesados en lo que la REG estaba desarrollando). También hubo oportunidades de integración y evaluación en las reuniones realizadas con el Comité Pedagógico de la REG, que está formado por las instituciones de educación superior y por los centros de formación de RS, que se producen periódicamente para facilitar el intercambio de experiencias e informaciones.

El **segundo** aspecto apuntó dificultades en la implementación de las actividades educativas. Estas dificultades fueron representadas por el hecho de que los servidores no se sienten motivados para asistir a los cursos de formación ya que los mismos no son considerados para la promoción profesional. Otro factor relatado fue que algunos directivos no liberan, no fomentan, no facilitan la frecuencia en actividades educativas durante las horas de trabajo. Y, por último, que la legislación estatal impide contratar y pagar servidores para que actúen como profesores, lo que limita la socialización y el intercambio de conocimientos generados en el ejercicio de la función pública. Con relación a este aspecto, el modelo de gestión de la red facilitó su resolución. Según los dirigentes de la FDRH no hay dificultad para atraer servidores a los programas de educación continua y capacitación, los directivos fueron conscientes de la importancia de estas acciones. La posible necesidad de depender con contribuciones de expertos que se encuentran dentro de la Administración Pública del Estado, esta contratación podrá ser llevada a cabo por la institución de enseñanza, sin impedimentos legales. El testimonio de uno de los dirigentes de la FDRH es muy ilustrativo a este respecto al afirmar que la Red no

tuvo problemas de adhesión, por el contrario, los cursos fueron disputadísimos. Él atribuye esto al hecho de que los cursos son impartidos por prestigiosas instituciones de educación superior (UFRGS, PUCRS, UERGS, ESMPU, UNISINOS, entre otros). También reveló que RS es reconocido por tener fuertes IES y por ser conceptuadas.

Nosotros de la FDRH conseguimos la audacia, la luz de la legitimidad existente en estas instituciones educativas. Las IES consiguen traer gente de fuera, que es muy atractivo también. Si dependiese apenas de la FDRH no tendríamos los contactos, no conoceríamos ni siquiera el mismo valor a pagar. Es muy apropiado poder contar con un profesor que, a veces, viene para participar de una banca de pos-grado y ya puede, en el mismo período, llevar a cabo una conferencia, una clase para la REG. Esto optimiza los recursos.³⁵⁴

El **tercer** aspecto se refiere a la inclusión de las necesidades e intereses de sus propios servidores en la formulación de programas. Se llamó la atención sobre el hecho de ser expresiva la demanda por cursos centrados en cuestiones técnicas - operativas, que son, por supuesto, importantes, pero no deben ser consideradas como las principales, dado el alcance político-pedagógico propuesto por la REG. De acuerdo con los dirigentes de la FDRH los programas de la REG están alineados con el Plan de Desarrollo del Estado. "La atención se centra en las políticas públicas aplicadas. Entendemos que la técnica no es lo que impulsa a nuestra red [...] Algunos temas se incluyeron porque ya había esta demanda en las Secretarías, otros fueron identificados a partir de los proyectos estratégicos del Gobierno". Aquí queda evidente que la REG fue constituido como un elemento importante para la política de desarrollo del Estado de RS.

La cuestión presupuestaria se constituye en el **cuarto** aspecto, una vez que algunos órganos poseían elementos de gastos para la capacitación, otros no, y ni siquiera conocían esta posibilidad. Esto también fue resuelto por la REG, ya que según se informó en la reunión de evaluación de la Red, con motivo de su segundo aniversario, la Presidente de la época informó que la FDRH logró duplicar su presupuesto si comparamos los bienios de 2012/2011 a 2010/2009. La tabla 11 muestra la evolución del presupuesto de la FDRH en el período comprendido entre 2008 y 2013, donde se nota claramente la importancia dada a la implementación de

354 Entrevista realizada con dirigente de la FDRH, en 06/06/2013.

la REG, debido al creciente volumen de gasto. Los datos correspondientes a los años 2008 a 2013, se refieren al período de enero a diciembre, mientras que los datos de 2014 son para el período de enero a noviembre.

Cabe señalar que la calidad de los gastos también fue mejorando a partir de 2012, el primer año de implementación efectiva de la REG. En el año de 2009 los gastos con otros Servicios de Terceros - Persona Jurídica se concentraban en electricidad, publicaciones obligatorias en el DOE, telefonía, agua, alcantarillado, seguro de propiedad corporativa y la externalización del apoyo administrativo. Ya en 2010 estos gastos incluyen R \$ 504. 814,44 con la hoja de personal, probablemente apropiado indebidamente, y el resto es relacionado al apoyo a concurso público, externalización del apoyo administrativo, telefonía, agua y electricidad. A partir de 2012 este elemento de gastos será utilizado principalmente para pagar contratos efectuados con instituciones educativas que forman la REG, tales como la Fundación Getulio Vargas, la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Universidad de Cruz Alta, Univates, entre otras.

Tabla 11 – Gastos del Poder Ejecutivo de RS – Total Comprometido – 2008 a 2013

FUENTE: Elaboración de la autora, a partir de datos del Portal de Transparencia del Estado de Rio Grande do Sul³⁵⁵

La construcción de la red con las Instituciones de Educación Superior (IES) de RS

Paralelamente a las dos acciones mencionadas anteriormente, la FDRH también buscó las IES establecidas en RS para presentar el Proyecto y movilizar la red. Así, el proyecto fue siendo construido con la colaboración y participación de los distintos segmentos, con el establecimiento de una nueva esfera pública, donde la interacción dialógica entre el Estado y la sociedad fue siendo establecida en los modelos de la gestión social.³⁵⁶

La Red coordinada por la FDRH está compuesta actualmente por 32 instituciones, aunque sólo 23 IES tengan de hecho establecido y aplicado programas de formación. Encuesta realizada en diciembre de 2013 refleja que los programas de formación de la REG, tanto presenciales como a distancia, involucraron cerca de 467 profesores de las diferentes IES siendo que el 58% de ellos son Masters o Doctores³⁵⁷.

355 Informaciones disponibles en:

<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosFiltro.aspx?x=lOpor7XC1%2fBTsxX0qEheSR2M%2fTHfrOu9ErgpOK%2b0mdc%3d> Acesso em 13/10/2014.

356 TENÓRIO, F.G. (2005), op.cit., p. 107.

357 Información proporcionada por el Departamento de Comunicaciones FDRH, en mensaje electrónica.

Para el establecimiento de la Red, la FDRH realizó una amplia labor de movilización junto a las IES de RS. El contacto inicial fue siempre en dos direcciones: el institucional, con el Rector de las IES, y el personal, tratando de identificar profesores e investigadores que pudiesen contribuir y tuviesen una sólida experiencia en las áreas y prioridades para el desarrollo del Estado. La FDRH buscó identificar la vocación de cada una de las IES existentes en RS, a través de la búsqueda de la acumulación de investigación, la experiencia en extensión, la integración territorial y el respeto de la comunidad en la que está inserta. Todos estos requisitos se tuvieron en cuenta para el primer contacto con las IES que conforman la REG, además de la directriz de pluralidad, es decir, la intención es llevar a cabo al menos un programa de educación continua por institución. Hay que reconocer, sin embargo, que la adhesión inicial de la UFRS y de la UERGS - universidades respetadas y conceptuadas en el medio académico de RS - a la REG, fue esencial para posteriormente las demás instituciones apoyaren el proyecto. El contacto con la UFRS fue el primero, en virtud de ser una de las IES más conceptuadas en RS:

La aproximación fue con el Vice-Rector de la UFRGS, quien llamó al ILEA (Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados) y el CEGOV (Centro de Estudios Internacionales sobre Gobierno). La Rectoría ya tiene esta política, todo lo que es la relación con el gobierno, el CEGOV es llamado. La preocupación inicial era en la seguridad pública, y también fue ofrecido el seguimiento y la evaluación de políticas públicas, y la FDRH aceptó los dos³⁵⁸.

Este movimiento para la elección de las IES es corroborada por los testimonios de los coordinadores de los programas en las IES, los cuales, informaron que la FDRH, a través de sus dirigentes, buscaron las unidades de enseñanza que ya contaban con una producción y prestigio en el área deseada: *"Vino uno de los dirigentes de la FDRH, ellos sabían lo que querían. Como no era bien nuestra área, propusimos otro curso, que consideramos oportuno [...] Y fue muy interesante porque aceptaron, tenían espacio para dar cabida a nuevas ideas"*³⁵⁹.

358 Testimonio de uno de los coordinadores del IES , que mantiene programa de extensión y especialización con REG , en septiembre de 2013.

359 Testimonio de uno de los coordinadores del IES, que mantiene programa de extensión y especialización con REG, en septiembre de 2013.

El proceso de diálogo en la construcción de programas de la REG presupone que el Estado puede acceder al conocimiento que estaba en el interior de las IES, pero también colaboró al colocar la pauta del servicio público dentro de la academia. Uno de los dirigentes de la FDRH así se manifestó a este respecto: *“Tanto es que una de las IES formó un grupo de investigación, por la cantidad expresiva de contenidos, de historias, de prácticas que ella podría utilizar, problematizar”*.³⁶⁰ Esta construcción colectiva rompe con la lógica normalmente verificar en muchas EG, donde la "compra" de inscripciones por el Gobierno en los programas ya institucionalizados y existentes de las IES. La intensión de la FDRH era construir con las IES programas que atienden las demandas, segmentos, temáticas específicas y estrategias del Estado. Esto, sin embargo, no significó imposiciones por parte de la FDRH, como se menciona uno de los líderes: *“Aprovechamos la oportunidad para construir junto con la institución, preservando siempre la independencia científica de las instituciones para trabajar los contenidos, para colocar los enfoques, los profesionales que estarían involucrados, siempre hubo este respeto a la academia. Parece que esto fue muy atractivo para las instituciones”*.³⁶¹

La Red Escuela de Gobierno de RS fue constituida por las siguientes instituciones de enseñanza superior, todas ellas públicas o sin fines lucrativos:

Tabla 12 - Instituciones de Educación Superior integrantes de la REG

INSTITUCIÓN
1. Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRS)
2. Universidad Estadual de Rio Grande do Sul (UERGS)
3. Centro Universitario La Salle (UNILASALLE)
4. Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul (PUCRS)
5. Universidad de Caxias do Sul (UCS)
6. Universidad Regional Integrada del Alto Uruguay y de las Misiones (URI)
7. Universidad Feevale
8. Universidad del Valle de Rio dos Sinos (UNISINOS)
9. Universidad Regional del Noroeste del Estado de RS (UNIJUI)
10. Universidad de Passo Fundo (UPF)
11. Fundación Escuela Superior del Ministerio Público (FMP)
12. Fundación Getulio Vargas (FGV)
13. Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología Sul Rio-Grandense (IFSUL)

³⁶⁰ Testimonio de uno de los dirigentes de la FDRH, en septiembre de 2013.

³⁶¹ Testimonio de uno de los dirigentes de la FDRH, en septiembre de 2013

14. Univates
15. Universidad Federal del Pampa (UNIPAMPA)
16. Universidad de la Región de la Campanha (URCAMP)
17. Universidad de Cruz Alta (UNICRUZ)
18. Universidad Federal de Pelotas (UFPEL)
19. Facultades Senac
20. Universidad Federal de Rio Grande (FURG)
21. Facultades Integradas de Taquara (FACCAT)
22. Universidad de Santa Cruz do Sul (UNISC)
23. Universidad Católica de Pelotas (UCPel)

FUENTE: Elaboración de la autora, con base en informaciones disponibles en: <http://redeescoladegoverno.fdrh.rs.gov.br/lista/363/Universidades-parceiras/1> Acceso en 16/11/2014.

Existen nueve IES que, a pesar de haber firmado el acuerdo de cooperación con la REG, continúan con programas en elaboración y no llegaron a actuar en la formación y educación de los funcionarios públicos del estado de RS. Son ellos: 1) Universidad Federal de Santa Maria (UFSM), 2) *Laureate International Universities* (UNIRITTER), 3) Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología (IFRS), 4) Facultad Murialdo, 5) Universitario Metodista (IPA), 6) Universidad Luterana del Brasil (ULBRA), 7) Universidad Federal de la Fronteira Sul (UFFS), 8) Universidad Federal de Ciencias de la Salud de Porto Alegre (UFCSPA), y 9) Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI).

En RS hay un Consorcio de las Universidades Comunitarias Gauchas (Comung) que representa una red de educación, ciencia y tecnología que abarca casi todos los municipios del interior de Rio Grande do Sul. El Comung engloba más de 40 *campis* universitarios, alcanzando más de 380 municipios gauchos en sus áreas de influencia y cuenta con aproximadamente 200 mil alumnos de pregrado y postgrado, siendo así el mayor sistema de educación superior en actuación en RS. Aliada a esta red de instituciones comunitarias sin fines de lucro, hay que añadir el hecho de que RS posee ocho universidades públicas federales o estatales.

Es importante destacar que la constitución de la REG con IES públicas, comunitarias y sin fines de lucro estaba preocupada por la ejecución del Proyecto, ya que esto facilitaría la contratación de las instituciones sobre la base de la ley de las licitaciones. Para entender mejor, vamos a dedicarnos ahora a explicar la formalización de la REG.

El **primer** momento es el de la firma de un protocolo de cooperación, con términos bien genéricos, en los cuales la IES se asocia a la REG. Puede haber esta asociación, pero la IES no desarrollar ninguna acción formativa, pues como vimos anteriormente, de las 32 IES que se incorporaron a la REG, cerca de nueve no desarrollaron programas de formación y educación de servidores públicos o agentes sociales.

El **segundo** momento acontecerá la decisión de cuales acciones educativas quedarán bajo la responsabilidad de la IES. Como algunos temas son bastante amplios, es en este momento, a través de un proceso de diálogo entre la FDRH y la IES, que se decidirá qué contenido serán trabajados en la temática, enfoque, aspectos metodológicos, una discusión para construir cada uno de los programas de la REG. Esta construcción queda constantemente siendo evaluada, re-evaluada y monitoreada.

Establecidas las acciones de formación es necesario ejecutarlas. En este tercer momento, entonces, es firmado un acuerdo administrativo³⁶² entre las partes (FDRH y la IES) con base en el inciso XIII, del artículo 24 de la Ley 8.666 / 93, que establece la **exención de licitación** *"en la contratación de institución brasileña incumbida regimental o estatutaria de la investigación, de la enseñanza o del desarrollo institucional, o de institución dedicada a la recuperación social del preso, desde que la contratada detenga incuestionable reputación ética-profesional y no tenga fines de lucro"*.³⁶³

Para que esta operación fuese posible fue necesario sensibilizar a los órganos de control sobre la legitimidad del proceso. Este hecho es reconocido por las IES asociadas, como se puede ver la siguiente declaración:

Tiene todo un aspecto jurídico-legal que es muy complicado, entre cualquier órgano gubernamental del Estado y las universidades federales, debido a que la Contraloría General del Estado (CGE) tiene una normativa

362 En Brasil usamos la denominación "contrato administrativo", que es el consagrado en la Ley de Licitaciones brasileña.

363 BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

01/2006. Este reglamento prohíbe el pago de servidores públicos federales, y esto complica para que las universidades implementen acciones formativas. La agradable sorpresa fue que la Red Escuela de Gobierno, como un proyecto prioritario del Estado, supervisado por la Oficina de Gestión [...] ya había establecido un pre-acuerdo. En el momento de cerrar el contrato no fue complicado, porque ya habían realizado comprensiones con la CGE para revocar esta regulación o darle nueva interpretación. Esto es muy loable, porque es inusual. Identificaron el problema y establecieron un nuevo sistema. [...] Terminó dando bien. Acabamos de renovar el contrato. Ya ejecutamos dos programas de extensión y todavía estamos ejecutando el de especialización.

[...]

Aquí, en la Red Escuela de Gobierno de RS, FDRH hizo el 'deber de casa', es decir, fue a los órganos de control, la contraloría general del Estado y acordaron como sería, facilitando un camino.³⁶⁴

Las IES revelaron que admiran la implementación de la REG, pues no detecta la misma preocupación en otros órganos de gobierno. Esta coordinadora entrevistada reveló que, por ejemplo, en el Ministerio de Desarrollo Social hubo un intento de implementar la Red del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), con una propuesta similar al de la REG, es decir, las IES serían contratadas para dar clases. Sin embargo, después de casi un año del proyecto, sólo cinco Estados brasileños consiguieron implementar. En su opinión, en las IES, los coordinadores y profesores se centran en aspectos pedagógicos; preocupación con la implementación y operación, tales como los aspectos legales y de gestión de la contratación deben hacerse antes o, en lo máximo, concomitantemente con la elaboración del proyecto.

En cuanto al precio practicados en estos contratos, la FDRH estableció un sistema de balizadores que lleva en cuenta los diferentes aspectos de la acción formativa, tales como: si el curso será ministrado en Porto Alegre o en el interior, si hay alquileres de salas o no, el material pedagógico a ser desarrollado, fornecimiento de libros, entre otros. Los pagos se realizan mediante la presentación de productos que se definen por el cronograma de ejecución del contrato y, por lo general consisten en el plan educativo de la acción formativa, la preparación del material didáctico, realización del curso, informes de evaluación, entre otros.

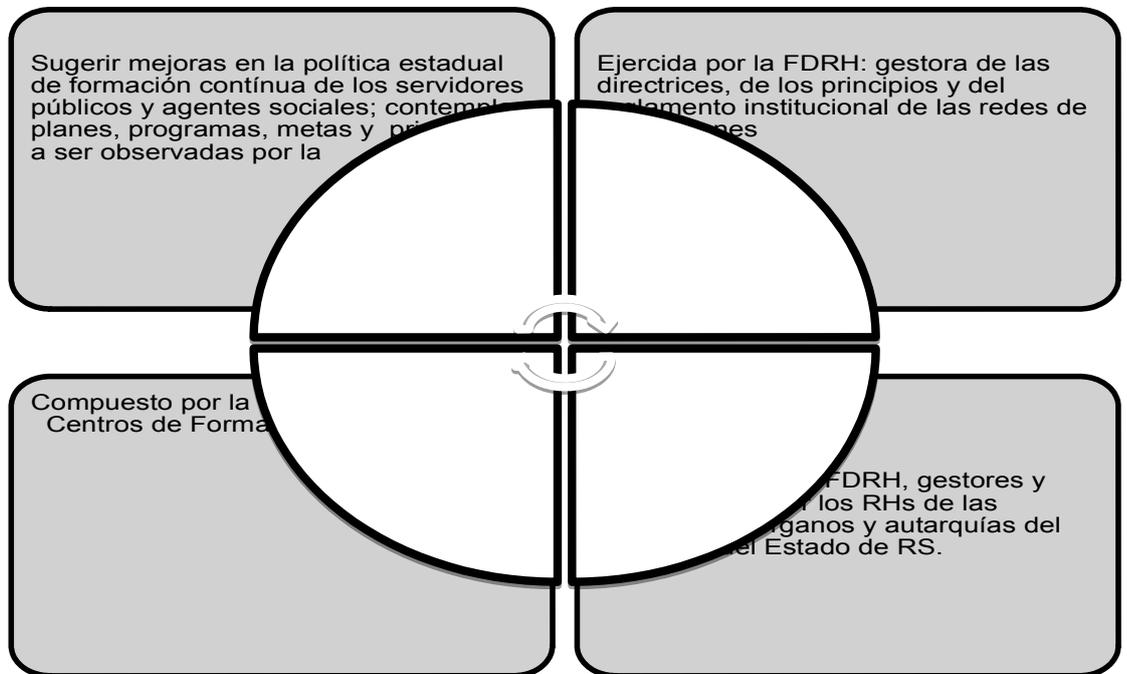
364 Testimonio de uno de los coprdinadores del IES, que mantiene programa de extensión y especialización con REG, en septiembre de 2013.

Algunos de los IES se quejan de esta "burocracia", pero es bueno recordar que estos son los requisitos de las unidades de control externo y se deben cumplir para que no haya sospechas sobre la legitimidad y la legalidad de los programas desarrollados por la REG.

El modelo de gobernanza de la REG

El modelo de gobernanza de la REG cuenta con cuatro instancias consultivas y deliberativas, conforme figura 2.

Figura 2 - Modelo de Gobernanza de la REG



FUENTE: Proyecto Red Escuela de Gobierno, p. 19.

El Consejo de la REG, sería formado por las Secretarías de Estado, Tribunal de Justicia de Estado de Río Grande do Sul, Ministerio Público, Federación de las Asociaciones de Municipios de Rio Grande do Sul (FAMURS) y FDRH. Aunque este Consejo estuviera previsto en el proyecto de la REG, inclusive con atribuciones definidas, no pudimos contactar su efectiva implementación y participación en las acciones desarrolladas por la REG.

La Gerencia Ejecutiva de la REG, que es ejercida por la FDRH, y tiene como atribuciones³⁶⁵:

³⁶⁵GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANSDE DO SUL. FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS. (2011). *Projeto - Rede Escola de Governo*. Porto Alegre, p.19.

- Planificar, desarrollar, controlar y evaluar el plan estratégico, que se desdobra en programas, proyectos, indicadores y metas;
- Acompañar y apoyar las acciones educativas, así como orientar, supervisar y auditar los procesos y actividades desarrolladas por los asociados de la REG;
- Elaborar la propuesta de la política de formación continua de los servidores públicos y agentes sociales;
- Elaborar informes sobre la REG;
- Sistematizar estatutos e investigaciones direccionadas para la Administración Pública, proponiendo líneas de financiación y becas de incentivo;
- Firmas propias con órganos públicos federales, estatales y municipales, obedecida la legislación vigente y contratar la prestación de servicios técnicos con personas físicas o jurídicas, nacionales y extranjeras;
- Elaborar proyectos especiales, dando atención a las demandas específicas de cada sector del Estado, manteniendo un diálogo permanente con los RHs de todos los órganos de Gobierno, oyendo el regreso de la evaluación de los servidores, la descentralización de acciones y la garantía de atención a las unidades estatales en todo el interior;
- Realizar la selección e inscripción de los participantes de las acciones formativas;
- Divulgar informaciones de la REG.

El Comité Pedagógico está compuesto por la FDRH, representantes de los centros de formación y por las IES asociadas. Los centros de formación que forman parte de la REG son: 1) Secretarías de la Administración y de Recursos Humanos (SARH) y Comité de Dialogo Permanente (CODIPE), el cual se constituye en un instrumento de diálogo del gobierno con los funcionarios públicos, a través de sus entidades representativas, para la construcción de políticas para el servicio estatal; 2) Secretaría de Seguridad Pública (SSP), donde están el Gabinete del Secretario, el

Departamento de Educación y Tecnología, la Academia de Policía Militar, la Escuela del Servicio Penitenciario y la Academia de Policía Civil; 3) La Secretaría de Estado de Salud, con el Gabinete del Secretario y de la Escuela de Salud Pública; 4) Secretaría de Estado de Educación ; 5) Escuela Hacienda; 6) Escuela del Tribunal de Cuentas de RS; 7) Escuela del Ministerio Público; 8) Escuela del Legislativo; 9) Casa Civil. Las Instituciones de enseñanza superior son 32, pero sólo 23 actuarán efectivamente en los programas de la REG. La tabla 12 enumera las IES participantes de la REG.

Este Comité Pedagógico define las prioridades de la REG y, si es necesario, puede crear cámaras temáticas para supervisar, apoyar y evaluar los procesos de capacitación técnica y evaluar de forma orgánica y permanente los procesos de ejecución.

El Comité de Recursos Humanos (CRH) está compuesto por representantes de los departamentos de RH de los órganos del estado o de sectores vinculados a la formación de los servidores que desarrollan cursos de formación sistemática o no, pero también contempla aquellos que tienen un interés en el tema. El CRH tiene como objetivo primordial promover el debate sobre la formación continuada de los servidores públicos de RS. Esta estructura requiere un diálogo constante, lejos de los modelos tradicionales de toma de decisiones en vigor con respecto a la formación continua de los empleados públicos. Como hemos visto, a partir de la edición de la legislación federal (Decreto 5.707, de 23 de febrero de 2006), el país ha guiado el desarrollo de programas de formación continua y capacitación a partir de la asignación de competencias, organizativas o individuales. Estos programas a menudo no tienen ninguna relación con las necesidades reales de la administración pública y se reducen casi exclusivamente en los aspectos instrumentales y operacionales.

Análisis del modelo de actuación en red

El modelo de actuación en red de la REG está alineado con las recomendaciones de Cavalcanti³⁶⁶, que ya al principio de la década de 1980, analiza la formación del administrador público brasileño. En este texto el autor trata de difundir las ideas acerca de lo que sería el modelo institucional adecuado para la formación del administrador público. Sugiere la creación de una red interinstitucional de carácter nacional que se encargará de la formación de los funcionarios públicos a todos los niveles (federal, estatal y municipal). Esta sugerencia parte de la premisa que la red podría aprovechar la capacidad instalada en el país, a partir de las experiencias y recursos humanos existentes y propone que la operación de la red sea a través de cursos que permitan al participante compatibilizar el estudio con sus actividades profesionales.

Saravia³⁶⁷ también apunta para que los INAPs y ENAPs tomen una posición más estratégica e innovadora, les reserva un papel como coordinadores de la capacidad instalada del país en la formación, la investigación y la asistencia técnica para el sector público con el fin de aprovechar al máximo el potencial de universidades, centros de investigación, empresas consultoras y otras instituciones que trabajan en el sector, incluyendo otros institutos de formación del propio gobierno.

No podemos ignorar que la institucionalización de la REG surge y es parte de un proyecto político, elegido por la mayoría de la población gaucha y, por tanto, aprobado en sus moldes orientadores que fueron adecuadamente explicitados en su Ley de constitución. La propuesta adoptada por la REG es superar el discurso *gerencialista* a partir de la redefinición de las prácticas de la democracia y de las normas de gestión pública³⁶⁸. En el diseño de la REG, era necesario preparar la FDRH para actuar con los paradigmas del nuevo Estado, es decir: prepararlo para la gestión y coordinación de diversos temas, con los principios de la democracia, transparencia, control social y cooperación. Era necesario superar el Estado autocrático de los años 1970 y 1980 y también el estado mínimo y regulador recomendado por la década de 1990. La REG recae en el diseño de un Estado más

366 CAVALCANTI, B.S. (1981), op.cit.

367 SARAVALIA, E.J. (2005), op.cit.

368 GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS. (2011). Projeto - Rede Escola de Governo. Porto Alegre, p.7.

decidido, que reconoce la diversidad, las diferencias, los derechos de los ciudadanos y actúe en las relaciones dialógicas de forma permanente. Por lo tanto, la elección del modelo de funcionamiento de la red fue casi que natural para los fines perseguidos por la REG.

Carvalho³⁶⁹ señala que las instituciones responsables por la "educación, formación y desarrollo continuado de los funcionarios públicos" valorizan cada día más la actuación en red, ya que consideran que este modelo puede traer una mayor autonomía, flexibilidad y relaciones horizontales, así como el establecimiento de articulación y vínculos más duraderos.

En la Red Escuelas de Gobierno de RS la intención es acceder al patrimonio científico, social y cognitivo existente en el Estado, a través de las instituciones de educación superior (IES), que sean públicas, comunitarias y sin fines de lucro. El objetivo no es reproducir la experiencia pasada con la estructuración de una Escuela en el molde tradicional, y sí, la construcción de una propuesta de integración que permite un nuevo arreglo institucional, educativo y jurídico que reúna en asociación con los centros de formación e IES de RS.

Al mismo tiempo en que la REG accede a los conocimientos generados en las IES para los servidores públicos y agentes sociales, también contribuye con los insumos, poniendo el tema de servicio público dentro de la academia. Por lo tanto, hay un diálogo permanente para construir la actuación de la REG. La FDRH se encarga de formular las directrices pedagógicas y actividades de formación en conjunto con socios institucionales, es decir, los centros de formación y IES ubicados en el Estado.

Este modelo de gestión en red sólo es posible debido a RS tienen una amplia experiencia de participación, inclusión y de ampliación del concepto de público. Los valores de la sinergia entre la democracia representativa y la democracia participativa están presentes y se extienden en el modelo adoptado por la Red. Como afirman los dirigentes de la FDRH, el modelo de gestión debe permitir que la

369CARVALHO, P.S. de. (2012). Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil: aprendizagens e desafios. In: *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena, Colombia, 30 oct.-2 Nov.2012, p. 1.

sociedad se exprese, el Estado no puede ser autoritario, pero también no puede ser nulo, dejando que el mercado regule la relación Estado-Sociedad. Debe ser un Estado permeable al diálogo con la sociedad, más sensible, que no elimina la idea de la eficacia y la eficiencia. Sin embargo, entienden que la eficiencia y eficacia sólo serán posibles con el control de la sociedad. La sociedad debe tener acceso a los asuntos públicos, a toma de decisiones y, por lo tanto, es imprescindible formar al servidor para que tenga autonomía, que tenga consciencia de su papel en la cadena de política pública.

Los programas desarrollo por la REG

La propuesta de la REG es desarrollar actividades de formación ", destinadas a valorar y respetar la diversidad presente en el servicio público y en la sociedad" con "la inclusión social [...] La gestión democrática y participativa, el desarrollo sostenible, responsable y transparente, integrado al desarrollo sostenible".³⁷⁰ Y en este sentido, los programas de educación continuada ofrecidos por la Red en estos cuatro años incluyen buena parte de los contenidos recomendados por Saravia³⁷¹, como por ejemplo: Gestión de Políticas Públicas en Desarrollo Regional; Gestión de políticas de Fronteras, Cooperación y Relaciones Internacionales; Gestión de Políticas Públicas para los Derechos Humanos con énfasis en la diversidad generacional y sexual; Gestión de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable, Tecnología, Innovación e Investigación, entre otros temas de actualidad. La tabla 13 muestra la relación de las IES que conforman la REG y los respectivos programas de formación continuada.

370 GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS. (2011). *Projeto - Rede Escola de Governo*. Porto Alegre, p.22.

371 SARAIVA, E.J. (2005), op.cit.

Tabla 13 – Instituciones de Enseñanza Superiores integrante de la REG y Programas de Formación Continuada desarrollados hasta noviembre de 2014.

INSTITUCIÓN	PROGRAMA DESARROLLO O PROGRESO	DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA
Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRS)	Gestión de Políticas Públicas para los Derechos Humanos, Tránsito y Movilidad Urbana.	El Programa de Formación Continuada de Gestión de Políticas Pública en Derechos Humanos, Tránsito y Movilidad Urbana entiende que la cuestión del tránsito aparece como un aspecto mucho más amplio que simplemente el movimiento de personas dentro de las ciudades. Debe ser entendida como algo que necesita ser estudiado y planeado para el proceso dinámico de la vida de los ciudadanos, los agentes que protagonizan, en tránsito, los roles transitorio de peatones, automovilistas, ciclistas, etc. Con el aumento de la población y el acceso al crédito en la compra de vehículos, la preocupación por el tráfico y la movilidad urbana es relevante porque las ciudades no estaban preparadas para absorber ese crecimiento en el ritmo que se produjo en los últimos años. La propuesta es fomentar a los servidores públicos a proyectos y acciones para el tráfico, buscando la planificación y optimización, en busca de las mejores y más humanas prácticas en esta área.
	Gestión de Políticas Públicas para los Derechos Humanos y Seguridad Pública.	El Programa de Formación Continuada de Políticas Públicas para los Derechos Humanos y Seguridad Pública está diseñado para formar profesionales para trabajar en las áreas de prevención de Violencia y Seguridad, a través del estudio sociológico, antropológico y psicológico de los fenómenos de la Violencia y el Crimen, del Estado Democrático y Derechos Humanos. También tiene como objetivo discutir el desarrollo de procesos, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en un enfoque más general, proporcionando un posicionamiento analítico más calificado de la forma de acción del Estado.
Universidad Estadual de Rio Grande do Sul (UERGS)	Organización del Estado y Democracia.	El propósito de este programa es establecer múltiples espacios para la formación continuada de los servidores y agentes sociales que trabajan en las diferentes áreas de cobertura de la esfera pública a través de la introducción de procesos reflexivos y críticos, cubriendo temas y proposiciones que involucran los distintos agentes del Estado bajo el enfoque de sus relaciones cotidiana y las necesidades

		<p>esenciales. En esta perspectiva, el programa abarcará diferentes acciones destinadas a la construcción y socialización del conocimiento a nivel local y en diferentes contextos, sin perder de vista las expectativas de los participantes en cuanto a su percepción de la práctica profesional, al mismo tiempo proponer estudios y análisis modelos, herramientas y herramientas de administración integradas desde el contexto público. Por lo tanto, el objetivo general del conjunto de acciones a desarrollar, además de ser espacios de reflexión y producción de conocimiento que involucran la complejidad humana y en sus relaciones, se propone recuperar y reafirmar la prerrogativa del Estado en el cumplimiento de las exigencias de la comunidad, reiterando la necesidad del Estado de proporcionar respuestas siempre más cualificadas a las expectativas populares en el desarrollo económico, social, político y cultural, al mismo tiempo, construyendo sentidos que ponen de relieve la importancia de los servicios públicos para el desarrollo del Estado. Por lo tanto, serán factores orientadores del Programa los debates relacionados con las demandas de los servidores y de los servicios públicos y tendrán su enfoque en la ciudadanía, la participación y la democracia, ejes a través de los cuales se espera fomentar entre los servidores la premisa de que los individuos, asociaciones, comunidades y movimientos sociales son agentes que necesitan contribuir de manera decisiva a la mejora continua de los procesos, estructuras subyacentes y las acciones de las políticas públicas y los servicios públicos en general.</p>
<p>Centro Universitario La Salle - UNILASALLE</p>	<p>Gestión de Políticas Públicas para Ciudadanía, Participación y Responsabilidad Social.</p>	<p>El Programa de Ciudadanía, Participación y Responsabilidad Social tiene como objetivo general promover la formación de los funcionarios y agentes sociales para contribuir a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas sociales y sus modos de ejecución, en relación con la ciudadanía, la participación y responsabilidad social.</p> <p>La participación de la sociedad civil es un principio de la Constitución de 88 que alienta a la sociedad civil para ejercer control social sobre algunas políticas públicas. En este contexto, es indispensable proponer espacios formativos y elementos teóricos y metodológicos que permiten la profundización de las dimensiones relativas al control social de las acciones gubernamentales encaminadas a promover la aplicación de la</p>

		vigilancia de los recursos públicos y el fortalecimiento de la ciudadanía.
Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul - PUCRS	Gestión de Políticas Públicas en la Perspectiva de Género y Promoción de la Igualdad Racial.	<p>El Programa de Educación Continuada en la Gestión de Políticas Públicas en Cuestiones de Género y Promoción de la Igualdad Racial vuelve imprescindible el compromiso de promover el desarrollo de programas dirigidos a la educación continuada que concurren para la promoción de la ciudadanía, con la participación tanto del personal interno (cuerpo docente, estudiantes, egresados de diferentes cursos de la Universidad) cuanto de la sociedad. Las exigencias actuales de la sociedad requieren personal calificado y actualizados para trabajar en un escenario donde el requisito se convierte en el aprendizaje permanente, desarrollo de habilidades para la gestión de una sociedad democrática e incluyente y promover una formación humana y profesional, solida, guiada por criterios de calidad y pertinencia para esa sociedad.</p> <p>Las Facultades de Educación y que han estado trabajando en una perspectiva comprometida con el desarrollo de los procesos sociales de emancipación y la calificación de las políticas públicas ofrecen este programa de educación continuada, a partir de una perspectiva humanista, y centrada para el diseño de una ciudadanía activa, buscando contribuir a la producción de conocimiento y subsidios para enfrentar la desigualdad y la mejora de los procesos de resistencia de los grupos sociales más vulnerables. Las alianzas interinstitucionales, la producción de conocimiento en la Universidad y la experiencia concreta de las instituciones y organizaciones que tienen el propósito de poner en práctica las políticas y, por lo tanto, los servicios directos a la población, enriquecen significativamente las prácticas sociales y los procesos de preparación de recursos humanos altamente calificados para la acción junto con las políticas sociales.</p>
Universidad de Caxias do Sul - UCS	Derecho Administrativo del Estado.	El Programa de Formación Continuada en Derecho Administrativo del Estado parte de un compromiso orientado a las nuevas responsabilidades y diferentes acciones del Estado, requiere innovación y redefinición de los conceptos y fundamentos cultivados por los estudios clásicos del Derecho Administrativo. El actual modelo de gestión pública se refiere a problemas reales y preocupantes. La complejidad

		<p>social sugerida por la necesidad de un desarrollo sostenible y una nueva forma de gestionar el interés público debe ser contrarrestada con el complejo legal, y, esto con la voluntad de la Constitución. Hacer frente a los problemas de la gestión pública requiere una preparación intensiva de los agentes públicos con el fin de orientarlos a la crítica, la formulación, implementación y evaluación de la gestión de las políticas públicas guiadas por el deber de una buena administración, alcanzando resultados evaluados por la satisfacción de la sociedad.</p> <p>La organización administrativa gerencial tiene manuales, guías y preceptos guiados por el tópico jurídico, y los agentes públicos necesitan de preparación constante. Por lo tanto, es necesario que "empecemos por el inicio ", es decir, a través de la formación y perfeccionamiento de los servidores públicos a partir de la discusión de los elementos básicos que forman la estructura del Derecho Administrativo y de la Gestión Pública, para que más tarde, sea posible mejorar estos agentes bajo los temas (incluso) más densos.</p> <p>Teniendo en cuenta las demandas sociales y económicas actuales, es imprescindible la adopción, por la Administración Pública, de un modelo de gestión orientado a resultados prácticos, que requiere de sus directivos un perfil moderno, y al mismo tiempo que continúe con basa en opiniones legales y éticas, capaces para cumplir con los deberes y responsabilidades asignados a los servidores públicos.</p>
<p>Universidad Regional Integrada del Alto Uruguay y de las Misiones - URI</p>	<p>Gestión de Políticas Públicas para el Desarrollo Sostenible, Producción Local y Agricultura Familiar</p>	<p>El Programa de Gestión de Políticas Públicas para el Desarrollo Sostenible, Producción Local y Agricultura Familiar entiende que el desarrollo rural sostenible es la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo basado en la transformación de la realidad local partiendo de las potencialidades y del capital social existente. Por lo tanto, es necesario aumentar la masa crítica regional sobre el tema "agricultura familiar" a través de la capacitación académica de personal, para que haya un mayor apoyo al modelo de agricultura es alternativo al modelo empresarial o de gran escala.</p> <p>La metodología basada en la pedagogía de alternancia promueve la participación popular y la inclusión de agentes en la realidad local, lo que provocó el proceso de desarrollo rural sostenible.</p>
<p>Universidad FEEVALE</p>	<p>Calificación de los Gestores Públicos y</p>	<p>Este programa de Formación Continuada Calificación de los Gestores Públicos fue</p>

	Agentes Sociales para la Copa del Mundo 2014	<p>desarrollado durante la Copa del Mundo de 2014 y tenía como objetivo la preparación de Brasil y del Estado de Rio Grande do Sul para recibir uno de los eventos más importantes en el mundo del deporte: la Copa Mundial de Fútbol FIFA . El evento movilizó el poder público y la sociedad en su conjunto, pues atrajo para el país a miles de turistas extranjeros, estimulando la economía. El evento fue una oportunidad para ampliar visibilidad nacional e internacional del Estado y de los municipios gauchos, a través de la difusión de informaciones y promoción del patrimonio cultural y natural de las atracciones turísticas y productos económicos de las localidades que fueron sede del mega evento. Por lo tanto, la investigación llevada a cabo durante la Copa Mundial constató que alrededor del 80% de los turistas extranjeros que visitaron el país por primera vez desean volver.</p> <p>Para el diseño del Programa, el punto de partida fue el presunto que el Mundial tenía que entenderse en el contexto de las políticas, estrategias y acciones del País y del estado de Rio Grande do Sul para cumplir con los requisitos impuestos (calidad infraestructura y servicios, por ejemplo) y, para aprovechar las oportunidades que ofrece (con respecto a la promoción de productos, ciudades, ideas, valores, para hacer negocios, aumentar el patrimonio social y cultural, entre otras cosas). La grandeza de este evento debe permitir que sea planificado, organizado y gestionado de manera que todos los interesados puedan contribuir, participativamente, para satisfacer sus intereses y los intereses generales de la comunidad.</p>
Universidad del Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS	Gestión de Políticas Públicas para la Comunicación e Inclusión Ciudadana	<p>El Programa de Formación Continuada Comunicación, Participación e Inclusión Ciudadana tiene doble actuación. Uno de ellos es el estado del arte del análisis de la política el arte y se complementa con la interpretación y producción de piezas discursivas, en busca de una vocación para la comunicación pública.</p> <p>Otra se basa en Tecnología de Información y Comunicación, con un enfoque en la presentación de los principales modelos y procesos que intervienen en las actividades de esta área y los desafíos relacionados con la Comunicación en la Administración Pública. La propuesta es promover el conocimiento de la gestión de estas actividades para el cumplimiento de los requisitos de calidad, rendimiento,</p>

		seguridad y control por los gestores de las Administraciones Públicas brasileñas. Del mismo modo, garantizar la orientación estratégica de la comunicación en Medios Digitales con el fin de democratizar el acceso a la información, ampliar la prestación de los servicios públicos y garantizar una mayor eficiencia en las acciones del gobierno.
Universidad Regional del Noroeste del Estado de RS - UNIJUI	Gestión de Políticas Públicas para Erradicación de la Pobreza Extrema, Cooperativismo y Economía Solidaria.	<p>Dentro de la propuesta del Programa de Formación Continuada Erradicación de la pobreza, las Cooperativas y Economía Solidaria, los Estados que proponen necesidad democrática para calificar a sus operadores para llevar a cabo las actividades inherentes a los mismos. En los últimos años se ha adentrado en el ámbito de poderes públicos diferentes demandas y marcados por una profunda dependencia de las políticas públicas. La respuesta del Estado no siempre generó alternativas para estos grupos para garantizar su autonomía. Por un lado, por la falta de capacidad para hacer frente especialmente con grupos en vulnerabilidad social y, por otro, por experiencias desconocidas que garanticen la participación responsable de la gestión social. La Economía Solidaria trae estas contribuciones.</p> <p>Se trata de dar estructura en la gestión social que, idealmente, es un conjunto de acciones complejas que se relacionan de manera articulada y participativamente de las relaciones sociales de los actores legítimos y de los poderes públicos. La noción de la gestión social indica un nuevo modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad para hacer frente a los desafíos contemporáneos. Un modelo en el que el Estado revisa su supuesta primacía en el impulso de la transformación social y elimina la complejidad de actores e intereses en juego como la definidora de los propios procesos y la construcción de bienes públicos. Por lo tanto, el proceso de construcción de la gestión social como alternativa de gobernanza y la relación entre los actores destaca el propósito de avanzar hacia la democratización de las relaciones sociales, a través de la participación y el compromiso de diversos actores en las decisiones y prácticas que favorecen la dimensión del diálogo y la gestión relacional.</p>
Universidad de Passo Fundo - UPF	Gestión de Políticas Públicas Educativas	Ver UFPEL, pues este programa es realizado entre estas dos IES (UPF y UFPEL), constituyéndose en una acción para incrementar la gestión en red.
Fundación	Gestión de Políticas	La Programa de Formación Gestión de Políticas

<p>Escuela Superior del Ministerio Público - ESMPU</p>	<p>Públicas para la Garantía de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.</p>	<p>Públicas en Garantía de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia tiene como objetivo diseñar y desarrollar actividades educativas dirigidas a mejorar el ejercicio profesional de los servidores del Estado de Rio Grande do Sul , y de sus entidades que aplican políticas encaminadas a garantizar los derechos de los niños y adolescentes, ofreciendo oportunidades de mejora en las áreas relacionadas con la gestión administrativa del atendimento y a las instituciones jurídicas específicas de la infancia y la juventud. Por lo tanto, el objetivo es satisfacer las necesidades específicas de formación y desarrollo personal y profesional de los servidores de la Fundación de Protección Especial, por el desarrollo de contenidos programáticos, de naturaleza transdisciplinar, centrado en la gestión administrativa y el conocimiento legal sobre los diversos institutos de la infancia y juventud como una estrategia para la calificación del cumplimiento de la misión institucional de dicha entidad estatal.</p>
<p>Fundación Getulio Vargas - FGV</p>	<p>Construcción Democrática de la Economía de Medios en la Gestión Pública</p>	<p>El Programa de Formación Continuada Construcción Democrática de la Economía de Medios en la Gestión Pública se inserta en una sociedad contemporánea que se caracteriza por un aumento en el proceso democrático, con el aumento constante en el número de actores sociales que conforman sus foros en la toma de decisiones. El Estado debe cumplir con un creciente número de demandas y ampliar el grado de eficacia de sus acciones. Por lo tanto, hay un movimiento creciente de adopción de herramientas de gestión y mecanismos de monitoreo de sus políticas. En este contexto, un elemento importante se destaca: la economía de los medios. El uso apropiado de los recursos públicos se considera como fundamental para la buena práctica del gobierno, por lo que parece extenderse el uso de instrumentos de control de gastos y de costos en la administración pública.</p>
<p>Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología Sul Rio-Grandense - IFSUL</p>	<p>Gestión de Políticas Públicas para la Cultura.</p>	<p>El Programa de Formación Continuada en Gestión de Políticas Públicas Culturales reconoce la importancia estratégica de la cultura como factor de desarrollo social, humano y económico y su comprensión como un derecho básico de todos los debates actuales guiada sobre las políticas públicas. El área de la cultura en la esfera pública en Brasil debería tener en cuenta las cuestiones clave, como la diversidad, la ciudadanía y la democracia. El panorama que se revela hoy es mucho más avanzado desde el</p>

		<p>punto de vista teórico y más complejo en cuanto a la institucionalización y profesionalización. Estos cambios conceptuales y los nuevos mecanismos e instrumentos de las políticas públicas de cultura deben ser apropiados por los administradores, responsables directos por su aplicación.</p>
Univates	Economía de la Política Pública. Política de la Gestión	<p>La necesidad de calificar el servicio público, las crecientes demandas generadas por la descentralización político-administrativa y por la responsabilidad fiscal, requieren personal altamente capacitado y en consonancia con los nuevos requisitos legales. La capacitación de los funcionarios públicos que buscan cualificación personal. Un servidor consciente de su valor valorará su profesión, sabrá aplicar su calificación como una herramienta clave para la mejora y el éxito de sus operaciones.</p> <p>En la actual concepción de gestión, se requiere mucho más de un servidor que meramente el cumplimiento de sus tareas, es necesario otras habilidades: la creatividad, el conocimiento y el compromiso. Se busca un servidor pública innovador con visión, es decir, emprendedor.</p> <p>El programa "Economía Política de la Gestión Pública" se propone a formar a los actores involucrados en este proceso, a partir de la visión del desarrollo local y regional.</p>
Universidad Federal del Pampa - UNIPAMPA	Gestión de Políticas de Frontera, Cooperación y Relaciones Internacionales.	<p>La UNIPAMPA propone el Programa de Formación Continuada Cooperación y Relaciones Internacionales destinados a comprender el funcionamiento del sistema internacional que actual permite, además del análisis de las posibles alternativas para la integración de los Estados en este sistema, una oportunidad de profundizar las acciones de política interna para aumentar la interdependencia entre estos actores internacionales.</p> <p>Los Estados son los principales actores internacionales y actúan motivados, en el sistema internacional, por la demanda de poder y de seguridad; además, las acciones de cooperación entre ellos también pueden ocurrir, incluso si esta declaración aparente es controversial. Contrariamente a lo que pueda parecer, el propósito de este proyecto no es defender la creación indiscriminada de la cooperación internacional teniendo a los Estados como base, por tanto, aunque se juzgue la cooperación como un hecho generalmente positivo, es necesario identificar los potenciales, demandas y también las deficiencias de los procesos de cooperación.</p>

<p>Universidad de la Región de Campanha - URCAMP</p>	<p>Gestión de los Sistemas Productivos del Pampa</p>	<p>La propuesta del Programa de Formación Continuada Gestión de los Sistemas de Producción de Campo tiene como objetivo llenar un vacío de profesionales en el mercado, con formación direccionada a la actuación en las condiciones climáticas únicas y diferenciadas del Bioma Pampa. Los profesionales graduados del Programa Profesional en Sistemas Productivos del Pampa podrán desarrollar nuevas alternativas, así como revitalización de las actividades tradicionales en favor del desarrollo regional.</p>
<p>Universidad de Cruz Alta - UNICRUZ</p>	<p>Gestión de Políticas Públicas para los Derechos Humanos con Énfasis en Diversidad Generacional y Sexual.</p>	<p>Dentro del Programa de Formación Continuada en Gestión de Políticas Públicas de Derechos Humanos: Necesidades Especiales, Diversidad Sexual y Generacional (Envejecimiento), se entiende que, en la sociedad contemporánea los espacios privados y públicos se enlazan, a medida en que cada vez más las sociedades se hacen más democráticas y requieren de la participación de los sujetos en sus acciones. Relatos del mundo de la vida se construirán en políticas públicas, a medida en que los actores sociales hagan llegar sus demandas a la esfera pública y gestión la visibilidad de sus causas. Por eso creemos que el papel de la Universidad Comunitaria es dar prioridad a las acciones de educación, investigación y extensión en el contexto de los paradigmas actuales que engendran la sociedad contemporánea, formando actores sociales para reconocer, respetar y experimentar la diversidad y pluralidad en la vida la sociedad. La Universidad puede contribuir a la formación de sujetos que tengan voluntad de ser actor social, reconociendo al otro como sujeto de derecho y respetándolo en su diversidad. Por lo tanto, es crucial para la formación inicial y continuada de los agentes públicos y sociales sobre necesidades especiales, la diversidad sexual y generacional, en este caso particular, los ancianos (considerados a partir del Estatuto del anciano como personas por encima de 60 años) para que sean capaces de generar el cambio y evitar conductas prejuiciosas e intolerantes en relación a estos temas.</p>
<p>Universidad Federal de Pelotas - UFPEL</p>	<p>Gestión de Políticas Públicas Educativas</p>	<p>Se espera que los servidores sean calificados en el tema de la gestión escolar, pues es necesario que los equipos que están por delante de este proceso se apropien de un conocimiento profundo de la realidad educativa y escolar de la región en la que operan, así como el contexto</p>

		<p>político y social más amplio en el que están siendo propuestos las políticas para la educación del país y del Estado de RS El conocimiento de la realidad local y nacional, junto con la comprensión de la administración y las políticas públicas de educación (reglamentos y regulaciones) podrá apoyar la formulación de propuestas y acciones que respondan a la perspectiva de la educación democrática y de calidad como un derecho social para todos.</p> <p>Por lo tanto, el Programa Gestión de Políticas Públicas Educativas pretende ofrecer reflexiones teóricas y pragmáticas capaces de permitir la correcta ejecución de los gestores de las unidades escolares en materia de educación financiera, legales, para la articulación con la comunidad escolar y eficacia de la enseñanza.</p>
Facultades Senac	Gestión en Turismo y Hospitalidad	<p>La Facultad de Tecnología Senac de RS está vinculado al Programa de Gestión, Turismo y Hospitalidad y propone la articulación de acciones pedagógicas en carácter teórico y práctico en modalidad presencial y a distancia, organizado de manera sistemática, con el fin de cumplir con la demanda anunciada por el Estado de RS en relación con la necesidad de buscar saltos cualitativos en el proceso de Educación Continua de los funcionarios de la administración pública directa e indirecta y los agentes sociales implicados en el segmento del Turismo. Con este curso se busca contemplar, también, la importancia de la formación técnica con un alto grado de excelencia académica para estos empleados.</p> <p>Los objetivos establecidos son promover el estudio de la gestión pública en la organización de desarrollo turístico valorando los recursos humanos del Estado, capacitar a los gestores públicos calificando y preparando la mano de obra para el sector turístico, el desarrollo de técnicas e instrumentos de gestión y control para las empresas públicas del turismo y promover la red turística estadual para satisfacer las demandas de la sociedad.</p>
Universidad Federal de Rio Grande - FURG	Gestión de Políticas Públicas de Juventud.	<p>El Programa tiene como objetivo difundir el conocimiento y la comprensión optando siempre por un enfoque socio-histórico y cultural, dando significativo a las necesidades, demandas y deseos de los Jóvenes. Se desea habilitar mayores niveles de inclusión social de los jóvenes y dar instrucciones prácticas de integración de esa población en las redes de promoción social (educación, trabajo, cultura,</p>

		comunicación, etc.).
Facultades Integradas de Taquara - FACCAT	Gestión local	En la comprensión de las Facultades Integradas de Taquara - FACCAT - la formación continuada para el sector público debe tener en cuenta varias dimensiones que no sólo la adecuación o la personalización de herramientas de gestión adaptadas a la iniciativa del sector privado. En línea con el diseño del programa Gestión Local Red Escuelas de Gobierno, los cursos ofrecidos en este programa estudiarán el referencial teórico-metodológico de la gestión, la administración y la planificación estratégica de las organizaciones y los programas de cualificación y prácticas de participación ciudadana. A través de la formación continuada de los funcionarios públicos, en vista de su valor como profesional, en nuevas metodologías y nuevas herramientas de participación, como servidor público y como ciudadano, se elaborarán momentos de estudio y reflexión vinculada a la necesidad de gestionar la organización para así identificar, prevenir y remediar los problemas comunes y establecer mecanismos y formas de planificación que conduzcan a la sostenibilidad y al desarrollo equilibrado.
Universidad de Santa Cruz do Sul - UNISC	Gestión de Políticas Públicas en Desarrollo Regional	El Programa de Desarrollo Regional tiene como objetivo proporcionar la comprensión de las dinámicas territoriales, teniendo en cuenta las diferentes escalas de acción y análisis de los procesos socio-espacial, la diversidad histórica y cultural del territorio, estrategias e instrumentos gestión y planificación territorial en las diferentes dimensiones de sostenibilidad implicadas. También se centra en el estudio de las capacidades institucionales en sus distintos niveles, de tomar la iniciativa, medir y regular los procesos de gestión del territorio. Analiza los conflictos, las tensiones y la creación de consenso entre el Gobierno y los agentes sociales. En el ámbito de las organizaciones y el mercado, se dedica al análisis de la actividad productiva especialmente agentes regionales y organizaciones sociales y económicas, formas de cooperación y conflicto, configurados en diferentes formas de organizar la producción y el mercado.

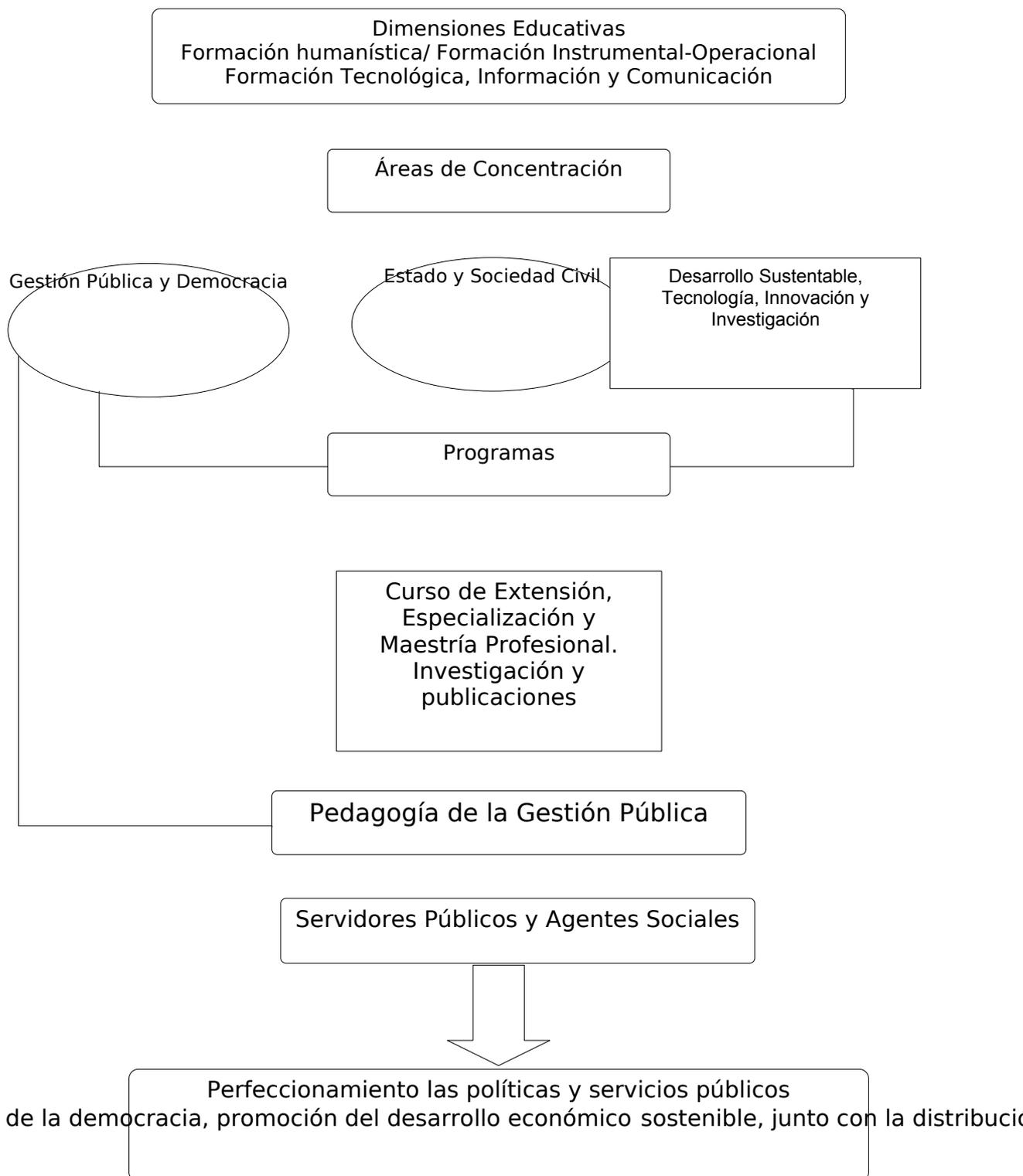
FUENTE: Elaboración de la autora, con base en datos disponibles en: <http://redeescoladegoverno.fdrh.rs.gov.br/lista/363/Universidades-parceiras/1> Acceso en: 16/11/2014.

Como se constata, los programas de la REG difieren de las aplicadas por otras escuelas del gobierno brasileñas, que cuentan con contenidos recurrente de administración (recursos humanos, adquisiciones, presupuesto y finanzas), son raros los que se dedican al ciclo de gestión de las políticas públicas (planificación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación). No se constata la introducción de contenidos innovadores y relevantes para la gestión pública, tales como los mencionados por Saravia³⁷², es decir, el contenido que permite pensar en la inclusión del país en los procesos de globalización, integración económica, derechos humanos, democracia representativa y participativa, protección del medio ambiente, erradicación de la pobreza, justicia social, equidad, respeto y la convivencia con la diversidad racial, sexual y de género.

Los programas de capacitación y educación de la REG se concretizan por diferentes acciones, tales como: talleres, seminarios, cursos de extensión, cursos de especialización, tanto en la modalidad presencial como a distancia, así como la investigación y publicaciones. La figura 3 presenta el mapa conceptual de actuación de la REG.

372 SARAIVIA, E.J. (2005), op.cit, p. 15-16.

Figura 3 - Mapa conceptual de actuación de la REG



FUENTE: Elaboración de la autora, basado en Proyecto Red Escuela de Gobierno do RS, p. 18.

En el marco de las acciones educativas la REG tiene seis cursos de Especialización; 1) Seguridad Pública y Ciudadanía, en colaboración con la UFRS; 2) Gestión de Tráfico y Movilidad Urbana - UFRS; 3) Derecho Administrativo Aplicado - UCS; 4) Gestión Pública y Democracia - UERGS; 5) Ciudadanía, Transparencia y Control Social - UNILASALLE; 6) Gestión de Políticas Públicas en la Perspectiva de Género y Promoción de la Igualdad Racional - PUCRS.

Podríamos citar cualquiera de programas de la REG para ejemplificar el contenido innovador que están presentes, pero elegimos programas desarrollados por la Universidad Regional Alto Uruguay y de las Misiones - URI - para dar una idea de la actuación de la REG. Cuando fue buscada por la FDRH para unirse a la Red, la URI vio una oportunidad única para continuar y consolidar el trabajo que ya realizaba en educación en el campo, abarcando 34 municipios de alrededor. Es importante entender la motivación de la URI, de la FDRH y de la REG para este trabajo. La región Medio Alto Uruguay de RS, donde se encuentra la Universidad, tiene una economía basada en la agricultura familiar. Hay alrededor de 27 mil granjas, con extensión alrededor de 16 hectáreas cada una. El cultivo intensivo de cereales en las últimas décadas llevó al empobrecimiento del suelo y de los agricultores. La población rural emigró a las ciudades, en busca de alternativas de supervivencia, pero resulta que casi el 52% de la población de la región todavía vive en el campo. En el contexto de este escenario, el programa de la REG pretende la reflexión y actualización de metodologías y técnicas que valoren la agricultura familiar, como una alternativa al modelo empresarial o de gran escala.

Son dos cursos de extensión, que son complementarios al atender dos segmentos importantes para este propósito. El primero es un curso de capacitación para animadores de educación de campo para erradicar la pobreza, frente a la agricultura campesina. En este curso, el público es muy diverso, incluyendo funcionarios de la EMATER, de las Alcaldías, profesores de la red de educación estatales y municipal, agricultores, descendientes de indios, agrónomos, veterinarios, psicólogos, trabajadores sociales, trabajadores de la salud, representantes de los sindicatos, en fin es un grupo multidisciplinario. De acuerdo con los coordinadores y profesores de la URI, que están por delante de este programa, esto es gratificante porque se aleja de la formación tradicional, con un

público homogéneo. Es posible desarrollar el trabajo con numerosos agentes sociales comprometidos con desarrollo del territorio local, de manera integrada e integral, con la contribución del conocimiento científico y el conocimiento práctico de los campesinos. El enfoque es la producción de alimentos sanos y el desarrollo sostenible, de ahí, la necesidad de una organización social y política, en consonancia con los valores de la gestión social.

El segundo programa es de desarrollo rural basado en la agricultura familiar, dirigido a agentes de asistencia y extensión rural. Los dos programas son complementarios, dedicándose tanto a la formación de agentes sociales, como a los funcionarios públicos.

En el caso de los animadores la educación rural, existe también la participación de los municipios. Las reuniones se llevan a cabo cada dos semanas, ocho horas de actividad diaria. Hay una rotación entre los municipios de la región para acoger los encuentros, quedando el gobierno local responsable de proporcionar la infraestructura, que van desde el material del curso, alojamiento y comida durante las reuniones.

La FDRH también lleva a cabo directamente algunos cursos de extensión, que se llaman " Programa de Ejecución Propia", que son demandas específicas. En estos casos, la Fundación prepara el plan de trabajo, detallando el Curso, y asume directamente las otras fases de planificación, ejecución, evaluación y certificación del curso. Entre los temas de ejecución propia están los siguientes: las políticas de accesibilidad y los derechos humanos, curso de instructor de tráfico, planificación estratégica y la preparación del plan anual, gestión y supervisión de contratos administrativos, entre otros.

Otros cursos de alta demanda es el "Desarrollo de Proyectos Sociales", desarrollado en colaboración con la Universidad FEEVALE. Desde que comenzó a ofrecerse en 2011, fueron más de 30 grupos en diferentes municipios del Estado, beneficiando a más de 1.000 funcionarios públicos y agentes sociales. Este curso no se detiene sólo cuando se utiliza el sistema desarrollado por el Gobierno federal para recopilar y procesar la información sobre las transferencias de recursos a través de convenios, acuerdos y otros ajustes. El contenido del curso también se

dedica al desarrollo del proyecto, que muestra cómo se utilizarán los recursos y los objetivos perseguidos. Otra novedad está en la propuesta de reunir el poder público y los agentes sociales en un mismo grupo. Como destaca la profesora del Curso:

Queremos que todos puedan aprender a hacer un buen proyecto, independientemente de la herramienta utilizada para la recaudación de fondos [...] es fundamental que los cursos sean ofrecidos para los agentes sociales y el poder público, simultáneamente. [...] colocar a estas personas para trabajar juntas, porque una está allí en la comunidad y conoce las exigencias y la otra está donde el dinero puede pasar.³⁷³

Fruto de esta visión diferenciada con respecto a la recaudación de fondos, que no es prescriptivo o sólo dirigida a profesionales para cualificar a los técnicos a manosear un sistema de información, FDRH fue contactada por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG) para establecer un acuerdo con el fin de realizar un curso completo, es decir, desde el diseño del proyecto, inclusión en el sistema informático y ahora la ejecución, el seguimiento y la rendición de cuentas. Están previstos 20 grupos con una carga lectiva de 64 horas-clase.

En la programación de la REG también están contemplados otros eventos como algunas reuniones, seminarios y clases magistrales. Como ejemplo de estas actividades, podemos mencionar los seminarios en colaboración con la Universidad Federal de Pampa titulado "Frontera Cultural: dinámicas socio-culturales en la región de la frontera Brasil/Uruguay", cuyo objetivo es "discutir la realidad de la región de la frontera, en busca de la construcción de una política cultural que involucre a las comunidades, fortalezca el potencial de los municipios involucrados y sea significativo para la población".³⁷⁴

373 GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS. (2013). *FORMA*, Ano 02, Nº 03, p. 10.

374 GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS. (2013). *FORMA*, Ano 02, Nº 03, p. 29.

La inclusión de los agentes sociales en los programas de la REG

Otro aspecto que se destaca en la REG es el hecho de extender las actividades de capacitación a los agentes sociales, con el fin de que puedan formular y aplicar políticas públicas, diseño y seguimiento de proyectos. Al definir el tema de los programas de educación continua de la REG se hace una clara opción por la ampliación de sus actividades a la sociedad civil. Define agentes sociales como "grupos que interactúan con el Estado y los municipios en la gestión de las políticas públicas y proyectos sociales, ya sea en la organización de las instancias de participación y discusión (consejeros y otros), como en la prestación de servicios y la atención de la sociedad civil organizada, como entidades asociadas"³⁷⁵. En el mismo sentido está la definición dada por la Ley 13.824, del 27 de octubre de 2011, que creó la Escuela de Gobierno:

Para los fines de esta Ley, se consideran agentes sociales los individuos y grupos que interactúan con el Estado en el conducción, control, ejecución y propuestas de políticas públicas y proyectos sociales, además de actuar las instancias de participación y discusión de la sociedad con la Administración Pública.

Parece haber habido toda una preocupación para incluir agentes sociales en los programas de formación, contrariando muchos discursos que afirman ser imposible gastar el dinero público en la formación de agentes que no tienen ninguna relación laboral formal con los Gobiernos. Tesis esta que se ve reforzada por las recomendaciones de los órganos de supervisión externa.

Los datos correspondientes a diciembre de 2013 muestran que el público-objetivo de los cursos presenciales encerrados de la REG se distribuye de la siguiente manera: 63% de servidores estatales, 32% de servidores municipales,

³⁷⁵GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS. (2011). *Projeto - Rede Escola de Governo*. Porto Alegre, p. 22.

3% de agentes sociales, 1% de servidores federales y 1% de alumnos en prácticas. Ya en los cursos presenciales en curso se incrementó el porcentaje de los agentes: 68% de servidores estatales, 18% de agentes sociales, 13% de servidores municipales y 1% de servidores federales.

La inclusión de agentes en los programas de la REG es propia de la expansión del concepto público y del nuevo papel del Estado en la construcción de una sociedad más democrática, transparente y justa. Normalmente, estos agentes tienen una conexión con los movimientos sociales, o son activos en los Consejos Estatales y Municipales de las diferentes políticas públicas. Sin embargo, debe hacerse hincapié en que algunos de los temas de los programas de la REG determinan la participación de agentes sociales. Como ejemplo, podemos citar la temática de género e igualdad racial, que son políticas públicas, más reciente y no hay ninguna estructura estatal suficientemente consolidada para hacer frente a la cuestión. No hay manera de no tener en cuenta el papel de los movimientos sociales en este tema. Este es el caso también de la transparencia y control social. ¿Cómo trabajar este tema si no incluimos a la sociedad, los consejeros? Si la intención es construir un Estado activo en el fomento de la participación ciudadana, existe el requisito de tener en cuenta los movimientos y agentes sociales.

En este sentido, la REG está alineada con las ideas preconizadas por Saravia³⁷⁶ que enfatiza que las Escuelas e Institutos de Administración no pueden limitarse a capacitar los niveles más estratégicos de la administración o restringirse al cuadro permanente. Según este autor, deben ampliar su actuación para todo el personal administrativo y también abrir espacio para la formación administrativa y apoyo técnico a las organizaciones de la sociedad civil como los partidos políticos, asociaciones comunitarias, sindicatos, organizaciones profesionales y empresariales, organizaciones no gubernamentales, y otros medios de difusión proveedores de formación de opinión pública.

La actitud de la REG para incluir otros segmentos en los programas de educación continua no es sólo innovadora, sino que también desafiadora del *status quo*. Parece que el papel de las escuelas de gobierno de Brasil va en contra de la recomendación de ampliar su público, ya que el mismo concepto de la Escuela de

376 SARAVIA, E.J. (2005), op.cit.

Gobierno, contenida en el artículo 4º del Decreto 5.707 del 23 de febrero de 2003, es bastante restrictiva :*"Para efectos de este Decreto, son consideradas escuelas de gobierno las instituciones destinadas, precipuamente, a la formación y al desarrollo de servidores públicos, incluidos en la estructura de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional"* (énfasis nuestro). Este concepto también es defendido por Pacheco³⁷⁷, el cual asume el siguiente concepto para escuelas de gobierno: *"aquellas instituciones destinadas al desarrollo de funcionarios públicos incluidos en el aparato estatal central (nacional o federal) o fuertemente financiados por recursos presupuestarios (INAP do México, por ejemplo)"*. En la misma línea va el Decreto n ° 5.497 del 21 de julio de 2005, que prevé la designación de cargos en comisión del Grupo de Dirección y Asesoría Superiores (DAS), niveles 1 a 4, por servidores de carrera, en el ámbito de la administración pública federal. Este Decreto, establece en su artículo 3º que los órganos, autarquías y fundaciones de la administración pública federal deben dar prioridad a los servidores que ejerzan cargos de dirección y asesoría superiores en los programas de desarrollo de recursos humanos. Con estas medidas las escuelas de gobierno brasileñas se aíslan cuanto a su público-objetivo prioritario - funcionarios públicos del cuadro permanente ocupantes de posiciones DAS - excluyendo las nuevas dinámicas de la relación Estado-Sociedad.

La inversión en investigación

La REG también se diferencia de otras escuelas de gobierno por tener inversiones en investigación. A partir de 2013 la FDRH en conjunto con la Fundación de Amparo a la Investigación de Rio Grande do Sul (FAPERGS), contempló 18 proyectos de investigación de profesores vinculados a las universidades asociadas de la REG para desarrollar estudios en tres áreas de concentración: 1) Gestión

377PACHECO, R.S. (2000). Escolas de governo: tendências e desafios - ENAP - Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, 51(2), p.36.

Pública y Democracia; 2) Estado y Sociedad Civil; y 3) Desarrollo Sostenible, Tecnología, Innovación e Investigación. Los proyectos pueden tener valor presupuestario de hasta R\$ 20 mil cada uno. La tabla 14 explica los proyectos de investigación que se incluyeron en la primera edición, donde fueron aportados fondos por un total de R\$ 250 mil.

Tabla 14 - Proyectos de Investigación financiados por la REG

PROYECTO	IES
La implementación del Sistema Único de Asistencia Social/SUAS en la Región Metropolitana de Porto Alegre: sectores de monitoreo y evaluación como estrategia de innovación y cualificación de la gestión de asistencia social en Rio Grande do Sul	UFRS
Implementación de políticas públicas y participación social	UFRS
Modelo integrativo e inteligentes aplicados a casos brasileños	PUCRS
La gestión de la innovación en la administración pública municipal	UNICRUZ
Red Escuela de Gobierno y formación continuada de los servidores públicos: un estudio de caso sobre las concepciones de los servidores sobre los cursos de especialización <i>lato sensu</i> .	UNILASALLE
Panel de métricas e indicadores para supervisar la eficacia de los mecanismos de gobernanza de tecnología de información en las instituciones públicas	PUCRS
Evaluación de la composición florística y estructura fitosociológica de áreas de preservación de recursos hídricos en la cuenca hidrográfica del Arroyo Andréas, RS, implantadas a través del pago de servicios ambientales (PSA).	UNISC
La movilización de la sociedad civil en los procesos de participación popular y ciudadana: ¿una construcción por dentro o por fuera?	UNICRUZ
Cambios estratégicos y de gestión de la innovación tecnológica: un estudio de caso en la zona portuaria y retro-portuaria del Puerto de Rio Grande/RS	UFSM
Las políticas públicas de cooperativismo en la Región del Medio y Alto Uruguay	URI
Una cartografía de los Consejos de Desarrollo Económicos y Sociales de Rio Grande do Sul	UFPEL
Estrategias de planificación y gestión regional en Río Grande do Sul: el	Unisc

papel del Estado y la sociedad civil en la elaboración de los planes estratégicos regionales de desarrollo	
Estado y Sociedad Civil en la democratización de los derechos de los ancianos	UNICRUZ
El mapeo de la judicialización de la Salud Pública en el Estado de Rio Grande do Sul a partir de la Constitución Federal de 1988: diagnóstico, reflexiones y propuestas para la efectividad de las Políticas Públicas	UFPEL
La educación del campo y el desarrollo territorial de Medio Alto Uruguay - RS : las prácticas de economía solidaria y la producción de alimentos saludables	URI
Mapeo y diagnóstico de las acciones de comunicación y educación ambiental en el ámbito del Sistema Estadual de las Unidades de Protección de Rio Grande do Sul	IFRS
Interacción Universidad empresa: estudio de caso en la Universidad Federal de Santa Maria	UFSM
Análisis de los costos de transacción y de los modelos de gobernanza de la atención básica en Palmeira das Missões y en Santa Rosa	UFSM

FUENTE: Elaboración de la autora, a partir de informaciones constantes en: Revista FORMA, Año 2, N° 3, Diciembre/2013, pp. 14-18.

Los temas de los proyectos de investigación contemplados son diversos, pero todos alineados con la perspectiva de la investigación aplicada. El objetivo de esta inversión es generar conocimiento sobre la realidad del Estado de Río Grande do Sul, en muchas áreas, contribuyendo para mejorar la formulación y gestión de las políticas públicas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los distintos intentos de reformas administrativas que se produjeron en América Latina y en particular en Brasil recurrieron a diversas estrategias para revisar las estructuras y procedimientos, también persiguieron el cambio comportamental en la Administración Pública. Como hay un consenso, de larga data, que formación y educación continuada de los servidores públicos civiles pueden contribuir para cambiar los valores, las creencias y paradigmas que se convirtieron dominantes en el sector público, las reformas siempre incluyeron estos componentes.

Durante los periodos estudiados se puede ver que hubo una cierta coherencia entre las propuestas de reforma y los programas de formación y educación continuada. Por otro lado, los resultados obtenidos dejaron mucho que desear. El modelo burocrático, que fue perseguido desde la reforma del periodo de Vargas, no llegó a consolidarse en el país y, por esta razón, siempre reanudado los esfuerzos a fin de aplicar criterios meritocráticos, uno de los pilares de la burocracia.

En el primer intento de reforma que nos dedicamos - la era Vargas - el modelo de gestión burocrática intentó reemplazar el "patrimonialismo". El DASP y FGV se constituyeron como instituciones importantes en la búsqueda de la profesionalización de los funcionarios públicos, acompañado por la racionalización de los procedimientos. Podemos decir que el DASP, debido a la importancia que desempeñó desde su creación, fue el precursor de lo que hoy llamamos de Escuela de Gobierno, es decir, una institución dedicada a la formación y educación de servidores públicos. Del mismo modo la EBAP, como "Escuela que hace Escuela", tuvo una contribución decisiva en la difusión de las teorías administrativas y la formación de profesionales para la Administración Pública, construyendo una verdaderamente cultura "ebapiana" que impregna muchas instituciones y organizaciones públicas, empresariales y no-gubernamentales que, de una forma

directa o indirecta, influyen en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y de los servicios públicos.

El segundo intento de reforma - que se produjo durante el período militar - actuó en dos frentes. La primera llamada de "operación desemperramiento", con miras a la descentralización y racionalización de rutinas. El segundo frente trató de implementar programas de capacitación y formación, en el formato rápido e intensivo, con el fin de preparar los cuadros públicos para el desarrollo del país, con la intención de calificar a un número significativo de "agentes de reforma." En esa época se vio la consolidación de los cursos superiores de administración pública, que se extendieron por todo el país, con una formación profesional general para la área gubernamental. Fueron también creadas Fundaciones y Autarquías, a nivel de Estados y Municipios, con el fin de desarrollar programas para la profesionalización y capacitación de los funcionarios públicos, anhelando el desarrollo del país.

Datan de este período las frecuentes recomendaciones del área académica, para llevar a cabo programas de contenido y temas más contemporáneos, constituyendo una red con las instituciones de enseñanza superior de Brasil. Estas directrices no se hicieron eco y se partió para un modelo propio de organización, vinculada al gobierno, para formular y poner en práctica programas de educación continuada para los funcionarios públicos.

Las cuestiones económicas y político-institucionales dominaron la escena en el período de redemocratización, dejando poco espacio para las reformas administrativas. El aspecto más relevante en el periodo entre 1985 y 1994, en lo que respecta a la formación y la educación permanente para la Administración Pública, es la creación de la ENAP. Sin embargo, el modelo adoptado, claramente inspirado en el *École Nationale d'Administration*, no respetó la cultura nacional y, más una vez, los resultados fueron mínimos.

En el tercer intento de reforma - producida en el primer mandato de FHC - el modelo dominante fue el *gerencialismo* y todas las estrategias reformistas tenían como principal directriz inculcar los principios de la nueva administración pública (NAP). La ENAP se volvió relevante en este período, pues sería la organización

responsable por la capacitación de los servidores que desempeñarían las actividades del llamado Núcleo Estratégico del Estado, recomendados en el Plan Director de la Reforma del Estado.

La Enmienda Constitucional nº 19/1998, consecuencia de esta reforma, dio un nuevo impulso a las EG por abrigar la posibilidad de la esfera federal, Estados, Distrito Federal y municipios mantienen las instituciones o concluyen acuerdos entre sí para la formación y el desarrollo del empleo público. Presenciamos, desde 1998, la proliferación de las escuelas del gobierno, de manera poco estratégica, ya que no había integración y sinergia entre ellas, a pesar de los diferentes intentos de implementar la gestión en red.

La ENAP favoreció, desde su creación y a lo largo de su evolución, la formación de recursos humanos de alto nivel para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas y para el ejercicio de cargos de DAS de la Administración Pública Federal, hurtándose al papel de integradora de la capacidad instalada en Brasil y en la ampliación de los programas para llegar a todos los segmentos que, directa o indirectamente, actúan en el público.

El marco legal existente en la actualidad limita el concepto de Escuela de Gobierno, siendo, incluso reforzado por varios académicos que se centran en este tema. De este modo, la Escuela de Gobierno, es entendida como una institución dedicada a la formación y desarrollo únicamente de servidores públicos, que está dentro de la estructura gubernamental y financiada con recursos del presupuesto público.

Las Escuelas del Gobierno hoy, en Brasil, están aislados con respecto a su público-objetivo - prioritariamente los funcionarios públicos y, con frecuencia, sólo los de alto escalón - cuando lo deseable sería que asumiesen un posicionamiento más estratégico, actuando para todos los segmentos que interactúan con el Estado en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y en los servicios públicos, independientemente de la formalización de una relación de trabajo con el gobierno. También se limitan en el contenido de sus programas, ya que abordan temas recurrentes de la administración pública (recursos humanos, compras,

contratos, convenios, presupuesto, finanzas, procesos, etc.), no introduciendo temas innovadores y alineados a los nuevos requerimientos de la Administración Pública.

La Ley 5.707/2006, que estableció la Política Nacional de Desarrollo de Personal, hace una "reserva de mercado" a las Escuelas de Gobierno, al establecer en el inciso XIII, del artículo 3º, que se debe priorizar los cursos externos ofrecidos por las EG para fomentar la articulación entre ellos y permitir el establecimiento de un sistema de escuelas de gobierno de la Unión, coordinados por la ENAP. El párrafo único también pondrá la necesidad de reconocimiento por parte de acto conjunto entre los Ministros de Estado de Planificación, Presupuesto y Gestión y los de Educación, para que las instituciones educativas federales puedan ofrecer estos cursos de formación. Hay que destacar que una Escuela de Gobierno será relevante y será valorada por los segmentos que operan en el público - incluyendo gobernantes, funcionarios públicos, trabajadores sociales y la sociedad en general - en el momento en que muestre la importancia de la labor que realiza, y no a causa de una legislación de salvaguardar una "reserva de mercado". En cuanto estas estrategias - o más bien, estratagemas - sean utilizados, las Escuelas de Gobierno estarán sujetas a la buena voluntad de los gobernantes, permaneciendo en el "balance de sube y baja".

En el gobierno de Lula esperaríamos, por la plataforma de gobierno, que hubiese una ruptura con el modelo de gestión, pero eso no es lo que pasó, al menos en la política de gestión de personal. La nueva administración pública (NAP) continuó siendo el ideal, aunque implícitamente, una vez que términos como "evaluación del desempeño", "control de resultados" y "economía en los gastos con capacitación" están presentes en el marco legal, en los documentos disponibles y en los discursos de los responsables por los programas de formación y capacitación del área federal. La administración de Lula adoptó un modelo de gobernanza altamente centralizado y aislado de los segmentos interesados en una verdadera política de gestión de personas, por lo menos en el componente de formación y educación continuada.

Podemos afirmar que los modelos adoptados por las Escuelas de Gobierno brasileñas adhieren al modelo burocrático o gerencial. Sin embargo, en el gobierno del Estado de Rio Grande do Sul, la Red Escuela de Gobierno (REG) trató de romper con estos modelos, adoptando la gestión social como paradigma. La implementación de la REG se constituyó como parte de una política pública del Estado de RS que contrapuso al modelo de gestión y, por tanto, necesitaba de programas de capacitación y educación continuada para los funcionarios y agentes sociales que desafiaban el *statu quo* vigente en las escuelas de gobierno de Brasil. Contó con el apoyo decisivo del Gobernador del Estado por varias ocasiones, volvió pública la decisión de implementar una red de escuelas del gobierno con el fin de contribuir para formar un personal cualificado, sensible y comprometido con la construcción de un Estado democrático, impregnado por la ciudadanía participativa y, así, delinear las vías de desarrollo sostenible de RS. Los objetivos y las estrategias formuladas para la REG, fueron expresas en el marco jurídico de su constitución, el Plan Político Institucional, en términos de cooperación firmados con IES asociadas, así como en los discursos y acciones llevadas a cabo, manteniendo una coherencia con esta visión de Estado.

El Gobierno del Estado destacó y aumentó recursos presupuestarios para que la REG pudiese ser implementada. La REG, se encargó también de rediseñar las condiciones de funcionamiento de la FDRH, institución coordinadora y moviladora de la REG, que se tradujo en un nuevo plan para el empleo y los salarios, en la recuperación de las instalaciones físicas y equipos e inversiones razonables para la introducción de tecnologías de información y comunicación. Al optar por la gestión en red no fue motivado por caprichos, sino por la alineación con el modelo de gestión social que deseaba disfrutar en las acciones de formación y capacitación de los servidores públicos y agentes sociales de RS. La gestión de la red facilitó la coordinación y ejecución de las acciones formativas y estableció una relación dialógica, tanto con otros centros de formación, como con las instituciones de educación superior públicas y comunitarias existente en RS.

La REG, innovó al adoptar el modelo de gestión en red, al establecer programas de formación y educación continuada que destacan temas relevantes

para el nuevo papel del Estado y al incluir los agentes sociales como parte de su público objetivo, ya que entiende la dimensión de la contribución de este segmento para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y la mejora de los servicios públicos. La red también favoreció la descentralización de las actividades de formación incluyendo tanto la capital como el interior del Estado de RS.

El modelo de redes, adoptado por la REG, presentó algunas facilidades, tales como contar con instalaciones y equipos adecuados, evitando nuevas y sustanciales inversiones en estos ítems, pudiendo canalizar los recursos para los componentes más esenciales de los programas, que son la esencia de las actividades de formación. La REG, puede contar, aún con un profesorado cualificado, teniendo en cuenta que la mayoría de los profesores que actúan en las IES asociadas tiene maestría o son doctores, además de profesionales con una carga práctica en la administración pública, pues no hubo dificultades para que las IES contraten este tipo de profesional, cuando necesario.

La REG posibilitó inversiones en la investigación académica aplicada a la realidad de la Administración Pública de RS, mediante el apoyo de la Fundación de Amparo a la Investigación de Rio Grande do Sul (FAPERGS). Proporcionó, aún, que la experiencia fuese divulgada tanto en sus aspectos de formulación e implementación, como en los resultados obtenidos por las acciones formativas, en diversas publicaciones académicas y participación en conferencias, reuniones y otros eventos.

Solucionó también el tema de la certificación de los cursos, una vez que las propias IES conceden la titulación en los diferentes formatos - extensión, especialización y maestría profesional - dentro, por supuesto, de los criterios y exigencias académicas establecidas por las instituciones de enseñanza y por el Ministerio de Educación .

Se puede concluir que el modelo de gestión de la red es adecuado para la gestión social y la REG buscó mantener la coherencia en todos los componentes de sus programas.

Al mismo tiempo, nos vemos obligados a señalar que algunas características de las redes de gobernanza pueden facilitar la discontinuidad de la experiencia. En la gobernanza de redes el proceso es inestable, las decisiones deben ajustarse constantemente, hay presencia constante de incertidumbre - en función de los intereses, posiciones y preferencias de los nodos de la red - lo que requiere la mejora de las condiciones de cooperación y construcción conjunta de la percepción y resolución de problemas. En la gobernanza de redes se identifican tres funciones principales a ser ejercidas por el nodo central: el del gerente, el del facilitador y el del mediador. La FDRH, con la aprobación del Gobierno del Estado, desempeñó el papel de gestor de la REG, pues detenía los recursos, y también fue un facilitador y mediador. A través de la facilitación, la mediación y el arbitraje, fue constantemente coordinando e integrando las acciones de la REG. En otras palabras, la presencia de una agencia central para coordinar las actividades de las redes entre organizaciones es fundamental para la eficacia y el logro de resultados. Pero, ¿será que la FDRH tendrá condiciones, en una próxima gestión, para ejercer estos papeles?

El modelo en red no es suficiente para mantener y dar continuidad a las Escuelas de Gobierno. Para que la formación y la educación sean valoradas en la Política de Gestión de Personas dentro de la Unión, de los Estados y Municipios brasileños, no basta la gestión en red, pues el nuevo gobernante podrá no demostrar la adhesión al modelo de gestión propuesto - sea burocrática, gerencial o de gestión social - y todo el trabajo anterior podrá sufrir discontinuidad, provocando una vez más, el descrédito de este tipo de iniciativas. Se cae nuevamente en el "círculo vicioso", es decir: los programas de capacitación y educación continuada no reciben prestigio porque no son valorados por los gobernantes o... los gobiernos no valoran los programas porque no creen en su relevancia.

Se hace hincapié en que el modelo propuesto para la REG sólo fue posible porque hubo una historia de construcción de participación y un tejido social más fuerte en el Estado de RS, dada su tradición de oposición, opinión pública cuestionadora y politizada. Por lo tanto, no es conveniente pensar en la

implementación del modelo, sin antes crear las condiciones que apoyan el modelo, bajo pena de rotundo fracaso.

No podemos constatar si la experiencia de la REG tendrá continuidad, pues, a partir de enero del próximo año, el Estado de Rio Grande do Sul tendrá un nuevo gobernante que, por la historia político-partidaria, no se alinea con el concepto de gestión social, haciéndonos creer que habrá un retorno del discurso gerencial.³⁷⁸

Al empezar esta tesis teníamos como principal inquietud el hecho de que las Escuelas de Gobierno siempre permanecen a merced de apoyo político de los gobernantes, lo que, en sí misma, no debería causar sorpresa, dada la necesidad de integrar la administración y la política. Sin embargo, nuestro objetivo general era investigar si el arreglo institucional en red sería un factor importante para que estas instituciones pudiesen tener continuidad y no caer en el eterno movimiento de "sube y baja". Llegamos a dos conclusiones importantes en la tesis. La primera es que la red puede estar presente en cualquier modelo de gestión - burocrática, gerencial o de gestión social. La segunda es que los programas de educación continuada pueden formularse y aplicarse tanto desde la perspectiva de la razón instrumental cuanto de la razón comunicativa. El modelo adoptado por la REG se caracterizó por el modelo de gestión social, enfocada en la razón comunicativa y adoptó la red como un arreglo institucional, por creer que sería lo mejor con lo que estaba destinado para la Escuela de Gobierno. La REG hizo un amplio uso de los mecanismos de

378 La actuación de la FDRH en estos tres primeros meses de 2015, bajo el mando de una nueva gestión, presenta evidencia de que la REG tendrá una modificación de fondo en su diseño. Noticias disponibles en la página de la FDRH informan que: 1) Los cursos ofrecidos se volvieron para los temas de "gestión administrativa", es decir, dispusieron 80 matrículas para los servidores, en los temas "gestión y contratos administrativos" y "portugués y redacción administrativa". El único curso de postgrado que ha continuado es el de "Gestión y Política Pública de la Educación", organizado conjuntamente entre la UFP y UFPEL, que comenzó en junio de 2014 y debe terminar en septiembre de 2015; 2) invitó a los profesores interesados a impartir cursos en la REG o participar en las bancas de concursos, acceder a su página y efectuar un registro; 3) llevó a cabo discusiones con los servidores a respecto del sistema de Convenios del Gobierno Federal (SICONV). La idea es registrar FDRJ en el Sistema para la recaudación de fondos. "Alrededor de 18 servidores FDRH compondrán un grupo, que será responsable por acceso al sistema"; 4) Reanudó asesoramiento a los municipios de RS, abarcando temas como la evaluación del desempeño, el plan de los cargos y salarios, la reestructuración administrativa, planificación estratégica, plan director y diagnóstico organizacional; 5) La REG se incrementó con sólo una nueva IES - la Facultad Cenecista de Osório (FACOS) - que es de la ciudad de Osório, en el que el actual Director Presidente de FDRH es natural, ocupó el cargo de "vereador" en el mandato de 2004 a 2008 y también la coordinación regional del PMDB en la costa norte durante dos mandatos.

Informaciones disponibles en: <http://www.fdrh.rs.gov.br/> Acceso en 20/03/2015.

comunicación, y adoptó la negociación, la mediación y el arbitraje como estrategias para la identificación de problemas y la formulación de soluciones.

Dejamos por fin, algunas sugerencias para futuros estudios sobre el tema Escuelas de Gobierno:

- Estudios comparativos entre las distintas redes de Escuelas de Gobierno existentes a nivel nacional e internacional, que alcanza tanto los aspectos de gestión, como los programas de formación y educación;
- El monitoreo del futuro de la REG en las próximas gestiones, pudiendo comprobar o no el movimiento de "sube y baja" a la que están sujetas las Escuelas de Gobierno;
- Propuesta metodológica para evaluar los resultados de los programas de formación y educación continuada para la Administración Pública, especialmente su impacto en la implementación de políticas públicas y en la ejecución de los servicios públicos;
- Estudios sobre el etapa de desarrollo institucional de las diversas Escuelas de Gobierno, que comprende el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios.

BIBLIOGRAFÍA

- A Era Vargas. Fundação Getulio Vargas.* (s.d.). Acesso em 10 de outubro de 2009, disponível em http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_poladm_fgv.htm CPDOC: FGV -
- Abranches, S. (1988). Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, 31 (1).
- Abreu, A. (1999). O nacionalismo de Vargas ontem e hoje. In: M. C. D'Areaujo, *As instituições na Era Vargas*. Rio de Janeiro: EdUERJ; FGV.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (1999). Managing in Network Settings. *Policy Studies Review*, 16 (1, Spring), 18-41.
- Aires, R. F., Salgado, C., Ayres, K., & Araújo, A. d. (2014). Escolas de Governo: o panorama brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 48 (4), 1007-1027.
- Alperstedt, C. (2003). *Universidades corporativas*. Acesso em 24 de Julho de 2007, disponível em <http://www.universia.com.br/materia/material.jsp?materia=1317>
- Araújo, L. (1982). *Mudança organizacional na administração pública federal brasileira*. São Paulo: Tese de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas.
- Azevedo, C. (2003). Escolas de Governo e Carreiras Públicas: Efetivamente Públicas e de Governo? In: J. M. Carneiro, & A. Amorim, *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. São Paulo: Oficina Municipal.
- Bomery, H., & Motta, M. (2002). *A Escola que faz escola: Ebape 50 anos*. Rio de Janeiro: FGV.
- Bomery, H., & O'Donnel, J. (2007). *Cipad 30 anos*. Rio de Janeiro: FGV.
- Börzel, T. (1997). *Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea*. Acesso em 22 de Janeiro de 2012, disponível em <http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>
- Bottomore, T. (1988). *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Braga, S. (2011). *A formação oferecida aos servidores públicos no Estado do Rio Grande do Sul (1995 a 2010). Estudo comparativo da formação dos servidores públicos no RS em quatro mandatos consecutivos*. Porto Alegre, RS: Trabalho de Conclusão da Graduação em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Brasil. (1988). *Constituição Federal*. Acesso em 09 de Setembro de 2009, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm
- Brasil. (2005). *Decreto nº 5.497*. Acesso em 04 de Outubro de 2013, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm

Brasil. (2006). *Decreto nº 5.707*. Acesso em 04 de Setembro de 2013, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm

Brasil. (04 de junho de 1998). *Ementa Constitucional nº 19*. Acesso em 13 de Novembro de 2014, disponível em Planalto - Casa Civil: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm

Brasil. (1993). *Lei nº 8.666*.

Brasil. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara de Reforma do Estado.

Brasil. Estado do Rio Grande do Sul. (2012). *Escola de Governo do Estado do Rio Grande do Sul: uma rede de formação continuada para o RS crescer. Projeto*. Acesso em 07 de Maio de 2013, disponível em <http://www.fdrh.rs.gov.br>

Brasil. Estado do Rio Grande do Sul. (2011). *Lei nº 13824*. Acesso em 07 de Maio de 2013, disponível em <http://www.fdrh.rs.gov.br>

Brasil. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. (2009). *Programa de Governo. Unidade Popular pelo Rio Grande. PT. PSB. PCdoB. PR*. Porto Alegre.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (1997). *A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos do MARE*, 11.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (s/d). *Histórico da Administração Pública Brasileira. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)*. Acesso em 18 de Novembro de 2012, disponível em http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=6678&cat=229&sec=24&sub=

Bresser Pereira, L., & Spink, P. (1998). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV.

Caiden, G., & Caravantes, G. (1982). Reconsideração do conceito de desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, 16 (1).

Caldas, M. (2003). "Contribuição Teórica": como assim, cara pálida? *Revista de Administração de Empresas*, 43 (3), 107-115.

Camargo, A. (1999). Carisma e personalidade política: Vargas, da conciliação ao maquiavelismo. In: M. C. D'Araujo, *As instituições na Era Vargas*. Rio de Janeiro: EdUERJ; FGV.

Campos, C. (2004). *Transição do modelo organizacional tradicional ao pós-industrial na Administração Pública do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis, SC, Brasil: Dissertação de Mestrado em Engenharia da Produção. Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

Carvalho, A. e. (2009). *Escolas de governo e gestão por competências: mesa redonda de pesquisa ação*. Brasília: ENADP.

Carvalho, P. d. (2012). Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil: aprendizagens e desafios. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.

Castells, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.

Castor, B. (2000). *O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*. Curitiba: EBEL/IBQP.

Castor, B., & José, H. (1998). Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*, 32 (6), 97-111.

Cavalcanti, B. (1984). A gestão pública como componente do desenvolvimento curricular das escolas de administração. *Revista de Administração Pública*, 18 (4), 235-240.

Cavalcanti, B. (1991). A gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino de administração pública. *Revista de Administração Pública*, 25 (3), 173-184.

Cavalcanti, B. (2007). *El gerente ecualizador: estrategias de gestión para el sector público*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Minsitros.

Cavalcanti, B. (1981). Formação do administrador público: alternativas em debate. *Revista de Administração Pública*, 15 (3), 31-53.

Chanlat, J. (2002). O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. *Anais... VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa.

Chauí, M. (1981). *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Moderna.

CLAD. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Acesso em 28 de Setembro de 2009, disponível em <http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>

CLAD. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Acesso em 07 de Agosto de 2009, disponível em <http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>

CLAD. (s.d.). *Redes Academicas*. Acesso em 29 de Setembro de 2009, disponível em <http://www.clad.org.ve/formacion/redes-del-clad/redes-academicas/reigap-red-de-escuelas-e-institutos>

Coelho, F. d. (2008). Revisitando as origens do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil. *Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG)*. Salvador - BA.

Coelho, F. (2006). *Educação Superior, Formação de Administradores e Setor Público: um estudo sobre o ensino de administração pública - em nível de graduação - no Brasil*. São Paulo: Tese de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

Coelho, F. S., & Nicolini, A. (2014). Revisitando as origens do ensino de graduação em administração pública no Brasil (1854-1952). *Revista de Administração Pública*, 48 (2), 367-388.

Comparato, F. (2011). *Brasil: passado, presente e futuro*. Acesso em 12 de agosto de 2013, disponível em FDRH - Rede Escola de Governo:

http://redeescoladegoverno.fdrh.rs.gov.br/upload/1367266041_201203_Fabio%20Konder%20Comparato.pdf

Corrêa. (1975). Promoção vertical e promoção horizontal. *Revista de Administração Pública*, 9 (3), 39-46.

Corrêa, G. (1999). *Proposta de otimização de integração de parceiros na formação e gerência de empresas virtuais*. São Carlos: Tese de Doutorado em Engenharia Mecânica. Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

D'Araujo, M. C. (1999). Cronologia. Getulio Vargas, 1882-1954. In: M. C. D'Araujo, *As instituições na Era Vargas*. Rio de Janeiro: FGV.

D'Araujo, M. (2009). Os Ministros da Nova República. Notas para entender a democratização da Nova República. *Paper apresentado ao II Consad*, (pp. 5-6). Brasília.

De Almeida Corrêa, V. (2011). Perfil de los Ocupates de Cargos de Confianza del Ejecutivo Federal Brasileño: una Comparación entre el Gobierno FHC y Lula (1996 a 2006). *Revista ADM. MADE*, 14 (3), 28-46.

De Souza, E. (1996). *Escolas de Governo do Cone Sul: estudo institucional do INAP (Argentina) e da ENAP (Brasil)*. Tese apresentada ao Programa de Doutorado conjunto FLACSO/UNB em Estudos Comparados sobre a América Latina e o Caribe.

Dellagnelo, E., & Machado-da-Silva, C. (2000). Literatura sobre novas formas organizacionais: onde se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organizações? *XXIV Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD)*. Anais Eletrônicos. Florianópolis: ANPAD.

Deluiz, N. (2001). O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. *Boletim Técnico do SENAC*, 27 (3), 13-25.

Demo, P. (1999). *Metodologia científica em ciências sociais* (5ª ed.). São Paulo: Atlas.

Dias, J. (1969). A reforma administrativa de 1967. *Cadernos de Administração Pública*, 73.

Do Amaral, H. (2006). Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública federal. *Revista do Serviço Público*, 57 (4), 549-563.

Eboli, M. (2004). *Educação Corporativa no Brasil: Mitos e Verdades* (2ª ed.). São Paulo: Gente.

EGRN. (s.d.). *Escola de Governo do Rio Grande do Norte*. Acesso em 10 de Setembro de 2013, disponível em http://www.escoladegoverno.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/search_eg/imprensa/enviados/noticia_detalle.asp?nImprensa=1&nCodigoNoticia=35298

ENAP. (s.d.). *MAPA*. Acesso em 28 de Setembro de 2009, disponível em http://mapa.enap.gov.br/enap_mapa/relatorios/index2.wsp

ENAP. (s.d.). *Portal da ENAP*. Acesso em 10 de Setembro de 2013, disponível em <http://www.transparencia.rn.gov.br/despesas.aspx>

Estado do Rio Grande do Norte. (s.d.). *Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Norte*. Acesso em 10 de Setembro de 2013, disponível em <http://www.transparencia.rn.gov.br/despesas.aspx>

Faoro, R. (2001). *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro* (3ª ed.). Porto Alegre: Globo.

Farias, J. (2009). Consciência crítica como ciência idealista: paradoxos da redução sociológica da fenomenologia de Guerreiro Ramos. *Cadernos Ebape.br*, 7 (3).

FDRH. (2013). Programas de Formação Continuada executados pela Rede Escola de Governo. *Forma*, 02 (03).

Fernandes, G. (2005). *Análise comparativa entre a universidade corporativa Caixa e o modelo de Meister*. Florianópolis: Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina.

Fischer, T. (1993). A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidade e inovações nas propostas de ensino. *Revista de Administração Pública*, 27 (4), 11-20.

Fischer, T. (1984). Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração Pública*, 24 (4), 278-288.

Fleury, M., & Fleury, A. (2001). Construindo o conceito de competência. *RAC* (Edição Especial), 183-196.

Flores, J. (1982). *O DASP e a política de aperfeiçoamento de recursos humanos*. Florianópolis, SC, Brasil: Dissertação de Mestrado em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

Frigotto, G. (2011). *Política da Capacitação do Servidor Público: uma alternativa metodológica à doutrina neoliberal*. Acesso em 26 de abril de 2013, disponível em FDRH - Escola de Governo: escoladegoverno.fdrh.rs.gov.br/conteudo/1568/politica-de-capacitacao-do-servidor-publico:-uma-alternativa-metodologica-a-doutrina-neoliberal---gaudencio-frigotto

Frigotto, G., Ciavatta, M., & Ramos, M. (2005). A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. *Educ.Soc.*, 26 (92), 1087-113.

Gaetani, F. (1999). O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público*, 50 (4), 92-117.

Genro, T. (1997). Teses para a criação de uma política democrática e socialista. In: T. Genro, *Porto da Cidadania: esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Artes e Ofícios.

Goulart, S., Vieira, M., Costa, C., & Knopp, G. (2010). Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. *Cadernos Ebape.br*, 8 (3), 388-403.

Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos. (2012). *Forma. Revista da Escola de Governo do RS*, 01 (01).

Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos. (2012). *Forma. Revista da Escola de Governo do RS*, 01 (02).

- Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos. (2013). *Forma. Revista da Escola de Governo do RS* , 02 (03).
- Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos. (2011). *Projeto - Rede Escola de Governo*. Porto Alegre: FDRH.
- Guerreiro Ramos, A. (2006). A sociologia de Max Weber. (Sua importância para a teoria e a prática da Administração). *Revista do Serviço Público* , 57 (2), 267-282.
- Habermas, J. (2002). *Agir comunicativo e razão destranscendentalizada*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (1987). *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Inojosa, R. (1999). Redes de compromisso social. *Revista de Administração Pública* , 33 (5), 115-141.
- Jatobá, W. (1971). A influência do comportamento na Administração. *Revista do Serviço Público* , 106.
- Kauzya, J.-M. (2009). Panel Promoción de la Excelencia en la Educación y Capacitación de la Gestión: Próximos Pasos. *Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Admnsitración*. Rio de Janeiro.
- Keinert, T. (1994). Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas* , 34 (3), 41-48.
- Kuhn, T. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. (Octava ed.). (A. Conti, Trad.) Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Lambert, F. (1970). Tendências da Reforma Administrativa no Brasil. *Restad de Administração Pública* , 4 (1), 135-158.
- Lamounier, B. (1999). Do modelo institucional dos anos 30 ao fim da era Vargas. In: M. C. D'Araujo, *As instituições da Era Vargas*. Rio de Janeiro: FGV.
- Leite, L. (2014). Entrevista - Reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira. *Revista de Administração Pública* , 1051-1070.
- Lima Júnior, O. (1998). As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público* , 49 (2).
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Loiola, E., & Moura, S. (1996). Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: T. Fischer, *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV.
- Lopes, H., & Moraes, L. (2000). Redes e organizações: algumas questões conceituais e analíticas. *Anais do I ENEO*. Curitiba.
- Lustosa da Costa, F. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública* , 42 (5), 829-874.

- Madureira, C. (2005). A formação profissional continua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. *Revista de Administração Pública* , 39 (5), 1109-1135.
- Marcelino, G. (1989). Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. *Revista do Serviço Público* , 17 (2).
- Marcelino, G. (2003). Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. *Revista de Administração Pública* , 37 (3), 641-659.
- Marcelino, G. (1988). *Governo, imagem e sociedade*. Brasília: FUNCEP.
- Martins, L. (1997). Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos ENAP* , 8.
- Medeiros, P. (2006). Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. *O&S* , 13 (37).
- Meister, J. (1999). *Educação corporativa: a gestão do capital intelectual através das universidades corporativas*. São Paulo: Makron Books.
- Mello e Souza, N. (1994). Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. *Revista de Administração Pública* , 28 (1).
- Miller, H. (1994). Post-progressive public administration: lessons from policy networks. *Public Administration Review* , 54 (4).
- Mitraud, A., Mattos, C., & Zaidman, L. (1977). Panorama da administração federal brasileira e reforma administrativa. *Revista de Administração Pública* , 11 (4), 165-199.
- Motta, F. (1987). Redes organizacionais e Estado amplo. *Revista de Administração de Empresas* , 27 (2), 5-13.
- Motta, P. (2005). A pós-graduação na Ebape. *Revista de Administração Pública* , 36 (3).
- Muller, C. &. (s.d.). *Redes de capacitação: a experiência da Escola de Governo e das Universidades Públicas no Estado do Paraná*. Acesso em 10 de Setembro de 2013, disponível em III Congresso Consad de Gestão Pública: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_6/redes_de_capacitacao_a_experiencia_da_escola_de_governo_e_das_universidades_publicas_estado_do_parana.pdf
- Nascimento, K. (1968). A administração de pessoal no Brasil e na França: uma tentativa de emprego do modelo prismático. *Revista de Administração Pública* , 3, 99-129.
- Nascimento, K. (1972). Implicações do moderno conceito de administração para a formulação de uma estratégia de reforma administrativa. *Revista de Administração Pública* , 6 (1), 5-31.
- Nascimento, K. (1967). Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa. *Revista de Administração Pública* (1), 7-57.

- Neto, J. (1975). Contribuição ao estudo dos problemas da reforma administrativa. *Revista de Administração Pública* , 9 (3).
- Nogueira, M. (1999). A mudança difícil: notas sobre a reforma do Estado e recursos humanos. *Revista de Administração Pública* , 33 (6).
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1995). *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MG Comunicação.
- Osborne, S. (2006). The new public governance. *Public Management Review* , 8 (3), 377-387.
- Pacheco, R. (2003). Escolas de Governo: Evolução Histórica e Perspectiva para os Municípios Brasileiros. In: J. M. Carneiro, & A. Amorim, *Escolas de Governo e Gestão Municipal* (1a. ed. ed., pp. 19-36). São Paulo: Edições Loyola S/A.
- Pacheco, R. (2000). Escolas de governo: tendências e desafios. ENAP. Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público* , 51 (2).
- Pacheco, R. (2002). Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações no período 1995-2002. *Revista do Serviço Público* , 53 (4).
- Paula, A. (2005). Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *Revista de Administração de Empresas* , 45 (1), 36-49.
- Peci, A. (1999). Emergência e proliferação de redes organizacionais: marcando mudanças no mundo dos negócios. *Revista de Administração Pública* , 33 (6), 7-24.
- Peci, A., & Cavalcanti, B. (2007). Administração pública e seu ensino: em busca de legitimação. *Revista do Serviço Público* (Edição Especial de 1937 a 2007).
- Peci, A., Pieranti, O., & Rodrigues, S. (2008). Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *O&S* , 15 (46).
- Pereira, L., & Spink, P. (1998). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV.
- Prado Jr., C. (2011). *Formação do Brasil Contemporâneo. Colônia*. São Paulo: Cia. das Letras.
- Quadros da Silva, S. (1999). A Era Vargas e a economia. In: M. C. D'Araujo, *As instituições da Era Vargas*. Rio de Janeiro: EdUERJ; FGV.
- Ramos, N. (1981). Modernização administrativa e estratégia de mudança: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública* , 15 (Extra), 168-190.
- Rezende, F. d. (2004). *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV.
- Rhodes, R. (1986). *European policy-making, implementation and sub central governments: a survey*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Rosenau, J. (2000). Governança, ordem e transformação da política mundial. In: J. Rosenau, & E. Czempiel, *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília; São Paulo: UNB; Imprensa Oficial do Estado.

- Rouanet, S. (2005.). *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília: ENAP.
- Sallum Jr., B. (2003). Metamorfose do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* , 18 (52), 35-54.
- Santos, M. C. (1997). Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados - Revista de Ciências Sociais* , 40 (3).
- Saravia, E. (2006). Introdução à teoria da política pública. In: E. J. Saravia, & E. Ferrarezi, *Políticas Públicas. Coletânea* (pp. 21-42). Brasília: ENAP.
- Saravia, E. (2009). La participación de la comunidad en la implementación de políticas públicas. El caso de las políticas de alfabetización y de inclusión digital en Minas Gerais, Brasil. In: F. Mariñez Navarro, & G. Cantú, *Políticas Públicas y Democracia en America Latina: del análisis a la implementación* . México: Porrúa / EGAP-TEC.
- Saravia, E. (2003). La réforme de l'Etat au Brésil: l'influence du New Public Management. *Revue Française d'Administration Publique* , 105-106.
- Saravia, E. (2005). *Las escuelas e institutos de administración pública de America Latina frente la crisis del Estado. Situación actual y perspectiva de transformación*. Recuperado el 28 de Janeiro de 2005, de Documentos Debate del CLAD: www.clad.org.ve/0023402.html
- Saravia, E. (2002). Redes, Organizações em Rede, Organizações Virtuais: as Novas Configurações Organizacionais. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão* , 1 (1).
- Schneider, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução da sociedades complexas. *Civitas* , 5 (1).
- Sherwood, F. (1979). O semestre intensivo: seu desenvolvimento e significância na educação para o serviço público. *Revista de Administração Pública* , 13 (2).
- Silva, S. (2006). *Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória*. Rio de Janeiro: FGV.
- Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Políticas* , 24 (24), 105-122.
- Spink, P. (1998). Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: L. Bresser Pereira, & P. Spink, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV.
- Teixeira, S. (2002). O desafio da gestão das redes de políticas. *Anais... VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de Administración Pública*. Lisboa: CLAD.
- Teixeira, S., & Ouverney, A. (2007). *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: FGV.
- Tenório, F. (2005). (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. *Desenvolvimento em Questão* , 3 (5).
- Tenório, F. (1998). Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública* , 32 (5), 7-23.

Thiry-Cherques, H. (2005). Programas para aplicação às pesquisas em ciências da gestão de um método de caráter fenomenológico. In: M. Vieira, & D. Zouain, *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro, FGV.

UFRN. (s.d.). *Proex*. Acesso em 10 de Setembro de 2013, disponível em <http://www.proex.ufrn.br/pagina.php?aba=2&alias=egov>

United Nations Department of Economic and Social Affairs / International Association of Schools and Institutes of Administration / Task Force on Standards of Excellence for Public Administration Education and Training. (2008). *Relatório Final*.

Utzig, J. (1996). Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. *Novos Estudos CEBRAP*, 45, 209-222.

Vasconcelos, F. (2002). Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. *II ENEO. Anais eletrônicos*. Recife: ANPAD.

Vergara, S. (2001). A hegemonia americana em estudos organizacionais. *Revista de Administração Pública*, 35 (2), 63-77.

Vergara, S. (2009). *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração* (10ª ed.). São Paulo, SP: Atlas.

Vergara, S., & Ramos, D. (2002). Motivos para criação de universidades corporativas - estudo de casos. *Revista de Administração Mackenzie*, 3 (2), 79-98.

Vieira de Carvalho, M. (1981). Treinamento de administradores públicos na América Latina, com especial referência ao caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 15 (Ed.Extra).

Vieira, P. (1976). O ensino de administração a nível de graduação. *Documento apresentado à V Convenção Nacional de Administradores, realizada em Salvador, em setembro de 1975*. Rio de Janeiro: FGV.

Wahrlich, B. (1984). A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. *Revista de Administração Pública*, 18 (1).

Wahrlich, B. (1964). *Administração de Pessoal - Princípios e Técnicas*. Rio de Janeiro: FGV.

Wahrlich, B. (1967). Formação em administração pública e de empresas: programas específicos ou integrados numa sociedade em desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, 1 (2).

Wahrlich, B. (1975). Reforma administrativa brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, 9 (2).

Wahrlich, B. (1983). *Reforma administrativa na era Vargas*. Rio de Janeiro: FGV.

Weber, M. (2004). *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília; São Paulo: UNB; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES**
Formulario de autorización para la publicación de Tesis

1. **Identificación del material bibliográfico** Tesis Doctoral Tesis Magister

2. **Identificación del documento / autor**

Programa de posgrado Área de conocimiento	Doctorado en Administración Administración
--	---

3. **Identificación Institucional**

Título	Escuelas de Gobierno: entre el gerencialismo y la gestión social
Autor	Vera Lúcia de Almeida Corrêa
Tipo y N° de documento	Cédula de Identidad 27808993-3
Director	Enrique J. Saravia
Tipo y N° de documento	Cédula de Identidad 03.160.363-2
N° de páginas	244

Fecha de defensa: 30/04/2015

Fecha de entrega del archivo: 30/04/2015

3. **Información de acceso al documento**

Autorizo Publicación¹ SI NO

Puede ser liberado para publicación² Total Parcial Después de un año

En caso de publicación parcial, señale las restricciones:

Sumario

Capítulos. Especifique:

Bibliografía.

Otras restricciones:

En calidad de titular de los derechos de autor de la mencionada publicación, **autorizo** a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Misiones, **a publicar, sin resarcimiento de derechos de autor**, conforme a las condiciones arriba indicadas, en

medio electrónico, en la red mundial de computadoras, en la biblioteca y en la Revista Científica Visión de Futuro de la Facultad de Ciencias Económicas y sitios en las que ésta última haya otorgado licencias, para fines de lecturas, impresión y/o descarga por Internet, a **título de divulgación de la producción científica generada por la Universidad**, a partir de la fecha.-

Se deslindará a la Facultad de Ciencias Económicas y a la Universidad Nacional de Misiones de toda responsabilidad legal que surgiera por reclamos de terceros que invoquen la autoría de la obra de tesis cuya publicación se efectúe.-

Además se le informa que Ud puede registrar su trabajo de investigación en el Registro de la Propiedad Intelectual, no siendo responsable la Universidad Nacional de Misiones y/o Facultad de Ciencias Económicas por la pérdida de los derechos de autor por falta de realización del trámite ante la autoridad pertinente.-

Asimismo, notificamos que para obtener el título de “Patente de Invención” es necesario presentar la solicitud de patente dentro del año de la publicación o divulgación. (art. 5 Ley 24.481).-



Firma del Autor

Firma del Director de Tesis

Posadas, AR, 30 de abril de 2015.

¹ En caso de autorizar la publicación puede optar que la misma sea parcial o total después de un año a partir de la fecha de defensa.

² Aplicable a compromisos de índole institucional, acuerdos con terceros, etc.; esta especificación podrá ser mantenida durante un año a partir de la fecha de defensa.-