



RECLUTAMIENTO MINISTERIAL EN EL BRASIL: COMPARANDO LAS PRESIDENCIAS DE FHC Y LULA

Adriano Codato
Paulo Franz*

Resumen: El artículo hace un análisis de los orígenes partidarios y de la naturaleza de las trayectorias profesionales de los ministros de Estado en Brasil durante cada uno de los gobiernos de los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Luis Inácio Lula da Silva. El objetivo es comparar las diferentes estrategias políticas de las cuales ellos lanzaron mano al reclutar a sus colaboradores. Las variables explicativas movilizadas en este estudio son: tiempo de carrera y número de cargos antes de asumir la cartera ministerial, sector de origen profesional y filiación partidista. Los resultados, sobre la base de los diferentes perfiles de los ocupantes de todos los ministerios nombrados entre 1995 y 2010, indicaron pocas diferencias en los patrones de reclutamiento para los cargos de primer escalón cuando se compararon los dos gobiernos. Los datos más discrepantes se refieren a la mayor extensión de las carreras de los ministros de Cardoso ya la mayor partidización de los equipos formados en los gobiernos de Lula, principalmente con la expresiva presencia del PT.

Palabras clave: Contratación Ministerial; Ministros de Estado; Partidarización del Gabinete; Gobierno Fernando Henrique Cardoso; Gobierno Lula.

1 Introducción

Este trabajo explora algunos hallazgos empíricos para comprender los diferentes expedientes de los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Luis Inácio Lula da Silva para formar sus respectivos gabinetes ministeriales, comparando cómo los actores políticos fueron distribuidos en diversos ministerios. Dado que estas dos administraciones fueron lideradas por dos partidos rivales-PSDB y PT-, con prioridades políticas distintas, es probable que también ocurra alguna diferencia en el perfil de los respectivos equipos de gobierno.

Analizamos algunas características profesionales y partidarias relativas a las carreras de más de dos centenares de ministros nombrados entre 1995 y 2010. Las

*Adriano Codato (adriano@ufpr.br) es profesor de Ciencia Política en la Universidad Federal de Paraná y coordinador del Observatorio de élites políticas y sociales de Brasil (<http://observatory-elites.org/>). Actúa en el Programa de Postgrado en Ciencia Política y en el Programa de Postgrado en Políticas Públicas de la UFPR. Realizó en 2015-2016 pasantías de postdoctorado en el Centre Européen de Sociologie et de Science Politique de la Sorbona (CESSP-París). Paulo Franz (pfranzj@gmail.com) es maestro en Ciencia Política por el Programa de Postgrado en Ciencia Política de la Universidad Federal de Paraná. Es también investigador del Núcleo de Investigación en Sociología Política Brasileña y del Observatorio de élites políticas y sociales de Brasil (<http://observatory-elites.org/>).

variables explicativas movilizadas en el estudio son: i) sexo; ii) edad del titular en el momento de la posesión; iii) ocupación profesional principal; iv) tiempo de carrera previo a la entrada en el cargo; v) número de cargos a lo largo de la carrera política; vi) tipo de ministerio conforme la finalidad de la cartera (asuntos económicos, políticos, sociales y militares); vii) sector de origen profesional del ministro; y viii) tipo de filiación partidista del ministro (si pertenece al partido del presidente, a la base aliada o sin filiación partidista). Las últimas seis variables se clasificaron para favorecer la rentabilidad de las pruebas estadísticas.

La suposición básica de este estudio es que hay divergencias en los patrones de reclutamiento ministerial cuando se comparan los gobiernos FHC (1995-1998, 1999-2002) y Lula (2003-2006, 2007-2010), así como algunos matices políticos en las preferencias de esos presidentes en cuanto a los nombramientos a lo largo de cuatro mandatos presidenciales.

Se sabe que diferentes estrategias de nombramiento ministerial impactan no sólo en la eficiencia y la calidad de las decisiones públicas, sino también en la configuración política de los gobiernos. En el presidencialismo brasileño, ministros cumplen una doble función: asegurar que la formulación y la implementación de políticas públicas estén de acuerdo con las directrices del presidente de la República y del programa de su partido; y garantizar, a través de transacciones políticas, el apoyo partidario para que esos proyectos tengan sustentación y posibilidades de aprobación por el Congreso Nacional.

La selección de ministros y la formación de gabinetes, en especial en Brasil, tienen un papel central en la estrategia política y en la buena conducción del gobierno del presidente de la República. Idealmente, se debe buscar el equilibrio entre el apoyo del Congreso - con una distribución adecuada de las carteras ministeriales para los partidos de la coalición que sostienen al gobierno -, y la eficiencia gubernamental, por medio de la asignación de ministros conforme *su experiencia*.

Hemos probado la hipótesis según la cual diferentes tipos de ministerios, según el tipo de tema de política que supervisarán, exigen diferentes criterios de reclutamiento por parte del presidente. Así, esperamos que tanto en los gobiernos del FHC, como en los gobiernos de Lula:

Hipótesis 1: ministerios con funciones más políticas que gerenciales sean ocupados, mayoritariamente, por ministros con alto grado de experiencia política previa, sea en cargos electivos, sea en cargos de nombramiento de primer escalón.

Hipótesis 2: ministerios con funciones económicas sean ocupados, en su mayoría,

por personal más técnico que partidario, con trayectoria profesional previa principalmente en cargos de la burocracia pública y / o en el mercado.

Al lado de esas suposiciones, imaginamos también que, por la fuerza electoral del Partido de los Trabajadores, por el tamaño de su bancada en el Congreso Nacional durante los años Lula y, en especial, por la alternancia implicada por la victoria del PT como partido desafiante en las elecciones de 2002 para la Presidencia de la República:

Hipótesis 3: Que los gobiernos de Lula fueron marcados por una mayor presencia de políticos y dirigentes partidarios en el gabinete ministerial, mientras que en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso encontramos mayor número de profesionales reclutados en las burocracias del sector público y en el mercado privado, sin conexión directa con los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, el partido del presidente.

El artículo está organizado de la siguiente manera: en la sección 2 presentamos la discusión sobre tipos de carreras previas de ministros, entre las presentes en la literatura nacional e internacional, con destaque para autores que han explorado el peso de esa variable y su influencia sobre los perfiles de los gobiernos; en la sección 3, detallamos la metodología de nuestro estudio, así como los criterios utilizados para la categorización de las variables utilizadas en nuestros análisis; en la sección, presentamos los resultados de las pruebas estadísticas, siempre con una mirada comparativa entre los dos gobiernos, con descripción y análisis de los hallazgos empíricos; en las conclusiones, hacemos un balance de los resultados de esa investigación, confrontándolos con las hipótesis formuladas arriba.

2 Ministros de Estado: carrera profesional e itinerario político

El nombramiento de ministros de Estado con diferentes atributos políticos, profesionales y sociales expresan, en buena medida, no sólo el perfil de sus asesores, sino las prioridades y el espacio de maniobra del presidente de la República ante su propio partido o coalición de apoyo. Es justamente en función de esas elecciones que el jefe del gobierno podrá tener mayor o menor previsibilidad sobre el modo de actuación de su ministerio.

En el ámbito de la Ciencia Política, investigaciones sobre el proceso de selección y sobre las trayectorias políticas y sociales de ministros han tenido cierto espacio, a pesar de no poseer una tradición tan extensa como la de los estudios que focalizan élites parlamentarias. Lo importante es que los trabajos disponibles trataron del tema en

contextos institucionales variados, desde el parlamentarismo europeo (MERSHON 1996; ROSE 1971; TERUEL, 2005; ATKINS *et al.*, 2013), hasta el presidencialismo latinoamericano (CARRERAS, 2013; D'ARAUJO, 2009; DÁVILA *et al.*, 2013; ESCOBAR-LEMMON; TAYLOR-ROBINSON, 2005; INÁCIO, 2013; CAMERLO, 2013), pasando por el semi presidencialismo francés y portugués (DOGAN, 1979; FRANÇOIS; GROSSMAN, 2012; PINTO; TAVARES DE ALMEIDA, 2014; BEHR; MICHON, 2013).

De forma resumida, la premisa de estas investigaciones es que la experiencia adquirida en las direcciones de los partidos políticos, en una comisión parlamentaria o en altos cargos en la burocracia del sector público tiene un impacto significativo sobre el estilo, la experiencia y las preferencias personales de los ministros de estado. Así, el nombramiento para una carrera debe tener en cuenta los caminos previos que estos agentes siguieron y la naturaleza de las etapas de sus carreras. Esto significa, básicamente, que un ministro que pasó la mayor parte de su vida profesional en un partido no tiene necesariamente el mismo perfil, las mismas opiniones y las mismas preferencias que sus colegas ligados directamente de los altos niveles de la administración o de las comisiones del Congreso Nacional (DOGAN, 1979). La misma hipótesis vale para aquellos que se reclutan en el mercado.

Los estudios buscaban trazar un perfil de la elite ministerial de sus respectivos países a partir de variables estándar como edad, sexo, herencia familiar, formación escolar, trayectoria profesional, orientación ideológica del partido, experiencia en cargos legislativos, ocupación de posiciones en el alto escalón del Estado o en firmas privadas. Sus resultados no suelen sorprender. Hay un "ministro-tipo" que rige en casi todos los gabinetes. Aunque pueden ser diferentes, Dogan advierte de la importancia continuada de las herencias políticas que alientan a los actores a ocupar un puesto ministerial. Los elementos valorados en el reclutamiento político en Francia, por ejemplo, variaron bastante a lo largo del tiempo (DOGAN, 1979). En el caso de los Estados Unidos, la mayoría de los países de la Unión Europea (UE) Lo que las investigaciones sobre gabinetes del régimen semipresidencialista francés han observado es la ocupación de ministerios por individuos cada vez más acostumbrados a las lógicas del campo político. Los autores han percibido la presencia de nuevos tipos profesionales, con la disminución en el número de tecnócratas, expertos y ministros no partidarios y el consiguiente incremento de cuadros políticos con entrenamiento y carreras cumplidas en entidades de representación, sea en cargos electivos, sea en la burocracia de los partidos políticos e

incluso en movimientos sociales (FRANÇOIS; GROSSMAN, 2012). Behr y Michon (2013) resaltaron cómo ese movimiento de "politización de los gabinetes" ganó fuerza a partir de 2002, liderado principalmente por gobiernos de izquierda.

Sin embargo, esta no es la regla válida para cualquier país europeo. Pinto y Almeida mostraron cómo el patrón de reclutamiento de ministros portugueses se ha acercado cada vez más el sector público, llegando a relegar a un papel secundario en la oficina política. Según los autores, este hecho no lo haría exclusiva a Portugal:

[...] the linkages between ministerial and parliamentary careers have been weakening in several countries during recent decades. Simultaneously, the number of expert and non-partisan ministers has increased, although in an uneven way. As someone once simply and eloquently put it, there is a tendency towards the formation of 'party governments with fewer partisans [...]' (PINTO; TAVARES DE ALMEIDA, 2014, p.1).

Los países referidos en esta investigación son, mayoritariamente, sistemas semipresidencialistas. En el parlamentarismo, la preponderancia del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo hace que el nombramiento ministerial sea responsabilidad directa de los partidos con representación en el Parlamento. El resultado es la proporción mucho mayor de individuos en los gabinetes con extensa carrera política previa. En ese sentido, el caso inglés sería el más expresivo, principalmente cuando comparado con los demás países parlamentarios (ROSE, 1971). En el Reino Unido, cuando se considera el período de Attlee (1945-1951) a Cameron (2010-2016), tanto la edad media como la experiencia parlamentaria de los ministros, a pesar del surgimiento de nuevos liderazgos, no han disminuido (ATKINS *et al.*, 2013).

En los países latinoamericanos presidencialistas, incluso con un sistema de gobierno opuesto al parlamentarismo, los presidentes parecen abrir cada vez más espacio a los políticos de carrera. En Chile y Argentina, parlamentarios y dirigentes partidarios han ocupado gradualmente más ministerios y puestos en la burocracia federal o, al menos, han mantenido fuerte presencia en el gabinete, a pesar de una histórica presencia de tecnócratas en el Poder Ejecutivo de esos países (CAMERLO, 2013; DÁVILA *et al.*, 2013).

Idealmente, tendríamos el siguiente perfil de los gabinetes según el sistema de gobierno adoptado:

Cuadro 1 – Tipo de composición dominante del gabinete ministerial por sistema de gobierno

Sistemas de gobierno	Gabinete ministerial
Semipresidencialismo	Expertos y no partidarios
Parlamentarismo	Políticos profesionales
Presidencialismo	Expertos y no partidarios/políticos profesionales

Fuente: Elaborado por los autores.

En Brasil, D'Araújo hizo una radiografía del Ejecutivo tras la redemocratización y mostró que los "ministros son personas experimentadas en la vida política con fuerte arraigo en actividades parlamentarias y ejecutivas en todos los niveles de gobierno" (D'ARAÚJO, 2009, p.25). Esto es un indicativo de la existencia de experiencia política y administrativa como condición básica para el nombramiento del ministerio. A pesar de ser puestos de nombramiento y no posiciones electivas, ministerios también pueden ser un espacio de profesionalización política, a ejemplo de las casas legislativas (COSTA; CODATO, 2013).

En el caso de Brasil, esto deriva de la importancia del criterio partidista en el reclutamiento ministerial. En el presidencialismo multipartidista, el partido del presidente de la República difícilmente logra ser el partido mayoritario en el Congreso Nacional, forzando al jefe del gobierno a hacer alianzas con otras leyendas para conseguir apoyo político y aprobar sus proyectos de ley, enmiendas legislativas y medidas provisionales. Para garantizar esa sustentación, el presidente necesita atraer a los demás partidos que no sean su gobierno, asignándolos en los ministerios o en las burocracias a ellos subordinadas. Esta negociación entre cargos políticos de alto rango y apoyo parlamentario en las dos Casas del Congreso Nacional brasileño impacta significativamente en la composición de los Ministerios (ABRANCHES, 1988) y revela las estrategias perseguidas por el presidente de la República para formar la coalición de gobierno (AMORIM NETO, 2006; AMORIM NETO, 2007).

Inácio (2013) mostró, de forma convincente, como trayectorias políticas marcadas por cargos en las burocracias partidistas, y no en otras, aumenta las posibilidades de que un individuo sea escogido para participar del ministerio. Esta probabilidad aumenta, en Brasil, de acuerdo con el tamaño de la bancada del partido. Cuanto mayor es el espacio ocupado por la leyenda en la Cámara de Diputados, mayor es la posibilidad de que el partido indique un alto dirigente de la agrupación para componer una cartera en el Ejecutivo (INÁCIO, 2013).

En este artículo, calculamos la proporción de políticos profesionales en la

composición de los diferentes ministerios de Lula y de FHC, en comparación con aquellos que vinieron de otros sectores (burocracias públicas, mercado privado, fuerzas armadas). Analizamos también la proporción de ocupación, por ese tipo de agentes, de diferentes ministerios a partir de sus respectivas funciones (cuestiones sociales, materias económicas, articulación política, etc.). Por lo tanto, esperamos encontrar no sólo patrones de reclutamiento, así como patrones de designación o de "acondicionamiento", es decir, el lugar ocupado, por los agentes políticos entre 1995 y 2010.

3 Datos, metodología y categorizaciones.

En el caso de las dos administraciones FHC (1995-1998, 1999-2002) y de las dos administraciones Lula (2003-2006, 2007-2010), se tomaron en cuenta, para la recolección y análisis de datos, todos los ministerios -incluidos los de carácter extraordinario- de las secretarías y autarquías con status ministerial, como es el caso del Banco Central de Brasil.

En total se contabilizaron 33 ministerios y secretarías de asesoramiento directo. Para una mejor operación de las informaciones, dividimos esos aparatos en cuatro categorías, a partir de sus atribuciones de gobierno. La división tiene en cuenta algunas categorías ya utilizadas en la literatura sobre el tema, además de las funciones explícitas en las leyes de creación y/o transformación de esos órganos.

Cuadro 2 Ministerios categorizados por tipos y número de casos considerados, fueros FHC y Lula¹ –

Ministerio económico	Ministerio militar	Ministerio político	Ministerio social
1. Banco Central (7)	1. Casa Militar (1)	1. Abogacía General de la Unión (8)	1. Ministerio da Cultura (5)
2. Ministerio de la Agricultura (1)	2. Gabinete de Seguridad Institucional (3)	2. Casa Civil (8)	2. Ministerio da Educação (6)
3. Ministerio de la Ciencia y Tecnología (7)	3. Ministerio de la Aeronáutica (3)	3. Contraloría General de la Unión (3)	3. Ministerio da Previdência Social (13)
4. Ministerio de la Hacienda (5)	4. Ministerio de la Marina (3)	4. Ministerio de Administración Reforma del Estado (2)	4. Ministerio de la Salud (9)
5. Ministerio de la Industria (9)	5. Ministerio del Ejército (3)	5. Ministerio da Justiça (13)	5. Ministerio de las Ciudades (3)
6. Ministerio de la Integración Nacional	6. Ministerio da		6. Ministerio de

¹ A pesar de no estar relacionados abajo, se consideraron los ministerios y secretarías que desaparecieron con las fusiones entre carpetas o con el cambio constante de nombres. El criterio adoptado por nosotros en este artículo fue estandarizar la denominación de las carteras ministeriales a partir de sus atribuciones y leyes normativas.

(9)	Defesa (7)	6. Ministerio de las Relaciones Exteriores (5)	Desarrollo Agrario (6)
7. Ministerio de la Pesca (2)		7. Ministerio Extraordinario de las Reformas Institucionales (1)	7. Ministerio de Desarrollo Social (5)
8. Ministerio de las Comunicaciones (9)		8. Ministerio Extraordinario de Asuntos Políticos (1)	8. Ministerio del Deporte (7)
9. Ministerio de Minas y Energía (1)		9. Secretaria de Asuntos Estratégicos (4)	9. Ministerio do Trabajo (1)
10. Ministerio del Medio Ambiente (7)		10. Secretaria de Comunicación Social (3)	10. Secretaria de Derechos Humanos (4)
11. Ministerio de Planeamiento (1)		11. Secretaria de Relaciones Institucionales (7)	11. Secretaria Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad racial (4)
12. Ministerio de Turismo (3)		12. Secretaria General de la Presidencia de la República (5)	12. Secretaria Especial de Políticas para Mujeres (3)
13. Ministerio de los Transportes (12)			
14. Secretaria Nacional de los Puertos (1)			

Fuente: *Observatory of social and political elites of Brazil* (<http://observatory-elites.org/>) UFPR.

Los datos recogidos para este artículo se refieren a los 182 individuos que ocuparon los cargos de Ministro de Estado entre 1995 y 2010 en Brasil. Así, la unidad de observación son los ministros de los gobiernos FHC y Lula. Pero nuestra unidad de análisis son los **mandatos ministeriales**.

Esto significa que si, por ejemplo, un ministro ocupó la misma carpeta ministerial a lo largo de dos mandatos presidenciales (es el caso de Pedro Malan, ministro de Hacienda de los FHC I y FHC II), se duplicará en nuestra base de datos y, se contará dos veces. De la misma forma, se sumaron aquellos individuos que encabezaron más de una cartera ministerial, incluso durante un mismo mandato presidencial (es el caso del ministro Bresser-Pereira, que ocupó la cartera de la Administración y Reforma del Estado y la de la Ciencia y la Tecnología durante el año primer mandato de FHC). De ello resulta que nuestra unidad de análisis son los mandatos, no los individuos, y los resultados de las pruebas estadísticas se refieren a un total de 256 casos (117 para los gobiernos FHC y 139 para los gobiernos Lula).

Con base en la clasificación de sus carreras previas, es decir, antes de entrar en la función de ministro, ordenamos a esos 256 individuos en cinco categorías. Ellas indican el sector predominante en que ellos construyeron su trayectoria profesional.

Consideramos como: i) sector público: los directores de empresas públicas, funcionarios públicos concursados, profesores universitarios, jefes de gabinete, asesores legislativos; ii) sector privado: gerentes y directores de empresas privadas, empresarios, consultores; iii) sector político: ocupantes de cargos electivos o nombrados de primer escalón (federal, estadual, municipal); iv) sector militar: carrera en las Fuerzas Armadas, exclusivamente; v) sector partidista: individuos con trayectoria caracterizada por la ocupación en cargos de la alta cúpula de los partidos políticos.

Como se puede esperar, los individuos estudiados no se adecuan completamente a sólo una de esas categorías. La investigación mostró ser los ministros de Estado individuos de carrera híbrida, con tránsito por diferentes áreas profesionales - algo ya constatado por Loureiro y Abrucio (1999). Conforme Pinto y Tavares de Almeida,

[...] there is a larger number of ministers, a hybrid type, who combine political skills developed in parties and legislatures with expert knowledge acquired through academic training and experience in parliamentary and governmental committees (PINTO; TAVARES DE ALMEIDA, 2014, p. 2).

Sin embargo, esta clasificación simplificada según el sector predominante por donde los ministros pasaron antes de asumir el puesto, permite hacer algunas comparaciones relativas al tipo profesional que estaría siendo priorizado por el presidente en ejercicio y estimar, a posteriori, sus estrategias de nombramiento. A partir de ahí buscamos identificar los espacios sociales donde el jefe del Ejecutivo buscó a los integrantes de su gabinete.

Los datos de los ministros fueron recolectados en el sitio institucional del Diccionario Histórico-Biográfico Brasileño (DHBB), producido y editado por el Centro de Investigación y Documentación de Historia Contemporánea de Brasil de la Fundación Getúlio Vargas, en el sitio de la Biblioteca de la Presidencia de la República y en los portales de noticias y otros sitios de Internet. La estadística descriptiva se produjo a partir de *software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS).

4 Aspectos sociales y profesionales de los gabinetes ministeriales en Brasil

Los ministros en Brasil durante los partidos FHC y Lula eran, en su mayoría, hombres (99% y 88,5%, respectivamente) y casi todos blancos, con una edad promedio de 54 años (FHC) y 55 años (Lula), algunos años más viejos que el estándar encontrado en Francia o Inglaterra (FRANÇOIS; GROSSMAN, 2012). El miembro más joven de nuestra base de datos tenía 30 años al tomar posesión (Daniel Barcelos Vargas, ministro interino de la Secretaría de Asuntos Estratégicos en el segundo gobierno Lula por casi

cuatro meses). El más viejo, 80 años (Waldir Pires, ministro de Defensa también en el segundo gobierno Lula). Nada menos del 94% poseía un curso superior en los gobiernos de Fernando Henrique contra el 92% en los gobiernos Lula. Si se consideran todos los ministros, independientemente del gobierno, las profesiones más comunes son, por el orden, las siguientes: abogado (18,8%), economista (14,8%), político (14,1%), profesor (5, 9%). Más de la mitad de ellos (56,3%) nacieron en el Sudeste del país, seguido por el Nordeste (21,5%) y por el Sur (13,7%).

En total, fueron 18 mandatos ministeriales femeninos, contra el 92,8% de mandatos encabezados por hombres. De estas mujeres, sólo dos sirvieron en el gobierno del PSDB; todas las demás ocuparon el gabinete durante los gobiernos del PT. Estos datos no sorprenden, pues, muchos estudios evidencian el carácter masculinizado del campo político. Sin embargo, cifras sobre los gabinetes en Francia muestran que, aunque todavía hay alguna desigualdad entre hombres y mujeres, esa diferencia es mucho más expresiva en Brasil. La proporción de mujeres en los Ministerios franceses llega al 25%. (BEHR; MICHON, 2013). En América Latina, en 2003, la proporción promedio era del 18%, siendo que en Colombia la mitad del gabinete era femenina (ESCOBAR-LEMMON; TAYLOR-ROBINSON, 2005).

Aunque la ocupación declarada se restrinja mayoritariamente a las enumeradas más arriba, la trayectoria profesional de los individuos antes de ser nombrados varía mucho de caso a caso, nunca se resume a apenas una ocupación. En realidad, la investigación mostró ser los ministros en Brasil personas de carrera multifacética, que, a lo largo de su trayectoria, llegan a ocupar decenas de cargos de medio y alto escalón, pudiendo pasar por ambientes corporativos, empresas públicas, cargos políticos de libre nombramiento y puestos electivos en el Ejecutivo y en el Legislativo, universidades, direcciones de partidos políticos, entidades sindicales y otras agencias de representación.

4.1 Perfiles de carrera de los ministros en los diferentes gobiernos

En función de la heterogeneidad de la carrera profesional de los ministros, contabilizamos el número de cargos previos ocupados por ellos para tener una dimensión de la importancia de ese indicador de experiencia. Para un tiempo promedio de 31 años de carrera, los individuos estudiados pasaron, en promedio, por 12 cargos antes de servir como ministros de Lula o de FHC.

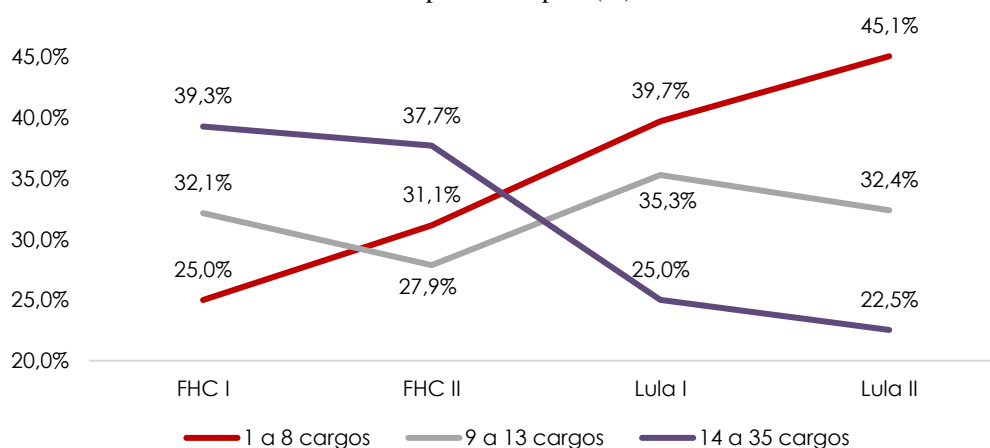
Dividimos el total de los ministros a partir del número de cargos en la carrera en tres categorías, con cortes que distribuyeron a todos los individuos en aproximadamente

el 33% para cada categoría: i) 1 a 8 posiciones antes de la entrada en la función ministerial ("carrera corta"); ii) 9 a 13 posiciones ("carrera media"); iii) por encima de 14 posiciones ("carrera larga").

Al separar los datos por mandato presidencial (según el Gráfico 1, a continuación), se percibe una disminución gradual y constante de ministros con alto número de cargos previos ocupados a lo largo de esos dieciséis años. En cambio, el número de individuos con una carrera más corta casi dobló en el segundo gobierno Lula (pasando del 25% de los ministros en FHC I al 45,1% en Lula II)

La explicación de este fenómeno podría ser la siguiente: al paso que en los FHC I, principalmente, y en FHC II no hubo un rompimiento con los grupos que ya ocupaban cargos políticos y burocráticos en el Estado brasileño en la década pasada (en función de la alianza con el alianza con el " PFL, heredero del PDS y de la Arena), lo que se vio en el gobierno Lula fue una toma de asalto de los Ministerios por individuos que, hasta entonces, por estar siempre en la oposición, nunca habían llegado a posiciones en las cúpulas de la burocracia del Estado, o funciones de mando en gobierno federales anteriores.

Gráfico 1 – Ministros de Estado en Brasil según el número de cargos ocupados antes de asumir la respectiva carpeta (%)



N = 256; Número de casos: FHC I = 56; sin información = 2; FHC II = 61; sin información = 2; Lula I = 68; Lula II = 71

Fuente: *Observatory of social and political elites of Brazil* (<http://observatory-elites.org/>), UFPR.

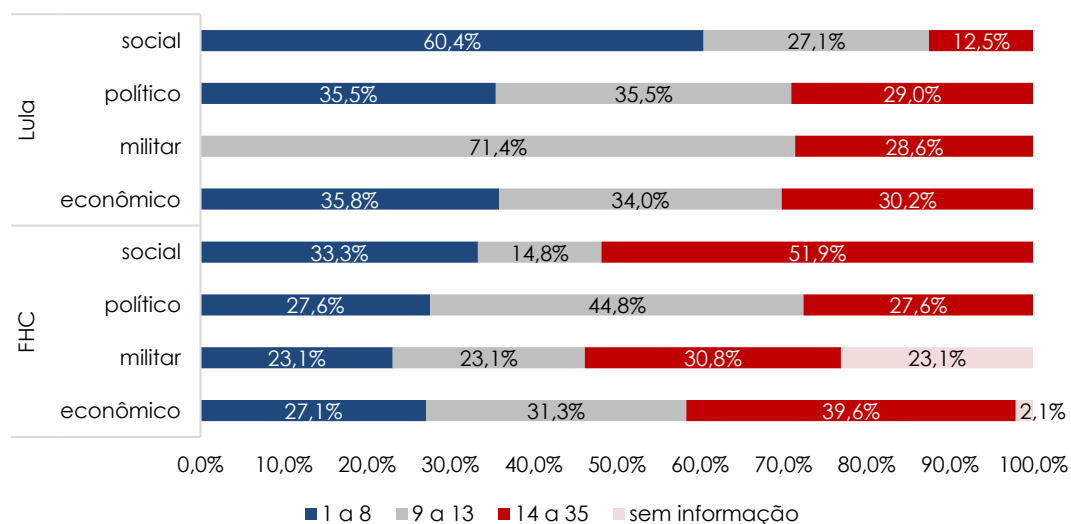
Esto, comparamos el grupo de los ministros más experimentados (carrera por encima de 14 posiciones) con los otros dos grupos en función de su presencia en los diferentes tipos de carteras ministeriales.

El Gráfico 2 apunta al predominio de actores con amplia experiencia profesional en casi todos los tipos de Ministerios durante los dos gobiernos FHC, porcentaje mucho

más expresivo en las carteras de carácter social (prácticamente el 52% de los ministros habían pasado por 14 o más posiciones antes de entrar en la función). En los dos generales Lula, los Ministerios que superentendían políticas sociales fueron delegados a ministros con menor cancha profesional, en comparación con los demás tipos de pasta (nada menos del 60% de los ministros en ese tipo de carteras tenían carreras entre 1 y 8 cargos).

En valores absolutos, con alto número de cargos previos, estamos hablando de sólo seis individuos que manejaron carteras sociales en los gobiernos Lula. Durante su administración, los ministros con mayor experiencia no fueron mayoría en ninguna de las carpetas consideradas. Una razón alternativa para el número de ministros con carreras cortas durante el gobierno Lula sería el de priorizar el reclutamiento de individuos en el campo político, o sea, que tuvieron una trayectoria profesional predominantemente en cargos electivos o de nombramiento de primer escalón, como secretarios estatales y municipales, sin gran carrera cumplida en el mercado o en la burocracia del Estado. Las carreras políticas tienden a tener un número menor de posiciones, pues el tiempo de duración en cada cargo suele ser mayor (cuatro años es el tiempo estándar de los mandatos ejecutivos y legislativos). Además, como ya mencionamos a propósito del Gráfico 1, la generación de dirigentes que se estrena en el gobierno Lula tiene una carrera menos extensa, aunque la edad media de los dos grupos de ministros, de FHC y de Lula, sea la misma (54, 5 años). La función en el sector público implica una intensa rotatividad entre diversas agencias, empresas, consejos, cargos de asesoría, etc.

Gráfico 2 – Ministros de Estado en Brasil por número de cargos previos ocupados conforme a la naturaleza de la cartera por presidente (%)



N = 256

Número de casos: FHC: Ministerio económico = 48; militar = 13; político = 29; social = 27

Número de casos: Lula: Ministerio económico = 53; militar = 7; político = 31; social = 48

Fuente: *Observatory of social and political elites of Brazil* (<http://observatory-elites.org/>), UFPR.

Las próximas pruebas comparan los sectores de origen profesional de donde fueron reclutados los ministros en los gabinetes de FHC y Lula siguiendo los parámetros informados en la sección anterior.

4.2 Sectores profesionales de origen de los ministros de Estado

La Tabla 1 resume los datos relativos a los sectores en los que los ministros cumplieron la mayor parte de sus trayectorias profesionales. Estas frecuencias, organizadas por presidentes (y no por mandatos), dan una visión más general de los respectivos énfasis de los criterios de reclutamiento.

El dato destacable es la presencia mucho menor de militares en el gabinete de Lula que en el de su antecesor (11 contra 2), pero eso tiene motivos institucionales y políticos. El primer gobierno FHC fue marcado por una polémica con las Fuerzas Armadas: al final de su primer mandato, al instituir una reforma administrativa, Cardoso suprimió las carteras ministeriales militares. Los otrora poderosos Ministerios del Ejército, de la Marina y de la Aeronáutica, estructuras constituidas y reforzadas institucionalmente durante la dictadura militar, fueron unificadas y sustituidas por el recién creado Ministerio de Defensa, que pasó a ser comandado exclusivamente por civiles. De ello resultó la brusca disminución en el número de ministros con carrera militar en los gobiernos de ahí en adelante (aunque los Jefes de Estado de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica mantuvieron el status formal de ministros de Estado mismo después de la creación del Ministerio de Defensa y, su extenso poder (ZAVERRUCHA, 2005)).

Otro dato relevante es la gran diferencia entre los números de ministros originarios del *sector partidista* en las administraciones de Cardoso y en la de Lula. Mientras en el caso del PSDB el gabinete contó con sólo tres, en el gobierno del PT ese número llegó a 22 (Tabla 1).

Tabla 1 – Ministros dos gobiernos FHC y Lula por sector de origen (N e %)

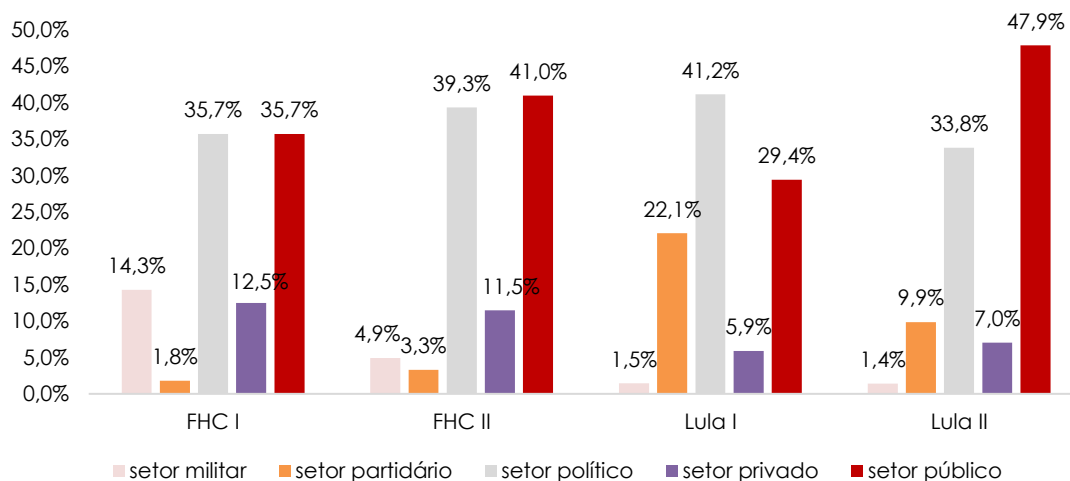
		FHC	Lula	Total
Sector militar	N	11	2	13
	%	9,4%	1,4%	5,1%
Sector partidario	N	3	22	25
	%	2,6%	15,8%	9,8%
Sector político	N	44	52	96
	%	37,6%	37,4%	37,5%
Sector privado	N	14	9	23
	%	12,0%	6,5%	9,0%
Sector público	N	45	54	99
	%	38,5%	38,8%	38,7%
Total	N	117	139	256
	%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: *Observatory of social and political elites of Brazil* (<http://observatory-elites.org/>) UFPR.

Sin embargo, esos 22 ministros no estaban distribuidos de forma equilibrada entre los partidos de la coalición gobernante. El Partido de los Trabajadores (partido del Presidente) indicó 18 de ellos, mientras que el PMDB, 2, y el PDT y el PSB indicaron a cada uno. Volveremos a este punto más adelante.

El gráfico 3 ordena esas mismas informaciones, pero las distribuye por los cuatro mandatos de los dos presidentes. Podemos así tener una visión mejor sobre la evolución de los datos y, específicamente, de las discrepancias entre Lula I y Lula II.

Las mayores diferencias pueden ser observadas en aquellos ministros oriundos del sector público en el gobierno Lula II (es decir, directores de empresas públicas, concursados, profesores universitarios, jefes de gabinete, asesores legislativos). Si en el primer mandato del petista la proporción de funcionarios, servidores y ejecutivos públicos disminuyó en relación a la gestión de partido PSDB (tucano) (pasó del 41% al 29%), en el segundo mandato de Lula estos alcanzaron prácticamente la mitad de los mandatos ministeriales (48%). De ello resulta que la suposición lanzada más arriba sobre el sector de la burocracia pública es menos numerosa en los gobiernos del PT se mostró equivocada. La proporción entre los gobiernos FHC y Lula es muy parecida entre individuos tanto del sector público cuando del sector político (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Ministros del Estado en Brasil por sector de origen y por gobierno (%)

N = 256

Número de casos: FHC I: sector militar: 8, partidario: 1, político: 20, privado: 7, público: 20; FHC II: sector militar: 3, partidario: 2, político: 24, privado: 7, público: 25.

Número de casos: Lula I: sector militar: 1, partidario: 15, político: 28, privado: 4, público: 20; Lula II: sector militar: 1, partidario: 7, político: 24, privado: 5, público: 34.

Fuente: *Observatory of social and political elites of Brazil* (<http://observatory-elites.org/>) UFPR.

El sector privado es poco relevante en ambos gobiernos, pero mucho menor en Lula I (6%) y Lula II (7%) que en los dos mandatos de FHC (12% en promedio). La diferencia más sustancial entre Cardoso y Lula quedó por cuenta del crecimiento de ministros con carrera previa en las burocracias partidistas.

El gráfico 3 muestra que la proporción del sector partidista en el gobierno Lula I fue más de doce veces mayor (22,1%) que en FHC I (1,8%). El dato ilustra la prioridad del PT y de sus aliados en arrigar caciques partidistas para los puestos ministeriales, mientras que el PSDB dio mayor preferencia a burócratas, profesores universitarios, funcionarios y políticos en su estrategia de reclutamiento.

El siguiente paso de la investigación es saber en qué tipo de Ministerio los individuos provenientes de los diferentes sectores fueron acomodados en los gobiernos del PSDB y del PT. La Tabla 2 cruza las naturalezas de las carteras ministeriales (Ministerio económico, militar, político y social) y los sectores de origen profesional de los ministros de Estado (militar, partidista, político, privado y público).

Tabla 2 – Sector de origen profesional de los ministros por naturaleza de la cartera ministerial por los gobiernos (N y %)

			Ministerio económico	Ministerio militar	Ministerio político	Ministerio social	Total
FHC	Sector militar	N		11			11
		%		100,0%			100,0%
	Sector partidario	N	3				3
		%	100,0%				100,0%
	Sector político	N	19	1	10	14	44
		%	43,2%	2,3%	22,7%	31,8%	100,0%
	Sector privado	N	9		4	1	14
		%	64,3%		28,6%	7,1%	100,0%
	Sector público	N	17	1	15	12	45
		%	37,8%	2,2%	33,3%	26,7%	100,0%
Total	N	48	13	29	27	117	
	%	41,0%	11,1%	24,8%	23,1%	100,0%	
Lula	Sector militar	N		2			2
		%		100,0%			100,0%
	Sector partidario	N	8		4	10	22
		%	36,4%		18,2%	45,5%	100,0%
	Sector político	N	22	3	10	17	52
		%	42,3%	5,8%	19,2%	32,7%	100,0%
	Sector privado	N	5	1	3		9
		%	55,6%	11,1%	33,3%		100,0%
	Sector público	N	18	1	14	21	54
		%	33,3%	1,9%	25,9%	38,9%	100,0%
Total	N	53	7	31	48	139	
	%	38,1%	5,0%	22,3%	34,5%	100,0%	

N = 256; Número de casos: FHC = 117; Lula = 139

Fuente: *Observatory of social and political elites of Brazil* (<http://observatory-elites.org/>) UFPR.

La mayor presencia de dirigentes partidistas en los gobiernos del PT en comparación con los gobiernos del PSDB es confirmada (22 contra 3). Lula distribuyó esos liderazgos en todos los tipos de carpetas, pero con énfasis en Ministerios sociales (10), con excepción de las carpetas militares. También están en los Ministerios del área económica. En términos absolutos, hay mucho más dirigentes partidistas en la administración Lula da Silva (8 contra 3). Sin embargo, todos los tres que sirvieron en los gobiernos del PSDB se encuentran en Ministerios económicos (Transportes y Comunicaciones).

Los ministerios del área económica (*latu sensu*) ya no son "politizados" en los gobiernos del PT en relación a los del PSDB. Hay prácticamente el mismo porcentaje de políticos en ambos (43%). Sin embargo, si sumamos los valores de sector político y sector

partidista, la gestión de FHC quedaría en el frente (22 o 46,8% contra 30 o 40,5% de Lula). En ambos ámbitos, los Ministerios políticos se ocuparon mayoritariamente por individuos procedentes del sector público y no del sector político, como se esperaba.

En rigor, la diferencia de reclutamiento en cuanto al sector profesional de los ministros en las carteras políticas es similar entre los dos gobiernos. La estrategia de los presidentes analizados, en la elección de los ministros para las carteras del área política, es relativamente parecida, y Lula optó por nombrar a políticos con carreras más ligadas a partidos, mientras que Cardoso prácticamente ignoró ese criterio en casi todo su gabinete. Como se ve en el Gráfico 3 y en la Tabla 1, la proporción y el N de políticos en los países FHC (44) y Lula (52) es parecida. La diferencia significativa queda incluso por la mayor presencia del sector partidista durante los gobiernos del PT.

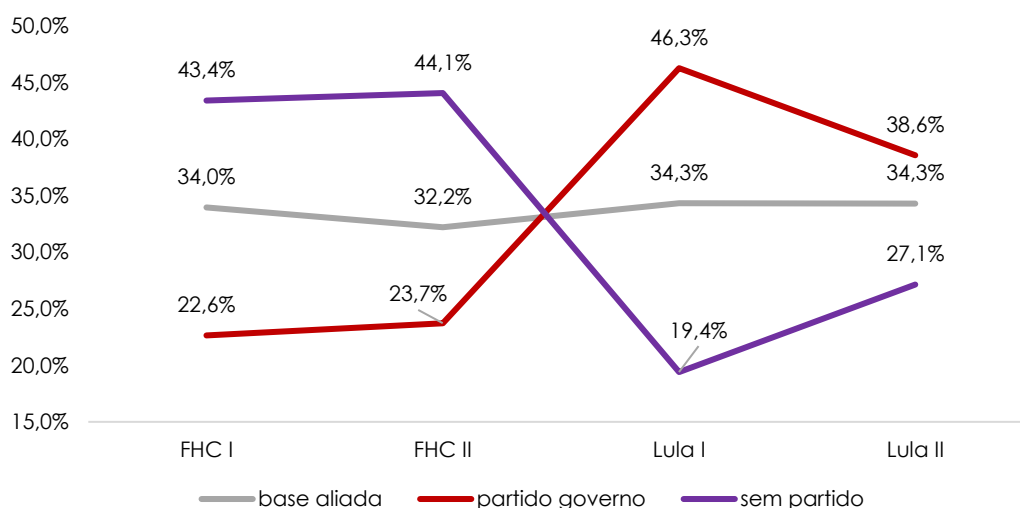
4.3 Ministros de Estado y estrategias partidistas de los presidentes brasileños

La última prueba se refiere al origen partidista de los ministros. Buscamos medir la proporción de ministros afiliados al partido del gobierno, así como aquellos vinculados a partidos de la base aliada en cada administración a lo largo del tiempo. Esta proporción, vista diacrónicamente, puede dar una dimensión mejor de las estrategias partidistas adoptadas por los dos presidentes en el nombramiento de sus colaboradores.

El objetivo de esta prueba es comparar el grupo que fue más accionado en cada uno de los mandatos presidenciales: si el de los originarios de los partidos aliados al gobierno o si el del partido del presidente. A modo de comparación, también incluimos en la prueba a los ministros sin filiación partidista.

El Gráfico 4 indica cómo estos grupos pueden variar a cada gobierno y, en particular, el cambio importante que se da entre FHC II y Lula I.

Gráfico 4 – Tipo de afiliación partidaria de los ministros por los gobiernos (%)



N = 256

Número de casos: FHC I = 56; FHC II = 61; Lula I = 68; Lula II = 71

Fuente: *Observatory of social and political elites of Brazil* (<http://observatory-elites.org/>) UFPR.

Se puede ver cuán distintos fueron los movimientos políticos de los dos presidentes en relación al criterio partidario de reclutamiento ministerial.

Los ministros que no eran afiliados a ningún partido eran mayoría mientras el PSDB estaba al frente del gobierno (un 43,6% en promedio en los dos períodos contra el 23% en la gestión del PT). El propio partido que dirigía el gobierno, por otra parte, era el que poseía menos cargos cuando comparado al grupo de apartidistas o con la suma de todos los aliados, privilegiando así la presencia de partidos vinculados, en particular PMDB y PFL, con 13 mandatos ministeriales cada uno.

En lo que se refiere a la posesión de Lula en la presidencia, en 2003, es la completa inversión de ese Cuadro, con el PT siendo representado en el gabinete, llegando a casi la mitad de los ministros durante el primer mandato de Lula (46%), los ministros apartidistas pasaron al menor número, llegando a menos de la mitad de la proporción alcanzada en los gobiernos de FHC (19%). Esto confirma la partidización de los gabinetes ministeriales del gobierno Lula, con destaque para la fuerte presencia del propio PT en el Poder Ejecutivo.

A pesar de esta gran inversión de la representación partidaria de los aliados en el gabinete ministerial, investigaciones muestran que la proporcionalidad entre la presencia de los partidos en la Cámara de Diputados y en los Ministerios-tasa de coalescencia- no difiere radicalmente entre los dos gobiernos (AMORIM NETO, 2007; INÁCIO; REZENDE, 2015). Esto ocurre en gran medida porque el gobierno Lula nombró para uno

o dos Ministerios políticos afiliados a partidos con pocos escaños en el Congreso Nacional, lo que en última instancia resultó en un cálculo coherente entre la proporción de Ministerios y presencia en el Legislativo. A pesar de ello, estudios muestran que, comparativamente, Brasil es el país con la menor tasa de coalescencia - proporción semejante de escaños de los partidos en la Cámara de Diputados y en los Ministerios - entre los países latinoamericanos (AMORIM NETO, 2006). Esto, en cierto modo, indicaría dificultades para acomodar, de forma coherente, la base partidista aliada en el presidencialismo brasileño, causando crisis políticas constantes.

Las similitudes entre los diferentes gobiernos y mandatos se deben a la presencia de la base aliada que, a pesar de los cambios en relación al partido del presidente y de los nombrados apartidistas, se mantuvo en una media del 33% de los Ministerios a lo largo de los 16 años analizados. Las estrategias no cambiaron en relación a los aliados, sino en relación a los propios partidos de los Presidentes.

5 Conclusiones

Este trabajo buscó detallar las carreras y los perfiles de los ministros nombrados entre 1995 y 2010 para identificar las estrategias detrás de los patrones de reclutamiento de los Presidentes brasileños en los gobiernos del PT y del PSDB.

Vimos, cuando tratamos de los números de cargos ocupados antes del nombramiento ministerial, que la experiencia previa de los ministros es el aspecto más sobresaliente durante los gobiernos del FHC. El gran número de posiciones, aliado a una carrera híbrida y de intensa rotatividad, parece haber sido uno de los elementos esenciales para que el individuo pasara a ser cotizado para asumir una silla ministerial durante la gestión del PSDB.

El sector público, formado mayoritariamente por ejecutivos públicos y directores de empresas estatales, tuvo presencia significativa en absolutamente todos los mandatos y tipos de pastas estudiadas. Tecnócratas, especialistas, profesores y funcionarios públicos tienen, al parecer, lugar consolidado en gobierno del presidencialismo de coalición brasileño. Buscando formar un gabinete con legitimidad ante la opinión pública, el presidente a menudo nombra a personas con experiencia y experiencia administrativa en el área.

Otra dimensión del reclutamiento ministerial se refiere a aquellos que se han regulado en el campo político - en cargos electivos o de nombramiento del alto escalón, en partidos políticos, en asociaciones, etc. El criterio político-partidario de nombramiento

ministerial quedó evidente tanto en los gobiernos Lula y en los países FHC, principalmente en las carpetas de cuño económico, seguidas por las carpetas de tipo social. En buena medida, estos hallazgos refutan nuestras hipótesis.

En comparación, en vimos diferencias sustanciales en relación al sector de origen profesional entre los cargos Cardoso y Lula. En realidad, la proporción de individuos del sector público y del sector político en las oficinas de los dos presidentes fue muy similar, lo que contradice la idea de que Fernando Henrique Cardoso lanzaría mano de menos políticos para dirigir los Ministerios que Lula.

Además, no encontramos evidencias de que Ministerios políticos serían ocupados mayoritariamente por individuos ya insertados en el campo político, sea en partidos, en cargos electivos, sea en posiciones nombradas de primer escalón. En realidad, los Ministerios de naturaleza política fueron ocupados por los que fueron reclutados en el sector público, mientras que las carteras económicas fueron ocupadas por políticos, una vez más contrariando nuestra hipótesis.

La comparación hecha aquí entre los gobiernos del PSDB y del PT mostró pocas estrategias divergentes en la formación del gabinete por los presidentes. La diferencia más abierta se refiere al tipo de filiación partidista de los ministros nombrados. Lula no sólo cedió más espacio a dirigentes partidistas en su gabinete, sino que también priorizó a aquellos que eran matriculados en su propio partido, resultando así en una representación del PT. Este cálculo, sin embargo, no fue en absoluto incoherente, pues el PT era, al inicio de su gobierno, la sigla con la mayor bancada en la Cámara de Diputados brasileña.

Referências

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

AMORIM NETO, O. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. *In: NICOLAU, J.; POWER, T. J. (Ed.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.*

AMORIM NETO, O. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.

ATKINS, J.; HEPPELL, T.; THEAKSTON, K. The rise of the novice Cabinet Minister? The career trajectories of Cabinet Ministers in British Government from Attlee to Cameron. **The Political Quarterly**, v. 84, n. 4, p.362-370, 2013.

BEHR, V.; MICHON, S. The representativeness of French Cabinet Members in the Fifth Republic: a smokescreen? **French Politics**, v. 11, n. 4, p.332-355, 2013.

CAMERLO, M. Gabinetes de partido único y democracias presidenciales: indagaciones a partir del caso argentino. **América Latina Hoy**, v. 64, p.119-142, 2013.

CARRERAS, M. Presidentes outsiders y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori. **América Latina Hoy**, v. 64, p. 95-118, 2013.

COSTA, L. D.; CODATO, A. Profissionalização ou popularização da classe política brasileira? Um perfil dos senadores da República. *In*: MARENCO, A. (Ed.). **Os eleitos: representação e carreiras políticas em democracias**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

D'ARAÚJO, M.C. Os ministros da Nova República. Notas para entender a democratização do Poder Executivo. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Consad, 2009. Disponível em: http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_60/os_ministros_da_nova_republica.pdf. Acesso em: 21 jan. 2016.

DÁVILA, M.; LAVADOS, A. O.; AVENDAÑO, O., 2013. Los gabinetes de la concertación en Chile (1990-2010). **América Latina Hoy**, v. 64, p. 67-94, 2013.

DOGAN, M. How to become a Cabinet Minister in France: career pathways, 1870-1978. **Comparative Politics**, v. 12, n. 1, p.1-25, 1979.

ESCOBAR-LEMMON, M.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. Women ministers in Latin American Government: when, where, and why? **American Journal of Political Science**, v. 49, p. 4, p. 829-844, 2005.

FRANÇOIS, A.; GROSSMAN, E. Qui sont les ministres de la V^e République? **La Vie des idées**, 31 Jan. 2012. Disponível em: http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20120131_ministres.pdf. Acesso em: 2 abr. 2016.

INÁCIO, M. Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. **América Latina Hoy**, v. 64, p. 41-66, 2013.

INÁCIO, M.; REZENDE, D.. Partidos legislativos e governos de coalizão: controle horizontal de políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p.69-89, 1999.

MERSHON, C. The costs of coalition: coalition theories and Italian governments. **American Political Science Review**, v. 90, n. 3, p. 534-554, 1996.

PINTO, A. C.; TAVARES DE ALMEIDA, P. Facing the crisis: expert and non-partisan Ministers in Portuguese democracy. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF EUROPEANISTS*, 21., 2014, Washington. **Conference Proceedings**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/263803667_Facing_the_Crisis_Expert_and_Non-partisan_Ministers_in_Southern_European_Democracie. Acesso em: 30 mar. 2016.

ROSE, R. The making of Cabinet ministers. **British Journal of Political Science**, v. 1, n. 4, p. 393-414, 1971.

TERUEL, J. R. **Los ministros de la España democrática: perfil, trayectorias y carrera ministerial de los miembros de gobierno de Suárez a Zapatero (1976-2005)**. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2005.

ZAVERUCHA, J. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 107-121, 2005.

Artículo recibido el: 14/06/2016

Artículo aceptado para publicación el: 26/10/2016