



Cuadernos de Administración

ISSN: 0120-4645

cuadernosadm@correounivalle.edu.co

Universidad del Valle

Colombia

Barros, Marcos
La Reforma del Estado Brasileño y el papel de las Organizaciones No-Gubernamentales: de la
Tecnoburocracia a la Tecnogerencia
Cuadernos de Administración, núm. 33, junio, 2005, pp. 9-35
Universidad del Valle
Cali, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225020324001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La Reforma del Estado Brasileño y el papel de las Organizaciones No-Gubernamentales: de la Tecnoburocracia a la Tecnogerencia*

Marcos Barros**

* Traducido del portugués por María Fernanda Franco.

** Profesor de la Universidad de Salvador (Bahía), Brasil. Actualmente cursa el Doctorado en Administración en HEC-Montréal.

Recibido: Abr. - 2005
Aceptado: May - 2005



1. Introducción

El proceso de reforma del Estado brasileiro en los años 90 transformó profundamente toda la estructura de la administración pública en el intento de pasar de la “administración pública burocrática a la gerencial” (Bresser-Pereira, 1996), considerada como nuevo paradigma de la gestión pública. Un nuevo discurso fue construido para legalizar esta transición a través de la tradicional satanización de la máquina burocrática, de la racionalización y objetivación de los beneficios de eficiencia que provenían de la adopción de instrumentos gerenciales, de la reinterpretación de los problemas de la reforma como cuestiones de implementación, de la proyección de la reforma dentro de la perspectiva de un proyecto de transformación nacional y de naturalización de los cambios dentro del discurso de globalización y competitividad transnacional (Santos, 2000; Castells, 1998).

Entre las reformas propuestas, el cambio en la implementación de las políticas sociales fue considerada como uno de los puntos esenciales de paso de “actividades no-exclusivas” (MARE, 1995) para el sector “público no-estatal” considerado como mas competente y menos propenso al desperdicio de los recursos públicos. En este momento, el “Tercer Sector”, de forma general, y las organizaciones no-

gubernamentales (ONG), de forma específica, ganan una importancia crucial al sustituir el estado en muchas de las funciones normalmente ejercidas por instituciones públicas.

La reforma del Estado brasileiro, conjuntamente con el aumento de los problemas de la participación de las ONG en el mercado nacional motivado por la sociales en Brasil, provocó así el crecimiento vertiginoso, consecuente transferencia de responsabilidad para estas organizaciones en la tarea de resolución de las cuestiones sociales. Las organizaciones no-gubernamentales nacieron como un segmento del llamado tercer sector que incluiría todas las organizaciones no ligadas al Estado (primer sector) y al Mercado capitalista (segundo sector). Según Fernandes (1994), tales empresas se caracterizarían por ser privadas con funciones públicas, o sea, nacerían de iniciativas de sectores de la sociedad civil para cumplir funciones normalmente asumidas por el Estado providencia.

Las ONG se proponen a desarrollar actividades que respondan a necesidades colectivamente expresadas sin el objetivo de generar ni distribuir lucros pero mayoritariamente con la utilización de una lógica gerencialista en la realización de sus actividades. Esta característica de estas entidades las diferencia, de las tradicionales organizaciones de trabajo social¹, que

¹ En este trabajo adoptamos la nomenclatura de “organizaciones de trabajo social” para aquellas entidades que tradicionalmente realizan acción social por oposición al concepto de organizaciones sociales establecido en la reforma del Estado y de orga-

son ligadas a una lógica de funcionamiento empírica originaria básicamente, de un lado, de la sistemática eclesástica de acción caritativa o de la práctica política de los movimientos sociales. Estas organizaciones comunitarias, asociaciones, cooperativas dominaban originalmente el universo de la acción comunitaria brasileiro.

Entre tanto, en los últimos años, el gobierno –que es, con una pequeña participación del sector privado, el gran financiador de la actividad de estas organizaciones– a través de los nuevos criterios de eficiencia propuestos en la reforma de su estructura administrativa, comenzó a exigir una mayor profesionalización de las organizaciones de trabajo social. Esto significa, básicamente, el establecimiento de varias prácticas tradicionales de la administración privada y pública que permitirían una mejor eficiencia y una mejor utilización de los recursos invertidos por estos actores. El modelo gerencialista de las ONG es establecido como referencia para participación en la “sociedad” con el gobierno en la implementación de las políticas sociales.

Así, como contrapeso al paso de responsabilidad establecida por el gobierno en la “exagerada publicidad” de la reforma administrativa de 1995 fue exigida una creciente profesionalización, particularmente en la prestación de cuentas y presentación de los re-

sultados de inversión del dinero público. Dentro de la reforma del estado, las legislaciones sobre Organización Sociales y Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) presentadas por el gobierno brasileiro representan bien el intento de institucionalización de esta nueva relación con el sector ligado a la acción social dentro de los moldes de eficiencia gerencial defendidos por el “New Public Management”.

Estas exigencias, a pesar de no muy bien aceptadas, fueron, de forma general, asimiladas por las organizaciones de trabajo social como forma de tener acceso a los fondos y recursos estatales. Esta transformación entre tanto no dejó incólume estas organizaciones. La adopción de instrumentos gerenciales traídos de la esfera de las empresas privadas y la valorización del criterio de eficiencia como base de valoración de los resultados del trabajo social – procesos que llamamos de “ongización” de la esfera social – van a impactar profundamente la naturaleza de estas organizaciones. Entre otros aspectos, notamos una transformación del control político del proceso de decisión que es afectado por la influencia gubernamental y la construcción de una nueva generación de técnicos especializados – la tecnogerencia (retomaremos este punto) –, la problemática de la medida del “éxito” de una acción social y el propio fun-

nizaciones no-gubernamentales en la medida en que estas ya serían formadas dentro de la lógica gerencialista de empresas privadas.

cionamiento interno de las organizaciones que pasan a ser impactadas por la lógica gestionaria.

En este artículo, comenzaremos por analizar el contexto de la reforma gerencialista iniciada en el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) para poder situar e interpretar el discurso del gobierno brasileiro, representado principalmente por el entonces Ministro de la Administración y Reforma del Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira (1995-1999), y las estrategias utilizadas para legitimar la reforma estructural del Estado brasileiro. En seguida, vamos a concentrarnos específicamente en el ámbito de los cambios en términos de las políticas sociales, a través del análisis de los intentos de institucionalización de las Organizaciones Sociales y OSCIPs. Finalmente, iremos analizar la dinámica del Tercer Sector y de las ONGs en el ámbito de esta reforma para contextualizar e investigar el impacto de esta imposición de criterios profesionalizantes, sobre el funcionamiento y naturaleza de las organizaciones de trabajo social.

2. El contexto de emergencia de la reforma del Estado brasileiro

El dominio del discurso económico sobre todos los sectores de la actividad humana es un fenómeno analizado ya por varios autores. En realidad, reconocemos el imperio de la visión unidimensional criticado por

Marcuse (1968) en los años 70 donde, en función del totalitarismo tecnocrático, confundimos interés inmediato e interés colectivo. Las consecuencias de este pensamiento único, claramente agravado por el crecimiento del neoliberalismo a partir de la época Reagan-Thatcher, refuerza la ideología del mercado como única forma de medida, legitimación y validación del real (Castells, 1998). Las nuevas tecnologías y la sociedad de la información, según Santos (2000), ayudan a aumentar el control a través de este único motor en la medida en que el se puede extender al mismo tiempo en el tiempo y en el espacio. Así encontramos la unión del poder económico y político que constituye este nuevo Imperio, de acuerdo con Hardt et Negri (2001), donde una nueva orden financiera se impone a todas las naciones y justifica todas las acciones en nombre de la “libertad de mercado”.

El neoliberalismo domina, como muestra Aktouf (2002), como única política global, teniendo como base la idea de mercantilización total de la vida. En este sentido, en la medida en que, a través esta lógica, toda cosa o relación son potencialmente un producto y un servicio, prescribiéndose la “profesionalización” de toda y cualquier institución social. En estas organizaciones se generaliza el remedio para evitar toda y cualquier especificación (Marcuse, 1968). La dinámica de la eficiencia se sobrepone a toda otra lógica de justificación de la acción organizada.

En este sentido, la víctima principal de esta transformación es la propia acción política. Así, en el momento en que todas las decisiones fundamentalmente basadas en análisis instrumentales y financieras, todo intento de guiar la escogencia en criterios de ética, de valor humano se transforman en “*ideología*” y “*dirigismo*”. De esta forma, la acción del Estado es considerada principalmente un intervencionismo, una traba enorme a la acción individual que debería de beneficiarse de su libre arbitrio en un mercado autorregulado. Este, según Hayek (1995), correspondería a un orden espontánea que, al contrario de la orden intencional, sería más legítima pues exprimiría las “propensiones naturales” de los individuos.

En nuestra opinión, necesitaríamos de una gran ingenuidad histórica para aceptar tales ideas. Lo que vemos, en verdad, es la omnipresencia de una corriente económica dominante que determina las políticas públicas y sociales según sus propios intereses. De esta forma, encontramos una realidad verdaderamente en contradicción al discurso del papel del Estado en la esfera colectiva. Según el discurso neoliberal, el dicho Estado-providencia es considerado como siendo uno

de los responsables de la bancarrota actual de las naciones. Se admite, de forma implícita, que solamente la producción por la vía empresarial puede ser considerada como creadora de riqueza para la sociedad, en cuanto que la máquina estatal sólo gasta en la medida en que sus actividades no tengan valor mercantil (Généreux, 2001). Así el supuesto desperdicio de recursos estaría principalmente ligado a su utilización en el sistema de seguro social y en los programas de acción social (Aktouf, 2002).

Por esta lógica, se defiende la idea de Estado mínimo que debería reducir sus gastos a las mínimas acciones necesarias, economizar su presupuesto y, consecuentemente, poder “honrar” los servicios de la deuda en relación a los acreedores internacionales². Además, este estado debe restringirse a las áreas que no son interesantes a las empresas – normalmente aquellas que no ofrecen posibilidades de lucro a corto plazo – y dejar espacio a la libre acción de las fuerzas más “performantes” del mercado. La realidad, por tanto, nos muestra cotidianamente la utilización de los recursos públicos para la salvación o soporte de las organizaciones privadas que se sirven más y más de la estructura pública como apoyo a la

² En este punto, es interesante la verdadera transformación del universo lingüístico por esta lógica empresarial. Así, por ocasión de la moratoria decidida por el gobierno argentino de Nelson Kirchner en 2003, los periódicos brasileiros prefirieron utilizar la calificación extremadamente peyorativa de “calote”. Esta denominación representa, en el ámbito de los negocios privados, el lenguaje popular para el no pago de una deuda de forma deshonesto.

búsqueda del lucro máximo a costa de la sociedad³.

El Estado, en este momento, fue alcanzado por una segunda exigencia de las fuerzas del mercado: su “profesionalización”. La práctica de la administración pública, considerada demasiado burocrática e ineficiente, y entonces invadida por la teoría del “management”, sus métodos, sus prescripciones y, principalmente, su lógica de eficiencia. Como mencionamos antes, esta visión de gestión financiera provoca la exclusión de toda consideración política y ética de la acción gubernamental y somete solamente a análisis de costos y beneficios. Es el Estado-business del “New Public Management” que, en su versión Portorriana (Aktouf, 2002), gana el estatus y las características de empresa privada y acepta las reglas del pensamiento mercantil que domina la escena internacional.

El “Estado business” mínimo gana su auge en el escenario brasileiro en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Una ola de privatizaciones estatales, la reducción drástica del contingente de funcionarios públicos, el apretón fiscal para honrar servicios de la deuda externa, altos intereses para control de la inflación, mayor apertura al comercio internacio-

nal, entre otras medidas garantizan el seguimiento del recetario del Fondo Monetario Internacional fielmente seguido por el gobierno brasileiro. Es en este ideal (qué, garantizaban los miembros del gobierno brasileiro, no era neoliberal?!) que se introduce la reforma gerencial del Estado brasileiro comandada por el discurso de Bresser-Pereira.

3. El discurso gubernamental de eficiencia gerencial

En el proceso de reforma del Estado brasileiro de los años 90, una de las prácticas cruciales para la legalización e institucionalización de este proyecto fue la construcción de un fuerte discurso que pudiese pasar a iniciativa como algo de natural, inevitable y esencial para el Brasil. El entonces Ministro de Administración del gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser-Pereira, académico de prestigio y profesor de la Fundación Getúlio Vargas, fue el grande responsable por la construcción de este discurso y por la diseminación en el medio y en los medios universitarios. En varios artículos, conferencias y entrevistas, el defiende el proyecto de reforma y construye una re-

³ En el Brasil, es famoso, en este sentido, el caso Proer donde, en una época de extremo apretón financiero y de cuentas públicas del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995) un grupo de bancos privados fueron recuperados de bancarrotas financieras por el Estado a través de la utilización de algunos billones de dólares de dinero público.

tórica de legitimación que se va a establecer como único pensamiento en la administración pública brasileira de forma casi indudable.

Esta retórica fue construida encima de algunas estrategias deductivas que pretendían establecer la implementación de la administración pública gerencial como esencial para el desarrollo del país. La primera estrategia es la ya conocida problemática del sistema burocrático y del Estado-providencia. A partir del análisis de lo que el identifica como la “Crisis del Estado” de los años 80 – representada por la crisis fiscal, crisis de intervención y crisis de la administración – Bresser-Pereira critica el llamado Estado Social-Burocrático⁴. Este, que nació como respuesta a la crisis del Estado Liberal en el comienzo del siglo XX, provoca una sobreestimación del papel de la “tecnoburocracia” en la gestión de los sistemas económicos y sociales. Entonces en la medida en que la globalización aumenta la competitividad internacional y reduce la autonomía de acción de las políticas de los Estados, esta interferencia estatal en el mercado – que apunta “distorsiones crecientes” – y la incapacidad de atender eficientemente las demandas sociales son puestas en cuestión. Así:

“El estado social-democrático ensayó una respuesta para la cuestión de los derechos sociales y para el problema de la igualdad de oportuni-

des, pero se reveló ineficiente en un mundo en que la eficiencia económica se torna cada vez mas urgente.” (Bresser-Pereira, 2001)

La retórica de la falta de eficiencia, clásica en la condena de la burocracia, es complementada entre tanto por una discusión que apela particularmente al público brasileiro en tiempos de reconstrucción democrática. Bresser-Pereira, para reforzar la diabolización del Estado Social Burocrático y, consecuentemente de su máquina burocrática, hace apelo a la antigua crítica de la tradición patrimonialista de la esfera pública nacional. El patrimonialismo, identificado por Hollanda en su obra clásica “Raíces de Brasil” (1936; ver también Faoro, 1975), representa una elite existente desde la época del Imperio que confunde el patrimonio privado con el estatal y lo utiliza la cosa pública como medio de sustentarse y de construir un “sistema complejo de agregados y clientes en torno de si... donde los criterios administrativos eran personales y la preocupación con la eficiencia de la máquina estatal, nula” (Bresser-Pereira, 2000a).

Bresser-Pereira asume que, a pesar de los diversos intentos de implementación de un régimen burocrático inmune a estas prácticas, el patrimonialismo sobrevive en la burocracia estatal convertido en corporativismo después de la Constitución brasileira de

⁴ Este sería equivalente al “Estado de Bien-Estar en los países desarrollados y el Estado Desarrollador y Proteccionista en los países en desarrollo.” (Bresser-Pereira, 1998)

1988. Así, “las nuevas orientaciones de la administración pública, que venían siendo implementadas en el país desde 1967, fueron más que ignoradas, destruidas, en cuanto la burocracia aprovechaba para establecer para sí privilegios”. Obviamente, la reforma gerencialista aparece para contraponer estos retrocesos – donde “el grande enemigo no es apenas el patrimonialismo pero también el burocratismo” (Bresser-Pereira, 1996) – con la promesa de eficiencia y flexibilidad del “New Public Management”.

La segunda estrategia es la de racionalización, “objetivación” y “factualización” de los beneficios de la implementación de tales reformas y de reinterpretación de todos los problemas identificados del proyecto como cuestiones de implementación. Aquí, vemos la lógica de que “el problema no es de la teoría más de los ejecutores”. Así en una de sus valoraciones retrospectivas de la reforma, Bresser-Pereira (2000b) la considera un suceso cultural e institucional en la medida en que el había conseguido obtener la adhesión de la “elite modernizante” a pesar de la “resistencia al cambio y del corporativismo de los viejos buró-

cratas, los intereses electorales de los políticos, el interés de los capitalistas en obtener beneficios del Estado”.

En este punto, Bresser-Pereira, en una entrevista a Guimarães (2001), declara en respuesta al sugerido fracaso del proyecto de reforma que “no hay fracaso, hay lentitud. Los servidores tienen miedo, los ministros y altos funcionarios no quieren perder poder (descentralizar).” Así, el considera que la Reforma no fue favorecida en su implementación pues su ministerio no tenía “poder suficiente” y el Ministerio de Planeación⁵ no dio “la debida atención a la nueva misión” particularmente por problemas de presupuesto. Sin embargo, según el autor, “las ideas gerenciales continuarán vivas, particularmente entre los gestores públicos mas jóvenes... y sobrepasaran las fronteras del país⁶” (Bresser-Pereira, 2000).

La tercera estrategia discursiva para legalizar fuertemente la reforma en el ideal brasileiro es la de establecer su vínculo al proyecto nacional. Nosotros vimos como la retórica del entonces ministro se concentró en las prácticas de patrimonialismo y corporativismo incansablemente combatidas

⁵ El Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión fue creado en 1999 en una fusión entre el Ministerio de Planeación y de la Administración Federal y Reforma del Estado de forma a conducir la implementación de la reforma gerencial. (Bresser-Pereira, 2000)

⁶ En este punto, el hace referencia al documento del CLAD (Consejo Latino-Americano de Administración para el Desarrollo) “Una Nueva gestión Pública para América Latina” (1998) donde muchas de las ideas de la reforma brasilera son retomadas para toda la región suramericana.

como representantes del pensamiento de una “elite retrógrada”. Bresser-Pereira desarrolla, en consonancia con estas críticas, el argumento de los valores republicanos. Según él, el New Public Management, con la reforma gerencialista del Estado brasileiro, provocaría no solo la garantía de los derechos civiles y políticos⁷ pero también de los derechos republicanos vinculados a la protección del patrimonio público, “en la medida en que se tornó claro que no bastaba proteger los ciudadanos contra el poder abusivo del estado: también era vital proteger el estado contra personas poderosas y ambiciosas” (Bresser-Pereira, 2001).

Esta lógica que pretende construir en el Brasil “un Estado más democrático, una administración pública menos patrimonialista y más gerencial” se inscribe en la cuarta estrategia que desea la naturalización del “New Public Management” en el mismo movimiento de naturalización del proceso de globalización (Santos, 2000). En esta dinámica la reforma gerencial es vista como indispensable, necesaria y, principalmente, inevitable. Así, si, de un lado, Bresser-Pereira reafirma el discurso de globalización que impone la transformación del Estado en un

movimiento que alcanza una escala universal en los años 90. Por otro lado, el establece (Bresser-Pereira, 1998) que las respuestas al problema fuera del propósito de la reforma gerencialista son típicos de una “izquierda tradicional, arcaica y populista” contrariamente a la centro-izquierda que “diagnosticó con claridad la Grande Crisis” y apuntó a la necesidad de reconstrucción del Estado.

Esta retórica del único pensamiento que domina el ambiente de la reforma del Estado brasileiro va a ser rápidamente asimilada por la prensa brasileira y por buena parte del medio universitario. Es impresionante inclusive la rapidez de aceptación de las propuestas por la “opinión pública”. Según el propio Bresser-Pereira (1996) después de apenas algunos meses de utilización del medio “se forma un casi consenso sobre la importancia para el país de la reforma, ahora fuertemente apoyada por la opinión pública, por las elites formadoras de opinión, y en particular por los administradores públicos” (Bresser-Pereira, 2000).

Entre tanto, el suceso del discurso se muestra relativo en la valoración de la adopción práctica de las medidas. Además de la falta de apoyo político

⁷ Según Bresser-Pereira, los primeros derechos a surgir fueron los derechos civiles vinculados a la condición de ciudadano y su protección contra los abusos del Estado, en el siglo XIX, fueron conquistados los derechos políticos ligados a la libertad de opinión y al voto universal, y en la primera parte del siglo XX, fueron asegurados los derechos sociales relacionados al acceso a la educación, la salud, etc. El surgimiento de los derechos republicanos solo sucedió en el último cuarto del siglo XX (Bresser-Pereira, 2001).

dentro del gobierno sugerida encima por el entonces ministro, parte de la “opinión pública”, teóricamente convencida de la importancia de las medidas, parece reticente cuanto a la adopción de las reformas sugeridas. Este hecho es particularmente saliente en la legislación desarrollada para las llamadas organizaciones públicas no-estatales. Después de casi una década de propuestas, estas empresas parecen ignorar cualquier posibilidad de adaptación a los ideales del New Public Management del Gobierno brasileiro. En seguida, iremos abordar esta dinámica en las propuestas de creación de las Organizaciones Sociales y de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP).

4. La eficiencia social: Organización Social e OSCIP

La dinámica de reestructuración del estado brasileiro pasa por varias propuestas que pretende atacar las diversas fases detectadas en la Crisis del Estado: ajuste fiscal y reforma del sistema pensional de forma a resolver el problema crisis del ahorro público, reformas económicas a través de políticas de mejora de la competitividad de la industria nacional, innovación en los instrumentos de política social con mira a transformar la crisis de intervención del Estado y la reforma del aparato de forma a resolver las disfunciones de la burocracia estatal. Es importante realzar que a pesar de la extrema preocupación con el criterio de

la eficiencia y la creencia expresa en las ventajas del mercado y en las virtudes de la competencia, Bresser-Pereira declara negar toda y cualquier adhesión a los principios neo-liberales, sugiriendo en el lugar la noción de un Estado Social-Liberal (Bresser-Pereira, 2001). Esta idea se expresa de dos formas: primero, en la creencia en la necesidad de la influencia del Estado en la economía a pesar de bastante reducida y a través de la institucionalización de agencias autónomas de regulación y, segundo, a través de la continuación, quizás aumento, de las acciones sociales sin embargo, ahora a través de una creciente exigencia de eficiencia y “accountability”.

Es en este punto que es propuesta la idea de Organizaciones Sociales. Según Bresser-Pereira (1998), el Estado es compuesto de cuatro sectores: núcleo estratégico (definición y valoración del cumplimiento de políticas públicas), actividades exclusivas (reglamentación, fomento y fiscalización exclusivos del Estado), servicios no-exclusivos (actividades que no necesitan del poder del Estado más que el interés pues se trata de derechos humanos fundamentales) y producción de bienes y servicios para el mercado (empresas estatales del sector productivo o financiero). Cada sector tendría un tipo de propiedad más adecuado a la realización de sus objetivos. Es en este punto que surge la idea de propiedad pública no-estatal como el tipo ideal para los servicios no-exclusivos del Estado.

Según el entonces ministro, la reforma del Estado actuaría en esa área a través de un proceso de “comunicación” donde los servicios producidos por el Estado pasarían gradualmente a las manos del sector público no-estatal. Este sería formado por asociaciones sin fines lucrativos orientadas para el interés público: no-estatales pues no serían vinculadas a la máquina del Estado y públicas porque encaminadas al interés general (Bresser-Pereira e Grau, 1999). La idea del tercer sector se encaja perfectamente en esta descripción como algo entre el mercado y el gobierno que garantice la misión de la reforma estatal de continuar prestando servicios sociales pero como la “eficiencia de una empresa privada”.

En la defensa de este modelo, Bresser-Pereira relaja lo que él considera que es una visión arcaica de la sociedad civil representada por “un espacio ocupado por asociaciones que solamente apelan a racionalidad comunicativa para coordinar su acción, lo que constituya el marco institucional de un mundo de vida estabilizado por derechos fundamentales, en el sentido en que es definida usualmente la sociedad civil” (Bresser-Pereira e Grau, 1999). Criticando estas organizaciones “tradicionales” de trabajo social, el autor propone “revisar el modo de definir y realizar los intereses públicos” particularmente sobre dos cimientos básicos: control social y eficiencia.

A través de la retórica de los valores republicanos, discutida anterior-

mente, el entonces ministro desarrolla la necesidad de control social de los gastos públicos en estos servicios no-exclusivos. Según él, para que “el patrimonio público sea de hecho público y no capturado por intereses particulares” es necesaria una integración de la dimensión del accountability con la ciudadanía. El control social es así “un control sobre las organizaciones públicas no-estatales [...] distinto y complementar al control de procedimientos (burocrático), al control por resultados y al control por casi-mercados o competición administrada (control gerencial), y al ejercido directamente por el mercado” (Bresser-Pereira e Grau, 1999).

Algunos puntos de esta idea sobre control social valen la pena ser comentados para clarificar las ideas de la reforma y las contradicciones con su aplicación práctica. Bresser-Pereira separa en esta propuesta los aspectos de formulación de las políticas sociales de la implementación de tales políticas. Él sugiere que la primera exige un “consenso republicano y democrático sobre el interés público [...] fruto de la racionalidad substantiva” (Bresser-Pereira e Grau, 1999) en cuanto la segunda supone el empleo de una racionalidad instrumental en la búsqueda de la eficiencia y de la mejor relación medio y fines.

Esta separación clásica entre quien piensa y quien hace queda más patente por la institucionalización de los Consejos de Administración de las Organizaciones Sociales – estableci-

dos por la ley de 9367/1998 de las organizaciones sociales – donde este aparato, compuesto por representantes de la organización, del poder público y de la sociedad civil, tiene todos los poderes para ejercer de encima para abajo los controles de desempeño y para establecer estrategias de actuación. Este modelo, inspirado de los *boards* americanos, acaba por generar la misma distancia para con la práctica de la actividad social por la total falta de interacción entre estos miembros, particularmente aquellos del medio estatal, y los conocimientos de la práctica de campo (Cámara, 2003)⁸. Una nueva generación domina estas organizaciones.

En este punto, la interferencia del ciudadano común, como defiende Bresser-Pereira, sobre las decisiones estratégicas de este Consejo son extremadamente limitadas. Particularmente, los destinatarios de las acciones de la organización son los principales excluidos de esta “tribuna de notables”. Lo que vemos principalmente es la composición de miembros importantes vinculados a la “elite del Tercer Sector” que raramente tienen algún vínculo con el trabajo efectivamente realizados. El debate público y la participación ciudadana defendida son

dejados de lado en una práctica de monopolización del control por actores privilegiados dentro de la “industria de lo social”. Retomaremos este tema.

El criterio de eficiencia es, entre tanto, lo que más lleva Bresser-Pereira a apostar en el Tercer Sector como público no-estatal por excelencia. Según el autor, estas organizaciones tendrían algunas ventajas comparativas frente al Mercado y al Estado que garanticen una “maximización de los derechos sociales, vía prestaciones de mayor diversidad y cualidad” (Bresser-Pereira e Grau, 1999). Entre tanto, su análisis sobre los méritos de eficiencia del Tercer Sector es pleno de contradicciones en sí.

Primero, el considera que uno de los factores de ventaja competitiva de estas entidades sería la confianza. En la visión de Bresser-Pereira, como las acciones sociales serían normalmente actividades complejas y heterogéneas en que la capacidad del usuario de obtener informaciones en relación a la calidad del servicio es limitada, las organizaciones sin fines lucrativos tienden a ser más eficientes. Quiere decir, cuando existe la posibilidad de “fallas de contrato”, el consumidor necesita la protección del proveedor

⁸ Irónicamente y remarcable el hecho, como muestra Guimarães (2001), del “gobierno tener una posición de confrontación con la mayoría de sus servidores públicos, por ejemplo, el Plano no previó la participación de representantes de los servidores ni en el Consejo y ni en la Cámara de Reforma del Estado), al mismo tiempo, llama la atención a la importancia de la participación de los servidores en la implantación del proyecto de las Organizaciones Sociales en sus respectivos órganos.

de los servicios y eso se basa en el grado de confianza.

Además de eso, el autor también recalca la importancia del “compromiso ideológico que vincula los miembros de la organización”:

“De hecho, la solidaridad, el compromiso, la cooperación voluntaria, el sentido del deber, la responsabilidad por el otro son todos principios que tienden a caracterizar a las organizaciones sin fines de lucro, y en términos mas amplios, a la «comunidad», en cuanto a mecanismo de atribución de valores, diferenciable del mercado, basado en la competición, y del Estado, basado en el poder coercitivo.” (Bresser-Pereira e Grau, 1999)

Estos factores posibilitarían una grande flexibilidad y una autonomía incrementada de estas organizaciones. Así,

“la propiedad compartida tanto como la no propiedad, al permitir desarrollar la motivación de servicio, por sobre la del dinero o a la del poder y al apoyarse mas en un autocontrol que en un control heterónimo, favorece una mayor cualidad en las prestaciones.” (Bresser-Pereira e Grau, 1999)

De hecho, Bresser-Pereira cita constantemente propuestas de Mintzberg (1996) sobre el control sustentado en base normativa que permitiría la responsabilidad cooperativa y separaría el control directo de la burocracia o las presiones competitivas características del mercado.

Lo importante en esta discusión es que ninguno de estos factores – confianza, compromiso ideológico, solidaridad, contratación, cooperación voluntaria, sentido del deber – tiene ninguna relación con consideraciones de eficiencia. Al contrario, lo que nosotros defendemos aquí es que estas características específicas de estas organizaciones fueron construidas porque no existía tal preocupación. La eficiencia, tal como pretende imponer el gobierno a través de su legislación y del establecimiento de mecanismos de control como el contrato de gestión, quiebra la fuerza de la ideología y del involucramiento y la transforma en simple búsqueda de resultados estratégicos que evacuan toda y cualquier implicación en la acción social.

El contrato de gestión (ley 9637/1998), es más, establece claramente a priori la especificación del programa a ser seguido, las metas a ser alcanzadas, los plazos para ejecución, los criterios objetivos de valoración de desempeño e indicadores de calidad y productividad. Siendo un instrumento de control estatal para fiscalización y acompañamiento del trabajo social, cómo se espera que el “autocontrol” funcione en este contexto? Que tipo de flexibilidad basada en la “solidaridad” y en el “compromiso”, podemos encontrar cuando las metas y fiscalización son establecidas previamente y sin la participación de las personas que están directamente vinculadas a la acción social?

Bresser-Pereira agrega que el Estado espera una reducción de costos a partir de la actuación de las organizaciones del Tercer Sector. Aquí el recurre también al espíritu de compromiso ideológico particularmente cuando considera la utilización de voluntarios como forma de reducir gastos realizando los mismos objetivos (el apelo a los voluntarios sería aquí una forma perversa de aplicar el *downsizing* en las políticas sociales aprovechando la generosidad de los ciudadanos?). Sin embargo, en seguida se contradice y garantiza que su visión no es de eficiencia:

“Lo importante, en todo caso, es que la principal razón para recurrir a las entidades sin fines lucrativos no es porque sean mas eficientes en la provisión de servicios de que podrían ser cualquier otra entidad, mas si porque permiten desarrollar papeles que ni el Estado ni el mercado pueden cumplir. Es así como la confianza, la dedicación, la solidaridad constituyen papeles que les imprimen una especificidad en relación al sector lucrativo, la flexibilidad, la existencia de experiencia especializada y la habilidad para llegar a clientes difíciles de alcanzar, son exhibidas como algunas de las mayores ventajas que el sector no lucrativo o público no-estatal tendría sobre el sector público estatal.” (Bresser-Pereira e Grau, 1999; énfasis adicionada por nosotros)

Pero, paradójicamente, al mismo tiempo, lo importante para el Estado es asegurar:

“simultáneamente la eficiencia en la medida en que induce a las entidades públicas no-estatales a competir entre si para prestar los servicios a la comunidad con financiamiento parcial por el Estado.” (Bresser-Pereira e Grau, 1999; énfasis adicionada por nosotros)

En resumen, Bresser-Pereira cree poder contar con una mayor calidad de las acciones sociales basadas en la dedicación y solidaridad de los individuos, organizaciones menos piramidales y burocráticas en función del auto-control por la motivación ideológica, una flexibilidad para atender la diversidad de intereses colectivos fundamentados en una autonomía financiera y administrativa en función del hecho de que estas entidades estuvieran fuera del ámbito de la máquina estatal. Sin embargo, al mismo tiempo, el cree que estas organizaciones deben basarse en principios de eficiencia y economía de recursos que deben ser probados con base en prestaciones de cuentas uniformizadas, cuantificadas y medibles y fiscalizaciones a partir de metas y estrategias previamente establecidas dentro de un sistema de competición por recursos con otros millares de organizaciones donde la continuidad del apoyo y del trabajo nunca está garantizado. La conciliación de contrarios parece ser la misión esquizofrénica y virtualmente imposible por detrás de esta reforma de la estructura de atención social del Estado.

El modelo de organizaciones sociales, inspirados de los Quangos (quasi non-governmental organizations) conocidos por Bresser-Pereira en su viaje a Inglaterra en el comienzo de su gestión en el Ministerio de la Administración y Reforma del Estado y frutos de la herencia del gobierno de Margaret Thatcher, intenta imponer modelos de gestión como requisito básico de legitimidad organizacional frente al Estado brasileiro. Esta propuesta, entre tanto, por ser también dirigida a las instituciones estatales (hospitales y universidades públicas por ejemplo) que quisiesen celebrar este nuevo pacto con la promesa de la autonomía⁹ y no especifica las necesidades del Tercer Sector, generó el movimiento en torno de una legislación propia de este grupo.

A partir de 1997, a través de la influencia un grupo de organizaciones del Tercer Sector comandadas por la Comunidad Solidaria (entidad liderada por Ruth Cardoso en la época primera-dama brasileira), fue propuesto un marco legal alternativo destinado al Tercer Sector que fue promulgado en 1999 (ley 9790/99). Este instrumento pretendía facilitar el reconocimiento de las, entonces legalmente inexis-

tentes, organizaciones no-gubernamentales, facilitar las sociedades con el poder público y, en enmiendas posteriores de la ley, garantizar algunos beneficios fiscales.

Esta legislación entre tanto era mayoritariamente idéntica a aquella formulada para las organizaciones sociales en términos de legalidad de su relación con el aparato estatal para recibimiento de recursos. Las demandas de eficiencia y “adopción de prácticas de gestión administrativa” continuaban siendo impuestas como características básicas para reconocimiento de la entidad. La grande diferencia se refiere a la inexistencia del Consejo de Administración. Entre tanto las prácticas de control, si no institucionalizadas, estaban representadas en el contrato de gestión ahora sobre el nombre más suave de “Término de Parceria”. Todas las características de especificación previa del programa a ser seguido, de las metas, de los plazos de ejecución, de los criterios de evaluación de desempeño etc. son idénticos a los establecidos para las organizaciones sociales. El nuevo proyecto aparece así con los mismos vicios y limitaciones de origen identificados antes para la legislación sobre organizaciones sociales.

⁹ En el caso de las universidades brasileiras, esta propuesta mostró su mayor contradicción a través del famoso Examen Nacional de Cursos (conocido popularmente como “Prueboita”). A través de este mecanismo de evaluación de las universidades el gobierno quiebra toda posibilidad de autonomía universitaria prometida, por ejemplo en la construcción de cursos, en la medida en que establece patrones de resultados específicos para estudiantes de graduación e, indirectamente, impone entonces un currículo mínimo (Barros, 2003).

Ambos proyectos fueron largamente ignorados por las organizaciones de trabajo social. Para tener una idea apenas 2.771 organizaciones del Tercer Sector se transformaron en OSCIP hasta el mes de mayo de 2005 (Fuente: Ministerio de la Justicia). Este número es excepcionalmente bajo cuando se considera que en 1991 (Landim, 1993) Brasil ya poseía, según el John Hopkins Institute, mas de 200 mil entidades vinculadas al Tercer Sector.

En cuanto a las organizaciones sociales encontramos también de forma general una indiferencia total de las instituciones de servicios no-exclusivos del Estado (por ejemplo, un estudio del 2002 (Pacheco, 2002) indicaba la existencia legal de apenas cinco organizaciones sociales instituidas y validadas, vinculadas al Ministerio de la Ciencia y Tecnología y tres en proceso de calificación). En este punto es interesante el artículo “Quien tiene miedo de la organización social?” (Leite, 2003) donde el presidente de una de las organizaciones sociales acreditadas, reflejando el discurso de Bresser-Pereira, hace una defensa vehemente de este instrumento que el considera perjudicado por la “mediocridad corporatizada” y por “intentos retrógrados de aniquilamiento”.

Sin embargo, a pesar de la no-asimilación de los intentos de encasillamiento legales del gobierno brasileiro, las organizaciones de trabajo social

tuvieron que someterse a la lógica gerencialista principalmente para recibir recursos y participar de políticas públicas. Para tanto, varias empresas buscaron la profesionalización de su estructura y sus funciones con el objetivo de poder responder a las exigencias de prestación de cuentas y evaluación de desempeño. Como sugerimos antes, estos cambios no fueron neutros en relación a la naturaleza de estas organizaciones. En la última parte de nuestro artículo discutimos este proceso de “ongización” que ocurre en el sector social brasileiro inicialmente dentro de una perspectiva general y, en seguida a través del análisis de nuestra experiencia de participación en tres procesos de “profesionalización” de organizaciones de trabajo social¹⁰ situadas en el Estado de Bahía (Brasil) entre los años de 1999 a 2002 (Barros, 2001; 2002).

5. Contexto del Tercer Sector

El Tercer Sector, es principalmente las organizaciones no-gubernamentales (ONG) vinculadas a él, es considerado un no-lugar por muchos autores en la medida en que el se propone a realizar acciones sociales pero sin posicionarse de forma ideológica, en una visión supuestamente neutral. Esta perspectiva, según Montaña (2002), es claramente del interés del pensamien-

¹⁰ El nombre de las organizaciones no es revelado para proteger su privacidad.

to neoliberal. Según el autor, privilegiando el resultado en lugar de la elección política, estas organizaciones evacúan el conflicto de las clases sociales en favor de dichos “intereses comunes” y, en lugar de promover la transformación del orden actual, propone su “humanización”. En este sentido, Montaña confirma la visión de Hardt y Negri (2001) que consideran que las ONG están inmersas en el contexto bio-político de dominación del Imperio en la medida en que ellas reproducen su efecto de intervención pacificadora y generadora de consenso que reafirma y garantiza la permanencia del orden existente.

Para garantizar esta presumida neutralidad, las ONG unen fundamentalmente su lógica de funcionamiento interno a las técnicas de gestión que presumidamente garantizan resultados prácticos en lugar de simples “ideologizaciones” políticas. Esta utilización, como declaramos antes, contrariamente a los objetivos declarados en el discurso de las ONG, trae consecuencias enormes a los trabajos de estas organizaciones. Las ONG, en este contexto, son el representante y el “tipo-ideal” de este discurso de eficiencia que es el “canto de las sirenas” del mundo de acción social. Las organizaciones se hacen seducir por este discurso, y los recursos vinculados a ellas, y adhieren la profesionalización.

Las ONG representan simbólicamente el paso al modelo de eficiencia administrativa exigido por el gobierno a partir de las organizaciones de

trabajo social tradicionales. Estas últimas se desarrollaron, normalmente, a través de una lógica de funcionamiento empírica originaria básicamente, de un lado, de la sistemática eclesástica de acción caritativa o de la práctica política de los movimientos sociales que influenciaran la construcción del trabajo social particularmente durante el siglo XX.

Estos organismos, que siempre dependieron del apoyo gubernamental o empresarial para realizar sus actividades, fueron obligados a asimilar varias técnicas y prácticas administrativas – el proceso de “ongización” – de forma a atender las exigencias hechas por el Estado y por la iniciativa probada de responder más “eficientemente” las necesidades expresadas por las comunidades. Este proceso fue considerado como una evolución natural de estos organismos y fue tremendamente alentado particularmente por la comunidad académica del área de Administración. La “profesionalización” se tornó la panacea para supuestamente resolver todos los problemas de aplicación eficiente de recursos de estas organizaciones.

Nuestra experiencia es de que esta mutación de las organizaciones de trabajo social provoca importantes consecuencias que van a transformar completamente, por un lado, su lógica interna y su relación con sus socios – particularmente su comunidad – y, por otro lado, el carácter del trabajo social. En esta interpretación, del fenómeno de transformación por el cual

pasan estos grupos, está la constatación empírica de que las técnicas de administración, no siendo neutrales ideológicamente, transforman la naturaleza misma de estas organizaciones por la sumisión a una lógica extraña a su identidad fundamental.

La concepción de “buena” utilización de la ayuda financiera suministrada por el Estado, y mundo corporativo, determina el modelo predominante de legalidad y de evaluación de los organismos comunitarios que se disputan los recursos públicos. La obligación de ellos establecer controles financieros, de elaborar estimativos de gastos, de construir proyectos formales de intervención, transforma la “profesionalización” en la palabra mágica para recibir la ayuda necesaria para proseguir con las actividades planeadas por las instituciones.

Esta planeación, dentro de esta lógica, también se sale del control de las organizaciones para ser previamente establecidas según criterios extraños a la lógica de la acción social. Son los métodos de Porter que se transforman en la base legítima de planeación social para el “Estado business mínimo” y que alimenta esta arrogancia de los ingenieros sociales que creen poder construir y dirigir la sociedad a pesar de las comunidades y de las personas. Aquí, la estrategia de las “ventajas comparativas” – lógica esencialmente mercantil – define los grandes proyectos en términos de ganancia, de lucro, de costo y beneficio y de rentabilidad económica. En esta visión, el mejor

instrumento para realizar estas actividades económicas eficientes es la empresa privada transformada de ONG donde el dato cuantitativo y la estadística, pasan a ser considerados como criterios de evaluación esenciales en lugar de las transformaciones cualitativas.

A partir de este momento, las organizaciones de trabajo social, en función de su dependencia financiera, cambian bruscamente y completamente la naturaleza de su papel social, la identidad de su trabajo y la lógica fundamental de su funcionamiento. Como en otras áreas afectadas por el pensamiento económico dominante, ella también evacua todo contenido esencialmente político y social y lo sustituye por consideraciones mercantiles y administrativas.

6. Impactos de la lógica gerencial sobre el trabajo social

La fuerza del funcionamiento de la grande mayoría de organismos comunitarios, hasta hace poco, era vinculada a la calidad empírica de su intervención en la medida en que ella se acomodaba al ritmo y a las contingencias de las necesidades expresadas por la comunidad en la cual ella estaba incluida. Con las exigencias impuestas por la nueva relación con sus financistas, una abundancia de técnicas y de métodos fue impuesta a las organizaciones como el camino para la “excelencia”, el nuevo “one best way”

para ser alzada al mundo de la eficiencia administrativa y, así, poder, de forma adecuada, responder a los proveedores de recurso. Esta apropiación del mundo de la acción social por el universo de la gestión provocó una transformación completa de las formas tradicionales de trabajo de estas organizaciones.

Dentro de los procesos de “organización” que acompañamos, varios factores nos llamaron la atención. Inicialmente, uno de los cambios que afectó profundamente la lógica de la inserción de las organizaciones de trabajo social fue la transposición del centro de decisiones sobre las políticas sociales. Construidas, anteriormente, a partir de las necesidades expresadas por la colectividad implicada, las decisiones a partir de este momento son completamente tomadas al nivel gubernamental y de los financistas privados según sus propios criterios de evaluación, normalmente basados en un análisis económico. En este punto, se evacúan todas las consideraciones de valor que dejan de ser tomadas en cuenta por una economía que se considera una ciencia objetiva y calculable (Aktouf, 2002) y que no valoriza los análisis subjetivos de los individuos (Généreux, 2001) de la importancia de una política social, pero apenas de los resultados mediales y cuantificables.

Es en este debate entre las medidas cualitativas y cuantitativas que podemos entender mejor las contradicciones inherentes a este nuevo sistema impuesto. Originario de un pensa-

miento positivista y funcionalista, la economía operacional se torna el universo establecido del discurso (Marcuse, 1968) en la medida en que todas las consideraciones extrañas a su lógica de funcionamiento son consideradas ilegítimas. Esta racionalidad instrumental domina las bases de apreciación de los resultados del trabajo social lo que provoca la asimilación de técnicas de planeación financiero, típicas de empresas privadas, por diversas organizaciones como condición a las que ellas puedan suministrar informes aceptables a los financiadores públicos y privados.

Entre tanto, en el área social, los resultados de las acciones no son necesariamente cuantificables, medibles, principalmente en términos financieros (Hudson, 1999). Por ejemplo, cómo podemos cuantificar la participación, la concientización, la satisfacción y la alegría? Estos efectos de la acción social no pueden ser expresados numéricamente en un reporte económico – ellos deben ser experimentados en la práctica – y, consecuentemente, no pueden ser contabilizados como criterio de eficiencia.

Esta situación, donde la producción de resultados estadísticos es la única forma válida, provoca efectos perversos en la actuación social. Uno de los ejemplos acompañados por nosotros, muestra como una organización de apoyo a tuberculosos en la ciudad de Salvador (Brasil) comienza a rechazar los casos más graves de la enfermedad que eran anteriormente priori-

dad de su acción. El problema es que los menos enfermos presentaban resultados más acertados y rápidos de cura que podrían ser rápidamente contabilizados. El efecto estadístico del número de clientes atendidos se sobrepone a las consideraciones éticas de solidaridad y de responsabilidad social.

La lógica económica, además, trabaja con un horizonte de tiempo diferente del trabajo social. Albert (1991) nos muestra como, en la locura neoliberal, la visión de los mercados capitalistas de tipo financiero invade y determina el ritmo organizacional. Según esta perspectiva, lo importante es buscar lucros a muy corto plazo y con poco esfuerzo (de preferencia especulativo y no productivo). Esta perspectiva sustenta también las exigencias hechas a las organizaciones de trabajo social que, en vez de tener un ritmo que respete el tiempo de aprendizaje individual, cura al paciente etc., debe someterse a los plazos impuestos por los financiadores públicos y privados que son orientados por la razón económica de producción de resultados a corto plazo.

La lógica de la eficiencia máxima acaba por afectar, además de la relación con el público, el funcionamiento interno mismo de estas organizaciones. Aquí, la realidad administradora se impone como único método legal para alcanzar el “ideal de eficiencia administrativa”. Esta mutación impacta, inicialmente, la dinámica de relaciones internas que son a partir de este

momento dominadas por el de exigencias de la práctica de la gestión eficaz. Así, el instrumento fundamental de la administración – el control (Braverman, 1974) – es instaurado por la implantación de varias medidas burocráticas, por la obligación de prestar cuentas, por la imposición del establecimiento de proyecciones de resultados en términos medibles. Las contingencias del trabajo social son de esta forma sometidas a la lógica de la administración por objetivos (Barros, 2001).

Entre tanto, para la implantación total de esta lógica de control, normalmente grupos específicos son creados que asumen la función de establecer la nueva lógica gerencial. Estos grupos, normalmente posicionados en puestos de liderazgo, son una nueva generación que se impone a los otros miembros por el lenguaje técnico y económico que determina de forma irreversible la adhesión incondicional a los dictámenes de la eficiencia y de los resultados tangibles (Aktouf, 1996). En estos grupos se asume la ideología y el comportamiento del “dueño del poder” económico como condición esencial para acceder a este mundo privilegiado donde los recursos financieros son disponibles.

Esta transición es paralela al paso del miembro de la condición de socio y actor social a la de empleado. Los subordinados se transforman, de constructores de las decisiones organizacionales, en meros reproductores de las estrategias pasadas por la dirección

que evacua las consideraciones éticas y políticas, normalmente valorizadas para evaluar las acciones realizadas en la sociedad. En la práctica, lo que observamos es una total separación de estas dos esferas de la organización – la dirección estratégica y la acción social – que trabajaban de forma desconectada y, muchas veces, antagónica.

Así, encontramos varias formas de resistencia de los trabajadores sociales a esta lógica, considerada una intrusión de la lógica mercantil en el ámbito comunitario. Por un lado, por ejemplo, la obligación de llenar los formularios de presentación de resultados era transformada en un ejercicio colectivo de “haga-de-cuenta” contable que nunca representaba la realidad (in exprimible) de las actividades de campo. Por otro lado, las estrategias de actuación decididas previamente en los programas impuestos por el gobierno o en los consejos administrativos, eran solemnemente ignoradas y adaptadas a las contingencias del trabajo social. Las eventuales auditorías se transformaban en ceremonias fantásticas para lo cual las evidencias de los resultados de la organización eran especialmente creadas.

A propósito de esta separación entre los trabajadores de campo y los “profesionales” de la administración en estas organizaciones, es interesante hacer referencia a una de las más conocidas nociones de Bresser-Pereira al referirse a burocracia estatal pre-reforma: la tecnoburocracia. Según el

autor, esta era una generación de burocratas que controlaban la máquina estatal y el país junto con la burguesía industrial (Bresser-Pereira, 2000a). En este, la reforma gerencial que pretende extinguir el patrimonialismo de esta tecnoburocracia parece, contradictoriamente, construir una tecnogerencia en las organizaciones de trabajo social. Lo que verificamos es que el dominio de los nuevos controles y mecanismos gerenciales acaban por crear una nueva generación que se impone dentro de las organizaciones a los antiguos trabajadores comunitarios.

La actitud gerencialista dentro de estas organizaciones de trabajo social acaba por inducir otro efecto perverso: un distanciamiento en relación a comunidad que es transformada de socios a números en la estadística de los reportes de resultado de las organizaciones. La aceptación de los objetivos establecidos por el gobierno o empresas privadas acaba valorizando, en vez de la real efectividad de las acciones y su impacto en la realidad social, la eficiencia de utilización de recursos. La lógica de atención a las necesidades de la colectividad acaba siendo ofuscada por la satisfacción de los financiadores que se termina tornando la razón de ser del esfuerzo organizacional muchas veces de forma independiente a las reales necesidades de una comunidad.

Es interesante ver en las organizaciones investigadas como las funciones de relaciones públicas y de marketing son instituidas y ganan una im-

portancia fenomenal. Estas son usadas esencialmente como forma de atraer patrocinadores y mostrar a los financiadores gubernamentales y privados las realizaciones de la organización. Durante nuestro periodo de investigación, un tiempo y un dinero considerables fueron invertidos en eventos de relaciones públicas y campañas publicitarias con el único objetivo de vender la organización a sus proveedores de recurso.

Otros problemas también aparecen en relación a la satisfacción del personal en cuanto al trabajo realizado. Excluidos de cualquier instancia de decisión y limitados en su autonomía, los trabajadores sociales y voluntarios tienden a reaccionar de forma subreplicia como mostrado anteriormente o simplemente se abstienen de una mayor implicación en relación a las actividades realizadas. En este sentido, el trabajador social asume muchas de las características de “hombre managerial” analizado por Aubet et Gaulejac (1991) o del “hombre reactivo o comportamental” de Ramos (1981; 1984).

Estos individuos serían caracterizados por una fluidez de valores. Quiere decir que en el lugar de principios claros y establecidos, su comportamiento sería influenciado por consideraciones económicas fruto de conveniencias y circunstancias del momento. Para las organizaciones de trabajo social esta transformación del individuo significa la adaptación obligatoria a un formalismo basado en reglas socializadas de gestión y que eliminan todo el de-

bate político y ético. En verdad, de una actividad compleja con elementos de evaluación política, cultural social, ética, el trabajo social se transforma en un trabajo limitado y determinado por la estricta lógica económica.

La lógica del trabajo social gana así elementos de alienación (Calvez, 1970). El trabajo, que significaba una relación directa y una verdadera implicación política en la práctica social, se torna una actividad distante y extraña dominada por exigencias de eficiencia establecidas por otros. Las visiones de emancipación colectiva, de transformación de las condiciones de vida, de autonomización de las personas, de actuación crítica sobre la realidad son, ahora, subordinadas a los criterios de maximización de recursos y una actitud más reformista como denunció Montañó (2002).

La relación con el otro, también se ve transformada. El individuo, parte de la comunidad, se transforma de co-constructor (activo, consciente y reflexivo) a objeto de la intervención del trabajador social. El público-objetivo no es reconocido más como parte importante del proceso de establecimiento de transformaciones sociales y de alternativas para su existencia. A partir de este momento, es una colectividad cuantificada, parte de la contabilidad organizacional que busca cumplir metas con el fin de renovar la ayuda financiera suministrada por sus financiadores. Así la comunidad, fuente original de justificación y legitimación de la acción social, se transforma

en el “cliente”, no “consumidor de servicios”.

7. Conclusión

En nuestro texto, procuramos contextualizar la reforma gerencial y analizar las estrategias, muchas veces contradictorias, de su discurso que se quiso hegemónico en la realidad brasileña. En seguida, mostramos la influencia de esta reforma sobre la actividad social. Inicialmente, analizamos las paradojas propuestas de Organización Social y OSCIP para en seguida explorar la consecuencia para la práctica de las organizaciones de trabajo social de la imposición del criterio de eficiencia administrativo.

Nuestra principal conclusión es que la reforma administrativa, en el ámbito de la acción social, en su intento de eliminar la generación de la tecnoburocracia estatal, se mostró extremadamente paradójica. En vez de borrar los trazos de dominio a través de medidas objetivas de eficiencia y de control de resultados, la reestructuración del Estado permitió el surgimiento de una nueva generación de tecnogerentes. En el nivel de las organizaciones de trabajo social, este grupo con su conocimiento administrativo y financiero se impone en la determinación de las estrategias anteriormente colectivas y en el control de las actividades anteriormente autónomas y flexibles.

La lógica de la eficiencia se mostró en un arma de dos filos. Si, de un

lado, se procuró eliminar el control burocrático y la utilización de las reglas y procedimientos como forma de poder individual y de corporaciones. Por otro lado, esta elite gerencial utiliza el control gerencial de análisis de resultados y de cobranza de objetivos y de determinación de metas como una nueva forma de poder. La utilización política de la gestión no deja de existir en este nuevo modelo, apenas se convierte en “búsqueda de la excelencia”.

El objetivo de este trabajo no fue jamás cuestionar los límites y problemas con el modelo estatal existente en el Brasil hasta el comienzo de los años 90. Diversos trabajos, inclusive los citados en este texto, ya disecaron la rigidez y las disfunciones de la burocracia tanto pública como privada (Crozier, 1964). Su grande propósito es, principalmente, colocar en debate las soluciones presentadas por el gobierno brasileiro (y adoptadas en diversos países) y su pretensión de ser la única viable, necesaria y alternativa inevitable. La idea de «inevitabilidad» es uno de los elementos que caracterizan fielmente la posición y el conjunto de ideas de la ola del pensamiento neoliberal que inundó el Brasil, a América latina y el Mundo durante el final del siglo XX y que, en los últimos años, viene mostrando sus límites (Stiglitz, 2003). Esperamos que este artículo haya servido para ayudar a establecer que no existe tal cosa como el “fin de la historia”.

Bibliografia

- AKTOUF, Omar (1996) «Competence, Symbolic Activity and Promotability», in S. Linstead, R.G. Small and P. Jeffcutt, Eds., **Understanding Management**, London: Sage Publications, Part 2, Chapter 4, p. 66 a 77.
- AKTOUF, Omar (2002) **La stratégie de l'autruche**, Montréal, Écosociété.
- ALBERT, Michel, (1991). **Capitalisme contre capitalisme**, Paris: Éditions du seuil.
- AUBERT, Nicole e GAULEJAC, Vincent de (1991) **Le coût de l'excellence**, Paris, Éditions du Seuil.
- BARROS, Marcos (2001) **Culture locale et gestion émancipatrice: un diagnostic libérateur**. Montreal: HEC. Dissertação de Mestrado.
- BARROS, Marcos (2002) "The Tension between the Speed of Organizational and Culture Change". Hungria: SCOS (Standing Conference on Organizational Symbolism)
- BARROS, Manoel (2003) **Tensão entre o público e o privado**. Salvador: Universidade Federal da Bahia. Tese de Doutorado.
- BRAVERMAN, Harry (1974), **Labor and monopoly capital: the degradation of work in the twentieth century**. New York: Monthly Review Press, 465p.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1996) "Da Administração Pública Burocrática à Gerencial" Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro: 7-40.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1998) "A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle", Lua Nova Revista de Cultura e Política, no. 45: 49-95.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1999) "Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995". Revista do Serviço Público, 50(4) Outubro: 5-28.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2000a) "Do Estado Patrimonial ao Gerencial". in de Pinheiro, Paulo Sergio, Sachs, Ignacy and Wilhelm, Jorge (orgs.) **Brasil: Um Século de Transformações**. Cia. das Letras, 2001: 222-259.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2000b) "A Reforma Gerencial do Estado de 1995". Revista de Administração Pública 34(4), julho 2000: 55-72.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2001) "A New Management for a New State: Liberal, Social, and Republican". Conferência The 2001 John L. Manion Lecture, patrocinada pelo Canadian Centre for Management Development, Ottawa, 3 de maio de 2001.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e GRAU, Nuria Cunill (1999) "Entre o estado e o mercado: o público não-estatal" in BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e GRAU, Nuria Cunill **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio

- de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. p. 15-48.
- CALVEZ, Jean-Yves (1970) **La pensée de Karl Marx**, Paris, Éditions du Seuil.
- CÂMARA, Leonor Moreira (2003) “Apontamentos teóricos para subsídio à análise das práticas de controle social no âmbito dos Conselhos de Administração das Organizações Sociais”. Revista de Administração Mackenzie. Ano 4, n.1, p. 73-89
- CLAD (1998) **Uma Nova Gestão Pública para a América Latina**. Caracas: CLAD -Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 14 de outubro, 1998.
- CROZIER, Michel (1964) **Le phénomène bureaucratique**. Paris: Éditions du Seuil
- FAORO, Raymundo (1975) **Os Donos do Poder**. São Paulo: Editora da USP.
- FERNANDES, Rubem Cesar (1994) **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- GUIMARÃES, Carlos (2001) “Entrevista sobre Organizações Sociais com Luiz Carlos Bresser-Pereira” São Paulo: Jornal Folha de São Paulo, 16 de março de 2001.
- HARDT, Michael e NEGRI, Antonio (2001) **Império**. Rio de Janeiro: Record, 501p.
- HAYEK, Friedrich (1995) **Droit, législation et liberté**. Paris: PUF.
- GÉNÉREUX, Jacques (2001) **Les vraies lois de l'économie**, Paris, Éditions du Seuil.
- HUDSON, Mike (1999) **Administrando organizações do terceiro setor: o desafio de administrar sem receita**. São Paulo: Makron Books.
- LANDIM, Leilah (1993) **Defining The Nonprofit Sector: Brazil**. Baltimore, USA: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. 220 p.
- LEITE, Rogério (2003) “Quem tem medo da organização social” São Paulo: Jornal Folha de São Paulo, 14 de fevereiro de 2003.
- MARCUSE, Herbert (1968) **L'homme unidimensionnel: essai sur l'idéologie de la société industrielle avancée**. Paris: Les Éditions de Minuit.
- MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (1995) **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- MONTAÑO, Carlos (2002) **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez. 288p.
- PACHECO, Carlos Américo (2002) “O modelo de organizações sociais e a experiência do MCT” in **Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**, Brasília: MP, SEGES, 2002.294 p.

- RAMOS, Alberto Guerreiro (1981) **A nova ciência das organizações - uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV. 209p.
- RAMOS, Alberto Guerreiro (1984) Modelos de homem e teoria administrativa. *Revista de Administração Pública*. Vol. 18, no. 2, 3-12.
- SANTOS, Milton. (2000) **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro. Record. 174p.
- STIGLITZ, Joseph (2003) **The Roaring Nineties**. New York. Norton. 379p.