



DESAFÍOS DE LA ADMINISTRACIÓN GERENCIAL: ESTUDIO DE CASO SOBRE LA POLÍTICA DE ENTRENAMIENTO Y EDUCACIÓN CONTINUA EN LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS

Natália Morato Camargos¹

Carolina Padilha Santos²

Ana Cláudia Bernardes Vilarinho³

1 Introducción

El estudio del Poder Legislativo como entidad de la Administración Pública es tema reciente en la literatura. Sólo en 1970, con el advenimiento de las teorías neoinstitucionalistas, es que el estudio pasó a ser considerado, sobre todo en los Estados Unidos (POLSBY, SCHIKLER, 2002). En Brasil, el análisis del legislativo como objeto de estudio todavía es incipiente. Comúnmente, este Poder es considerado una institución meramente política, en detrimento de su estructura administrativo-organizacional.

Como origen para tal fenómeno, se debe retomar a las antiguas teorías de división de los Poderes del Estado. Se optó, en el caso brasileño, por la división horizontal de competencias, dando origen a los tres Poderes existentes: Ejecutivo, Judicial y Legislativo. La teoría de división de los Poderes comenzó con Aristóteles y fue consolidada por Montesquieu. Según el filósofo y político, cada Poder tiene el deber -según el criterio denominado formal o subjetivo- de desempeñar una actividad precípua, específica (MORAES, 2007).

La función típica del Ejecutivo sería administrar. La del Poder Judicial, juzgar, y la del Legislativo, legislar y fiscalizar. Hay autores que defienden la tesis de que la actividad fiscalizadora precede a la legislativa cuando se trata de las competencias de los órganos legislativos.

Sin embargo, este modelo se muestra obsoleto ante la complejidad existente en la gestión de la Administración Pública, razón por la cual, según señala Bastos (1975: 98), "el esquema inicial rígido, por el cual una determinada función correspondería a un único respectivo órgano, fue sustituido por otro, donde cada Poder, en cierto modo, ejercita las tres funciones jurídicas del

¹ Analista Legislativo de la Cámara de Diputados (natalia.camargos@camara.leg.br).

² Analista Legislativo de la Cámara de Diputados (carolina.santos@camara.leg.br).

³ Docente del Instituto Federal de Educación Ciencia y Tecnología - IFB/MEC (2050115@etfbsb.edu.br).

Estado.

Así, cada Poder pasó a desempeñar, además de su función típica, funciones pertinentes originariamente a los demás Poderes, denominadas atípicas.

En el caso de que el Senado procese y juzgue al Presidente de la República por el crimen de responsabilidad y los ministros de Estado en los delitos, como lo declaró Santana (2013), aunque la función típica del Poder Legislativo es la actividad legislativa, la función judicial puede ser identificada, por ejemplo, de la misma naturaleza. También ejerce la función administrativa al actuar, entre otras actividades, en la gestión de los bienes públicos bajo su responsabilidad, en la provisión de su cuadro de personal, en el ejercicio de los poderes jerárquico y disciplinario sobre sus servidores.

Debido a la necesidad de extrapolar la visión restringida dada a los órganos legislativos, se observó el desarrollo de los estudios legislativos neoinstitucionalistas. En esta línea, Braga y Miranda (2013, p.10) señalan:

El neoinstitucionalismo de los estudios legislativos es una perspectiva de análisis enfocada sobre todo en el funcionamiento del Congreso a partir de sus propios condicionantes internos, en especial sus reglas de funcionamiento, pudiéndose comprenderlo como el análisis de un juego: importan las reglas de acción y, de interacción entre los jugadores; los objetivos personales (preferencias) se tienen como datos; y el conocimiento de las reglas del juego y de la acción de los demás participantes es un presupuesto.

2 Administración Burocrática x Administración Gerencial

Teniendo en cuenta que el Poder Legislativo debe también ser estudiado según el prisma organizacional, se vuelve importante insertarlo en el complejo contexto de cambios que viene alcanzando toda la Administración Pública.

Comúnmente, el poder público se considera burocrático y conservador, mientras que el mercado privado es visto como referencia de métodos innovadores. Entre las principales disfunciones de la burocracia, podemos destacar: la internalización de las normas; el exceso de formalismo; la resistencia a los cambios; la despersonalización de las relaciones, debido a la impersonalidad excesiva; la estandarización de las decisiones; la conformidad (RUA, 1997).

Desde que Margareth Thatcher y Ronald Reagan iniciaron sus proyectos de reforma del Estado, en el Reino Unido y en Estados Unidos, la mayoría de los países se preparó para hacer frente a reorganizaciones, más o menos profundas, de sus estructuras estatales, como señala Costa (1998).

El primer intento de reforma del Estado brasileño ocurrió en el gobierno de Jânio Quadros y João Goulart (1961 a 1964), cuando se elaboró el anteproyecto de Ley de la Reforma Administrativa. Sin embargo, sólo en 1967, en el gobierno de Castelo Branco, se publicó el Decreto Ley nº 200 (BRASIL, 1967). Los principales objetivos del decreto eran la planificación, la descentralización, la delegación de competencia, la coordinación y el control. El plan fracasó porque, además de permanecer las características patrimonialistas, el núcleo estratégico del

gobierno fue debilitado.

Sólo en 1995, en el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, es que efectivamente se inició la soñada reforma del Estado, originada formalmente con el Plan Director de Reforma del Aparato del Estado. La llamada "Nueva Administración Pública" se refería esencialmente al aumento de la gobernanza del Estado, a la descentralización de su aparato y al monitoreo vía regulación y control.

Históricamente, la Administración Pública puede dividirse en tres momentos distintos, como enseñó el profesor Bresser-Pereira (2001):

1. Administración Patrimonialista: en esta fase, el aparato del Estado funciona como una extensión del poder del soberano. Los cargos se consideran prebendas. En consecuencia, la corrupción y el nepotismo son inherentes a este tipo de administración. En el momento en que la democracia se fortalece, "la administración patrimonialista se convierte en una excrecencia inaceptable" (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 16).

2. Administración Burocrática: surgió en la segunda mitad del siglo XIX, como forma de combatir la corrupción y el nepotismo característicos de la administración patrimonialista. Sus principios son: la profesionalización, la idea de carrera, la jerarquía funcional, la impersonalidad y el formalismo. Los controles administrativos para evitar la corrupción y el nepotismo son siempre a priori. Se parte de una desconfianza previa en los administradores públicos y en los ciudadanos. Así, el Estado se vuelve hacia sí mismo, perdiendo la noción de su misión básica, que es servir a la sociedad.

3. Administración Gerencial: emerge en la segunda mitad del siglo XX, como respuesta a la expansión de las funciones económicas y sociales del Estado al desarrollo tecnológico ya la globalización de la economía mundial. La eficiencia de la Administración Pública, traducida en la necesidad de reducir costos y aumentar la calidad de los servicios, teniendo el ciudadano como principal beneficiario, se vuelve entonces esencial. La reforma del aparato del Estado pasa a ser orientada predominantemente por los valores de la eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos y por el desarrollo de una cultura gerencial en las organizaciones.

En la Administración Pública Gerencial, la estrategia se vuelve hacia la definición de los siguientes objetivos: garantía de autonomía del administrador en la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros; control a posteriori de los resultados; la competencia administrada dentro del propio Estado, cuando existe la posibilidad de establecer competencia entre unidades internas. En el plano de la estructura organizacional, la descentralización y la reducción de los niveles jerárquicos se vuelven cruciales. El énfasis en los procedimientos (medios) se desplaza hacia los resultados (fins) (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Para Rua (1997, p. 143), las principales transformaciones del modelo gerencial fueron "la priorización de los conceptos de flexibilidad, planificación estratégica y calidad, alternando la dinámica interna de las organizaciones públicas" y el foco de los servicios públicos para atender

a las demandas y necesidades de los ciudadanos.

La reforma gerencial abordó cuatro principales dimensiones: institucional-legal; recursos humanos; mercado de trabajo en el sector público; dimensión cultural y dimensión de gestión. Los sectores del Estado se dividieron en: núcleo estratégico; actividades exclusivas; servicios no exclusivos; producción de bienes y servicios para el mercado.

La propuesta de modernización de la administración burocrática, en cuanto a los recursos humanos, engloba la adopción de una política de profesionalización del servicio público, es decir, de una política de carreras, de concursos públicos anuales, de programas de educación continua permanente y de evaluación de desempeño.

Este estudio tiene como foco la dimensión de recursos humanos aplicada en el sector del núcleo estratégico. El núcleo estratégico es el propio gobierno, lato sensu. Es el sector responsable por la elaboración de leyes y de políticas públicas, donde se encuentra inserto el Poder Legislativo y, por consiguiente, la Cámara de Diputados.

El complejo contexto organizacional impuesto por la globalización y la crisis del Estado a partir de 1980 fueron factores que reforzaron la necesidad de cambio. Siguiendo los preceptos de la Administración Gerencial y considerando la importancia del estudio e implementación de herramientas innovadoras de gestión en la Administración Pública, este estudio se propone investigar la política de programas de educación continuada para los colaboradores de la Cámara de Diputados en el desempeño de su función atípica: gestionar.

3 El Surgimiento y la Evolución de las Escuelas del Gobierno en Brasil

Las primeiras tentativas de sistematización de las actividades de formación, capacitación y entrenamiento de servidores públicos en Brasil se remontan a la reforma emprendida por el primer Gobierno Vargas (1930-1945) con la creación del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), al que competía promover la readaptación y el perfeccionamiento de los funcionarios civiles de la Unión. La creación del órgano representó un hito en la tarea de profesionalizar la Administración Pública brasileña, aunque los efectos de la capacitación han sido parciales.

Durante el régimen militar, hubo expansión y fortalecimiento de la administración Indirecta en detrimento de los órganos de la administración directa, prevalecieron las prácticas patrimonialistas y las contrataciones sin licitaciones públicas. En 1980, durante el período de transición democrática, se creó la Fundación Centro de Formación del Servidor Público (Funcep), representando un importante avance para la capacitación de los funcionarios públicos federales. En el período de redemocratización, surgió la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) en 1986, inicialmente vinculada a la Funcep.

En la década siguiente, con la propuesta de reforma gerencial implementada por el

gobierno Fernando Henrique Cardoso, por medio de la cual se pretendía introducir herramientas del mundo corporativo en la Administración Pública brasileña, la participación de las escuelas de gobiernos se tornó fundamental. En efecto, el término "escuelas de gobierno" apareció por primera vez en el Plan Director de la Reforma del Aparato de Estado (PDRAE) – un documento que dio origen a la reforma estatal liderada por el ministro Luís Carlos Bresser Pereira (1995-1998).

En ese contexto, la ENAP dejó de ser una dirección de la Funcep y pasó a integrar la estructura del Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE). Adoptó el concepto de "educación continuada" y lo aplicó en la capacitación de diversos segmentos de funcionarios, asumiendo, a través de sus cursos, la preparación para el cambio. La ENAP fortaleció también el núcleo estratégico del Estado, con la reanudación de los concursos públicos y la formación inicial para las carreras. Entre 1995 y 1999, formó 393 especialistas en políticas públicas y gestión gubernamental, y 219 analistas de planificación y presupuesto. Además, pasó a dedicarse a investigaciones ligadas a la mejora de la gestión pública (PACHECO, 2000).

En cuanto a este período, es necesario registrar la edición de la Enmienda Constitucional nº 19/1998, que implantó la reforma administrativa y estableció la creación de escuelas de gobierno como medio de formación y capacitación de los funcionarios públicos, artículo 30, § 2º, de la Constitución Federal (BRASIL, 1988):

§ 2º La Unión, los Estados y el Distrito Federal mantendrán escuelas de gobierno para la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios públicos, constituyéndose la participación en los cursos uno de los requisitos para la promoción en la carrera, facultada para ello, la celebración de convenios o contratos entre los entes federados .

Durante el Gobierno Lula, en 2006, se lanzó la Política Nacional de Desarrollo de Personal (PNDP), abarcando órganos de la administración directa e indirecta, con la finalidad de ampliar los resultados de los procesos de capacitación y hacer más efectiva la oferta de cursos promovidos por las actividades escuelas de gobierno. Como forma de apoyo a la implementación de la PNDP, se creó el Sistema de Escuelas de Gobierno de la Unión (SEGU), bajo la coordinación de la ENAP. Desde entonces, se realizan reuniones periódicas con el objetivo de fortalecer e institucionalizar la acción conjunta de esas escuelas y así potenciar la capacitación de los funcionarios públicos federales (FONSECA et al., 2015).

Actualmente, el SEGU está compuesto por veinte escuelas de gobierno, así definidas: Academia Nacional de Policía (ANP); Centro de Altos Estudios de la Procuraduría General de Hacienda Nacional (CEAE / PGFN); Centro de Formación y Perfeccionamiento del INSS (CFAI / INSS); Centro de Formación y Perfeccionamiento de Servidores del Poder Judicial (CEAJUD); Escuela de la Abogacía General de la Unión (EAGU); Escuela de Administración Hacienda

(ESAF); Escuela de Inteligencia (ESINT / ABIN); Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP); Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas (ENCE / IBGE); Escuela Nacional de Defensa del Consumidor (ENDC); Escuela Nacional de Mediación y Conciliación (ENAM / MJ); Escuela Nacional de Salud Pública Sérgio Arouca (ENSP); Escuela Nacional de Servicios Penales (ESPEN / MJ); Escuela Superior del Ministerio Público de la Unión (ESMPU); Fundación Joaquim Nabuco (FUNDAJ); Instituto Rio Branco (IRBr / MRE); Universidad Central de Brasil (UniBacen); Instituto Serzedello Corrêa (ISC / TCU); Instituto Iberoamericano (ILB); Centro de Formación, Entrenamiento y Perfeccionamiento de la Cámara de Diputados (CEFOR).

El principal desafío de estas instituciones involucra aspectos cuantitativos y cualitativos. De hecho, existe un público objetivo de más de 600 mil servidores que, en algún momento de su vida profesional, pueden recurrir a las escuelas de gobierno en busca de capacitación y perfeccionamiento. Por otro lado, muchas de ellas son responsables de la formación inicial de diversas carreras, ejerciendo el importante papel de formar y transmitir conocimientos especializados a los aprobados en licitaciones.



Figura 2 – Surgimiento y Evolución de las Escuelas del Gobierno en Brasil
Fuente: las autoras (2017).

4 Las Diferentes Escuelas del Gobierno en el Ámbito de la Administración Pública Federal

A partir de la creación del PNDP, las escuelas de gobierno se convirtieron en organizaciones diferenciadas por la persecución de objetivos educativos, a corto y largo plazo, orientados a las necesidades prácticas y específicas de la propia Administración Pública. La capacitación del servidor pasó a ser encarada como actividad permanente a lo largo de su trayectoria profesional; y las instituciones de formación y desarrollo fueron instadas a cooperar ya buscar una actuación conjunta, por medio del SEGU.

Sin embargo, si se compara, tales organizaciones presentan una fuerte heterogeneidad. Los principales elementos de diferenciación de las escuelas de gobierno son: naturaleza, estructura, vinculación institucional y forma de actuación para el desarrollo de sus actividades. Hay todavía grandes distinciones en cuanto a los elementos forma de creación, posición de la escuela en la Administración Pública, autonomía formal y relaciones con los *stakeholders*.

Entre las escuelas integrantes del SEGU, en lo que se refiere al acto formal de creación, existen escuelas que surgieron de Leyes Ordinarias, como la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y la Academia Nacional de Policía (ANP); otras son oriundas de Resoluciones,

como el Instituto Serzedello Corrêa (ISC / TCU) y el Instituto Legislativo Brasileño (ILB); de Decretos, como la Escuela de Administración Hacienda (ESAF) y la Escuela Nacional de Ciencias estadísticas (ENCE / IBGE); del extinto Decreto-Ley, apenas el Instituto Rio Branco (IRBr / MRE); de Acto de la Mesa, como el Centro de Formación, Entrenamiento y Perfeccionamiento de la Cámara de Diputados (CEFOP); y de Portarías, como la Escuela de la Abogacía General de la Unión (EAGU) y la Escuela Nacional de Servicios Penales (ESPEN / MJ).

La jerarquía del instrumento legal de creación de las escuelas es importante para comprender el nivel de estabilidad de las instituciones, pues indica la facilidad con que pueden ser modificadas o extinguidas. Este es el contenido del extracto abajo:

Los cambios en normativas de escuelas creadas por ley ordinaria tienen que ser objeto de procesos legislativos que involucren al menos el jefe del Poder Ejecutivo y, según el caso, ambas casas del Poder Legislativo. Por otro lado, las escuelas creadas por decreto, pueden ser extinguidas o modificadas por acto administrativo de ministro de Estado, o incluso, en haber delegación, por agentes públicos (FONSECA et al., 2015, p. 36).

Las escuelas de gobierno ocupan todavía diferentes posicionamientos en la Administración Pública, dependiendo de su función, naturaleza jurídica, esfera de Poder, órgano de vinculación y alcance territorial. En ese sentido, como se observa en el Cuadro 1, existen escuelas directamente subordinadas a una organización mantenedora y otras con mayor autonomía gerencial. Hay escuelas ligadas a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Hay también aquellas con sede en diversas regiones del país.

Cuadro 1 – Comparativo de las Escuelas del Gobierno Integrantes del SEGU

Escuela	Mantenedora	Órgano de Vinculación	Poder	Tipo de Entidad	Naturaleza Jurídica	Función de la Escuela en la Estructura da Adm. Pública
ANP	Departamento de Policía Federal (DPF)	Ministerio de Justicia (MJ)	Ejecutivo	Administración Directa	Órgano del Poder Ejecutivo	Unidad de formación y desarrollo de personas
CEAE/PGFN	Procuraduría-General de la Hacienda Nacional (PGFN)	Ministerio de Hacienda(MJ)	Ejecutivo	Administración Directa	Órgano del Poder Ejecutivo	Unidad de desarrollo, articulación e investigación
CFAI/INSS	Instituto Nacional del Seguro Social (INSS)	Ministerio de Previsión Social (MPS)	Ejecutivo	Administración Indirecta	Autarquía Federal	Órgano de asistencia Directa e inmediata al Presidente del INSS
CEAJUD	Consejo Nacional de Justicia(CNJ)	Consejo Nacional de Justicia(CNJ)	Judicial	Judicial	Órgano do poder Judicial	Unidad de formación de desarrollo de personas
EAGU	Abogacía	Abogacía	Ejecutivo	Administración	Órgano de	Órgano

	General de la Unión (AGU)	General de la Unión (AGU)		Directa	dirección superior e asesoramiento do Poder Ejecutivo	específico singular
ESAF	Ministerio de Hacienda(MF)	Ministerio de Hacienda(MF)	Ejecutivo	Administración Directa	Órgano Público do Poder Ejecutivo	Órgano específico singular
ESINT	Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN)	Gabinete de Seguridad Institucional (GSI)	Ejecutivo	Administración Directa	Órgano Público do Poder Ejecutivo	Unidad organizacional de la SPOA
ENAP	--	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión(MPOG)	Ejecutivo	Administración Indirecta	Fundación Pública de Derecho Privado	Entidad vinculada
ENCE/IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión(MPOG)	Ejecutivo	Administración Indirecta	Fundación Pública de Derecho Público	Órgano específico singular
ENDC	Ministerio de Justicia (MJ)	Ministerio de Justicia (MJ)	Ministerio de Justicia (MJ)	Administración Directa	Órgano do Poder Ejecutivo	Acción de programa ministerial
ENAM/MJ	Secretaria de Reforma del Judicial (SRJ)	Ministerio de Justicia (MJ)	Ejecutivo	Administración Directa	Órgano do Poder Ejecutivo	Acción de programa ministerial
ENSP	Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)	Ministerio de la Salud (MS)	Ejecutivo	Administración Indirecta	Fundación Pública de Derecho Público	Unidad técnico-científica
ESPEN/MJ	Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN)	Ministerio de Justicia (MJ)	Ejecutivo	Administración Directa	Órgano Público do Poder Ejecutivo	Unidad de formación y desarrollo de personas e pesquisa
ESMPU		Procuraduría-General de la República (PGR)	Órgano del Ministerio Público da Unión (MPU)	Órgano del Ministerio Público da Unión (MPU)	Órgano autónomo del MPU	Unidad de formación y desarrollo de personas
FUNDAJ		Ministerio de la Educación	Ejecutivo	Administración Indirecta	Fundación Pública de Derecho Privado	Entidad vinculada
IRBr/MRE	Ministerio de las Relaciones Exteriores	Ministerio de las Relaciones Exteriores	Ejecutivo	Administración Directa	Órgano do Poder Ejecutivo	Órgano de asesoría del Secretario-General
UniBacen	Banco Central del Brasil	Ministerio de la hacienda	Ejecutivo	Administración Indirecta	Autarquía Federal	Unidad de desarrollo de personas
ISC/TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión	Tribunal de Cuentas de la Unión	Legislativo	Legislativo	Órgano autónomo vinculado al Legislativo	Unidad de apoyo estratégico
ILB	Senado Federal	Senado Federal	Legislativo	Legislativo	Órgano do Poder Legislativo	Órgano supervisado del Senado
CEFOR	Cámara de los Diputados	Cámara de los Diputados	Legislativo	Legislativo	Órgano do Poder Legislativo	Unidad de reclutamiento y desarrollo de servidores

Fuente: las autoras (2017).

No menos importante es el nivel de autonomía ejercido por las Escuelas. Muchas de ellas están bajo el mando de un dirigente máximo en el contexto de la estructura organizacional; otras son lideradas por alguien subordinado a otros superiores jerárquicos, lo que abre el camino para interferencias políticas y normativas. El grado de autonomía también puede ser medido por la capacidad de gestión de sus recursos financieros. Las Escuelas clasificadas como unidades presupuestarias poseen créditos propios para la realización de sus programas. Las denominadas unidades gestoras o administrativas dependen de otras instancias de la Administración, por no contar con recursos presupuestarios específicos.

La forma de actuación y el público objetivo también revelan un perfil diversificado entre las Escuelas. De acuerdo con un estudio realizado por Fernandes (2015), las formas de actuación encontradas incluyen la oferta de capacitación técnica (84% de las instituciones encuestadas), desarrollo gerencial (80%), programas de acogida para nuevos servidores (74%), enseñanza a distancia (68%) y formación para carreras (65%) (2015, p. 18) Véase abajo el levantamiento de Fernandes:

Las actividades de Naturaleza técnica más comunes son el levantamiento de necesidades de capacitación, realizado por el 80% de las Escuelas, la organización de eventos (64%) y el desarrollo de estudios e investigaciones (57%). (57%). Otras actividades con participación relevante son: asesoramiento técnico (43%), edición e publicaciones (43%), mapeo de competencias (34%), cooperación técnica (28%), reclutamiento e selección (28%) y producción cultural (23%).

La formación académica también tiene una participación importante, con el 46% de las Escuelas que ofrecen postgrado lato sensu, 17% maestrías y 12% graduaciones, además de un 3% de doctorados.

Es necesario observar la relación de las Escuelas del Gobierno con sus stakeholders: organización mantenedora, Órgano de Vinculación, instituciones demandantes y Órganos de control. En general, según relata la investigación de Fonseca et al. (2015), las Escuelas mantienen una relación de armonía y alineamiento con sus respectivas mantenedoras y Órganos de Vinculación. En lo que se refiere a los Órganos de control, se constata que "están sujetas a un monitoreo constante e incisivo de sus actividades, principalmente en lo que se refiere a la realización de concursos y gestión de los recursos extra presupuestarios" (FONSECA et al., 2015, p. 42).

De igual modo, es positivo la relación entre las instituciones demandantes y las organizaciones de enseñanza, una vez que la planificación, la oferta y la programación de los cursos, así como el levantamiento de las necesidades del público objetivo, se hacen de forma compartida. De hecho, "en muchas Escuelas, las directrices son establecidas a través de consejos deliberativos o instancias colegiadas con la participación de varios escalones y departamentos de las instituciones mantenedoras, y Órganos de Vinculación (e.g. ENCE, ANP, ENSP, ESINT, ENAP E EAGU)" FONSECA et al., 2015, p. 43) Esto hace que la mayoría de las Escuelas sean

reconocidas y valoradas por sus stakeholders.

5 Formación y Educación Continuada en la Cámara de Diputados

El locus de este trabajo es el Centro de Formación, Entrenamiento y Perfeccionamiento - CEFOR, Órgano creado por el Acto de la Mesa nº 69 de 12 de mayo de 1997 (BRASIL, 1997). Vinculado a la Dirección de Recursos Humanos de la Casa, el CEFOR es responsable de planificar y ejecutar las actividades de formación, capacitación y letra política, relacionadas a la educación legislativa, así como reclutar y seleccionar personas en la Cámara de Diputados (CAMARA DE DIPUTADOS, 2015a).

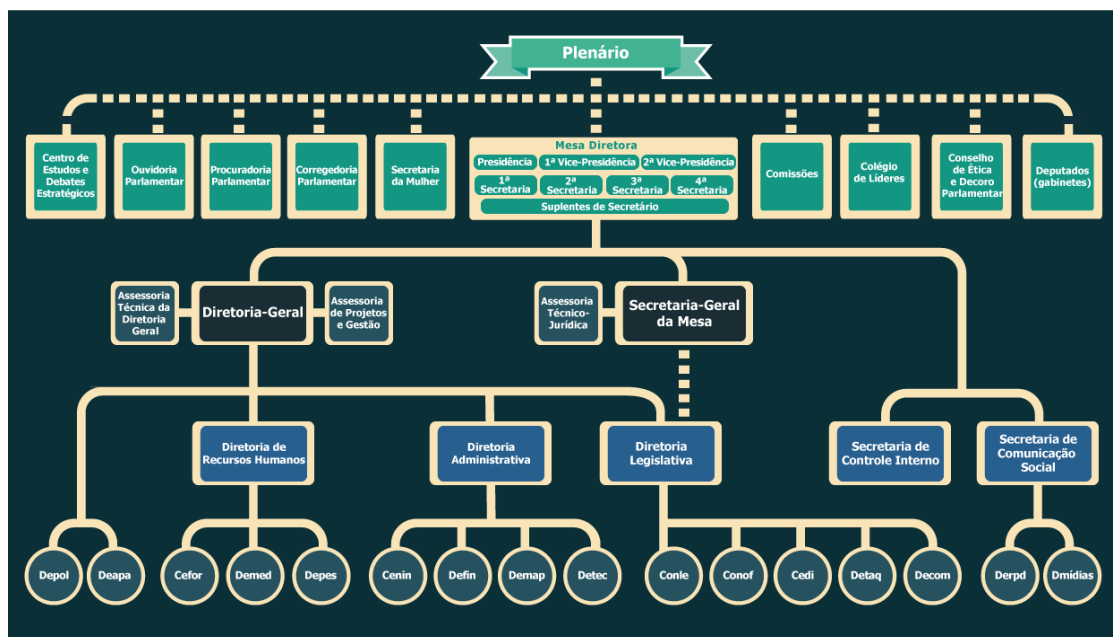


Figura 1 – Organograma de la Cámara de Diputados
Fuente: Cámara de Diputados (2015b).

La estructura de CEFOR se subdivide en cinco coordinaciones: Coordinación de Reclutamiento y Selección – CORES; Coordinación de Entrenamiento – COTRE; Coordinación de Educación para la Democracia – COEDE; Coordinación de Posgraduación – COPOS; Coordinación de Apoyo Técnico-Administrativo – COATA.

CORES es responsable de planificar y acompañar los concursos públicos realizados por la Casa, realizar evaluaciones psicológicas de los candidatos nombrados, reclutar pasantes y coordinar las actividades relativas a las prácticas curriculares y profesionalizantes, además de planificar y ejecutar procesos de reclutamiento de selección internos para cursos de especialización y para el desempeño de Función comisionada (CAMARA DE LOS DIPUTADOS, 2015a).

COTRE se realiza la planificación de los programas relacionados a la gestión por

competencias, buscando promover el desarrollo integral del servidor, como persona y profesional, para el perfeccionamiento de su actuación (CAMARA DE LOS DIPUTADOS, 2015a).

Actualmente, COTRE desarrolla un trabajo de evaluación sistemática de los cursos realizados en el Centro. El sector es responsable de aplicar un cuestionario de evaluación en las clases, consolidar los datos obtenidos y repasarlos a los instructores, como forma de estimular la mejora constante. Los resultados pueden ayudar en la revisión y corrección de posibles fallas e implementación de mejoras de los programas.

COEDE "desarrolla acciones" visando el letrado político de los ciudadanos, por medio de diversificadas metodologías, integrando prácticas y valores relacionados a la representación política y al proceso legislativo en la Cámara de los Diputados " (CAMARA DE LOS DIPUTADOS, 2015a).

COPOS atiende no sólo los servidores de la Casa, sino también demasiado interesados en el saber legislativo. El programa está acreditado por la Ordenanza nº 51 del MEC de 2005 y ofrece cursos de especialización y maestría (CAMARA DE LOS DIPUTADOS, 2015a).

Por fin, COATA es la unidad responsable por "proporcionar toda la infraestructura física, didáctica y de atención instructiva indispensables para la realización de los cursos y eventos promovidos por el CEFOR" (CAMARA DE LOS DIPUTADOS, 2015a).

Para esta pesquisa, fueron consideradas las coordinadas COTRE y COPOS, por ser las responsables de planificar y ejecutar los cursos y eventos dirigidos, en su gran mayoría, al público interno, o sea, a los colaboradores de la Cámara de Diputados, independientemente del tipo de vínculo laboral, si servidores efectivos o no. Las demás coordinaciones dan soporte a los trabajos del CEFOR o son responsables por actividades no directamente relacionadas al objetivo de este estudio, como el reclutamiento y la selección de servidores y el letrado político de los ciudadanos, actividad orientada hacia el público externo, y, por tales motivos, no se abordan en la investigación.

Como se ha visto, el CEFOR es una de las Escuelas del Gobierno integrantes del SEGU, junto con las demás Escuelas del Poder Legislativo: Instituto Serzedello Corrêa (Tribunal de Cuentas de la Unión) e Instituto Legislativo Brasileño (Senado Federal). Como principales características del CEFOR, se puede citar: única Escuela creada por medio de Acto de la Mesa; unidad administrativa vinculada a otros directorios jerárquicamente, lo que disminuye su autonomía organizacional; competencia para impartir cursos de formación a distancia, después de la graduación y sensu maestro; Órgano volcado, mayoritariamente, al público interno; baja autonomía presupuestaria; sede en Brasilia.

6 Análisis Comparativa de Datos del CEFOR

Como herramienta de estudio de caso para esta investigación, se compararon

empíricamente los resultados obtenidos en los últimos cinco años por el CEFOR, abarcando el período entre 2010 y 2014.

Los datos fueron obtenidos a partir del Sistema de Gestión de Entrenamiento (SGT), el cual está en funcionamiento desde 2000 y es utilizado por COTRE y COPOS. El sistema es responsable de registrar todos los eventos y cursos realizados en el CEFOR, conteniendo datos de fecha, instructor, alumnos inscritos, aprobados, reprobados y renunciantes. La elección específica de las dos coordinaciones se justifica por sus atribuciones: ambas se destinan a formar colaboradores internos, buscando promover el desarrollo integral del servidor, profesional y personalmente. Las demás coordinaciones integrantes de la estructura del CEFOR no son objeto de esta investigación, pues desarrollan actividades de planificación, de soporte para la infraestructura y de reclutamiento y selección.

Inicialmente, se levantaron los datos de los cursos y eventos realizados por las dos coordinaciones en el período entre 2010 y 2014. Como forma de viabilizar esta investigación, cinco criterios fueron seleccionados para la realización del análisis comparativo: el número total de eventos y cursos realizados; el número total de inscritos; el número de aprobados; el número de reprobados; el número de renunciantes. Se hace necesario registrar que, en 2014, el resultado de 174 inscritos no fue constatado por motivo de no conclusión de determinados cursos, pues éstos no fueron finalizados dentro del referido año, inviabilizando el lanzamiento de sus resultados en el sistema SGT.

Se observó, a partir de los datos analizados, una caída en el número de cursos y eventos realizados en el Órgano a lo largo de los años delimitados para esta investigación. El número total de inscritos también presentó disminución, siendo 2011 el año en que más personas se inscribieron para participar de los cursos y eventos, totalizando 10.840 participantes. El número de aprobados, sin embargo, tuvo un acrecimiento proporcional, como muestra la Tabla 1. El número de reprobados, proporcionalmente, permaneció constante a lo largo de los años. En promedio, el 8% de los inscritos reprobaron en los cursos y eventos. El número de renunciantes presentó una significativa disminución. En 2010, el 15% de los inscritos desistieron de los programas antes de la conclusión. Ya en 2014, la renuncia cayó al 6%

Tabla 1 – Datos Consolidados en el Período de 2010 y 2014

Quesito Comparativo	Año				
	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL DE CURSOS Y EVENTOS	402	412	302	262	302
Inscritos	8822	10840	7332	4017	6787
Aprobados	6775	8603	6125	3044	5714
Reprobados	750	895	540	453	523
Renunciantes	1297	1342	667	520	376

Fuente: las autoras (2017).

Cabe señalar que la gran mayoría de los cursos y eventos ofrecidos por el CEFOR no poseen evaluación formal como método de evaluación del resultado de los alumnos, siendo la frecuencia el único criterio para aprobar o reprobado un alumno. Se requiere la frecuencia mínima del 75% de la carga horaria para que el participante sea considerado apto. Algunos programas específicos, como los de postgrado ofrecidos por la COPOS, poseen sistema formal de evaluación.

Si el alumno alcanza una carga horaria inferior a la exigida, se considera reprobado, pero no desistir. Los renunciados son aquellos que, durante el curso o evento, abandonan la clase. En estos casos, el alumno puede sufrir una restricción en su nombre y no poder matricularse nuevamente en otro evento por 365 días, conforme reglamenta el Acto de la Mesa n° 41/2000 (BRASIL, 2000). Sin embargo, si el mismo formaliza y justifica su desistimiento para el Director del CEFOR, podrá ser liberado de la restricción. La liberación o no queda a criterio del Director. El formulario de justificación debe ser firmado también por la jefatura inmediata del colaborador como condición para que sea aceptada. En caso contrario, no se considera.

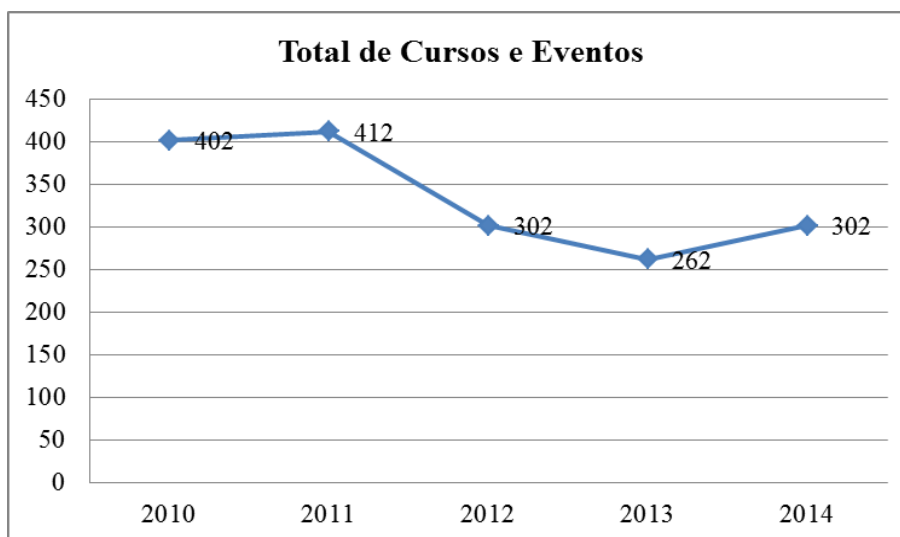


Gráfico 1 – Variación del Criterio “Total de Cursos y Eventos”
Fuente: las autoras (2017).

El criterio "total de cursos y eventos" presentó caída a lo largo del período analizado, como muestra el gráfico 1. Sin embargo, ese dato aislado no es capaz de indicar si hubo aumento o decrecimiento cualitativo de los cursos y eventos ofrecidos y del propio CEFOR, Órgano responsable de la formación y educación continuada de los colaboradores de la Cámara de Diputados. Este dato puede estar asociado con otros factores, como disponibilidad de salas, de instructores y período de los cursos.

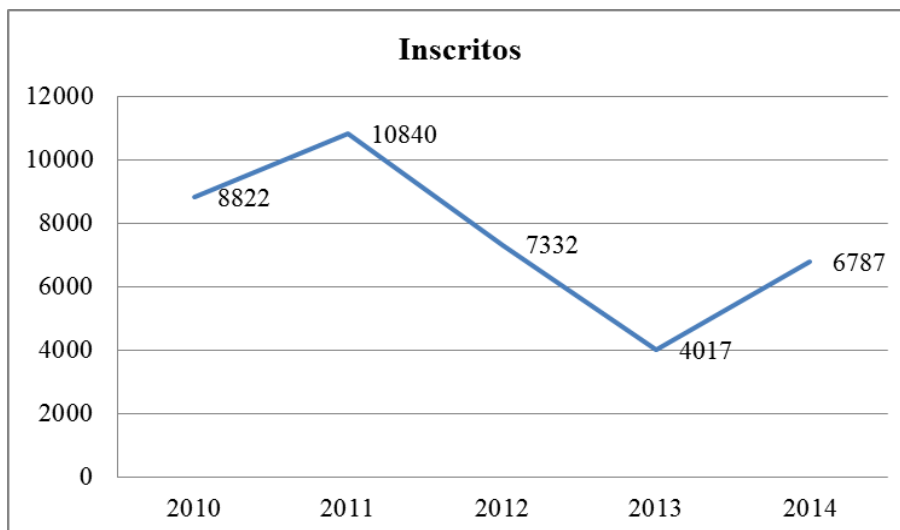


Gráfico 2 – Variación del Criterio ‘Inscritos’
Fuente: las autoras (2017).

El segundo criterio estudiado, "inscritos", también presentó decrecimiento en el período. En el caso de que se produzca un aumento de la oferta de cursos y eventos, la disminución de la oferta de cursos y eventos acarrea la caída del número de inscritos. Cabe señalar que el CEFOR tiene una estructura física propia y, por lo tanto, limitada al número de salas y, consecuentemente, de sillas disponibles para los alumnos. Todos estos factores pueden interferir en la variación de los criterios hasta ahora evaluados.

En cuanto a la estructura física del CEFOR, anexo ubicado en Brasilia y cerca de la sede de la Cámara de Diputados, existen actualmente once aulas disponibles, siendo tres de ellas salas de informática con computadoras para clases prácticas, y un auditorio con capacidad para hasta 122 Personas. El tamaño de las salas es diferente, la menor de ellas comporta hasta trece lugares y la mayor hasta cincuenta. Toda la estructura administrativa que compone la Escuela se encuentra en el mismo edificio, lo que facilita la comunicación entre las diversas coordinaciones.

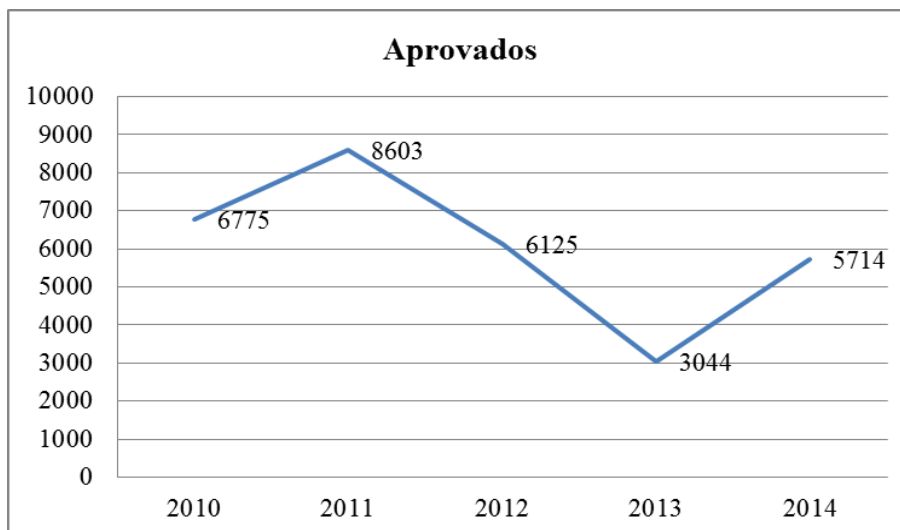


Gráfico 3 – Variación del criterio “Aprobados”
Fuente: las autoras (2017).

El criterio "aprobado", cuando se analiza proporcionalmente, no está vinculado a las limitaciones físicas y temporales. Cabe evaluar la variación porcentual que el criterio sufrió a lo largo del tiempo, comparando el número de alumnos aprobados con el número de inscritos. En 2010, el 77% de los alumnos fueron considerados aptos; en 2011, el 79%; en 2012, el 84%; en 2013, el 76%; en 2014, el 84%. Estos datos muestran una evolución cualitativa, a diferencia de los dos anteriores, pues comprueban que más alumnos finalizaron los programas con éxito. Los motivos que llevan a los alumnos a permanecer o desistir del curso son diversos, como disponibilidad de tiempo, identificación con el tema o con el instructor, necesidad del servicio, autorización de la jefatura inmediata.

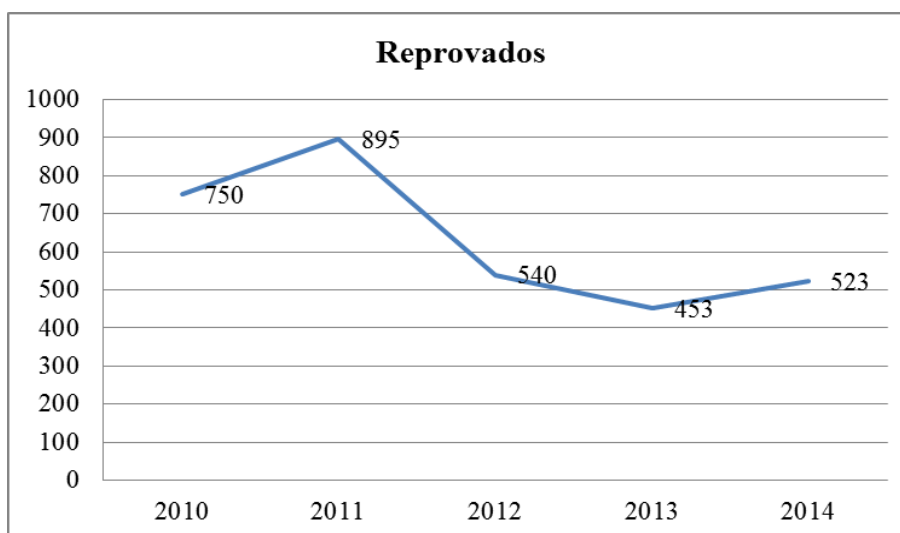


Gráfico 4 – Variación del criterio “Reprobados”
Fuente: las autoras (2017).

El criterio "reprobado", también analizado proporcionalmente, no presentó variación significativa a lo largo del período, manteniéndose, en promedio, en el 8%. Sólo en el año 2011

el número presentó una variación mayor que la media de los demás, el 11%. En 2010, el 9% de los alumnos fueron considerados reprobados; en 2011, el 8%; en 2012, el 7%; en 2013, el 11%; en 2014, el 8%.

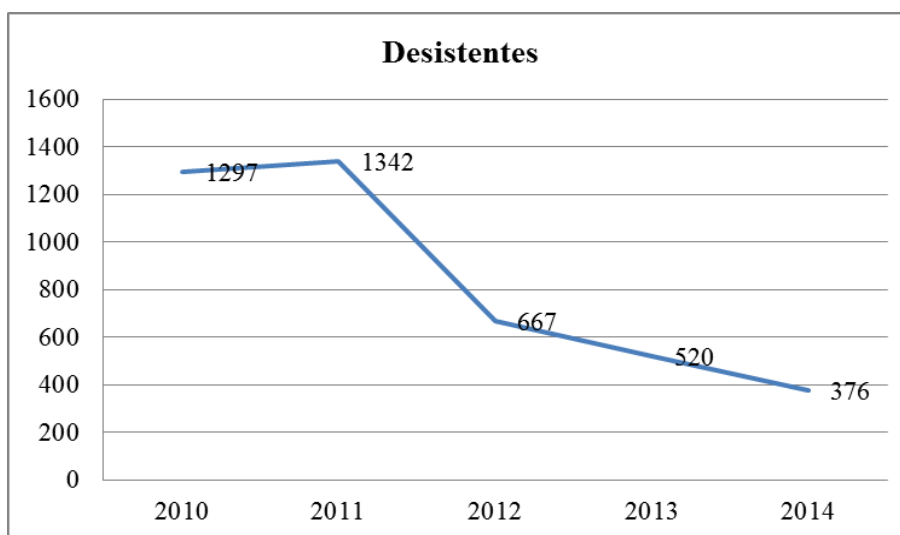


Gráfico 5 – Variación del criterio ‘Renunciantes’
Fuente: elaborado por las autoras.

Por último, el criterio "renunciantes", también analizado proporcionalmente, presentó variación porcentual negativa, lo que se muestra positivo cualitativamente para el Órgano, pues demuestra que la cantidad de inscritos renunciando disminuyó a lo largo del tiempo y, por lo tanto, sugiere que los alumnos tuvieron más interés en permanecer estudiando. En 2010, el 15% de los alumnos desistieron de los programas durante su duración; en 2011, el 12%; en 2012, el 9%; en 2013, el 13%; en el 2014, el 6%.

7 Conclusión

El Centro de Formación, Entrenamiento y Perfeccionamiento (CEFOP) y el Órgano de la Cámara de los Diputados responsable por planear y ejecutar las actividades de formación, capacitación y letramento político relacionadas a la educación legislativa, así como contratar y seleccionar personas (CAMARA DE LOS DIPUTADOS, 2015a).

El Centro fue creado en 1997, tras la implementación del plan de reforma gerencial brasileño, el PDRAE, el cual priorizaba la gobernanza del Estado, o sea, la capacidad administrativa de gobernar con efectividad, eficacia y eficiencia, volviendo las acciones del Estado para la atención de los ciudadanos.

Este estudio tuvo como objetivo identificar cuantitativamente la evolución del CEFOP entre los años 2010 a 2014, totalizando cinco años de estudio. Como foco para esta investigación, se seleccionaron dos coordinaciones: la COTRE y la COPOS, pues las demás unidades integrantes de la estructura del CEFOP no están directamente relacionadas con la formación de los

colaboradores internos. Cinco criterios fueron seleccionados para la realización del análisis comparativo: el número total de eventos y cursos realizados; el número total de inscritos; el número de aprobados; el número de reprobados; y el número de renunciantes.

Se observó, a partir de los datos analizados, una caída en el número de cursos y eventos realizados en el Órgano a lo largo de los años delimitados para esta investigación. El número total de inscritos también presentó caída. El número de aprobados, sin embargo, tuvo un aumento proporcional. El número de reprobados, proporcionalmente, permaneció constante a lo largo de los años. El número de renunciantes presentó una significativa disminución a lo largo del período.

Los datos recogidos, si se analizan aisladamente, no son suficientes para concluir que el CEFOR presentó una mejora o empeoramiento cualitativo en el período. Otras variables necesitan ser analizadas para que se tenga una evaluación concreta. Entre los factores que pueden influir en los resultados de la Escuela, se tiene la disponibilidad de aulas, de instructores y la duración de los cursos. Si, hipotéticamente, los cursos de un determinado año tuvieran una duración temporal mayor, consecuentemente la disponibilidad de espacio físico sería reducida y el número total de cursos disminuiría.

Como se ha visto, el único criterio de evaluación, para los cursos y eventos realizados por COTRE, es exclusivamente la frecuencia de los alumnos. Se requiere que tengan al menos un 75% de frecuencia para que sean considerados "aprobados". Por lo tanto, sólo existen tres escenarios posibles: el alumno que atendió a la frecuencia mínima se considera "aprobado"; el alumno que no atendió a la frecuencia mínima se considera "reprobado"; el alumno que, por motivos personales, desistió del curso durante su realización se considera "renunciante".

Se sugiere, a partir del estudio, que un camino posible para el CEFOR desarrollar sus actividades con calidad y eficiencia sería invertir en la evaluación y revisión de los cursos existentes. Muchos programas son continuos y, por eso, ya ha capacitado gran parte de los colaboradores de la Cámara de Diputados. Este hecho hace que la búsqueda de estos programas caiga gradualmente a lo largo del tiempo. Como alternativa, la reformulación del plan de curso sería ideal para readecuar el programa a las posibles demandas de los alumnos o también crear módulos temáticos y profundizados sobre determinado tema.

Otra propuesta involucra la parte de planificación de los cursos. Actualmente, se tiene un modelo donde el propio CEFOR es responsable de programar los cursos y eventos que ocurrir, realizando todo su planeamiento y ejecutándolo. Un nuevo modelo podría involucrar a los demás Órganos de la Casa, así las reales necesidades de entrenamiento y desarrollo serían planteadas y, a partir de esos datos, los cursos serían elaborados, atendiendo a demandas latentes y específicas. Ya existen iniciativas en este sentido en el Órgano, sin embargo, no abarca la mayoría de los programas. Las iniciativas existentes generalmente parten de Órganos específicos, para clientelas específicas de colaboradores, siendo cursos cerrados para los demás que no trabajan en aquella unidad demandante.

El papel del CEFOR en estos casos es organizar el curso y proporcionar las condiciones de infraestructura para que pueda ocurrir. A partir de un nuevo modelo, el propio CEFOR capacitaría a su equipo para verificar en la Casa las necesidades no atendidas de capacitación. Tal acción impulsaría cualitativamente los servicios prestados por la Cámara de Diputados, además de ser un motivador para los colaboradores.

Adicionalmente, se sugiere incluir mecanismos formales de evaluación, como pruebas y trabajos, en todos los programas. Tal hecho podría incrementar la participación, participación y sentido de responsabilidad de los alumnos. El rendimiento y el aprovechamiento personal podrían aumentar a partir del cambio del mecanismo de evaluación. Para ello, la frecuencia dejaría de ser el único vector de evaluación y pasaría a ser sólo uno de ellos, como ya ocurre en algunos de los cursos ofrecidos.

En ese mismo sentido, podría ser revisada la penalidad impuesta por la renuncia de los alumnos. La restricción impuesta por el Acta de la Mesa nº 41/2000 (BRASIL, 2000) no garantiza el compromiso de los inscritos, incluso por la opción de entrega de un simple formulario de justificación que abona la restricción. Como es difícil crear un juicio de valor de motivos personales alegados en la justificación, la Dirección del CEFOR ha actuado para atender todos los pleitos.

Una alternativa posible para decrecer el número de renunciantes sería el resarcimiento a la Cámara de Diputados en los casos de desistimiento, desligamiento o reprobación, como ocurre con los cursos de postgrado de la COPOS. Los casos de resarcimiento de estos cursos están regulados por la Ordenanza nº 149/2005 de la Dirección General (BRASIL, 2005). Se espera que el resarcimiento sea una forma efectiva de aumentar el compromiso de los alumnos, aunque el valor sea sólo simbólico.

Los cuestionarios aplicados por la COTRE analizan los siguientes aspectos: autoevaluación del alumno, planificación del curso y educador. Una propuesta para enriquecer el proceso de evaluación sería la aplicación de los cuestionarios a los alumnos renunciantes, identificando las causas que los motivaron a abandonar los programas durante su realización. Se supone que, además de factores personales, las renuncias pueden estar asociadas a factores estructurales de ejecución del curso.

Se observa, a partir de los estudios y conclusiones, que el CEFOR desempeña un importante papel en la Cámara de Diputados, formando y capacitando a sus colaboradores, además de realizar actividades como el letrado político de los ciudadanos y el reclutamiento y selección de personas. La creación del Órgano, en 1997, coincide con el contexto de reforma gerencial, formalmente iniciado con el PDRAE, en 1995. Sin embargo, el Centro todavía guarda características típicas de la burocracia. La jerarquización, la centralización en la toma de decisiones y en la definición de proyectos y la falta de autonomía de sus colaboradores lo alejan de los paradigmas propuestos por la perspectiva gerencial. Las mejoras se sugieren como forma

de impulsar la calidad y la eficiencia de la Escuela, además de incrementar la valorización del servidor.

Referencias

BASTOS, C. R. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1975.

BRAGA, R. J.; MIRANDA, R. C. R. Estrutura organizacional e processo decisório legislativo. **E-legis**, Brasília, v. 6, n. 12, p. 7-29, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/167/167>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

Desafios da administração gerencial: estudo de caso sobre a política de treinamento e educação continuada na Câmara dos Deputados. **E-legis**, Brasília, n. 23, p. 67-85, maio/ago. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 41**. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2000/atodamesa-41-21-junho-2000-320488-normaatualizada-cd.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 69**. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/1997/atodamesa-69-10-julho-1997-321028-normaatualizada-cd.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portaria nº 149**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2005/portaria-149-23-setembro-2005-538647-publicacaooriginal-34911-cd-dg.html>>. Acesso em: 26 out. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 8 set. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, P. C.; WILHEIM, J.; SACHS, I. (Orgs.) **Brasil: um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal eletrônico. **Atribuições CEFOR**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/cefor>> Acesso em: 23 fev. 2015a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal eletrônico. **Estrutura administrativa**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm>> Acesso em: 23 fev. 2015b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal eletrônico. **Estrutura CEFOR**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/cefor/estrutura>> Acesso em: 23 fev. 2015c.

COSTA, V. M. F. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 5-26, 1998.

FERNANDES, C. C. C. Escolas de Governo: conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2015.

FONSECA, D. R. et al. **Sistema de Escolas de Governo da União**: perfil identidade e desafios para institucionalização. Brasília: Enap, 2015. (Enap Cadernos, 40).

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, 1997.

PACHECO, R. S. Escolas de Governo: tendências e desafios. ENAP: Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 51, n. 2, p. 35-53, abr./jun. 2000.

POLSBY, N. W.; SCHICKLER, E. Landmarks in the Study of Congress since 1945. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, CA, v. 5, p. 333-67, 2002.

SANTANA, N. M. A relação agente-principal entre deputados federais e gestores administrativos na Câmara dos Deputados. **E-legis**, Brasília, n. 12, p. 52-69, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/147/175>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

Artículo recibido en: 01/12/2015

Artículo aceptado en: 16/05/2016