

CAPÍTULO 13

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

En la Reforma Gerencial en curso en el Estado brasileño, la institución que probablemente tendrá mayor repercusión es la de las organizaciones sociales. La propuesta de la reforma es la transformación de los servicios sociales y científicos que el Estado suministra en la actualidad directamente, en entidades públicas no estatales, entidades sin fines de lucro del tercer sector. Al ser calificadas como organizaciones sociales, las nuevas entidades públicas, pero de derecho privado, podrán celebrar un contrato de gestión con el respectivo ministerio supervisor, y tendrán derecho a participar del presupuesto del Estado. En principio, cualquier entidad pública no estatal podrá ser calificada como organización social, desde el momento en que cumpla con los requisitos necesarios.¹⁴¹ Y en el futuro, esto deberá ocurrir para las instituciones proveedoras de los servicios más significativos del sector público no estatal. En un primer momento, sin embargo, la política del gobierno será limitar esta calificación a las entidades que puedan absorber las actividades no exclusivas del Estado, actualmente ejecutadas por entidades estatales.¹⁴²

141. Estos tienen que ver, principalmente, con la composición del Consejo de Administración de la organización (con participación del Estado y de la sociedad) y la confirmación en estatutos de sus atributos como fundación o asociación civil sin fines de lucro.

142. Para escribir este capítulo conté con la colaboración de Humberto Falcão Martins.

La apuesta del gobierno de Fernando Henrique Cardoso a las organizaciones sociales parte, en primer lugar, de la comprobación de que la adopción de la propiedad pública no estatal para la realización de servicios sociales de salud, educación, cultura e investigación científica, tiende a generalizarse en todo el mundo, y en segundo término, de la convicción de que este tipo de entidad, además de constituir un espacio intermedio entre el Estado y el mercado, contribuyendo con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, es más eficiente y garantiza una mejor calidad para la provisión de estos servicios que las organizaciones estatales o las privadas.

ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO: LO PÚBLICO NO ESTATAL

En el capitalismo contemporáneo las formas de propiedad relevantes no son sólo dos, como generalmente se piensa, ni como lo sugiere la división clásica del Derecho entre Derecho Público y Privado, sino cuatro: la propiedad privada, orientada hacia la obtención de lucro (empresas) o el consumo privado (familias); la propiedad pública estatal; la propiedad pública no estatal; y la propiedad corporativa, que caracteriza a los sindicatos, asociaciones de clase y clubes.¹⁴³

La limitación de los tipos de propiedad a dos, deriva de la división bipartita del Derecho y de la utilización del régimen jurídico (público o privado) como criterio para definir el carácter de la propiedad. Mi clasificación en cuatro tipos de propiedad, para distinguir la pública de la privada obedece al criterio de la finalidad, y para distinguir la pública estatal de la no estatal, al criterio del régimen jurídico. Es privada la propiedad que se orienta hacia el lucro o al consumo privado; es pública la que se orienta hacia el interés público; es corporativa la destinada a defender los intereses de un grupo. El criterio de fines lucrativos, por su parte, no define las entidades públicas, ya que los sindicatos, asociaciones de clase y los clubes no tienen como objetivo el lucro, y sin embargo no son ejemplos de propiedad pública, sino de propiedad corporativa. Entre las organizaciones públicas, en tanto orientadas hacia el interés público, es estatal la que es parte integrante del Estado y se subordina al Derecho Público, mientras que es pública no estatal la que, aún cuando busca el interés general, no forma parte del aparato del Estado y se somete al Derecho Privado.

143. Las organizaciones corporativas defienden los intereses de sus asociados, ya sea en el plano político (sindicatos), ya sea en la organización de su consumo (clubes).

Estoy afirmando, por lo tanto, que lo público no se confunde con lo estatal. El espacio público es más amplio que el estatal, ya que puede ser estatal o no estatal. Por otra parte, en el plano del deber ser lo estatal es siempre público, pero en la práctica no lo es: el Estado precapitalista era, en última instancia, privado, ya que existía para atender las necesidades del príncipe; en el mundo contemporáneo lo público fue conceptualmente separado de lo privado, pero vemos todos los días los intentos de captura privada del Estado. Es público el espacio que es de todos y para todos. Es estatal una forma específica de espacio o de propiedad pública; aquella que forma parte del Estado. Es privada la propiedad que se orienta hacia el lucro o hacia el consumo de individuos o grupos. Una fundación, aún cuando esté dirigida por el Derecho Civil y no por el derecho administrativo, es una institución pública en la medida en que se oriente hacia el interés general. En principio, todas las organizaciones públicas sin fines de lucro no corporativas son o deben ser organizaciones públicas no estatales.¹⁴⁴

Podemos ver lo público no estatal en tanto forma de control social y en tanto producción de bienes y servicios sociales y científicos. En esta segunda acepción, podemos encontrar los siguientes tipos de organizaciones públicas no estatales (OPNEs): las comunidades de vecinos (*grassroots*), que están en la confluencia entre la propiedad pública no estatal y la propiedad corporativa;¹⁴⁵ las antiguas entidades de caridad; las organizaciones de clase media con vocación para el control social, pero que también producen servicios, denominadas ONGs (organizaciones no gubernamentales);¹⁴⁶ las fundaciones, generalmente creadas por empresas o por capitalistas, orientadas hacia la realización de servicios sociales o hacia el financiamiento de otras actividades de interés público; y finalmente, las instituciones escolares, universitarias, de investigación y hospitalarias, constituidas como fundaciones o como sociedades civiles, que podemos denominar organizaciones de servicios públicas no estatales –OSPNEs–. Así, el espacio público no estatal está dividido en entidades de control social y organizaciones públicas

144. "Son o deben ser", porque una entidad formalmente pública y sin fines de lucro, puede en realidad tenerlos. En este caso, se trata de una falsa entidad pública. Son comunes los casos de este tipo.

145. En general, sin embargo, es posible distinguir con claridad una organización pública no estatal de una organización corporativa. También es fácil distinguirla de una organización privada, a pesar de que en los países en que el Estado no está debidamente organizado, sea posible encontrar muchas organizaciones que, para beneficiarse con exenciones fiscales, se presentan como públicas no estatales aunque sean, de hecho, privadas.

146. Estas instituciones son impropriadamente llamadas ONGs –organizaciones no gubernamentales– en la medida en que los científicos políticos en los Estados Unidos generalmente confunden gobierno con Estado.

no estatales –OPNEs–. Éstas, a su vez, pueden ser asociaciones comunitarias, asociaciones de caridad, ONGs, fundaciones empresariales, y organizaciones de servicio públicas no estatales –OSPNEs–.

El reconocimiento de un espacio público no estatal se ha tornado particularmente importante en momentos en que la crisis del Estado profundizó la dicotomía Estado-mercado, llevando a muchos a imaginar que la única alternativa a la propiedad estatal sería la privada. La privatización es una alternativa adecuada cuando la institución puede generar todos sus ingresos de la venta de sus productos y servicios, y el mercado tiene condiciones para asumir la coordinación de sus actividades. Cuando esto no acontece, queda abierto el espacio para la propiedad pública no estatal (o para el tercer sector) y para la propiedad corporativa que, en conjunto, constituirían la sociedad civil, en el sentido con que este término viene siendo empleado cada vez más en los últimos tiempos.¹⁴⁷ En realidad, el espacio para la propiedad corporativa ya existía desde fines del siglo pasado, cuando los sindicatos y otras formas de asociacionismo comenzaron a generalizarse, con el propósito de defender sus intereses. En este fin de siglo, desde inicios de los años setenta, los sindicatos en particular, perdieron gran parte de su importancia. Tal como terminó el tiempo del *big business*, también terminó el tiempo del *big labor*. La ampliación del espacio público no estatal, ya sea para la producción de bienes y servicios a través de organizaciones públicas no estatales (que son nuestro tema en este capítulo), ya sea a través de la constitución de consejos formales e informales, e inclusive de organizaciones orientadas hacia el control social, es un fenómeno que cobró un gran impulso en la segunda mitad del siglo XX. Todo indica que en el siglo XXI lo público no estatal, sea como forma de propiedad y de producción de servicios sociales y científicos, sea como medio de control social, tendrá un papel decisivo.

En momentos en que la crisis del Estado exige la revisión de las relaciones Estado-sociedad y Estado-mercado, el espacio público no estatal juega un papel de intermediación, pudiendo facilitar la aparición de formas de control social directo y en asociaciones, que abren nuevas perspectivas para la democracia.

147. "Sociedad civil" hasta el siglo XVIII era prácticamente sinónimo de sociedad política, en oposición al "estado de naturaleza". A partir de la consolidación del Estado capitalista, Hegel pasa a utilizar el término "sociedad civil" en oposición al Estado o a la sociedad política. Es así que yo utilicé el término, especialmente en mis trabajos sobre la transición democrática en el Brasil, cuando la sociedad civil desempeñó un papel importante, y en un trabajo conceptual sobre el Estado, la sociedad civil y la legitimidad democrática (Bresser Pereira, 1995a). La alusión a la "sociedad civil" como constituida por las entidades sin fines de lucro es una tendencia reciente, y a mi modo de ver, un uso muy poco feliz de la expresión, que alude a un concepto consagrado desde hace casi dos siglos.

Según señala Cunill Grau (1995:3), "la introducción de lo 'público' como una tercera dimensión, supera la visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta lo 'estatal' con lo 'privado'."

En el mismo sentido, Bresser Pereira y Cunill Grau afirman que la existencia de un espacio público no estatal entre el Estado y el mercado, entre el Estado y la sociedad, permite la constitución de un círculo virtuoso de carácter democrático:

"Por una parte, la sociedad civil será tanto más democrática en la medida en que las organizaciones corporativas sean más representativas. Sin embargo, será todavía más democrática en la medida en que organizaciones de servicio público no estatales, de defensa de derechos, y de práctica del control social, logren un mayor desarrollo." (1998:6)

En esta misma dirección, Ostrom desarrolla el concepto de "espacio público abierto", lo identifica con el concepto de sociedad civil como un espacio que es público pero que está fuera de la jurisdicción del Estado, y usando la comparación clásica de Tocqueville del sistema norteamericano con el francés, señala cómo ese espacio público es parte de la *common law* anglosajona (y diferente de la *civil law*, codificada, de origen francés), abriendo la posibilidad de que la sociedad civil se involucre en contratos y sea origen legítimo de la ley, independientemente del Estado. A partir de aquí, Ostrom (1991:211) observa que: "es el espacio público abierto y la forma por la cual éste se vincula con las formas más estructuradas del Estado, lo que hace que el proceso de gobierno se torne accesible a los ciudadanos". A partir de él, los miembros de la sociedad, aprenden lo que significa vivir en una sociedad democrática, la opinión pública se fortalece, y se establece una cultura de investigación y de indagación (*culture of inquiry*).

Manuel Castells declaró en un seminario en el Brasil (1994), que las ONGs eran instituciones casi públicas. De hecho lo son, en la medida en que se encuentran a medio camino entre el Estado y la sociedad. Las organizaciones públicas no estatales realizan actividades públicas y son controladas directamente por la sociedad a través de sus consejos de administración. Por su parte, existen otras formas de control social directo y de definición del espacio público no estatal. En el Brasil, una institución interesante basada en la experiencia de Porto Alegre es la de los presupuestos participativos, en la cual los ciudadanos participan directamente en la elaboración del presupuesto municipal.¹⁴⁸ Según señala Tarso Genro (1996), a través de las organizaciones públicas no estatales la sociedad encuentra

148. El presupuesto participativo fue introducido por el prefecto Olívio Dutra (1989-1992) y proseguido por el prefecto Tarso Genro (1993-1996), ambos del Partido de los Trabajadores -PT-. Sobre esta experiencia, ver Zander Navarro (1998).

una alternativa ante la privatización. Ésta puede ser la forma adecuada de propiedad cuando la empresa tiene condiciones para autofinanciarse en el mercado. Sin embargo, en todos los casos en que el financiamiento de una determinada actividad depende de donaciones o de transferencias del Estado, esto significará que es una actividad pública, que no necesita ser estatal, sino que puede ser pública no estatal, y así ser controlada más directamente por la sociedad que la financia y la dirige. Ahora bien, en una situación en que el mercado es claramente incapaz de realizar una serie de tareas, pero en la que el Estado tampoco se muestra lo suficientemente flexible y eficiente para realizarlas, se abre un espacio para las organizaciones públicas no estatales.¹⁴⁹

MEJOR CALIDAD Y MAYOR EFICIENCIA

En esta segunda mitad del siglo XX el crecimiento de las organizaciones públicas no estatales, en cuanto producción y control social, ha sido explosivo. Este hecho, aunado al aumento de las formas cooperativas de asociación, contribuyó para el fortalecimiento del capital social existente, con efectos virtuosos sobre el desarrollo económico de la región o el país donde esto ocurre. Los estudios de Putnam (1993) sobre Italia son definitorios a este respecto.¹⁵⁰ Por su parte, en este marco, lo que es particularmente interesante es el crecimiento de las organizaciones de servicio públicas no estatales (OSPNEs), cuyos ingresos derivan de los servicios que producen, de donaciones y de contribuciones del Estado, y en menor grado, del trabajo voluntario.¹⁵¹

El crecimiento de las OSPNEs obedece a la mejor calidad y a la mayor eficiencia de los servicios sociales y científicos que ellas producen. Servicios que no involucran actividades exclusivas del Estado, no emplean el poder del Estado, y por lo tanto no son intrínsecamente monopólicos. Por esto, no necesitan estar dentro del aparato del Estado. No necesitan, ni deben estar, ya que la forma de propiedad más apropiada para ellas es la pública no estatal y no la estatal. De este

149. Examiné originalmente este asunto en un trabajo sobre la transición hacia el capitalismo de las sociedades ex comunistas. Propuse que los grandes servicios públicos monopólicos no fuesen, por lo menos inicialmente, privatizados, sino transformados en organizaciones públicas no estatales (Bresser Pereira, 1992).

150. Este autor señala la importancia del asociativismo, o del "capital social" ya presente en las "sociedades" del período medieval, para la aceleración y consolidación del desarrollo económico.

151. Sobre lo público no estatal en tanto producción, vale decir, sobre las organizaciones públicas no estatales prestadoras de servicios, ver el tratamiento sistemático de Morales (1998).

modo pueden gozar de la mayor flexibilidad de gestión, que caracteriza a los institucionales de derecho privado, y pueden ser controladas a través de la estrategia de competencia administrada, que no encuentra una buena aplicación en entidades estatales, por naturaleza monopólicas.

Pero ¿por qué no podrían los proveedores de servicios sociales y científicos ser empresas privadas? En principio no, porque son servicios en gran parte subsidiados por el Estado, en la medida en que atienden derechos básicos de la ciudadanía, que el Estado democrático debe garantizar en forma universal, tales como la educación básica y la salud. Ahora bien, los servicios subsidiados no deben ser privados. Deben permanecer a cargo de organizaciones de servicio públicas no estatales.

Esta política, sin embargo, sólo tiene sentido si la producción de servicios sociales a través de entidades públicas no estatales fuese más eficiente y garantizase una mejor calidad que la producción privada o la producción estatal. Para examinar esta cuestión es preciso razonar en dos etapas. En primer lugar, es preciso saber si la garantía de universalidad de la educación básica y de la salud es un deber del Estado o no. En segundo lugar, independientemente de la respuesta que se dé a esta primera pregunta, se plantea el problema de la calidad y de la eficiencia.

La respuesta a la primera pregunta es, ante todo, una cuestión de valores éticos o de ideología política. Yo parto de la premisa socialdemócrata y social-liberal de que educación básica y salud son dos derechos sociales de la ciudadanía, de carácter universal. Siendo así, le corresponde al Estado financiar o subsidiar estos servicios, independientemente de la contribución de cada quien. Esta tarea será realizada por el Estado directamente, como sucedió en el Estado de Bienestar del siglo XX, o a través de organizaciones públicas no estatales, con la Reforma Gerencial. En principio, no tiene sentido la utilización de entidades privadas, orientadas hacia el lucro, ya que se trata de entidades subsidiadas por el Estado.

Pero supongamos que estos servicios no fuesen subsidiados o no tuvieran necesidad de serlo. Aun así, las OSPNEs garantizan, en principio, mejor calidad y más eficiencia en la prestación de servicios sociales y científicos. La mejor calidad y mayor eficiencia de los servicios se desprende del hecho de que las OSPNEs lidian con derechos humanos fundamentales, tales como la educación y la salud, donde el criterio de lucro no es el mejor para garantizar la calidad de los servicios. Servicios de esta naturaleza implican confianza, dedicación, solidaridad, que sólo serían compatibles con el criterio de lucro si el ciudadano tuviese información plena sobre el precio y la calidad, sobre los insumos y los resultados del servicio (Weisbrod, 1988; Rose-Ackerman, 1996), y plena capacidad para "salir", en términos de Hirschman, en caso de que no se encontrara satisfecho. Estas dos condiciones, que son condiciones de mercados eficientes, no están presentes de manera

satisfactoria en este tipo de servicio. Cuando ubicamos un niño en una escuela, las informaciones que tenemos sobre la misma son limitadas, imprecisas, nuestra capacidad de controlar la calidad del servicio es todavía más limitada, y la posibilidad de salir es pequeña. Cuando ingresamos a un hospital, nuestra capacidad de información y de salida es todavía más limitada: muchas veces, cuando la adquirimos es ya demasiado tarde. Mientras que para escoger una marca de ropa o de carro, o el nombre del supermercado en que habré de comprar, dispongo de una amplia información y una fácil capacidad de salida, en servicios específicos, como los de educación, salud y cultura –servicios orientados hacia las personas– necesitamos poder contar, además de con la información, con la presunción de que los miembros de la organización están orientados primordialmente hacia el interés público y no hacia el lucro privado.¹⁵² De acuerdo con lo que observa Mintzberg:

“No está claro que aquellos servicios profesionales ampliamente aceptados como públicos –ciertos niveles mínimos de educación y salud, por ejemplo– sean particularmente efectivos cuando son ofrecidos directamente por el Estado y sobre todo por empresas privadas. Ninguno de los dos es capaz de dar cuenta de todos los requisitos matizados que deben estar presentes en estos servicios profesionales. Los mercados son insensibles, las jerarquías son groseras. Las organizaciones sin propietarios, o en ciertos casos, cooperativas, pueden servirnos mejor en estos casos, desde el momento en que son financiadas por el Estado, de modo de asegurar equidad en la distribución.” (1996:78).

Mintzberg afirma la superioridad, en términos de calidad y de eficiencia, de las organizaciones públicas no estatales, pero no deja, como es natural, de exigir financiamiento del Estado para ellas.

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

El proceso de ampliación del sector público no estatal se origina, por una parte, en la sociedad, que crea continuamente entidades de esta naturaleza, y por otra parte, en el Estado, que en los procesos de reforma de este último cuarto del siglo XX, se embarca en procesos de publicización de sus servicios sociales y

152. Sé muy bien que este razonamiento no tiene sentido para un economista neoclásico, o para un economista o cientista político de la escuela de la escogencia racional, para quienes la idea del espíritu público está excluida. Pero no es hora de discutir este tema. Ya lo hicimos en los dos capítulos iniciales de este libro.

científicos. Esto ocurrió de manera dramática en Nueva Zelanda, en Australia y en el Reino Unido. También está aconteciendo en varios países europeos, y más recientemente en los Estados Unidos, a nivel de la enseñanza básica, donde surgen escuelas gratuitas de carácter comunitario, financiadas por el Estado. En el Reino Unido, las universidades y hospitales del *National Health Service*, que eran estatales, fueron transformadas en *quangos* (*quasi autonomous non-governmental organizations*). En el Brasil, el programa de publicización en curso prevé la transformación de estos servicios en organizaciones sociales –una entidad pública de derecho privado, que celebra un contrato de gestión con el Estado, y de este modo es financiada parcial o inclusive totalmente por el presupuesto público.

De acuerdo con el *Plano Diretor*, en el sector de los servicios no exclusivos del Estado, la propiedad deberá ser, en principio, pública no estatal y asumir la forma de organizaciones sociales. El hecho de ser pública no estatal implica la necesidad de que su actividad sea controlada en forma mixta, por el mercado y por el Estado. El control del Estado, por su parte, será necesariamente complementado por el control social directo, derivado del poder de los consejos de administración constituidos por la sociedad. Y el control del mercado se materializará en el eventual cobro de servicios prestados, y principalmente en la competencia entre las entidades. De esta forma, la sociedad estará permanentemente atestiguando sobre la validez de los servicios prestados, al tiempo que se establecerá un sistema de asociaciones o de cogestión ente el Estado y la sociedad civil.

El cobro de servicios es eventual, pudiendo no tener lugar. Si una escuela primaria es una organización pública no estatal, deberá recibir recursos por alumno en la misma proporción que los reciben las escuelas estatales, desde el momento en que no cobre nada a sus alumnos. En este caso, el no cobro es una condición para que la entidad pueda ser calificada como organización social. En los hospitales, el principio de salud universal también implica que no haya cobro. De acuerdo con lo que veremos en el capítulo sobre los servicios de salud, el pago al hospital o al ambulatorio especializado deberá ser hecho por el propio Estado, preferiblemente en el ámbito del municipio y sobre la base del procedimiento realizado.

Las organizaciones sociales deben, en principio, tener algún ingreso propio. Existen casos, sin embargo, en que sus ingresos propios pueden ser nulos. Es el caso, por ejemplo, de escuelas de enseñanza primaria calificadas como organizaciones sociales. Según la Constitución brasileña, el Estado tiene la obligación de suministrar la educación básica en forma universal y gratuita. Esta educación, sin embargo, no necesita ser brindada por escuelas estatales, pudiendo ser perfectamente realizada por escuelas públicas no estatales, desde el momento en que no cobren nada a sus alumnos. En España, ante el hecho de que una cuarta parte de los alumnos de enseñanza primaria estudiaban en escuelas comunitarias,

principalmente religiosas, y del derecho previsto en la nueva Constitución acerca de la enseñanza básica gratuita, estas escuelas pasaron a recibir, por alumno, el mismo valor que el Estado paga para financiar las escuelas estatales, desde el momento en que su enseñanza pasase a ser gratuita. En los Estados Unidos, están surgiendo escuelas comunitarias en estas condiciones, que han sido llamadas *chartered schools*.

En la Unión, los servicios no exclusivos del Estado más relevantes son las universidades, las escuelas técnicas, los centros de investigación, los hospitales y los museos. Su transformación en organizaciones sociales ya comenzó, desde que fue editada la Medida Provisoria No. 1.591, del 9 de octubre de 1997, actualmente convertida en ley. Este estatuto legal, además de definir y establecer los requisitos generales para que una entidad de derecho privado público no estatal pueda ser declarada organización social definió las dos primeras instituciones cuyas actividades serían absorbidas por OPNEs calificadas como OS: la Fundación Roquette Pinto, un centro de producción y vehiculización de televisión educativa, en Rio de Janeiro, y el Laboratorio Nacional de Luz Sincrotrón, un centro de investigación de alta tecnología del CNPq, en Campinas. El INCA (Instituto Nacional del Cáncer), en Rio de Janeiro, y la ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública), vinculada al Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, están preparándose para que sus actividades sean absorbidas por organizaciones sociales.

El surgimiento de las organizaciones sociales no se limita al Gobierno Federal. Una preocupación natural mía y de todo el equipo involucrado en la Reforma Gerencial fue que esta reforma se hiciese irreversible. Las indicaciones en este sentido, en especial el apoyo que se viene recibiendo de la alta administración pública brasileña, son muy fuertes. En el caso de las organizaciones sociales, este hecho se hizo más evidente cuando los estados, comenzando por Pará, pasando por Bahía, Ceará, São Paulo, y sus capitales, a partir de Curitiba, comenzaron a presentar y a hacer aprobar en sus asambleas legislativas o cámaras de ediles, proyectos de ley autorizando la calificación como organizaciones sociales, de entidades cuyas actividades se desarrollaban previamente en el ámbito de organismos estatales o de entidades originalmente públicas no estatales.

Los servicios sociales y científicos realizados por el Gobierno Federal estarán siendo absorbidos por organizaciones sociales en forma gradual y voluntaria. La decisión del gobierno es de no plantear la propuesta de cambio como una imposición a la institución, sino transformarla en una demanda de los miembros de la organización y de sus ciudadanos-clientes. En la medida en que ella garantiza mayor autonomía para las entidades, sus directivos y funcionarios dotados de espíritu público tienden a adoptar la propuesta. A pesar de que muchos mantienen el recelo irracional de que, al transformarse en organización pública perderán

la “protección del Estado” y se tornarán más vulnerables, después de un cierto tiempo perciben que el recelo es infundado. En realidad, es más fácil extinguir una organización estatal, que retirar del presupuesto público una organización social. En el primer caso basta una medida provisoria, mientras que en el segundo será preciso discutir previamente el asunto en el Congreso, que aprueba el presupuesto. Cuando percibo este tipo de recelo –que está disminuyendo día a día– respondo siempre que la garantía de supervivencia y de expansión de una organización pública no radica en el hecho de formar parte del aparato del Estado o de estar constituida por funcionarios públicos con estabilidad, sino de su utilidad social. Organizaciones inútiles o altamente ineficientes tarde o temprano terminan por ser eliminadas, y sus funcionarios redistribuidos. La absorción de las actividades de una entidad por una organización social le da más seguridad, no tanto porque es más difícil para el gobierno retirarle el apoyo (e imposible eliminarla), sino principalmente porque ella se hace legítima ante la sociedad, en la medida en que pasa a atender a los ciudadanos-clientes con calidad y eficiencia.

El proyecto de las organizaciones sociales ha sido objeto de un amplio debate y ha recibido un apoyo generalizado, con la excepción de ciertos sectores corporativos del funcionariado, que pretenden ser de izquierda, y algunos juristas comprometidos con una visión estrictamente burocrática de la administración pública. Pero los apoyos vienen de todas partes. Tal vez lo que personalmente más me sensibilizó fue el apoyo brindado por Herbert de Souza (“Betinho”), que afirmó al respecto:

“He aquí algo nuevo que puede ser correcto. En realidad, estas organizaciones sociales de carácter público constituyen una especie de ONG de nuevo tipo, nacidas del Estado y no de la sociedad, con fuerte apoyo estatal y participación de la sociedad civil. Podrán acumular ventajas de ambos lados y librarnos de la falsa disyuntiva entre lo estatal y lo privado.”
(1995:3)

Cuando la propuesta de las organizaciones sociales fue lanzada, a comienzos de 1995, el Ministerio de Educación percibió positivamente la iniciativa. Sin embargo, ante una fuerte reacción de varios rectores de universidades federales, que prefirieron la crítica ideológica –principalmente con base en la afirmación de que se estaba “privatizando” la universidad– en lugar del debate,¹⁵³ el Ministerio de Educación, aun estando de acuerdo con el diagnóstico y con la necesidad de hacer más autónomas y responsables a las universidades, resolvió retirar su apoyo al

153. Intenté innumerables veces concertar un debate con el Forum dos Reitores, pero su presidente, en 1995, rechazó la idea.

proyecto, argumentando que era muy genérico, y que era necesario un proyecto más específico para conceder autonomía a las universidades. En 1996 presentó una propuesta de enmienda constitucional concediendo una efectiva autonomía a las universidades, particularmente en relación a la administración de su personal, que pasaría a ser responsabilidad de las propias universidades y no del Estado. Asimismo, determinó que los nuevos profesores y funcionarios fuesen regidos por un nuevo régimen híbrido de trabajo, y del lado del ingreso, estableció una subvinculación para las universidades federales de 75% del 18% que la Unión está constitucionalmente obligada a gastar en educación. Los actuales profesores y funcionarios seguirán con el régimen de trabajo actual, siendo retribuidos directamente por el Tesoro. A medida que se vayan jubilando, como sucede en las organizaciones sociales, el presupuesto de las universidades irá aumentando. De acuerdo con lo observado por Silva Pereira (1997), los dos proyectos son similares, teniendo como diferencia principal el hecho de que la organización social está fuera del aparato del Estado, en tanto que la universidad, cuando la enmienda sea aprobada, permanecerá adentro. Esta diferencia, sin embargo, es relativa. Las organizaciones sociales se encuentran indudablemente en una situación híbrida entre el derecho público y el derecho privado. La idea fundamental es que la institución calificada como organización social sea, además de autónoma administrativamente, responsable de su personal. Esto significa que su lucha deja de tener como objetivo la obtención de aumentos de salarios a ser pagados por el Tesoro. Por el contrario, las universidades consiguen mejorar la remuneración de sus profesores y funcionarios en la medida en que, por una parte, obtengan un presupuesto mayor (lo que es poco probable) o más recursos propios, y por otra parte, que aumenten la eficiencia, hagan que todos trabajen más y distribuyan los ahorros logrados para mejorar los salarios de los que verdaderamente contribuyen con la institución. En el caso de la enmienda de autonomía para las universidades, ella sólo representará un avance efectivo si dicha responsabilidad se concretase, como pretende el Ministerio de Educación.

PUBLICIZACIÓN: ALTERNATIVA AL ESTATISMO Y A LA PRIVATIZACIÓN

La transformación de los servicios no exclusivos del Estado en propiedad pública no estatal y la declaración de los mismos como organizaciones sociales, se realiza a través de un programa de "publicización", que se presenta como una alternativa al estatismo, que pretende que todo sea realizado directamente por el Estado, y a la privatización, a través de la cual se pretende que todo se reduzca a la lógica del mercado y del lucro privado. Las nuevas entidades conservarán su carácter público y

su financiamiento por parte del Estado. El proceso de publicización asegura el carácter público, pero de derecho privado, de la nueva entidad, lleva a una mayor autonomía administrativa, y garantiza el suministro de recursos presupuestarios.

El proceso de publicización comienza con la decisión de la entidad y del ministro supervisor, de encaminarse en esa dirección. Tomada la decisión, es necesario eliminar la entidad estatal que realiza las actividades a ser publicizadas, para que éstas puedan ser absorbidas por una asociación o fundación de derecho privado, creada por personas físicas. De esta forma se evita que las organizaciones sociales sean consideradas entidades estatales, como aconteció con las fundaciones de derecho privado instituidas por el Estado, y así sometidas a todas las restricciones de la administración estatal que la reforma constitucional administrativa reducirá, pero que no hará desaparecer. Las nuevas entidades no estatales recibirán por cesión precaria los bienes de la entidad estatal extinta. Los actuales funcionarios de la entidad integrarán un cuadro de la institución eliminada¹⁵⁴ en el ministerio supervisor, y quedarán a disposición de la nueva entidad. El presupuesto de la organización social será global; la contratación de nuevos empleados se realizará por el régimen de consolidación de las Leyes del Trabajo; las compras deberán estar subordinadas a los principios de licitación pública, pero podrán tener un régimen propio. El control de los recursos estatales puestos a disposición de la organización social se realizará a través del contrato de gestión, además de estar sometido a la supervisión del órgano de control interno y del Tribunal de Cuentas.

A pesar del cuidado exigido al eliminar la entidad estatal y al reconocer la organización social como una entidad de derecho privado creada por personalidades de la sociedad civil, no habrán de faltar objeciones al modelo jurídico adoptado. Desde una perspectiva burocrática, que está enraizada en el derecho brasileño, se argumentará que la nueva entidad no pasa de ser una transformación indebida (o inconstitucional) de la entidad eliminada. Fue así que, después de la Constitución de 1988, las fundaciones de derecho privado creadas por el Estado perdieron toda la autonomía que les concedía el Decreto-Ley 200, fueron reducidas a autarquías y obligadas a adoptar el Régimen Jurídico Único, debiendo con ello soportar gravísimos perjuicios. Esta vez, sin embargo, una interpretación de esta naturaleza difícilmente provendrá del Supremo Tribunal Federal, no sólo porque el estatuto jurídico de las organizaciones sociales fue cuidadosamente preparado para evitar este tipo de descalificación, sino también porque los tiempos son otros, y la importancia de las organizaciones sociales está siendo reconocida en

154. Los funcionarios que integran el cuadro en proceso de supresión, detentan los mismos derechos, ventajas y prerrogativas que los demás funcionarios públicos. La diferencia está en que, en ocasión de producirse una vacante en el cargo (por jubilación o desvinculación de quien lo ocupaba), este cargo será automáticamente suprimido.

todas partes. Paulo Modesto afirmó el carácter ni privado ni público de las organizaciones sociales con un argumento negativo y otro positivo. El argumento negativo: las organizaciones sociales no son autarquías veladas, ni tendrán ninguna prerrogativa de derecho público, no serán instituidas por ley. Y el argumento positivo, referido a que las organizaciones sociales son asociaciones:

“En un sentido amplio, las organizaciones sociales representan una forma de asociación del Estado con las instituciones privadas con fines públicos (perspectiva *ex-parte principis*) o, desde otro ángulo, una forma de participación popular en la gestión administrativa (perspectiva *ex-parte populi*).”
(1997:31-34)

El aumento de la esfera pública no estatal aquí propuesto no significa la privatización de las actividades del Estado. Por el contrario, se trata de ampliar el carácter democrático y participativo de la esfera pública, subordinada a un Derecho Público renovado y ampliado. La imposibilidad de captura privada o la privatización de la entidad (que así se transformaría en una falsa OPSNE, como todavía existen muchas en el Brasil), está automáticamente garantizada por el contrato de gestión y por la propia naturaleza de la entidad. Ello no obstante, se decidió la adopción de una serie de medidas legales cautelares, particularmente la existencia del contrato de gestión, el control permanente de los resultados por el ministerio supervisor y por los órganos de control interno y externo, y la propia constitución del consejo de administración, donde la presencia de personalidades electas de la sociedad y de representantes natos de la sociedad civil permitirá un mayor control social.

Asimismo, es preciso considerar otras formas de control social, además de aquellas institucionalizadas en el consejo, ya que las organizaciones sociales son, ante todo, instituciones de la sociedad y por ella controladas en la forma más directa posible. De acuerdo con Barreto (1988), la participación social alcanza una alta relevancia en el modelo de las organizaciones sociales, pues compete a la sociedad civil “ejercer un doble papel: por una parte, actuar como canal de explicitación y reivindicación de las demandas sociales; y por otra, funcionar como importante factor de contención de la actuación de grupos de interés públicos o privados”. En este sentido, es preciso considerar que los problemas de acción colectiva –es decir, las dificultades de cooperación– involucrados en la operación de las organizaciones sociales, son relevantes. Según observa Nassuno:

“Las áreas de actuación de las organizaciones sociales son diversificadas y con clientelas de diferentes características en lo que tiene que ver con su tamaño y con el grado de concentración de los beneficios, lo que exige un análisis en detalle de estas áreas y de su respectiva clientela. Sobre la base de la ‘lógica de la acción colectiva’ no existen garantías de que las entidades representantes de los usuarios participen en el consejo de

administración de las organizaciones sociales, si el único instrumento previsto para implementar la participación es la previsión de representantes de entidades de la sociedad civil en ese consejo." (1997:37)

Para que el mecanismo de control social previsto en el proyecto de las organizaciones sociales garantice calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, son necesarios otros requisitos, además de la organización de la acción colectiva de los usuarios. En primer lugar, la institución debe contar con instrumentos de gestión flexibles, que permitan una respuesta rápida a las demandas de la clientela, pero acordes con la implantación de instrumentos de control social. Esto significa que es preciso dotar a la institución con instrumentos de gerencia de compras, de personal y de recursos financieros menos rígidos que los que actualmente se encuentran disponibles para la administración pública. En segundo lugar, los canales de comunicación entre los usuarios de servicios públicos y los políticos deben ser perfeccionados, de modo de permitir que las informaciones concernientes al desempeño de la institución prestadora de servicios y de sus funcionarios lleguen a los políticos. Estas informaciones auxiliarán a los políticos en el control de las instituciones, ubicando los problemas a ellas asociados en un ámbito de discusión más amplio. Así, la creación de instrumentos de control social debe acompañarse del fortalecimiento de las instituciones políticas tradicionales (Nassuno, 1998).

Si bien no existe riesgo de captura privada, el riesgo de "feudalización" sí existe. Entiendo por feudalización de una organización pública no estatal, el hecho de que ella sea dominada permanentemente por un determinado grupo. Este grupo no privatiza la institución, no la usa para su enriquecimiento, pero detenta un poder de la misma, aun cuando esté teniendo un mal desempeño, aun cuando sus directivos hayan perdido condiciones para seguir en el poder. En el estatuto legal de las organizaciones sociales existe toda una serie de exigencias para garantizar su carácter público y para evitar que las mismas sean feudalizadas. El requisito principal es que, en el estatuto de la entidad, el poder no esté concentrado en los socios (si se tratase de una asociación), sino en el Consejo de Administración. Si se tratase de una fundación, el poder estaría, por definición, localizado en el consejo. Por otra parte, este consejo deberá tener una composición tal de miembros natos y electos, y de representantes del gobierno (minoritarios) y representantes de la sociedad, que evite que un determinado grupo se perpetúe en el poder.¹⁵⁵ Cuando se tienen consejos formados por miembros electos por los socios de la entidad, o electos entre sí, no

155. Miembro nato es aquel que representa determinada entidad que forma parte del consejo. Cambiando su titular (gubernamental o de una organización de la sociedad civil) cambia automáticamente el miembro del Consejo. Electos son los miembros elegidos por sus pares.

existiendo un número predominante de consejeros natos, aumenta la probabilidad de feudalización.

Al igual que en las agencias ejecutivas, en las organizaciones sociales el tipo de control que se realiza es principalmente un control de resultados, que tiene en el contrato de gestión su principal instrumento. Los contratos de gestión ya firmados en el ámbito de la reforma contienen cláusulas que tratan de los siguientes aspectos: (a) disposiciones estratégicas: objetivos de la política pública a la cual se vincula la institución, su misión, objetivos estratégicos y metas institucionales; (b) indicadores de desempeño; (c) medios y condiciones necesarios para la ejecución de los compromisos pactados: estimación de los recursos presupuestarios disponibles; (d) sistemática de evaluación: definición de las instancias de la institución, del ministerio supervisor o de naturaleza colectiva, responsables por el seguimiento del desempeño institucional, de la periodicidad (semestral como mínimo) y de los instrumentos de evaluación y de comunicación de los resultados; (e) condiciones de revisión, suspensión y rescisión del contrato; (f) definición de responsables y de las consecuencias derivadas del incumplimiento de los compromisos pactados; (g) obligaciones de la institución, del ministerio supervisor y de los ministerios intervinientes; (h) condiciones de vigencia y de renovación del contrato; (i) mecanismos de publicidad y de control social.