

Reseñas

.....
Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI, de María Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio y Regina Silvia Pacheco (organizadores), Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, 2010, 390 pp.

Por Luis F. Fernández
Candidato a Maestro en Administración
y Políticas Públicas, CIDE

Las relaciones entre política y burocracia han sido tema constante y recurrente en las discusiones sobre administración pública y organización del Estado. Desde Woodrow Wilson a finales del siglo XIX, con su tesis de la separación entre política y administración, hasta los sociólogos Michel Crozier y Erhard Friedberg, con su teoría de las organizaciones, han intentado explicar el comportamiento individual y colectivo dentro de las organizacio-

nes, así como los fenómenos burocráticos en la administración del Estado. Loureiro, Abrucio y Pacheco, junto con una decena más de autores, intentan escudriñar la política y la burocracia brasileña con el fin de entender las relaciones entre éstas en un contexto democrático.

El libro presenta dos ejes conductores que cruzan cada uno de los capítulos. El primero son las consecuencias de un sistema político para un régimen democrático y el segundo es el papel que desempeña el sistema burocrático brasileño como un mecanismo de organización efectiva. Ambos ejes tienen como objetivo, a lo largo del libro, desmentir el mito wilsoniano de la separación entre política y burocracia, donde los políticos toman las decisiones y los burócratas las ejecutan o administran (Loureiro, Abrucio y Pacheco —en adelante LAP—, 2010, 11). Los autores

argumentan que es un proceso dinámico que conceptualizan como la burocratización de la política o la politización de la burocracia.

La discusión entre burocracia y política en un contexto democrático que presenta este libro está ligada al vínculo entre burocracia y sociedad, donde surgen conceptos de la nueva gestión pública (NGP) como la eficiencia y la eficacia en la provisión de bienes y servicios públicos, junto con conceptos como evaluaciones de desempeño, seguimiento por resultados, transparencia o rendición de cuentas, que dan sentido a la acción gubernamental y fortalecen el vínculo con la ciudadanía. Sin embargo, para que esto sea posible en un marco positivo, es necesario comprender el vínculo con el sistema político y, por lo tanto, con el sistema constitucional legal.

Los temas que presenta *Burocracia e política no Brasil* no solamente tratan discusiones tradicionales de la administración pública, sino que ahondan en temas contemporáneos que plantean una evolución en las relaciones ciudadanía-gobierno de Brasil. El objetivo de romper con el mito wilsoniano es generar una propuesta sobre cómo deben funcionar las relaciones dinámicas entre la política, la burocracia

y la sociedad, en la que el interés público sea la guía principal. La política ligada a una sociedad organizada y una burocracia profesionalizada, en sentido weberiano, que esté a su servicio, cuyo ejercicio cotidiano requiere controles.

Este libro fue concebido desde el Departamento de Gestión Pública de la Fundación Getulio Vargas (FGV) y la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo (EAESP). La Fundación, instaurada en 1944, es considerada como uno de los *think-thanks* más importantes de Brasil y ha sido parte de distintas reformas administrativas del país; ofrece cursos de derecho, administración de empresas, economía y ciencias sociales. La EASP fue creada en 1954 como parte de un esfuerzo entre la comunidad empresarial y el gobierno para participar en la transformación de Brasil y preparar personas que atendieran estos retos. La combinación de ambas instituciones ha logrado crear el Departamento de Gestión Pública, con una planta académica que ha funcionado como consultora de gobierno y catalizadora de reformas administrativas. De los trece autores que participan en el libro, doce son parte de la EASP/FGV y sólo uno, Rogério Bastos Arantes, es parte de la Facultad

de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de São Paulo.

El origen del libro refleja el marco teórico que guía sus nueve capítulos: la nueva gestión pública, cuya principal premisa es que los mecanismos que utilizan las organizaciones privadas con fines de eficiencia pueden ser imitados en organizaciones públicas. A esta corriente se adhieren conceptos como contratos y creación de competencia interorganizacional, evaluaciones por desempeño, así como presupuestación y control por resultados. Esta corriente ha recibido un sinnúmero de críticas, pues la legitimidad y la creación de organizaciones públicas en sistemas democráticos tienen un origen diferente que en las privadas, así como la rendición de cuentas tiene dirección distinta, según sea el caso. El sistema representativo y el de servidores públicos electos dentro de las burocracias obedecen a incentivos distintos de los que ofrece una organización privada. Sin embargo, dejando de lado la crítica a la corriente, el libro analiza la burocracia a través de estos límites y, a pesar de que la corriente rectora es la nueva gestión pública, es posible observar un análisis que desea superar los límites teóricos y prácticos de la acción gubernamental.

El libro está dividido en dos grandes partes y en nueve capítulos. La primera parte aborda la burocracia y el orden democrático en Brasil, y se integra por cuatro capítulos que desarrollan: 1) la historia de la burocracia brasileña, 2) la relación entre la burocracia, los partidos y grupos de interés, 3) los controles democráticos en la administración pública y 4) el monitoreo de políticas públicas como mecanismo de control. La segunda parte versa sobre la gestión de la burocracia en el Brasil contemporáneo. Esta parte se compone de cinco capítulos, que son más propositivos que descriptivos. En el capítulo cinco se describe específicamente cuál es la agenda de la nueva gestión pública; en el seis se realiza una radiografía del empleo público en Brasil que atiende temas como la profesionalización de la carrera administrativa. Después, en el capítulo siete se ahonda en la profesionalización, el mérito y la protección de la burocracia en Brasil para explicar, en el capítulo ocho, las transformaciones de las carreras burocráticas en el país. Finalmente, el capítulo nueve aborda el papel que desempeña el dirigente público en Brasil.

El capítulo 1, de Fernando Luiz Abrucio, Paula Pedroti y Marcos Vinicius Pó, analiza las reformas de la ad-

ministración pública brasileña para situar a la burocracia brasileña en su relación con el aparato del Estado. Analiza el carácter centralista del Estado como parte del régimen autoritario, así como el contexto de redemocratización de Brasil a partir de la reforma de descentralización de la Constitución de 1988 que reformó las relaciones burocráticas para el primer mandato de Fernando Henrique Cardoso. Los autores presentan el marco general de la historia burocrática y política de Brasil. Estos remarcan la importancia que tuvo la creación del Departamento Administrativo de Servicio Público (DASP) en 1938, inspirado por el modelo profesionalizado y meritocrático de los diplomáticos brasileños en el Itamaraty o Ministerio de Relaciones Exteriores. El DASP, según los autores, fue clave para el proyecto de modernización nacional-desarrollista, pues comenzó a profesionalizar al sector público a partir del modelo de administración pública creado por Getulio Vargas, basado en el modelo weberiano de impersonalidad, meritocracia y profesionalización.

El modelo del DASP perduró hasta que el gobierno central comenzó a perder control sobre la estructura burocrática, pues la capacitación técnica

comenzaba a rebasar los controles políticos. El resultado de esto fue el Decreto de Ley núm. 200 de 1967, que propuso una descentralización administrativa con controles para cada unidad descentralizada. El absurdo en esta propuesta, arguyen los autores, es que el modelo proponía una modernización de *arriba abajo*, cuyo carácter centralista no permitía perder el control. Esto cambió con la democratización de finales de los ochenta, cuando las reformas administrativas retomaron el modelo daspiano para proponer una profesionalización meritocrática del servicio civil. La Constitución de 1988 planteó nuevas relaciones intergubernamentales en la federación con un alto grado de libertad para los municipios bajo el argumento de que éstas detonarían el desarrollo de lo local; sin embargo, los modelos burocráticos no pudieron aplicarse en los subniveles de gobierno.

Esto generó estructuras corporativas incluso en el gobierno federal, lo que condujo a nuevas reformas administrativas, cuya mayor propuesta fue el modelo gerencialista y de gestión por resultados, lo cual implicaba presupuestación por medio de resultados, que no funcionó ante los escasos sistemas de monitoreo y evaluación. Los

autores proponen una agenda que no se puede perder de vista: perfeccionamiento de la profesionalización de la burocracia, mejora de la eficiencia estatal presupuestaria, mayor eficacia en la gestión pública y fortalecimiento de mecanismos democráticos como la incorporación de un *ombudsman* y de instrumentos más efectivos de rendición de cuentas.

El capítulo dos lo escriben Maria Rita Loureiro, Cecilia Olivieri y Ana Cristina Braga, quienes plantean el debate entre la política y la burocracia en Brasil. Establecen un marco sobre la definición de las relaciones ciudadanía-Estado en el sistema político brasileño con partidos políticos que fueron incapaces de transmitir las demandas ciudadanas. De la misma manera, establecen la relación entre los poderes de la unión en el marco de las políticas públicas y su carácter indisociable en la formulación y seguimiento de dichas políticas públicas. No obstante, las autoras destacan el papel que desempeñan los burócratas en su toma de decisiones discrecional sobre las políticas públicas. Su análisis no se desprende de la tesis democrática en el Estado brasileño, por lo que aclaran que el vínculo representativo se da por medio de los partidos políticos, aunque argu-

mentan que el déficit democrático es considerable y el aislamiento organizacional se profundiza conforme se incrementa este déficit.

Así, las autoras establecen que la burocracia tiene dos orígenes en sus relaciones de poder. El primero son los intereses socioeconómicos y el segundo los intereses del Poder Ejecutivo, cuya integración se define a partir del marco normativo, que en el caso de Brasil ha sido presidencialista, multipartidista y federal. Se preguntan cuál es el verdadero alcance del poder de los burócratas dentro del entramado institucional y cuál es su relación con los poderes de la Unión y con otros intereses diversos que pueden incidir en su toma de decisiones y, por lo tanto, en el diseño e implementación de políticas públicas.

El capítulo tres, de Rogério Bastos, Maria Rita Loureiro, Claudio Couto y Marco Antonio Carbalho, aborda los controles democráticos en la administración pública de Brasil. Los autores presentan cuatro controles específicos: el Poder Legislativo, los tribunales de cuentas, el Poder Judicial y el ministerio público. Este capítulo presenta una tesis interesante, en la que el control constante de los servidores públicos puede funcionar como mecanismo para gene-

rar un servicio más eficiente que reduce riesgos de corrupción e incrementa las probabilidades de una administración eficaz. Los autores argumentan que son necesarios sistemas de verificación y sanciones permanentes. A pesar de ello, los autores presentan un escenario negativo en esta materia, pues los controles democráticos distan de ser eficaces en su tarea, además de presentar una rendición de cuentas horizontal (entre órganos de gobierno) y una escasa rendición vertical hacia la ciudadanía.

Así, el Poder Legislativo tiene un control mínimo ante el juego político, la formulación de alianzas y su incapacidad de monitorear directamente las políticas públicas y las acciones de los burócratas en el Poder Ejecutivo. En lo referente a los tribunales de cuentas, el Poder Judicial y el ministerio público, los autores arguyen que tienen más un control sobre la corrupción que sobre una implementación eficaz y eficiente de las políticas públicas. La conclusión que presentan es que la relación entre burócratas y políticos presenta un desafío para remodelar los modelos de control, pues ahora son órganos no electivos los que están controlando a la misma burocracia, es decir, burócratas controlando a burócratas, situación que se aleja del modelo clásico weberiano.

El capítulo cuatro de Cecilia Olivieri da seguimiento al tema de controles, pero esta vez en una lógica interna al escribir sobre el monitoreo de las políticas públicas y el control de la burocracia desde un control interno en el Ejecutivo Federal brasileño. Aquí analiza las funciones de la Secretaría Federal de Control Interno (SFC), cuyo símil mexicano sería la Secretaría de la Función Pública. El objetivo de la SFC es monitorear y dar seguimiento al desempeño cotidiano de los funcionarios públicos en el poder Ejecutivo. Tiene facultades para observar el correcto ejercicio de los recursos, así como para dar seguimiento al diseño y la implementación de políticas públicas. Al igual que el capítulo anterior, éste presenta un escenario de la misma burocracia controlando a la burocracia, siguiendo la lógica de los perros guardianes de Charles Lindblom, cuyo objetivo es proteger sus intereses.

La autora realiza un análisis de estos controles internos desde una perspectiva política, pues a pesar de contar con un carácter técnico, la dependencia respecto al Poder Ejecutivo funciona como medio de control alternativo por parte del presidente de la República para alinear intereses políticos. A su vez, Olivieri concluye que hay una cla-

ra desconexión entre los órganos de control interno y externo. Por un lado los sistemas de control interno no han sido efectivos, o al menos no es posible comprobarlo, para mejorar la función pública ni el desempeño de los funcionarios, mientras que los mecanismos de control externo sólo han funcionado como apoyo para subsanar casos de corrupción.

El capítulo cinco, como capítulo introductorio a la segunda parte, de Regina Silvia Pacheco, trata sobre la agenda de la NGP. La autora ahonda en los conceptos de esta corriente como la transparencia, el enfoque por resultados, la concepción del ciudadano como cliente y usuario de servicios públicos, la mejora de los procesos e indicadores de desempeño en el caso brasileño. Analiza cada uno de estos términos en su relación con las reformas burocráticas que se han llevado a cabo en Brasil. Su capítulo ofrece una rica discusión sobre la pertinencia de la NGP desde que fue concebida por Christian Hood, en 1991, en su búsqueda de la eficiencia y la reducción del gasto con una mayor calidad de provisión de servicios y ciudadanos empoderados que escogen entre distintos proveedores de servicios para obtener mayor satisfacción como usuarios. Se pregunta cómo mejorar la

provisión de servicios públicos en Brasil por medio del compromiso con los ciudadanos, nuevas medidas de transparencia y rendición de cuentas.

Para lograrlo, la autora hace un recorrido por las reformas administrativas del siglo xx y asume que la NGP, minimizadora de costos y maximizadora de resultados, es la mejor apuesta del gobierno brasileño, y la plantea como el marco administrativo que se debe seguir. No obstante, presenta los límites de su propia agenda con los problemas de medición por resultados como las diferencias entre *outcomes* y *outputs*. Pacheco expone el caso de la implementación al pie de la letra de la NGP en Nueva Zelanda para anticipar los problemas de esta corriente. A pesar de esto, su tesis principal es que la NGP contribuyó efectivamente a la democratización de las relaciones entre el Estado, por medio de sus entidades prestadoras de servicios y ciudadanos, como usuarios y beneficiarios indirectos.

El capítulo seis de Nelson Marconi es una radiografía del empleo público en Brasil. Marconi realiza una comparación internacional con países de la OCDE para dimensionar el estado del servicio público y entender el tamaño del Estado a partir del número

de servidores públicos. Esto trae a colación la propuesta de la NGP sobre la reducción de los costos del Estado en la búsqueda de la eficiencia, pues el autor expone el número excesivo de servidores públicos de la administración pública brasileña. Asimismo, Marconi analiza las distintas oficinas gubernamentales que requieren personal burocrático, pero que han sido contratados fuera de un sistema profesional de carrera que no asegura la selección de personal por meritocracia. De ahí se desprende un segundo problema en la burocracia brasileña sobre la calidad de los funcionarios y su remuneración. La NGP plantea que los burócratas deben ser calificados y deben ser remunerados al igual que en el sector privado. El argumento de Marconi es que al no estar bien remunerados, los funcionarios no serán los más calificados y tampoco apostarán por la máxima eficiencia de la administración pública.

De esta manera, el autor presenta una propuesta de planeación de la fuerza de trabajo en la administración pública, de los elementos necesarios para el reclutamiento y selección de personal por medio de concurso público, de la estructura que debe seguir el sistema de servicio profesional, de

un seguimiento de funcionarios a través del desempeño, de una política de capacitación y remuneración y, finalmente, una gestión de recursos humanos que asocie los incentivos al desempeño.

El capítulo siete lo escribe de nuevo Regina Silvia Pacheco; en él discute la profesionalización, el mérito y la protección de la burocracia en Brasil. Sin más, la autora utiliza como teoría de entrada el modelo weberiano de meritocracia, impersonalidad, profesionalización, ingreso por concursos y remuneración para discutir el sistema del servicio civil y los problemas de la profesionalización de la burocracia brasileña. Entre los principales problemas, la autora describe la rigidez de las relaciones laborales, la función cotidiana desapegada del desempeño y un corporativismo que tiene capturada a la burocracia y no permite la consolidación del sistema profesional de carrera.

Pacheco analiza las reformas actuales al sistema profesional de carrera que establecen la pauta para el siglo XXI. Asimismo, analiza cómo funcionan el ingreso a la administración pública por medio del concurso público y la estabilización de las carreras dentro de la burocracia a partir de las reformas de los años setenta y ochenta. A modo de con-

clusión explica que la maquinaria política es una organización compleja con múltiples culturas organizacionales, con rutinas y actores implicados en cada toma de decisiones y en sus cambios, donde la profesionalización y el desempeño de los cuerpos permanentes del Estado tendrán el desafío organizacional de buscar la profesionalización del sector público.

El capítulo ocho, de Rachel Cruz, retoma el tema de las carreras profesionales y profundiza en las carreras burocráticas y sus transformaciones a través del caso de los gestores gubernamentales de Brasil. Cruz analiza tres vertientes: 1) el proceso de formación de las carreras burocracias en el siglo XXI con base en la teoría de Bernard Silberman; 2) las líneas de las reformas propuestas en el siglo XXI, y 3) la construcción de las carreras burocráticas en el caso brasileño. Su argumento gira en torno a que no existe un modelo único para organizar las carreras burocráticas, sino que son combinaciones de distintos modelos. La teoría de Silberman tiene su fundamento en el control de la incertidumbre que ya planteaban March y Simon. El aporte de Silberman en este texto es la clasificación de la orientación para las organizaciones y para la profesionalización de distintas caracte-

rísticas que integran las carreras burocráticas, como el reclutamiento, los incentivos, el ascenso funcional y la autonomía.

A partir de los estudios de la OCDE, la autora analiza, en las líneas de reforma, los cambios que se han implementado en el mundo; las propuestas principales de la autora giran en torno al desempeño, la responsabilización de funcionarios, la descentralización de recursos humanos y un enfoque por medio de resultados que ayude a crear un sistema profesional de carrera más eficiente en su administración y eficaz en la provisión de bienes y servicios públicos. La tercera parte de su capítulo es más descriptiva sobre los cambios que ha hecho Brasil en la materia, entre los que resalta la creación de la carrera de especialista en políticas públicas de gestión gubernamental, en cuyo nombre está el principal objetivo formativo para profesionalizar a los nuevos burócratas que ocuparían puestos de decisión a partir de los años ochenta.

El último capítulo, de Daniel de Bonis y Regina Silvia Pacheco, retoma el debate sobre el dirigente público que cruza todo el libro por medio de la dicotomía entre político y burócrata. El capítulo aborda el comportamiento individual de los actores en un contex-

to democrático donde se enfrentan al poder, a recursos limitados, a acceso a ciertas posiciones, a la discrecionalidad de sus decisiones, así como a la politización de sus funciones. Lo más interesante de este capítulo es la definición de “dirigente público”, pues los autores, desde su título, argumentan que no es ni un político ni un burócrata, sino un alto funcionario que responde a los ministros de estado y que es responsable de la implementación de un nuevo programa de gobierno; dirige organizaciones buscando alinearlas a las políticas de gobierno y movilizandolos recursos para la maximización de resultados.

Desde mi punto de vista, esta definición me parece que plantea la línea que divide a la política de la administración en la noción wilsoniana, es decir, los dirigentes públicos son aquellos que representan el último escalafón del servicio profesional de carrera y la posición más baja que aún se decide políticamente. Tiene que ser una persona con dotes políticos, pero con capacidad técnica para implementar los planes del gobierno. El argumento que ofrecen Bonis y Pacheco es que los dirigentes públicos son necesarios en un orden democrático, pues funcionan como vínculo entre la política y la burocracia. Aquí es donde la politización

de la burocracia o la burocratización de la política se hacen presentes para cumplir una función dinámica en el orden democrático.

Burocracia e Política no Brasil aporta una fotografía completa sobre el estado de la administración pública de Brasil y su relación con el sistema político brasileño. Aborda temas fundamentales de la teoría de la administración pública y ofrece un marco teórico sólido. Además, los debates que sobresalen del texto son actuales y plantea problemas que hoy se deben resolver en Brasil para transitar a una administración pública más eficiente.

Éste es un libro hecho para entender Brasil desde un lente analítico sólido que ofrece a los extranjeros un panorama general de la administración pública brasileña, y a los nacionales un marco teórico y analítico que permite dimensionar las relaciones entre su política y su burocracia, así como sus límites y retos. Asimismo, *Burocracia e Política no Brasil*, sin duda, debe ser una referencia obligada para estudiantes de administración y políticas públicas en Brasil y para administradores públicos, burócratas y políticos que deseen entender los principales problemas de su administración pública a la luz de la nueva gestión pública. 