

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA REFORMA DEL ESTADO BRASILEÑO*

Maria Inés Barreto

Presentación

Este artículo tiene como objetivo discutir el modelo institucional de organizaciones sociales, contenido en el Anteproyecto de Ley de las Organizaciones Sociales y en la Medida Provisoria No. 1591, del 9 de octubre de 1997¹. Al hacerlo, procura ubicar el tema en el contexto de las transformaciones en curso en la esfera pública brasileña, determinadas, en gran parte, por la implementación del Plan Rector de la Reforma del Aparato del Estado, aprobado en noviembre de 1995. Se intenta, asimismo, reflexionar sobre su importancia relativa, en el ámbito del proceso de reforma propiamente dicho, así como formular algunas consideraciones respecto a las modificaciones que implica, de manera de evidenciar elementos críticos que puedan contribuir a su perfeccionamiento. En esta reflexión, se procura ampliar la perspectiva del debate más allá de la dimensión jurídico-administrativa - adscrita al mero significado formal de este nuevo modelo organizacional - mediante la incorporación de elementos políticos en el análisis, relacionados con la comprensión de su significado sustantivo, vale decir, con la calidad de su impacto en el sistema social.

Introducción

La dinámica del capitalismo internacional - caracterizada por la globalización de las economías y de los mercados, y por la agudización de la competitividad, desencadenó en los años 80 y 90, simultáneamente, la emergencia de tres movimientos en la esfera pública: la redefinición del papel del Estado nacional y de sus relaciones con la sociedad; la incorporación, por el sector privado, de áreas de la producción de bienes y servicios que antes eran competencia del Estado y la emergencia de un sector público no estatal - el tercer sector - como un espacio social autónomo, entre el Estado y el mercado, orientado hacia la realización de actividades sociales, sin fines de lucro.

Estos movimientos, en realidad, son reflejo de una crisis mayor, configurada por el agotamiento del modelo de Estado contemporáneo en los planos jurídico-institucional, económico, social y político. El impacto de la globalización - junto con la crisis fiscal enfrentada por casi todos los países centrales y periféricos - puso en jaque al actual esquema jurídico institucional de los estados, exponiendo el anacronismo del modelo de Estado productor, prestador de servicios, interventor, excesivamente burocrático y poco comprometido con los resultados².

* Traducido del portugués por Carlos Sánchez.

La autora agradece al Prof. Alvaro Da Silva y a la Dra. Eda Castro Lucas de Souza por su valiosa contribución; ambos fueron responsables por llamar su atención sobre aspectos relevantes del análisis.

¹La Medida Provisoria No. 1.591 del 9 de octubre de 1997, al tiempo que dispone sobre la calificación de entidades como organizaciones sociales y la creación del Programa Nacional de Publicización, dispone también la desaparición de dos entidades públicas, como son el Laboratorio Nacional de Luz Síncroton y la Fundación Roquete Pinto, así como la absorción de sus actividades por organizaciones sociales.

² En el caso brasileño, además del impacto de la globalización, la crisis fiscal desencadenada a partir del período 1979 - 82 fue un factor determinante de la profundización de la crisis del sector público, pues puso en jaque al patrón de financiamiento prevaleciente, basado en el endeudamiento externo y la inversión estatal.

En la esfera económica, se asiste al pasaje desde este modelo hacia el modelo de Estado regulador, inductor, coordinador y movilizador de los agentes económicos y sociales, cuya principal función es la de ejercer la coordinación estratégica del desarrollo, de la integración regional y de la inserción internacional. En el plano social, se asiste a la crisis del Estado de Bienestar Social, y en los países donde esa experiencia no llegó a concretarse plenamente - como es el caso del Brasil - esta crisis se traduce en la reducción, con tendencia hacia la desaparición, de los programas estatales de carácter social, que ya funcionaban en forma precaria. En el campo político, se cuestiona la actuación discriminatoria - o proteccionista - del Estado, y especialmente en el caso brasileño, su aparente incapacidad para institucionalizar la democracia y promover una adecuada ciudadanía.

Este cuadro de crisis estructural demanda respuestas inmediatas e innovadoras, dando ocasión a un debate con respecto a las nuevas bases sobre las cuales deberán establecerse las nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad. En el ámbito de este debate, el conflicto se plantea en la medida en que los diversos actores sociales, comprometidos con referentes ideológicos distintos, elaboran diagnósticos y proponen alternativas para su confrontación.

Este debate, sin embargo, hasta una fecha muy reciente, ha mostrado una alternancia de posiciones que enfatizan, ya sea la importancia y el papel social del Estado, ya sea la del mercado, como si no hubiese otra salida posible más allá de estas dos dimensiones. Hasta el momento actual, la propuesta neoliberal - que enfatiza el fortalecimiento del mercado y la consecuente reducción de tamaño y del ámbito de actuación del Estado - ha prevalecido ³ generando, en muchos países, programas de gobierno con esta perspectiva, por cuyo efecto se vieron gravemente afectadas las políticas sociales.

Recientemente, sin embargo, algunos autores comenzaron a identificar una disfunción en el interior del propio sistema compuesto por el mercado y por el Estado, toda vez que éste parece no ser capaz de integrar sectores significativos de la sociedad. Por esta razón, según observa Kurz ⁴, este sistema estaría condenado a dejar de ser la forma predominante de la sociedad, dando lugar para el desarrollo de actividades autónomas, de carácter voluntario y local.

En esta misma línea de pensamiento, el economista y crítico social norteamericano Jeremy Rifkin ⁵ encuentra en el sector público no estatal la única salida posible para la actuación de las sociedades frente al desempleo estructural. A su modo de ver, estamos en el umbral de una era

³ Según Diniz (1997), en este contexto de crisis del Estado, “el ascenso de gobiernos conservadores en países de posición estratégica en el juego de poder mundial, como los Estados Unidos, Inglaterra y Canadá, creó condiciones para el predominio del diagnóstico neoliberal, según el cual el gigantismo estatal y el exceso de gastos serían el gran mal a ser eliminado. Coherente con este tipo de interpretación, la terapia propuesta consistió en la drástica reducción del tamaño del Estado, junto con el esfuerzo para restaurar la primacía del libre mercado en las decisiones relativas a la asignación de recursos”.

⁴ La autora se refiere al artículo de Robert Kurz, titulado “Más allá del Estado y del Mercado”, publicado en el periódico “Folha de Sao Paulo”, del 3.12.1995. Este tema es profundizado por el mismo autor en el libro “El colapso de la modernización”, publicado en Brasil por Editora Paz y Tierra, en 1986. Para Kurz, el derrumbe de los países socialistas debe ser entendido como uno de los síntomas de una crisis más general, la crisis del propio capitalismo. A su modo de ver, esta crisis, que tuvo inicio en los países del Tercer Mundo y se extendió hacia el Este europeo, ocurrirá también en Occidente. Dos de sus indicios son el desempleo en masa y la nueva pobreza, que se viene difundiendo en Occidente desde la década del 70.

⁵ La autora se refiere a la conferencia pronunciada por Jeremy Rifkin sobre “Identidad y Naturaleza del Tercer Sector”, en el III Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector, realizado en Rio de Janeiro, Brasil, en setiembre de 1996. Este tema es profundizado en su libro “El fin de los empleos: la declinación inevitable de los niveles de empleo y la reducción de la fuerza global de trabajo”, publicado en Sao Paulo, por Makron Books en 1995.

post-mercado, en la que el espacio público no estatal emerge como el único capaz de absorber el contingente de mano de obra excluida del sector público y del mercado. En este contexto, el enfrentamiento de la situación consiste en superar - e interrumpir - la dualidad del paradigma político según el cual la centro-izquierda defiende al Estado y la centro-derecha el mercado. En tal sentido, hay que desarrollar el espacio público no estatal mediante la recomposición de la comunidad cívica, pues es en esta esfera que se crea el capital social, que es el cemento que une a la sociedad. Por lo tanto, a la sociedad le compete construir una nueva fuerza política intermediaria en cada localidad y en cada país, y al Estado construir asociaciones oficiales con la sociedad civil, en los varios sectores sociales: salud, educación, vivienda, y medio ambiente, entre otros.

Mintzberg, al analizar esta cuestión, rechaza la tesis del “triumfo del capitalismo”, fundamentada en la dicotomía Estado - mercado, a la cual contraponen la del “triumfo del equilibrio”. Para este autor, el actual sistema está fuera de control debido a la prevalencia de valores privados en la sociedad. Argumenta que es necesario recuperar el equilibrio entre los diversos sectores de la sociedad - privado, estatal, cooperativo y no gubernamental. Para ello, propone una amplia utilización de las varias formas de propiedad y de los diversos modelos de gestión disponibles ⁶ para la realización de actividades públicas, de acuerdo con las peculiaridades de los servicios involucrados.

En su análisis, Mintzberg considera el tipo de propiedad no estatal como el más adecuado para la prestación de servicios públicos sociales, tales como los de educación y salud, por ejemplo. Esto porque el modelo de gestión adoptado por estas organizaciones, denominado control-normativo, se adapta mejor a la naturaleza de estos servicios, por presentar un carácter más misionario e igualitario.

Ante lo expuesto, se puede afirmar que el sector público no estatal, caracterizado como una instancia intermediaria entre el Estado y el mercado, surge como una posibilidad de conciliación de la eficiencia de las empresas privadas con la finalidad social de los servicios públicos. Asimismo, constituye un espacio de ampliación de la representación social y de apertura para la democratización del proceso decisorio de las políticas públicas, aquí entendidas como condición para garantizar resultados efectivos.

⁶ Mintzbert (1996) distingue **cuatro tipos de organizaciones según la forma de propiedad**: primero, las **organizaciones privadas** (privately owned organizations), individuales o por acciones; segundo, las **organizaciones públicas o estatales** (publicly owned organizations); tercero, las **organizaciones cooperativas** (cooperatively owned organizations); cuarto, las **organizaciones sin propietarios** (nonowned organizations), también llamadas organizaciones no gubernamentales - ONGs (nongovernment organizations - NGOs), que son igualmente organizaciones no empresariales y no cooperativas (nonbusiness - NBOs and noncooperative organizations - NCOs). En cuanto a los **modelos de gestión gubernamental**, Mintzberg (1996) distingue cinco formas de organización, que varían según la manera por la cual establecen el control de la autoridad por el gobierno (la superestructura) y las actividades de sus agencias (la microestructura). Son ellas: 1.- **modelo de gobierno como una máquina** dominada por reglas, reglamentos y patrones de todo tipo; 2.- **modelo de gobierno como una compleja red** de relaciones temporales, organizada para resolver problemas y conectada por canales informales de comunicación; 3.- **modelo control-desempeño**, que propone la organización del gobierno a semejanza del modelo empresarial; 4.- **modelo de gobierno virtual**, que propone la prestación de todos los servicios por parte del sector privado y la existencia de una superestructura mínima; 5.- **modelo control-normativo, fundamentado en la percepción de que lo que cuenta son las actitudes y no los números. En este último caso, el control se basa en valores. Esto significa que las personas son seleccionadas, socializadas, orientadas, responsabilizadas y juzgadas de acuerdo con los principios y valores establecidos por el sistema social.**

1.- El proyecto brasileño de reforma del aparato del Estado

El proyecto de reforma del gobierno brasileño, consustanciado con el Plan Rector de la Reforma del Aparato del Estado, se apoya en un diagnóstico que señala la reconstrucción del Estado como un elemento central de la agenda política de los años 90. Se trata de una necesidad impuesta por la *globalización de la economía* y por la propia *crisis del Estado*.

Al intensificar la competencia y promover la reorganización de la producción a escala mundial, la *globalización* plantea nuevos desafíos a los Estados: por una parte, la promoción de la competitividad de sus respectivos países en el plano internacional, como condición de supervivencia económica, y por otra parte, la protección de los ciudadanos contra la tendencia a la concentración de la renta entre países y entre ciudadanos de un mismo país.

La *crisis del Estado* queda definida en tres dimensiones: como una **crisis fiscal**, caracterizada por la creciente pérdida de crédito por parte del Estado y por el ahorro público que se hace negativo; como una **crisis de la modalidad de intervención del Estado**, que en la mayoría de los países en desarrollo corresponde al agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y como **crisis del modelo burocrático de gestión pública**, revelada por los elevados costos y la baja calidad de los servicios prestados por el Estado.

De acuerdo con este diagnóstico, el esfuerzo de reconstrucción del Estado consiste en propiciar la recuperación del ahorro público y la superación del déficit fiscal, redefinir las formas de intervención en los campos económico y social, e implantar un nuevo modelo de gestión que supere los obstáculos planteados por la administración burocrática. Este proceso debe ser entendido en el contexto de la redefinición del papel del Estado, que deja de ser responsable directo por el desarrollo económico y social (a través de la producción de bienes y servicios) y pasa a ejercer una función de promotor y regulador de ese desarrollo.

En esta perspectiva, la reforma del Estado brasileño conjuga cuatro procesos interdependientes, que seguidamente se explicitan:

- a) la **redefinición de las funciones del Estado**, orientada hacia la reducción de su tamaño, y principalmente de su contingente de personal, mediante la adopción de programas de **privatización, tercerización y “publicización”**⁷;
- b) la **reducción del grado de interferencia del Estado**, mediante la adopción de **programas de desregulación**, y la realización de **reformas económicas orientadas hacia el mercado**, con miras sobre todo a la promoción de la capacidad de competencia internacional del país;
- c) el **aumento de la capacidad de gestión de gobierno**, aquí entendida como la capacidad de hacer efectivas las decisiones del gobierno, vale decir, de implementar políticas públicas de manera eficiente y conjugada con la sociedad, involucrando el **ajuste fiscal** - direccionado hacia la recuperación de la autonomía financiera del Estado - y la implantación de la **administración pública gerencial**⁸;

⁷ Se entiende por **proceso de “publicización” la transferencia de los servicios no exclusivos del Estado hacia el sector público no estatal** o tercer sector, mediante la **transformación de entidades estatales en organizaciones públicas no estatales**, denominadas **organizaciones sociales**. Son considerados servicios no exclusivos aquellos que, aunque no involucran el ejercicio del Poder de Estado, deben ser apoyados por el Estado en razón de ser fundamentales para la sociedad. Museos, universidades, escuelas, centros de investigación y hospitales, son ejemplos de instituciones prestadoras de servicios considerados no exclusivos del Estado. Véase al respecto, Brasil, Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (1997).

⁸ La denominada **administración gerencial** o **“nueva administración pública”** fue implantada en los años 80 en el Reino Unido, Nueva Zelandia y Australia, y en los años 90 en los Estados Unidos. Según Bresser Pereira (1997), sus principales características son: a) orientación de la acción del Estado hacia el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente;

d) el **aumento de la gobernabilidad**, que consiste en el fortalecimiento de la capacidad política del gobierno de intermediar intereses, garantizar legitimidad y gobernar.

Estas orientaciones dieron origen a un modelo conceptual de reforma del Estado, que distingue sectores característicos de la acción estatal, según la naturaleza de sus actividades, asociándolos a diferentes formas de propiedad y modelos gerenciales, de acuerdo con lo especificado en el Cuadro I. La opción por la construcción de este modelo, según sus autores, tiene como ventaja principal la de permitir la identificación de estrategias específicas para cada segmento de actuación del Estado, evitando la alternativa simplista de proponer soluciones genéricas para actividades de distinta naturaleza. En este modelo, el aparato del Estado comprende cuatro sectores:

* el denominado **núcleo estratégico** - correspondiente a los tres Poderes y al Ministerio Público, o sea, al gobierno, en sentido lato - es el sector que toma todas las decisiones estratégicas, define las leyes y las políticas públicas y exige su cumplimiento; en el Poder Ejecutivo comprende las actividades del Presidente de la República, de los ministros y de sus auxiliares y asesores directos;

* el sector de las **actividades exclusivas del Estado**, que abarca el ejercicio de un poder que sólo el Estado puede realizar: el “poder del Estado hacia afuera” o sea, el poder de reglamentar, fiscalizar y fomentar; comprende las actividades de la Policía, de la Hacienda, de la Recaudación Federal, de la Seguridad pública y de la Seguridad Social, entre otras;

* el sector de los **servicios no exclusivos - o competitivos - del Estado**, que involucra las actividades no referidas al poder del Estado hacia afuera, realizadas simultáneamente por el Estado, por el sector privado y por el sector público no estatal; corresponde en particular a las áreas sociales (salud y educación), culturales, de protección ambiental y de investigación científica y tecnológica;

* el sector designado de **bienes y servicios para el mercado**, que corresponde al área de actuación de las empresas estatales del segmento productivo o del mercado financiero, caracterizadas por las actividades económicas orientadas hacia el lucro; comprende, por ejemplo, las empresas del sector de infraestructura del Estado.

La distinción entre sectores específicos de actuación estatal constituye un aspecto crucial de este proyecto, porque brinda un esquema conceptual para la efectivación de los cuatro procesos fundamentales de la reforma ya mencionados⁹. Las propias características de estos sectores

b) énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (en lugar de control de los procedimientos); c) fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o “cuerpos” de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participación, conjuntamente con los políticos y con la sociedad, en la formulación y gestión de las políticas públicas; d) separación entre las secretarías formuladoras de políticas públicas de carácter centralizado y las unidades descentralizadas, ejecutoras de estas mismas políticas; e) distinción de dos tipos de unidades descentralizadas: las agencias ejecutivas, que realizan actividades exclusivas del Estado, por definición monopólicas, y los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en los que no está involucrado el Poder de Estado; f) transferencia para el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos competitivos; g) adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos de control social directo, del contrato de gestión (en que los indicadores de desempeño están claramente definidos y los resultados medidos) y de la formación de cuasi-mercados en donde tiene lugar una competencia administrada; h) tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser competitivamente licitadas en el mercado.

⁹ Los cuatro procesos a los que la autora se refiere consisten en: a) la redefinición de las funciones del Estado orientada hacia la reducción de su tamaño; b) la reducción de su grado de interferencia; c) el aumento de la capacidad de gestión de gobierno; y d) el aumento de la gobernabilidad.

ofrecen criterios para la reevaluación de lo que el Estado debe financiar y realizar, de lo que debe financiar pero no ejecutar y de lo que no debe ni financiar ni ejecutar ¹⁰. Estos elementos sirven como base para la redefinición de las funciones y de los campos preferenciales de actuación del Estado, para la delimitación de su grado de interferencia en la economía, así como para la concepción de toda una estrategia de elevación de la capacidad administrativa y política del gobierno.

La consecuencia de este análisis es la identificación de una forma ideal de propiedad, para cada sector de acción gubernamental, la cual a su vez presenta mayor compatibilidad con un modelo específico de gestión.

En el caso del **núcleo estratégico** de gobierno, por ejemplo, este análisis señala a la propiedad estatal como la más adecuada. Esto porque este sector desarrolla actividades de gobierno por excelencia, lo que hace al modelo de gestión burocrático-jerárquico el más adecuado para garantizar un mayor compromiso con la observancia de las normas y con la efectividad de las decisiones.

De igual forma, en el sector de las **actividades exclusivas del Estado**, la propiedad debe ser también estatal. Sin embargo, como se trata tan sólo de la ejecución de servicios públicos típicos del Estado, se propone la adopción del modelo de la administración gerencial y la descentralización de su ejecución hacia agencias estatales autónomas o ejecutivas.

En el sector de **producción de bienes y servicios para el mercado**, la propuesta de la reforma es obvia: como la lógica prevaleciente es la de la propiedad privada, ésta será la regla, excepto en los casos de inexistencia de capitales privados disponibles - lo que, según los formuladores del plan, no ocurre en el Brasil - o de monopolio natural. Aún en este último caso, la forma más adecuada sigue siendo la propiedad privada, siempre que se acompañe de un efectivo sistema de regulación. Y, en cualquier situación, se impone la administración gerencial.

La estrategia de la reforma para el **sector de los servicios no exclusivos del Estado**, asume que la forma ideal de propiedad es la no propiedad, o sea, la denominada propiedad pública no estatal, que corresponde al formato institucional de las asociaciones civiles sin fines de lucro y sin propietarios. Son organizaciones públicas no estatales, también llamadas organizaciones no gubernamentales, no empresariales y no cooperativas, orientadas hacia la atención del interés público.

Según los autores de la formulación del Plan Rector de la Reforma, la adopción de esta forma de propiedad - así como del modelo de administración gerencial - para la realización de los servicios sociales, culturales, de investigación científico-tecnológica y de protección ambiental, se apoya en las siguientes consideraciones:

- * en primer lugar, el problema central de este sector consiste en la rigidez administrativa inherente al modelo burocrático de gestión;
- * como estos servicios no son típicos del gobierno ni se apoyan en el poder del Estado hacia afuera, no hay por qué someterlos a las restricciones impuestas por la administración burocrática, ni siquiera mantenerlos dentro del ámbito del Estado;
- * además, este modelo de propiedad permite un tipo de gestión mucho más autónoma y flexible, imposible de ejercerse dentro del aparato del Estado, y que resuelve los problemas burocráticos reseñados en el diagnóstico.

¹⁰ Esta distinción entre lo que el gobierno debe o no realizar y financiar constituye uno de los elementos centrales de la “nueva administración pública” o “administración pública gerencial”. Véase al respecto Barzelay, 1992, Osborne y Gaebler (1994) y Mathiasen (1996).

Cuadro I - Sectores del Estado, forma de propiedad y modelo gerencial

Sectores de actuación del Estado	Naturaleza de la actividad	Forma de propiedad	Modelo gerencial
1. Sector núcleo estratégico ¹¹ (Presidente de la República, Ministros, auxiliares y Asesores directos)	Actividades de gobierno: – toma de decisiones estratégicas; definición de leyes y de políticas públicas y vigilancia de su cumplimiento; mantenimiento del orden	Propiedad estatal.	Modelo burocrático- jerárquico
2. Sector actividades exclusivas del Estado (policía, hacienda, ingresos federales, seguridad pública, seguridad social, etc.)	Actividades en las cuales se ejerce el “poder hacia afuera” del Estado , o sea, atribuciones que sólo el Estado puede realizar: – reglamentación; – fiscalización; – fomento; – cobro de impuestos	Propiedad estatal.	Administración Gerencial
3. Sector servicios no exclusivos del Estado (o servicios competitivos)	Actividades en las cuales no existe el “poder de Estado” . Incluye áreas en las cuales el Estado actúa simultáneamente con otras instituciones públicas no estatales y privadas: – salud (hospitales); – educación (universidades); – cultura (museos); – ciencia y tecnología (centros de investigación); – medio ambiente	Propiedad pública no estatal, constituida por organizaciones sin fines de lucro, orientadas directamente hacia la atención del interés público.	Administración Gerencial
4. Sector producción de bienes para el mercado	Actividades económicas orientadas hacia el lucro. Corresponden al área de actuación de las empresas ¹² Ejemplo: sector de infraestructura	Propiedad privada	Administración Gerencial

Sobre la base de estas referencias, el modelo conceptual de reforma del Estado define criterios de éxito administrativo para cada sector de actuación estatal. Estos criterios, a su vez, orientan el establecimiento de objetivos específicos a ser alcanzados por la reforma en cada sector así como la formulación de políticas y programas gubernamentales, tomando en cuenta su implementación, conforme a lo indicado en el Cuadro II.

Cuadro II. Sectores del Estado, objetivos de la reforma y políticas/programas gubernamentales

Sectores de actuación del Estado	Criterios de éxito administrativo	Objetivos para la reforma del Estado	Políticas y programas gubernamentales
Núcleo estratégico del gobierno	– Corrección y adecuación de las políticas y normas;	– Aumentar la capacidad administrativa/gerencial;	– Política de profesionalización del

¹¹ El núcleo estratégico corresponde al gobierno en sentido estricto. Incluye, por lo tanto, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como el Ministerio Público. En el Cuadro I, a título de ejemplo, se optó por explicitar sólo las instancias del núcleo estratégico vinculadas con el Poder Ejecutivo.

¹² El sector de producción de bienes y servicios para el mercado está caracterizado por las actividades económicas orientadas hacia el lucro. De acuerdo con el diagnóstico orientador del proyecto de reforma, actividades de esta naturaleza están en el aparato del Estado, sea porque al sector privado le faltó capital para realizar la inversión o porque son actividades naturalmente monopólicas. En este último caso, para que sea viable la privatización, será necesario un sistema efectivo de regulación.

	- efectividad de las decisiones tomadas	- aumentar la efectividad de la acción gubernamental; introducir una cultura gerencial, basada en el desempeño	Servicio Público, que involucra: Política de carrera; concursos públicos anuales; educación continua; administración salarial
Actividades exclusivas del Estado	- Eficiencia, eficacia y efectividad de los servicios	- Implantar el modelo de administración gerencial, orientada hacia los resultados (en sustitución del modelo burocrático- jerárquico)	- Transformar las autarquías y fundaciones que poseen poder de Estado en agencias autónomas (o agencias ejecutivas) administradas según contratos de gestión.
Servicios no exclusivos del Estado	- Garantía de mayor agilidad, calidad y eficiencia en la atención de las demandas sociales	- Superar la rigidez burocrática derivada de la aplicación de normas burocráticas ; - lograr mayor autonomía y responsabilidad para los dirigentes de estos servicios	- Transferir estos servicios para el sector público no estatal (o tercer sector) a través de Programas de Publicización, mediante transformación de las actuales entidades públicas en organizaciones sociales
Producción para el mercado	- Obedece a la lógica del sector privado : el criterio de éxito es el lucro	- Adoptar la misma lógica de actuación del sector privado: propiedad privada y administración gerencial	- Transferir estas actividades para el sector privado , dando continuidad al Programa de Privatización ; - reorganizar y fortalecer los órganos de regulación de los monopolios naturales que fueron privatizados

Como puede comprobarse en el Cuadro II, gran parte de la estrategia de reforma se apoya en los programas de “*publicización*” de las actividades no exclusivas del Estado y de *privatización* del sector de producción de bienes y servicios para el mercado. Además de estos dos programas, también está previsto un proceso de *tercerización*, que abarca las actividades auxiliares o de apoyo, en todos los sectores, según lo explicita el Cuadro III.

Cuadro III. Areas de competencia del Estado y de los sectores público no estatal y privado

	Actividades principales	Actividades auxiliares
Núcleo estratégico	Actuación directa del Estado (en cuanto a personal)	Proceso de tercerización (Contratación de empresas tercerizadas, mediante licitación pública)
Actividades exclusivas del Estado	Actuación directa del Estado (en cuanto a personal)	
Actividades no exclusivas (servicios sociales y científicos)	Programa de publicización (transferencia hacia organizaciones públicas no estatales) Campo de competencia del estado (en cuanto a gastos)	
Producción de bienes y servicios para el mercado	Programa de privatización (transferencia hacia empresas privadas)	

Es de interés hacer notar que, como resultado del triple proceso de privatización, publicización y tercerización en curso, la acción gubernamental directa (en cuanto actuación directa del contingente del personal estatal) queda reducida al núcleo estratégico y al sector de las actividades exclusivas del Estado. No obstante, como el Estado continuará promoviendo y financiando las actividades sociales y científicas, en forma parcial o total, su campo de competencia (en cuanto a gastos) deberá extenderse más allá de su campo de acción directa, involucrando gran parte de los servicios no exclusivos o competitivos ¹³.

Sobre la base de estas grandes definiciones sobre funciones, campos preferenciales de actuación y grado de intervención deseable para el Estado, así como de la distinción entre sus diferentes sectores de actuación, el Plan Rector de la Reforma del Aparato del Estado fue elaborado por el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado - MARE - y aprobado por la Cámara de la Reforma del Estado¹⁴ el 21 de setiembre de 1995 y por el Presidente de la República, Fernando Henrique Cardoso, en noviembre de ese mismo año.

2.- El proyecto de las “Organizaciones Sociales”

Formando parte del Plan Rector de la Reforma del Aparato del Estado, el proyecto “Organizaciones Sociales” se inscribe en este contexto de cambios de la esfera pública: se trata de promover la “publicización” de los servicios sociales, culturales, de investigación científica y tecnológica y de protección ambiental, considerados no exclusivos del Estado, vale decir, su transferencia de la esfera estatal para el campo público no estatal. Esta iniciativa, basada en un diagnóstico que considera la rigidez burocrática como el problema central de la administración pública, presume que estos servicios ganarán en calidad y eficiencia si, manteniéndose las dotaciones presupuestarias y las subvenciones sociales transferidas por el Poder Público, ellos fuesen ubicados fuera del ámbito de actuación del Estado.

A través de este programa, el Estado abre espacios para la transformación de entidades estatales en organizaciones públicas no estatales. Estas últimas, al ser calificadas como organizaciones sociales, son reconocidas como de interés colectivo y de utilidad pública, quedando habilitadas para recibir recursos financieros del Estado y para gerenciar bienes, equipos y servicios cedidos por el Poder Ejecutivo para el suministro de servicios públicos.

De acuerdo con la Medida Provisoria No. 1.591 del 9 de octubre de 1997, que “dispone sobre la calificación de entidades como organizaciones sociales, la creación del Programa Nacional de Publicización... y formula otras providencias”, las organizaciones sociales son personas jurídicas de derecho privado, constituidas bajo la forma de asociaciones civiles sin fines de lucro, que están habilitadas para administrar recursos humanos, instalaciones y equipos pertenecientes al Poder Ejecutivo y recibir recursos presupuestarios para la prestación de

¹³ Al explicar la utilización de la expresión “Estado en tanto personal”, Pereira (1997) aclara bien esta cuestión: “En tanto personal” porque es preciso tener claro que el Estado es mayor que su personal, en la medida en que tenemos un Estado Social y no un Estado Liberal, como lo fue el del siglo diecinueve. Para medir el tamaño del Estado en relación con el país o Estado-Nación del cual forma parte, la mejor forma no es saber cuál es la proporción de funcionarios en relación con el total de la mano de obra activa, sino cuál es la participación del gasto del Estado en relación con el Producto Interno Bruto”.

¹⁴ La Cámara de la Reforma del Estado está constituida de la siguiente forma:

Presidente: Ministro Jefe de la Casa Civil

Miembros: Ministro de la Administración Federal y Reforma del Estado, Ministro del Trabajo, Ministro de Hacienda, Ministro de Planificación y Presupuesto, y Ministro Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

servicios sociales. Para tener derecho a la dotación presupuestaria, estas entidades deberán obtener autorización legislativa para celebrar contratos de gestión con el Poder Ejecutivo

La implantación de este modelo inaugura una nueva forma de asociación entre la sociedad y el Estado, basada en resultados, que conjuga autonomía, flexibilidad y responsabilidad en la gestión: el Estado asume el financiamiento total o parcial y las organizaciones sociales calificadas para ello absorben la prestación de esos servicios, tomando la responsabilidad en cuanto al logro de resultados a través de contratos de gestión. Con esta iniciativa, el Estado ofrece a los dirigentes de órganos y entidades públicas estatales responsables por la prestación de servicios sociales, la posibilidad de liberarse de las funciones operacionales del Estado, y por lo tanto, de asumir la gestión estratégica de sus respectivas organizaciones.

Una vez transformada en organización social, la institución sale del campo público estatal, pasa a ser regida por el derecho privado, y dispone de autonomía financiera y administrativa ¹⁵, recibiendo en cesión el patrimonio y el cuadro de personal de la entidad original, y mantiene, al menos en los momentos iniciales, el mismo nivel de recursos presupuestarios transferidos por el Gobierno ¹⁶. Además de los recursos gubernamentales, esta organización puede obtener otros ingresos de distintas procedencias, tales como: de la producción y comercialización de bienes y servicios, de donaciones, legados o herencias, de contribuciones voluntarias, de financiamiento, de rendimiento de las aplicaciones de sus activos financieros y de otros pertenecientes al patrimonio bajo su administración, de royalties y de derechos de autor, etc.

El mantenimiento del apoyo del Estado para la ejecución de estos servicios - que engloban especialmente las áreas de educación, salud, cultura, medio ambiente e investigación científica y tecnológica - se justifica por dos motivos: primero, porque ellos atenúan los efectos de la distribución desigual de la renta promovida por el mercado; segundo, por las “economías externas” que generan, es decir por los beneficios que traen a la sociedad y a las empresas, beneficios éstos que sobrepasan el ámbito de actuación de la organización que los produce, no pudiendo ser vendidos o transformados en lucro. Por esta razón, se argumenta que estas entidades no podrían estar sujetas exclusivamente a las leyes del mercado, lo que significaría hacerlas depender únicamente del cobro por la prestación de servicios.

Las relaciones entre las organizaciones sociales y el Estado están reguladas por compromisos mutuos establecidos en los (ya mencionados) contratos de gestión, celebrados con el Poder Ejecutivo. Este es el único vínculo que estas organizaciones, anteriormente estatales, pasan a tener con el Estado. En estos instrumentos, en tanto el Poder Público se compromete a garantizar la provisión de recursos humanos, financieros y patrimoniales, la organización asume la responsabilidad por el desempeño de los servicios concernientes a su misión social, con calidad y eficiencia. Por esta razón, estos instrumentos deben especificar objetivos, metas e indicadores precisos de desempeño, con fines a una evaluación posterior.

La participación social en estas organizaciones está prevista en la Medida Provisoria No. 1.591 del 9 de octubre de 1997 que determina la participación de representantes de la comunidad

¹⁵ Cabe destacar aquí que la Medida Provisoria No. 1.591 del 9 de octubre de 1997 impone condiciones específicas para que las entidades privadas sean habilitadas por su clasificación como organización social. Tales condiciones limitan su autonomía en algunos aspectos, involucrando sobre todo la estructura, la composición y las atribuciones normativas de sus órganos deliberantes superiores y de dirección, así como su propio modo de funcionamiento, en lo que concierne a la ejecución del contrato de gestión.

¹⁶ La autora aquí hace alusión a la posibilidad de reducción, a mediano plazo, de los traspasos del Presupuesto Público para las organizaciones sociales, ya sea en virtud de restricciones políticas, ya sea en razón del alcance de mayor grado de independencia económica por parte de algunas de estas organizaciones.

(personas físicas y jurídicas) en sus respectivos órganos colegiados deliberantes superiores, lo que abre un espacio para el control directo de la sociedad sobre sus actividades ¹⁷. Asimismo, este modelo de organización estimula la búsqueda de nuevas formas de asociación con la sociedad, especialmente en lo que respecta a la búsqueda de nuevas formas de financiamiento.

La transformación de los servicios no exclusivos del Estado en organizaciones sociales es realizada en forma voluntaria, a partir de la iniciativa de los respectivos ministros, en el ámbito del Programa Nacional de Publicización. La operacionalización de este Programa es de responsabilidad del Consejo Nacional de Publicización, de carácter interministerial.

En líneas generales, el proceso de constitución de organizaciones sociales implica las siguientes etapas:

- * la decisión del gobierno
- * la creación de la entidad pública no estatal
- * la propuesta de publicización
- * la aprobación legal
- * el inventario simplificado
- * la implementación del contrato de gestión
- * la gestión del contrato de gestión y
- * la gestión de las organizaciones sociales.

Por iniciativa del Ministerio interesado, éste y el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado - MARE - proponen la publicización de la actividad desempeñada por la entidad estatal vinculada al primero, y con esa finalidad, firman un protocolo de intenciones, definen e instituyen el equipo para inducir el proceso, y aprueban el plan de trabajo.

¹⁷ La participación social en el Consejo de Administración está prevista en el Art. 3o. de la Medida Provisoria No. 1591 del 9 de octubre de 1997, que “Dispone sobre la calificación de entidades como organizaciones sociales, la creación del Programa de Publicización y la extinción del Laboratorio Nacional de Luz Sincrotron y de la Fundación Roquette Pinto y la absorción de sus actividades por organizaciones sociales, y suministra otras providencias” según sigue:

Art. 3o.- El **Consejo de Administración** debe estar estructurado en los términos que dispusiera su respectivo estatuto, observados, para los fines de atención de los requisitos de clasificación, los siguientes criterios básicos:

I) - estar compuesto por:

- a) **20 a 40%** de miembros natos representantes del **Poder Público**, definidos por el estatuto de la entidad
- b) **20 a 30%** de miembros natos representantes de **entidades de la sociedad civil**, definidos por el estatuto;
- c) **hasta 10%**, en el caso de **asociación civil**, de **miembros electos entre los miembros o los asociados**;
- d) **10 a 30%** de **miembros electos** por los demás integrantes del Consejo, entre **personas de notoria capacidad profesional** y reconocida idoneidad moral;
- e) **hasta 10%** de miembros **designados o electos** en la forma establecida por el estatuto.

II) - los miembros electos o designados para componer el Consejo deben tener mandato de cuatro años, admitiéndose una renovación;

III) - **los representantes de entidades previstos en los acápites “a”, y “b” del inciso I, deben corresponder a más del cincuenta por ciento del Consejo;**

IV) - el primer mandato de la mitad de los miembros electos o designados debe ser de dos años, según criterios establecidos en el estatuto;

V) - el máximo directivo de la entidad debe participar en las reuniones del Consejo, sin derecho a voto;

VI) - el Consejo debe reunirse ordinariamente por lo menos tres veces al año, y extraordinariamente en cualquier momento;

VII) - los consejeros no deben recibir remuneración por los servicios que, en esta condición, prestaren a la organización social, excepción hecha de la ayuda de costos por reunión de la cual participen;

VIII) - los consejeros electos o designados para integrar la directiva de la entidad deben renunciar al asumir funciones ejecutivas.

La entidad estatal proponente del protocolo tiene el compromiso de constituir una nueva entidad dotada de personalidad jurídica de derecho privado, sin fines de lucro ¹⁸. La cuestión crucial, en este momento, reside en la definición de la composición y de las atribuciones de su órgano deliberante superior - con representantes del Poder Ejecutivo y de la sociedad - que detendrá en forma exclusiva el poder decisorio de la organización social así constituida.

Las etapas de publicización y aprobación legal consisten en la elaboración y direccionamiento de la propuesta de publicización ¹⁹ a las instancias de aprobación, vale decir el Congreso Nacional y la Presidencia de la República. En este proceso, lo más importante reside en la negociación política de esta propuesta en el ámbito del Congreso.

Una vez sancionada y publicada la Ley, el Presidente de la República promulga el decreto calificando la entidad como organización social, determinando la realización de un inventario simplificado y designando el inventariante. Asimismo, abre créditos presupuestarios destinados a viabilizar el funcionamiento de la nueva organización. El proceso de inventario simplificado tiene como resultado la transferencia de los recursos presupuestarios, humanos y patrimoniales de la entidad estatal hacia el Ministerio supervisor, que deberá traspasarlos a la nueva organización social. Es interesante hacer notar que, a diferencia de los casos de inventario tradicional, en este proceso simplificado las actividades son transferidas antes del cierre de la unidad estatal, inmediatamente después del inventario de contratos, bienes y personal.

La cesión de recursos humanos, financieros y patrimoniales se realiza mediante la firma del contrato de gestión. A partir de este momento, se inicia la fase de operación experimental, en la cual toda la formulación organizacional, incluyendo la estructura, los procesos y los sistemas de gestión, es puesta en funcionamiento. Concomitantemente, se realiza la gestión del contrato, que consiste en un proceso continuo de seguimiento y evaluación de la actuación de la organización sobre la base de indicadores de desempeño pre-establecidos. Esta evaluación continua es extremadamente importante, pues de ella depende la eficacia del contrato de gestión como doble instrumento de implementación de políticas públicas y de administración estratégica de la entidad.

Luego del período de operación experimental, el proyecto prevé la internalización, por parte de la nueva organización, de una cultura y de un modelo estratégico de gestión orientado hacia la maximización de resultados con reducción de recursos, teniendo en consideración la satisfacción del cliente-usuario. A tales efectos, el nuevo modelo establece nuevos requisitos de gestión, que conforman un marco de referencia para los procesos de transformación y gestión organizacional. Estos requisitos, sin embargo, deben ser suficientemente amplios y flexibles, para permitir la adopción de enfoques diferenciados de optimización organizacional. Ellos son:

¹⁸ Para la constitución formal de esta entidad, es necesario el cumplimiento de las siguientes providencias: a) la aprobación y registro de su estatuto; b) la instalación del Consejo deliberante superior; y c) la elección de la directiva.

¹⁹ De acuerdo con lo que explicita el documento oficial "Organizaciones Sociales", publicado por el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado, en la serie Cuadernos MARE de la Reforma del Estado, versión del 25 de junio de 1997, la propuesta de publicización está compuesta por tres elementos: a) las proposiciones institucionales, consustanciadas en actos legales y formales; b) las proposiciones organizacionales, que establecen la orientación estratégica y la formulación organizacional de la nueva organización; y c) la indicación de la entidad a ser calificada como organización social. Una vez elaborada la propuesta, el Ministerio proponente, junto con el MARE, proceden a encaminarla hacia la Casa Civil del Gobierno, con indicación de la composición de su órgano colegiado deliberante superior. La Casa Civil, entonces, encamina el proyecto de Ley al Congreso Nacional y acompaña su tramitación.

- * mayor grado de conciencia y de compromiso del cuerpo de funcionarios y de la comunidad involucrada en la misión institucional;
- * mayor énfasis en la capacitación de los cuadros gerenciales, especialmente en lo que respecta al desarrollo del pensamiento estratégico;
- * introducción de nuevas formas motivacionales que modifiquen la relación desempeño - recompensa.

3.- El Proyecto de las “Organizaciones Sociales” en el contexto de la reforma del Estado

3.1. La importancia relativa del Proyecto

La implementación del proyecto de “organizaciones sociales” constituye, sin duda, uno de los mayores desafíos a ser superados en el ámbito de la reforma administrativa del gobierno federal. Sus resultados, aún cuando parciales, influirán decisivamente en los rumbos y en la evaluación de la sociedad respecto a todo el proceso de cambios en curso en el sector público. Esto porque la naturaleza, y por consiguiente el criterio de éxito de este sector gubernamental - que involucra la prestación de los servicios caracterizados como competitivos o no exclusivos del Estado - difiere profundamente de los demás sectores del Gobierno.

En el núcleo estratégico del Gobierno, el criterio de éxito administrativo es la corrección y adecuación de las normas, así como la efectividad de las decisiones tomadas. El gran desafío, en esta área, es el desarrollo de capacidad gerencial, a través de la implantación de políticas de profesionalización del servicio público, incluyendo la adopción de medidas como las políticas de carrera y la realización de concursos públicos, entre otras.

En el sector de las actividades consideradas como exclusivas del Estado, tales como la reglamentación, fiscalización, fomento y seguridad social básica, el desafío es el de la elevación del patrón de eficiencia y efectividad de los servicios. De aquí la importancia de la implantación de una administración gerencial orientada hacia resultados, vale decir de la superación de la administración pública burocrática, rígida, centrada en el control *a priori* de los procesos.

En el sector productivo, caracterizado por las empresas estatales, el objetivo del gobierno consiste en adoptar la propiedad privada y la administración gerencial como regla, dando continuidad al proceso de privatización a través del Consejo de Desestatización. Asimismo, en los casos de privatización de monopolios naturales, el gobierno se propone, prioritariamente, reorganizar y fortalecer los respectivos órganos de regulación.

Como puede verse, la reforma del sector de los servicios competitivos - o no exclusivos del Estado - en este momento es la que presenta el mayor desafío al Gobierno, en la medida en que promueve profundos cambios, que involucran aspectos culturales, valorativos, conceptuales, jurídicos e institucionales, entre otros. Como en esta área el criterio de éxito es el de garantizar mayor agilidad, calidad y pertinencia de la respuesta a las demandas sociales, el esfuerzo de transformación jurídico-institucional y gerencial exigido será mayor. La búsqueda de mayor flexibilidad choca con los patrones culturales y con el molde jurídico-institucional del sector público, que impide la introducción de instrumentos modernos de gestión en las áreas sociales. Asimismo, por el hecho de actuar en contacto directo con la sociedad - en la medida en que implica la prestación de servicios fundamentales - este sector es más visible y está más expuesto al control social.

El gobierno, al caracterizar las actividades sociales del Estado como servicios competitivos o no exclusivos, y al promover la transferencia de las entidades públicas prestadoras de estos

servicios hacia el sector público no estatal mediante su transformación en organizaciones sociales de derecho privado, altera profundamente la naturaleza de la relación - y por ende del compromiso - del Estado con esta área. Se trata de un profundo cambio estructural, cuya aceptación dependerá, en gran parte, de la capacidad de atención de este nuevo tipo de arreglo institucional.

Por otra parte, a través de este cambio, el gobierno ofrece a las instituciones públicas actuantes en las áreas sociales, condiciones para enfrentar y superar obstáculos tradicionales de orden legal y administrativo, que han dificultado, y muchas veces inviabilizado su funcionamiento, con lo que se abren las puertas a la promoción de una verdadera revolución gerencial. Desde este punto de vista, se trata de una estrategia que, al tiempo que descentraliza, concede real autonomía de gestión, y por lo tanto mayor responsabilidad a los dirigentes de estas entidades.

Como puede verse, la reestructuración de este sector gubernamental, sea por su ubicación fronteriza entre el gobierno y la sociedad civil, sea por la naturaleza social de los servicios involucrados, o incluso por el contenido revolucionario de las transformaciones propuestas, constituye el punto neurálgico de todo el proceso de reforma, pudiendo llegar a alcanzar resultados positivos - como es el caso de algunas experiencias anteriores, especialmente en el área de la salud²⁰ - o profundamente negativos, dependiendo de la forma en la cual ella sea conducida.

3.2. Análisis de los aspectos centrales del modelo

La solución encontrada por el gobierno para reestructurar la gestión de las actividades sociales - centrada en una estrategia de retirada del Estado de estos sectores - refleja en cierta forma el reconocimiento de la imposibilidad de enfrentar uno de los grandes problemas estructurales del sector público: la excesiva reglamentación, determinada por una cultura burocrática basada en el principio de la desconfianza previa, que justifica la existencia de un rígido sistema de control *a priori* sobre los procesos administrativos.

Revela también, implícitamente, la constatación de que, dentro de la lógica jurídico-institucional prevaleciente en el sector público, no hay solución para cuestiones esenciales como la asignación eficiente de recursos, el compromiso de los servidores con la cosa pública, y el control efectivo de los resultados. De no ser así, el objetivo de flexibilización de la Administración Pública, podría ser alcanzado a través de iniciativas de otra naturaleza, orientadas hacia el “desamarre” - o desreglamentación - de los sectores considerados críticos, como fue el caso, en un pasado reciente, del Decreto-ley No.200/67²¹. Asumiendo que el Estado es intrínsecamente ineficiente en estas materias, el actual Gobierno decide transferir las actividades de naturaleza social para el ámbito de actuación de la sociedad civil, como estrategia para la elevación del patrón de calidad y de la productividad de estos servicios.

²⁰ Cabe mencionar aquí, a título de ejemplo, la experiencia de la Fundação Pioneiras Sociais, que fue transformada, en 1991, en Associação Pioneiras Sociais - Rede Sarah, utilizando el molde jurídico-institucional de servicio social autónomo para sustraerse a las amarras jurídicas impuestas por la Constitución de 1988, y el instrumento del contrato de gestión para regular su relación con el Ministerio de Salud. A pesar de ser anterior al actual proceso de reforma del Estado, esta experiencia, extremadamente exitosa, por sus similitudes puede considerarse como precursora del proyecto de “organizaciones sociales” elaborado por el Gobierno Federal. Véase al respecto FUNDAP (1996).

²¹ El Decreto-Ley No. 200, del 25 de febrero de 1967, al establecer directrices para la reforma administrativa, creó alternativas institucionales dotadas de autonomía y flexibilidad para la gestión descentralizada de los servicios públicos en el ámbito del propio Estado.

Al analizar este aspecto con más detenimiento, se comprueba que la retirada del Estado de estos sectores es parcial, toda vez que se mantiene la provisión de recursos humanos, físicos (instalaciones y equipos) y financieros por parte del Poder Público, a través del instrumento gerencial denominado “contrato de gestión”. Aparte de esto, el Poder Público tendrá un lugar en el órgano deliberante superior de estas entidades - Consejo de Administración o Consejo Curador - lo que le asegura una participación efectiva en el direccionamiento general de sus actividades. Además, dependiendo de los dispositivos de los estatutos sociales de estas entidades, así como del porcentaje de representación e influencia del Poder Público en relación con los demás miembros de estos consejos, existen muchas probabilidades de que el Poder Público llegue a detentar, en la práctica, el control efectivo de sus administraciones. Es de interés hacer notar que la cuestión clave de este proyecto no es jurídica ni siquiera institucional: sus aspectos centrales son de naturaleza política y gerencial, teniendo como núcleo la cuestión social. Estas dimensiones están presentes en la medida en que se pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes: a) ¿cuáles son los objetivos del gobierno para las áreas sociales?; b) ¿hasta qué punto el nuevo molde jurídico-institucional de las organizaciones sociales conduce a los objetivos pretendidos?

En primer lugar, el éxito de este modelo va a depender, en gran parte, de la voluntad política del gobierno, tanto en la determinación de una agenda para las áreas sociales como en lo que respecta al volumen y a la continuidad de la dotación de recursos presupuestarios. Asimismo, las amenazas de cuño político y el no cumplimiento de compromisos contractuales por parte del Poder Público son aspectos potencialmente cercenadores de la acción de estas entidades. De esta manera, el campo de las decisiones políticas revela al mismo tiempo un potencial facilitador e inhibidor de la eficacia de este modelo jurídico-institucional.

La dimensión política

El modelo de organizaciones sociales promueve un profundo cambio institucional que corta el vínculo directo de estas organizaciones con el Estado. En este modelo no existe ningún instrumento jurídico o institucional que garantice el mantenimiento del aporte de los recursos necesarios para su supervivencia, aún cuando se hayan alcanzado todos los resultados determinados en el contrato de gestión.

Ni siquiera el instrumento del contrato de gestión, si se analiza desde la perspectiva de la reciprocidad, garantiza el cumplimiento de sus compromisos por parte del Estado. En suma, no hay cómo garantizar la reciprocidad. Así, en este aspecto de la relación de la organización social con el Estado, la eficacia del contrato tiene una connotación eminentemente política.

Ahora, si la supervivencia de las organizaciones sociales depende exclusivamente de la voluntad de un gobierno, entonces este modelo carece de una base sólida de sustentación política e institucional. La ausencia de un instrumento formal que garantice el compromiso del Estado con las áreas sociales se revela particularmente crítica en los actuales momentos de reestructuración productiva, que lleva a la crisis a los modelos conocidos de protección social, precariza las relaciones de trabajo y promueve la inestabilidad ocupacional, el desempleo y la fragmentación social.

En realidad, lo que está en juego no es la supervivencia en sí de estas organizaciones, sino la legitimidad de las políticas sociales como responsabilidades del Estado y la creación de mecanismos jurídico-institucionales que garanticen ese compromiso.

Un análisis más profundo de este tema reabre la discusión sobre la cuestión social en las sociedades modernas. Según Castel (1995), la cuestión social involucra sobre todo el

enfrentamiento de uno de los dilemas fundamentales de las sociedades contemporáneas, como es el del conflicto entre la lógica del mercado (lógica económica) y la universalización de los derechos. Pensar la cuestión social implica necesariamente profundizar en el debate sobre el tema de la justicia social, que remite a consideraciones sobre el papel del Estado, la responsabilidad pública del Estado ante sus ciudadanos y los parámetros que rigen la vida en sociedad.

Según Telles (1996), la pregunta inicial puede plantearse en torno a la indagación sobre cuál sería el lugar de la cuestión social en el escenario político brasileño. A su entender, “nuestra vieja y persistente pobreza gana contemporaneidad y aires de modernidad por cuenta de los nuevos excluidos por la reestructuración productiva”. Pero no es sólo eso: utilizando el argumento de la ficción regresiva del mercado auto-regulable, Telles sostiene que nuestras élites asumen la pobreza como algo inevitable frente a los imperativos de la modernización tecnológica y de la globalización. Así, “la pobreza es proyectada hacia afuera de la esfera propiamente política de la deliberación, ya que forma parte de las supuestas leyes ineludibles de la economía”.

La concepción de un nuevo aparato institucional para la prestación de servicios sociales depende directamente de la respuesta a esta pregunta inicial. Debe, por lo tanto, ser considerada en un contexto más amplio, de rearticulación de las fuerzas políticas, económicas y sociales en torno de un proyecto de arquitectura social ²², porque los cambios jurídicos e institucionales involucrados promueven transformaciones mucho más profundas, que trascienden la dimensión meramente gerencial, afectando las interacciones Estado - sociedad. De aquí la necesidad de una nueva base de sustentación conceptual, política e institucional para la nueva asociación que se establece entre Estado y sociedad. Esta perspectiva de análisis impone la necesidad de revisión y complementación del diagnóstico que informa al proyecto de “Organizaciones Sociales”, tanto en lo que concierne al entendimiento de las razones que explican la crisis del Estado en el Brasil como a la caracterización - y enfrentamiento - del problema central de la administración de los servicios sociales.

Según Diniz (1997), dos factores explican el agotamiento del Estado: el primero - plenamente incorporado en el diagnóstico elaborado por quienes idearon el Plan de la Reforma - radica en la crisis fiscal, cuya profundización puso en jaque al patrón de financiamiento de la matriz proteccionista y autárquica. El segundo, más complejo, consiste en un conjunto de factores estructurales, que engloban todos los niveles de acción estatal, tales como las formas predominantes de articulación entre Estado y sociedad, las relaciones capital-trabajo, el patrón de administración del conflicto distributivo y la modalidad de relacionamiento entre los sectores público y privado.

En su opinión, “este proceso de desgaste tiene raíces profundas y causas complejas, lo que torna inapropiados los enfoques coyunturales y reduccionistas. Bajo el impacto de los años 70, todavía con el régimen militar, el país experimentó cambios profundos, evolucionando hacia un sistema híbrido caracterizado por la coexistencia de antiguas y nuevas configuraciones organizacionales e institucionales, proceso que ya se encontraba en estado avanzado cuando hicieron eclosión los primeros signos de reversión de tendencias en la esfera internacional” (Santos, 1985).

²² La autora se refiere a la expresión “arquitectura social” acuñada por Dror (1996), al sostener que la tarea esencial del Estado es la de restablecer nuevas trayectorias para el futuro de la sociedad. Para Dror, compete a los gobiernos centrales identificar cuándo hay necesidad de cambios en las tendencias y en las situaciones, así como desempeñar las funciones cruciales de promover cambios en la dinámica social. A su entender, estos cambios deberían estar en el centro de los esfuerzos de reforma del Estado.

Por esta razón, Diniz (1991, 1993) propone la adopción de un enfoque que integre estos dos planos de análisis, o sea, que asocie a la dimensión externa los condicionamientos internos responsables de la crisis del sector público. En esta perspectiva, la crisis institucional debe ser definida en función de la profundización del desencuentro entre Estado y sociedad, a la par de la ineficiencia del poder público en la gestión de los problemas de mayor preminencia, tales como el desequilibrio económico, la desigualdad, el deterioro social y los altos índices de exclusión y de violencia.

De acuerdo con este diagnóstico, el Estado perdió la capacidad de actuar como factor de contención de una sociedad civil que se expandió aceleradamente, adquiriendo una densidad organizacional cada vez mayor. “El hiato entre una institucionalidad estatal rígida, dotada de escaso potencial de incorporación política, y una estructura social cada vez más compleja y diferenciada, exacerbó las tensiones asociadas al proceso de modernización. Se instauró un sistema multifacético y multipolar de representación de intereses, a través del cual la sociedad rebasó el esquema institucional vigente, llevando a la implosión del antiguo patrón de control corporativo del Estado sobre ella” (Diniz, 1997).

Estas cuestiones estructurales se vieron agravadas aún más por factores de orden coyuntural, que profundizaron el desfase entre el Estado y la sociedad. El carácter urgente y prioritario atribuido a los programas de estabilización, por ejemplo, acabó dejando fuera de la agenda pública importantes ítems, en particular aquéllos orientados hacia la atenuación de las desigualdades sociales. En consecuencia, en el campo de la formulación de las políticas públicas, se congelaron todas las iniciativas asociadas con la apertura democrática, que pretendían la ampliación de la participación y la diversificación de las demandas sociales.

En lo que concierne a la ejecución de las políticas públicas, en el Brasil se privilegiaron las formas coercitivas de implementación, al contrario de lo que ocurrió en algunos países que promovieron políticas de ajuste sobre la base de pactos de gran envergadura. En este sentido, los instrumentos legales adoptados fueron aquéllos capaces de garantizar la preeminencia del Ejecutivo en relación al Legislativo. Esto quiere decir que, en la práctica, se dio continuidad a la tendencia prevaleciente durante el régimen militar, como era la utilización de los decretos-leyes, que fueron sustituidos por las Medidas Provisorias a partir de la Constitución de 1988.

Así, según destaca Diniz, “en lo que atañe a la producción de políticas, lo que se ha observado es una proliferación de decisiones tomadas con total libertad, sin consulta y sin transparencia, por un pequeño círculo que se ubica en instancias enclaustradas en la alta burocracia. Tales esferas se sitúan fuera del control político y del escrutinio público”²³.

La adopción de este diagnóstico implica pensar la reforma del Estado en estrecha asociación con el tema de la consolidación democrática. En este sentido, la reforma del Estado se inscribe en un proyecto más amplio, de fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad democrática. El nuevo modelo institucional de las organizaciones sociales admite innumerables formas de implementación y desarrollo institucional. La interrogante que se plantea, por consiguiente, es la siguiente: ¿Cómo este modelo puede contribuir con una reducción progresiva de la actual separación establecida entre el Estado y la sociedad brasileña?. La simple transformación de entidades estatales en organizaciones sociales no garantiza una respuesta adecuada a esta pregunta.

²³ A título de ejemplo, cabe mencionar que entre 1985 y 1988 fueron promulgados 376 decretos-ley, en tanto que entre el fin del gobierno de Sarney y los cinco primeros meses del gobierno de Fernando Henrique Cardoso se emitieron más de novecientas Medidas Provisorias (Diniz, 1995).

Un aspecto frágil de este modelo de organización reside en su aparente vulnerabilidad ante grupos de interés actuantes tanto en el sector público estatal como en el sector privado. La primera hipótesis fue explicitada en forma contundente por Lins (1997)²⁴, y señala la fragilidad de este modelo en relación a los propios titulares del Poder Ejecutivo. A su entender, este modelo falla al permitir la transferencia de recursos públicos hacia entidades privadas escogidas por el Ejecutivo sin apoyo en criterios previamente establecidos. Sugiere, además, la posibilidad de que estas organizaciones llegasen a ser controladas, de facto, por las autoridades del Poder Ejecutivo. De ahí el riesgo de que estas organizaciones sean usadas políticamente por parte de grupos actuantes en el propio sector público, agravado por la inexistencia de controles del proceso.

La segunda hipótesis - relativa a la utilización del modelo por grupos privados para la realización de sus intereses - fue expuesta por varios autores, entre los cuales se destacan Fingermann y Loureiro (1997). Para ellos, este tema es recurrente: “si las formas tradicionales de asignación de políticas públicas implican la presencia decisiva de intereses privados en el seno del Estado, ¿cómo evitar o disminuir el riesgo de un proceso de mayor privatización del Estado en la situación actual, donde se propone, por ejemplo, la asignación de servicios urbanos a través de asociaciones capital privado-patrimonio público?”

Según Lopes, este modelo institucional puede alejar a estas entidades de los objetivos esencialmente públicos. Esto porque el modelo estimula que estas organizaciones complementen los recursos provenientes del gobierno vía asociaciones en la sociedad. En la medida en que los recursos provenientes del sector privado sean inyectados en estas entidades, se abre una brecha para la injerencia de los intereses privados en la prestación de servicios. Esta posibilidad se ve inclusive agravada, por la perspectiva de reducción gradual de los recursos estatales, en la proporción en que aumenta la participación del capital privado en el financiamiento de las organizaciones.

En este proceso, la participación y el control social son elementos críticos, en la medida en que ejercen presión sobre el Estado y la organización social, exigiendo mayor eficiencia, eficacia y efectividad de los servicios sociales e inhibiendo la utilización de estas entidades para fines políticos o económicos. Así, cuanto mayor es el espacio de participación - tanto en las decisiones como en la implementación de las políticas sociales - menor es la vulnerabilidad de estas organizaciones ante los grupos de interés privados o públicos estatales actuantes en las burocracias centrales o sectoriales del Estado. La participación social surge, por lo tanto, como un importante elemento de contrapeso en la balanza, capaz de atenuar - e inclusive de eliminar - este riesgo político, que podría llegar a comprometer la legitimidad del propio modelo institucional.

Aún cuando el tema del control social esté contemplado en el proyecto de las organizaciones sociales por la participación de miembros designados por las entidades

²⁴ La autora se refiere aquí al artículo titulado “Las Organizaciones Sociales y el Gobierno”, de autoría de Carlos Francisco Bandeira Lins, publicado en el periódico Folha de Sao Paulo el 13 de noviembre de 1997. Aún cuando su crítica sea tal vez excesivamente contundente e indignada, este artículo es representativo en la medida en que expresa el punto de vista de un promotor de justicia que ejerce el cargo de curador de fundaciones en el Estado Sao Paulo. En su opinión, **el proyecto de las organizaciones sociales estaría promoviendo una “monumental transferencia de recursos públicos para entidades privadas discriminatoriamente escogidas, cuya dirección podrá ser tomada por asalto por las autoridades del Poder Ejecutivo”**. Uno de los aspectos críticos de su análisis reside en la **ausencia de criterios para la calificación de las entidades que recibirán recursos presupuestarios y bienes públicos, prevaleciendo, en esta escogencia, la voluntad del Ejecutivo**. Así, es rechazada la **posibilidad de uso político de este modelo institucional** por parte de grupos actuantes en el sector público, lo que a su modo de ver, estaría facilitado por la ausencia de los controles actualmente existentes.

representativas de la sociedad civil en sus respectivos órganos deliberantes superiores - Consejo de Administración o Consejo Curador - cabe aquí un análisis de mayor profundidad. Las interrogantes que se presentan son las siguientes:

* ¿cuál es el alcance de la participación social en las decisiones estratégicas vinculadas con las políticas sociales?

* ¿hasta qué punto la participación de miembros de la comunidad en el Consejo es suficiente para el ejercicio efectivo de la participación y del control social?

Estas interrogantes se plantean, ante todo, por el hecho de no estar previsto ningún mecanismo de participación de la sociedad civil en la instancia del *núcleo estratégico del gobierno*, responsable de la formulación de las políticas públicas. Como a las organizaciones sociales les compete tan solo la ejecución de estas políticas - teniendo en cuenta la consecución de resultados preestablecidos en los contratos de gestión - la participación social en su respectivo consejo deliberante superior involucrará sólo decisiones respecto a las formas de ejecución, no abarcando cuestiones sustantivas sobre estrategias y definiciones de políticas públicas.

Por otra parte, los criterios establecidos para la composición del consejo deliberante superior de la organización social pueden conducir a la prevalencia del poder de la burocracia estatal en las decisiones. Esto porque, aunque la Medida Provisoria 1.591 establece un porcentaje del 20 al 40% de miembros natos representantes del Poder Público - así como del 20 al 30% de miembros natos representantes de la sociedad civil, - la órbita de influencia del Poder Público puede superar este parámetro, toda vez que existe espacio para la incorporación de otros miembros, que pueden ser designados o electos. Dependiendo de la correlación de fuerzas entre los actores estatales y no estatales comprometidos en las etapas iniciales de constitución de la nueva organización, la decisión sobre la composición de su consejo puede perfectamente llegar a asegurar un control total de la burocracia estatal sobre la organización social, dado que esta decisión inicial tiene lugar dentro del campo estatal y depende, en lo fundamental, de la decisión de los dirigentes signatarios del protocolo de intenciones.

Según se puede constatar, en lo que concierne a la participación social, el proyecto de las organizaciones sociales exige su perfeccionamiento institucional en dos aspectos: en la creación de posibilidades de expresión de las demandas sociales en las instancias responsables por la concepción de las políticas públicas, y en la revisión del criterio de composición de los consejos deliberantes superiores de estas organizaciones. Esto porque este tema acaba asumiendo importancia estratégica para la implementación del modelo, ya que su correcto funcionamiento dependerá, en gran parte, de la eficacia del control social. En este sentido, es la existencia del control social lo que viabiliza la eliminación de controles burocráticos, permitiendo la instauración de un sistema de evaluación “a posteriori” de los resultados.

Asimismo, la propia legitimidad política del proyecto dependerá en gran parte de la forma en que sea conducida la cuestión de la participación y del control social. De aquí la importancia de atribuir un carácter prioritario al perfeccionamiento de los actuales mecanismos institucionales de participación social, de modo de garantizar un control social eficaz, tanto en las instancias de formulación como de implementación de las políticas sociales.

Analizando el proyecto de Organizaciones Sociales en una perspectiva más abarcativa, tomando en cuenta el conjunto de los sectores sociales - y no sólo casos organizacionales aislados - se comprueba que el éxito dependerá, en gran parte, del papel a ser desempeñado por el Estado como orientador, articulador y coordinador estratégico de todo el proceso de concepción e implementación del nuevo modelo, y posteriormente, durante toda su existencia. Se trata de

promover una profunda modificación del papel del Estado en las áreas sociales, y no de la transferencia pura y simple de su propiedad para el sector público no estatal. Esto porque:

* los sectores involucrados, tradicionalmente, demandan inversiones significativas en el mediano y largo plazo, y la mayoría de las veces no generan lucros, lo que dificulta el desarrollo de una actuación completamente autónoma;

* el sector público no estatal comprende un gran número de instituciones que, aunque comparten la misma estructura de valores, se encuentran muy dispersas, lo que inviabiliza una acción coordinada e integrada de los sectores involucrados.

De acuerdo con el análisis de Dror (1996) “critical functions setting societal trajectories into the future can and should be fulfilled only by governments, with the most critical choices being the legitimate and effective domain of central governments”²⁵. Esto significa que solamente los gobiernos centrales poseen legitimidad y capacidad para formular y coordinar la implementación del conjunto de las políticas públicas, con una visión global de toda su complejidad, en los asuntos cruciales relacionados con la configuración del futuro de la sociedad.

Aquí, la cuestión de la coordinación de gobierno, conjugando acciones intra e intersectoriales, estatales y no estatales, surge con toda su fuerza. Esto porque la mayor parte de las políticas públicas exigen una articulación entre organizaciones de un mismo sector, así como entre varios sectores, tales como salud, educación, saneamiento, vivienda, transportes, seguridad, etc. En este caso, los abordajes basados en la mera búsqueda de la eficiencia individual de las organizaciones se revelan insuficientes porque no consideran la importancia vital del papel de las instancias gubernamentales de coordinación, responsables de lo que Metcalfe (1991) denomina *gestión de la interdependencia*.

Las políticas relativas a las actividades exclusivas del Estado, por lo tanto, deben ser concebidas y ejecutadas de forma coordinada y articulada, incluyendo los sectores y las organizaciones - estatales y no estatales - en ellas intervinientes y abriendo espacios para la participación social. En este sentido, compete al Estado construir espacios de participación social y de articulación intra e intersectorial, de modo de identificar las demandas sociales y gerencial los elementos críticos de interdependencia entre sectores y entidades, en las etapas de formulación, reglamentación, implementación, evaluación y control de las políticas sociales²⁶.

La mera transferencia de actividades sociales para el sector público no estatal, aún cuando pueda propiciar ganancias de eficiencia en el plano micro, presenta el riesgo de provocar una enorme fragmentación y dispersión de esfuerzos. Sin una coordinación y articulación efectiva de estas acciones, existe una gran probabilidad de que las ganancias de eficiencia eventualmente alcanzadas por las organizaciones sociales a nivel individual no resulten en una elevación del resultado conjunto de la acción social. De igual modo, la participación social no puede quedar adscrita a las entidades ejecutoras de servicios; esto porque las políticas públicas sólo pasarán a expresar las expectativas sociales en la medida en que hubiese espacio para la participación en las instancias estratégicas de formulación.

²⁵ “Las funciones críticas de establecer las trayectorias de la sociedad para el futuro pueden y deben ser ejercidas exclusivamente por los gobiernos, siendo las escogencias más críticas del dominio legítimo y efectivo de los gobiernos centrales”.

²⁶ Véase al respecto el modelo conceptual de una nueva organización para el Poder Ejecutivo del Estado de Sao Paulo, desarrollado por la FUNDAP, que adopta la premisa de la multidisciplinariedad como alternativa para elevar el desempeño del sector público, articulando e integrando la acción sectorial en función de las políticas públicas consideradas prioritarias, en **Un Novo Estado para Sao Paulo**, Ediciones FUNDAP, 1995, pp. 68 a 71.

La dimensión gerencial

La dimensión gerencial asume una posición central en el Plan Rector de la Reforma, en la medida en que toda la argumentación en pro del nuevo modelo se basa en la suposición de que la conquista de la autonomía conducirá necesariamente a la elevación de los patrones de desempeño en la prestación de los servicios y a la elevación del resultado global de la acción social.

En realidad, la ganancia de autonomía propiciada por el proyecto de las organizaciones sociales, presenta un avance real para la gestión de recursos en dos aspectos: en primer lugar, por la posibilidad de realización de licitaciones de acuerdo con el reglamento propio de la institución, lo que se traduce en una mayor agilidad para efectuar compras y celebrar contratos; en segundo término, por la total libertad para la admisión, remuneración y dimisión del personal.

Aún cuando el mayor grado de autonomía propicie libertad de acción tanto para la estructuración interna como para la escogencia de las soluciones más adecuadas para cada situación, esta autonomía sólo se traducirá en excelencia de los servicios si se acompaña de una mayor competencia gerencial. La libertad para la asignación de recursos humanos, financieros y materiales no se traduce en forma automática en un mejoramiento de la calidad y de la productividad de los servicios.

Es un hecho que la mayoría de las organizaciones estatales responsables por los servicios no exclusivos el Estado presentan, en la actualidad, una realidad gerencial que no llega a satisfacer las condiciones requeridas por el nuevo modelo institucional. Son muchas las razones de esta debilidad gerencial: por una parte, el proceso de escogencia de dirigentes tiende a privilegiar aspectos políticos o corporativos, desestimando el criterio de la capacidad gerencial. Por otra parte, la propia falta de autonomía de estas entidades acabó por reducir la base técnica necesaria para la administración de personal y la elaboración presupuestaria y financiera de manera consistente con los objetivos y metas organizacionales. Estos factores - junto con la ausencia de informaciones gerenciales y la carencia de personal calificado - establecieron una cultura de “administración por inercia”, que tiende a repetir las prácticas anteriores.

En dicha situación, estas entidades no presentan los recursos técnicos y administrativos necesarios para promover el cambio cultural y gerencial requerido para la implantación y gestión de las organizaciones sociales, en los términos establecidos por la Medida Provisoria No. 1.591 del 9 de octubre de 1997. Esto significa que no hay capacidad instalada para realizar actividades esenciales del nuevo modelo institucional, tales como la planificación de las acciones futuras o el establecimiento de las prioridades de actuación, o ni siquiera la negociación del presupuesto. Además, hasta el momento actual, estas organizaciones no disponen de instrumentos de gestión orientados a la identificación de sus costos operacionales. En este contexto, no es posible suponer que la mera modificación del estatuto jurídico institucional pueda promover grandes avances en términos de calidad y productividad, aún considerando la ganancia de autonomía implicada en ese cambio.

Otro aspecto importante a ser analizado es el modelo conceptual de contrato de gestión, compromiso institucional que regula la relación entre las organizaciones sociales y el Estado (Poder Ejecutivo). A través de este instrumento, el Poder Público se compromete a asegurar la provisión de recursos financieros y la organización social a ofrecer los servicios atinentes a su misión, con calidad y eficiencia.

Desde el punto de vista conceptual, el contrato de gestión es un instrumento gerencial por excelencia, pues asocia responsabilidad y compromiso: al tiempo que propicia la autonomía administrativa, gerencial y financiera, vincula la transferencia de recursos del Poder Público al

cumplimiento de metas y resultados previamente establecidos. Esto conduce a la instauración de una dinámica de negociación permanente de recursos, sobre la base de un sistema de evaluación de desempeño de la gestión.

La operacionalización de este proceso, sin embargo, no es tan simple. En primer lugar, porque este contrato presupone que todas las actividades son pasibles de ser objetivamente analizadas, vale decir, cuantificadas y medidas con precisión, mediante la utilización de indicadores de desempeño. Este presupuesto, sin embargo, no siempre corresponde a la realidad. El análisis de Mintzberg (1996) a este respecto es muy esclarecedor: aunque reconozca la necesidad de medición, especialmente en lo que concierne a los costos, relativiza la importancia de su efecto en el gobierno. Para Mintzberg, la medición frecuente no da respuestas a la cuestión, y causa muchas veces profundas distorsiones²⁷. Refleja, asimismo, que muchas actividades están en el sector público precisamente por los problemas de medición involucrados. Y finaliza su razonamiento afirmando que muchas actividades comunes de gobierno requieren otro tipo de evaluación - la evaluación subjetiva (soft judgement) - o sea, algo que la evaluación objetiva (hard measurement) no puede alcanzar.

Aún en los casos de actividades pasibles de ser evaluadas objetivamente, el proceso de operacionalización del contrato de gestión es, todavía, muy complejo. Esto porque exige una etapa preliminar, orientada a la construcción de indicadores precisos de desempeño, vale decir, de las condiciones necesarias para la implantación de un adecuado sistema de evaluación del desempeño. No hay cómo promover la transformación de instituciones gubernamentales en organizaciones sociales sin la existencia, *a priori*, de un marco de referencia adecuado para ponderar el análisis de los resultados.

Tanto la imposibilidad de evaluación objetiva como la inexistencia de indicadores adecuados de desempeño inviabilizan el control preciso y *a posteriori* de los resultados. En estos casos, el sistema de evaluación queda sin parámetros, y por lo tanto, sin posibilidades efectivas de actuación. Esta situación, en teoría, impide al traspaso de recursos por parte del Poder Ejecutivo.

El riesgo que se corre, por consiguiente, es el de la transformación prematura de entidades estatales en organizaciones sociales, sin el previo desarrollo de condiciones efectivas de gestión y de evaluación- Si el gobierno, por alguna razón, prescinde de esta etapa preliminar, estará instituyendo un proceso de publicización que tenderá a reproducir el patrón gerencial anterior, basado en el control formal, sin anclaje en referencias sólidas. En este caso, lo que se estará promoviendo será una situación de descontrol, donde existe libertad para gastar los recursos públicos sin la debida contrapartida, que reside en la presentación de resultados consistentes.

²⁷ Para ilustrar el problema de la evaluación objetiva de ciertas actividades públicas, Mintzberg (1996) utiliza un ejemplo del sector inglés de salud pública: "Consider an example from England's public-sector health care. A liver transplant surgeon in the National Health Service operated on ten patients. Two died. Of the eight who survived, one who had cancer years earlier suffered a recurrence. Another patient's liver began to fail, and he needed a second transplant. Of the remaining six patients, only three were able to resume normal working lives. Asked about his performance, the surgeon claimed his success rate as 8 in 10. (Indeed, as soon as he replaced that failing liver, he was prepared to claim 9 in 11. He counted livers, not people.) An immunologist put it at 7 in 10, believing that the surgeon should not have operated on the person who had had cancer. A cost-conscious hospital administrator put the figure at 6 in 10. The nurses claimed 3 in 10, taking into account postoperative quality of life. Now, picture yourself having to make your own assessment. Where is the magic envelope with the right answer? You won't find it. The fact is that assessment of many of the most common activities in government requires soft judgement - something that hard measurement cannot provide. So when Management is allowed to take over, it drives everyone crazy. And no one more so than the *customer*, who ends up getting the worst of it."

4.- Consideraciones finales

El proyecto de las organizaciones sociales revela, al mismo tiempo, grandes oportunidades y desafíos. La oportunidad consiste en presentar una posibilidad concreta de superación de la actual situación de inmovilidad e impotencia administrativa por la que pasa el sector público estatal, especialmente en las áreas sociales. En este sentido, el modelo avanza en la medida en que concilia la finalidad social de los servicios públicos con la eficiencia del sector privado, abriendo un espacio para la ampliación de la representación social. El desafío reside en contemplar las cuestiones centrales señaladas en el diagnóstico, principalmente en lo que concierne a la dimensión política: además de enfrentar los problemas surgidos de la crisis fiscal del Estado, es necesario que el modelo esté orientado hacia la superación del actual desfase Estado-sociedad.

En este contexto, la eficacia del Estado no depende solamente del desempeño gerencial de la maquinaria burocrática responsable de la prestación de servicios. Antes que esto, es preciso tomar en consideración los aspectos que garantizan la legitimidad de los fines que se pretenden alcanzar y la sustentabilidad política de las decisiones (Diniz, 1996) Así, la inclusión de la dimensión política - al lado de la dimensión gerencial - constituye una referencia básica para el desarrollo institucional del proyecto. Lo que está en cuestión es la construcción de nuevos vínculos que den soporte a la relación que se establece entre Estado y sociedad, a partir del nuevo modelo institucional.

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, la participación social surge aquí como un elemento crítico. Esto es así porque en este modelo compete a la sociedad civil ejercer un doble papel: por una parte, actuar como canal de explicitación y reivindicación de las demandas sociales; por otra parte, funcionar como un importante factor de contención de la actuación de grupos de intereses públicos o privados.

El Estado también ocupa una posición central en este proceso, ya que el éxito del modelo dependerá, en gran parte, de la calidad de su desempeño como orientador, articulador y coordinador estratégico de todas las etapas incluyendo la concepción, perfeccionamiento, implementación y evaluación sistemática. En realidad, lo que estará en permanente cuestionamiento será la capacidad de este modelo para viabilizar la incorporación - y superación - de cuestiones sociales todavía no resueltas. Ahora, esto depende esencialmente de la capacidad del Estado para elaborar una agenda que corresponda efectivamente a las expectativas sociales, para formular y viabilizar el financiamiento de políticas capaces de enfrentarlas, movilizar apoyos que garanticen su sustentabilidad política y contratar organizaciones sociales - u otras entidades - capaces de ejecutarlas, responsabilizándose inclusive de asegurar un patrón satisfactorio de los servicios, así como de su continuidad en el tiempo.

Para que el modelo de organizaciones sociales represente un real avance en relación a la situación actual, tiene que poseer las condiciones requeridas para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos, tal como se presentan. A pesar de que los principales problemas del modelo de las organizaciones sociales dependan, sobre todo, de decisiones políticas - incluyendo estrategias de articulación de alianzas y coaliciones que otorguen sostén a las decisiones - muchas cuestiones pueden solucionarse con el desarrollo de arreglos jurídico-institucionales complementarios al modelo inicial.

El compromiso del Estado con las áreas sociales, por ejemplo, puede ser perfectamente asegurado en el plano jurídico-institucional, desde que haya voluntad política para ello. Ya se mencionó que el nuevo modelo no garantiza a las organizaciones sociales un flujo estable de

recursos capaz de asegurar su supervivencia, ni siquiera en el caso de que se cumplan todos los compromisos previamente acordados en los contratos de gestión. Este hecho coloca a estas entidades en una posición de dependencia de los traspasos voluntarios de los recursos federales, siempre sujetos a las turbulencias de la coyuntura política.

Tal situación de vulnerabilidad puede llevar a discontinuidades en la ejecución de políticas sociales de reconocida utilidad y de interés público, que son responsabilidad de estas organizaciones. De aquí la importancia de complementar este modelo, mediante el desarrollo de instrumentos o mecanismos institucionales capaces de garantizar la responsabilidad y el compromiso del Estado en el suministro de los recursos necesarios para el mantenimiento de estos servicios, dentro de patrones preestablecidos de calidad y de eficiencia.

Existen alternativas de diseño institucional que pueden garantizar un flujo regular mínimo de recursos para estas actividades. Una posibilidad reside en la creación de fondos de financiamiento administrados por consejos constituidos por representantes de los sectores público estatal, público no estatal, sector privado y sociedad civil, bajo la coordinación del Estado, que vinculen los recursos públicos - y eventualmente privados - a sectores y finalidades sociales específicas.

Evidentemente, la distribución de los recursos provenientes de estos fondos estaría condicionada al desempeño de las entidades ejecutoras, habiendo siempre la posibilidad de interrupción o de no renovación de un contrato de gestión, o aún de descalificación de una organización social. En estos casos, sin embargo, la existencia de un fondo con destinación específica de recursos garantiza la continuidad de los servicios involucrados, que podrán ser contratados con otras organizaciones públicas, estatales o no estatales.

Cabe destacar que, en un arreglo institucional de este tipo, está siendo preservada la estabilidad de la prestación de los servicios públicos considerados esenciales o imprescindibles para la sociedad, y no la existencia de las organizaciones ejecutoras de estos servicios. Este aspecto es importante, porque revela un avance en relación a la situación actual, en la cual el Estado tiende a perpetuar el funcionamiento de entidades estatales aún en los casos de comprobada ineficiencia.

Otra necesidad de desarrollo institucional del modelo reside en la creación de condiciones que promuevan un avance efectivo en términos de ampliación de la representación social y de la democratización del proceso de definición e implementación de políticas públicas. Esto puede ser alcanzado de dos formas: en primer lugar, con la constitución de espacios efectivos de participación social en el proceso de construcción de la decisión sobre formulación de políticas sociales; en segundo lugar, mediante la modificación del actual criterio de composición del órgano deliberante superior de las organizaciones sociales: el Consejo de Administración o el Consejo Curador.

En el primer caso se propone la constitución de espacios de participación social - incluyendo el sector público no estatal, el sector privado y la sociedad civil - en el ámbito del núcleo estratégico del gobierno. Considerando exclusivamente el aspecto institucional, se trata de una iniciativa semejante a la promovida en el área económica del gobierno, en ocasión de la creación de cámaras sectoriales involucrando al sector privado en la discusión de las políticas relativas a los diferentes sectores económicos.

Esta iniciativa, en realidad, tendría una doble finalidad. En primer término, la de contribuir a reducir el desfase Estado - sociedad, ampliando los canales de participación en las discusiones sobre políticas sociales y abriendo condiciones para una mayor movilización social en torno a

objetivos públicos específicos. En este sentido, este proyecto saldría al encuentro de expectativas abrigadas por la sociedad brasileña desde el inicio del proceso de transición democrática, asociadas a la ampliación de la participación y a la diversificación de las demandas sociales.

La segunda finalidad de esta iniciativa sería la de crear condiciones institucionales que faciliten el ejercicio, por parte del Estado, de su papel crucial de garantizar la sustentabilidad política de las decisiones. En esta propuesta se sobreentiende la noción de que gobernar no depende sólo del plan o del proyecto de gobierno, tan enfatizado por el sentido político común en las campañas electorales. De acuerdo con Matus (1997) y Diniz (1996), el acto de gobernar extrapola las cuestiones ligadas al poder decisorio concentrado en las agencias gubernamentales, involucrando además - y sobre todo - la capacidad de generar adhesión y garantizar soporte político a las decisiones. De ahí la necesidad de adoptar un modelo institucional abarcativo, que focalice no sólo los aspectos técnicos y administrativos, sino también los requisitos políticos imprescindibles para una acción efectiva por parte del Estado.

Aún no siendo posible atender todas las demandas sociales, con esta iniciativa el Poder Público estaría asumiendo la coordinación del proceso de formulación e implementación de políticas, promoviendo la socialización de los problemas y articulando los diferentes segmentos sociales en torno a proyectos concretos de desarrollo social. No es difícil imaginar que este tipo de acción pueda desencadenar una serie de iniciativas innovadoras, involucrando los más diversos tipos de asociaciones entre los sectores públicos estatal y no estatal, el sector privado y la sociedad civil. Es que, en la mayor parte de los casos, las organizaciones sociales ocuparían una posición central, en tanto entidades ejecutoras de las políticas públicas correspondientes.

En relación con la composición de los consejos deliberantes superiores de las organizaciones sociales, ya se mencionó que los actuales criterios pueden posibilitar, en la práctica, la prevalencia del poder de la burocracia estatal en las decisiones. Esto puede ser fácilmente superado con la modificación de estos parámetros. La cuestión es relativamente simple: se trata de establecer porcentajes exclusivamente para la representación del Poder Público y de la sociedad civil, eliminándose cualquier posibilidad de inserción de miembros designados o electos, tanto por los miembros del Consejo como por los asociados. Para ello basta con suprimir los acápites c, d y e del inciso I, del Artículo 3o. de la Sección II de la Medida Provisoria 1.591 del 9 de octubre de 1997, procediendo, lógicamente, a realizar los ajustes necesarios derivados de esta modificación, en los incisos II, III, IV y VIII.

En este caso, habría necesidad de establecer nuevas directrices y criterios para la representación del Poder Público y de la sociedad civil en estos Consejos, de manera de asegurar el compromiso de los respectivos representantes con la misión institucional de la organización social. Una alternativa sería la de mantener el porcentaje de 40% para la representación del sector público, dividiendo este porcentaje entre:

* miembros representantes del Ministerio directamente involucrados con la actividad desarrollada por la organización social;

* miembros representantes del Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado;

* miembros representantes de Ministerios responsables de sectores sociales afines, vale decir, cuyos campos de acción estén interrelacionados con las actividades ejercidas por la organización social ²⁸.

²⁸ Esta propuesta se apoya en la metodología elaborada por la FUNDAP (1995) basada en el entendimiento de que las actividades de los diversos sectores públicos - tales como salud, educación, vivienda, transportes, saneamiento, abastecimiento, etc. - están interrelacionadas y son interdependientes, lo que significa que las actividades de un sector

En cuanto a la representación del sector privado, el porcentaje podría modificarse fijándolo en un 60%, distribuido entre representantes comunitarios y de diferentes sectores sociales, como sigue:

- * miembros representantes de entidades de la sociedad civil representativas de la comunidad localizada en el ámbito de actuación de la organización social;
- * miembros representantes de entidades de la sociedad civil actuantes en sectores sociales afines, relacionados con el área de actuación de la organización social;
- * miembros representantes de entidades de la sociedad civil cuya misión institucional corresponda a la misma área de actuación de la organización social.

Además de la redefinición de los criterios para la composición del Consejo, este modelo institucional podría ser reforzado con el desarrollo de un sistema de informaciones sobre las asociaciones civiles actuantes en los diferentes sectores sociales. Cabría al Estado incentivar la inscripción de estas entidades en el sistema, de manera de crear una red de instituciones pasibles de participar en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

Es importante destacar que la apertura institucional de este modelo para un mayor grado de participación social contribuye en forma decisiva con la consolidación democrática, de dos maneras: primero, porque crea condiciones para alcanzar un mayor grado de adhesión entre los sectores públicos estatal, no estatal y la sociedad; segundo porque inhibe la utilización indebida de organizaciones públicas - estatales y no estatales - para fines políticos o económicos, vinculados a intereses particulares o corporativos.

A la par de estas necesidades de desarrollo institucional, es importante destacar que el modelo de las organizaciones sociales depende de una acción eficaz del Estado en cuanto orientador, articulador y coordinador estratégico del proceso de concepción e implementación de las políticas sociales. De acuerdo con Matus (1997), el ejercicio de esta función presume un proyecto de gobierno competente, que determine el contenido programático de una gestión, explicitando objetivos, directrices y políticas. El proyecto de gobierno, no obstante, depende de la existencia - o de la conformación - de condiciones favorables de gobernabilidad, así como de la capacidad de gobierno, aspectos distintos y complementarios que configuran la acción estatal.

La gobernabilidad está dada por la relación entre las variables que el gobernante controla y las que no controla en su gestión. La capacidad de gobierno consiste en las condiciones de desempeño de la acción estatal para la implementación de políticas y para la consecución de metas colectivas. Se basa en el capital intelectual, organizacional y técnico requerido para conducir el proceso social, dadas las condiciones de gobernabilidad del sistema y el compromiso con el proyecto de gobierno.

Si el proyecto de las organizaciones sociales depende de una actuación directa y efectiva del Estado, no puede avanzar en forma independiente, disociado de la acción global del gobierno. Esto significa que el modelo de las organizaciones sociales sólo adquiere legitimidad, contenido y significado sustantivo en la medida en que estuviese inserto en un proyecto de gobierno que se proponga avanzar en el área social.

En estas circunstancias, este proyecto sólo tiene sentido dentro de una perspectiva global de desarrollo económico y social, donde las organizaciones sociales desempeñen el papel de ejecutoras de un conjunto de políticas sociales, articulado, coordinado y financiado (total o

repercuten en los otros. En este sentido, la articulación intersectorial es un factor clave en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. De aquí la propuesta de inclusión de representantes del poder público de áreas sociales afines en estos Consejos.

parcialmente) por el Estado. En caso contrario, el proyecto queda limitado a promover cambios en el formato institucional de las entidades involucradas, sin posibilidad concreta de cambio de la situación actual.

Finalmente, cabe destacar la dimensión valorativa de este modelo. Ya se hizo mención de que el sector público no estatal es el espacio de la autonomía, de la construcción de la sociedad civil y de la ciudadanía. Este hecho introduce una importante cuestión: la constitución de una organización social no significa sólo la transferencia de la ejecución de un servicio - antes prestado por el Estado - hacia el sector público no estatal.

Al ingresar en este sector, las organizaciones sociales se estarán sumergiendo en un universo repleto de idearios y valores que difieren de la lógica prevaleciente en el ámbito estatal. Su inserción en este nuevo espacio implica, sobre todo, la incorporación de este conjunto de valores. Asimismo, considerando las características del nuevo ambiente en el que estarán insertas, así como la naturaleza de los servicios que prestan, se puede anticipar que estas organizaciones estarán expuestas a un permanente control social.

En este contexto, es muy importante que la implementación del proyecto sea realizada en forma compatible con los valores democráticos inherentes al campo público no estatal. En este sentido, la implementación de organizaciones sociales por la vía de las Medidas Provisorias no parece ser la estrategia más recomendable, puede impedir el debate político necesario para la obtención de la adhesión al proyecto, elimina toda posibilidad de transparencia y limita el acceso a la información. Además, esta forma de implementación tiende a comprometer la credibilidad del proyecto, toda vez que entra en conflicto con los argumentos que justifican su propia concepción.

Por otra parte, en la medida en que los mecanismos institucionales de este modelo vayan siendo perfeccionados, el proyecto ganará pluralidad política, en el sentido de asegurar lo que Lopes (1997) identifica como “el sentido democrático del campo público no-estatal”, o sea “la dimensión de la pluralidad que tiende a rescatar lo estatal para lo público”²⁹. Esto porque el sector público estatal “no se justifica por la búsqueda de la eficiencia y de la calidad propia de los agentes económicos, sino por la democratización del proceso decisorio de las políticas públicas, vista como condición para asegurar resultados sociales efectivos”.

Ante lo expuesto, se puede afirmar que uno de los mayores desafíos del modelo institucional de las organizaciones sociales será conseguir, al mismo tiempo, alcanzar una sinergia en la relación con el gobierno e incorporar la participación y el control social en todas las etapas del desarrollo de las políticas públicas - y no sólo en la fase de ejecución de los servicios - de modo de establecer una real vinculación con el público. No se trata de instituir instancias formales de participación, sino de incorporar la lógica de lo público no estatal en la cultura y en la práctica organizacional, mediante la constitución de canales de comunicación que permitan una participación efectiva y un control social en las decisiones sustantivas y estratégicas que componen las políticas sociales.

Bibliografía

²⁹ Está implícita, en esta afirmación de Lopes (1997), la constatación de que “lo estatal, per se, no es sinónimo de interés público” y que “el carácter de la esfera no estatal solamente se realiza por el control de los recursos legales y financieros monopolizados por el Estado, bloqueando el acceso privilegiado de grupos de interés a estos recursos y dirigiéndolos hacia fines colectivos”.

- Aktouf, Omar **A Administração entre a Tradição e a Renovação** - Organização, adaptação e revisão da edição brasileira: Roberto C. Fachin e Tânia Fischer - São Paulo, Atlas, 1996
- Barzelay, Michael **Breaking through Bureaucracy** - Berkeley, University of California Press, 1992
- Brasil, Secretaria da Reforma do Estado **Organizações Sociais** (Versão de 25 de junho de 1997) em Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997
- Brasil, Secretaria da Reforma do Estado **O que são Organizações Sociais?** Texto produzido pela equipe de OS/SRE (Esther, Sabrina e Valéria). Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995
- Brasil, Secretaria da Reforma do Estado **Modelo Conceitual de Contrato de Gestão**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995
- Brasil, Secretaria da Reforma do Estado **Anteprojeto de Lei que “Dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais e sobre a criação do Programa Nacional de Publicização” e respectiva exposição de motivos**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1996
- Brasil, Secretaria da Reforma do Estado **Projeto Organizações Sociais**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995
- Brasil, Presidente, (F. H. Cardoso) **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995
- Bresser Pereira, Luiz Carlos **A Crise do Estado: Ensaio sobre a Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 1992
- _____. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle** em Cadernos MARE da Reforma do Estado - Caderno 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, 1997
- _____. **Managerial Reform in Brazil’s Public Administration**. March, 1997
- Castel, Robert **Les Métamorphoses de la Question Sociale. Une Chronique du Salarial**. Paris, Fayard, 1995
- Castro, Paulo Rabello de **Reforma Administrativa e Governabilidade** Palestra proferida na Mesa Redonda sobre o tema Reforma Administrativa e Governabilidade, organizada pela Fundação Konrad - Adenauer - Stiftung - São Paulo, Konrad - Adenauer - Stiftung, Série Papers n. 19, 1995
- Costin, Cláudia Maria. Exposição realizada na qualidade de debatedora, na Mesa Redonda sobre o tema Reforma Administrativa e Governabilidade, organizada pela Fundação Konrad - Adenauer - Stiftung - São Paulo, Konrad - Adenauer - Stiftung, Série Papers n. 19, 1995
- Cunill Grau, Nuria **La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: En Búsqueda de Nuevos Sentidos** en Revista del CLAD “Reforma y Democracia” N° 4. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, 1995
- Degenszajn, Raquel Raichelis **A Construção da Esfera Pública no Âmbito da Política de Assistência Social** Tese de Doutorado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica - PUC São Paulo, 1997
- Diniz, Eli **Empresariado e Projeto Neoliberal na América Latina: uma Avaliação dos Anos 80**. Dados, 34 (3), 1991

- _____. **A Experiência das Câmaras Setoriais: Retrocesso ou Avanço na Transição para um Novo Modelo?** en: MCT/Finep/PADCT. Estudo da Competitividade da Indústria. Brasília, 1993. mimeog.
- _____. **Em Busca de um Novo Paradigma : A Reforma do Estado no Brasil dos Anos 90** en São Paulo em Perspectiva São Paulo, Vol 10 N° 4 Fundação Seade, out-dez, 1996
- _____. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997
- Dror, Yehezkel **Upgrading Capacities to Govern in Latin America I** Inter-American Congress of CLAD on State and Public Administration Reform. Rio de Janeiro, 7 -9 November 1996
- Ewald, François. **L'Etat Providence.** Paris, Grasset, 1985
- Fiori, José Luís **Ajuste, Transição e Governabilidade: O Enigma Brasileiro** en Desajuste Global e Modernização Conservadora. Tavares, Maria da Conceição e Fiori, José Luís Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993
- Fingermann, Henrique e Loureiro, Maria Rita **Mudanças na Relação Público-Privado e a Problemática do Controle Social: Algumas Reflexões sobre a Situação Brasileira** en Parceria Público-Privado: Cooperação Financeira e Organizacional entre o Setor Privado e as Administrações Públicas Locais Vol. I. orgs E.S. Lodovici e G.R. Bernareggi; org. da ed. brasileira Henrique Fingermann São Paulo: Summus, 1992
- Fernandes, Rubem Cesar **Privado Porém Público - O Terceiro Setor na América Latina.** Rio de Janeiro, Civicus, 1994
- Figueiredo, Argelina Cheibub **Princípios de Justiça e Avaliação de Políticas** en Lua Nova Revista de Cultura e Política "Governo & Direitos" N° 39, São Paulo, CEDEC, 1997
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, São Paulo **Um Novo Estado para São Paulo: Subsídios para um Projeto de Reforma Administrativa.** São Paulo: Edições FUNDAP, 1995
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, São Paulo **Novas Formas de Gestão dos Serviços Públicos - A Relação Público - Privado.** São Paulo: Edições FUNDAP, 1996
- Kliksberg, Bernardo **O Redesenho do Estado para o Desenvolvimento Sócio-Econômico e a Mudança: Uma Agenda Estratégica para a Discussão** en: "O Desafio da Exclusão. Para uma Gestão Social Eficiente". São Paulo: Edições FUNDAP, 1997
- Kurz, Robert **O Colapso da Modernização: Da Derrocada do Socialismo de Caserna à Crise da Economia Mundial** 4ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993
- Landim, Leilah. **Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil** Instituto de Estudos da Religião - ISER Série Textos de Pesquisa. Rio de Janeiro: Edição Núcleo de Pesquisa ISER, 1993
- Lopes, João Roberto **O Público Não - Estatal e a Reforma Administrativa** en A Sociedade na Reconstrução do Estado - Orçamento & Democracia - Rio de Janeiro: IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - Ano 4 Número 8 Julho 1997
- Mathiasen, David G. **The New Public Management and its Critics** Prepared for a Conference on The New Public Management, at the University of St. Gallen, Switzerland, July, 1996
- Matus, Carlos **Estratégias Políticas: Chipanzé, Maquiavel e Ghandi.** São Paulo: FUNDAP, 1996

- Metcalfe, Les **“Public Management: From Imitation to Innovation”** en: “Developing and Maintaining the Capacity of Policy Management to Meet the Challenges of the 1990’s”. The 1991 IASIA Conference. Kota Kinabalu, Sabah, July-August 1991
- Mintzberg, Henry **“Managing Government, Governing Management”** en: Harvard Business Review May-June, 1996
- Motta, Paulo Roberto **Transformação Organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1997
- OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico **Statement by the Chair of the Ministerial Symposium on the Future of Public Services** Paris, March, 5-6, 1996
- _____. Summary of the Ministerial Symposium on the Future of Public Services, 1996
- _____. Statement on the Outlook for Governance - Group to the OECD for the Ministerial Symposium on the Future of Public Services, October, 2-3, 1996
- Osborne, David e Gaebler, Ted **Reinventando o Governo - Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público**. Brasília, Editora MH Comunicação, 1994
- Oszlak, Oscar **Estado y Sociedad: Las Nuevas Reglas de Juego** Trabajo presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma do Estado y de la Administración Pública, patrocinado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. Rio de Janeiro, 6 a 9 de noviembre de 1996
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA. **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília, 1996
- Ramos, Alberto Guerreiro **A Nova Ciência das Organizações**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2ª Edição, 1989
- Rifkin, Jeremy **O Fim dos Empregos: O Declínio Inevitável dos Níveis dos Empregos e a Redução da Força Global de Trabalho**. São Paulo: Makron Books, 1995
- Santos, Wanderley Guilherme dos **A Pós -Revolução Brasileira** en: Jaguaribe, H. et alii. Brasil, Sociedade Democrática. Rio de Janeiro, José Olympio, 1985.
- _____. **Fronteiras do Estado Mínimo: Indicações sobre o Híbrido Institucional Brasileiro** en Reis Velloso, J.P. dos (Coord.) “O Brasil e as Reformas Políticas”. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1992
- Telles, Vera da Silva **Questão Social Afinal, do que se trata?** en São Paulo em Perspectiva Reformas Políticas e do Estado Vol 10 N° 4
- Wanderley, Luiz Eduardo W. **Rumos da Ordem Pública no Brasil: A Construção do Público** en São Paulo em Perspectiva Vol 10 N° 4 Out-Dez 1996.