

Nº 4, Julio 1995

Los artículos de la Revista del CLAD Reforma y Democracia están disponibles en texto completo únicamente para los miembros de la Asociación CLAD. Sólo pueden ser reproducidos para fines de investigación y/o docencia

Luiz Carlos Bresser Pereira

La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Nuria Cunill Grau

La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Joan Subirats

Quince años de Comunidades Autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aún en discusión

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Enrique Saravia

Procesos de privatización en Argentina y Brasil. Consecuencias en materia de desempeño empresarial y mercado de trabajo

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Edgardo Riveros M.

Reforma de la función pública en Chile

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

José Alberto Bonifacio

La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Luciano Parejo Alfonso

La organización y el régimen jurídico de la administración en cuanto actuación administrativa. Una reflexión desde el derecho español



La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña *

Luiz Carlos Bresser Pereira

Reformar el Estado es una tarea inmensa, que sobrepasa en mucho las posibilidades del Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado. Es una tarea de todo el gobierno en sus tres niveles. Más aún, es una tarea de toda la nación brasileña. Reformar el Estado significa superar definitivamente la crisis fiscal, de modo que el país vuelva a contar con un ahorro público que le permita estabilizar sólidamente los precios y financiar las inversiones. Significa completar el cambio en la forma de intervención del Estado en el plano económico y social, a través de reformas orientadas hacia el mercado y hacia la justicia social. Reformar el Estado significa, por último, revisar la estructura del aparato estatal y de su personal, a partir no sólo de la crítica de sus antiguas prácticas paternalistas o clientelistas, sino también del modelo burocrático clásico, con el objetivo de hacer que sus servicios sean más baratos y de mejor calidad. En cualquiera de estos tres casos, reformar el Estado significa dar una respuesta positiva al problema fundamental del último cuarto de este siglo: la crisis del Estado.

En los últimos quince años el Brasil vivió una crisis económica sin precedentes. Crisis que mantuvo estancada la renta por habitante y elevó las tasas de inflación a niveles altísimos. Esto no obstante, en 1994 se estabilizaron los precios a través del Plan Real, creándose las condiciones para retomar el crecimiento. Sin embargo, no se debe creer que la estabilización de los precios ya est consolidada, ni que el desarrollo est asegurado.

Si planteamos la interrogante acerca de cuáles fueron las causas de esta crisis económica - causas que todavía no están totalmente superadas - yo diría que existió una causa fundamental: la crisis del Estado. Vengo diciendo que la causa fundamental de la crisis brasileña y de la crisis latinoamericana es la crisis del Estado desde 1987. Crisis que se desencadenó a principios de los años ochenta, o más precisamente en 1979, con el segundo shock del petróleo. Crisis que se define fundamentalmente por la crisis fiscal del Estado, por la crisis del modo de intervención en la economía y en lo social, y por la crisis del aparato del Estado.

La crisis fiscal se define por la pérdida del crédito público y por un ahorro público negativo. La crisis del modo de intervención, por el agotamiento del modelo proteccionista de sustitución de importaciones, que fue exitoso en los años 1930, 1940 y 1950, pero dejó de serlo hace mucho tiempo. Crisis del modo de intervención, que se expresa también en el fracaso de la creación de un Estado de Bienestar en el Brasil, de acuerdo con los moldes socialdemócratas europeos.

La tercera crisis es la que nos va a interesar en este trabajo, porque tiene que ver directamente con la acción del Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado. Es la crisis del aparato estatal, que ya adolecía crónicamente del mal del clientelismo y de la profesionalización incompleta, pero que a partir de la Constitución de 1988 va a sufrir del mal contrario: la rigidez burocrática extrema. La consecuencia de estos dos males es la ineficiencia y la mala calidad de la administración pública central y de los servicios sociales del Estado.

Existía todavía una cuarta crisis del Estado, pero una crisis de otra naturaleza. Una crisis no económica y administrativa, sino una crisis política. La crisis del régimen autoritario, instalado en el país en 1964. Este régimen y el pacto político correspondiente - un pacto burocrático-capitalista - comienzan a entrar en crisis desde mediados de los años setenta, cuando el empresariado inicia el rompimiento de su alianza política con los militares. Del colapso de esta coalición a la campaña de "Directas Ya" sólo medió un paso, que se completó con la restauración de la democracia en 1985 y su consolidación en la Constitución de 1988.

(*) Ponencia presentada en los Seminarios sobre la Reforma Constitucional, realizados con los partidos políticos, con el patrocinio de la Presidencia de la República, y desarrollados en Brasilia, en enero de 1995. Revisada en abril.

La vuelta a los años cincuenta

La respuesta de la sociedad, en los años ochenta, a la crisis política del Estado fue, por lo tanto, adecuada. Dio a la nueva democracia brasileña una estructura jurídica sólida. En relación con los otros tres problemas - la crisis fiscal del Estado, la crisis del modo de intervención del Estado y la crisis del aparato estatal - el nuevo régimen instalado en el país en 1985 y enseguida la Constitución de 1988 no fueron de ayuda. Por el contrario, agravaron los problemas. La respuesta inicial de la sociedad brasileña a la crisis del Estado fue, en estos tres planos, inadecuada - un clásico caso de respuesta fuera de tiempo. En relación con la crisis fiscal y con el modo de intervención del Estado, se procuró regresar a los años cincuenta; en relación con la administración pública, se regresó a los años treinta.

La vuelta a los años cincuenta en materia de política económica ocurrió porque, al reestablecerse la democracia en el Brasil no se había tomado conciencia de la gravedad de la crisis que el país estaba atravesando. Existía, por lo demás, una especie de euforia populista. Una idea de que sería posible volver a los años dorados de la democracia brasileña, que fueron los años cincuenta. De hecho, en el régimen democrático de 1946 a 1964, los años cincuenta fueron años dorados de desarrollo económico. Ahora, imaginar que pudiésemos regresar a un modelo de economía y de sociedad de los años cincuenta en los años ochenta o noventa era un completo equívoco.

En los dos primeros años del régimen democrático - de la Nueva República - la crisis fiscal y la necesidad de revisar radicalmente la forma de intervenir en la economía fueron ignoradas. Se creyó que sería posible promover una reiniciación del desarrollo y la distribución de la renta a través del aumento del gasto público y de la elevación forzada de los salarios reales, a partir de una interpretación equivocada, puramente populista, del pensamiento keynesiano. El modelo de sustitución de importaciones fue mantenido. El resultado fue el desastre del Plan Cruzado. Un plan inicialmente bien concebido que fue transformado en un clásico caso más de ciclo populista.

La vuelta a los años treinta

En el plano de la administración pública se regresó, con la Constitución de 1988, a los años treinta, o sea a la época en que fue implantada la administración burocrática clásica en el Brasil. La Constitución vendrá a sacralizar los principios de una administración pública arcaica, burocrática al extremo. Una administración pública altamente centralizada, jerarquizada, rígida, fundamentalmente basada en la idea del control por proceso y no por resultados y objetivos, cuando sabemos que la administración pública y también la administración de empresas modernas están hoy basadas en la descentralización, la administración matricial, en los sistemas de autoridad funcional conviviendo con los de línea, en la confianza y en el control de los resultados y no de los procesos.

La antigua administración pública desconfía del funcionario, desconfía de todos, en tanto que la Administración moderna parte del presupuesto de que ya se ha llegado a un nivel cultural en que el administrador público, el funcionario público, tiene competencia como para autogerenciarse, que en principio es honesto y que debe tener autonomía para administrar la cosa pública. Ser fiscalizado, sí, pero no a través de un control de procesos rígido y formalizado, sino a través de los resultados alcanzados.

Los principios de la nueva administración vienen siendo desarrollados principalmente en los Estados Unidos en los últimos veinticinco años. Están brillantemente analizados e ilustrados con un gran número de experiencias exitosas en un libro notable - "Reinventando el Gobierno", de Osborne y Gaebler. Este libro tuvo un éxito enorme en los Estados Unidos y fue utilizado por el Presidente Bill Clinton en su campaña electoral. Una vez en el gobierno, el Vice-presidente Al Gore organizó aproximadamente 140 laboratorios de "Reinventando el Gobierno ". En ellos, los administradores públicos están dispensados ("waiver") de aplicar las normas administrativas rígidas que caracterizan la administración pública burocrática clásica, y así consiguen resultados mucho mejores.

La administración burocrática clásica, que tiene origen en el sistema militar prusiano, fue

implantada en los principales países europeos hacia fines del siglo pasado; en los Estados Unidos a comienzos de este siglo; y en el Brasil en 1935 con la reforma administrativa promovida por Mauricio Nabuco y Luis Simoes Lopes. Es la burocracia que Max Weber describió. Fue adoptada para sustituir la administración paternalista en la cual el Estado era percibido como propiedad del rey, y en la cual por consiguiente, el nepotismo y el clientelismo, si no la corrupción, eran la norma. El régimen capitalista y las democracias parlamentarias se revelarían incompatibles con ese tipo de administración que no distinguía lo público de lo privado. Se tornó necesario desarrollar un tipo de administración racional-legal, la administración burocrática, basada en administradores profesionales, en carreras bien definidas, en la centralización de las decisiones, en la jerarquía traducida en el principio de la unidad de mando, en la forma piramidal de las organizaciones, en normas y rutinas rígidas, en el control a priori de los procesos administrativos - procesos de contratación de personal, de atención de las demandas, de concurrencia en las compras realizadas por el Estado.

La administración burocrática clásica fue adoptada porque era una alternativa muy superior a la administración paternalista del Estado, porque era la mejor forma de reducir y eventualmente eliminar el clientelismo, el nepotismo y la corrupción. No obstante, más tarde se percibió que si bien era una manera segura de administrar, no era una manera eficiente, ya que no garantizaba ni un costo bajo para la administración pública ni una calidad adecuada de los servicios prestados al público. Se verificó que la administración burocrática es lenta, cara y poco o nada orientada hacia la ciudadanía.

Este hecho se hizo todavía más evidente cuando el Estado capitalista dejó de ser el Estado liberal clásico, orientado a garantizar la propiedad y los contratos para mantener el orden interno y defender el país contra el enemigo externo, y pasó a ser el Estado social, que asumió un número creciente de servicios sociales: educación, salud, cultura, investigación científica y seguridad.

Después de la II Guerra Mundial, fundamentalmente a partir de la década de 1970, se inició una gran revolución en la administración pública, particularmente en los municipios y condados norteamericanos - la revolución que describe "Reinventando el Gobierno". Poco más tarde se fueron delineando sus principales contornos: una administración descentralizada, basada en el presupuesto de confianza de los superiores en los subordinados y en la responsabilidad asumida por éstos, apoyada en el control de los resultados en lugar del control de los procesos, y orientada hacia la calidad y la eficiencia de los servicios prestados a la población.

La Constitución de 1988, sin embargo, ignoró por completo las nuevas orientaciones de la administración pública. Los constituyentes y la sociedad brasileña en general revelaron en ese momento una increíble incapacidad de ver lo nuevo. Lo único que percibieron fue que la administración burocrática clásica, que comenzara a ser implantada en los años treinta, no había sido instaurada plenamente. Vieron que el Estado había adoptado estrategias descentralizadoras - las autarquías y las fundaciones públicas - que no se enmarcaban en el modelo burocrático-profesional clásico y que, por lo tanto, no eran tan seguras contra el clientelismo. No percibieron que las formas más descentralizadas y flexibles de Administración, que el Decreto-ley 200 había consagrado, eran una respuesta a la necesidad del Estado de orientarse hacia los servicios sociales y por tanto hacia la atención del público. Y decidieron completar la revolución burocrática según un raciocinio lineal, semejante al de aquel genio de la secuencia de las acciones administrativas, para quien lo primero habría de ser completar la revolución de la mecánica, para sólo después participar en la revolución de la electrónica. Así, decidieron, mediante la instauración de un "régimen jurídico único" para toda la administración pública, eliminar toda la autonomía de las fundaciones públicas, y tratar de igual manera a militares y profesores, jueces y médicos, promotores judiciales y administradores de la cultura, policías y asistentes sociales: a través de una estabilidad rígida, ignorar que esta institución fue creada para defender al Estado, no a sus funcionarios: por medio de un sistema de concursos públicos todavía más rígido, inviabilizar que una parte de los nuevos cargos fuesen abiertos para funcionarios ya existentes.

No bastándole con esto, la Constitución de 1988 transformó de un golpe a más de 400 mil funcionarios sujetos al derecho laboral común de las fundaciones y autarquías en funcionarios estatutarios. El Estado, que ya contaba con un exceso de cuadros, se veía ahora inviabilizado para corregir esta anomalía. Por otra parte, se estableció un sistema de privilegios en el área de la previsión, garantizando a los funcionarios públicos la posibilidad de jubilarse por tiempo de servicio, por lo general antes de los cincuenta años, ¡con un valor de la jubilación correspondiente a 120 por ciento del último salario! Con esto, la crisis fiscal fue agravada en forma decisiva.

Los intentos equivocados

La crisis fiscal y la crisis del modo de intervención del Estado en la economía y en la sociedad comenzaron a ser percibidas a partir de 1987. Es en este momento, después del fracaso estruendoso del Plan Cruzado, cuando la sociedad brasileña se da cuenta, aún cuando de forma imprecisa, que estaba viviendo fuera del tiempo, que la vuelta al nacionalismo y al populismo de los años cincuenta era algo espurio e inaceptable.

Los constituyentes de 1988, que no percibieron la crisis fiscal, mucho menos percibieron la crisis del aparato del Estado. No vieron, por lo tanto, que ahora era necesario reconstruir el Estado. Que era preciso recuperar el ahorro público. Que era preciso dotar al Estado de nuevas formas de intervención más ligeras, en las que la competencia tuviese un papel más importante. Que era urgente montar una administración no sólo profesionalizada, sino también eficiente y orientada hacia la atención de los ciudadanos.

Mientras tanto, las reformas económicas y el ajuste fiscal sólo recibieron impulso durante el gobierno de Collor. Ser este gobierno contradictorio, cuando no esquizofrénico, que al final se perdió en una corrupción total, que dar los pasos decisivos en el sentido de iniciar la reforma de la economía brasileña. Es en este gobierno donde, por fin, tiene lugar la apertura comercial - la reforma más exitosa e importante que el país conoció desde el inicio de la crisis. Es en este gobierno donde la privatización cobra nuevo impulso. Es en el gobierno de Collor donde el ajuste fiscal avanza en forma decisiva, no sólo a través de medidas permanentes, sino también a través de una cancelación sustancial de la deuda pública interna.

En el área de la administración pública, sin embargo, los intentos de reforma del gobierno de Collor fueron erróneos. En esta área, de la misma forma que en el plan de combate a la inflación y en materia de política social, este gobierno fracasó por pura incompetencia. En el caso de la administración pública, el fracaso se debió principalmente al hecho de haber intentado reestructurar el aparato del Estado sin antes reformar la Constitución. En verdad, sus intervenciones se limitaron a desorganizar todavía más la estructura burocrática existente en el país y a desprestigiar a su personal, acusado de repente de ser el culpable de todos los males del país, cuando en verdad el corporativismo - la defensa de intereses de grupos como si fuesen los intereses de la nación - no era ni es un fenómeno específico de los funcionarios, sino un mal que caracteriza a todos los sectores de la sociedad brasileña.

Lo sucedió el gobierno de Itamar, que no intentó realizar reformas mayores en el área de la administración pública. Se limitó a corregir las distorsiones más importantes en la remuneración de los funcionarios - distorsiones derivadas de la baja generalizada de salarios reales ocurrida durante el gobierno anterior.

Las distorsiones en el sistema de remuneración de los funcionarios eran consecuencia, principalmente, de la desigualdad [disonomía] provocada por la Constitución de 1988, que al asegurar autonomía administrativa y financiera a los poderes legislativo y judicial, permitió que esos poderes aumentasen los salarios de sus servidores - que son relativamente pocos - en un nivel muy superior al de los salarios pagados en el poder ejecutivo. La corrección parcial de esas distorsiones se realizó en el gobierno de Itamar a través de un aumento sustancial de la nómina de pagos de la Unión, que de 1992 a 1995 duplicó su valor en términos reales: en tres años aumentó de 16.5 billones a 33 billones de reales.

Esto se debió, por una parte, al aumento real de salarios, que van de 40 a 120 por ciento (en promedio cerca de 60 por ciento); y por otra parte, a un enorme aumento de la nómina de jubilados. No se debió al aumento del número de funcionarios, porque los concursos públicos fueron casi totalmente suspendidos en ese período.

El núcleo burocrático, los servicios y los objetivos

A partir de 1994, con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, surge una nueva oportunidad para la reforma del Estado en general, y en particular del aparato del Estado y de su personal. Esta reforma presupondrá la existencia de una distinción fundamental entre el núcleo burocrático del Estado y el sector de servicios sociales y de infraestructura. También tendrá que tener claros los objetivos a ser alcanzados.

Al contrario de lo que ocurría en el Estado liberal del siglo XIX, el Estado moderno, socialdemocrático, del cual estoy excluyendo sólo las empresas estatales, est constituido por dos esferas fundamentales: un núcleo burocrático orientado hacia la consecución de las funciones exclusivas del Estado, y un sector de servicios sociales y de obras de infraestructura.

El núcleo burocrático corresponde al poder legislativo, al poder judicial, y en el poder ejecutivo a las fuerzas armadas, la policía, la diplomacia, la recaudación de impuestos, la administración del Tesoro público y la administración del personal del Estado. También forman parte de este núcleo las actividades que definen las políticas públicas existentes en todos los ministerios. El núcleo burocrático est orientado hacia las funciones de gobierno, que en él se ejercen en forma exclusiva: legislar y tributar, administrar la justicia, garantizar la seguridad y el orden interno, defender el país contra el enemigo externo, y establecer políticas públicas de carácter económico, social, cultural y del medio ambiente.

En este núcleo, a su vez, se encuentran las carreras exclusivas del Estado: las carreras de los militares y de los policías, de los jueces y de los promotores judiciales, de los fiscales y de los diplomáticos. Son carreras exclusivas - y no sólo "típicas" - porque sólo pueden existir en el propio seno del Estado. Estas carreras, sin embargo, son sólo una parte del núcleo burocrático, ya que éste cuenta también con auxiliares, técnicos y administradores públicos con un sinnúmero de especializaciones. Todas las carreras exclusivas del Estado, por ende, están en el núcleo burocrático, pero éste es mayor que la sumatoria de esas carreras, ya que incluye un gran número de administradores y técnicos cuyas decisiones no exigen una especial protección del Estado para que puedan ser ejercidas.

Ya el sector de servicios es muy diferente. Le cabe la ejecución de las decisiones emanadas del gobierno. Forma parte del Estado, pero no del gobierno. Sus funciones son las de atender la educación, la investigación, la salud pública, la cultura y la seguridad social. Son funciones que también existen en el sector privado y en el sector público no estatal de las organizaciones sin fines de lucro.

Mientras que en el núcleo burocrático lo esencial es la seguridad de las decisiones tomadas, en el sector de servicios lo importante es la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. Por esto, en tanto que en el núcleo burocrático el principio administrativo fundamental es el de la efectividad y el de la capacidad de ver acatadas e implementadas las decisiones tomadas, en el sector de servicios el principio correspondiente es el de la eficiencia, o sea una relación óptima entre la calidad y el costo de los servicios puestos a disposición del público. Lo que fue dicho para el sector de servicios sociales también se aplica al sector de obras de infraestructura, cuando éstas aún son realizadas directamente por el propio Estado.

Por otra parte, en la medida en que la crisis del Estado y la necesidad de reformarlo se han tornado más claras para la sociedad, los objetivos de la reforma también se hicieron más precisos. Reconstruir el Estado significa superar definitivamente la crisis fiscal y revisar las estrategias de intervención en el plano económico y social, abandonando las intervenciones directas y adoptando

formas reguladoras. Asimismo, es preciso reformar el aparato del Estado, y esto significa: 1) tornar la administración pública más flexible y eficiente; 2) reducir su costo; 3) garantizar mejor calidad al servicio público, particularmente a los servicios sociales del Estado; y 4) llevar al servidor público a ser más valorizado por la sociedad, al mismo tiempo que él valoriza más su propio trabajo, ejecutándolo con mayor motivación.

Se ha hecho también evidente que, para alcanzar estos objetivos, ser preciso continuar la profundización de la administración burocrática clásica en aquello que ella tiene de más positivo: la profesionalización del servicio público, protegiéndolo contra el clientelismo y la corrupción. Por otra parte, ser necesario combatir los excesos de este tipo de administración, que la tornan lenta y cara: la rigidez, el formalismo, la desconfianza en las personas, el control centrado en los procesos o procedimientos.

A partir de este análisis y de estos objetivos, se hace más fácil concebir la reforma del aparato del Estado. En primer lugar, como la Constitución de 1988 tornó rígida y burocratizada la administración pública, lo esencial es reformarla tornándola más flexible. Este ser el primer gran proyecto de la reforma del aparato del Estado del Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado.

En segundo término, en el plano social, el Estado deberá distinguir con claridad la formulación de políticas públicas de carácter regulatorio de la ejecución de los servicios sociales. Esta deber ser radicalmente descentralizada. Además de esto, como los servicios sociales del Estado exigen una flexibilidad, una eficiencia y una calidad tan buenas como las existentes en las actividades semejantes en el sector privado y en el sector público no estatal, ser necesario, para estos servicios, encontrar una forma de administración más flexible que la adoptada en el núcleo burocrático de la administración directa. Este objetivo de autonomía financiera y administrativa de los servicios sociales del Estado podrá ser alcanzado principalmente a través del proyecto de las "organizaciones sociales", que ser nuestro segundo proyecto prioritario.

Finalmente, en relación con el núcleo burocrático del Estado, ser necesario avanzar en la profesionalización, por medio de la definición de un sistema de carreras. Este ser el tercer proyecto prioritario.

La Reforma Constitucional

En la reforma constitucional, dos temas relativos al aparato del Estado son fundamentales: el de la flexibilización de la administración, procurando una mayor eficiencia y calidad, y el de la previsión social del funcionariado, procurando un costo menor para el cuadro de los inactivos y mayor isonomía con el sector privado.

La flexibilización de la administración pública se hará:

1) permitiendo la existencia de más de un régimen jurídico dentro del Estado, de manera de permitir que la administración indirecta vuelva a adquirir autonomía y flexibilidad administrativa y financiera;

2) manteniendo el régimen jurídico estatutario sólo para los funcionarios que ejercen funciones en el núcleo burocrático del Estado;

3) conservando la estabilidad rígida prevista en la actual Constitución, según la cual sólo puede ser despedido el servidor que hubiese cometido una falta grave, para las carreras para cuyo ejercicio el funcionario necesita protección de la estabilidad, dadas las amenazas a que puede estar sometido;

4) previendo el despido por dos motivos adicionales - insuficiencia en el desempeño y exceso de personal - para los demás funcionarios, garantizándose, no obstante, la adopción de criterios objetivos para las decisiones y la asignación de una indemnización para el funcionario despedido en estas condiciones;

5) permitiendo, alternativamente, la ubicación del funcionario excedente en disponibilidad, con términos de vencimiento proporcionales al tiempo de servicio;

6) posibilitando la existencia de concursos internos para hasta el 10 por ciento de los concursos públicos, desde el momento en que el número de candidatos en relación con cada puesto sea superior a 10, de manera de estimular el desarrollo del personal del Estado;

7) definiendo los criterios para el establecimiento de las carreras fundamentales en el núcleo burocrático del Estado;

8) exigiendo un proyecto de ley para cualquier aumento de remuneración del servidor en cualquiera de los tres poderes, de manera de garantizar la isonomía salarial - condición esencial de cualquier administración racional;

9) eliminando, además, la idea de isonomía como un derecho subjetivo del servidor, porque entendido así este derecho se torna imposible de ser atendido, en la medida en que se transforma en una bola de nieve de reivindicaciones salariales;

10) suprimiendo el derecho de huelga para los servidores protegidos por la estabilidad rígida.

Flexibilizar la estabilidad no significa acabar con ella, no sólo porque la estabilidad tradicional ser mantenida para las carreras exclusivas del Estado, sino también porque para los demás funcionarios, además de los obstáculos culturales ya existentes para los despidos, se adoptarán procedimientos que no conviertan al despido por insuficiencia en el desempeño o por exceso de personal en un acto de rutina. El despido por insuficiente desempeño sólo podrá ocurrir después de un proceso administrativo simplificado. El despido por exceso de personal exigir criterios objetivos para determinar los funcionarios a ser despedidos. Por ejemplo, los últimos admitidos serán los primeros a ser despedidos.

Estos cambios no se hacen sólo para atender el interés público y de la ciudadanía, sino también en beneficio del funcionario. Todo servidor competente y trabajador que valoriza su propio trabajo será beneficiado. Sabrá que está realizando una tarea necesaria. Y, al mismo tiempo, volver a ganar el respeto de la sociedad - un respeto que se perdió cuando una minoría de funcionarios sin interés por el trabajo estableció patrones de ineficiencia y de mala atención para todo el funcionariado.

Existe otro argumento que muestra que la pérdida de la estabilidad rígida no perjudicará, sino que podrá beneficiar a los buenos servidores. En la forma en que está actualmente garantizada, la estabilidad rígida es una camisa de fuerza, es un esquema que obliga al funcionario a permanecer dentro del servicio público a pesar de tener, muchas veces, oportunidades mucho mejores en el sector privado. Esto no sólo es verdad en relación con las funciones exclusivas del Estado. Un juez, un militar, no tienen la posibilidad de aplicar su conocimiento específico fuera del sector estatal. Y en relación con las funciones no exclusivas, las oportunidades son muchas, no habiendo razón para que se haga una separación total entre el mercado de trabajo estatal y el privado. Luego de dos años del concurso, el funcionario obtiene estabilidad. A partir de ahí queda amarrado a su cargo por toda la vida, a la espera de una futura jubilación, perdiendo así excelentes oportunidades de trabajo en el sector privado.

Este hecho se deriva no sólo del estatuto constitucional de la estabilidad rígida, sino también de la inseguridad irracional que muchos sienten en la vida. Es éste un problema psicosocial muy común. El Estado, sin embargo, no existe para resolver este tipo de inseguridad enfermiza, sino para servir a los ciudadanos-contribuyentes, que exigen a cambio de los impuestos obligatorios que pagan, un servicio de calidad.

El sistema actual es un sistema increíblemente rígido, en el que todos los funcionarios tienen estabilidad, la cual sólo puede ser rota a través de un proceso administrativo en el cual se pruebe que el funcionario cometió una falta grave: que robó, que ofendió, que mató. Si esto no ha ocurrido, el funcionario no puede ser despedido. En caso de que esto haya sucedido y hubiese sido posible probarlo, el funcionario es despedido sin ningún derecho, pierde todo. ¿Por qué esta violencia? ¿Por qué ese todo o nada, blanco o negro?. Por qué no pensar, de acuerdo con los principios ya adoptados por el sector privado, en una situación intermedia. Existen muchos casos en los que la persona no cometió una falta grave, pero se volvió prescindible para la empresa por exceso de personal o por la desmotivación del propio funcionario. En este caso la empresa lo despide, pero lo indemniza correctamente. Así debe ser

también en el sector público.

Cuando en los años sesenta la estabilidad de los funcionarios privados fue sustituida por el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicios, los opositores a la medida pensaban que el mundo iría a desmoronarse sobre la cabeza de los trabajadores. Nada de esto ocurrió. Sólo que las empresas ganaron mucho en racionalidad y eficiencia, en tanto que los trabajadores pasaron a ser racionalmente protegidos por el FGTS.

Previsión

La reforma del sistema de previsión del servidor público, es a su vez absolutamente fundamental, en la medida en que es la condición sine qua non para la definitiva superación de la crisis fiscal del Estado.

La gravísima crisis en la cual están entrando los sistemas de previsión público y privado se deriva, en último término, de una concepción equivocada de lo que debe ser la jubilación. Un sistema de pensiones existe para garantizar una jubilación digna a quien llegó a la vejez y no puede trabajar más; y no para garantizar un segundo salario a individuos que tienen todavía una gran capacidad de trabajo; no para jubilar a las personas, y en particular a los empleados públicos a los cincuenta años de edad.

Los sistemas jubilatorios garantizados por el Estado, en todo el mundo, no son sistemas de capitalización sino, en principio, sistemas de distribución en donde los funcionarios activos pagan la jubilación de los inactivos. Esta preferencia por el sistema de distribución ocurre porque el Estado, que generalmente está en condiciones de garantizar el sistema, es un mal gestor de fondos de capitalización. Un sistema de capitalización, por otra parte, sólo es legítimo cuando el participante del fondo depende efectivamente de la rentabilidad del mismo. Ahora bien, es difícil, si no imposible, plantear a los funcionarios que su jubilación dependa de cuán bien el Estado administre el posible fondo de capitalización.

De acuerdo con el sistema de distribución, es preciso que haya un equilibrio entre el número de jóvenes que pagan el sistema en términos corrientes y el número de viejos beneficiarios de la jubilación. En el Brasil los "viejos" se jubilan alrededor de los cincuenta años. Los altos funcionarios públicos y los profesores, antes de esta edad. De esta manera, el número de jubilados aumenta mucho en relación con el número de trabajadores activos. No obstante esto, el sistema de previsión se viene sosteniendo en el Brasil a través de los años debido a la estructura etaria con forma de pirámide aplastada que todavía prevalece en el país. Con la reducción de la tasa de natalidad, sin embargo, esta estructura etaria se está modificando aceleradamente. Por esta razón, la crisis financiera de la previsión ya es inminente. Una crisis que tenderá a agravarse dramáticamente en la medida en que la relación entre los jóvenes, que tienen que pagar los costos de la previsión y los jubilados vaya disminuyendo. En los años cincuenta esa relación era de 8 a 1, hoy es de 2 a 1, y en breve será de 1 a 1 con lo que el sistema se tornará inviable.

En el caso de la previsión pública el desequilibrio ya es total: las contribuciones de los funcionarios sumadas a una virtual contribución del doble por parte del Estado financian aproximadamente un quinto del costo anual de la nómina de inactivos y de pensionados. Mientras tanto, el sistema sobrevive porque el Tesoro paga la diferencia. Sin embargo, ésta es una situación injusta - al fin y al cabo los contribuyentes están pagando para que los funcionarios se jubilen en forma privilegiada - e insostenible a corto plazo: en la actualidad una de las causas de la crisis fiscal es el sistema de jubilaciones del funcionariado público, que provoca una brecha anual en las finanzas públicas que corresponde casi al 2 por ciento del PIB.

Para que este desequilibrio y esta injusticia puedan ser saneados a mediano plazo (a corto plazo es imposible), deberán ser aplicadas rigurosamente a la previsión pública las dos reglas que están siendo adoptadas por la previsión privada:

1) la jubilación deber ser por edad, ligeramente corregida por tiempo de servicio, de modo que los funcionarios se jubilen alrededor de los 60 años, diez años más tarde de lo que ahora acontece;

2) el valor de la jubilación, basado en las últimas remuneraciones recibidas, deber ser proporcional a la contribución y no integral más el 20 por ciento, como prevé la Constitución de 1988.

Sólo así ser posible garantizar un costo razonable para el sistema de previsión pública.

Este, mientras tanto, deber seguir siendo garantizado por el Estado. No tiene sentido exigir a los funcionarios del Estado - una institución que, al contrario de las empresas privadas, tiene condiciones para garantizar un sistema de previsión - que recurran obligatoriamente a los fondos privados de previsión complementaria. El Estado garantizar la jubilación de sus servidores, independientemente del régimen jurídico en el cual estuviesen enmarcados.

Para calcular cuánto deber percibir un funcionario al jubilarse, se deber efectuar un cálculo actuarial. Dada la contribución de los funcionarios y del Estado para la jubilación, dadas las edades medias en que el funcionario comienza a contribuir, se jubila y fallece, y dado un retorno razonable del fondo virtual (ya que el sistema deber ser de distribución), ser posible calcular y establecer por ley la proporción media de los últimos salarios del funcionario que constituir su jubilación. Cálculos iniciales sugieren que este porcentaje deber girar en torno al 80 por ciento.

Es preciso, por otra parte, que quede claro que los derechos adquiridos y las expectativas de derechos serán plenamente respetadas. Los funcionarios que antes del cambio de la Constitución ya tenían derecho a jubilarse se jubilarán de acuerdo con las normas actuales, aún cuando decidan hacerlo de aquí a muchos años, cuando lleguen a la edad obligatoria. Este es un derecho adquirido.

Por otra parte, las expectativas de derecho serán garantizadas de modo proporcional. Por ejemplo, un funcionario que comenzó a trabajar con 17 años, tiene hoy derecho a jubilarse por el sistema actual a los 52 años. Por el nuevo sistema, tendrá derecho a jubilarse aproximadamente a los 58 años (60 años corregidos por el tiempo de servicio, que fue prolongado). ¿Con cuánto se jubilaría un funcionario, también ingresado a los 17 años, que en el momento de la enmienda constitucional hubiese completado 17 años y medio de servicio público?. Dado que se garantizarán las expectativas de derecho, su jubilación calculada a través de una simple regla de 3 ocurrir alrededor de los 55 años. El mismo tipo de cálculo deber ser efectuado para determinar el valor de la jubilación: ésta deber tener un valor intermedio entre la jubilación integral más el 20 por ciento que actualmente prevalece y la jubilación cercana al 80 por ciento que caracterizar al nuevo sistema.

Lo importante es modificar el actual sistema de previsión pública, que además de ser extremadamente caro para el Estado, es un sistema de privilegios. ¡En tanto que los trabajadores más pobres del sector privado rural se jubilan en promedio a los 62 años, los funcionarios públicos se jubilan alrededor de los 50, y los altos funcionarios a los 47 años!. Por otra parte, el valor medio de la jubilación de los funcionarios de la Unión es 13,5 veces mayor que el de la jubilación de los beneficiarios del INSS. No es así como habrá de implantarse un mínimo de justicia social en el país.

Conclusión

Otros dos proyectos, además de la reforma de la Constitución que acabo de bosquejar, son también esenciales para la reforma del aparato del Estado brasileño. Me referir brevemente a ellos en esta conclusión.

El primer proyecto es el de la descentralización de los servicios sociales del Estado, por una parte, hacia los estados y municipios, y por otra, del aparato del Estado propiamente dicho hacia el sector público no estatal. Esta última reforma se dar a través de la drástica concesión de autonomía financiera y administrativa a las entidades de servicio del Estado, particularmente de servicio social, como las universidades, las escuelas técnicas, los hospitales, los museos, los centros de investigación y el propio sistema de previsión. Para esto, la idea es crear la posibilidad de que esas entidades sean transformadas en "organizaciones sociales".

Las organizaciones sociales serán organizaciones públicas no estatales - sino específicamente fundaciones de derecho privado - que tendrán autorización legislativa para celebrar contratos de gestión con el poder ejecutivo y así poder, a través del órgano del ejecutivo correspondiente, formar parte del presupuesto público federal, estatal o municipal.

La implantación de un programa de "publicización" - transformación de entidades estatales de servicio en entidades públicas no estatales - permitir que estas instituciones ganen una amplia autonomía en la gestión de sus ingresos y gastos. Seguirán contando con la garantía básica del Estado, que les ceder en comodato sus bienes y sus funcionarios estatutarios, pero ahora serán entidades de derecho privado, que escapen a las normas y reglamentos del aparato estatal, y particularmente de su núcleo burocrático, que continuarán siendo relativamente rígidos, aún después de la reforma constitucional.

En este proceso lo importante es evitar la privatización y la feudalización de las organizaciones sociales, o sea, la apropiación de éstas por grupos de individuos que las usen como si fuesen privadas. Con este propósito, serán adoptadas una serie de disposiciones legales y administrativas, teniendo la precaución de limitar los controles por proceso, ya que lo esencial será, tanto por parte del propio Estado como de la sociedad, el control por resultados de las organizaciones sociales.

Finalmente, el segundo proyecto prioritario del Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado es aquel que busca completar el proceso de profesionalización del administrador público. Ya existen carreras relativamente bien estructuradas de militares, policías, jueces, promotores judiciales, procuradores, fiscales y diplomáticos. Es notoria la falta de estructuración de una carrera de medios y altos administradores generales y financieros, que vengan a ocupar los principales cargos administrativos y financieros en todos los ministerios.

La carrera de administradores medios deber tener como requisito el curso superior; la de altos administradores un curso de maestría profesional en administración, economía o ciencias políticas, y materias afines.

Los altos administradores estarán destinados a ocupar los cargos superiores de todos los sectores de la administración pública, donde se necesitan administradores del presupuesto y de la programación económica. El reclutamiento de los administradores medios tendrá lugar en los cursos superiores afines a la administración pública y a la economía. El reclutamiento de los altos administradores en los cursos de maestría profesional en administración pública, economía y ciencia políticas.

Se procurará, por lo tanto, un modelo de reclutamiento y formación mixto, más cercano al modelo norteamericano que recluta sus altos administradores en los cursos de posgrado existentes en el país, que al francés que utiliza únicamente la Escuela Nacional de Administración para esa finalidad. La Escuela Nacional de Administración Pública no se encargará directamente de ofrecer un curso de maestría en administración pública, sino que coordinará el proceso de concurso y de formación de los administradores. La mayoría de los candidatos a los concursos se presentará, concomitantemente, a los exámenes de admisión de las maestrías en administración pública, economía o ciencias políticas, reconocidos por CAPES. Inicialmente, cerca del 60 por ciento de las plazas serán asignadas de esta forma. Los candidatos a esos cursos de maestría harán, conjuntamente con el examen de selección, el concurso público que será anual para la admisión en la carrera. La admisión, por su parte, sólo se concretará con la conclusión del curso. El resto de las plazas serán abiertas a diplomados de maestría o de doctorado, con títulos obtenidos con anterioridad. Con el transcurso del tiempo, esta proporción deberá irse modificando, a medida que el conjunto de titulados en maestría o doctorado disminuya.

Estas son las ideas fundamentales de la reforma del aparato del Estado que está siendo iniciada en el Brasil, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. La tarea es inmensa. Para que sea exitosa no basta que las ideas, que las directrices, sean modernas y equilibradas. Es preciso que, a través de un amplio debate con la sociedad y con los funcionarios, se llegue a un entendimiento razonable.

No cabe duda de que algunos intereses se verán afectados, de que algunos privilegios serán

eliminados. Pero lo más importante es el aspecto positivo de la reforma. Es el hecho de que en ella se inserta una concepción socialdemócrata y pragmática del Estado. De que a través de ella la crisis fiscal podrá ser superada. De que gracias a ella, los funcionarios competentes y dedicados serán más valorizados, tendrán mejores salarios y más respeto social. Finalmente, que tendremos un Estado más enjuto y más eficiente, que prestará un servicio de mejor calidad a los ciudadanos.

La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos *

Nuria Cunill Grau

1. La necesidad de un marco de análisis

Uno de los signos de los tiempos actuales es el reclamo, aparentemente cada vez más consensual, de creación de una nueva institucionalidad donde la sociedad civil cumpla un papel relevante. Sin embargo, si exploramos en los contenidos de lo que parece resumirse como la necesidad de rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, constatamos que el mentado consenso tiende a difuminarse tras demandas que oscilan desde la privatización casi total de las actividades económicas, e incluso políticas, hasta la promoción de nuevas relaciones del Estado con la sociedad fundadas en la valorización de la asociación en el campo económico y de la concertación en el político. Hay ciertamente distintas perspectivas analíticas que avalan tales diferencias, pero pareciera que hay también un común denominador en las distintas aproximaciones que no sólo dificulta la posibilidad de dirimir en el plano racional comunicativo los aparentes consensos y reales disensos, sino que puede impedir el avance de la reflexión teórica sobre el particular y especialmente, de la propia transformación social. Tal común denominador radica, a nuestro juicio, en que el abordaje de la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad se tiende a realizar en todos los casos a través de un enfoque autocentrado en los ejes de la relación sin una clara perspectiva que oriente su transformación y que recubra de sentido a la reivindicación de la sociedad civil.

Esto parece ser particularmente evidente en la propuesta política del enfoque neo-conservador que fundamenta la ampliación de la esfera de acción de la sociedad civil básicamente en la negación del Estado dentro de la institucionalidad deseable. De hecho, la privatización de las decisiones resulta ser la consecuencia política "lógica" de conceder al mercado la cualidad exclusiva de regulador de la vida económica y política y de asumir -apoyados en la teoría de la elección pública- que las autoridades políticas y los burócratas tienden a usar las instituciones públicas para maximizar su propio bienestar. Pero no es sólo que la sociedad civil aparezca relevada sólo por "defecto" (si debe haber menos Estado, "entonces" debe haber más sociedad civil), sino que su propia cualidad deriva a su vez de aquella que hace rechazar al Estado: la política. Tal como ha sido reconocido (Lechner, 1981), el objetivo neoconservador es el derrocamiento de la política, por tanto el discurso de la reducción del papel de las instituciones públicas no deviene en uno que fundamenta la ampliación del espacio político a favor de la sociedad. Al contrario, la "administración" de la participación política, la "funcionalización-tecnificación" de la participación social y la concepción de la democracia como "método o procedimiento" se convierten en las expresiones concretas de esta particular valorización de la instancia social que en definitiva parece fundar el desplazamiento de las decisiones hacia ella en la necesidad no sólo de establecer controles al gobierno, sino de desactivar las demandas populares. Desmovilización y despolitización social resultan así las contracaras del fortalecimiento de la sociedad civil y de la retracción de las instituciones políticas.

Ahora bien, aunque se vislumbre un claro repliegue de tales posiciones, pareciera que tiende a mantenerse un abordaje instrumental de la rearticulación de las relaciones estado-sociedad. Los signos son ciertamente distintos y pueden expresarse en la ecuación "estado más sociedad civil". Pero los contenidos aún están acotados o son extremadamente vagos, al punto que no necesariamente aportan una proyección distinta a las relaciones Estado-sociedad, ni nuevos sentidos a una y otra esfera. De un lado se encuentra una apelación a las sinergias de la asociación basada especialmente en la valorización de la eficiencia del sector privado. De otro lado, existen abundantes referencias a la necesidad de la

(*) La versión original de este trabajo (marzo 1994) ha circulado en forma limitada. La presente versión contiene modificaciones substanciales.

participación democrática pero que, al carecer de contenidos claros, no necesariamente asignan un fundamento al crecimiento del poder de la sociedad civil.

Sin embargo, hay por otro lado una creciente demanda por la ampliación de la democracia política y social como norte de la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad civil. Bajo esta perspectiva hay en ciernes un marco de análisis basado en la categoría de "lo público" que en este trabajo se propone explorar. Se trata de un abordaje que no supone anular las categorías del Estado y la sociedad, sino que busca resignificarlas retomando el ya tradicional debate sobre la autoorganización social y política de la sociedad. Bajo este marco, que apunta hacia la indagación de nuevos modos y sentidos de la democracia, se colocan en el centro del debate las medidas de la igualdad, la justicia y la solidaridad, sus condiciones de realización en ambas esferas y sus dificultades.

2. Desafíos actuales de la democratización

Puede avalar este tipo de búsqueda la emergencia de nuevos rasgos sociopolíticos en las realidades latinoamericanas ligados tanto a la transnacionalización de la economía y a las soluciones adoptadas para enfrentar la crisis, como a las herencias de la cultura postmoderna.

Lechner (1986:8), en este último sentido, sostiene que en la construcción de un sistema político democrático sobresalen dos tendencias: una fuerte revalorización de la secularización de la política y, de otro lado, el llamado al realismo que replantea a la política como "arte de lo posible" (en vez de lo necesario) y que llama la atención acerca de que el orden no es una realidad objetivamente dada, sino una producción social que en cuanto tal no puede ser obra unilateral de un actor. Ambas tendencias buscan restringir el anterior espacio de la política, considerado desmesurado. De hecho, el conflicto acerca de los límites del espacio de la política constituiría uno de los terrenos privilegiados en la génesis de una nueva cultura política (Bobbio, 1986). Es el reclamo a la especificidad de los distintos campos sociales y la asunción de la tensión, entre otras, del Estado y la política. Pero, es a la vez la relativización de la centralidad del Estado, del partido y de la misma política. "No se acepta ya la identificación del espacio político con la esfera pública. Se rechaza el enclaustramiento de la política, pero tampoco se acepta que todo sea política" (Lechner, 1986:15).

A este rasgo, ligado a una creciente deslegitimización del Estado y de las instituciones políticas en general, se añaden otros particularmente relevantes en tanto atañen a modificaciones en el tejido social cuyas consecuencias aún no han sido plenamente estudiadas: la creciente desintegración social expresada, entre otros, en índices de pobreza cada vez más elevados, y en la destrucción de actores sociales tradicionales, provocada en gran medida por la desregulación y desestructuración de las relaciones laborales, consustanciales a la estrategia neo-liberal(1).

Junto a estos fenómenos se verifica, de otro lado, la irrupción de una multiplicidad de nuevos actores socio-culturales y de movimientos sociales que a diferencia de los del pasado, con fuertes orientaciones político-estatales, en muchos casos están más orientados hacia la búsqueda de identidades culturales y de espacios propios de expresión social, políticos o no (Calderón y Reyna, 1990:15) Movimientos que, por tanto, no están buscando sólo el logro de la realización de los derechos de ciudadanía política y social o la participación en los mecanismos de la toma de decisiones, sino también el de crear un espacio de conflicto institucional donde puedan expresar y fluir sus demandas (idem: 19,20).

Los procesos de democratización se enfrentan pues, con el desafío de la inestabilidad que produce la indeterminación de los límites de la política y, por consiguiente, el conflicto en torno a ellos (Lechner, 1986:12), en un marco signado por la fragmentación de la acción colectiva, una aguda desintegración social, y una creciente concentración de las decisiones políticas, ya no sólo en élites burocráticas internas sino cada vez más transnacionales. Además la democratización se enfrenta a una pérdida de legitimidad de los mecanismos tradicionales de hacer política, sobre todo en sus ejes

partidos y parlamentos, tanto como con la aparición de nuevos actores que reclaman una visión renovada de la propia democracia.

En este contexto adquieren una importancia central el abandono de las lógicas autoreferenciales del sistema político-estatal junto con la lucha por la emergencia de un sistema político institucional que, además de dar cabida a las distintas formas de representación social, pueda reconstruir el orden social, profundamente resquebrajado por la creciente desintegración social, así como admitir distintas formas de autoexpresión social.

Desde diversas perspectivas, estos temas están cada vez más presentes en la agenda latinoamericana que juega a favor de la democratización. Particularmente visible y recurrente es el reconocimiento de una tensión creciente entre el Estado y la sociedad que, de un lado, se expresa en la demanda de que lo público (y lo político) no se agote en lo estatal y que, de otro lado, se traduce en la búsqueda de la preservación de identidades culturales y de una mayor autonomía de lo social. Junto con esto, la conciencia acerca de que el Estado no puede asumir los desafíos sobre todo en materia de integración social, si no es capaz de actuar realmente como un ente público, que apueste así a su propia democratización. Por otra parte, el cuestionamiento en ciernes de las estrategias de desarrollo centradas sólo en los sectores estatal y/o privado, cuestionamiento que comienza a legitimar la incorporación activa de la "sociedad civil", o sea del espacio propio de las expresiones de solidaridad, en tales estrategias.

Bajo estos contenidos la temática de la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad adquiere otra perspectiva: el fortalecimiento de la sociedad civil se hace solidario con la construcción de la democracia y de la ciudadanía y remite a la propia democratización del Estado, aunque no se reduce a ella. Es a su vez, bajo estos contenidos que puede adquirir validez la categoría de lo público como herramienta de análisis y marco de referencia de algunas de las transformaciones reclamadas.

3. Lo público, lo estatal y lo privado

La introducción de lo "público" como una tercera dimensión, que supere la visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta "lo estatal" con lo "privado" indudablemente está vinculada a la necesidad de asignar una distinta proyección a las relaciones entre Estado y sociedad (Portantiero, 1989:56). Si seguimos a Lechner (1992:11,12), lo público constituye un ámbito específico distinto a la esfera política y a la esfera estatal: el lugar de la deliberación colectiva de los ciudadanos y la modalidad en que la preocupación ciudadana por el orden social puede actualizar lo político en la política.

En términos más amplios, la categoría de lo público remite a un proyecto de democratización sustantiva que afecta a lo económico, lo social y lo político. Portantiero (1989:57) sostiene que la forma de esta democratización, en lo económico y social es la cogestión, la autogestión, la cooperativización, que crean entre lo público y lo estatal un espacio de socialización, de descentralización y de autonomización de las decisiones. En lo político implicaría un tipo de organización política que acerque a representantes y representados, que desburocratice la gestión y la haga más transparente y que incremente la participación del ciudadano (idem: 57).

Habermas (1990, 1992), en cambio, remite la esfera pública a la recuperación de una instancia deliberativa, que medie entre el Estado y la sociedad, ofreciendo a aquél fundamentos normativos desde las asociaciones autónomas, que aporten a la democratización de los procesos de formación de opinión y voluntad política (2).

Sin embargo, aún a pesar de la elusividad de la categoría, y los variados significados atribuidos a ella(3), existe un problema básico que es relevado invariablemente: la cuestión de la organización política de la sociedad como un asunto que concierne a sí misma. Varias cuestiones en ese marco resultan tematizadas. En primer lugar, la crítica a la noción de la soberanía popular, según la cual a través del legislador soberano (el "cuerpo popular") la sociedad actúa sobre sí (4). En segundo lugar, la reivindicación de la existencia de una función pública radicada en la sociedad, la que si bien es

relevante desde que el gobierno de los asuntos de la colectividad se escinde de la sociedad misma para ubicarse en el Estado, ha estado básicamente circunscrita al ámbito privado mercantil (5). Junto con ello, la relativización de la esfera pública como sinónimo del Estado, más aún en circunstancias de una creciente privatización de las decisiones públicas y de una deslegitimización de los mecanismos de conformación de voluntad política circunscritos a las elecciones mediadas a su vez por los partidos. Tras tales cuestiones, la pregunta central que cobra nuevamente auge es como influir en las decisiones públicas; en otros términos, cómo asegurar que el Estado actúe en función de la sociedad.

Se trata, como es obvio, de una pregunta que no es nueva(6). Sin embargo, su vigencia en la actualidad aparece justificada, en el marco de un modelo que cuestiona la centralidad del Estado, asentando su reforma en la necesidad de devolver el poder social a través de procesos de privatización, que sin embargo pueden devenir en el debilitamiento de la sociedad -al menos, de aquellos segmentos que no corresponden a la sociedad mercantil- al mantener, e incluso reforzar la asimetría de poder en la construcción de las agendas públicas y la debilidad de la capacidad del Estado para hacerlas cumplir(7). La representatividad, la capacidad institucional y la responsabilidad del Estado (8), se tornan así en atributos cada vez más importantes para lograr una redefinición de las fronteras entre el Estado y la sociedad que pueda contribuir efectivamente a su fortalecimiento.

Los nuevos desarrollos sobre la sociedad civil remarcan este mismo orden de preocupaciones, tras la conciencia de que la propia democratización de aquella requiere la democratización y la reforma institucional de la sociedad política. El paso de una política defensiva a una política ofensiva por parte de los movimientos sociales pone sobre el tapete el desarrollo de una política de influencia sobre el Estado para abrir el universo del discurso político a nuevas identidades y a normas articuladas igualitariamente en el seno de la sociedad. Releva también la importancia de una "política de inclusión" dirigida a lograr el reconocimiento de nuevos actores políticos (Cohen y Arato, 1992).

Lo que pueden pues aparecer como trayectorias distintas, en el marco de la necesidad de ampliar el espacio público, tienden a converger. De hecho, si una cuestión clave es la recuperación de la función de crítica y control por parte de la sociedad, asumiendo que existe un campo de tensión entre ella y el Estado, bien puede admitirse que a tales efectos se tornan relevantes distintas, aunque complementarias, estrategias de acción. Entre ellas ciertamente figuran, siguiendo a Habermas (1990), el establecimiento de condiciones para la conformación de una opinión pública espontánea, que recurriendo a la persuasión, pueda ejercer una influencia indirecta sobre la formación de voluntad política(9). Pero la propia influencia directa resulta también relevante en el marco de perfeccionar los mecanismos de representación social y política para la elaboración de las políticas y decisiones públicas. En tal sentido no sólo está en juego la optimización de los mecanismos tradicionales: elecciones - partidos - formas directas de expresión ciudadana (referéndum, consulta popular, etc.), sino la posibilidad de elevar la reflexibilidad de la burocracia pública, reacomodándola con la sociedad a través de la participación y la formación discursiva de voluntad, habida cuenta de que es precisamente en su ámbito donde se adoptan las decisiones más importantes que afectan la vida colectiva. La "participación ciudadana"(10) inserta en una estrategia de democratización del Estado, aparece así como un tema relevante, conectado con el establecimiento de instancias de mediación deliberativas (Cohen y Arato, 1992) y, en términos amplios, con el establecimiento de arenas públicas en la interfase entre el Estado, la sociedad y la economía, capaces de movilizar espacios de representación, negociación e interlocución en torno a ellas (Telles, 1994).

Bajo la perspectiva enunciada, lo público "en el Estado" no es un dato dado, sino un proceso de construcción, que supone a su vez la activación de la esfera pública social en su tarea de influir sobre las decisiones estatales.

Existe, sin embargo, otra dimensión a la que remite la noción de lo público, que es necesario destacar. De hecho, asumiendo que existen límites a la democratización circunscrita sólo al Estado y que en definitiva el ejercicio de la democracia no puede ser restringida a su ámbito, una amplia

literatura (11) destaca la importancia de la democratización del proceso de decisiones en la esfera de la producción y en las actividades creadoras de sentido, en particular las asociadas a la cultura y a los medios de comunicación. Pero además, sobre todo en la última década, se reivindica la constitución de ámbitos públicos voluntarios de interrelación social, capaces de autodeterminarse y, por tanto, no mediados por el Estado. Su rasgo específico es que ellos apuntan a la creación de zonas no estatales, en la vida cotidiana, para la satisfacción de necesidades colectivas, además de las característicamente propias de los movimientos sociales (Capella, 1993).

El germen de este ámbito es el asociacionismo voluntario (12), o sea la entrega voluntaria de actividades y de tiempo en común con otros para realizar objetivos compartidos, actividades que en tanto tienen como objetivo a la sociedad se definen como "públicas". El ámbito incluye, sin embargo, todo el conjunto de instituciones privadas cuyos fines tienen la característica de "servicio público" (Fernandes, 1994).

La cuestión clave que en este caso es resaltada, atinge a una acción colectiva que no necesariamente involucra la afirmación de derechos y la defensa de identidades culturales, así como que tampoco expresa la voluntad de participación política en referencia a las instituciones estatales. Se trata de otra posible dimensión de lo público: la producción de bienes públicos desde la sociedad, basada sobre todo en la solidaridad y fundamentada especialmente en la necesidad de restringir la acción del Estado. En tanto tal, sin embargo, no es autónoma de la primera dimensión anotada: como ha sido ya sugerido, resulta cada vez más evidente que para que la reducción del Estado cree condiciones al fortalecimiento de la sociedad, debe estar asegurada en aquél la representatividad social. Por tanto, bien pudiera afirmarse que ambas dimensiones remiten a un mismo requerimiento: la creación de una nueva institucionalidad pública, donde la sociedad cumpla un papel relevante.

En definitiva, se trata de reivindicar la necesidad de que los intereses públicos aumenten su esfera de realización tanto a través de la incorporación de una mayor cantidad de agentes sociales en su satisfacción, como a través de la creación de espacios de interlocución y negociación entre el Estado y la sociedad civil que garanticen que las decisiones de aquél tengan como medida la ampliación y garantía de los derechos ciudadanos. Recreación de la ciudadanía política y extensión de la ciudadanía social estarían, pues, en el eje de la problemática de la construcción de lo público. Su horizonte: trascender la actual asimetría de la representación social y política y modificar las relaciones sociales a favor de una mayor autoorganización social.

4. Las nuevas formas de relación entre Estado y sociedad promovidas desde el Estado y su capacidad de ampliar el espacio público

En América Latina, además de aquellas reformas en la institucionalidad que atañen específicamente al sistema político en sus ejes Poder Ejecutivo-Poder Legislativo y partidos políticos, existen en curso un conjunto de transformaciones en las relaciones Estado-sociedad, desarrolladas desde las instancias gubernamentales, que intentan poner en movimiento directamente a esta última. La naturaleza y grado de tales transformaciones son dependientes fundamentalmente de la matriz socio-política dominante en cada país y, en particular, del papel que cumplan los partidos políticos en esa matriz de intermediación, tanto como de la fortaleza y capacidad de movilización de la organización social. Sin embargo, puede convenirse que hay estrategias comunes cuya capacidad de aportar a la construcción de la esfera pública en los términos referidos, requiere ser escrutada, de modo de facilitar la comprensión de las condiciones que pueden aumentar su viabilidad.

Tales transformaciones atañen fundamentalmente a la creación de mecanismos para la participación de la sociedad civil en dos procesos analíticamente diferenciables: la expresión de intereses sociales organizados en el propio proceso de formulación de políticas y decisiones públicas; y la gestión privada de servicios o programas públicos. Ellos si bien no agotan, remiten en definitiva a las dos caras de las dimensiones de lo público anotadas precedentemente: cómo convertir lo estatal en

público y cómo asegurar a la vez que la ejecución de tareas públicas no se restrinja al ámbito estatal. La demanda desde la sociedad pareciera pues encontrar una oferta desde el Estado, tanto en lo que concierne al estímulo de la participación ciudadana, de modo tal de ampliar los sujetos y los medios para influir en los procesos de formación de la voluntad política, como de propiciar la producción de bienes públicos por parte de la sociedad, bajo un modelo que apunta a la complementación de acciones entre el Estado y la sociedad. A continuación intentaremos relevar algunos de los problemas que requerirían ser más profundamente indagados desde la perspectiva que nos ocupa, en ambos procesos, con base en un conjunto de hipótesis de trabajo.

a) La participación ciudadana en la formulación de políticas y decisiones públicas.

Ligados básicamente a procesos de descentralización y respondiendo a iniciativas gubernamentales, es posible identificar una serie de esfuerzos recientes por crear canales para que la sociedad civil y, en particular, organizaciones que representan intereses colectivos, accedan a algunas de las fases de elaboración de decisiones públicas. De hecho, en un trabajo de investigación previo (Cunill, 1991) se da cuenta acerca de la gran formalización del proceso de participación ciudadana acaecido en América Latina en la última década, tanto por la vía del establecimiento de normas jurídicas, como de procedimientos e instancias orgánicas a tal fin. Sin embargo, con excepción de algunos de los procesos de concertación para la formación de políticas asociadas al control de la inflación, precios y salarios, las evidencias recientes aportadas en relación a la operación de tales mecanismos parecieran llevar a concluir que no necesariamente se han producido avances a favor de una mayor participación de la sociedad civil, particularmente de los actores no tradicionales, en la formulación de políticas y decisiones públicas.

En primer término, se constata que el intento más radical dentro de un contexto democrático por implicar directamente a la sociedad civil organizada en la **adopción** de decisiones gubernamentales, ha desaparecido antes de alcanzar su maduración. En efecto, si se descarta el particular impulso que el régimen autoritario de Augusto Pinochet en Chile concedió a la participación ciudadana - en sustitución de la participación política -, ésta sólo es institucionalizada en los Gobiernos Regionales establecidos en Perú durante el gobierno de Alan García y suprimidos ahora. El otro posible caso paradigmático en este sentido, la experiencia de Villa El Salvador, donde se alcanzó un elevado nivel de autodesarrollo comunal junto con un coejercicio del poder político, según lo reconocen sus estudiosos, ha terminado por encontrar severos límites al discrepar su lógica con la societal tras la aplicación de las actuales políticas económicas.

De otra parte, es posible exhibir grados marcadamente significativos de involucramiento de la sociedad civil en el gobierno local, pero básicamente asociados a administraciones municipales dominadas por partidos de orientación popular. Las experiencias de la Municipalidad de Lima durante el gobierno de la Izquierda Unida fueron innumerables. Actualmente en Brasil resaltan las experiencias de "Presupuesto Participativo" iniciadas en diversas prefecturas municipales, en su mayoría gobernadas por el Partido de los Trabajadores, que ha impulsado la creación de concejos municipales con representantes electos por la población, para elegir los principales proyectos de inversión, así como las proporciones del presupuesto a ser destinados a cada uno de ellos. Se trata, sin embargo, de "prácticas participativas" que, precisamente por su elevada dependencia de una correlación de fuerzas políticas favorables, están signadas por la vulnerabilidad.

Lo que pareciera, pues, destacar es que no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político-estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta de que en vez de facilitar el incremento de la representación

social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aun más su publicación.

Esta hipótesis surge de asumir que el potencial democratizador de la participación ciudadana está vinculado a la posibilidad de producir a través de ella una alteración real en las asimetrías de la representación política y social, que se expresan en la preeminencia dentro las instancias de decisión de aquellos sectores que tienen mayor peso económico - y por ende, mayor organización (13). Es clara la influencia que la propia estructura económica tiene en estas inequidades en la distribución del poder social y que, por tanto, su modificación resulta clave a los efectos de trascender la relación inversa que se suscita entre la necesidad y la posibilidad de la participación, en términos de que quienes más necesitan participar son quienes menos pueden hacerlo. Sin embargo, también es posible admitir que los mecanismos de participación pueden asentar o aliviar las inequidades, generando condiciones para legitimar o problematizar, respectivamente, sobre el modelo de desarrollo que las implica. La posibilidad de alterar las asimetrías de la representación en el sistema político, concierne en primer lugar a los sujetos sociales que son reconocidos como sujetos políticos. Ciertamente, si a este nivel no opera el principio de la discriminación positiva, favoreciendo en definitiva la inclusión de nuevos actores(14) en el sistema político, la asimetría en la representación social resulta fortalecida. Pero también es posible que, aún creándose oportunidades para la expresión de otros sujetos, sus posibilidades de influencia real resulten neutralizadas a través de las condiciones que les son ofrecidas para ejercitarla, sobre todo cuando de hecho merman la politización de la sociedad al favorecer la fragmentación de los sujetos y de las prácticas sociales, así como cuando privilegian una relación sólo constitutiva y no regulativa con la política y en particular, con el aparato estatal.

Bajo este marco, estimamos que es necesario indagar a lo menos sobre tres aspectos que conciernen a la institucionalización de la articulación Estado-sociedad civil, por vía de fomentar la participación ciudadana en las instancias gubernamentales, tal y como se ha desarrollado tendencialmente en América Latina en los últimos años: los sujetos de la participación social, las propias modalidades de ella y los ámbitos en los que se ejerce.

En relación a los sujetos, es preciso considerar que la experiencia muestra que cuando la participación adopta formas orgánicas de institucionalización, el Estado ha tendido a determinar un acceso diferencial de los intereses sociales a las instancias de decisión, funcional a sus propios intereses. Lo ha hecho concediéndole un menor peso cuantitativo a la función de representación de intereses sociales (habida cuenta de que los órganos habitualmente son mixtos), o bien estableciendo mediaciones en la determinación de los representantes de la sociedad civil a través de impedir que sean las propias organizaciones sociales quienes los elijan o discriminando a las organizaciones que tienen la facultad de designar o concurrir a la designación de los representantes sociales. De hecho, este es un tema altamente problemático cuando la representación se instituye bajo la fórmula de organismos de representación de intereses, obligando a prestar especial atención a qué organizaciones participan y cómo se eligen a sus representantes. Los problemas pueden incluso persistir cuando la representación se instituye a través de fórmulas electivas, en tanto estas conllevan los riesgos de la instrumentalización partidaria de los órganos de participación, o bien de la posibilidad de anular la expresión de las organizaciones populares preexistentes.

Riesgos similares están implicados en la elección de las modalidades de participación social. En sí, la necesidad de institucionalizar formas de articulación del Estado con la sociedad civil, procurando captar sus demandas, no admite dudas. Sin embargo, es discutible circunscribirlas a una sola modalidad, como puede ser la concertación, tal como tendencialmente ocurre, sobre todo si se admite que el control social tanto como la interpelación política, o el establecimiento de instancias de confrontación propositiva, pueden ser modos más válidos para la defensa de intereses sociales y/o para hacer públicos los conflictos, en circunstancias en que no es aconsejable o posible el logro de acuerdos políticos.

Las modalidades favorecidas tienen a su vez implicaciones sobre los sujetos. En sí, existe el obvio problema de que la exigencia impuesta por ciertas formas de participación de un nivel de organización predado de parte de los sujetos, supone la exclusión de amplios segmentos de la sociedad que carecen de una organización específica. Pero además está el hecho menos evidente de la prefiguración de los sujetos a través de las propias formas de participación que se ofertan desde las instancias gubernamentales. El claro privilegio, que se vislumbra en América Latina⁽¹⁵⁾, de los sujetos como "clientes o consumidores" más que como sujetos políticos, afecta en definitiva su capacidad para ejercer una función de crítica y control que trascienda intereses particulares, así como opera a favor de una relación más mercantil que política con las instituciones públicas-estatales (Restrepo, 1995). Tendencialmente supone además movilizar capacidades técnicas que no sólo pueden operar como principio de exclusión, al no estar necesariamente presentes en los sujetos sociales concernidos; sino que marcan un sesgo en los esquemas de relación previstos al presuponer que más que la confrontación de perspectivas⁽¹⁶⁾, lo que está en juego es la optimización de decisiones asumidas como despolitizadas.

Por otra parte, en relación a los ámbitos de la participación social, cabe considerar la posibilidad de que constreñirla sólo a los ámbitos locales puede cercenarla al apuntar a su fragmentación. De hecho, la clara tendencia en América Latina es a favorecer la participación ciudadana en el marco de procesos de descentralización. La necesidad de ello en general no es rebatible al reconocerse ampliamente que la relación de cercanía a la cuestión pública-estatal, estimula el involucramiento de los ciudadanos. Sin embargo, no se trata de una relación automática, no sólo porque en el ámbito local, los órganos de gobierno pueden replicar las mismas relaciones patrimoniales o clientelares que se tienden a suscitar en el ámbito central, sino porque habitualmente las principales decisiones que afectan a la vida local no se circunscriben a su ámbito. Por tanto, aún existiendo materias sobre las que decidir -condición no siempre satisfecha, dada la debilidad de muchos procesos de transferencia de competencias y sobre todo, de movilización de recursos para ejercerlas- lo que evidencia la experiencia ya acumulada es que pueden producirse serios sesgos si no se problematiza sobre la propia conformación de los aparatos gubernamentales a nivel local. Pero además si no se tienen en cuenta las interrelaciones entre los distintos niveles de gobierno, tanto como la necesaria intersectorialidad en el abordaje de los fenómenos, al establecer mecanismos de participación ciudadana asociados a los procesos de descentralización.

La fragmentación de la práctica participativa que puede devenir de abordajes parciales de la relación descentralización-participación ciudadana, también puede suscitarse cuando ésta sólo se asocia a ámbitos estrictamente sectoriales. Como ha sido ya destacado, si se aprecia globalmente la oferta gubernamental de mecanismos de participación, se puede concluir que esta tendencia también está asomada en América Latina dado que una parte significativa de las formas de participación desarrolladas, están directamente vinculadas con las necesidades que se imponen desde la perspectiva de distintas agencias gubernamentales, lo que además de generar una saturación en los sujetos, parece tener serias implicaciones sobre la posibilidad de aprehender las problemáticas más globales que afectan la vida colectiva⁽¹⁷⁾.

Lo que en definitiva intentamos enunciar es que no necesariamente la generación de mecanismos de participación social estimula la organización social, sino que puede devenir en desarticulación del tejido social y/o fortalecimiento de las asimetrías en la representación social, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil.

Sin embargo, si se admite que el Estado no sólo ha contribuido al constreñimiento y avasallamiento de la sociedad, sino que también ha fomentado un acceso diferencial a sus instancias de decisión, debiera convenirse que a él le cabe una crucial responsabilidad en el establecimiento de condiciones que aumenten la capacidad de representación e influencia, particularmente de los actores tradicionalmente excluidos, para que puedan acceder y expresarse con autonomía frente a los aparatos

estatales. Están en juego, como lo hemos insinuado, la creación de oportunidades expresamente dirigidas a tales actores, que involucran no sólo su específico reconocimiento como sujetos políticos, sino el respeto a la organización social preestablecida y cuando ella no existe, la extrema atención a que su fomento no se resuelva a través de fórmulas instrumentales, fragmentarias o rígidas. Ello en un marco en que el norte es la politización de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, de modo que ésta disponga de condiciones para ejercer una función de crítica y control sobre aquél. Lo que muestran las experiencias en curso es que se trata, en todo caso, de una tarea extremadamente complicada, sobre todo si se tienen en cuenta los límites del Estado para enfrentarla, los alcances de la participación ciudadana y sus condiciones sociopolíticas.

En definitiva, lo que está en juego es la estructuración de nuevas relaciones de poder, sin embargo su viabilidad está condicionada a la superación de sistemas políticos precarios, en gran medida privatizados y signados por el autoritarismo. ¿Pueden estos sistemas promover ampliamente la participación ciudadana? ¿Puede ésta sobrevivir si no se modifican estructuralmente tales relaciones? ¿Cómo la sociedad civil, en las condiciones actuales de una creciente fragmentación y desintegración social, puede incrementar su poder para presionar a favor de la democratización del Estado?

De otro lado, persiste un problema que apunta a los propios alcances de la participación ciudadana ¿Es ella un instrumento de ayuda a la democratización del Estado que puede contribuir a actualizar lo político en la política? ¿O es un medio sustitutivo de la participación política? Hasta ahora se ha asumido tendencialmente que la participación ciudadana remite a la intervención en acciones públicas pero en función de la expresión y defensa de intereses particulares (colectivos y difusos), y que en este carácter sólo puede complementar (no sustituir) a la participación política a través de partidos políticos, contribuyendo (y no interfiriendo) en el proceso de formación de políticas y decisiones públicas. Sin embargo, aún así acotados los alcances de la participación ciudadana, debe reconocerse que existe una tensión entre ella y la participación política, tensión que puede aumentar a niveles críticos en la medida en que se mantenga la tendencia a la desnaturalización de los movimientos de representación de intereses particulares a través de su conversión en partidos políticos y que estos se conviertan cada vez más en aparatos instrumentales que no agregan demandas, sino que a lo más expresan una sumatoria de intereses particulares.

En este sentido cabe considerar la posibilidad de que enfrentada a partidos débiles y en general, a un sistema de representación política en crisis, la participación ciudadana puede constituirse en una vía para asentar el corporativismo y, por ende, la monopolización del proceso político por grupos que representan intereses organizados de carácter estrictamente sectorial y que atentan contra un arreglo pluralista en la formación de las políticas públicas, en función de su capacidad de control de determinadas fuerzas sociales. Por esta vía, si no hay una respuesta consistente a los mecanismos para agregar intereses, como lo postula Faletto (1987:147), "el fortalecimiento de la sociedad civil, que guía la función meritoria de los movimientos sociales, puede significar una primacía de lo privado sobre lo público, una reducción de la política a un confuso entrecruzamiento de conflictos, de negociaciones y de acuerdos que sólo tienen el rasgo de la inmediatez, en donde la política sólo sea administración tecnocrática de lo existente y por paradoja, el Estado, como burocracia, la única garantía del orden social".

Considerando tales cuestiones, se torna central la indagación sobre la medida en que los procesos de reforma del Estado que están en curso en América Latina afectan su dimensión política institucional, a través de reformas políticas (electorales, de democratización de los partidos políticos y parlamentos), reformas jurídicas (efectividad de los derechos y garantías de legalidad democrática) y de procesos de descentralización político administrativa que creen un marco institucional estable, aumenten la representatividad política y eviten la orientación patrimonialista y clientelar del aparato administrativo. Si esto no es zanjado, la dimensión autoritaria seguirá mezclada poderosamente con la democrática en los Estados latinoamericanos (O'Donnell, 1993), negándose la ciudadanía en grandes esferas espaciales

y en amplios segmentos étnicos y de clase, así como se mantendrá una orientación de las decisiones de los órganos estatales según intereses particularistas y la confusión público-privado (Rabotnikof, 1993). Así, asumimos que la propia construcción de lo público a través de lo privado social seguirá en entredicho, aun en la segunda dimensión que abordaremos a continuación.

b) La participación de la sociedad civil en la gestión de programas o servicios públicos

En la actualidad varias circunstancias y actores confluyen hacia una mayor demanda de participación de la sociedad civil en la gestión de programas o servicios, sobre todo del campo social. El Estado, en gran medida incitado por la crisis fiscal o por la conciencia de sus límites operativos, pareciera inclinarse crecientemente hacia la concurrencia de otros actores en el desarrollo de sus actividades. Los usuarios, en búsqueda de una mayor calidad de los servicios públicos, comienzan a favorecer su provisión privada. Muchas organizaciones no gubernamentales, ante el debilitamiento de las fuentes de financiamiento tradicionales, colocan su mirada en la asociación con instancias gubernamentales. Los organismos internacionales, unos en el marco de la revisión de los modelos de prestación de servicios sociales basados en el sector público, otros tras el fundamento de las virtudes intrínsecas al involucramiento de los beneficiarios, también reclaman un rol más activo para la sociedad civil.

Así, además de aquellas acciones que corresponden al voluntariado, se comienza a favorecer la colaboración mutua a través de la creación de asociaciones para ejecutar programas públicos; la transferencia de funciones del Estado a instancias de la sociedad para que sean ejecutadas directamente por ella; el financiamiento público de acciones desempeñadas por ONG's; y la descentralización en los beneficiarios de la administración de gastos públicos.

La "explosión" de iniciativas que hay en estos campos pudiera servir para afirmar que hay en curso una transformación real de los modelos institucionales de prestación de servicios públicos, que no sólo asegura un mayor peso de la sociedad civil, sino una mayor calidad de los servicios, en el marco de una nueva institucionalidad pública. Cabe, en este sentido, plantearse si tales iniciativas remiten a la creación de relaciones de poder compartido e incluso, de cesión de poder enmarcadas en el propósito de lograr que lo público no se agote en lo estatal, y si realmente apuntan al desarrollo de una "cultura de la corresponsabilidad política y social". En sí, el involucramiento de diversos actores estatales y sociales como "socios" en el desarrollo de acciones, podría prefigurar el sentido de "producción social" de la salud, educación, etc., lo cual a su vez pudiera contribuir a embatir contra las culturas del paternalismo y del individualismo. Pero, en definitiva, las cuestiones centrales que parecieran estar en juego son, de un lado, la posibilidad de activar oportunidades para aumentar las capacidades de desarrollo de la organización social y, de otro lado, la de ampliar la cobertura, la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos y con ello contribuir al logro de una mayor equidad social.

Sin embargo, las evidencias prácticas en estas direcciones tampoco han sido demasiado alentadoras, ni los estudios son concluyentes.

Por ejemplo, investigaciones sobre casos reales⁽¹⁸⁾ han mostrado que la involucración de ciudadanos consumidores, a través de la ayuda voluntaria en la producción de servicios públicos, aumenta la calidad de éstos -al ajustarse mejor a las necesidades de los usuarios-, pero también incrementa sus costos; que está condicionada a la asistencia financiera estatal; y, sobretodo, que dadas las resistencias burocráticas, tiende a quedar relegada sólo a servicios públicos periféricos o suplementarios.

De otro lado, trabajos referidos a la prestación de servicios públicos por parte de ONG's reconocen que su eficiencia y efectividad están en gran medida asociadas a que se desenvuelven en pequeña escala, pero ello no sólo pone en duda su capacidad de replicabilidad y de ampliación de su

cobertura, sino la estabilidad y sostenibilidad de los programas ejecutados por este tipo de organizaciones.

A su vez, la experiencia tiende a mostrar que la participación de la comunidad en programas públicos está asociada a sus costos de oportunidad, crecientemente elevados a causa de la crisis, lo que hace relevar las actividades más estrictamente vinculadas a la supervivencia.

Por fin, programas sociales que han sido desarrollados en América Latina en corresponsabilidad con la sociedad civil exhiben entre sus resultados la fragmentación de los espacios de decisión y acción social, la lesión del tejido social existente, junto con el hecho de que la condicionalidad de las aportaciones gubernamentales a la exigencia de constituir determinados organismos hace a éstos altamente inestables.

Teniendo en cuenta este tipo de evidencias es posible concluir que las oportunidades que parecen crearse actualmente a la autogestión y cogestión social de recursos públicos, si se enmarcan en la posibilidad de apertura de nuevos espacios públicos, no son automáticas sino que son relativas a una serie de condiciones que, entre otras, remiten a transformaciones institucionales y culturales en el aparato gubernamental y al tipo de actor social concernido.

De hecho, si se acepta que la virtualidad de los esfuerzos por transferir funciones a la sociedad civil se centra en la posibilidad de lograr que lo público no se agote en lo estatal, tales esfuerzos no pueden ser juzgados sólo en función del nivel que se alcance en la descentralización de los recursos, decisiones y responsabilidades estatales, sino por el grado en que se produzca la organización y el fortalecimiento de nuevos segmentos de la sociedad civil, en términos de un mayor acceso a los recursos de poder y a los frutos del bienestar.

Esto coloca la atención en la determinación de la medida en que cada modelo de relación aporta al incremento de la eficiencia y la efectividad en la prestación de los servicios públicos, preservando el ejercicio de la responsabilidad pública, tanto como fortaleciendo la sociedad civil, cuestiones que pueden resultar clave frente a los argumentos que buscan legitimar la privatización de la producción pública de los servicios sociales apelando sólo a la supuesta superioridad técnica del sector privado.

Ahora bien, si se articulan varias variables usando como marco de referencia la capacidad de construcción de lo público, debe ser reconocida la heterogeneidad de los actores que conforman a la sociedad civil, así como las propias imprecisiones que rodean a este término⁽¹⁹⁾. La tendencia predominante es a asumir que la sociedad civil constituye un "tercer sector", distinto no sólo al Estado sino al mercado (la empresa privada) que identifica al espacio de las asociaciones humanas que no se basan en la coerción, sino en la interacción comunicativa para su reproducción⁽²⁰⁾. En cualquier caso, ciertamente no tiene las mismas implicaciones transferir la producción de bienes públicos a entes del sector empresarial, organismos sin fines de lucro, organizaciones comunitarias de base, voluntarios o beneficiarios, sobre todo si se considera la capacidad de desarrollo de la organización social y particularmente los objetivos de fomento de la participación social y de elevación de las capacidades comunitarias.

Hay esquemas de relación que intentan movilizar directamente a las organizaciones que expresan a la participación comunitaria; incluso, en ciertos países existen normativas legales que expresamente favorecen los convenios con organizaciones comunitarias. En sí, por ejemplo en Argentina la ejecución de obras por consorcios o cooperativas de vecinos está prevista en la normativa comunal de varias provincias desde hace varios años. Más recientemente, la legislación colombiana también favorece la contratación de obras con organizaciones sociales y comunitarias preexistentes.

Existen otros casos en que tales instancias son creadas expresamente a efectos de la ejecución de ciertas actividades. En Colombia, por ejemplo, se ha promovido a través de diversas disposiciones, la creación de organismos de acción comunal (Juntas de Acción Comunal y Juntas de Vivienda Comunitaria), como asociaciones sin fines de lucro encargadas de administrar servicios públicos (como acueductos o alcantarillados), construir mediante autogestión obras de infraestructura para servicios y

equipamientos comunitarios destinados a las familias afiliadas, y hasta ejercer acciones de economía social por medio de "Comités de Trabajo Empresarial" de cuyo número se hace depender el mantenimiento de la personería. Otro caso relevante en esta misma dirección es el del Programa del Vaso de Leche en Perú organizado alrededor de comités de vaso de leche, a partir de las propias madres, y cuya importancia estriba no sólo en la participación comunitaria, sino en la evolución que ella experimenta hasta arribar a formas de autogestión además con cobertura nacional.

Es posible, pues, aplicar también el principio de la discriminación positiva al momento de convenir la descentralización de la producción de bienes públicos, de modo de favorecer expresamente aquellas organizaciones sociales que movilizan al sector no mercantil y que pueden contribuir al fortalecimiento del sector popular actuando como movilizadora de su participación social.

Pero aún en estos casos, habida cuenta de que el actor social que actúa como sujeto de la participación puede ser construido por el propio Estado a través de la creación de instancias especiales, lo que la experiencia muestra es que debe ser cuidadosamente considerado el problema de su articulación con las organizaciones sociales preexistentes, habida cuenta de la tensión que puede producirse entre ellas. Los logros que exhiben los gobiernos en materia de promoción de la organización social, a través de la conformación de comités especiales, en muchas oportunidades se han traducido en la ruptura del tejido social preexistente.

De cualquier manera, lo que interesa relevar acá es que la determinación de los actores es en sí una cuestión problemática, más aún si se considera que incluso respecto de organizaciones con rasgos aparentemente comunes, pueden existir diferencias sustanciales en la práctica. De hecho por ejemplo, actualmente se reconoce que dentro del propio sector de ONG's existe una gran variedad de organizaciones que tienen distintos tipos de aproximación a la participación social⁽²¹⁾. Incluso se admite que no necesariamente todas ellas promueven la creatividad local y crean nuevos canales de presión a los sectores excluidos; en cambio que sí pueden desarrollar relaciones clientelares con el Estado o las agencias donantes, tanto como facilitar la despolitización social. Los mismos riesgos también han sido detectados en el seno de organizaciones de base (Stiefel y Wolfe, 1994), advirtiendo sobre la necesidad de que en vez de asumir un virtuosismo intrínseco a la sociedad civil, sea reconocida la heterogeneidad del sector y la relevancia de actores y prácticas tradicionales y/o informales que no necesariamente pueden estar cubiertos en el concepto de sociedad "civil" (Fernandes, 1994).

Pero la diferencialidad de los posibles actores sociales no sólo se expresa respecto a su proclividad al fomento de la participación social, sino a su propia efectividad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Si se considera que está planteada la incorporación de la sociedad civil en la lucha contra la pobreza, entonces también se hace necesario explorar más profundamente sobre la eficacia de los distintos actores en términos de la creación de oportunidades de generación de ingresos y de empleos. Esto, sin embargo, releva otra contradicción que puede estar aflorando en el campo de la organización social: la tensión entre sus tareas políticas y su orientación a la producción de servicios, que ya ha comenzado a ser señalada por las ONG's (López, 1995). En un plano más específico, Stiefel y Wolfe (1994:217) notan la contradicción que existe entre el "enfoque de proyecto" promovido por los gobiernos y la participación enfocada como esfuerzos organizados y colectivos de los excluidos en defensa de su vida. La aproximación de los gobiernos (y en general, de las agencias donantes) es a intervenciones sectoriales, limitadas en el tiempo y con resultados definidos cuantitativamente, mientras la emergencia de organizaciones participativas supone, en cambio, un largo tiempo durante el cual las relaciones sociales son gradualmente modificadas, introduce incertidumbres difíciles de aceptar bajo orientaciones instrumentales, tiene logros menos tangibles, además de que tiene implicaciones en la distribución del poder.

Cuestiones como las anotadas obligan a considerar que cuando el Estado transfiere funciones a la sociedad, enmarcadas en la ampliación del espacio público, debe enfrentar un conjunto de

requerimientos y a partir de ellos, evaluar diversas opciones de acción, según las probabilidades que ellas ofrezcan de fortalecer no sólo la sociedad mercantil, y de transformar el paradigma dominante de relaciones Estado-sociedad, dando preeminencia a ésta.

Vuelve con esto, el doble desafío ya asomado en lo que concierne al Estado. De una parte, la no abdicación de su responsabilidad pública y de otra, el cambio en su enfoque de sus relaciones con la sociedad. Si lo primero no es debidamente asegurado la descentralización de sus funciones productivas puede devenir en una mayor desorganización cuantitativa y cualitativa de los servicios públicos, particularmente de los dirigidos a los sectores más pobres, tal como prueban múltiples experiencias de privatización a sectores empresariales no sometidos a regulaciones (OIT, 1995). Mismo efecto puede producirse con la producción de bienes públicos por organizaciones sin fines de lucro y voluntarios (Barenstein, 1994) si no existe un apoyo financiero del Estado, al menos hasta asegurar su plena sustentabilidad (cuestión no siempre posible). La responsabilidad pública del Estado se expresa pues, en primera instancia, en términos de financiamientos y de regulaciones apropiadas. Pero enfrentado al segundo desafío, el cambio de paradigma, los contenidos y direcciones de unos y otras pueden adquirir connotaciones precisas. De hecho, si la acción del Estado busca favorecer la organización social, son clave la redefinición de su autoridad y la reorientación de su acción, colocando en primer término la perspectiva de los requerimientos de la sociedad -y no de sí mismo- a tales efectos. Ello puede, a su vez, orientar distintos esquemas de financiamiento.

En particular, merece atención el caso en que el gobierno transfiere recursos para que los servicios públicos sean provistos a través de medios privados, atendiendo a que hay una gama de mecanismos (compra de servicios, licitaciones, concursos, convenios, etc) que requerirían ser explorados en términos de las posibilidades que cada una de ellos ofrece para la apertura de nuevos espacios públicos, así como de sus ventajas y problemas. Por ejemplo, se ha admitido (de la Maza. F., 1993) que se puede promover la creatividad en política social a través del mecanismo de concursos más o menos abiertos, donde los propios ejecutores presentan propuestas de trabajo y no se limitan a licitar obras ya definidas. Esta posibilidad ha sido empleada por el FOSIS de Chile, intentando trascender uno de los límites de los programas que involucran a la sociedad civil, como es el de asignarle un rol simplemente ejecutor o circunscrito a la reacción frente a una oferta del Estado, como suele ocurrir con el mecanismo de las licitaciones. La cuestión clave en este caso involucra actuar en función de la demanda de la sociedad. Como lo destacáramos previamente (1991), las experiencias más exitosas de participación ciudadana han invertido el paradigma de relación Estado-sociedad, cautelando a su vez, la total autonomía institucional de la sociedad. Prates y Andrade (1985) ilustran este modelo a través del caso de aquellos programas de planificación participativa que consisten en oferta de recursos por parte del Estado para las comunidades de bajos ingresos, las que a través de sus asociaciones formales proponen proyectos de su interés, que una vez ejecutados agotan la relación institucional Estado-comunidad. Las variantes del modelo son múltiples, pero la conciencia de que su aplicación exige niveles mínimos de organización y/o capacidad de expresión social, plantea el desafío de contribuir a que esos niveles se satisfagan. En este sentido Hopenhayn (1995: 3,4) reconociendo que la "asignación de recursos públicos contra demandas o proyectos de los beneficiarios organizados no tiene necesariamente un efecto focalizado hacia los más pobres", destaca el trabajo que se podría efectuar en este sentido. a través del ejemplo del Fondo de Inversión Social, FIS, de Bolivia que ha establecido un sistema de promoción activa como instrumento para orientar la demanda de los sectores más pobres(22).

Aunque pareciera que es posible enfrentar algunos problemas respecto de estos mecanismos, claramente lo que queda demostrado es que cuando se opta por la modalidad del financiamiento de programas hay otras decisiones claves implicadas en torno a sus formas de expresión, que pueden suponer distintos grados de involucramiento de los actores sociales y, por ende, que pueden tener diferentes implicaciones en su propio desarrollo.

Este asunto está incluso planteado respecto de los niveles de financiamiento, teniendo en consideración que la decisión de efectuar un financiamiento parcial puede tener como fundamento la necesidad de cultivar la corresponsabilidad, asumiendo a aquél como un aporte al esfuerzo de la propia comunidad. Bajo esta perspectiva, no sólo requieren ser estudiadas las lecciones que ofrecen programas fundados en el principio de corresponsabilidad, como el PRONASOL de México, sino explorar sobre los mecanismos más eficaces para la canalización de recursos en forma de créditos y donaciones a la sociedad civil, habida cuenta de las diversas opciones que comienzan a surgir: bancos de desarrollo comunitario, instituciones locales de otorgamiento de donaciones con patrimonio propio, fondos de préstamos comunitarios, cooperativas de crédito para el desarrollo comunitario, sociedades financieras, asociaciones empresariales, entidades paraestatales, etc. (Esquel Group Foundation, 1993).

Hay, de cualquier manera, otros problemas en lo que concierne a la complementación de acciones Estado-sociedad civil por vía del financiamiento de aquél. Estudios de casos referidos a ONG's, muestran que éstas han encontrado importantes trabas y limitaciones burocráticas que han puesto en duda la conveniencia de continuar en este camino, dado que las ONG's terminan subsidiando la provisión de servicios por parte del Estado (Irrázabal, et al, 1993).

Por otra parte, también hay evidencias de utilización para fines privados de los recursos públicos, lo que muestra que el tema de la responsabilidad pública no sólo concierne al Estado, sino a las propias organizaciones sociales.

Estas cuestiones obligan a hacer dos consideraciones más generales. Una atañe al marco regulatorio que impone el Estado, y otra, a las condiciones de la transformación del aparato burocrático que exigen los nuevos modos de relación entre el Estado y la sociedad. Ambas, a su vez, remiten a la pregunta acerca de ¿cómo el Estado puede desarrollar condiciones favorables para la acción privada, que preserven a la vez la autonomía social y el ejercicio de la responsabilidad pública?

Cuando el Estado actúa como fuente de recursos financieros es claro que se hace necesario fijar límites a la discrecionalidad de los entes privados en el uso de los recursos públicos. Esto exige un marco regulador que se traduzca en un control sobre los actores sociales pero que a la vez no lesione su autonomía. Probablemente siempre existirá esta tensión, pero pareciera que existen modos de aliviarla. En este sentido, además de las cuestiones de orden técnico, relativas a la transparencia y coherencia de las normas y a las fortalezas de las instituciones encargadas de hacerlas cumplir, pudiera estar implicada la necesidad de una revisión de la propia concepción de la institucionalidad regulatoria, explorando entre otras, la incorporación de la noción de "contraloría social". Ello supone admitir que la responsabilidad de la "exigencia de cuentas" no puede recaer sólo en el Estado respecto de las organizaciones sociales que son sujetos de la transferencia de recursos y responsabilidades, sino en la propia ciudadanía receptora de los servicios. Pero ésta no sólo debiera poder fiscalizar a tales organizaciones, sino exigir la rendición de cuentas a los propios organismos estatales financiadores incluso en términos de la calidad de regulaciones. Así, la ciudadanía concernida podría mediar en la tensión autonomía versus control y lograr que el deber de responsabilizarse opere a nivel de todos los actores.

En algunas de las direcciones anotadas comienzan a vislumbrarse avances. Por ejemplo, el Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, de México contempla expresamente la figura de la contraloría social. Para demandar la responsabilidad de los gobernantes y funcionarios públicos, más recientemente y en forma amplia, ha sido adoptada en otros países. En Colombia, por ejemplo, la "veeduría ciudadana" -individual y colectiva- ha sido prevista normativamente por distintas entidades del orden sectorial y territorial, estudiándose incluso actualmente el establecimiento de una política general de fortalecimiento de ella. Particular interés reviste en este caso, el control y vigilancia de los procesos de contratación, para que, entre otros, atiendan los criterios de democratización de la gestión pública -vía contratación con organizaciones sociales y comunitarias- y garanticen el cumplimiento de las metas físicas, financieras y de calidad. Un caso similar es el contemplado en la reciente Ley de

Participación Popular de Bolivia, que expresamente contempla la creación de "Comités de Vigilancia", para articular las organizaciones territoriales de base con los Gobiernos Municipales.

Es obvio, sin embargo, que estas son aún experiencias muy recientes para evaluar sus resultados y que, en todo caso, plantean una solución al problema del control ciudadano más respecto de la propia administración pública, -de suyo, fundamental- que de las organizaciones sociales que comienzan a ejecutar funciones públicas. De todas formas es evidente que uno de los temas clave en el futuro será el relativo a la regulación, más aún si se considera que ya hay conciencia de un claro déficit en esta materia, luego de los avances en el traspaso de empresas y servicios públicos al sector privado mercantil, el que probablemente se incrementará en la medida en que se consolide la tendencia a descentralizar servicios sociales también en organizaciones sin fines de lucro.

Pero tal como la necesidad de revisar los esquemas y las técnicas de regulación está planteada en aras de maximizar la responsabilidad pública, también lo está en función de evitar el constreñimiento de la sociedad civil y de asegurar la eficiencia y calidad de las prestaciones. Regulación y desregulación son, por tanto, dos problemas que necesitan ser incorporados más profundamente en la discusión. En este sentido es importante observar el desarrollo de soluciones innovadoras que se están esbozando actualmente, tal como la que está prevista en Brasil en el marco de la reforma del aparato del Estado, consistente en dotar de autonomía financiera y administrativa a los servicios sociales del Estado, convirtiéndolos en fundaciones de derecho privado ("organizaciones sociales") de modo de asegurar una mayor flexibilidad, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios y que, a tales efectos, contempla no sólo un control de resultados de tales organizaciones por el Estado y por la sociedad, sino la implantación del sistema de contratos de gestión para asegurar derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y las organizaciones sociales (Bresser Pereira, 1995).

Nuestra última hipótesis sustenta finalmente que la construcción de viabilidad a la recomposición del cuadro de poder entre el Estado y la sociedad se vincula con el modo de configuración del aparato público y sus estilos de gestión. Asumimos que este es un problema central si se considera que la mayoría de las experiencias en curso muestran que las burocracias públicas tienden sólo a aceptar aquellas funciones de la participación social que maximizan sus propios objetivos (información y/o aportes de mano de obra y otros recursos) y que, no obstante las declaraciones a favor de la apertura del Estado a la sociedad, en la práctica aquél tiende a asumir una actitud opositora a ésta (Navarro, 1993). En este marco, uno de los problemas a resolver es el desarrollo de la capacidad de las instancias gubernamentales de aceptar la posibilidad de la existencia de un conflicto de intereses entre las partes involucradas en una decisión y, por ende, la necesidad de generar un estilo de gestión que permita que cada una de las partes pueda construir su propia fuerza organizacional para enfrentar un proceso de negociación con los demás. De aquí deriva la exigencia de revisar los propios modelos organizativos del aparato gubernamental e incluso el paradigma del derecho administrativo dominante.

Ya ha sido destacado (Prats, 1995) que existe una contradicción importante entre éste (y el modelo burocrático que le es funcional) con las demandas de discrecionalidad -y en general de flexibilidad- que plantean los nuevos desarrollos de la administración en función de los requisitos de eficacia y eficiencia que ésta enfrenta. El problema, sin embargo, aumenta bajo los términos de los requerimientos de la participación social. Es claro que frente a procesos extremadamente reglados y/o dominados por rígidas jerarquías, la intervención ciudadana se torna una falacia. Por otra parte, también la experiencia muestra que dejar librada la activación de los mecanismos de participación a la discrecionalidad de los funcionarios gubernamentales, cercena sus posibilidades. Pero no sólo la tensión entre flexibilidad organizativa-normatividad básica, deberá ser reconocida en los futuros desarrollos, sino también aquella relativa a relaciones de supra-subordinación propias de la jerarquía burocrática versus relaciones simétricas necesarias a la deliberación social.

En forma más particular, los nuevos estudios llaman también la atención sobre una doble exigencia para el gobierno: i) reforzar su capacidad en los ámbitos de la administración financiera,

técnicas de participación e identificación de nuevos asociados; ii) crear un entorno habilitante para la sociedad civil, lo que puede incluir la reforma fiscal (por ejemplo, factibilidad de otorgar exenciones y deducciones tributarias basadas en donaciones caritativas), mecanismos que efectivicen la responsabilidad y el establecimiento de un marco reglamentario apropiado para crear un entorno en que pueda prosperar la sociedad civil (Esquel Group Foundation, 1993: 13-14).

La creación de oportunidades para la participación de la sociedad civil en la ejecución de programas y servicios públicos de hecho plantea una serie de demandas al Estado, tanto en términos de recursos y regulaciones (o desregulaciones, según el caso), como respecto de marcos institucionales apropiados, cualquiera sea el tipo de relación que se favorezca.

Puede haber áreas en que cabe directamente la retracción del Estado en atención a las ventajas comparativas de uno y otro sector. Por ejemplo, se sostiene que uno de los ámbitos en que las ONG's deben sustituir al Estado, dadas las limitaciones de éste, es el relativo a la identificación, gestación y formulación de proyectos y programas sociales a nivel local (Irrarazábal, et al, 1993: 59). Identificar cuáles son estas áreas no debería suponer, sin embargo, que el Estado queda librado de responsabilidades respecto a ellas. Al menos, siempre estarán planteados algunos de los apoyos y controles especificados precedentemente, lo que probablemente demandará el fortalecimiento de sus capacidades en campos relativos a la información y al análisis de políticas, entre otros.

El desafío, en todo caso, que concierne al Estado es el cambio de enfoque en sus relaciones con la sociedad civil. En vez de pretender que ésta se acerque a él creándole canales institucionales en función de sus objetivos y necesidades, lo que estaría planteado es intentar invertir el paradigma buscando apoyar a la sociedad civil, en el marco de la preservación de su autonomía institucional, de manera de no enajenar su capacidad para negociar libremente las mejores opciones que pueden contribuir a su desarrollo. Avala esta necesidad el hecho de que cada vez más se forman organizaciones e incluso amplios movimientos sociales en la sociedad civil para llevar a cabo sus propias estrategias de supervivencia, asumir un papel público para la lucha contra la pobreza e incluso producir directamente bienes públicos.

A propósito de esto, es preciso considerar además que las prácticas reivindicatorias y la movilización de recursos sociales para presionar a favor de la redefinición de propuestas políticas, son los espacios por excelencia de acción de la sociedad civil. Esta también participa en la ejecución de programas y servicios sociales, combinando presiones y movilizaciones con nuevas dimensiones de interlocución pública y de interpelación política, para la defensa de sus derechos, para el establecimiento de criterios públicos en los usos de los recursos y bienes de los que depende la calidad de vida de las mayorías, así como para la introducción de nuevos temas en la agenda pública-estatal.

La conciencia de esto, remite al primer plano de intervención que anotábamos en este trabajo, pero incluso en un sentido más amplio que el del abordaje tradicional. Desde la perspectiva que asumimos, la posibilidad de que sea recuperado un espacio público a favor de la sociedad, centralmente atinge al ejercicio de una función de crítica y control sobre el Estado, para incrementar la influencia sobre aquél. La "nueva institucionalidad pública" si bien puede enmarcarse en la necesidad de trascender la dicotomía Estado-sociedad, no debiera pretender anular sus fronteras. Desde el ámbito privado, es posible -y necesario- enfrentar la producción de bienes públicos, siempre que ello a su vez no suponga la abdicación de la responsabilidad pública por parte del Estado. Pero además, lo que estaría en juego es que manteniendo su especificidad, la sociedad pueda ejercer una función regulativa sobre el Estado y la política. La "participación ciudadana" puede servir a este propósito, afectando el diseño de las políticas y la localización de los gastos gubernamentales. Pero aún así, ella es sólo un aspecto del problema: también es preciso que la representación de las demandas ciudadanas estén presentes en el discurso de los partidos políticos y por sobre todo, en el debate público. Aún más el reclamo también apunta a la propia democratización de la sociedad y a la publicación de las organizaciones sociales que actúan sobre el Estado (Habermas, 1986) y de aquellas que producen

bienes públicos. De modo pues que, enmarcados en el fortalecimiento de la sociedad, democratización del Estado y democratización de la sociedad pueden ser dos problemas más vinculados de lo que hasta ahora hemos asumido. También es posible que en la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad no sólo deba estar planteando en qué y cómo complementar a ambos sectores, sino qué preservar como espacios de uno y otro, para que efectivamente la esfera de lo público resulte ampliada.

Notas

- (1) Véase entre otros los informes de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (1993,1994) y OIT (1995).
- (2) Habermas asume que el espacio público democrático corresponde a un nivel ubicado entre la esfera privada y el Estado, cuya función principal no es sólo percibir e identificar problemas que afectan al conjunto de la sociedad, sino tematizarlos de manera convincente y persuasiva para que sean asumidos y procesados por el sistema político. Sus contribuciones más recientes de hecho apuntan al desarrollo de un concepto normativo de lo público (1990).
- (3) Un excelente trabajo, a nuestro juicio, que da cuenta de los distintos sentidos atribuidos a lo público y algunos de sus problemas, es el de Rabotnikof (1993).
- (4) La formulación habermasiana es una de las que más directamente se centra en un análisis de lo público, bajo el marco enunciado. El hace más de treinta años (1986) aportó no sólo un diagnóstico empírico de la caída de la esfera pública liberal, sino como él mismo lo declara, "el aspecto normativo de una visión democrática radical que toma en cuenta y convierte en su propósito, el entrelazamiento funcional del Estado y la sociedad que objetivamente ocurre "(1992:439). Su propuesta actual (1990), sustenta la necesidad de modificar la idea normativa de una autoorganización de la sociedad, en la aparición de la democracia de masas, expresada en el Estado de Bienestar Social, que hace patente la falacia de la idea de ciudadanos que "actúan sobre si mismos" por medio de las leyes".
- (5) Como es bien conocido, Marx es quien aporta la interpretación más radical en este sentido. El, en este sentido, cuestiona no sólo la idea de la representación de la esfera pública burguesa como asiento de lo universal, sino la propia capacidad transformadora de la política, en la medida en que la esfera económica esté cruzada por el antagonismo de las clases sociales y se base, por tanto, en la dominación.
- (6) La respuesta a esta pregunta ha recorrido toda la historia del pensamiento político. Contemporáneamente, la gama de respuestas cubren desde prescripciones que apuntan a justificar la reducción del espacio de influencia (teoría elitista) hasta formulaciones que reclaman la recuperación de la idea de la democracia "directa".
- (7) Oszlak (1992) apunta en esta dirección, remarcando que el poder acumulado es clave a los efectos de dilucidar "quien" define la agenda pública y quienes ganan y pagan los costos, entre otros. Acota "Un poder menor del Estado debilita su capacidad de fijar agendas y de extraer recursos. Naturalmente, al hacer referencia a un mayor o menor poder del Estado, es fundamental conocer quién o quiénes lo controlan" (Idem: 14).
- (8) Bejarano (1994:53), entre otros, centra el asunto del fortalecimiento político del Estado en su mejor representación, "es decir, el acceso de fuerzas políticas y sociales previamente excluidas del control del aparato estatal", así como en su mayor responsabilidad (accountability) frente a la sociedad.
- (9) Según Habermas (1990) los requisitos fundamentales que debe satisfacer un espacio público democrático son: la autonomía respecto del sistema político (de modo que la producción de nuevos fundamentos normativos no sea orientada por aquel) y la informalidad de los procesos de formación de opinión, que pueden actuar precisamente de esta forma porque no están bajo la presión de decisiones.
- (10) Acogemos acá la expresión más usual que remite centralmente a la expresión de intereses colectivos y difusos en las esfera públicas estatales. Véase una discusión sobre este abordaje en Cunill (1991).

- (11) Entre los autores clásicos en esta materia está Pateman (1970) en el marco de las democracias occidentales.
- (12) Véase al respecto, para el caso de Europa y en particular de España, a Sánchez Morón (1995).
- (13) Este es un problema particularmente clave desde la perspectiva de la ampliación de lo público, en conciencia de que el grado de inserción en la estructura económica-social determina las posibilidades de la participación social. La CEPAL (1992) considera que la condición socio-política básica de la estrategia de "Transformación Productiva con Equidad" para lograr la integración social a nivel simbólico, la concertación, tiene a su vez como condición la incorporación de las demandas de los excluidos. Sostiene que su incorporación a los mecanismos de concertación obliga a crear nuevos canales de representación y nuevas formas de articulación entre el sistema político y el llamado es que la generación de mecanismos para procesar demandas de los sectores menos articulados del sector productivo moderno puede estimular, complementariamente, su mayor organización (Idem:32).
- (14) La expresión "nuevos" actores es acá utilizada más para remarcar la idea de actores que hasta ahora han estado excluidos del control del aparato estatal. En sentido estricto, cubre tanto nuevos como viejos actores.
- (15) Ochoa y Restrepo (1993) refiriéndose a Colombia (donde se ha dado un impulso importante a la participación ciudadana), resaltan que la oferta gubernamental ha estado básicamente orientada a la participación de los consumidores y no de los ciudadanos actuando sobre propósitos intersectoriales de desarrollo y sobre la coordinación de las unidades de gestión.
- (16) Una amplia literatura remarca sobre la necesidad de esta orientación. Véase, por ejemplo, Stivers (1990) y Fischer (1993).
- (17) El abordaje de los ciudadanos como consumidores/usuarios y el privilegio de la participación sectorial, pueden estar íntimamente relacionados. Véase al respecto Ochoa y Restrepo (1993) y Restrepo (1995).
- (18) Véase al respecto Barenstein (1994) que recoge experiencias de países desarrollados y subdesarrollados.
- (19) Varios trabajos ya comienzan a resaltar tales imprecisiones de la noción de sociedad civil, en su soporte filosófico y como categoría analítica. En lo que concierne a América Latina, véase a Fernandes (1994) que muestra que la "sociedad civil" puede ser sólo la "punta del iceberg", considerando que debajo de la línea de agua prevalecen prácticas y sujetos informales, cuya importancia no puede ser desdeñada. Existe en este sentido además el resguardo a la asimilación de la noción de sociedad social al universo de la "ciudadanía", que la remite a un subconjunto (pequeño) de los sujetos sociales en América Latina.
- (20) Véase, por ejemplo, Cohen y Arato (1992).
- (21) Al respecto un estudio promocionado por el BID referido a la intervención de ONG's en la prestación de servicios sociales, concentra la atención en las "organizaciones de participación comunitaria", entendiendo por ellas aquellas organizaciones que han desarrollado capacidades de intermediación entre las comunidades pobres mismas y los grupos de base en ellas existentes y el gobierno u otras organizaciones nacionales e internacionales (Navarro, Jc., 1993: 5-6). Sin embargo, es preciso reconocer que la importancia que juega en tales organizaciones la participación de la comunidad puede revestir distintas formas y utilizar diferentes medios, empleando a la comunidad como voluntario, grupo de consulta o decisorio.
- (22) Véase al respecto el seguimiento que hace el CEDAI del CLAD sobre los Fondos de Inversión Social, en el marco del Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, SIARE.

Bibliografía Citada

- BARENSTEIN, Jorge (1994). Gubernabilidad comparada a nivel local : nuevas tendencias y antiguos desafíos. En: Reforma y Democracia : Revista del CLAD. Caracas No. 1.
- BEJARANO, Ana María (1994). Recuperar el Estado para fortalecer la democracia. En: Análisis Político. Bogotá No. 22.
- BOBBIO, Norberto (1986). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica. (Original 1984).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1995). A reforma do aparelho do Estado e a Constituicao brasileira. Brasilia: Ministério da Administracao Federal e Reforma do Estado. (mimeo).
- CALDERÓN, Fernando y REYNA, José Luis (1990). La irrupción encubierta. Oye, Pedro, te hablo a tí para que me escuches tu, Juan. En: David y Goliath. Buenos Aires No. 57.
- CAPELLA, Juan Ramón (1993). Los ciudadanos siervos. Madrid: Editorial Trotta.
- CEPAL (1992). Las dimensiones sociales de la transformación productiva con equidad, Santiago: CEPAL. (mimeo).
- COHEN, Jean L. y ARATO, Andrew (1992). Civil Society and Political Theory. Cambridge: The MIT Press.
- CUNILL, Nuria (1991). Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas: CLAD
- DE LA MAZA, Gonzalo (1993). Los organismos No Gubernamentales y el FOSIS. Balance de tres años de relación. En: El sector no gubernamental y los Fondos de Inversión Social: la experiencia chilena. Gonzalo de la Maza, ed. Santiago: ECO.
- ESQUEL GROUP FOUNDATION (1993). Sociedad civil, Estado y mercado: una asociación incipiente en procura de un desarrollo equitativo. Estudio presentado al Foro Social convocado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Washington, D.C. (10 al 13 de febrero de 1993). (mimeo).
- FALETTO, Enzo (1987). Propuestas para el cambio: movimientos sociales en la democracia. En: Nueva Sociedad. Caracas No. 91.
- FERNANDES, Rubem Cesar (1994). Privado porém público: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- FISHER, Frank (1993). Citizen participation and the democratization of policy expertise : From theoretical inquiry to practical cases. En: Policy Sciences. Dordrecht Vol. 26 No. 3.
- HABERMAS, Jürgen (1986). Historia y crítica de la opinión pública. México: Ediciones G. Gili. (Original 1962).
- (1990). Soberanía popular como procedimiento: um conceito normativo de espaço público. En: Novos Estudos CEBRAP. Sao Paulo No. 26. (Original 1989).
- [1992]. Further Reflections on the Public Sphere. En: Habermas and the Public Sphere. Craig Caloun, comp.. Cambridge: The MIT Press.
- HOPENHAYN, Martín (1995). Recomposición de actores en programas sociales : consideraciones desde la experiencia latinoamericana. Santiago: CEPAL. (mimeo).
- IRARRÁZABAL, Ignacio et al (1993). Organizaciones de participación comunitaria : su lucha contra la pobreza en Chile. Washington: Departamento de Desarrollo Económico y Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo 154.
- LECHNER, Norbert [1981]. El proyecto neoconservador y la democracia. En: Crítica y Utopía. Buenos Aires.
- (1986). La democratización en el contexto de una cultura post moderna. Santiago: FLACSO. Documentos de Trabajo No. 232.
- (1992). Reflexión acerca del Estado democrático. Santiago: FLACSO. Serie Estudios Políticos No. 20.

- LÓPEZ N., José Luis (1995). Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo -ONGs-. Sus desafíos: pobreza y democracia. Caracas: CESAP. (mimeo).
- NAVARRO, Juan Carlos (1993). Organizaciones de participación comunitaria: su contribución a la lucha contra la pobreza. Washington: Departamento de Desarrollo Económico y Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo 158.
- OCHOA, Doris y RESTREPO BOTERO, Darío Indalecio (1993). El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria. Santafé de Bogotá: FESCOL; FAUS. (mimeo).
- O'DONNELL, Guillermo (1993). Estado, democratización y ciudadanía. En: Nueva Sociedad. Caracas No. 128.
- OIT (1995). La incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos (eficacia, mejora de la calidad y condiciones de trabajo). Ginebra: OIT. (mimeo).
- OSZLAK, Oscar (1992). Estado y sociedad : las nuevas fronteras. Buenos Aires. (mimeo).
- PATEMAN, Carole (1970). Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press.
- PORTANTIERO, Juan Carlos (1989). La múltiple transformación del Estado latinoamericano. En: Nueva Sociedad. Caracas No. 104.
- PRATES, Antonio Augusto PEREIRA y Andrade, Luis Aureliano GAMA DE (1985). Notas sobre o modelo de planejamento participativo : o caso de Minas Gerais. En: Revista de Administracao Pública. Rio de Janeiro Vol. 19 No. 2.
- PRATS Y CATALÁ, Joan (1995). Derecho y management en las administraciones públicas : notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas. En: Reforma y Democracia : Revista del CLAD. No. 3.
- RABOTNIKOF, Nora (1993). Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración. En: Revista Internacional de Filosofía Política. Madrid No. 2.
- RESTREPO BOTERO, Darío Indalecio (1995). Relaciones Estado-Sociedad Civil en el campo social : una reflexión desde el caso colombiano. Santafé de Bogotá: PARCOMUN. (mimeo).
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1995). Participación de la sociedad civil en programas sociales : el caso español. Madrid: Universidad de Alcalá de Henares. (mimeo).
- STIEFEL, Matthias y Marshall WOLFE (1994). A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development: Utopia or Necessity? London: Zed Books.
- STIVERS, Camilla (1990). The public agency as polis : active citizen. En: Administration and Society. Newbury Park Vol. 22 No. 1.
- TELLES, Vera (1994). Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. Sao Paulo: Universidade de Sao Paulo. (mimeo).

Quince Años de Comunidades Autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aún en discusión

Joan Subirats

La historia contemporánea española se caracteriza por largos períodos de gobiernos ultraconservadores o dictatoriales, en los que las libertades públicas o no existían o estaban en permanente situación de suspensión. Entre esos largos periodos autoritarios, surgen pequeños lapsos de tiempo (bienios, trienios, sexenios,...), casi siempre cercenados de forma violenta, en los que se reconocen los derechos de asociación y expresión, o se amplía el sufragio. La matriz ideológica de ese conservadurismo extremo que de forma cuasi hegemónica domina el panorama contemporáneo español, combina integrismo religioso, intolerancia moral, reaccionarismo político y centralismo organizativo (1).

Así, en los breves periodos en que esa hegemonía se rompe, no debe extrañarnos que se unan liberalización y replanteamiento de la estructura territorial del poder en España. Al sexenio liberal le va a seguir el intento de Constitución Federal de la I República española (1868-1874). De la misma manera, la II República Española va a conducir a una Constitución que reconocer la posibilidad de crear instancias territoriales de poder con capacidad normativa propia (2). Tampoco es extraño que entre los motivos aducidos para el levantamiento militar de Franco en julio de 1936, ocupara un lugar destacado el "peligro al desmembramiento del Estado", junto con el peligro izquierdista y el ateísmo militante.

El franquismo se caracterizó por una rotunda negación a todo lo que fuera un elemento de debilitamiento de una de sus señas de identidad: el nacionalismo español y la unidad de España. En Cataluña, País Vasco y Galicia, se da un hecho diferencial de tipo cultural-lingüístico que resulta determinante para comprender su realidad. Con las lógicas diferencias entre esas tres comunidades, este es un dato que explica el que la "demanda de autonomía" fuera muy consistente en esos territorios. La marginación del catalán, del vasco y del gallego en la escuela y en los medios de comunicación (3), significó de hecho una notable identificación del antifranquismo con el catalanismo, el vasquismo o el galleguismo. De tal manera que en la transición política se unieron siempre a las reivindicaciones democráticas las de autonomía para esas comunidades, entroncando así con la legitimidad republicana cercenada por el franquismo.

El final del franquismo hubiera podido entroncar con la ya mencionada tradición autoritaria y centralista o abrir un periodo de libertades que volviera a cerrarse con gran rapidez. Afortunadamente tanto la propia sociedad española como el entorno habían cambiado lo suficiente como para evitarlo. De tal forma que hoy podemos afirmar que estamos viviendo el periodo más largo de libertades democráticas que ha conocido España. La Constitución de 1978 integró un nuevo modelo de organización territorial del poder que pretendía resolver problemas de matriz simbólico-institucional (construir instancias de poder político dotadas de autonomía) y problemas de matriz competencial-institucional (construir regiones que desde el punto de vista técnico administrativo resolvieran mejor los problemas de su territorio).

Por una parte, por tanto, se quería resolver uno de los más constantes y recurrentes problemas de nuestra historia moderna y contemporánea, y que más esperanzas había suscitado durante la transición a la democracia. Así, la Constitución de 1978 intentó articular institucional y políticamente, en un sistema que se pretendía coherente, pero abierto y flexible, las distintas lenguas, culturas y tradiciones que constituían lo que, hasta entonces, se había eufemísticamente denominado "peculiaridades regionales". Lo realmente importante es que se dotaba a esa teórica autonomía política de las nuevas nacionalidades y regiones de capacidad normativa. Es decir, se facultaba a las denominadas genéricamente Comunidades Autónomas (CAs) para que redactaran y aprobaran sus propias leyes. Por otra parte, y esta es la segunda gran causa, se pretendía organizar más racionalmente el nuevo Estado

democrático, descentralizando un aparato administrativo de raíz claramente centralista, facilitando así una mejor y más participativa estructura de poder.

Si en el primero de los elementos desencadenantes lo importante era no defraudar las esperanzas de determinadas regiones históricas que veían en la democracia la palanca de resolución del problema histórico de su encaje en la España contemporánea, en el segundo planteamiento la generalización de la solución a adoptar era condición indispensable que evitaba, por lo demás, agravios comparativos o procesos poco controlables. Esa combinación de elementos políticos y de técnica de distribución competencial, de consideraciones diferenciadoras y de uniformismo básico, resultaba (y aún resulta) indispensable.

La Constitución no estableció mapa autonómico alguno. En su articulado se dejaba a la libre iniciativa de los municipios de una provincia o conjunto de provincias, la propuesta de creación de una Comunidad Autónoma. Se trataba por tanto de un movimiento desde abajo que concluía con la aprobación, por parte del Parlamento español, de un Estatuto de Autonomía, que simbolizaba el acuerdo entre Estado y Comunidad Autónoma. Si ese era el camino ordinario y que daba acceso a un nivel de competencias también ordinario (para los primeros cinco años), la propia Constitución reconocía otras posibilidades. Podrían llegar al máximo nivel competencial aquellas Comunidades cuya legitimidad histórica hubiera ya sido probada históricamente a través de un referéndum de Autonomía (Cataluña, País Vasco, Galicia). O aquellas otras que a través de un laborioso y complejo mecanismo que incluía dos referéndums sucesivos, aspiraran a obtener también el máximo competencial desde el principio (Andalucía). Después de pocos años de configuración preautonómica y tras tensiones que no poco tuvieron que ver entre los motivos aducidos por los protagonistas de la intentona golpista del 23 de febrero de 1981, se producen los llamados Pactos Autonómicos UCD-PSOE que concluyen el azaroso proceso de creación de CAs, dejando un mapa con 17 autonomías que cubren todo el territorio español.

Estas 17 CAs son muy distintas entre sí (ver Cuadro 1). Distintas por superficie, por población, por número de provincias que agrupan, por renta per cápita, por nivel competencial, o por sistema de financiamiento. Son también distintas por identidad histórica, lingüística y cultural. Y lo son por capacidad de desarrollo económico. La Constitución parece establecer en su artículo 2 una distinción entre CAs, al reconocer la existencia de "nacionalidades y regiones". Pero esa distinción no se concreta después en disposición normativa alguna, y de hecho sólo sirve para argumentaciones políticas de todo tipo, al reconocerse unas más que otras en cada una de esas dos denominaciones. Algunas entroncan claramente con tradiciones históricas muy vivas. Son aquellas con realidades lingüístico-culturales muy diferenciadas. Otras podrían ser consideradas como artificiales, al apenas existir precedentes históricos ni sentimientos de autoidentificación regional que justificasen su creación. En general, la tensión entre diferenciación y uniformismo ser una de las claves del desarrollo de las Autonomías en España.

Cuadro 1. Las Comunidades Autónomas

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Andalucía	87.278	6.893	966	12'45	1.077	151	Ord.	8	no	57
Aragón	47.679	1.181	1.250	3'30	1.673	143	Ord.	3	no	83
Asturias	10.565	1.100	1.130	2'44	1.349	143	Ord.	1	no	70
I.Baleares	5.014	702	1.473	2'52	2.135	143	Ord.	1	sí	97
Canarias	7.273	1.463	1.067	3'69	1.481	143+	Ord.	2	no	76
Cantabria	5.289	527	1.129	1'25	1.428	143	Ord.	1	no	74
Cast.-León	94.147	2.558	1.105	5'75	1.361	143	Ord.	9	no	67
Cast.-Mancha	79.226	1.663	1.031	3'34	1.213	143	Ord.	5	no	63
Cataluña	31.930	6.087	1.452	20'19	1.452	151	Ord.	4	sí	92
Extremadura	41.602	1.060	904	1'75	1.057	143	Ord.	2	no	49
Galicia	29.434	2.770	1.107	3'72	1.264	151	Ord.	4	sí	58
Madrid	7.995	4.964	1.291	16'66	2.023	143	Ord.	1	no	96
Murcia	11.317	1.038	1.087	2'20	1.261	143	Ord.	1	no	74
Navarra	10.421	518	1.268	1'56	1.806	esp.	Neg.	1	sí	98
País Vasco	7.261	2.105	1.176	5'84	1.673	151	Neg.	3	sí	90
La Rioja	5.034	263	1.341	0'74	1.690	143	Ord.	1	no	83
C.Valenciana	23.305	3.831	1.280	10'38	1.619	143+	Ord.	3	sí	74

1. Superficie en km2

2. Población en miles habs. (1991)

3. Renta per Capita en miles ptas. (1992). Renta per Cápita en España= 1.184

4. % del PIB sobre renta nacional (1993)

5. PIB por habitante en miles ptas.(1993). PIB por habitante en España= 1.548

6. Artículo de la Constitución que sirvi" para acceder a la autonomía (143+= CAs con gualación de competencias con CAs de 151; Navarra asimilada a 151)

7. Tipo de financiamiento (ord.= ingresos proceden de la Adm.Central; negociado= son las CAs las que recaudan, y luego pactan con la Adm.Central su porcentaje)

8. Número de provincias

9. Lengua propia, distinta del castellano

10. Situación del PIB per cápita de las diversas CAs españolas en relación a la media CE=100 de las regiones europeas, media establecida en estándares de poder de compra

Fuente: INE, 1992; Alcaide, 1992; Fundación FIES, 1993; Alcaide,1993

Constatada la diferencia entre esas 17 realidades genéricamente denominadas CAs, ¿hasta que punto estas diferencias han afectado y afectan el ejercicio real de su autonomía?. ¿Podemos buscar alguna correlación entre los elementos diferenciales de base y su grado de rendimiento e institucionalización?. Examinemos algunos elementos que al tiempo que nos indican que han hecho las CAs en estos casi quince años, nos pueden también servir para determinar las diferencias en el nivel de institucionalización, de rendimiento institucional, y de consolidación política de esas 17 CAs. Para ello utilizaremos algunos conceptos que han sido usados en otros contextos para analizar problemas de índole similar. Los trabajos de Putnam, Nanetti y Leonardi sobre las regiones italianas (1985, 1992) pueden servirnos a este respecto. Los citados autores utilizan el concepto de Huntington sobre institucionalización, caracterizándolo como el proceso a través del cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad. Añadiendo posteriormente la idea de rendimiento institucional regional como variable dependiente del grado de desarrollo económico, cultural y social de cada región. Sin poder repetir su trabajo en el caso español dado lo fragmentario del nivel de investigación hasta ahora existente en este campo, nos limitaremos a ir introduciendo factores de institucionalización y rendimiento que nos permitan acercarnos as! a una primera valoración sobre el

grado de impacto de las diferencias regionales en la institucionalización y rendimiento autonómico en estos quince años (4).

a) Producción legislativa

A finales de 1993, la producción legislativa global de las 17 CAs se acercaba a las 2.000 leyes aprobadas en estos catorce años de funcionamiento (once años para las de más reciente creación). Esta cifra global se reparte de forma desigual en las distintas CAs (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Producción legislativa autonómica. Distribución por CAs

	1993	%	1989	%	Var93-89
Andalucía	89	4'6	68	5'3	-0'7
Aragón	105	5'5	55	4'3	+1'2
Asturias	96	5	75	5'9	-0'9
I.Baleares	103	5'4	60	4'7	+0'7
Canarias	105	5'4	66	5'2	+0'2
Cantabria	90	4'7	55	4'3	+0'4
Castilla-León	97	5'1	50	3'9	+1'2
Castilla-La Mancha	56	2'9	39	3'1	-0'2
Cataluña	259	13'5	177	13'9	-0'4
Extremadura	53	2'8	30	2'4	+0'4
Galicia	127	6'6	82	6'5	+0'1
Madrid	106	5'5	61	4'8	+0'7
Murcia	101	5'3	74	5'8	-0'5
Navarra	235	12'3	163	12'8	-0'5
País Vasco	159	8'3	122	9'6	-1'3
La Rioja	37	1'9	21	1'7	+0'2
C.Valenciana	100	5'2	74	5'8	-0'6
total	1918	100	1272	100	-----

Fuente: Subirats, 1992, El País, 1994

Una primera explotación de estos datos pone de relieve que las siete comunidades que disponen de más competencias (las cuatro del art.151 más las tres asimiladas, Navarra, C.Valenciana y Canarias), acumulan cerca del 60% de las leyes aprobadas, repartiéndose el resto las 10 autonomías con menores competencias. Si eso podría resultar lógico, dado el desnivel competencial, observamos, no obstante la presencia de autonomías que formando parte del mismo "grupo" ejercen de manera muy desigual su capacidad normativa.

Así, si dividimos el total de leyes aprobadas por el número de años en que han funcionado los parlamentos autonómicos de las respectivas Comunidades, ello nos arroja un promedio de algo más de 10 leyes al año y por parlamento. Sólo dos comunidades superan ampliamente esa cifra, llegando a las 18 leyes anuales (Cataluña y Navarra) (5), mientras que el gran grueso de las comunidades se sitúa entre las 8 y las 10 leyes año, con alguna excepción por arriba y por abajo (País Vasco con más de 11 leyes año, y Andalucía con poco más de 7 leyes año). Finalmente encontramos un pequeño grupo de comunidades que sólo han ejercido su derecho a legislar sobre competencias propias entre 3 y 5 veces año (Castilla La Mancha, Extremadura y La Rioja) (6). Esas agrupaciones de comunidades no reflejan la divisoria competencial, excepto en los grupos de cabeza y de retaguardia, encontrando en ese gran grupo de 12 comunidades que legislan entre 7 y 11 leyes al año a comunidades con muy distintas competencias.

b) Elites políticas

Uno de los elementos importantes del proceso de institucionalización autonómica en estos casi quince años ha sido el surgimiento de una nueva clase política formada por los presidentes y miembros de los gobiernos autonómicos, los parlamentarios y los altos cargos de designación política de las distintas administraciones. Los datos sobre esta clase política autonómica son aún incompletos, pero pueden apuntarse algunos elementos.

A partir de la última información disponible (ver Cuadro 3), sabemos que las CAs tienen un total de 182 miembros del gobierno, incluyendo los 17 presidentes de CAs y los 8 Vicepresidentes que aparecen en algunas Comunidades. Ello quiere decir que el gobierno "standard" es de unos 10 miembros. El total de parlamentarios es de 1171, un diputado autonómico por cada 33.000 habitantes, y un promedio de unos 70 parlamentarios por CA. Lógicamente aquí debería contar mucho la población a representar, pero las disparidades son también grandes. Se da el caso de una CA en la que la proporción parlamentarios-población da una media de un parlamentario para cada 65.000 personas (7) (Andalucía), mientras que en el otro extremo la proporción baja a un parlamentario para cada 8.000 personas (La Rioja). Para un mismo nivel de población, dos parlamentos en comunidades uniprovinciales, pueden variar significativamente en el número de diputados (Navarra con 50 diputados y Cantabria con 39)

Cuadro 3. Número de miembros del gobierno y parlamentarios por CA

	Pres.+Vicep	Núm.Consejeros	Núm. Parls.
Andalucía	1	10	107
Aragón	1	9	67
Asturias	1	8	45
I.Baleares	2	10	59
Canarias	2	10	60
Cantabria	1	8	39
Cast.-León	1	7	84
Cast.-Mancha	1	9	47
Cataluña	1	13	135
Extremadura	2	8	65
Galicia	1	11	75
Madrid	1	9	84
Murcia	2	7	45
Navarra	2	8	50
País Vasco	3	12	75
La Rioja	2	8	33
C.Valenciana	1	10	89
total	25	157	1171

Fuente: Anuario El País, 1994; Subirats, 1992

Si comparamos estos datos con los de producción legislativa, encontraremos que el parlamento más "productivo", entendiendo como tal aquel cuya proporción de leyes aprobadas en relación al número de parlamentarios, es mayor, es el de Navarra, mientras que los de menor producción de leyes por parlamentario son los de Andalucía y Extremadura.

Por otro lado, en otro trabajo (Subirats, 1991) tuvimos ocasión de hacer un primer análisis de la continuidad de la élite parlamentaria autonómica, en lo que era entonces el universo estudiado. Concretamente, analizamos los 1832 parlamentarios autonómicos correspondientes a las dos primeras

legislaturas de 15 de los parlamentos autonómicos (8) y de las tres primeras legislaturas de los parlamentos vasco y catalán. Esos 1832 parlamentarios se distribuían así:

parlamentarios 1a. legislatura 749

parlamentarios 2a. legislatura 873

parlamentarios 3a. legislatura 210

En la segunda legislatura, repetían escaño 319 diputados. Por su parte en la tercera legislatura entonces considerada (que recordemos que al cerrar el estudio anterior a finales de 1989, sólo afectaba a los parlamentarios vascos y catalanes) repetían escaño de 1a. y 2a. legislatura 53 diputados, mientras 63 continuaban de la segunda, y 13 habían sido diputados en la 1a. pero no en la 2a. legislatura. En esos 210 diputados de la tercera legislatura, 53 diputados era la primera vez que ocupaban su escaño. De ese primer universo destacamos el alto grado de discontinuidad de la clase parlamentaria autonómica. En efecto, el hecho de que cerca de un 65% de los diputados de la 1a. legislatura no repitieran escaño, demuestra un grado de rotación mucho más alto que el de los estándares de parlamentos más cercanos. Es cierto que el grado de continuidad es mayor en los casos de Cataluña y País Vasco para la tercera legislatura, ya que los que ocupan por primera vez su escaño descienden a un más moderado 38.6%. Pero, aún así, todo ello da a entender una poca consolidación tanto del parlamento autonómico como de una clase parlamentaria propia de cada Comunidad.

Sería importante también reseñar el grado de diferenciación de esa élite parlamentaria autonómica en relación con la élite política del sistema político español. De la información que en su momento procesamos, lo primero que destaca es el gran predominio de los partidos de ámbito estatal, también en los parlamentos autonómicos. De hecho, cerca del 75% de los parlamentarios autonómicos de estos años han sido elegidos en listas encabezadas por siglas de ámbito estatal.

Cuadro 4. Afiliación partidista de los diputados autonómicos (1980-1989)*

Partido Popular (PP)	416 (22'7%)
Partido Socialista (PSOE)	739 (40'3%)
Centro Dem. y Social (CDS)	77 (4'2%)
Unión de Centro Dem. (UCD)	48 (2'6%)
Partido Comunista/PSUC/IU/IC	101 (5'5%)
Convergencia i Unio (CiU)	185 (10'1%)
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	77 (4'2%)
Euskadiko Esquerra (EE)	22 (1'2%)
Herri Batasuna (HB)	47 (2'6%)
Esquerra Republicana (ERC)	25 (1'4%)
Partido Andalucista (PSA-PA)	4 (0'2%)
Unión (UV)	10 (0'5%)
Partido Aragonés Reg. (PAR)	19 (1%)
Bloque Nac. Galego (BNG)	3 (0'2%)
Partido Soc. Galego-Esquerda Gal	1 (0'1%)
Partido Regionalista P. (PRP)	6 (0'3%)
Unión Pueblo Navarro (UPN)	27 (1'5%)
Unión Democrática F. (UDF)	3 (0'2%)
Indep. y otros	5 (0'3%)
Eusko Alkartasuna (EA)	17 (0'9%)
Total	1832 (100%)

* Nótese que en ciertas formaciones, como el PP, se han sumado las diferentes denominaciones del grupo en el pasado (PDP, AP, UL,...). En otros casos, se ha procedido a añadir a la lista del partido de ámbito estatal otros partidos directamente conectados con el mismo (caso del PSC con el PSOE). Fuente: elab.propia

El hecho es aún más relevante si recordamos que se suman aquí también los diputados de las terceras legislaturas de Cataluña y País Vasco, parlamentos que, como es sabido, están dominados por partidos nacionalistas. Pero, desde otro punto de vista, el porcentaje de más del 25% en manos de listas de alcance estrictamente limitado al territorio de las respectivas autonomías, no es en absoluto despreciable. Vuelven aquí a destacar los casos de Cataluña, País Vasco y Navarra, comunidades en las cuales los partidos, que sólo presentan listas en sus respectivos ámbitos territoriales, suman alrededor del 22% del total de parlamentarios aquí contemplados. Podríamos pues decir, que nos encontramos ante un panorama de predominio del sistema de partidos estatal en el mapa de las autonomías españolas, con la importante excepción de Cataluña, País Vasco y Navarra en que se constata una muy importante presencia de partidos de ámbito estrictamente autonómico.

c) Institucionalización administrativa

El grado de institucionalización de una estructura de poder refleja su nivel de asentamiento y de estabilidad. Si el valor que esas instituciones ofrecen a los ciudadanos en ellas representados deberíamos medirlo en relación a su capacidad de resolución de los problemas sociales que afectan a esa comunidad (9), su estabilidad puede detectarse a través de la continuidad de sus élites de gobierno, o a través de la estructuración administrativa conseguida. Nuevamente, la hipótesis que aquí manejamos es la de que una mayor "sofisticación institucional", y la de una estructura administrativa sólida y equilibrada en relación al desempeño competencial que tiene atribuida la CA, reflejaría un mayor asentamiento institucional.

No tenemos aún datos suficientes sobre el nivel de desarrollo institucional, pero sí podemos constatar un notable esfuerzo legislador de las 17 CAs en estos temas de fundación-institucionalización. Así en el periodo 1980-1989, el total de leyes aprobadas en materia de desarrollo institucional y administrativo fu de 299 leyes, lo que representa un 23.5% del total de 1272 leyes aprobadas en las 17 CAs entre 1980 y finales de 1989 (10). La distribución de esas leyes entre las diversas CAs puede verse en el Cuadro 5. Destacan el número absoluto de leyes aprobadas sobre esta problemática por parte de comunidades como Cataluña, País Vasco y Navarra, aunque su porcentaje relativo baje al ser mucho mayor el total de leyes aprobadas. En general este es un tipo de ley que se acostumbra a dar en los primeros años de funcionamiento de la CA para después reducir su número (11).

Merece destacarse también en este apartado la construcción de los aparatos administrativos autonómicos. Hemos de ser conscientes que si en 1980 el número de funcionarios de las pre-autonomías era cuasi insignificante, en 1994 el número de funcionarios al servicio de las CAs ronda los 600.000, representando un 25% del total de empleados públicos españoles.

Cuadro 5. Leyes de desarrollo institucional y de administración de las CAs en el periodo comprendido entre 1980 y 31-12-1989

	Núm. leyes aprob.	Total leyes	Porcentaje sobre total leyes
Andalucía	16	68	23'5
Aragón	16	55	29'1
Asturias	20	75	26'7
I.Baleares	11	60	18'3
Canarias	17	66	25'7
Cantabria	19	55	34'5
Cast-León	13	50	26
Cast-Mancha	15	39	38'5
Cataluña	39	177	22
Extremadura	8	30	26'7
Galicia	18	82	22
Madrid	17	61	27'9
Murcia	19	74	25'7
Navarra	24	163	14'7
País Vasco	25	122	20'5
La Rioja	7	21	33'3
C.Valenciana	15	74	20'3
Total	299	1272	----

Fuente: Subirats, 1991

Cuadro 6. Distribución de funcionarios por Comunidades Autónomas, porcentaje sobre población, así como número de funcionarios de la Administración periférica del Estado presentes en cada CA

	Personal al servicio de las CAs	%	Adm.Perif del estado	%	Porcentaje func.aut. sobre Población Activa en cada CA.(datos 1992)
Andalucía	176.413	(81'2)	40.880	(19'8)	7
Aragón	7.315	(17'7)	34.032	(82'3)	1'6
Asturias	4.909	(14'9)	27.966	(85'1)	1'2
I.Baleares	2.418	(13'3)	15.740	(86'7)	0'9
Canarias	31.150	(63'5)	17.904	(36'5)	5'3
Cantabria	3.147	(18)	14.294	(82)	1'6
Cast-León	15.949	(18'4)	70.658	(81'6)	1'6
Cast-Mancha	9.456	(18'3)	42.157	(81'7)	1'5
Cataluña	103.742	(80'1)	25.735	(19'9)	4'2
Extremadura	6.548	(18'6)	28.579	(81'4)	1'6
Galicia	59.132	(79'2)	15.551	(20'8)	5'1
Madrid	25.590	(18'1)	117.256	(81'9)	1'3
Murcia	5.556	(17'6)	26.011	(82'4)	1'4
Navarra	13.827	(86'4)	2.170	(13'6)	6'9
País Vasco	43.818	(83'4)	8.735	(16'6)	5
La Rioja	2.501	(26'9)	6.781	(73'1)	2'5
C.Valenciana	81.982	(81'5)	18.597	(18'5)	5'2
Total	593.453	53'55	15.455	46'5	

Fuente: elaboración propia sobre datos El País, 24-9-94

El Cuadro 6 nos muestra la distribución de empleados públicos de cada CA, y los que la Administración central mantiene en cada Comunidad. Se dan asimismo los porcentajes comparativos, y finalmente se indica el porcentaje que representan esos empleados autonómicos sobre el conjunto de la población activa en cada CA. De la lectura de la tabla sobresalen elementos como el liderazgo de la CA de La Rioja entre las Comunidades con menor nivel de competencias, en el número de funcionarios, si no por el número absoluto, sí por su peso en relación a la población activa en su Comunidad, así como por la proporción con los funcionarios aún dependientes de la Administración Central del Estado. La Comunidad Balear, en cambio, se nos presenta como la autonomía con menor número de funcionarios atendiendo tanto a la relación con la población activa, como a su comparación con el volumen de la Administración periférica del Estado. De hecho comparando los datos de ambas comunidades la relación es casi de 1 a 3.

Entre las CAs con mayor nivel de competencias (12), las diferencias son menores, aunque Navarra y Andalucía destaquen como las CAs con mayor presencia de empleados públicos, muy por encima de Cataluña que es la Comunidad con menor nivel de funcionarios autonómicos en proporción a la población activa propia.

d) Percepción sobre rendimiento

Resulta asimismo relevante preguntarse, después de casi quince años de funcionamiento autonómico, cual es la percepción de la sociedad sobre el funcionamiento autonómico, y sobre su identificación con los nuevos centros de poder. No disponemos aún de la importante información que podría desprenderse de recientes macroencuestas al respecto (13), pero podemos intentar reflejar lo que ha ido apareciendo sobre este tema para intentar responder a las preocupaciones expresadas más arriba.

En general, se constata una creciente aceptación del hecho autonómico a lo largo de los años que van de 1976 a 1982. Así en un trabajo que aquí utilizaremos ampliamente (Montero-Torcal, 1991), se detecta un descenso del porcentaje de españoles a favor de opciones centralistas de 15 puntos entre los años mencionados, mientras crecen y se afianzan las opciones autonómicas y federales en 7 puntos. Esta tendencia se refuerza desde 1984 a 1988, de tal manera que si en 1976 era un 43% de los encuestados quienes opinaban que el mejor sistema de gobierno para España era el centralismo, y en 1982 ese porcentaje había descendido a un 28%, en 1988 la proporción de encuestados que eran favorables a un Estado con un único gobierno central y sin autonomías era de un 19% . Correlativamente alcanzaba el 55% el número de encuestados que opinaban que era conveniente un sistema de gobierno para España con autonomías como las que entonces funcionaban o incluso con un nivel mayor de competencias (Montero-Torcal, 1991, p.134).

Es interesante destacar que cuando analizamos esos datos segmentándolos por CAs, comprobamos que si bien esos porcentajes son muy similares a los que se dan en CAs como Andalucía, Galicia o Madrid, se amplían notablemente en Cataluña (hasta llegar al 64%), o disminuyen hasta un 45% en el País Vasco, pero dándose allí un significativo 20% que se apunta a una opción independentista. Como señalan los autores que seguimos aquí, esas diferencias probablemente "están asociadas al mayor desarrollo de la conciencia regional (o, si se quiere, nacional" (Montero-Torcal, 1991,p.135)

Esta apostilla nos sirve para preguntarnos por el llamado "nacionalismo subjetivo", que alude al sentido de autoidentificación de los españoles, en relación a España y a su respectiva Comunidad. En los diversos estudios efectuados por estudiosos del tema como Linz, Montero, Gunther, Sanni, Shabad, y otros, se detecta un progresivo afianzamiento de aquellos encuestados que declaran sentirse tan españoles como de su región, "lo que supone un refuerzo de la opción autonomista,..., del autonomismo moderado" (Montero-Torcal, 1991, p.140). Sólo los casos de Galicia, Cataluña y País Vasco "desentonan" de ese conjunto. Así, en Galicia, a pesar de cierto repliegue final, son casi una cuarta parte de los encuestados que se declaran antes gallegos que españoles. En el País Vasco se mantiene un

fuerte porcentaje de los que se sienten sólo vascos (31%) que fragmenta ese consenso de moderación autonómica. Mientras, en el caso catalán crece sistemáticamente el porcentaje de los que dicen sentirse más catalanes que españoles (15% en 1979, 25% en 1988) (Lopez Aranguren-García Ferrando, 1991, p.123).

¿Cómo se valora el funcionamiento de la autonomía? En una reciente encuesta realizada por CIRES (14), un 28% califica la imagen de la administración autonómica en España como positiva o muy positiva (15), mientras sólo un 12% la califican de negativa o muy negativa. Esa calificación la sitúa por encima de la imagen de la administración del Estado (21% positiva o muy positiva, 19% negativa o muy negativa), aunque por debajo de la imagen de la administración local española (38% positiva o muy positiva, 17% como negativa o muy negativa). De hecho la novedad de la administración autonómica en el "paisaje" administrativo del país, hace que la fragmentación sea menor que en otros casos, o que los que opinan que su imagen no es ni positiva ni negativa o que dicen no saber o no contestan a la pregunta, sea un porcentaje bastante mayor que en el caso de las otras administraciones. Por otro lado, en esta misma encuesta del CIRES, la administración autonómica está 8 puntos mejor valorada que la del Estado, y coincide en su grado de aceptación con la administración local. Su imagen está siempre por encima de la imagen del Estado, en otras cuestiones planteadas en la encuesta sobre el funcionamiento de las administraciones públicas españolas, aunque se sitúe también siempre por debajo de la buena imagen relativa de la administración local.

De la explotación de las encuestas del CIS, realizadas como hemos dicho en torno a 1988, destaca la satisfacción de los ciudadanos de Castilla-La Mancha, Cataluña, País Vasco, Navarra, Murcia y Baleares con sus CAs, mientras los menos satisfechos con las suyas, son los ciudadanos de Aragón, Canarias, Asturias, Galicia, Andalucía, Rioja, Castilla-León, Cantabria y Extremadura. Como vemos se trata de dos grupos de autonomías que no son agrupables sobre la base de divisoria Norte-Sur, o sobre la base de diferenciación competencial. Sí que existe en cambio, un elemento de identificación de algunas de las comunidades menos satisfechas con su autonomía, en el sentido de su sentimiento de "privación relativa" en relación a Cataluña, ya que entienden que en esa región "se vive mejor". "El hecho de que los sentimientos de privación relativa se produzcan básicamente con respecto a Cataluña, confirma la hipótesis sobre la expansión del fenómeno autonomista del período 1979-1980, que se debió" según Linz y otros, al éxito obtenido por Cataluña y por el País Vasco" (Montero-Torcal, 1991, p.177)

Después de estos quince años de existencia de las CAs en España, ¿cuál es el balance provisional que podemos realizar?. Ante todo, constatar la consolidación de las instituciones autonómicas en el "paisaje" político y administrativo del Estado español. En efecto, el volumen de recursos que gestionan (aproximadamente un 26% del total de gasto público sobre el PIB, en 1994); el número de funcionarios de que disponen (unos 600.000, un 25% del total de empleados públicos en España); el número de leyes autonómicas aprobadas (cerca de las 2.000); la consolidación de una clase política autonómica (unos 1.400 cargos electos, más un número por determinar de altos cargos de designación política) (16); y una notable aceptación popular de su imagen y funcionamiento, son elementos que indican el asentamiento institucional de las Comunidades Autónomas en España. Esa mera constatación resulta tremendamente relevante si tenemos en cuenta lo que significa de ruptura con la tradición centralista y autoritaria de nuestro país.

¿Podemos considerar que se han resuelto ya los problemas que se pretendían solventar con la instauración del régimen de autonomías en España?. Como afirmábamos al inicio de este artículo, se pretendían resolver al mismo tiempo problemas de matriz simbólico-institucional, y problemas de matriz competencial-institucional. O dicho de otra manera, se pretendía resolver el histórico problema político de encaje de las naciones existentes en España en un proyecto común simbolizado por la nueva Constitución democrática, y problemas técnicos de distribución territorial del poder que evitasen asimismo problemas políticos de agravio comparativo. Lo cierto es que se ha avanzado en ambos

terrenos, aunque continúan vigentes desconfianzas, recelos, e incomprensiones sobre lo que "realmente" los diversos actores institucionales pretenden con el ejercicio de su autonomía. Lógicamente, los problemas son más evidentes cuando se hace referencia a aquellas CAs cuyos elementos diferenciales les mantienen en tensión permanente con el centro del poder del Estado y con otras autonomías preocupadas por la profundización diferencial que ello provoque, o por la propia estabilidad del modelo diseñado en la Constitución.

Lo cierto es que se ha avanzado en muchos temas. La distribución de competencias a las Comunidades del 151 está prácticamente resuelta y en CAs como Cataluña, País Vasco o Galicia la progresiva normalización lingüística de sus idiomas específicos es un hecho claramente constatable. Se han dibujado ya las líneas de profundización de las competencias de las CAs del 143. En estos años de funcionamiento autónomico se ha reducido la desigualdad entre las CAs, hasta el punto que todos los estudios disponibles (ver FIES, 1993; El País, 29-9-91) señalan que España es uno de los países de la Unión Europea con más equilibrio económico entre sus regiones. A pesar de que la distancia entre Baleares y Extremadura (regiones en los extremos superior e inferior por su PIB por habitante) continúe siendo importante (2.1 veces en 1991), se ha producido un recorte de esa diferencia en estos quince años, y además se ha equilibrado el panorama con el crecimiento de regiones como la Comunidad Valenciana, Murcia, La Rioja o Aragón que nunca habían estado en cabeza.

Quedan aún problemas por resolver. Problemas que afectan los mecanismos de intervención de las CAs en las decisiones que les afectan a nivel estatal y europeo. Las esperanzas depositadas en la reforma del Senado van en esa línea, y asimismo parece existir una buena predisposición a encontrar fórmulas como las vigentes en Alemania para garantizar la participación de las CAs en los temas de la Unión Europea. Problemas que afectan la conveniencia o no de reducir recelos y desconfianzas "cerrando" el modelo autónomico. Es decir, fijando los límites a los que se pueda llegar en el proceso de "devolución" competencial, y estableciendo unos parámetros claros de lealtad en relación a la realidad nacional española y a la Constitución que la sustenta. En ese sentido no parece que exista una clara unanimidad ni entre los juristas, ni entre los políticos sobre la necesidad de ese "cierre" del modelo. Muchos consideran que precisamente la posibilidad que brinda la Constitución de ir adaptando a la realidad cambiante las relaciones entre administración central y comunidades autónomas ha de ser considerada una ventaja del diseño constitucional más que un elemento a corregir.

En este mismo sentido, hay quién defiende la conveniencia de tender hacia un modelo de corte más federal que evite las incertidumbres actuales. También en este punto se dan diversas posiciones. Desde algunas Comunidades, aquellas con más tradición histórica, más claramente diferenciadas y con más sentimiento de autopertenencia, se desconfía de un modelo federal del tipo actualmente en funcionamiento en Alemania, por lo que podría representar de uniformismo y homogeneidad. De hecho no se trata de un problema meramente técnico. Cataluña, País Vasco y en alguna medida Galicia no quieren ser consideradas unas CAs más de las 17 existentes en España. El modelo alemán parte de unos supuestos de homogeneidad cultural que no se dan en España.

En definitiva, el modelo autónomico español ha ido permitiendo hasta ahora, por una parte el desarrollo de las diferencias culturales existentes entre las CAs, mientras ha ido reduciendo las diferencias socioeconómicas por otra. Ha ido consiguiendo más y más aceptación popular desde aquellos ahora lejanos primeros momentos de incomprensión y recelo. Desde el punto de vista de una distribución del poder más equilibrada, el sistema está demostrando su funcionalidad, mientras se mantienen las dudas sobre hasta qué punto lograr el encaje de las realidades nacionales existentes en esa España plurinacional. En general, puede afirmarse que no se trata tanto de evitar que se produzcan unos conflictos que siempre acabarán produciéndose, como de encontrar mecanismos de resolver esos conflictos sin que se ponga en peligro la estabilidad política e institucional del país.

Notas

1. De hecho, España podía considerarse unificada no tanto desde la más formalista que real unión entre los reinos de Aragón y Castilla del siglo XV, sino desde el desenlace de la Guerra de Secesión de inicios del siglo XVIII. La derrota de los adversarios de los borbones, "unific" a los usos y costumbres de Castilla todas las tierras de España", acabando con las grandes diferencias existentes en materia legal entre los antiguos reinos feudales. En la práctica, sólo el País Vasco y Navarra, mantendrán sus privilegios forales que les servirán más tarde para legitimar sus diferencias en la forma de financiación de sus autonomías. Cataluña, gran derrotada en esa conflagración, sólo conseguir mantener algunas diferencias en su derecho civil.
2. Posibilidad utilizada entonces por Cataluña, País Vasco, y casi en los límites del inicio de la Guerra Civil Española, por Galicia.
3. Sólo a partir de finales de los sesenta se producen algunos signos de apertura, y se permiten algunas publicaciones en catalán, y en menor medida en vasco y gallego.
4. Est en proceso de realización una investigación de tres años de duración sobre estos temas, a partir del trabajo de un amplio equipo de investigadores de distintas comunidades autónomas y de distintas disciplinas que tiene como objetivo avanzar en la evaluación del rendimiento autonómico, tanto desde el punto de vista institucional como en el campo más concreto de las políticas autonómicas.
5. La Comunidad Navarra, que ya disponía antes de la aprobación de la Constitución de su propia capacidad de legislar a través de decretos forales, ha mantenido en buena parte el criterio tradicional, aprobando como leyes lo que muchas veces son concesiones de créditos. Así, en el periodo que más hemos trabajado (1980-1989)(Vid.Subirats 1992), de las 163 leyes aprobadas por el Parlamento Foral, casi las dos terceras partes correspondían al apartado temático de Hacienda y Finanzas, con gran número de aprobaciones de crédito, suplementos de crédito y demás.
6. El caso de La Rioja es también significativo, ya que presenta un balance de poco más de tres leyes al año, lo que considerando la obligatoria aprobación del presupuesto anual manifiesta una discreta vocación autonormativa.
7. Hemos considerado como población a estos efectos la población de derecho a finales de 1991 en cada CA, sin tener en cuenta los censos electorales respectivos (Fuente: Papeles de Economía Española n.51, 1992).
8. No se incluían entre estos datos por falta de información al respecto los datos de la primera legislatura de Andalucía y Aragón, y de la segunda de Galicia.
9. Lo que en muy pequeña medida probablemente tenga que ver con la producción legislativa, sino más bien debería relacionarse con la producción e implementación de políticas propias, y el grado de consenso-legitimación conseguido.
10. Incluiríamos aquí leyes del tipo: leyes de autorganización de los respectivos gobiernos y administraciones autonómicas, con un total de 54 leyes (4.2%); las que denominaríamos de símbolos-fiestas, con un total de 28 leyes (2.2%); las 62 leyes (4.9%) dedicadas a temas de función pública; las 23 leyes electorales (1.8%); y las 37 leyes (2.9) dedicadas a temas de régimen local, administración territorial, etc. (los porcentajes se refieren al total de leyes aprobadas en todos los PAs en el periodo considerado).
11. Entre las leyes aprobadas en este campo, merece destacarse el buen número dedicado a símbolos, y en este sentido Cantabria llegó a aprobar en este periodo hasta un total de 5 leyes dedicadas a escudo, himno, bandera, honores y uso conjunto de los símbolos.
12. Recordemos que entre las competencias de que disponen las CAs del 151 o asimiladas destacan las de sanidad y enseñanza, tanto por el número de recursos económicos como por el gran número de empleados públicos que requiere su ejercicio.
13. Nos referimos a la llamada macroencuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas que incorporó la opinión de 27.000 españoles a finales de 1992 y que est pendiente de explotación por

nuestra parte.

14. Nos referimos a la encuesta del Centro de Investigaciones sobre la Realidad Social realizada en 1993 sobre la base de 1.200 encuestados.

15. Esa cifra del 28% es notablemente más baja que la que surge de las encuestas del CIS realizadas en diversas CAs en 1988, donde el promedio de satisfacción ronda el 38% (Montero-Torcal, 1991, p.175), aunque la falta de comparabilidad de las cuestiones de una y otra encuesta no permiten sacar demasiadas conclusiones al respecto.

16. Sólo en la Comunidad Autónoma Vasca se constata la existencia de más de 280 altos cargos de designación política en la IV Legislatura (Mesa, 1991), número probablemente explicable por la lógica del gobierno de coalición, mientras que en Cataluña ese número ronda los 150 altos cargos.

Referencias Bibliográficas

- ALCAIDE, J., 1992. "Comportamiento Económico de las Comunidades Autónomas Españolas, 1986-1991", en Papeles de Economía Española, n.51, pp.2-33.
- ALCAIDE, J., 1993. "El comportamiento cíclico de la economía regional entre 1986 y 1992", en Papeles de Economía Española, n.55, pp.2-59.
- CIRES, 1993. Actitudes y Experiencias respecto al sector público, CIRES, Madrid, mimeo.
- EL PAÍS, 1994. Anuario 1994, Madrid.
- FUNDACIÓN FIES, 1993. Situación Económica Actual, marzo, Madrid.
- INE, 1992. Avance del Anuario Estadístico 1992, INE, Madrid.
- LÓPEZ ARANGUREN, E., GARCÍA FERRANDO, M. 1991. "Opinión Pública, Valores y Cultura Política en España", en Vidal Beneyto-Beltran (eds.) España a Debate. La Sociedad, Tecnos, Madrid, pp.99-114.
- MESA, A., 1991. "Datos de estructura y movilidad de los altos cargos de designación política en la Administración Autónoma Vasca (1980-1989)", en Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco, IVAP, Oñati, Tomo III.
- MONTERO, J.R., TORCAL, M., 1991. "Autonomía y Comunidades Autónomas en España: Preferencias, dimensiones y orientaciones políticas", en Figueroa-Mancisidor (eds.), Poder Político y Comunidades Autónomas, Parlamento de Vitoria, Vitoria, pp.125-196.
- MORATA, F., 1992. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico" en Revista de Estudios Políticos, n.76, pp.255-297.
- PUTNAM, R., et alt., 1985. La pianta e le radici, Il Mulino, Bolonia.
- PUTNAM, R., 1992. Making Democracy Work, Princeton Univ. Press, New Jersey.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., 1994. "Las relaciones de coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas en España", en Reforma y Democracia, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, pp.147-168.
- SUBIRATS, J., 1991. Los Parlamentos Autonómicos en España. Análisis Comparativo de sus estructuras de decisión y elaboración legislativa y del proceso de interacción con sus entornos sociales, Resumen proyecto de investigación CICYT, UAB, mimeo.
- SUBIRATS, J., 1992. "Parlaments Autonòmics: deu anys de producció" legislativa, deu anys de diferències (1 genes de 1980 - 31 de desembre de 1989) en Debat, n.16, pp.65-96.

Procesos de privatización en Argentina y Brasil. Consecuencias en materia de desempeño empresarial y mercado de trabajo *

Enrique Saravia

1. Introducción ⁽¹⁾

Las transformaciones del mercado y de las relaciones internacionales de poder, sumados a circunstancias específicas de las economías nacionales, indujeron la promoción de programas de ajuste estructural en la mayoría de los países del mundo. Inscripta en la agenda gubernamental de economías industrializadas y en desarrollo, la práctica de la privatización se destaca, desde el comienzo de la década del ochenta, como un elemento importante de esos programas de ajuste.

En sentido inverso a las políticas intervencionistas practicadas desde la inmediata postguerra hasta los años setenta, las recientes experiencias de privatización se caracterizan por la tentativa de disminuir déficits fiscales, garantizar la eficiencia económica y contribuir para la consolidación de las políticas de estabilización a través de la alienación de las empresas estatales creadas, en su mayoría, para ejecutar las políticas intervencionistas. Robert Devlin elaboró un análisis detallado⁽²⁾ sobre las causas que determinan las políticas privatizadoras de los gobiernos latinoamericanos. Según dicho autor las razones que están impulsando la privatización en la región, en forma explícita o implícita, son: a) Factores estructurales: razones ideológicas; necesidad de aumentar la eficiencia interna; los cambios ocurridos en los sectores considerados "estratégicos"; reposicionamiento más maduro del sector privado; y la necesidad percibida de proyectar coherencia (en la intención de abrir posibilidades al sector privado); b) Factores coyunturales: necesidad de mostrar credibilidad política; medio de resolver la crisis fiscal y propiciar la estabilización; existencia de limitantes severos para la inversión de las empresas públicas; conveniencia de producir efectos catalíticos que dinamicen la economía; y estrategia para tranquilizar a los acreedores extranjeros.

Por otro lado, la privatización se ve impulsada por la necesidad de redimensionar la actuación del Estado. En tal sentido, el autor parte de la base de una cierta fatalidad de los procesos de privatización, puesto que más allá de los motivos ideológicos que puedan impulsar dichas políticas -los que también estuvieron presentes en la era del intervencionismo-, las razones decisivas provienen de la necesidad de adaptarse a un mundo en rápida mutación que exige una transformación de las atribuciones estatales y del modo de ejercerlas.

Todos esos aspectos están presentes en los Estados latinoamericanos a partir del comienzo de la década de los ochenta. No obstante, cuando se analiza el conjunto de los procesos de privatización se verifica el escaso análisis concedido a ciertas cuestiones de carácter organizativo, gerencial y laboral, tales como los efectos generados por el proceso de privatización en las ex-empresas estatales, la percepción de clientes, usuarios y proveedores, las consecuencias que se generaron para los trabajadores de las empresas privatizadas, los impactos para la comunidad en torno de las empresas y la incidencia del proceso sobre las inversiones y generación de empleos directos o indirectos.

Como se sabe, los resultados de las privatizaciones en diversos países varían acentuadamente. Cada privatización posee una historia y una dinámica peculiar, lo que dificulta arribar a conclusiones genéricas. Sin embargo, los países que encararon privatizaciones siempre tienen algo a enseñar, a pesar de la escasez de datos sobre cada proceso concreto, de la dificultad para comparar realidades disímiles y de la falta de análisis sobre sus efectos⁽³⁾, especialmente en lo que se refiere a la mano de obra.

Por ello, el objetivo de este estudio es, en un primer momento, relatar las evidencias empíricas que permiten enunciar respuestas a las cuestiones antedichas mediante un análisis comparativo de las

(*) La investigación para este trabajo fue realizada en el marco del proyecto de OIT sobre aspectos laborales de la privatización. Cuestiones relacionadas con la publicación final del proyecto deben dirigirse a: Industrial Activities Branch, OIT, 4 Route de Morillons, 1211, Ginebra 22, Suiza. Fax: 41-22-799-7967.

experiencias argentina y brasileña de privatización. En un segundo momento, se procura ofrecer subsidios que permitan evitar las consecuencias negativas de esos procesos, tanto en los países estudiados como en otros que pretendan transitar el camino de la desestatización.

Con esta perspectiva, se busca evidenciar los impactos previos y posteriores a la privatización en empresas seleccionadas, especialmente en lo que se refiere al desempeño empresarial, empleo, remuneración y condiciones generales de trabajo, con énfasis en las prácticas de ajuste de personal. Las informaciones recogidas fueron sistematizadas, prioritariamente, a través de las empresas argentinas y brasileñas relacionadas en el Cuadro nº1. En el mismo se encuentra, al lado de la razón social de cada empresa, la sigla que será utilizada a lo largo de este trabajo.

Cuadro 1. Lista de empresas analizadas. Sector de actividad. Fecha de creación y privatización.

EMPRESAS	SECTOR DE ACTIVIDAD	FECHA CREAC.	FECHA DE PRIVATIZ ⁽⁴⁾ .
YACIMIENTOS PETROLIFEROS FISCALES (YPF)	Petróleo	1922 ⁽⁵⁾	Jun.199 1
GAS DEL ESTADO	Gas	1945 ⁽⁶⁾	Dic.199 2
FERROCARRILES DEL ESTADO	Ferrocarrile s	1947 ⁽⁷⁾	Nov.199 1
SOC. MIXTA SIDERURGICA ARGENTINA (SOMISA)	Siderurgia	1947	Oct.199 2
PETROQUIMICA BAHIA BLANCA	Petroquímica	1971	Mar.199 3
PETROQUIMICA GENERAL MOSCONI	Petroquímica	1970	Mar.199 3
Cia.DE AÇOS ESPECIAIS ITABIRA S.A. (ACESITA)	Siderurgia	1944	22.10.9 2
AÇO MINAS GERAIS S.A. (AÇOMINAS)	Siderurgia	1966 ⁴⁴ ⁽⁸⁾	10.09.9 3
Cia.SIDERÚRGICA NACIONAL (CSN)	Siderurgia	1941	02.04.9 3
Cia.SIDERÚRGICA PAULISTA (COSIPA)	Siderurgia	1953 ⁽⁹⁾	20.08.9 3
Cia.SIDERÚRGICA DE TUBARÃO (CST)	Siderurgia	1974	16.07.9 2
AÇOS FINOS PIRATINI (PIRATINI) ⁽¹⁰⁾	Siderurgia	1961	14.02.9 2
USINAS SIDERÚRGICAS DE MINAS GERAIS S.A. (USIMINAS)	Siderurgia	1956	24.10.9 1
Cia.PETROQUÍMICA DO SUL (COPEL)	Petroquímica	1976	15.05.9 2
PETROFLEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO S.A. (PETROFLEX)	Petroquímica	1962	10.04.9 2
PETROQUÍMICA UNIÃO S.A.(PQU)	Petroquímica	1972	24.01.9 4

2. Ambiente previo a la privatización en Argentina y Brasil

Como es sabido, el proceso de privatización engloba y alcanza una amplia gama de actores: gobierno, empresas de consultoría, proveedores y clientes de bienes y servicios de las empresas estatales, empleados de las empresas, sindicatos, políticos, grupos de presión, fondos de pensión, comunidad donde las empresas operan, etc. Las diferentes combinaciones de esos actores en los procesos de privatización condicionan y caracterizan las experiencias de cada país o empresa.

2.1. La decisión de privatizar

En la Argentina, la crisis fiscal y la crisis externa de la década de los 80 llevaron a una serie de medidas de contención del gasto público que bloquearon completamente la inversión en las empresas públicas. "La situación patrimonial de la mayoría de las empresas estatales llegó a un punto crítico, la calidad de los servicios se deterioró fuertemente, crecieron los signos de desaliento interno en las organizaciones y finalmente de corrupción"⁽¹¹⁾.

Por otra parte, "...resultó cada vez más evidente que esas empresas se estaban convirtiendo en el lugar social de un juego político-corporativo del que la mayoría de la sociedad estaba excluida: en un sistema político con escaso o ningún control institucional democrático, gobernantes, proveedores de bienes y servicios y sindicatos desplegaron en el espacio de la empresa pública (así como en tantas otras instancias de la vida social) sus propias estrategias clientelísticas, de maximización económica y de acumulación de poder. En este proceso de colonización gradual de las empresas estatales, el resultado fue el descrédito creciente de la propiedad pública y de las organizaciones públicas"⁽¹²⁾.

Necesidades políticas coyunturales aceleraron el proceso, puesto que "el gobierno inaugurado en 1989 necesitaba ganar credibilidad, encarnar en una política -y ninguna con el valor simbólico de la política de privatizaciones- su voluntad de dejar atrás la carga ideológica populista con que llegaba al poder"⁽¹³⁾.

El clima favorable a la privatización se produjo, pues, como consecuencia de la combinación de las siguientes razones:

- inestabilidad y escasa competencia empresarial de los directivos;
- sujeción de las estrategias empresariales a condicionantes políticos;
- distorsión paulatina de las finalidades empresariales;
- presencia decisiva y distorsiva de los lobbies e intereses sindicales;
- normas de contratación y contabilidad supresoras de la autonomía gerencial de la empresa;
- bajos niveles de productividad;
- confusión, en cada empresa, de los roles regulatorio y empresarial;
- costos operativos excesivos y fuera de control;
- carencia de inversiones;
- deterioro profundo de la calidad de los servicios prestados.

A todo ello se suman las necesidades macroeconómicas estructurales y coyunturales y las necesidades políticas sobrevinientes.

Por su parte, a comienzos de la década del 80, el gobierno del Brasil reconocía que la intervención estatal en algunos sectores, tales como el químico, petroquímico, siderúrgico y de fertilizantes, no conseguía satisfacer con eficiencia las necesidades de la sociedad. En 1981 fue creada la Comisión Especial de Privatización que comenzó sus actividades elaborando una lista de cuarenta y tres empresas "privatizables". Se inició así el proceso de desestatización⁽¹⁴⁾, acelerado a partir de 1990 cuando se adoptó un conjunto de reformas amplias y profundas que buscaban reducir drásticamente el papel del Estado en la economía nacional, a través de la desreglamentación y desburocratización, de la revisión tarifaria acompañada del comienzo de la apertura hacia el exterior y de la reestructuración del patrimonio estatal, en la cual se inscribe la privatización⁽¹⁵⁾.

Según el gobierno, la continuación de la intervención estatal como agente productivo directo se tornó inviable por las siguientes razones⁽¹⁶⁾:

i) falta de justificación para que empresas creadas como emprendimientos privados, sin ninguna conexión con las actividades esenciales del gobierno, permanecieran bajo control estatal;

ii) maduración de sectores antes considerados estratégicos, al mismo tiempo en que la situación crítica de las finanzas gubernamentales erosionaba la capacidad de ahorro del sector público, impidiéndole promover la inversión necesaria para el desarrollo competitivo y la actualización tecnológica de sus empresas controladas;

iii) necesidad de disminuir las inversiones estatales en la producción de bienes y servicios no estratégicos para poder dirigir los esfuerzos y escasos recursos hacia áreas críticamente carentes, tales como educación, salud pública y bienestar social en general, consideradas de responsabilidad gubernamental directa.

Ambos gobiernos expresaron formalmente los objetivos de la privatización. En el caso argentino, de acuerdo al discurso oficial, ellos fueron: 1) reducir el déficit fiscal; 2) reducir la deuda externa (ya que los títulos de dicha deuda, cuya cotización sólo alcanzaba por entonces el 12% de su valor nominal, podrían ser usados como forma de pago por los activos públicos)⁽¹⁷⁾; 3) estimular las inversiones orientadas a rehabilitar los servicios públicos y a modernizar el parque industrial estatal; 4) suministrar financiamiento adicional al sector público para asignarlo a inversiones con alta tasa de retorno social (salud, educación, vivienda popular, seguridad pública, etc.); 5) incrementar la eficiencia productiva de las empresas mediante la reducción de los costos, de las presiones corporativas de los factores de la producción (sindicatos, proveedores, gerentes, etc.) y de la injerencia política⁽¹⁸⁾.

En el caso brasileño, la ley de 1990 que crea el Programa Nacional de Desestatización establece los siguientes objetivos fundamentales:

i) reordenar la posición estratégica del Estado en la economía del país, mediante la transferencia a la iniciativa privada de actividades económicas indebidamente explotadas por el sector público;

ii) contribuir a la reducción de la deuda pública, contribuyendo para el saneamiento de las finanzas del sector público;

iii) permitir la retomada de las inversiones en las actividades económicas de las sociedades que sean transferidas a la iniciativa privada;

iv) contribuir a la modernización del parque industrial del país, ampliando su competitividad y reforzando la capacidad empresarial de los diversos sectores de la economía nacional;

v) permitir la concentración de esfuerzos y recursos de la administración pública federal en las actividades en que la presencia del Estado sea fundamental para la consecución de las prioridades nacionales; y

vi) contribuir al fortalecimiento del mercado de capitales, mediante el aumento de ofertas públicas de valores mobiliarios y la democratización de la propiedad del capital social de las sociedades que integren el Programa⁽¹⁹⁾.

2.2. Sectores afectados por la privatización.

El programa de privatización de la Argentina fue amplio y ambicioso y abarcó todos los sectores en que existía participación estatal. El gobierno transfirió, desde el comienzo del proceso, empresas de servicios públicos y no se aplicaron, en general, políticas de saneamiento previo ni se tuvo en cuenta, en la primera etapa, el carácter competitivo de las licitaciones⁽²⁰⁾.

Así, en 1990 se privatizaron canales de televisión, empresas petroquímicas, un ramal ferroviario, las telecomunicaciones, la empresa de aeronavegación, algunas áreas petrolíferas y se otorgaron concesiones para la explotación por peaje de las carreteras de mayor tránsito. En 1991 y 1992 se continuó con la transferencia de áreas petrolíferas y se enajenaron empresas siderúrgicas y eléctricas, la empresa de agua y saneamiento básico, la empresa de gas, otros ramales ferroviarios y los transportes subterráneos de Buenos Aires. En 1993 se privatizó la empresa petrolera estatal, los accesos viales a la ciudad de Buenos Aires y se continuó con la transferencia de empresas eléctricas. Hacia fines de 1992 se había recapturado deuda pública -en valor nominal- por más de 12.000 millones de dólares y se habían obtenido cerca de 10.000 millones de dólares en efectivo⁽²¹⁾. En 1994 se continuó con la transferencia de ramales ferroviarios, empresas eléctricas y áreas petrolíferas, se privatizó la Caja Nacional de Ahorro y Seguros y se otorgaron concesiones para la explotación de corredores viales y terminales portuarios y se vendió varias empresas industriales. Había 93 empresas y restarán 8⁽²²⁾.

En el Brasil, las primeras providencias adoptadas por la Comisión del Programa Nacional de Desestatización se destinaron a seleccionar las empresas cuya privatización sería inmediatamente recomendada a la Presidencia de la República. Se dio prioridad a tres sectores industriales con presencia estatal dominante: siderurgia, petroquímica y fertilizantes.

En el sector de aceros planos el predominio público era total: el Estado controlaba las cinco plantas integradas a coque (USIMINAS, CSN, COSIPA, CST y Açominas) a través de la holding SIDERBRAS. La participación privada se restringía al sector de aceros especiales y no-planos, con excepción de los inoxidables que estaban exclusivamente a cargo de una empresa estatal (ACESITA) controlada por el Banco do Brasil.

La comercialización, especialmente para consumidores medianos y pequeños, estaba en manos de la iniciativa privada ya que las siderúrgicas estatales se habían retirado voluntariamente de ese segmento.

El compromiso del Estado en la construcción del sector fue profundo: el total de la inversión gubernamental, sólo en las empresas ya privatizadas alcanzó a US\$ 10.751 millones.

En el ramo petroquímico, la presencia estatal estaba canalizada a través de la empresa PETROQUISA -por su vez subsidiaria de la petrolera PETROBRAS- que controlaba las centrales productoras de insumos destinados a los polos petroquímicos del sur (COPEL) y de São Paulo (PQU). También en este sector el Estado fue el gran financiador, pues invirtió directamente a través de PETROBRAS y PETROQUISA e indirectamente por medio del BNDES, un monto próximo a los 5.000 millones de dólares⁽²³⁾.

2.3. Estructura institucional de la privatización

El proceso de privatización argentino tiene su marco jurídico inicial en la ley n° 23696 de Reforma del Estado, de agosto de 1989⁽²⁴⁾.

Los arts.8 y 9 establecen que para proceder a la privatización total o parcial es requisito previo que el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) declare el bien "sujeto a privatización", y que ello sea aprobado por ley del Congreso mediante trámite parlamentario de preferencia. La misma ley ya declara algunas empresas sujetas a privatización. Es el caso de Ferrocarriles Argentinos, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) -tanto en lo que se refiere a concesiones, asociaciones y/o contratos de locación en áreas de exploración y explotación como en cuanto a la formación de sociedades mixtas para las llamadas "áreas de recuperación asistida"-.

La ley también establece que si el principal asentamiento y área de influencia de la empresa a ser privatizada estuviere en territorio provincial, el PEN debe dar participación en el procedimiento de privatización al gobierno de la respectiva provincia (art.11).

La autoridad de aplicación es el ministro en cuya jurisdicción se encuentre el bien a privatizar (art.13). El PEN puede delegar sus atribuciones en el ministro y éste puede hacerlo con los secretarios (art.67).

A los fines de coordinación con el PEN y control, el art.14 de la ley establece una Comisión Bicameral, formada por seis senadores y seis diputados elegidos por sus respectivos cuerpos. La Comisión cuenta con la colaboración del Tribunal de Cuentas y de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP). Estos dos organismos mantienen sus atribuciones de control sobre todo el proceso (art.20).

La ley brasileña de privatización⁽²⁵⁾ establece normas y procedimientos que deben ser cumplidos en cada caso y define la estructura institucional del Programa Nacional de Desestatización (PND). Ella establece dos agentes principales:

- a) la Comisión Directora del PND, órgano decisorio colegiado subordinado directamente al Presidente de la República y vinculado técnicamente al Ministerio de Hacienda; y
- b) el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), como institución gestora del Fondo Nacional de Desestatización (FND), con la responsabilidad de supervisar el trabajo de los consultores y auditores privados y hacer efectivo el proceso de desestatización.

La Comisión Directora está compuesta por un presidente, nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado Federal, y por catorce miembros -y sus respectivos suplentes- nombrados por el presidente de la República en la siguiente forma: cuatro en representación de órganos de la Administración Pública Federal, cinco con acuerdo del Senado Federal y cinco propuestos por la Mesa Directiva del Senado Federal. Las principales atribuciones de la Comisión consisten en: i) proponer, al presidente de la República, las empresas que serán incluidas en el PND; ii) aprobar el modelo de cada privatización y las condiciones de venta de los activos, inclusive el porcentaje mínimo de pago en moneda corriente; y iii) definir el precio mínimo de las acciones.

El BNDES está incumbido de: i) proporcionar apoyo administrativo y operativo al Programa; ii) establecer los requisitos necesarios para el registro de empresas de consultoría y contratarlas mediante licitación pública; iii) someter a la Comisión Directiva las condiciones de venta de los activos,

inclusive el precio mínimo de las acciones; y iv) coordinar y supervisar el trabajo de los auditores y consultores contratados por el Programa.

2.4. Los empleados y la adquisición de acciones

En la Argentina la ley 23.696/89 otorga preferencia para la adquisición de empresas sujetas a privatización a los "empleados del ente a privatizar, de cualquier jerarquía, con relación de dependencia, organizados o que se organicen en programa de propiedad participada o cooperativa, u otras entidades intermedias legalmente constituidas"(art.16, ítem 2).

El capítulo III de la misma ley establece los programas de propiedad participada⁽²⁶⁾ (PPP) y determina que podrán ser adquirentes en esos programas los empleados con relación de dependencia, los usuarios de servicios prestados por el ente a privatizar y los productores de materias primas cuya industrialización o elaboración constituye la actividad de dicho ente (art.22).

El decreto 2074 de 1990 estableció que los PPP se aplicarán cuando resulten "compatibles con la naturaleza de la privatización o concesión prevista". Esa disposición dejó sin efecto los PPP programados para la adjudicación de FEMESA (ferrocarriles metropolitanos y subterráneos) y Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF).

El sistema ha sido objeto de una minuciosa reglamentación pero sus efectos han sido mínimos. El balance muestra que, de todos los PPP previstos por la ley, el único que funciona plenamente es el que agrupa a los empleados de las dos empresas privadas que se hicieron cargo de la prestación de los servicios que antes brindaba la estatal Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel).

En la ex-SOMISA que fue transformada en Aceros Paraná, el PPP controlaba el 20% del capital. Cuando esta empresa fue incorporada a otras del grupo Techint y se formó SIDERAR, el PPP se redujo al 14% del capital de esta última.

Con esas excepciones, los PPP no se han consolidado⁽²⁷⁾. Las razones apuntadas para el fracaso son: "a) poco interés por parte del gobierno y de los adquirentes de implementar el programa; b) utilización del PPP sólo como elemento que, en abstracto, sirve para reducir la resistencia al "ajuste" posterior a la privatización"⁽²⁸⁾.

El PPP formado por los empleados de la ex-Entel fue definido en diciembre de 1992, dos años después de la venta al sector privado, cuando se firmó el Acuerdo General de Transferencia (AGT). Del mismo participaron: el Estado, en su rol de vendedor de las acciones; los accionistas mayoritarios de las empresas adjudicatarias; el banco designado como fideicomisario; y, representantes de los empleados que compraron las acciones.

Dentro del convenio del AGT quedaron establecidos los siguientes puntos: i) los 45.000 trabajadores de Telecom y Telefónica Argentina (las empresas adquirentes de la ex-Entel) pasaron a ser propietarios del 10% de las acciones de cada una de las adjudicatarias; ii) el precio convenido fue de 16.660.000 dólares; ese pago sería efectuado de la siguiente forma: un pago inicial, en efectivo de 3 millones de dólares; el saldo en ocho cuotas anuales, la primera de las cuales debía pagarse al cierre del ejercicio económico de 1993; sobre las cuotas se aplica un interés equivalente a la tasa Libor más una sobretasa del 0,1865% (lo que hace un 3,6865% anual).

El pago inicial fue cubierto por las ganancias acumuladas durante los dos primeros años de funcionamiento de las telefónicas privadas.

En el caso de los ferrocarriles, la única previsión conocida es que los trabajadores transferidos a los concesionarios tienen derecho a participación en el capital⁽²⁹⁾.

Es interesante el caso de YPF donde, además de que una porción sustancial de los fondos recaudados se destinó a pagar parte de la deuda que el Estado tiene con la clase pasiva, los jubilados tuvieron la opción de cobrar parte de sus créditos en acciones de la empresa pagando un precio muy inferior al que regía en el mercado⁽³⁰⁾.

Aparentemente, la participación de los trabajadores en el capital no fue una preocupación decisiva de las autoridades argentinas. Como señala Gerchunoff "Una característica saliente de las privatizaciones argentinas la constituye (...) el papel muy débil que jugó la difusión de la propiedad accionaria a través del mercado de capitales (capitalismo popular), el papel todavía más débil de la distribución accionaria entre los trabajadores de las empresas privatizadas (capitalismo laboral) y, en contraposición, la fuerza que adquirieron unos pocos consorcios cerrados protegidos de la competencia tanto en los mercados de los productos como en el mercado de capitales"⁽³¹⁾.

En el Brasil cabe a la Comisión Directora del PND estipular la forma de participación de los empleados en el proceso de compra de acciones de las empresas.

Los edictos de venta previeron, de manera uniforme, las reglas y condiciones de adquisición de las acciones por los empleados y las respectivas formas de financiamiento. Es evidente que el énfasis puesto en la posibilidad de compra por los empleados fue una táctica destinada a ganar apoyo para la privatización.

La práctica consistió en ofrecer a los empleados el 10% del capital votante a precio reducido (30% del precio mínimo por acción establecido en la evaluación). Este descuento (equivalente al 70%) no disminuyó el precio final en la subasta porque la diferencia de 7% en el precio final (70% del 10%) fue embutida en el precio del remate. Los otros 10% ofrecidos se basaban en el precio mínimo, sin subsidio. Debe agregarse que los edictos preveían la participación de por lo menos un representante de los empleados en el Consejo de Administración de la empresa, independientemente del porcentaje de la participación adquirida⁽³²⁾.

El cuadro muestra, para el caso de las empresas estudiadas, el porcentaje del capital total ofrecido a los empleados, el porcentaje efectivamente subscrito, el número de empleados subscriptores y el valor que ellos pagaron.

Cuadro 2. Brasil empresas privatizadas. Ofertas a los empleados

EMPRESA	OFERTA SOBRE CAPITAL TOTAL (%)	SUBSCRIPCION SOBRE CAPITAL TOTAL (%)	NUMERO DE EMPLEADOS EMPLEADOS SUBSCRIPTORES	VALOR SUBSCRIPTO (US\$ MILL.)
ACESITA	10,0	10,0	13.191	15,1
Açominas	20,0	20,0	5.281	44,3
CSN	20,0	11,8	30.504	76,0
COSIPA	20,0	20,0	13.682	29,3
CST	12,4	12,2	6.086	15,2
Piratini	9,9	9,5	1.106	1,4
Usiminas	10,0	9,6	17.827	33,4
Copesul	8,9	8,9	1.409	30,5
Petroflex	10,0	10,0	1.365	6,0
PQU	9,8	9,8	1.447	17,6

FUENTE: BNDES/PND

En el caso de USIMINAS⁽³³⁾, que fue la primera empresa privatizada, la oferta a los empleados alcanzó al 10% del capital votante (5% del capital total) más 10% del capital no votante (5% del capital total). Dichas acciones fueron divididas en dos parcelas: una oferta especial, correspondiente al 10% de las acciones ofrecidas a los empleados, estaría relacionada con el tiempo de servicio de empleados, conforme se verá más adelante. El resto no tendría en cuenta dicha condición

El precio fijado para el público fue de Cr\$ 332,85⁽³⁴⁾ por cada mil acciones, en tanto que para los empleados se estableció un precio de Cr\$ 133,71 por mil acciones ordinarias y Cr\$ 96,73 por mil acciones preferidas. En el caso de la oferta especial antes mencionada, se establecieron los siguientes valores en función del tiempo de servicio del empleado:

Cuadro 3. Brasil USIMINAS. Valor de venta de acciones en función de la antigüedad del empleado

Antigüedad del vínculo laboral	Precio por mil acciones ordinarias	Precio por mil acciones preferidas
Hasta 10 años	Cr\$ 100,28	Cr\$ 72,55
De 10 a 25 años	Cr\$ 80,23	Cr\$ 58,04
Más de 25 años	Cr\$ 66,85	Cr\$ 48,36

El BNDES financió el 90% de la compra, con plazo de hasta diez años y amortización trimestral y 6% de interés anual. El público en general tuvo el mismo beneficio, pero el plazo de amortización se redujo a siete años.

Para asegurar la adquisición de las acciones, los empleados organizaron un Club de Inversiones en cada empresa. Ellos están integrados por las fundaciones de seguridad social (fondos de pensión) de la empresa, banco estatales oficiales y al propio BNDES. Así, por ejemplo, en la Sociedad Anónima de los Empleados de la PQU (SEPE), el financiamiento para la compra de acciones por los empleados fue otorgado por el BNDES y por el Banco del Estado de São Paulo (BANESPA). Es también el caso del Club de Inversiones de los Empleados de la COSIPA (CIEC), que contó con el financiamiento de la Fundación de Seguridad Social de los Empleados de dicha firma (FEMCO) y del BANESPA.

La CSN, que enfrentó una situación de falencia técnica antes de la privatización, promovió un amplio programa de comunicación destinado a movilizar a los empleados para la compra de acciones. Con el lema "Participación accionaria como poder político", el entonces presidente de la empresa, Roberto Procópio de Lima Neto, dirigió una intensa campaña entre los empleados y la comunidad de Volta Redonda -ciudad en que se encuentra la planta fabril de la CSN-, para conseguir apoyo para la privatización y para obtener adhesión para la compra de acciones. Con ese objetivo, fue creada la Comisión Pro Privatización y se elaboró una "Carta de Principios" que contenía las principales reivindicaciones de los empleados en cuanto a las garantías para la adquisición de acciones y su participación en la gestión de la empresa. La Carta fue utilizada en las reuniones con los compradores y en la firma del acuerdo de accionistas⁽³⁵⁾.

Inspirada en la experiencia de la CSN, Açominas desencadenó una campaña semejante. Más de un año antes de la venta, los empleados ya se movilizaban a fin de constituir su club de inversiones. En agosto de 1992 fue constituida la Comisión Pro Club de Inversiones de los Empleados de Açominas integrada por las siguientes entidades: Cooperativa de Consumo de los Empleados de Açominas (COOPERAÇO), Fundación Açominas de Seguridad Social (AÇOS), Cooperativa de Crédito de los Empleados de Açominas (COOPAÇO), Asociación de Empleados de Açominas (AEA), Asociación de Jubilados de Açominas (AAA), Asociación de Técnicos Industriales de Ouro Branco (ATIOB), Sindicato de Trabajadores de Industrias Siderúrgicas, Metalúrgicas, Mecánicas y de Material Eléctrico de Ouro Branco (STISMMMEOB). El acta constitutiva de dicha comisión preveía la toma de decisiones por consenso o mayoría simple, además de su autodisolución cuando se constituyera efectivamente el Club de Inversiones de los Empleados de Açominas⁽³⁶⁾.

Entre las principales atribuciones de la Comisión se destacan⁽³⁷⁾: i) analizar las evaluaciones relativas a la formación del "Club de Inversiones", entidad responsable por la organización de los trabajadores para la adquisición de acciones y su gestión posterior; ii) actuar como administradora de la cartera de acciones; iii) obtener financiamientos para la compra de acciones por los empleados; iv) divulgar entre los empleados informaciones acerca de todas las fases del proceso; y v) coordinar el proceso de adquisición de acciones, elección de representantes de los empleados en el Consejo de Administración de Açominas y elección del administrador del futuro Club de Inversiones.

Una vez organizados, los empleados comenzaron a reivindicar su participación efectiva en el proceso de privatización y, como meta futura, en el control accionario y en la gestión de la empresa. Elaboraron así una "Carta de Principios" que enviaron a la Comisión Directora del PND y al consorcio integrado por las empresas consultoras, de auditoría y bancos, responsable de las evaluaciones

económico-financiera, de impactos sociales, de seguridad social y de activos patrimoniales, y de la elaboración de los edictos de venta y prospectos de información al público y a los empleados.

Además, los integrantes de la Comisión conversaban con los compradores potenciales, con el propósito de informarles sobre las condiciones reivindicadas y las expectativas de los empleados. Entre los principios defendidos constaban:⁽³⁸⁾.

i) garantía de por lo menos un lugar para los empleados en el consejo de administración de la empresa privatizada, independiente de la participación accionaria conquistada;

ii) venta de acciones a los empleados a través de las siguientes modalidades: a) oferta a los empleados del 20% de las acciones del capital votante de Açominas, de los cuales 10% en las mismas condiciones practicadas en los procesos de privatización anteriores y los otros 10% con un descuento del 70% sobre el valor mínimo de evaluación; b) garantía del BNDES, a los empleados, de 100% de financiamiento para la totalidad de acciones a ellos ofrecidas, conforme a las siguientes condiciones: a) plazo mínimo de doce años; b) carencia mínima de dos años para la amortización; c) tasa de interés del 6% anual;

iii) garantía de oferta de acciones a los jubilados de Açominas y empleados de AÇOS, AAA, FOB, COOPERAÇO, AEA y a los actuales directores de Açominas que no tengan vínculo laboral con la empresa, en las mismas condiciones ofrecidas a los empleados de Açominas;

iv) garantía de manutención de los beneficios concedidos por la Açominas en el acuerdo colectivo de trabajo, respetando sus plazos legales, y los contenidos en el Plan de Beneficios de la empresa vigentes a la fecha de la privatización.

La CST destinó a los empleados 12,4% del capital total, divididos en 8,9% de las acciones ordinarias, 14,4% de las acciones preferidas clase A e igual porcentaje de las preferidas clase B⁽³⁹⁾.

Resulta oportuno citar las reflexiones de Devlin, sobre la experiencia de la región respecto a la participación de los trabajadores en el capital de las empresas privatizadas. Como él señala: "el razonamiento formal que hay tras el capitalismo laboral aparentemente tendría mayor sentido sólo si los trabajadores obtuvieran un bloque de acciones de un tamaño tal que les permitiera obtener y conservar su representación en la junta directiva de la empresa privatizada". La experiencia muestra que "en general la distribución preferencial de acciones a los trabajadores de la región no ha tenido la magnitud suficiente para que puedan mantener alguna representación en los directorios. De hecho, el motivo implícito de la reforma parece haber sido, usualmente, disminuir la resistencia de los trabajadores frente a la privatización. La estrategia ha tendido a funcionar bastante bien. No obstante, si el propósito principal de una distribución de acciones subsidiadas es cooptar a los trabajadores, una alternativa más eficiente puede consistir, simplemente, en vincular la privatización a un arreglo formal de participación en las utilidades para los trabajadores reservando así la venta de las acciones para los mejores postores. (...) un programa de participación en los beneficios podría tener repercusiones más amplias en la organización laboral de la economía local que una venta subsidiada a los trabajadores privilegiados de ciertas empresas públicas. En efecto, establece un precedente que otras empresas privadas tal vez se sientan más estimuladas a imitar, lo que a su vez abre perspectivas para institucionalizar la participación en los beneficios para todos los trabajadores del sector productivo de la economía. Por último, como incentivo a la productividad, la participación en las ganancias para los trabajadores y en particular para aquellos adversos al riesgo puede ser mejor que una distribución de acciones, ya que evita los problemas de espíritu de trabajo que pueden surgir a partir de las fluctuaciones desfavorables en los mercados nacionales de valores en la región, que aún son volátiles"⁽⁴⁰⁾.

2.5. Preparación para la privatización: acciones previas

2.5.1. Ajustes preparatorios para la venta

Las privatizaciones en la Argentina se caracterizaron, en general, porque "fueron integrales (esto es, no se tuvieron en cuenta los eventuales beneficios de mantener una parte de las acciones en manos del estado)" y "fueron escasamente graduales: en general no se llevaron a cabo políticas de saneamiento previo de las empresas ni se cuidó, en la primera etapa, el carácter competitivo de las licitaciones"⁽⁴¹⁾.

Como señala el mismo autor, la preparación para la privatización "no significó un proceso de saneamiento de las firmas y de restablecimiento de su capacidad empresarial. Por el contrario, las empresas estatales empeoraron su performance en el período inmediato previo a las privatizaciones: las inversiones siguieron reduciéndose, la resistencia de los sindicatos y la gerencia aumentaron, e incluso las propias autoridades políticas terminaron usando la situación de cuasi-colapso de las firmas y el consecuente deterioro de la prestación de los servicios públicos como un argumento, bastante popular, a favor de privatizaciones masivas"⁽⁴²⁾.

En Julio de 1989, Ferrocarriles Argentinos (FA) operaba 35.000 kilómetros de vías con 92.000 empleados y perdía alrededor de US\$ 600 millones por año⁽⁴³⁾. De acuerdo con el Banco Mundial esta pérdida equivalía a alrededor del 1% del PIB y al 9% del presupuesto público. Desde 1970 la planilla salarial era mayor que los ingresos.

Por otra parte, la importancia del sistema tornaba imposible su clausura. El ferrocarril suburbano se constituye de siete líneas, con 877,4 kilómetros y 256 estaciones y apeaderos. Los subterráneos cuentan con cinco líneas y un premetro, con 46 kilómetros y 76 estaciones. Según los autores citados, "el sistema suburbano de pasajeros de Buenos Aires está entre los mayores del mundo, pues genera más tráfico que la ciudad de Nueva York y la misma cantidad que Londres y París"⁽⁴⁴⁾. Debe considerarse que la región metropolitana de Buenos Aires cuenta con 12.400.000 habitantes, de los cuales 2.960.000 viven en la capital federal.

Se decidió, en consecuencia, reestructurar y privatizar la empresa. La ley 23.696 de agosto de 1989 indica, entre las instituciones sujetas a privatización, las empresas Ferrocarriles del Estado y Subterráneos de Buenos Aires (SBASE).

La opinión pública estaba totalmente a favor de las medidas para mejorar el servicio y, en proporción menor, aceptaba la privatización. Según una encuesta realizada por la empresa ferroviaria en diciembre de 1992, la proporción era de 5 a 1 en pro de la mejora, y de 2 a 1 a favor de la privatización⁽⁴⁵⁾.

El proceso de reestructuración implicó la división en seis ramales -que serían licitados por separado- para el transporte de cargas. El transporte suburbano de pasajeros fue dividido en ocho líneas, una de las cuales incluía los subterráneos de Buenos Aires. El transporte interurbano de pasajeros, con excepción del tráfico Buenos Aires-Mar del Plata, podría ser asumido por las provincias que expresaran su interés de hacerlo; si así no ocurriera serían clausurados.

En 1991 se creó la empresa estatal Ferrocarriles Metropolitanos Sociedad Anónima (FEMESA), para preparar la privatización y operar el transporte hasta que ello ocurriera. Para controlar los ferrocarriles suburbanos se crearía la Autoridad de Transporte del Área Metropolitana (ATAM), integrada por el gobierno nacional, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Como ello no ha ocurrido hasta la fecha, la responsabilidad del control recae en la Unidad de Coordinación, organismo de la Secretaría de Transporte del gobierno nacional. En el caso de los subterráneos, el control se efectúa conjuntamente con la Municipalidad de Buenos Aires.

Las empresas que operan cada uno de los ramales después de la privatización deben contar con un operador técnico que integra el consorcio comprador. Los transportes suburbanos debían indicar el subsidio requerido por la concesionaria para poder operar.

A mediados de 1990, un programa integrado de reestructuración de la red ferroviaria fue negociado con el Banco Mundial. El programa inicial incluía algunos elementos clave para la

operación del nuevo sistema, entre los que cabe mencionar la "revisión de las normas y prácticas operativas y el diseño de una estrategia laboral para mejorar la productividad y reducir la mano de obra innecesaria". El Banco otorgó un préstamo de US\$300 millones para que el gobierno usase para pagar las indemnizaciones por despido⁽⁴⁶⁾.

También en el caso de YPF las características del ajuste preparatorio están en el programa del Banco Mundial. Las condiciones son: i) mantenimiento de una política de precios desreglamentados y libre importación y exportación de petróleo y derivados y gas natural; ii) ejecución de contratos de producción conjunta en cuatro áreas centrales de YPF; iii) progreso satisfactorio en ventas y privatización, lo que sería mostrado por enajenación de activos de YPF de un valor de venta de por lo menos US\$ 200 millones; iv) aprobación de una nueva ley básica para YPF que establezca autonomía financiera y operativa y una creciente participación del sector privado; v) reestructuración de todas las agencias ejecutivas y normativas en los sectores de petróleo y gas, en términos satisfactorios para el BM, incluyendo la sanción de normas que aseguren independencia administrativa, financiera y política a dichas agencias y les permita mantener cuadros calificados en número adecuado, con remuneración equivalente a las contrapartes privadas en dichos sectores.

Gerchunoff relata el proceso de reestructuración previo a la privatización y, luego, el proceso en sí: "En primer lugar, se privatizaron reservas de petróleo que estaban bajo control de YPF y que pasaron a ser explotadas por concesión y en un régimen de libre disponibilidad: en este aspecto, se procedió a licitar áreas marginales de baja rentabilidad (algunas de ellas ya habían sido abandonadas por YPF), a asociar a YPF con capitales privados en tareas centrales de alta rentabilidad, a transformar en concesiones muchos de los antiguos contratos. En segundo lugar se eliminaron las trabas para importar o exportar petróleo crudo y sus derivados, de modo a alinear los precios domésticos con los internacionales. En tercer lugar, se cambió la política tributaria del sector: se redujeron las alícuotas de los impuestos a los combustibles y se procuró capturar la renta hidrocarbonífera ex-ante, a través del pago en efectivo de las licitaciones de áreas. En cuarto lugar, se produjo una transformación empresarial de YPF para aumentar su eficiencia productiva y luego privatizarla en un porcentaje no menor al 50%"⁽⁴⁷⁾.

En lo que se refiere a la estructura del capital de YPF el cambio contempla dos pasos: redistribución de acciones al cabo de la cual el estado nacional controlaría el 51% de la empresa, las provincias -con prioridad para aquellas que poseen yacimientos de hidrocarburos- el 39% y el personal el 10%. Más adelante, sin embargo, la Nación y las provincias estarían obligadas a enajenar en un plazo de tres años un porcentaje de capital social no inferior al 50%. La empresa pasaría en ese momento a tener mayoría privada⁽⁴⁸⁾.

El mismo autor destaca que "luego de un proceso de reestructuración que la convirtió en una empresa eficiente y rentable, en junio de 1993 se llevó a cabo la privatización de YPF S.A. La misma se realizó a través de la colocación de sus acciones en el mercado nacional e internacional. De esta forma se enajenó un 45% de su capital accionario recaudándose 3.040 millones de dólares. El 75% de las acciones vendidas se colocaron en mercados extranjeros y el 25% en el mercado doméstico. En este mercado participaron más de 84.000 inversores"⁽⁴⁹⁾.

La preparación de Gas del Estado para la privatización comprendió una reestructuración amplia. La antigua empresa fue dividida en diez compañías: dos de transmisión (Sur y Norte) y ocho de distribución (Pamplona, Litoral, Centro, Noreste, Guyana, Sur, Metropolitana y Buenos Aires Norte). Las de distribución pueden competir con otras y tienen incentivos para comprar gas en los campos más próximos a sus mercados, al más bajo precio. Gas del Estado desaparecerá. Los precios serán totalmente desreglamentados después de un período de transición. Las condiciones para el préstamo del Banco Mundial eran: i) los precios del gas natural debían alcanzar por lo menos 90% de los niveles internacionales correspondientes; ii) la privatización de por lo menos dos de las distribuidoras debía ser completada e iniciado el proceso de licitación para las otras. El 10% de la producción de gas tenía

también que ser privatizado; iii) en materia de agencias reguladoras debía observarse igual condición que en el sector petróleo; iv) Los precios de venta del gas debían ser mantenidos, en cada mes calendario, a nivel de 90% del precio del fuel oil. Todas las metas fueron alcanzadas y excedidas, con excepción parcial de iii.

La privatización de las compañías en que se había dividido Gas del Estado se realizó en diciembre de 1992. El Estado recaudó 300 millones de dólares en efectivo y alrededor de 3.000 millones en títulos de la deuda pública, en valor nominal. Además, el fisco se benefició con la transferencia de pasivos de vencimiento inmediato (US\$ 380m) y de mediano y largo plazo (US\$ 900m).

La privatización de la petroquímica fue diferente. Ella no comenzó con la Petroquímica. Relata Gerchunoff que la privatización de los polos petroquímicos no comenzó con las empresas madre - Petroquímica General Mosconi y Petroquímica Bahía Blanca- sino con la participación minoritaria del estado en algunas plantas satélite. La primera experiencia fue llamar a una licitación para vender el 30% de las acciones de Polisur, Monómeros Vinílicos, Petroclor e Induclor. En la primera la participación mayoritaria era de la empresa privada IPAKO; en las tres restantes la participación mayoritaria era de INDUPA. En todos los casos se trataba de firmas que pertenecían al polo de la petroquímica del gas y estaban técnicamente vinculadas con la empresa madre (proveedora del etileno) o con la empresa que detentaba el control accionario (el caso de Induclor).

La licitación se hizo al mejor postor, con una parte del precio fija en efectivo y otra parte variable en títulos de la deuda externa argentina. En este caso, dada una estructura del capital con mayoría privada y dado también que la gestión de las empresas ya estaba en manos privadas (con escasa interferencia por parte del sector público), no aparecía como problema la búsqueda de un operador que aumentara la eficiencia productiva de la empresa"⁽⁵⁰⁾.

En el caso de SOMISA, el decreto 968 del 22/5/91 dispuso la intervención a la empresa. Los objetivos del interventor eran "adoptar las medidas necesarias para asegurar competitividad empresarial, racionalizar SOMISA, renegociar condiciones de trabajo para adecuarlas a las necesidades de la privatización; tomar todas las medidas necesarias para privatizar la empresa". La intervención saneó financieramente a SOMISA.

En el Brasil, las medidas preparatorias conducidas por la Comisión Directora del PND fueron ejecutadas con el propósito de sanear deudas y pleitos, a fin de valorizar las empresas para la venta. En la práctica, esos ajustes se concentraron en los aspectos financieros, jurídicos, societarios y patrimoniales como, por ejemplo, la disminución del pasivo exigible, alteración de plazos o liquidación de obligaciones con el Instituto Nacional de Seguro Social, disminuir o eliminar actividades riesgosas para el medio ambiente, etc. Tales medidas fueron desenvueltas por la Comisión Directora previa aprobación del ministro de hacienda.

En el sector siderúrgico brasileño no había impedimentos constitucionales para la actuación de empresas privadas y, de hecho, ya había algunas actuando. Por otra parte, la privatización del sector ya estaba siendo discutida durante los gobiernos Sarney y Collor. Esas razones, entre otras, justificaron la elección del sector siderúrgico para desencadenar el proceso de desestatización. En verdad, las plantas siderúrgicas brasileñas eran internacionalmente competitivas. Los resultados financieros negativos se debían a los bajos precios domésticos (a veces por debajo del costo), debido a la intención del gobierno de subsidiar indirectamente a la industria nacional, a la obligación de adquirir parte de los insumos y equipos en el mercado interno, a la baja productividad laboral y a la falta de inversiones.

Se indicó a USIMINAS como primera empresa a ser rematada. Se trataba de una firma que registraba resultados competitivos, lo que favorecería la venta. Si el proceso resultase exitoso, se generaría un efecto "dominó" con los demás casos de privatización. Fue eso lo que ocurrió en la práctica"⁽⁵¹⁾.

Así, por ejemplo, en el caso de la CSN los ajustes previos se concentraron en el saneamiento financiero, el que comprendió:

a) capitalización, por la SIDERBRAS, del equivalente a US\$ 756 millones referido a: 43% de deudas externas de la CSN en el ámbito de obligaciones, vencidas y a vencer, asumidas por SIDERBRAS; 24% de adelantos concedidos por la misma empresa holding a cuenta de futuros aumentos de capital; 26 % de deudas de la CSN con el Banco do Brasil en el marco de operaciones denominadas "avisos MF 262 y 36", asumidas por la SIDERBRAS; y 7% de la deuda de la CSN con la Compañía Vale do Río Doce Navegación S.A. (DOCENAVE), también asumida por la SIDERBRAS;

b) reescalonamiento de deudas equivalentes a US\$ 210 millones referidos a los siguientes débitos: 74% con el BNDES y 26% de Impuesto sobre Productos Industriales (IPI). El principal ajuste de naturaleza jurídica fue la conversión de acciones preferidas clase B en acciones ordinarias.

En COSIPA, los ajustes fueron profundos en virtud de las adversas condiciones económico-financieras y gerenciales en que la empresa operaba. A pesar de los constantes aportes realizados por el gobierno durante toda la existencia de la empresa, ésta acumuló una deuda de alrededor de dos mil millones de dólares (US\$ 2.000 millones), frente a un facturamiento en torno de US\$ 1.000 millones y un patrimonio neto de US\$ 700.000.

En febrero de 1992, momento de su inclusión en el PND, la COSIPA presentaba una estructura de capital totalmente desequilibrada. A fin de superar tal situación, que inviabilizaría la privatización, se adoptaron las siguientes medidas saneadoras: a) asunción y capitalización, por la SIDERBRAS, de deudas por valor de US\$ 1.000 millones, referidas a débitos con bancos nacionales (44,7%) y extranjeros (32,2%), Tesoro Nacional (4,1%), proveedores estatales diversos (1,6%) y con la FEMCO, fundación de seguridad social de los empleados (7,6%); b) reescalonamiento de una deuda de US\$ 605 millones, correspondiente a débitos con el Banco do Brasil y con el fisco (impuestos varios y contribuciones sociales).

En Açominas, la reestructuración financiera se orientó a la cancelación de deudas que ascendían a US\$ 470,5 millones, convertidas por la SIDERBRAS en capital social. Los acreedores eran el Banco do Brasil (US\$8,1 millones), Siderbrás (US\$40 millones), Cia.Vale do Río Doce (US\$ 17,3 millones), empresas de arrendamiento mercantil (contraprestaciones e intereses vencidos de *sale & lease back*: US\$ 405,1 millones). Los ajustes complementarios en Açominas fueron: i) reescalonamiento de la deuda equivalente al valor original de US\$ 4 millones e ii) liquidación de la deuda con Interbrás⁵², por un monto de US\$ 20 millones, con títulos representativos de créditos de Açominas con DOCENAVE⁵³.

En el caso de COPESUL se destaca el acuerdo con la Petrobrás Química S.A. (PETROQUISA), holding estatal del sector petroquímico, para que ésta mantuviera su participación del 15% en el capital de COPESUL. Además, hubo alteración del estatuto social con el objetivo de transformar todas las acciones preferidas en ordinarias.

2.5.2. Ajustes realizados por las empresas

Agotamiento de la gestión estatal

Como se señaló anteriormente, las condiciones para la manutención de la gestión estatal de empresas productoras de bienes y servicios estaban agotadas en la Argentina. El gobierno Alfonsín ya había iniciado el proceso de transferencia al sector privado, pero el Congreso Nacional impidió, por acción de la bancada justicialista, que se realizaran las privatizaciones más importantes. Ello no impidió que fuera el gobierno Menem quien realizará uno de los procesos de desestatización más profundo que registra el mundo de hoy. Contó para ello con el apoyo de gran parte de la opinión pública.

En el caso del Brasil es posible verificar que la continuidad de la gestión estatal era contraproducente para la sobrevivencia o, por lo menos, para la actividad normal de las empresas. En la

muestra de empresas privatizadas -y lo mismo puede afirmarse de otras empresas privatizadas o que aun se mantienen en el patrimonio público- se constataba un apoyo amplio a la privatización en los segmentos más capacitados y esclarecidos, especialmente entre los técnicos y gerentes que garantizaban, aunque fuera en precarias condiciones, el funcionamiento de las empresas.

La crisis presupuestaria del Estado brasileño provocaba secuelas que tornaban insustentable la situación de las empresas públicas frente al mercado: se hizo visible la dificultad de mantener empresas - típicamente ligadas al sector competitivo de la economía, como es el caso de los sectores siderúrgico y petroquímico- con gerencia estatal.

Además, en los años que antecedieron a la privatización de esas empresas, la gestión estatal acentuó los efectos perversos de su forma de actuación. Se exacerbó, por ejemplo, la manía de solicitar informes detallados, con la consecuente movilización de recursos materiales, humanos y financieros por las empresas para elaborarlos en plazos perentorios y remitirlos a Brasilia, con la certeza -siempre verificada- de que no serían analizados dado el extraordinario volumen de datos y la incompetencia cuantitativa y cualitativa de la burocracia central.

Un hecho pintoresco que ilustra el exceso de control ejercido por el gobierno central sobre las estatales, sin finalidad concreta, fue la medida tomada por el gobierno federal, en febrero de 1994, que exigía un extraordinario volumen de información sobre su funcionamiento reciente. Sólo la PQU envió más de 30 kilos de documentos, un mes antes de ser privatizada⁽⁵⁴⁾.

En esta misma línea, existían los controles impuestos por el gobierno federal que limitaban la acción emprendedora de las empresas, tales como las limitaciones para la definición de salarios de acuerdo con el mercado, la obligación de obedecer a procedimientos uniformizados, no siempre factibles para todas las empresas, y las amarras burocráticas que impedían las ganancias de oportunidad. Por ejemplo, la aprobación para cualquier cambio tecnológico o para el viaje de un ejecutivo al exterior para cerrar un negocio importante, dependía de la autorización de los burócratas y órganos controladores de Brasilia y, en algunos casos, hasta del Congreso Nacional⁽⁵⁵⁾.

En verdad había una "telaraña burocrática", bajo el poder de los órganos controladores de Brasilia, constituida por una expresiva cantidad de normas para cada una de las actividades realizadas por las empresas públicas, tales como: personal (22 normas), privatización (2), servicios (5), administración (5), transporte (8), contabilidad (3), presupuesto (1), capital (6), finanzas (14), previsión (8), auditoría (3), dependencias en el exterior (1), precios (1), publicidad (6), consultoría extranjera (4), adquisición de bienes (3), participaciones societarias (4), normas de control (4), lo que totaliza cien diferentes normas reglamentarias -plenas de disposiciones complejas- establecidas para controlar la gestión de las empresas estatales brasileñas⁽⁵⁶⁾.

Además del uso de las empresas públicas como instrumento de política económica -muchas veces contradictorio con las finalidades de la empresa-, ellas eran casi siempre usadas como instrumento político-partidario. Se asistía a la permanente disputa de los cargos de dirección por facciones de los diversos partidos según cambiaran las tendencias políticas y alianzas estratégicas de los gobiernos federal y de los estados. La presencia de directores elegidos por su filiación partidaria y no por su competencia técnica, en muchos casos pertenecientes a diferentes partidos, generaba daños irreparables a la gestión, con impacto directo en las condiciones de trabajo del personal de carrera. En la CSN había, inclusive, cuotas de acero para diputados.

Reajustes de la mano de obra.

La mayoría de las empresas se vio obligada a efectuar reajustes de la mano de obra, tanto antes de la privatización -como medida preparatoria para ella- como con posterioridad a la transferencia. En la Argentina, si bien se ha despedido un número considerable de trabajadores como parte de la preparación para la privatización de SOMISA, la estrategia general ha consistido en la derogación de los contratos de trabajo, permitiendo a los trabajadores que los renegocien⁽⁵⁷⁾.

En la Argentina, de un total de 290.364 empleados de empresas estatales el 31/12/1989, hubo, hasta el 31/12/93 un total de 239.915 bajas. Esa cantidad incluye, desde luego, las personas que se mantuvieron empleadas en las empresas privatizadas.

Hasta fines de 1992 el programa de reducción del personal había costado en torno de US\$ 1.200 millones, financiados con fondos del Tesoro, préstamos del Banco Mundial y el BID y con el dinero proveniente de las privatizaciones. Los testimonios insisten en afirmar que, a pesar del tamaño del programa, su impacto social ha sido moderado como resultado del monto de las indemnizaciones y de la significativa alza del empleo durante el período⁽⁵⁸⁾.

Para visualizar mejor las modificaciones cuantitativas de la fuerza de trabajo resultantes de la transferencia de empresas, se incluye a continuación dos cuadros que muestran la evolución del número de empleados desde antes que se iniciaran los procesos de privatización hasta fines de 1993, en el caso de la Argentina, y hasta el 31 de enero de 1994 para el caso del Brasil. En el cuadro sobre la Argentina se consideró interesante incluir todas las empresas privatizadas. En el del Brasil sólo las que son materia de este estudio.

Cuadro 4. Argentina. Programa de reestructuración. Empresas Estatales. Bajas de mano de obra 1990-1993

EMPRESAS	DOTACION AL 31 Dic 89	BAJAS	AL 31 Dic 1990	BAJAS	AL 31 Dic 1991	BAJAS	AL 31 Dic 1992	BAJAS	AL 31 Dic 1993	BAJAS 90/93
YPF	37046	111	36935	13531	23404	10179	13225	13225	0	37046
Ret. volunt.				12383		9600		5421		27404
Concesión				0		0		8900		8900
Bajas vegetativas		111		1148		579		1096		742
YCF	3237	245	2987	231	2756	1343	1413	60	1353	1879
Ret. volunt.				0		1277		0		1277
Concesión				0		0		0		0
Bajas vegetativas		245		231		66		60		602
GAS	10194	231	10425	331	10094	9681	413	304	109	10085
Ret. volunt.				0		1170		0		1170
Concesión				0		7969		304		8273
Bajas vegetativas		231		331		542		0		642
SEGBA	22809	2538	20271	2062	18209	18154	55	32	23	22786
Ret. volunt.				0		2741		0		2741
oncesión				0		15077		0		15077
Bajas vegetativas		2538		2062		336		32		4968
AYEE	10865	411	11276	830	10446	3211	2235	3839	3396	7469
Ret. volunt.				0		2151		1124		3275
oncesión				489		808		2632		3920
Bajas vegetativas		411		350		252		83		274
HIDRONOR	1715	96	1619	69	1550	144	1406	1168	238	1477
Ret. volunt.				0		92		300		392
Concesión				0		0		868		868
Bajas vegetativas		96		69		52		0		217
ACP	3712	632	3080	322	2758	765	1993	1029	964	2748
Ret. volunt.				219		456		626		1301
Concesión				38		184		403		623
Bajas vegetativas		632		67		125		0		824
ELMA	4584	135	4449	1810	2639	938	1701	735	966	3618
Ret. volunt.				1477		775		735		2987
Concesión				0		0		0		0
Bajas vegetativas		135		333		163		0		631
ENCOTEL	36484	932	35552	3629	31023	4907	27016	395	2662 1	9863
Ret. volunt.				109		3891		0		4000
Concesión				0		0		0		0
Bajas vegetativas		932		3520		1016		395		5863
OSN	9368	1006	8362	491	7871	306	7565	7485	80	9288
Ret. volunt.				0		0		1639		1639
Concesión				0		0		5753		5753
Bajas vegetativas		1006		491		306		93		1896
FA (a)	93415	6559	86856	33529	53331	19355	33976	28128	5848	87567
Ret. volunt.				11991		15428		20462		47881
Concesión				332		472		5927		6731
Bajas vegetativas		6559		6612		3455		1739		18365
Transf. Fe Me S.A.				14590				0		14590
FEMESA					14590	1476	13112	2403	1070 9	3881
Ret. volunt.						1775		2513		4288
Concesión						0		0		0
Bajas vegetativas						297		10		407
ENTEL	46040	45790	250	50	200	50	150	9	141	45899
Ret. volunt.										0
Concesión		43524								43524
Bajas vegetativas		2266		50		50		9		2375

AEROL.ARG.	10900	10674	226	178	48	48	0	0	0	10900
Ret. volunt.										0
Concesión		10674								10674
Bajas vegetativas				178		48				226
TOTAL(1)	290364	68076	22220 8	42469	17981 9	70559	10926 0	58812	5044 8	23991 6
Ret. volunt.		0		26179		39358		32820		91683
Concesión		54198		848		24510		24787		10080 6
Bajas vegetativas		13878		15442		6693		1205		37218

(a) En la dotación al 31/12/93 se computa 2.972 agentes correspondientes a la empresa Ferrocarril Gral. Belgrano.

(1) En las bajas totales correspondientes al período 91/93 no se computa la transferencia a FE.ME.SA. (14.590 agentes).

FUENTE: Programa de Reforma de Empresas Públicas - Ministerio de Economía - Banco Mundial.

Cuatro 5. Brasil. Empresas Privatizadas. Evolución del número de empleados (1988/momento de la privatización/1994)

EMPRESA	Al 31/12/(88 ^(a))	Antes de la privatización ^(b)	Al 31/12/94 ^(c)
ACESITA	8.065	7.559 (jul/92)	5.457
AÇOMINAS	5.983	4.638 (ago/93)	3.933
CSN	24.067	16.812 (abr/92)	15.300
COSIPA	14.445	12.511 (ago/93)	9.115*
CST	6.296	6.003 (dic/91)	4.122
PIRATINI	2.542	2.306 (jun/91)	1.498
USIMINAS	13.928	12.480 (dic.91)	10.448
COPEL	1.554	1.360 (nov.91)	834
PETROFLEX	2.018	1.569 (dic.91)	710
PQU	1.299	1.151 (ene/94)	968

(*) Hay un adicional de 715 empleados enfermos de leucopenia que reciben su salario del Instituto de Seguro Social. Posiblemente se reintegrarán en el curso de 1995.

FUENTES: a) BRASIL. Secretaria de Planejamento e Coordenação. Secretaria de Orçamento e Controle de Empresas Estatais. *Perfil das Empresas Estatais*. Brasília, 1989. b) BNDES. Programa Nacional de Desestatização. *Relatório de Atividades*. Rio de Janeiro, 1993, p.19. c) Datos suministrados por las empresas.

En lo que hace a cada empresa en concreto, la Argentina realizó un proceso caracterizado por drásticos ajustes previos a la privatización.

La empresa Ferrocarriles del Estado (FA) contaba, en 1989, con 92.000 empleados. Ese número se redujo a menos de 20.000 a mediados de 1994. Las bajas se procesaron de dos maneras:

1) Retiros voluntarios - Consistía en ofrecer un salario y medio por año de trabajo a cada persona que se retiraba. Los trabajadores obtuvieron un promedio de 10.000 a 12.000 dólares. Los gerentes, de 70.000 a 80.000 dólares. A medida que el sistema conquistó credibilidad, aumentó el número de los que se acogían a sus beneficios. Ello se verifica a través de la tasa de crecimiento de los retiros voluntarios que fue del 8% anual.

2) Jubilaciones prematuras - Aunque tuviera edad para jubilarse, la mayoría prefería el retiro voluntario.

Parte del personal -alrededor de 15.000 personas- fue transferida a la Dirección General Impositiva (DGI), con lo que el porcentaje de cesantías fue pequeño. El Banco Mundial financió las indemnizaciones para el retiro voluntario de 30.000 ferroviarios, mediante un préstamo de US\$ 300.000 aprobado el 1/12/91. El monto de las indemnizaciones pagas correspondió a aproximadamente dos años de salarios para los que se jubilaron. Mediante auditorías, se garantizó el pago de indemnización solamente a empleados cuyos contratos de trabajo habían expirado, y se garantizó, también, pagos que obedeciesen a las leyes laborales y estuvieran de acuerdo con las indemnizaciones pagas en otros sectores. También se tomaron medidas para evitar la readmisión de empleados.

Por otra parte, las concesiones a la iniciativa privada establecieron que los concesionarios sólo podrían contratar, al comienzo, empleados de FA. Ello se haría de acuerdo con las exigencias de la práctica laboral y las necesidades operativas. Las contrataciones serían negociadas por el concesionario

directamente con los sindicatos, sin interferencia del gobierno a no ser por razones de seguridad. El personal no contratado por los concesionarios recibiría indemnización de FA. En la práctica, la relación entre el número de empleados utilizado por FA y los contratados por los concesionarios ha sido de aproximadamente 4 empleados a 1⁽⁵⁹⁾.

Como los fondos para el pago de indemnizaciones por despido eran limitados y existía un compromiso político de limitar al máximo los despidos, las propuestas de la licitación para las concesiones debían incluir, entre otros requisitos, el número de empleados de FA que contratarían. Ello les daba un puntaje en la clasificación final⁽⁶⁰⁾. Además, algunos servicios de pasajeros de larga distancia se transfirieron a las provincias que demostraron interés en recibirlos. En tal caso, los trabajadores necesarios fueron también transferidos a las provincias.

Todas estas medidas hicieron que prácticamente no hubiera ingreso de nuevos trabajadores después de la privatización. Debe agregarse que, en el caso de FA no hubo programa de reentrenamiento para las personas que fueron despedidas⁽⁶¹⁾.

Otra iniciativa interesante destinada a disminuir los efectos de las cesantías, fue la creación de cooperativas para operar los talleres ferroviarios. Ellos ocupan alrededor de 1000 personas y trabajan para las concesionarias privadas o para terceros. Fue una iniciativa sindical y FA cedió las instalaciones físicas de los talleres por un arriendo nominal.

Este tipo de iniciativa fue importante para disminuir los efectos del desempleo en pequeñas ciudades. Así, por ejemplo, en la ciudad de Laguna Paiva, provincia de Santa Fe, los trabajadores, el sindicato y la municipalidad local se unieron para constituir una cooperativa que se hizo cargo, a fines de 1993, de los talleres del antiguo Ferrocarril Belgrano. Actualmente, la cooperativa ocupa 150 personas -FA ocupaba 600- y además de reparar vagones ferroviarios fabrican estructuras metálicas pesadas para otras empresas. A fines de 1994, la cooperativa incorporó los talleres situados en la vecina ciudad de San Cristóbal que ocupan a otros 54 trabajadores. FA cedió las instalaciones físicas y un contrato inicial para la reparación de 1000 vagones de carga⁽⁶²⁾.

En el caso de SOMISA, el impacto sobre la fuerza de trabajo tuvo repercusiones sociales graves. De acuerdo a los datos existentes, el número de personal evolucionó de la siguiente manera: de 12.063 trabajadores en abril de 1991, se redujo a 5.614 en diciembre del mismo año⁽⁶³⁾.

El decreto 1924 del 23/10/92 reglamentó las formas y condiciones de ingreso del personal de SOMISA a Aceros Paraná. El personal que no deseara ingresar a AP seguiría perteneciendo a SOMISA. Los agentes que optaron por el ingreso a la nueva compañía, mantuvieron la especialización, las funciones, la remuneración y la antigüedad que tenían en SOMISA y tienen la posibilidad de acceder al PPP.

El objetivo declarado era entregar la compañía con una dotación de 5.500 agentes. El proceso de racionalización del personal contó con financiamiento del Banco Mundial a través del préstamo PERAL II y tuvo un costo de US\$ 150 millones.

SOMISA continuará reduciendo personal. Se estima un gasto de US\$ 15 millones hasta junio de 1995 en indemnizaciones para retiros voluntarios. Se supone que no habrá despidos⁽⁶⁴⁾.

Esta drástica reducción impactó considerablemente la región en que se encuentra la planta de SOMISA.

Luis Beccaria y Aída Quintar realizaron un estudio sobre la situación creada con motivo de los cambios industriales, en que muestran, con singular solidez, los impactos producidos, sus causas y consecuencias. Indican los investigadores que "entre los principales efectos de los cambios acontecidos en la región por la reestructuración industrial y particularmente la de SOMISA y ACINDAR (Empresa siderúrgica privada que trasladó parte de su actividad a nuevas plantas establecidas en la provincia de San Luis) se aprecian cambios en la estructura de la población potencialmente activa (de 14 y más años)" Esto incluye, entre otras cosas, alto desempleo masculino, incorporaciones y reincorporaciones

de mujeres a la actividad laboral y transferencia de actividades a terceros que contratan trabajadores en condiciones precarias.

Advierten que en la ciudad de San Nicolás se registró una expansión del trabajo realizado por cuenta propio ("cuentapropismo"), como consecuencia de la caída del empleo formal e inducida por la utilización de las indemnizaciones pagadas por SOMISA, que llevó a algunos sectores a movimientos de apertura de establecimientos comerciales y servicios y también posteriores cierres⁽⁶⁵⁾.

Señalan los autores que "en San Nicolás, entre 1992 y 1993 iniciaron alguna actividad comercial o de servicios 710 establecimientos entre los cuales el 24% fueron bocas de expendio de alimentos, restaurantes, bares, heladerías, quioscos de cigarrillos, golosinas y venta de loterías; el 18% tiendas de venta de indumentaria, efectos personales, negocios de artículos del hogar y reparación de artículos electrónicos; el 12,6% venta de automotores, partes de autos y náutica, talleres de reparación del automotor, servicios de transporte escolar, de carga y taxi; el 8% inmobiliarias, planes de ahorro y crédito, compañías de seguro, oficinas, playas de estacionamiento, etc. En este mismo período cesaron en la actividad 442 establecimientos de los cuales el 36% bocas de expendio de alimentos, restaurantes, bares, heladerías, quioscos de cigarrillos y golosinas y venta de loterías; el 21,3% tiendas de venta de indumentaria, efectos personales, artículos del hogar y reparación de electrónicos".

De la coincidencia de rubros de actividad, los investigadores infieren que gran parte de los negocios que se iniciaron en 1992 ya habían fracasado en 1993. Por otra parte señalan que en San Nicolás-Ramallo el 74,4 % de los desocupados son cesantes. De los que perdieron empleo en los últimos 24 meses (aproximadamente 6700 personas) 17,4% (1167 personas) provienen del sector siderúrgico reestructurado. Del conjunto que perdió alguna ocupación entre 1992 y 1993, "alrededor de 17800 (80%) dejaron puestos asalariados y de ellos cerca de 4000 (21%) corresponden a ex-empleados de SOMISA y Acindar. Actualmente, de las 4000 personas que perdieron ocupaciones en el sector siderúrgico, aproximadamente 1250 (31%) están desocupados y unos 450 (11%) son "inactivos desalentados" (no tienen empleo ni lo buscaron porque creen "no poder encontrar")⁽⁶⁶⁾. "Entre los actualmente ocupados se aprecia que gran parte de los que fueron operarios metalúrgicos pasaron a puestos de servicio o comercialización. Asimismo hubo un significativo pasaje de ocupados de grandes a pequeñas firmas, entre los que predominan, por otra parte, condiciones de mayor precariedad laboral". Los autores indican que las tasas de subocupación y desocupación se encuentran muy por encima de los promedios nacionales y del correspondiente a la región metropolitana de Buenos Aires ("Gran Buenos Aires")⁽⁶⁷⁾.

Indican finalmente que "los grupos etareos de mayor edad han sido particularmente afectados por el proceso de reestructuración de las siderúrgicas no sólo por la elevada proporción de despidos sino también por la menor probabilidad de obtener a esa edad un empleo"⁽⁶⁸⁾.

Aída Quintar agrega algunos datos que completan el panorama. Según ella, el 60% de los retiros voluntarios de SOMISA correspondía a mayores de 60 años. A partir de marzo de 1991 hubo, en 24 meses, 7000 retiros voluntarios. En ACINDAR las indemnizaciones sumaron US\$ 160 millones, variando de US\$ 8.000 a US\$ 100.000 por persona; un promedio de más o menos US\$ 5.000 per cápita. No estuvo claro si serían reempleados. Un alto número de trabajadores retornó a su región de origen. La gran mayoría de los microemprendimientos instalados en la zona siderúrgica no duraron más que un año⁽⁶⁹⁾.

En el Brasil la experiencia mostró que los ajustes relativos a los aspectos de organización y gerencia que impactan directamente la mano de obra (estructura, costos, producción y tecnología) no podrían ser efectuados, con la plenitud necesaria, antes de la venta. En la mayoría de las empresas, las reformas profundas de organización y gerencia sólo pudieron ser iniciadas después de la privatización. Es que sólo entonces las empresas estarían libres de las interferencias político-partidarias frecuentes en su cotidiano. Eran comunes las intervenciones de diputados y senadores cuando la empresa decidía

hacer cualquier ajuste organizacional. En la mayoría de los casos, ellos respondían a grupos de presión sindical, de proveedores o de clientes que presionaban para que se mantuviese el *status quo*.

Aún así, se constata que la mayoría de las empresas había intentado ajustes mucho antes de la venta. Ello se debió no sólo a la situación de impotencia generada por la gestión estatal, como también a las presiones competitivas del ambiente externo. Esos ajustes tuvieron en vista tanto la preparación para una eventual privatización como la necesidad de garantizar la propia sobrevivencia.

Acesita, por ejemplo, comenzó, un año antes de la privatización, un programa de reducción de su cuadro de personal que otorgaba incentivos a la jubilación y que benefició un contingente de alrededor de 550 empleados. Esta empresa, única siderúrgica estatal no vinculada a la holding del sector, presentaba indicadores económico-financieros desfavorables, ausencia de inversiones y limitaciones para la búsqueda de recursos financieros. Estos, por ley, sólo podrían ser atendidos por el Banco de Brasil, su controlador⁽⁷⁰⁾.

El período 1990-1993 se caracterizó, en AÇOMINAS, por racionalizaciones que buscaban simplificar una estructura inspirada en el modelo clásico del sector público brasileño. La principal característica de este modelo era la superposición y proliferación de cargos de jefatura. En la época mencionada fue eliminado un nivel gerencial y a través de fusiones e incorporaciones de cargos, los cuatro niveles jerárquicos se redujeron a tres y la cantidad de cargos de jefatura bajó, en una primera etapa, de 210 para 140. Además, la sede administrativa de la empresa que concentraba 600 empleados en Belo Horizonte fue mudada para el mismo lugar de la usina, en Ouro Branco⁽⁷¹⁾.

Antes de la efectiva privatización existía, en muchas empresas públicas, el deseo de sus miembros estables de apresurar ese proceso. Es el caso de COSIPA, por ejemplo, que desde el final del gobierno Figueiredo (1985) vivía una total ausencia de inversiones. Fueron años de deterioro económico y administrativo que llevaron a la empresa a operar con un perjuicio diario de un millón de dólares⁽⁷²⁾. Además, la empresa enfrentaba constante discontinuidad administrativa como fruto de intensas interferencias políticas en su gestión. Para disminuir esta "ansia política" -denominación que los profesionales entrevistados dan a la disputa de cargos de dirección por los diferentes partidos políticos- el gobierno Itamar Franco nombró un directorio de intervención de febrero a agosto de 1993, presidido por un general del Ejército. Este ganó la confianza de los empleados -por su honestidad y determinación para salvar la empresa- e hizo nombrar un profesional del sector siderúrgico para el área de producción.

Durante esta gestión las pérdidas cayeron a US\$ 600.000. No obstante, y en virtud de constantes postergaciones del proceso de subasta, la empresa vivió una intensa parálisis decisoria. Esto generó en la mayoría de los empleados el reconocimiento de que sólo la privatización garantizaría la sobrevivencia de la empresa y de sus empleos. Había también una enorme insatisfacción con el controlador. Las áreas de contabilidad, recursos humanos y finanzas gastaban parte considerable de su tiempo produciendo datos para Brasilia. Ese exceso de tareas destinadas al control provocaba la necesidad de mano de obra adicional para ejecutarlas. COSIPA reconocía "gorduras" de su estructura funcional que precisaban ser corregidas.

En la CSN la fuerza de trabajo fue cortada en 30% a lo largo de tres años, lo que resultó en una economía mensual de US\$ 10 millones.

En la industria siderúrgica en general, hubo en el período una considerable reducción del empleo. Ello puede observarse en el cuadro siguiente. Véase, especialmente, la diferencia entre los números de 1989 -comienzo de las privatizaciones- y 1993.

Cuadro 6. Brasil. Empleo en la industria siderúrgica 1985-1993. Miles de personas.

1980	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
146,1	145,2	147,8	151,8	174,0	132,7	122,4	110,4	102,3

Fuente: Instituto Brasileiro de Siderurgia. *Anuário estatístico da indústria siderúrgica brasileira*. Cit.por S.Moinou.

En el campo de la petroquímica, otro ejemplo es el de PETROFLEX que en diciembre de 1990, dos años antes de la privatización, ejecutó un corte de 169 empleados, 11% de su efectivo total. Ese ajuste fue una respuesta de la empresa a las presiones competitivas externas y a la recesión económica que se agravó en el Brasil a partir de marzo de 1990⁽⁷³⁾.

También en PQU la insatisfacción entre los empleados respecto al control accionario gubernamental era evidente. La idea de privatización circulaba desde el gobierno Sarney por cuanto ella había sido puesta como condición para que la empresa operase en el Polo Petroquímico de Río de Janeiro. Aunque todos los empleados esperasen la privatización, no todos eran favorables a ella. La Central Unica de Trabajadores (CUT) se oponía. Hoy los empleados señalan que la oposición sindical fue meramente ideológica limitándose a discursos y conferencias contra "la actitud entreguista del patrimonio público". Según ellos "el sindicato cumplió su parte". Antes de la privatización la empresa ya pasaba por un proceso de ajuste de la mano de obra pues operaba en régimen de *hiring freeze*.

Actitud de los sindicatos

En lo que se refiere a la Argentina, el Banco Mundial opina que, como el ajuste inicial contó con financiamiento externo, el proceso de reforma consiguió credibilidad y los sindicatos resistieron menos. Se abrió así camino para nuevos ciclos de reducción de empleo, financiados con recursos del gobierno. En un período de dos años, 60.000 empleados se jubilaron.

Los sindicatos conquistaron, por otra parte, algunas ventajas. Así, por ejemplo, hay dos miembros del sindicato en el directorio de SOMISA, de un total de 18. Tras todo el proceso de reestructuración de la empresa -hoy denominada SIDERAR- un nuevo contrato de trabajo fue negociado con el sindicato, estableciendo salarios por un período de tres años.

En Ferrocarriles Argentinos, las comisiones de privatización tenían miembros indicados por el sindicato, los que no opusieron grandes trabas. Los sindicatos tuvieron participación directa en las recomendaciones sobre etapas del proceso de transferencia.

En el caso de SOMISA, el sindicato no participó del proceso.

En el Brasil, el comienzo de la privatización enfrentó una fuerte oposición de la mayoría de los sindicatos que no fueron consultados durante el proceso preparatorio de la venta. Grupos políticos se opusieron y se entablaron acciones judiciales. En los primeros remates hubo agresión física, por parte de manifestantes, a representantes de los posibles compradores. A medida que el proceso fue avanzando, la oposición sindical se tornó más contemporizadora.

En COSIPA, aun antes del Gobierno Collor, ya había movimientos contra la privatización comandados por la CUT. La acción sindical se intensificó en la época de la renovación del acuerdo colectivo de trabajo, en 1993. En mayo de ese año la empresa sufrió una huelga de tres días.

La CSN vivió momentos muy difíciles antes de la privatización. Entre 1989 y 1990 la empresa estaba prácticamente en situación de quiebra. Enfrentaba completa falta de inversiones, situación económico-financiera crítica, alto pasivo laboral (atraso de ocho meses en el pago de salarios), pago de impuestos en mora, falta de crédito con los proveedores, con los consecuentes atrasos en las entregas a clientes y el deterioro de las relaciones laborales. La CSN, símbolo de la industrialización brasileña⁽⁷⁴⁾, sufría todo tipo de interferencia política y su supervivencia estaba comprometida.

En esas circunstancias, el Presidente Collor nombró un directorio de intervención para revertir la situación o cerrar la empresa, lo que puso en alerta tanto a los trabajadores como a la ciudad de Volta Redonda.

Antes de ello, la empresa sufría constantes huelgas en consecuencia de la situación de enfrentamiento entre el directorio y el sindicato de metalúrgicos de Volta Redonda, entonces afiliado a la CUT. Entre 1984 y 1990 hubo doce paralizaciones. En 1988 una huelga particularmente tensa

provocó la intervención de tropas del Ejército; la muerte de tres obreros tuvo gran repercusión nacional.

En 1990, ya en la época de la intervención, tuvo lugar la última huelga general que duró 31 días. El presidente de la empresa, por su parte, denunciaba incansablemente los perjuicios que provocarían la huelga. Todo ello hizo emerger un movimiento conocido en la CSN como "hormiguero": trabajo de base que diseminaba las desventajas del extremismo sindical y mostraba las ventajas de la privatización. Ocurrió entonces una división de la comisión directiva del sindicato. Cuando fue percibida por el directorio de la empresa, éste convocó la disidencia sindical y la transformó en su aliada para la campaña de privatización. Aun así, una encuesta realizada por la empresa mostraba que el 65% de los empleados estaban contra la venta.

Además, la comunidad de Volta Redonda se oponía frontalmente y la Iglesia, a través de la acción del obispo local, movilizaba grupos de presión contra la privatización.

Frente a ello, la dirección de la empresa enviaba correspondencias a las esposas de los obreros, se reunía con la Asociación de Empleados de Comercio y con la Asociación de Jubilados de la CSN, institución muy activa políticamente que congrega alrededor de 8000 personas. Abrió también un canal permanente de comunicación con los empleados para esclarecer dudas sobre la privatización. Junto con la facción disidente del sindicato organizó una visita a USIMINAS -ya privatizada- de alrededor de 800 empleados de la CSN, a fin de que comprobasen directamente los efectos de la privatización. Empleados y sindicalistas de USIMINAS comparecieron a un acto en plaza pública, en Volta Redonda, para explicar los puntos positivos de la privatización.

El directorio actuó, también, a través de grupos estratégicos dentro de la empresa. Así, por ejemplo, fortaleció el papel de los supervisores de primera línea, quienes comandan grupos numerosos de obreros, otorgándoles la prerrogativa de punir, autorizar licencias y otros tipos de delegación de poderes. Junto a ello se inició un intenso programa de comunicación cuyo punto descollante fue la "TV Usina", producciones de video que esclarecían dudas y contenían testimonios de empleados y sindicalistas de otras empresas privatizadas.

Otro slogan utilizado fue el de "privatización para la supervivencia". Con ese lema se promovió un ajuste de la mano de obra que alcanzó a cerca de 6000 empleados. Como la empresa no tenía dinero en caja para pagar las indemnizaciones por despido, concedió licencias remuneradas y luego fue llamando a los afectados para acuerdos de pago parcelado. Unas 800 personas de ese grupo fueron transferidas para la Fundación General Edmundo Macedo Soares e Silva (FUGEMSS), vinculada a la CSN. Los empleados no calificados, que eran alrededor de 600, fueron admitidos por la Asociación Prestadora de Servicios (APSERV), empresa que presta servicios a la CSN. En este caso no se trató de retiro incentivado: *"el ajuste tuvo que ser hecho a la fuerza"*⁽⁷⁵⁾.

Por el lado de los sindicalizados, el cambio de actitud surgió al constatar que el problema no era la privatización sino la necesidad de salvar la empresa y miles de empleos directos e indirectos. Eso fue lo que modificó la postura del Sindicato de Metalúrgicos de Volta Redonda. Contradiciendo la línea de la CUT, el presidente del sindicato defendió en plaza pública la privatización e intentó demostrar sus beneficios para la CSN y para la comunidad de Volta Redonda. Ese día fue expulsado de la CUT. El sindicato abandonó entonces esa central sindical y se afilió a la Fuerza Sindical, donde permanece hasta hoy⁽⁷⁶⁾.

El sindicato afirma que durante nueve años la relación entre empresa y sindicato estuvo pautada por la acción de masas y el conflicto. Hoy existe una relación de compromiso con los resultados. Esto fue revelado por una encuesta reciente que muestra que 80% de los empleados son favorables a la nueva situación de la empresa. Además, el último acuerdo salarial fue negociado sin confrontación abierta. Según el sindicato, *"los trabajadores brasileños tienen que aprender con este proceso. Tienen que dejar de ser 'apéndices' de un sistema de producción y convertirse en parte integrante de él, en una relación de socios"*⁽⁷⁷⁾.

La experiencia de Açominas fue semejante. Un grupo de representantes de los empleados inició un amplio proceso de movilización, esclarecimiento y convicción para la compra de acciones por parte de los empleados. El objetivo era garantizar la participación organizada y efectiva de los trabajadores durante y una vez concluido el proceso de privatización mediante la reunión del mayor número posible en el Club de Inversiones⁽⁷⁸⁾.

Inspirándose en la experiencia de la CSN, Açominas trató de diseminar la idea de que la privatización no era una mera transferencia de control accionario sino una oportunidad de establecer una relación capital-trabajo semejante a la que se practica en los países más desarrollados. Según los defensores de esta posición, habría un cambio en el papel de "hacedor de cosas" y "reclamador de mejores salarios" que tradicionalmente se asigna al trabajador. Este pasaría a ser un participante activo de la gestión empresarial, lo que implicaría más dividendos y valorización patrimonial invertidos en acciones y garantía de condiciones sociales en la empresa⁽⁷⁹⁾.

Las reuniones semanales de la Comisión y la circulación del periódico "Jornal de la Privatización", así como las exhibiciones de la "TV Açominas" en los comedores⁽⁸⁰⁾, contribuyeron para eliminar los habituales temores de despidos en masa o cierre de empresas. La Comisión desarrolló un amplio trabajo de convencimiento. Cuando obtuvo el apoyo generalizado de los empleados, la Comisión viajó a Brasilia para intentar acelerar el proceso a través de entrevistas con el Ministro de Planeamiento y el presidente del Tribunal de Cuentas.

La experiencia de Acesita tuvo igual connotación. Se realizaron reuniones públicas con representantes de la asociación comercial de la ciudad de Timóteo, Minas Gerais, donde se ubica la usina de la empresa, así como con el alcalde y el Concejo municipal, para esclarecer y buscar apoyo para el proceso de privatización.

El caso de Petroflex muestra una ardua resistencia a la venta que se concentraba en el Sindicato de Industrias Petroquímicas y en la Confederación de Químicos, ambos afiliados a la CUT. El sector petroquímico ya había pasado, en general, por un proceso de ajuste como consecuencia de la recesión de comienzos de la década del 90, de la apertura comercial y del proceso de globalización de los mercados.

Ocurría que el segmento petroquímico de productos primarios, concentrado en los polos del Sud, de Bahía y de São Paulo, era exclusivamente estatal. Por ello se temía que los nuevos propietarios dejaran de proveer algunos insumos indispensables para la industria. Las acciones de resistencia, a semejanza de lo ocurrido en los demás casos, intentaban postergar la venta, discutir el contenido de los edictos, movilizar a los sindicatos para impedir la subasta o cuestionar jurídicamente la formación del precio mínimo. Las entidades sindicales, por su parte, no esgrimían argumentos técnicos⁽⁸¹⁾.

Los dirigentes sindicales hoy reconocen que los temores difundidos en las campañas antiprivatización -como despidos en masa, cierre de plantas y deterioro de las condiciones de trabajo- no se concretaron.

3. Ambiente posterior a la privatización en las empresas argentinas y brasileñas: ajustes inmediatos y nuevo estilo de gestión

La participación en las operaciones de adquisición del control accionario de las empresas del sector siderúrgico brasileño se distribuyó entre instituciones financieras, empleados, fondos de pensión, clientes y proveedores. Además, las ofertas públicas permitieron la subscripción de acciones por grupos nacionales y extranjeros y por más de 43.000 personas físicas. La participación ponderada por la capacidad instalada de las usinas está expresada en el cuadro a seguir:

Cuadro 7. Brasil. Control accionario en las siderúrgicas privatizadas

CONTROLADOR	% de acciones adquiridas ponderado por la capacidad instalada de las usinas
-------------	---

INSTITUCIONES FINANCIERAS	33
EMPLEADOS	12
FONDOS DE PENSIÓN	16
ILIENTES	7
PROVEEDORES	7
GRUPOS EXTRANJEROS	10
GRUPOS INDUSTRIALES	8
OTROS NACIONALES	7
CAPACIDAD DE PRODUCCION (MIL T/AÑO)	19.500

Fuente: Gándara & Kaufmann Consultores Associados. *Privatização do setor Siderúrgico Brasileiro: Avaliação de Resultados y Perspectivas* Río de Janeiro, BNDES, 1994.

3.1. Participación de los empleados: subscripción y gestión compartida

El cuadro 8 muestra, para cada una de las empresas, el porcentaje del capital total que fue ofrecido a los empleados y el porcentaje efectivamente vendido. Muestra, también, el número de empleados y jubilados que se convirtieron en accionistas y el valor promedio, en dólares, pago por cada empleado o jubilado.

Cuadro 8. Brasil. Oferta de acciones a los empleados y subscripción

EMPRESA	% CAPITAL TOTAL OFRECIDO	% CAPITAL TOTAL SUBSCRIPTO	Cantidad de empleados(a) subscriptores	Valor promedio de compra US\$/empleado
ACESITA	10	10	13.191	1,145
AÇOMINAS	220	20	5.281	8,390
COSIPA	20	20	13.682	2,144
CSN	20	11,9	30.504	2,491
CST	12,4	12,2	6.086	2,491
PIRATINI	9,9	9,5	1.106	1,289
USIMINAS (b)	10	9,6	17.827	1,865
COPEL	10	10	1.409	21,678(c)
PETROFLEX	10	10	1.365	4,431
PQU	9,8	9,8	1.447	12,19
TOTAL			91.898	5,811

(a) Por empleados y jubilados a través de subscripción directa o indirecta.

(b) Únicamente subscriptores de acciones ordinarias. Las acciones preferidas fueron subscriptas por 11.258 empleados y jubilados.

(c) Ese valor resulta del alto precio obtenido por la empresa dividido por un bajo número de empleados.

FUENTES: PND/BNDES. *Relatório de atividades*. Río de Janeiro, BNDES, 1993, p.13.

PND/Secretaria de Privatização/BNDES. *Sistema de informações* (versión preliminar). Río de Janeiro, BNDES, 1994, pp.4,5,17 (mimeo).

En lo que respecta a la manutención de las acciones por los empleados, la situación difiere. En el caso de Açominas, hay una fuerte propensión a la conservación de las acciones. Ello puede ser resultado de la intensa campaña de concientización efectuada en el período anterior a la venta. El Club de Inversiones dio lugar a la constitución del Club de Participación Accionaria de los Empleados de Açominas (CEA), compuesto por las mismas entidades que integraban el primero. Cada una de éstas indica un miembro efectivo y un suplente del Consejo Directivo, los que deben ser empleados o jubilados de la empresa⁽⁸²⁾.

Entre los empleados existe una marcada preferencia por la recepción de dividendos y la continuidad de la situación de empleado-socio. Como afirma el presidente del CEA, "para los empleados quedó claro que el dinero puede ser momentáneo, mientras que mantener su participación en el capital de la empresa les garantiza su situación a largo plazo"⁽⁸³⁾.

Si el funcionario opta por la venta, el CEA compra las acciones y las redistribuye entre los trabajadores que permanecieron como accionistas, a fin de no perder la participación del 20% en el capital votante de la empresa. Ese 20% da derecho a la participación de dos representantes de los empleados en el consejo de administración de Açominas. En este momento los representantes son el presidente del sindicato y el presidente del Club de Inversiones que congrega alrededor de 29.000 miembros⁽⁸⁴⁾.

En la CSN la movilización antes descripta generó amplia adhesión al proceso de compra de acciones. Sin embargo, cuatro meses antes de la privatización cayó el gobierno Collor y el Sr. Lima Neto tuvo que retirarse de la dirección de la empresa. La campaña entró en compás de espera y los financiadores de la compra de acciones por los empleados se mostraron vacilantes. La Comisión Directora del PND ya había autorizado que los empleados adquiriesen el 20% de las acciones mientras que el fondo de pensión compraría el 15% y el Banco del Estado de Río de Janeiro (público) entraría con más del 10%. Los acontecimientos políticos impidieron que se concretase el financiamiento prometido y los empleados consiguieron apenas 11,9% del capital votante y el fondo de pensión el 9,8% (antes ya tenía el 9,2%)⁽⁸⁵⁾.

En la PETROFLEX la situación fue completamente diversa. El club de inversiones no actuó para que las acciones se mantuvieran en manos de los empleados y éstos las vendieron en la Bolsa de Valores. En consecuencia no existe más el club de inversiones y ya no hay representantes de los empleados en el consejo de administración de la empresa⁽⁸⁶⁾.

En la PQU los empleados actuaron de forma diferente. Crearon la Sociedad Anónima de Empleados de la PQU (SEPE) que adquirió 9,8% del capital votante. Cada empleado adquirió el monto que deseaba. El dirigente sindical que en su momento fue abierto opositor de la privatización es hoy el representante de los empleados en el Consejo de Administración y apoya integralmente la nueva situación de la empresa.

3.2. Indicadores de desempeño empresarial: necesidades de ajuste

La performance de las empresas ha mejorado notablemente en el caso de la Argentina. Obsérvese un consenso generalizado a ese respecto, aunque la opinión pública indica que aun existe un amplio margen para mejoras.

En el caso de los ferrocarriles varios índices muestran el aumento de productividad. Los subterráneos, por ejemplo, cuya privatización es muy reciente, registran un aumento del 20% en el número de pasajeros (1994/1993) y un 83% de aumento de la recaudación. Este último índice es particularmente notable pues denota la negligencia y, en muchos casos, la deshonestidad que reinaba en este aspecto.

El tráfico ha aumentado en la forma que indica el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Argentina. Ferrocarril suburbano. Incremento del tráfico (Septiembre 1994/Septiembre 1993)

EMPRESA		%
FEMESA	Línea Mitre	10
	Línea Sarmiento	9
	Línea Roca	23
CONCESIONARIOS FERROCARRILES		
	Línea Urquiza	39
	Línea San Martín	52
	Línea Belgrano Norte	68
	Línea Belgrano Sur	187
SUBTERRANEOS		19

FUENTE: Unidad de Coordinación (1994)

El tráfico del mes de septiembre de 1994 fue de 22.950.000 pasajeros pagos transportados en ferrocarril y 16.470.000 pasajeros pagos transportados en subterráneos.

Los resultados positivos en la concesión de los servicios de carga son los siguientes:

- El tonelaje transportado en 1993 representa un importante aumento con relación a 1992.
- Las tarifas cobradas por los concesionarios son 20% inferiores a la que cobran las empresas de camiones.
- Los indicadores de eficiencia operativa están mejorando: disponibilidad de locomotoras y material de rodaje, rotatividad de los vagones, porcentaje de fallas y consumo de combustible⁽⁸⁷⁾.

Según el Banco Mundial, los subsidios gubernamentales cayeron de US\$ 800 millones anuales a US\$ 150 millones.

En el área del petróleo, los resultados principales son, según Gerchunoff⁽⁸⁸⁾, los siguientes:

Ya no hay monopolio público y la oferta de petróleo crudo de libre disponibilidad se acercará al 60%. El grado de concentración entre los productores privados es elevado.

El oligopolio refinador se mantiene -salvo por la privatización de destilerías menores de YPF.

En la comercialización minorista está limitada la competencia (aunque se trate del segmento en que los cambios en las reglas están dando mayores beneficios).

YPF ha vendido al sector privado participaciones en la explotación de áreas petroleras centrales y secundarias por valor US\$ 1.973,2 millones. Más recientemente, a través del Plan Argentina, se están otorgando permisos de exploración para promover el descubrimiento de reservas.

La producción de petróleo crudo pasó de 24,9 millones de metros cúbicos, en 1987, a 31,2 millones en 1992.

La oferta de petróleo se ha ido diversificando. YPF produce el 56%, el mínimo histórico, y el sector privado el 44%.

En la privatización de la industria petroquímica los subsidios incluidos en los precios fueron eliminados pero buena parte de las desgravaciones impositivas fueron mantenidas. "En cuanto a la protección efectiva de la actividad, la situación también se presenta confusa ya que -si bien la apertura económica efectuada fue muy significativa- el sector mantuvo de hecho el mismo modelo de fijación de precios internos de monopolio y oligopolio"⁽⁸⁹⁾.

SOMISA fue incorporada a SIDERAR, empresa que se formó en julio de 1993 como resultado de la fusión de SOMISA con Arsa y Propulsora, ambas del grupo Techint, accionista mayoritario de SOMISA después de la privatización. Entre la privatización (noviembre 1992) y la fusión, la empresa se llamó Aceros Paraná.

Según el presidente de SIDERAR, después de la privatización los costos variables de producción bajaron en 35%. El ingreso promedio es actualmente de US\$ 445 por tonelada, con ganancia de \$ 65 por tonelada⁽⁹⁰⁾.

En el Brasil los indicadores de desempeño económico-financiero no eran favorables para la mayoría de las empresas de los sectores siderúrgico y petroquímico. Los cuadros 10 y 11 muestran la evolución, en el período 1988-1994, de los ingresos operativos y del resultado neto de las empresas privatizadas.

Cuadro 10. Brasil. Evolución del ingreso operativo de empresas privatizadas. 1988-1994. US\$ millones

EMPRESA	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Acesita	587	712	476	504	472	601	631
Açominas	404	447	n.d.	403	417	532	536
CSN	1,343	1,739	1,405	1,445	1,652	1,921	1,996
CST	787	574	447	624	592	731	794
Piratini	87	126	110	86	78	96	118
Usiminas	1,433	1,626	1,375	1,354	1,394	1,230	1,511
Cosipa	1,052	808	1,040	966	977	1,007	1,305

PQU*	408	255	467	413	364	435	448
Petroflex	278	243	358	238	270	214	330
Copesul	504	472	694	520	502	431	663

FUENTES: a) 1988: Brasil. Secretaria de Orçamento e Controle de Empresas Estatais. *Perfil das empresas estatais*. Brasília, 1989. b) 1989-1993: Balance de las empresas. Archivo del CEE/IBRE/FGV, y memoria anual de las empresas. c) 1994: datos del balance anual de la empresa. Valores correspondientes a la equivalencia moneda brasileña/dólar al 31 de diciembre de cada ejercicio. (*)Datos suministrados por la empresa.

Cuadro 11. Brasil. Evolución del resultado neto de empresas privatizadas. 1988-1994. US\$ millones

EMPRESAS	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Acesita	(66)	6.4	128	(79)	(102)	21	118
Açominas	41	5.7	n.d.	108	39	44	9.7
CSN	(600)	(416)	(1,006)	17	5.7	70	241
CST	4.6	77	(210)	0.8	(113)	45	286
Piratini	(34)	(9)	(33)	(21)	(5)	1.4	2.8
Usiminas	59	239	11	69	129	225	423
Cosipa	(551)	(39)	(99)	(29)	(303)	(534)	45
PQU *	47	5	19	(12)	(18.5)	2.4	(1.5)
Petroflex	28	22	2.4	(21.2)	12.9	(3.9)	16.5
Copesul	41	73	67	(14)	(6)	1.6	21

FUENTES: a) 1988: Brasil. Secretaria de Orçamento e Controle de Empresas Estatais. *Perfil das Empresas Estatais*. Brasília, 1989; b) 1989-1993: Balances de las empresas. Archivo del CEE/IBRE/FGV. c) 1994: Datos del balance anual de la empresa. Valores correspondientes a la equivalencia moneda brasileña/dólar al 31 de diciembre de cada ejercicio. (*)Datos suministrados por la empresa.

3.3. Reformas organizacionales posteriores a la privatización: ajustes inmediatos e impactos sobre la mano de obra

Antes de la privatización, muchas empresas del Brasil ya estaban promoviendo ajustes en sus estructuras a fin de tornarse más competitivas. Sin embargo, las reformas que impactan directamente la mano de obra o la comunidad en que opera la empresa, sólo se intensificaron después de la venta.

COSIPA, que estaba en la inminencia del cierre y visiblemente desarticulada, adoptó, inmediatamente después de la privatización, una amplia reestructuración organizacional y de su cuadro de personal que ascendía, con fecha 31 de octubre de 1993, a 12.787 empleados⁽⁹¹⁾. El programa de retiros voluntarios, iniciado en noviembre de 1993, alcanzó a 1.849 trabajadores (14,5% del total).

La salida de esas personas se dio mediante las siguientes formas: i) salida espontánea (inscritos voluntariamente en el programa): 605; ii) despedidos ("espontaneados"): 712; iii) jubilados: 532. En el grupo de despedidos y de voluntarios había un gran número de jefes que perdieron sus funciones por la reducción drástica de los niveles jerárquicos que registraban, especialmente en el área de producción, superposición de tareas y cargos. En este proceso, la presión sindical de la CUT fue intensa con relación a los retiros voluntarios; el sindicato instruía a los empleados para no aceptar la homologación. Pero la empresa recurría judicialmente hasta conseguir tales retiros.

El Cuadro 12, a seguir, muestra las características de la población afectada por el ajuste de mano de obra de COSIPA.

Cuadro 12. Brasil. COSIPA. Características de los trabajadores afectados por el ajuste del cuadro de personal.

AÑOS DE SERVICIO			EDAD			ESCOLARIDAD	
años	nºtrab	%*	años	nºtrab	%*	nivel	nºtrab
0-5	312	12, 7	-de 20	48	19, 9	primario incompleto	496
6-10	419	12, 5	20-29	295	11, 0	primario completo	276
21 o +	243	23, 2	51 o +	131	39, 8	secundario incompleto	177
						secundario completo	421
						nivel superior incompleto	101

			nivel superior completo (inclusive postgrados)	378
TOTAL	1.849	1.849		1.849
FUENTE: COSIPA. (*): los porcentajes corresponden al efectivo existente al 31.10.93.				

Para esos casos de retiro incentivado, la empresa ofreció cursos de capacitación para que esas personas pudieran reingresar al mercado tales como inglés, microinformática e, inclusive, jardinería. Ello estaba previsto en el edicto de venta de la empresa. El área de recursos humanos quedó a disposición para aclarar dudas, orientar, recibir y enviar currículums. No se practicó, sin embargo, una práctica de recolocación (*outplacement*) de la mano de obra.

Inmediatamente después de ser privatizada, PQU inició un programa de incentivo al desligamiento. Se despidió a 200 empleados, de los cuales el 30% era del cuadro administrativo y 70% del técnico operativo. De ese contingente, 80% estaba en condiciones de jubilarse (se anticipó la jubilación) y 20% fueron incentivados a renunciar por causa del bajo desempeño. La empresa mantuvo por seis meses la asistencia médica de los empleados desligados y continuó pagando, durante el mismo período, el 50% del salario; el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS)⁽⁹²⁾ fue calculado sobre el salario actual. La empresa calcula que, sumados todos estos beneficios, cada empleado separado recibió un promedio de US\$ 35.000.

En diciembre de 1992, PETROFLEX promovió nueva baja en su cuadro de personal. Ello se debió a la contratación externa de diversas actividades de la empresa: manutención, informática, restaurante, seguridad interna de la fábrica, salud ocupacional y reclutamiento. Alrededor de 120 empleados fueron transferidos a las empresas contratistas. Además, 40 empleados fueron jubilados en este período. Todo ello debilitó el Sindicato de Industrias Petroquímicas, pues dichas personas se vincularon a otros sindicatos. Durante todo el proceso la empresa enfrentó ardua oposición sindical a los despidos. Del cuadro de sindicalistas sólo restaron 60 personas que tenían estabilidad por pertenecer a la Comisión Interna de Prevención de Accidentes (CIPA). Ellos fueron invitados a pedir su desvinculación de la empresa; después solicitaron negociar sus despidos⁽⁹³⁾.

3.4. Impactos sobre la gestión de las empresas

Efectuados los ajustes inmediatamente posteriores a la privatización, las empresas comienzan a establecer un nuevo estilo de gestión orientado a la competencia y el lucro. Para ello procuran modificar la actitud de la propia comunidad empresarial. Como afirmaba una de las ejecutivas entrevistadas en la CSN: "de nada serviría cambiar el control accionario si no transformásemos las prácticas organizacionales".

En la etapa posterior a la privatización las empresas se orientan claramente hacia el mercado. Ello las lleva a tomar medidas de reducción de costos, aumento de la productividad, optimización de recursos, capacitación del personal y renegociación de contratos de suministro⁽⁹⁴⁾.

En la Argentina hay una cierta preocupación ante el establecimiento de monopolios u oligopolios -aunque temporarios- para las empresas privatizadas. Ya se mencionó el caso de la petroquímica donde la fijación de precios internos continúa con el modelo anterior. Gerchunoff señala que "hay dos rasgos notables de la experiencia argentina: en primer lugar, la existencia sistemática de normas orientadas a preservar el carácter monopólico de la mayoría de las empresas privatizadas, reduciendo así el "riesgo sectorial" y garantizando una vida tranquila para los accionistas y las gerencias (por cierto, a cambio de ello las autoridades cobraban un precio más alto por los activos que vendían). El otro rasgo ha sido la demora en la constitución de agencias reguladoras independientes constituidas por personal especializado, capaces de controlar el poder de mercado de las nuevas compañías privadas y de llevar adelante políticas activas pro-competencia⁽⁹⁵⁾.

Sin embargo, en algunos casos, como el de SOMISA, se observa una actuación más conducente con el comportamiento de mercado. En lo que se refiere al personal, se ha buscado abrirles horizontes a

través del conocimiento de otras empresas del ramo. Por ello, se envía gente a USIMINAS, en Brasil, para adiestramiento. Ello es parte de un acuerdo de asistencia técnica entre ambas empresas. Hasta ahora, 215 personas fueron adiestradas en USIMINAS. La gerencia media recibió un programa que incluyó 955 personas (15% de la planilla).

La productividad laboral pasó de 11.7 horas/hombre por tonelada (nov.1992) para 7.5 (abril 94). Los trabajadores de planta hoy ganan US\$9,30 por hora. Los empleados, US\$ 20 incluyendo todos los beneficios.

En el Brasil, los mayores impactos ocurrieron en la CST, Piratini y Acesita, en las cuales la reducción de costos llegó a significar alrededor del 20% del ingreso bruto. Inclusive empresas que pasaron por procesos de ajuste preparatorios para la privatización, como Açominas y la CSN, han registrado aumentos de eficiencia. Otro ejemplo es COSIPA que en los primeros meses de 1994 consiguió reducir sus costos en US\$ 39 por tonelada de producto final, lo que puede significar una economía, en 1994, de US\$ 126 millones. El siguiente cuadro sintetiza las reducciones de costo obtenidas.

Cuadro 13. Brasil. Reducción de costos en las siderúrgicas privatizadas. 1992/1993

EMPRESA	COSTO TOTAL (a) US\$/t, 1992	COSTO TOTAL (a) US\$/t, 1993	REDUCCION DE COSTOS (US\$/t)	IMPACTO EN EL INGRESO BRUTO (%)
ACESITA	730	577	153	19
AÇOMINAS	207	182	25	11
COSIPA	372	378	(6)	(1)
CSN	407	369	38	8
CST	225	171	54	26
PIRATINI	749	549	200	25
USIMINAS	283	276	7	2

(a) costo del producto vendido más gastos estructurales (administrativos, ventas y generales, sin financieros). FUENTE: GANDARA & KAUFMAN Consultores Asociados. *Op.cit.*, p.11

Las consecuencias positivas de la privatización que, en general, ya pueden ser constatadas, son las siguientes⁽⁹⁶⁾:

- expansión de la competencia gerencial hasta entonces inhibida por la acción estatal;
- preservación del cuerpo técnico, del *know-how* tecnológico y de los valores culturales de cada empresa;
- autonomía administrativa y gerencial, lo que permite adoptar una visión estratégica amplia y de largo plazo;
- aumento de las inversiones en función de la mayor disponibilidad de recursos y del acceso a nuevas líneas de crédito en el Brasil y en el exterior;
- mayor compromiso de los empleados con los objetivos empresariales y financieros por efecto de su participación en el capital votante.

Otro impacto importante fue el aumento de la productividad de la mano de obra, como lo demuestra el cuadro a seguir:

Cuadro 14. Brasil. Productividad de la mano de obra en las siderúrgicas privatizadas. 1993/1994

EMPRESA	PRODUCTIVIDAD PROMEDIO EN 1993 (ton/h/año)*	AUMENTO DE PRODUCTIVIDAD** (%)
ACESITA	121	57
AÇOMINAS	527	16
COSIPA***	229	45
CSN	247	8

CST	704	37
PIRATINI	120	60
USIMINAS	318	10

(*) En relación al volumen de productos vendidos. (**) Respecto a 1992. (***) 1994 respecto a 1993. FUENTE: Gándara & Kaufman, *Op.cit.*, p.25

La condición de empresas lucrativas permitió que las siderúrgicas brasileñas presentasen propuestas de distribución de dividendos en el bienio 1992/1993 por un monto, en dos años, en torno de US\$ 150 millones. Ese monto es, aproximadamente, el 30% de lo que las empresas pagaron en cuarenta años. También en ese bienio, las empresas siderúrgicas presentaron propuestas de distribución de utilidades a los empleados: USIMINAS, US\$ 6 millones; Açominas, 2 millones y ACESITA, un millón⁽⁹⁷⁾.

Un caso interesante ocurrió en Açominas. El monto de los dividendos que debía ser distribuido entre los empleados, correspondiente al ejercicio de 1993, llegaba a una cantidad individual de US\$ 500. El Club de Participación Accionaria decidió pagar solamente US\$ 380 por empleado. Los 120 dólares restantes fueron retenidos en la reserva del Club para responder a eventualidades y para garantía de supervivencia del propio Club. Según los directivos del club los empleados reclamaron pero acabaron aceptando⁽⁹⁸⁾.

En COSIPA, los ajustes estructurales continuaron después de la privatización. Aumentaron, por ejemplo, las medidas de prevención de accidentes de trabajo. Antes de la venta, la empresa mantenía un hospital dentro de la usina, dado el gran número de accidentes que se producían. Estos disminuyeron en virtud del proceso de concientización respecto al uso de equipos de seguridad, prevención, etc.

Otros programas envuelven la capacitación de los jefes para que actúen adecuadamente con los subordinados y puedan detectar razones de ausentismo y baja producción. Se introdujo también la capacitación de los trabajadores destinada a valorizar el individuo y su papel en la producción de la empresa. Se iniciaron campañas de autoestima, relajamiento, contra el tabaco y el alcohol y sobre la importancia de hábitos adecuados de alimentación. Hoy la empresa posee restaurante con menús balanceados de almuerzo, merienda y cena, destinados a compensar los malos hábitos alimenticios practicados fuera de la empresa.

A partir del 1º de febrero de 1994, tras la modificación de los convenios colectivos la empresa instauró turno según el modelo francés: 8 horas en vez de 6. La razón dada por la empresa es que la naturaleza del trabajo siderúrgico desestimula la vuelta al trabajo, por lo que turnos frecuentes acentúan los índices de ausentismo. Con el nuevo modelo, los trabajadores comparecen a la empresa 18 días por mes, en lugar de 24.

Paralelamente, la empresa inició un proceso de actualización tecnológica con el sólido apoyo de USIMINAS que posee 49% de su capital. Se procura, además de la automatización de las tareas más agresivas, disminuir los errores operativos y aumentar la capacidad de absorción tecnológica⁽⁹⁹⁾.

Como resultado de esos ajustes ya se advierte, con relación al período 1993-1994, los siguientes efectos en la vida de la empresa⁽¹⁰⁰⁾: a) aumento de 21% en la producción de acero líquido; b) reducción del 19% de la mano de obra; aumento general de productividad del 63%; d) utilidad neta de US\$ 23 millones en 1994 comparada al resultado negativo de US\$ 227 millones en igual período de 1993; e) impuestos pagos en 1994 por un monto de US\$ 157 millones contra US\$ 41 millones en igual período de 1993.

En la CST un nuevo modelo de gerencia, fundamentado en la calidad total, fue implantado. El mismo estimula la participación de todos los empleados en la organización del trabajo y en las acciones dirigidas a su propio desarrollo y define una metodología de trabajo para el cuerpo gerencial, tanto en la gestión de recursos humanos como en la de cada proceso. La productividad aumentó considerablemente, tal como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 15. Brasil. CST. productividad 1992-1994. Datos seleccionados

	1992	1993	1994
Producción de placas de acero (t mil)	2.748	3.101	3.148
Ventas mercado interno (US\$ millones)	123,5	51,0	67,6
Ventas mercado externo (US\$ millones)	676,0	898,5	882,0
Inversiones (US\$ millones)	15,9	65,2	171,1
Total exportado (US\$ millones)	3.897	4.521	5.215
Indicador debt/equity	0,14	0,14	0,12
Indicador cobertura deuda	0,08	1,32	5,90
Liquidez corriente	4.219	4.166	4.122
Nº de accionistas	112	3.492	4.483
FUENTE: Balance anual de la empresa.			

Los aumentos de productividad de la mano de obra alcanzaron, en 1994, la marca histórica de 755 toneladas de acero bruto por hombre año, incluyendo la mano de obra directa contratada a terceros. Así lo indica el cuadro a seguir.

Cuadro 16. Brasil. CST. productividad de la mano de obra 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994
Toneladas de acero bruto por hombre año	277	488	514	704	755
Fuente: Balance anual de la empresa					

En lo que hace a los recursos humanos, la remuneración a los empleados tuvo, en 1994, un aumento real, en dólares, de 78% promedio, incluyendo la parcela de participación en los resultados de la compañía.

Las 4,6 millones de toneladas producidas por la CSN en 1994 constituyen un récord histórico latinoamericano y significaron alcanzar la capacidad nominal del equipamiento, meta perseguida desde 1983.

Las inversiones en ampliación de la calidad de vida de los empleados sumaron US\$ 33,29 millones, con énfasis en salud (US\$ 9,65 millones) y alimentación (US\$ 7,19 millones). El Programa de Vivienda, viabilizado a través de la Caja de Beneficencia de los Empleados de la CSN, permitió la compra de casa propia a 1.226 empleados.

COPEL, por su parte, aplicó US\$ 50 millones en la duplicación de la refinería de Petrobrás, en Canoas, Río Grande do Sul, para que ésta aumentara el suministro de nafta, con lo que pasó a obtener en la región 75% de su principal insumo (contra 25% anteriormente).

A partir de su privatización, PQU intensificó un proceso de reestructuración gerencial conocido en la empresa como "*de-bottleneck*". Ella envuelve la eliminación de prácticas paternalistas de gestión, oriundas de las interferencias político-partidarias anteriores a la venta, o de la adhesión al estilo de PETROBRAS, su anterior controladora.

La gestión de recursos humanos, antes centralizadora y ejecutora, pretende transformarse en una función descentralizada, orientadora y facilitadora: "RH mostrará la dirección, la filosofía del negocio y todas las áreas serán capacitadas para gerenciar sus recursos humanos"⁽¹⁰¹⁾. En 1994 fue extinta el área de recursos humanos y se creó la Gerencia de Administración. Hubo una reducción de cinco para tres direcciones, todas las que se orientan por resultados.

En el discurso de los dirigentes de PQU -que en su casi totalidad son los mismos de la época anterior a la venta- se percibe una opinión plenamente favorable a la privatización. Según ellos, los

cambios tendientes a la modernización y competitividad ahora pueden ser introducidos de forma rápida, sin las trabas burocráticas causadas por el control accionario anterior.

La PQU entiende que 1995 será un año decisivo para aprovechar el ciclo favorable que el sector petroquímico atraviesa en el mundo entero. La empresa adquirió un simulador de procesos de US\$ 1.200 millones y anticipó en un año el cronograma del plano de aumento de la producción. Esta pasará de 380.000 para 480.000 toneladas de eteno. Ya se invirtieron US\$ 57 millones a los que se agregará un aporte de US\$ 54 millones hasta mayo de 1996⁽¹⁰²⁾.

USIMINAS, que ya se mostraba competitiva cuando era estatal, consiguió mejorar sus resultados después de la privatización. Los indicadores contenidos en el cuadro siguiente confirman esa tendencia.

Cuadro 17. Brasil. USIMINAS. Indicadores antes y después de la privatización

INDICADORES	ANTES (1991)	DESPUES (1993)
Resultado neto (US\$ millones)	59	225
Distribución de dividendos (US\$ millones)	-	116
Distribución de dividendos a los empleados (US\$ millones)	-	6
Productividad (ton/h/año)	380	440
Efectivo propio (n° empleados)	12.480	10.988
Impuesto de renta generado (US\$ millones)	1,7	88
Valor de la acción	0,2	1,2

FONTE: SOARES, Rinaldo Campos. A importancia...*Op.cit.*p.14

Esas mejoras, verificables en la mayoría de las empresas privatizadas, se reflejan en los aumentos de remuneración de la fuerza de trabajo. Así, el promedio de los aumentos después de la venta llegó a 21% en la CST (incluyendo el mencionado anteriormente para 1994), 6% en ACESITA y 59% en Piratini.

En Acesita, la remuneración promedio es hoy de US\$ 1.000 y no existe remuneración inferior a seis salarios mínimos (alrededor de US\$ 480). Además, la empresa implantó recientemente un sistema generalizado de recompensas basado en resultados. Se distribuye entre los empleados el 10% del resultado neto del final del ejercicio. De ese total, el 30% es fijo (distribuido uniformemente) y 70% es variable (pago de acuerdo con los resultados de cada área)⁽¹⁰³⁾.

De conformidad con el principio de gestión orientada por resultados, la empresa adoptó otras innovaciones. Por ejemplo, abolió las actividades tradicionales de control -consideradas agregadoras de costo- tales como la figura del supervisor y la obligación de marcar tarjeta. Se considera que entre el gerente de la acería y sus obreros existe una relación de confianza puesto que todos están comprometidos con el resultado (producto) y no con el proceso. Además, se diseminó la idea de polivalencia de la fuerza de trabajo tanto en las áreas de producción como en los cargos administrativos. De modo que el obrero de planta conoce todas las etapas de la producción de acero, desde el costo de la materia prima, pasando por todas las fases operativas, hasta el control de calidad del producto final. De igual modo, todas las actividades ligadas a las relaciones laborales, así como la capacitación de personal, pueden ser realizadas por el mismo profesional⁽¹⁰⁴⁾.

Se observa, asimismo, un esfuerzo para disminuir los accidentes de trabajo. Acesita obtuvo una reducción del 40%. El número de accidentes en la CST bajó de 115, en 1991, para 14 en el primer semestre de 1994. COSIPA alcanzó, en 1994, un récord de 78 días sin accidentes y USIMINAS ha recibido premios internacionales en esta categoría⁽¹⁰⁵⁾.

Açominas intensificó la campaña contra el alcoholismo (mal endémico entre los trabajadores siderúrgicos) y adoptó un programa preventivo de salud basado en revisiones periódicas.

3.5. Visión empresarial competitiva de las empresas privatizadas: práctica y perspectivas

Las empresas privatizadas muestran una visión de negocios orientada al aumento de su competitividad internacional. Todas ellas proyectan inversiones para modernizar sus estructuras. El sector siderúrgico del Brasil prevé inversiones del orden de los US\$ 2.100 millones en los próximos cuatro años.

USIMINAS muestra algunos elementos que definen esa nueva visión empresarial. Da continuidad, por ejemplo, a su Plan de Actualización Tecnológica, iniciado en 1986 y que deberá alcanzar alrededor de US\$ 800 millones hasta 1996. El plan contempla la modernización integral, mejora de la calidad, reducción de costos y protección ambiental. Las inversiones realizadas por la empresa en 1994 fueron así distribuidas: 29% para modernización de equipos y procesos; 10% para reducción de costos y aumento de productividad y 35% para protección ambiental⁽¹⁰⁶⁾.

Libre de la situación de quiebra virtual en que se encontraba en 1990, la CSN también posee un amplio plan de inversiones. En 1995 el mismo alcanza a US\$ 250 millones, volumen 140% superior a los US\$ 104 aplicados en 1994. Además, en diciembre de 1994 la CSN se tornó la mayor productora de acero de América Latina al alcanzar la capacidad máxima de 4,6 millones de toneladas de acero líquido⁽¹⁰⁷⁾.

Según Sylvio Nóbrega Coutinho, presidente de la empresa, la idea de mejora continuada de la productividad está diseminada entre los empleados que poseen 21% del capital de la empresa a través del Club de Inversiones y el Fondo de Pensión. Según él, está claro para todos los de la CSN que "no basta ser competitivo, es preciso ser el más competitivo para sobrevivir en la guerra de la siderurgia mundial". Prueba de ello sería que la productividad pasó de 160 toneladas/hombre/año, en 1993, para 320 t/h/año en 1994. La mejora de calidad y el aumento de productividad absorberán 55% de las inversiones de la empresa hasta 1997 y la capacitación técnica se extenderá a la totalidad del personal⁽¹⁰⁸⁾.

Por otra parte, las firmas privatizadas desarrollaron, desde la privatización, proyectos de desarrollo de las regiones en que se ubican, procurando la creación de empleos indirectos, la modernización regional y la protección ambiental.

En la región de Volta Redonda, la CSN desarrolla el proyecto Cinturón de Proveedores que generó, en 1994, alrededor de 900 empleos indirectos. Antes de ser privatizada, la empresa hacía el 85% de sus compras en São Paulo. La idea es desarrollar un gran polo metalmeccánico en la región del valle del río Paraíba do Sul. En convenio con la Universidad Federal Fluminense, la empresa está revitalizando la Escuela de Metalurgia de Volta Redonda. Al mismo tiempo está repatriando profesionales brasileños con título de doctor en este campo y contratando doctores en Alemania y Rusia para transformar Volta Redonda en un centro de excelencia en siderurgia, extensivo a las áreas de mecánica, informática y electromecánica. La empresa financia, además, proyectos ambientales, especialmente el de descontaminación del río Paraíba do Sul, por un total de US\$ 60 millones⁽¹⁰⁹⁾.

ACESITA quiere ayudar a que la región de la ciudad de Timóteo, Minas Gerais -región con cerca de 70.000 habitantes- sea menos dependiente de la empresa. Por eso creó el "Programa de Desarrollo Socioeconómico" que incluye a la Agencia de Desarrollo de Timóteo (ADT), al Servicio de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (SEBRAE) y a la Municipalidad de Timóteo. El objetivo del programa es atraer distintos tipos de empresa que empleen mano de obra en actividades diferentes a las que practica ACESITA. El proyecto ya involucra 23 empresas, con generación de 1.023 empleos e inversiones equivalentes a US\$ 15,4 millones.

Açominas lanzó en Ouro Branco, Minas Gerais, donde está ubicada la sede de la empresa, el "Proyecto de Arrendamientos y Aparcería Agrícolas y Desarrollo de Empresas" incluyendo también las ciudades de Conselheiro Lafayete y Congonhas da Serra, lo que hace un total de 300.000 habitantes. El proyecto apoya pequeños negocios creados por ex-empleados de Açominas, tales como locadoras de vehículos que prestan servicios a la firma, a la CSN y a la Municipalidad de Congonhas da Serra, así como carnicerías, panaderías y pequeñas fábricas⁽¹¹⁰⁾.

USIMINAS amplió su función social equipando a la Fundación San Francisco Javier que abarca los siguientes emprendimientos: a) Hospital Marcio Cunha, en Ipatinga, Minas Gerais, ciudad donde se asienta la empresa, con 400 camas y 136 médicos, que ya realiza transplantes renales y de córneas; b) consultorio en Belo Horizonte; c) Colegio San Francisco Javier, en Belo Horizonte; d) Usicultura, que aspira a transformar Ipatinga en un centro cultural; e) Usisaúde que administra un plan de seguro de salud⁽¹¹¹⁾.

El sistema USIMINAS controla participaciones societarias en las siguientes empresas e instituciones: USIMINAS (Ipatinga), USIMINAS mecánica (Ipatinga), USIMINAS Overseas (Gran Caimán), USIMPEX (Vitoria), COSIPA (São Paulo), Fasal Distribuidora (Belo Horizonte), SIDERAR (Argentina), Río Negro Centro de Servicios (São Paulo) y Fundación San Francisco Javier. El sistema tiene actualmente ventas por valor de US\$ 3.800 millones, genera 35.000 empleos directos y 210.000 indirectos e influencia una comunidad de alrededor de 700.000 personas. Ello es una muestra de los beneficios aportados por la mayor autonomía lograda tras la privatización⁽¹¹²⁾.

4. Conclusiones

Aunque, como se ha visto, la experiencia de las empresas de Argentina y Brasil es muy rica en situaciones y matices diversos, es posible extraer algunas conclusiones genéricas sobre los procesos de privatización y su impacto en el mercado de trabajo.

1. Una primera constatación es que la política de privatización no fue precedida por un análisis de conveniencia o de previsión de resultados. Se decidió que era necesario privatizar y se fue adelante sin mayores consultas.

2. El proceso de privatización tuvo legitimidad social en la Argentina, en la medida en que el desempeño de las empresas públicas era precario y la población no recibía las prestaciones deseadas. En el caso brasileño no hubo manifestaciones de la opinión pública, por cuanto se trataba de empresas industriales. No hubo, pues, mucho contacto con la vida cotidiana de la población, como hubiera ocurrido si se tratase de empresas de servicios públicos.

3. La privatización en la Argentina se caracterizó por su amplitud: todos los sectores de intervención del Estado fueron involucrados. Por otra parte, las necesidades políticas del momento aceleraron el proceso, en la medida en que el gobierno Menem debía mostrar que había cambiado la tradicional ideología populista con que llegó al poder.

4. En el Brasil el proceso se inició en 1980, se aceleró en 1990 y se circunscribió a empresas de producción de bienes, en su mayoría siderúrgicas y petroquímicas. Hubo clima favorable a la privatización en los altos niveles gerenciales que veían la acción de sus empresas limitada por los controles excesivos impuestos por el gobierno.

5. Los financiamientos del Banco Mundial influyeron sobre los procesos de privatización en la Argentina, especialmente en los casos de los ferrocarriles, Gas del Estado e YPF, por cuanto establecían condiciones para los préstamos destinados a pagar las indemnizaciones por despido.

6. La participación sindical en las diferentes etapas del proceso de privatización fue escasa o nula. En la Argentina hubo una oposición sindical más verbal que práctica. En el Brasil hubo, al comienzo una oposición decidida y frontal que fue atenuándose hasta transformarse en respaldo al proceso. Los dirigentes sindicales de las empresas privatizadas en el Brasil hoy apoyan la nueva situación. En ambos casos, los sindicatos consiguieron algún grado de compromiso político, por parte de las autoridades, para atenuar los efectos individuales y sociales del desempleo.

7. La posibilidad otorgada para que los trabajadores comprasen acciones fue claramente una táctica para cooptarlos para el proceso. Los Programas de Participación Popular (PPP) instaurados en la Argentina en general no se han consolidado.

8. Las cesantías provocaron un impacto severo en el mercado de trabajo, con consecuencias sobre la tasa de desempleo regional y nacional. Algunas empresas -YPF en la Argentina, por ejemplo-

establecieron acciones de capacitación para que los cesantes aplicaran bien el dinero recibido con motivo del despido. Pero la mayoría pagó sin preocuparse con el futuro de los cesantes. El caso más dramático tal vez sea el de SOMISA en la Argentina, donde la gran mayoría de los emprendimientos iniciados por los cesantes al dejar la empresa había fracasado un año después.

9. El desempeño de las empresas ha mejorado sensiblemente en todos los casos investigados. Todos los índices son favorables y la perspectiva empresarial se ha adecuado a las necesidades de actuación en un mercado competitivo.

10. Las condiciones laborales de los trabajadores que no fueron despedidos han mejorado. Hoy están mejor que antes de la privatización en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo, beneficios adicionales y, sobre todo, motivación.

Notas

¹ El autor agradece la valiosa colaboración de Paulo César Figuereido quien, como asistente de investigación, participó de la realización de entrevistas, recogió y procesó informaciones y elaboró varios cuadros. Agradece también a las personas, instituciones y empresas mencionados a lo largo de este trabajo, que suministraron valiosos datos e informaciones. Sin el apoyo de todos ellos este trabajo no hubiera sido posible. Sin embargo, las opiniones y cualquier imprecisión que pudiere contener este texto son de responsabilidad exclusiva del autor.

² Devlin, Robert. Las privatizaciones y el bienestar social en América Latina. En: Muñoz, Oscar G. (Edit.) Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador. Santiago, CIEPLAN, 1993. p.179 y ss.

³ Nankani, Helen B. Privatização em países em desenvolvimento: lições a tirar. *Finanças & Desenvolvimento*, Washington, março 1990. p. 43.

⁴ En el caso de las empresas argentinas, la fecha de privatización se refiere al primer acto de alineación. Para las empresas brasileñas, la fecha se refiere a la realización de la primera subasta de acciones ordinarias; posteriormente ocurrieron los remates para ofertas de los empleados, ofertas del público y venta de saldos.

⁵ En 1910 fue creada con el nombre de Dirección General de Explotación de Petróleo de Comodoro Rivadavia. En 1922 recibió la denominación actual.

⁶ Fecha de nacionalización.

⁷ Fecha de nacionalización.

⁸ Creada por capitales privados en 1966. En 1976 el gobierno federal asumió el control accionario a través de Siderurgia Brasileira S.A (SIDERBRAS), holding estatal del sector.

⁹ Creada por capitales privados en 1953. Posteriormente el Gobierno del Estado de São Paulo asumió el control accionario que luego transfirió a SIDERBRAS.

¹⁰ La empresa ya dejó de existir formalmente pues fue incorporada, con fecha 25 de febrero de 1995, a la Compañía Siderúrgica Riograndense, *holding* del grupo Gerdau. Este controlaba Aços Finos Piratini desde su privatización.

¹¹ Gerchunoff, Pablo (Ed.) Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa. Buenos Aires, Instituto Torcuota Di Tella, 1992. p. 11.

¹² Id. *ibid.*, p. 10.

¹³ Id. *ibid.*, p.11.

¹⁴ Para un análisis completo de las actividades de privatización en el período 1981-1989 ver Saravia, Enrique. The Brazilian Privatization Program. *Review of the School of Public and Environmental Affairs*, Vol.10, N° 2, Spring 1989. (Indiana University, Bloomington). p.18-24.

¹⁵ Tourinho, Octavio A.F.& Vianna, Ricardo L.L. Avaliação e agenda do Programa Nacional de Desestatização. *Texto para Discussão N° 322*. Rio de Janeiro, IPEA, 1993. p.1.

¹⁶ Brasil. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). *Programa Nacional de Desestatização. Relatório de Atividades*. Rio de Janeiro, BNDES, 1992. p.9.

¹⁷ La deuda de las empresas públicas alcanzaba a 40.000 millones de dólares (28.000m de deuda externa; 7.000m de deuda interna y 5.000m de deuda contingencial). Declaración del Dr. Rubén Poncio, Secretario de Privatizaciones del Ministerio de Economía, en entrevista realizada en Buenos Aires en noviembre de 1994.

¹⁸ Conforme Gerchunoff, Pablo. *Op.Cit.*, p.24 y González, Gustavo. O proceso de privatização na Argentina. *Conjuntura Econômica*, março de 1993. (Rio de Janeiro), p.74.

¹⁹ Brasil. BNDES. *Relatório de Atividades 1993*. Río de Janeiro, BNDES, 1994. p.27.

²⁰ Gerchunoff, Pablo & Canovas, Guillermo. *Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos*. Santiago de Chile, Naciones Unidas/CEPAL, 1994. p.11-2.

²¹ Id., ibíd. p.11.

²² Declaración del Secretario de Privatizaciones en entrevista antes mencionada.

²³ Tourinho, Otávio A.F. & Vianna, Ricardo L.L. *Op.Cit.* p.4.

²⁴ La Ley 23.696 de reforma del Estado, se completa con la ley 23.697 de emergencia económica y con los decretos 1105/89, que aprueba la reglamentación de la ley 23.696, y 2423/91 y 2686/91 (art. 21) que reglamentan la ley 23.696.

²⁵ Ley nº 8.031 del 12 de abril de 1990, modificada por los Decretos 724 del 19 de enero de 1993 y 786 del 29 de marzo de 1993 y por las Medidas Provisorias 327 del 24 de marzo de 1993 y 362 del 25 de octubre de 1993.

²⁶ Los PPP se inspiran en los Employee Stock Ownership Plan (ESOP) creados en los Estados Unidos en la década del 50 e implementados por primera vez en 1956 por el abogado Louis O.Kelso. La creación de ESOP fue incentivada por el Congreso norteamericano a partir de 1973. En 1986 se creó una Fuerza Tarea Presidencial para fomentar los ESOP en América Central y el Caribe. En 1987, el gobierno norteamericano creó el Federal Employee Direct Corporate Ownership Opportunity Plan (FED-CO-OP) destinado a reconocer algunos beneficios financieros -entre ellos la posibilidad de formación de ESOP- a los empleados federales afectados por la privatización determinada por el gobierno a través de la OMB Circular A-76. El Banco Mundial y el BID incluyen los ESOP entre las fórmulas que recomiendan a los países prestatarios.

²⁷ De acuerdo con información del Ministerio de Economía, estarían en vías de constituirse formalmente los PPP de Aerolíneas Argentinas, YPF S.A., Transener S.A., Cammesa S.A., Centrales Térmicas del Litoral S.A., Hidroeléctrica Piedra del Aguila S.A. y Transnoa S.A.

²⁸ Lozano, Luis F. et alii. *Los trabajadores y las privatizaciones. Cómo se implementa un Programa de Propiedad Participada*. Buenos Aires, Atlántida, 1992. p.139. Este libro contiene un minucioso análisis de los elementos constitutivos del PPP y de los resultados de su aplicación.

²⁹ Flouret, Emiliano. Private sector involvement in Latin American railway transport. *Rail International*. (Brussels, International Railway Congress Association) May 1944. p.6.

³⁰ Gerchunoff, Pablo y Canovas, Guillermo. *Op.Cit.* p.33.

³¹ Gerchunoff, Pablo (Ed.). *Op.Cit.*, p.17.

³² De acuerdo con la explicación del Sr.Sergio Gonçalves Amaral de Figueiredo Rodrigues, de la Secretaría de Privatización del PND/BNDES. Río de Janeiro, 95.

³³ PND. BNDES. *Edita! Nº PND-A-01/91/USIMINAS. Alienação de ações do capital social da Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.-USIMINAS*. 1991.

³⁴ La cotización a la fecha del edicto de venta era de Cr\$ 149,53 por dólar.

³⁵ Informaciones de María Aparecida M.Torturella y Paraguassú Tabajaras, respectivamente Asesora de Políticas y Directrices de Recursos Humanos y Superintendente de la Sinter y P.M.Primas. El Sr.Tabajaras es el actual presidente del Club de Inversiones de los Empleados de la CSN. Entrevista en Volta Redonda, Estado de Río de Janeiro, 95.

³⁶ Ver: Ata de Constituição da Comissão Pró-Clube de Investimentos dos Empregados da Açominas. *Jornal da Privatização*, Año 1, nº 1, CPCIEA, Ouro Branco, abril de 1993, p.4.

³⁷ Ibidem.

³⁸ "Nossos pleitos tim-tim por tim-tim" In:*Jornal da Privatização*, año 1, nº1, CPCIEA, Ouro Branco, abril de 1993, pp.4-5.

³⁹ *Jornal da Privatização*, maio 1962, p.4.

⁴⁰ Devlin, Robert. *Op. Cit.* p.202-3.

⁴¹ Gerchunoff, Pablo. *Op. Cit.* p.14.

⁴² Id. Ibid., p. 28.

⁴³ Kogan, Jorge H. & Thompson, Louis S. Reshaping Argentina's Railways. *Japan Railway & Transport Review* (Tokyo, East Japan Railway Culture Foundation), June 1994. p.23.

⁴⁴ Id. ibid..

⁴⁵ Entrevista al Ing.Jorge Kogan.

⁴⁶ Kogan & Thompson. *Op.Cit.* p.23.

⁴⁷ Gerchunoff, Pablo. Caso 4: Petróleo. *In: Gerchunoff, Pablo (Ed.) Op.Cit.* p.346.

⁴⁸ Id., *ibid.*, 363.

⁴⁹ Gerchunoff, Pablo & Canovas, Guillermo. *Op.Cit.* p.33.

⁵⁰ Gerchunoff, Pablo. *Op.Cit.* p. 403-4.

⁵¹ Las informaciones sobre ajustes previos fueron extraídas de: BNDES/PND. *Programa Nacional de Desestatização. Relatório de atividades*. Rio de Janeiro, 1993, pp.11,12,14,15 y 18.

⁵² *Trading company* subsidiaria de PETROBRAS, fue extinta el primer día del gobierno Collor de Mello (15.3.90). Aún está en proceso judicial de liquidación. Para mayores detalles respecto a esta empresa ver: Saravia, Enrique. *Privatization of trade related public enterprises: the case of Brasil*. Lubiana, Astro, 1991.

⁵³ BNDES/PND. *Ajustes prévios*. s.l.,s.d., p.9.

⁵⁴ Entrevista concedida por Jurandir J. Artoli y Mauricio Rodrigues Moreira, respectivamente Jefe del Sector de Desarrollo de Personal y Jefe del Sector de Administración y Servicio Social de la PQU. Santo André, São Paulo, 5/1/95.

⁵⁵ Situaciones enfatizadas por Wilson Nélio Brumer, presidente de Acesita, durante su conferencia en el seminario "*Privatización del Sector Siderúrgico Brasileño: evaluación de resultados y perspectivas*". Río de Janeiro, BNDES/CDPND, 30/11/1994. (Video).

⁵⁶ Vicente, Luiz André Rico. "A aranha da burocracia de controle que impede que as estatais tenham a necessária autonomia de gestão". *En: Evolução recente e perspectivas da siderurgia brasileira*. S.l., octubre 1993, p.35 (mimeo).

⁵⁷ Devlin, Robert. *Op.Cit.*, p.205.

⁵⁸ Banco Mundial. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1994*. Washington D.C., 1994, p.16; Juan Sánchez Arnau, Subsecretario de Privatizaciones, en "Privatisation: minimalist role of the state", *Financial Times*, 14/5/92, p.V; Ing.Jorge Kogan, en la entrevista antes citada.

⁵⁹ Kogan & Thompson. *Op.Cit.* p.23.

⁶⁰ Id. *ibid.* p. 27.

⁶¹ Según el Ing.Jorge Kogan en la entrevista antes citada.

⁶² Obreros en el paraíso. *Clarín* (Buenos Aires) 14/11/1994. p.22-23.

⁶³ Marcus, Peter F.& Kirsis, Karlis M. *Siderar: Argentina's privatization success story*. New York, Paine Webber, 1994.

⁶⁴ Marcus & Kirsis. *Op. Cit.*, p.10.

⁶⁵ Beccaria, Luis y Quintar, Aída. *Empleo, estructura productiva y posibles acciones en la zona de San Nicolás, Ramallo y Villa Constitución*. Buenos Aires, Fundación Unión Industrial Argentina/Instituto para el Desarrollo Industrial, 1994 (mimeo). p.5.

⁶⁶ Id., *ibid.* p.36.

⁶⁷ Id., *ibid.*, p.33.

⁶⁸ Id., *ibid.*, p.36.

⁶⁹ Informaciones de Aída Quintar en entrevista concedida, en Buenos Aires, en noviembre de 1994.

⁷⁰ Según Fernando Caetano Rodrigues Batista, del Departamento de Desarrollo de Personal y Relaciones de Trabajo de ACESITA, en entrevista concedida en Río de Janeiro el 18/1/95.

⁷¹ Conforme entrevista concedida por Francisco Campos de Almeida y Marco Antonio Pepino, respectivamente Superintendente de Administración y Asesor de la Dirección de Administración y Finanzas de Açominas. Marco Antonio Pepino es también presidente del Club de Participación Accionaria de los Empleados (CEA). También participó de la entrevista Alberto Wanderley Camisassa, Director Financiero de la Fundación Açominas de Seguridad Social (AÇOS). Belo Horizonte, Minas Gerais, 20/1/95.

⁷² Entrevista con Madalena Nitz y Carlos Alberto Vieira da Costa, respectivamente Superintendente de Recursos Humanos y Jefe del Departamento de Relaciones Laborales de COSIPA. Cubatão, São Paulo, 31/1/95.

⁷³ Conforme entrevista concedida por Edevaldo Alves da Silva y Antonio Pires Henriques, respectivamente Jefe de la División de Desarrollo de Personal de PETROFLEX y administrador en la misma división . Río de Janeiro, 31/1/1995.

⁷⁴ Fue creada en 1941, por inspiración del Presidente Getulio Vargas, para cumplir las prescripciones del Plan Siderúrgico Nacional. La usina está ubicada en Volta Redonda, Estado de Río de Janeiro.

⁷⁵ Conforme afirmación de la empresa durante la entrevista.

⁷⁶ Relato del sindicalista durante su conferencia en el seminario "Privatización del sector siderúrgico brasileño: evaluación de resultados y perspectivas". Río de Janeiro, BNDES/CDPND, 30/11/94 (video).

⁷⁷ Id., ibid.

⁷⁸ Entrevista concedida por la empresa el 20/1/95.

⁷⁹ Ver *Jornal da Privatização*. Ouro Branco, Açominas, año 1, nº 1, abril de 1993. p.1.

⁸⁰ Cada video de la TV Açominas tenía una duración de 20 minutos y mostraba testimonios de empleados y directivos de empresas congéneres privatizadas, tales como CSN, USIMINAS y Acesita.

⁸¹ Opinión de Ademair Mineiro, director de la Federación de Petroleros, en entrevista concedida en Río de Janeiro con fecha 25/1/95.

⁸² Estatuto del Club de Participación Accionaria de los Empleados de Açominas (CEA). Ouro Branco, Minas Gerais. El Club fue constituido por asamblea realizada el 5/8/1993.

⁸³ Conforme entrevista.

⁸⁴ El voto de los dos representantes de los empleados en el consejo de administración de la empresa es siempre hecho en conjunto. Los cargos de consejeros y directores del CNA no son remunerados.

⁸⁵ Conferencia de Roberto Procópio de Lima Neto en Escola Superior de Guerra. *Anais do I Ciclo Nacional de Temas Estratégicos*. Río de Janeiro, 1994. p.9.

⁸⁶ Conforme entrevista concedida por la empresa en 31/1/95.

⁸⁷ Kogan & Thompson. *Op. Cit.*, p.28.

⁸⁸ Gerchunoff, Pablo. Caso 4: Petróleo. En: Gerchunoff, Pablo (Ed.) *Op.Cit.* p.364 y ss.

⁸⁹ Coloma, Germán y Gerchunoff, Pablo. Reforma de la empresa pública y privatización en la Argentina. En: Gerchunoff, Pablo (Ed.) *Op.Cit.* p. 126.

⁹⁰ Tizado, Javier O. Remarks. En: Marcus, Peter & Kirsis, Karlis M. *Op.Cit.*

⁹¹ La privatización fue el 20.8.93.

⁹² Fondo de despido existente en el Brasil, al que el empleador contribuye mensualmente con un monto equivalente al 8% de la remuneración del empleado. Este retira el total en caso de despido, entre otras causales.

⁹³ Conforme entrevista concedida por la empresa.

⁹⁴ Según Gándara y Kaufman (*Op.Cit.*), el conjunto de estas medidas produjo una economía de US\$ 460 millones.

⁹⁵ Gerchunoff, Pablo (Ed.) *Op.Cit.* p.14.

⁹⁶ Soares, Rinaldo Campos. La importancia de la privatización para las empresas siderúrgicas, para el sector y para el país. Conferencia en el seminario "*El Estado mínimo*", São Paulo, 8 de agosto de 1994. p.33-4. Rinaldo Campos Soares es presidente de USIMINAS S.A.

⁹⁷ Gandara & Kaufman, *Op.Cit.*, p.5 . Parte de esos US\$ 150 millones fue paga en 1994.

⁹⁸ Relato durante la entrevista concedida por la empresa.

⁹⁹ Entrevista concedida por la empresa el 6/1/1995.

¹⁰⁰ Extraído de Soares, Rinaldo Campos. *Resultados da privatização da USIMINAS e COSIPA*. Río de Janeiro, 30/11/94 (mimeo).

¹⁰¹ Afirmación de la empresa en entrevista concedida el 5/1/95.

¹⁰² Ver "PQU cresce com privatização". *Balanço Anual da Gazeta Mercantil*. São Paulo, edición 1994/1995. p.273.

¹⁰³ Conforme entrevista concedida por la empresa.

¹⁰⁴ Id., ibid.

¹⁰⁵ Id., ibid.

¹⁰⁶ Soares, Rinaldo Campos. A importancia da privatização...*Op.Cit.* p.22.

¹⁰⁷ Ver "Capacidade máxima alcançada na CSN". *Jornal do Comércio*. Río de Janeiro, 6/1/95.

¹⁰⁸ Declaraciones de Sylvio Nóbrega Coutinho en el seminario "Privatización del sector siderúrgico brasileño: evaluación de resultados y perspectivas". Río de Janeiro, BNDES, 30/11/94 (video).

¹⁰⁹ Conforme la conferencia de Sylvio Nóbrega Coutinho antes citada.

¹¹⁰ Conforme entrevista concedida por la empresa.

¹¹¹ Conforme relato de Rinaldo Campos Soares en el seminario :Privatización del sector siderúrgico..., *Op.Cit.*(video).

¹¹² Id., Ibid.

Bibliografía

- BALANÇO ANUAL DA GAZETA MERCANTIL. "PQU cresce com a privatização". São Paulo, edição 1994/1995, ano XVIII, nº 18, 07.11.1994.
- BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1994. Washington D.C., 1994
- BECCARIA, Luis y QUINTAR, Aída. Empleo, estructura productiva y posibles acciones en la zona de San Nicolás, Ramallo y Villa Constitución. Buenos Aires, Fundación Unión Industrial Argentina/Instituto para el Desarrollo Industrial, 1994 (mimeo)
- BRASIL. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Programa Nacional de Desestatização. Relatório de Atividades 1991. Rio de Janeiro, BNDES, 1992.
- _____. Programa Nacional de Desestatização. Relatório de Atividades 1993. Rio de Janeiro, BNDES, 1994.
- _____. Rio de Janeiro, BNDES/Comissão Nacional de Bolsas de Valores, Edição special, 1991.
- _____. Sistema de Informações - Versão Preliminar. s.l., dezembro, 1994.
- BRASIL. ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Anais do I Ciclo Nacional de Temas estratégicos. Monopólio Estatal do Petróleo. Rio de Janeiro, 1994.
- CAO, Andrew and HOLT, Tyler. Progress, process and the private sector. World Equity, December 1993. p.66-73.
- CEA (Clube de Participação dos Empregados da Açominas). Estatuto do Clube de Participação dos Empregados da Açominas. Ouro Branco, MG, Autor, 1993.
- CPCIEA (Comissão Pró-Clube de Investimentos dos Empregados da Açominas). "Ata de Constituição da Comissão Pró-Clube de Investimentos dos Empregados da Açominas". Jornal da Privatização, Año 1, Nº 1, Autor, Ouro Branco, MG, abril, 1993.
- _____. "Nossos pleitos tim-tim por tim-tim." Jornal da Privatização. Año 1, Nº 1, Ouro Branco, maio, 1993. [Trata-se da íntegra da Carta de Princípios dos empregados.]
- COLOMA, Germán y GERCHUNOFF, Pablo. Reforma de la empresa pública y privatización en la Argentina. En: GERCHUNOFF, Pablo (Ed.) Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1993.
- DEL CAMPO, Antonio Martín y WINKLER, Donald R. Reforma de las empresas públicas latinoamericanas. Revista de la CEPAL, Nº 46, abril de 1992. p.53-76.
- DEVLIN, Robert. Las privatizaciones y el bienestar social en América Latina. En: MUÑOZ, Oscar G. (Edit.) Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador. Santiago, CIEPLAN, 1993.
- FLOURET, Emiliano. Private sector involvement in Latin American railway transport. Rail International. (Brussels, International Railway Congress Association) May 1944. p.2-11
- GANDARA & KAUFMAN Consultores Associados. Privatização do setor siderúrgico brasileiro: avaliação de resultados e perspectivas. Rio de Janeiro, BNDES-PND, outubro, 1994.
- GERCHUNOFF, Pablo (Ed.) Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1993.
- _____. y CANOVAS, Guillermo. Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. Santiago de Chile, Naciones Unidas/CEPAL, 1994.
- _____. Caso 4: Petróleo. En: Gerchunoff, Pablo (Ed.) *Op.cit.*
- GONZALEZ, Gustavo. O processo de privatização na Argentina. Conjuntura Econômica, março de 1993. p. 73-6.
- JORNAL DO COMÉRCIO. Capacidade máxima alcançada na CSN. Rio de Janeiro, 1995.
- KOGAN, Jorge H. & THOMPSON, Louis S. Reshaping Argentina's Railways. Japan Railway & Transport Review (Tokyo, East Japan Railway Culture Foundation), June 1994. p.23-29.
- LOZANO, Luis F.et alii. Los trabajadores y las privatizaciones. Cómo se implementa un Programa de Propiedad Participada. Buenos Aires, Atlántida, 1992.

- MARCUS, Peter F.& KIRSIS, Karlis M. Siderar: Argentina's privatization success story. New York, Paine Webber, 1994.
- NANKANI, Helen B. Privatização em países em desenvolvimento: lições a tirar. Finanças & Desenvolvimento, Washington, março 1990. p.43.
- SARAVIA, Enrique. The Brazilian privatization program. Review of the School of Public and Environmental Affairs, Vol.10, Nº 2, Spring 1989. Indiana University, Bloomington. p.18-24.
- SOARES, Rinaldo Campos. A importância da privatização para as empresas siderúrgicas, para o setor e para o país. In: Seminário "O Estado Mínimo". São Paulo, 1994. (mimeo).
- _____. Resultados da privatização Usiminas e Cosipa. Rio de Janeiro, 1994 (mimeo).
- TIZADO, Javier O. Remarks. In: MARCUS, Peter F.& KIRSIS, Karlis M. Siderar: Argentina's privatization success story. New York, Paine Webber, 1994
- TOURINHO, Octavio A.F.& VIANNA, Ricardo L.L. Avaliação e agenda do Programa Nacional de Desestatização. Texto para Discussão Nº 322. Rio de Janeiro, IPEA, 1993.
- TREBER, Salvador. La empresa estatal argentina. Su gestión económico-financiera. Buenos Aires, Macchi, 1968.
- VICENTE, Luiz Andre Rico. Evolução recente e perspectivas da siderurgia brasileira. s.l., outubro, 1992. (mimeo).
- BNDDES/CDPND (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização). Seminário sobre a Privatização do Setor Siderúrgico Brasileiro: avaliação de resultados e perspectivas. Rio de Janeiro, 30.11.1994. (Videofilme).
- CPCIEA. TV Açominas. Edições 1, 2, 3 e 4. Ouro Branco, MG, s.d.(Videofilme).

Reforma de la función pública en Chile *

Edgardo Riveros M.

Es evidente que el concepto de modernización, ha estado marcado por enfoques muy diferentes. Unos de carácter cuantitativo, que preconizan la reducción o el achicamiento del estado; otros de carácter cualitativo -como el que nosotros tenemos- que buscan adecuar las tareas del estado y su modo de gestionarlas a la actual coyuntura.

Me propongo en esta ocasión, más que dar un informe detallado de las resoluciones que hemos adoptado y de las leyes que se han aprobado o que hemos propuesto, entregarles una síntesis de nuestras reflexiones a partir de ellas, en la esperanza que éstas puedan ser útiles para nuestras discusiones.

Estado y gestión pública

En nuestro propósito de reformar el estado tenemos que enfrentar el tema de definir un nuevo concepto de estado, ya que el concepto de un estado interventor como el que existió predominantemente entre los años 40 y 70 ya no existe.

Pero también quisiera ser muy claro en cuanto a que el gobierno del Presidente Frei, no comparte ciertas visiones o concepciones de carácter conservador que fueron predominantes en los años 80 y que se caracterizan por creer que la modernización del estado es única y exclusivamente un proceso de reducción drástica del estado.

El centro de nuestras preocupaciones en esta materia se concentra en la inversión en la gente, en su capacitación, en su educación, en su salud y no en el sector productivo. Ello supone que haremos un esfuerzo de asociación con el sector privado en todos aquellos casos en que estimemos que éste puede cumplir mejor el papel que corresponda ahí, que lo pueda hacer en mejores condiciones y con mayor eficiencia que el estado.

Sabemos que la gestión pública se encuentra en transición entre un estado de equilibrio anterior y una nueva configuración de objetivos e instrumentos, a la que todavía no llega.

Parece claro, en todo caso, que esta gestión será crecientemente descentralizada y reguladora, más que centralizada y proveedora directa de bienes y servicios, y que este proceso resultará tanto en una nueva definición de los roles administrativos y burocráticos como en una mayor diferenciación funcional de los encargados de aplicar las nuevas orientaciones.

El sector público será más especializado, con una diversificación en su oferta y una creciente "privatización de la opción" y "financiamiento compartido" en la demanda, frente a una multiplicidad de proveedores.

De allí que la reforma del estado exija conocer el conjunto de factores diversos que caracteriza al actual sector público, más allá de todo voluntarismo e ideología. Es preciso reconocer y manejar eficientemente los diversos niveles de la transición, sin perder la direccionalidad del proceso.

Sabemos que la capacidad de gobernar es un bien escaso, cuya utilización debe ser jerarquizada. El sector público debe desarrollar un conjunto seleccionado -y por lo tanto limitado- de políticas públicas. La verdadera fuerza del estado radica en su eficacia y esta se mide no por la cantidad de sus intervenciones, sino por su calidad y coherencia.

Las reformas del Estado

No hay -ni habrá- tal cosa como "la" reforma del estado. La reforma real no será una sino varias, tanto por razones sustantivas como de procedimiento. Por una parte, no existirá un instante fuera de la

(*) Trabajo presentado a la Reunión Ministerial sobre la Reforma del Estado y la Modernización de la Función Pública: Propuestas para Enfrentar Nuevos Desafíos, coauspiciada por el CLAD, la Secretaría de la Función Pública de Argentina, la Unión Europea y el Grupo de Río, celebrada en Buenos Aires, los días 2 y 3 de mayo de 1995.

historia en el que es posible hacer todo de una vez. Por otra, la reforma incluye un número y variedad importante de temas, la mayor parte de los cuales requiere tratamientos y cursos de reforma relativamente específicos.

Estos hechos facilitan la dispersión de los esfuerzos de reforma, con el consiguiente costo en la eficacia y la eficiencia del proceso. Al igual que sucede en la lucha contra la pobreza, muchas propuestas de reforma del estado tienen algún valor, pero resulta indispensable establecer una jerarquía y secuencia entre ellas. Para lograrlo se requiere un concepto, una manera de mirarlas que permita su procedimiento ordenado.

Existen diversas visiones sobre la manera de conceptualizar la reforma de la gestión pública. El enfoque macrorreformista orienta su análisis hacia el instante en el que el organigrama del estado es puesto al día y el estatuto administrativo corregido. Además de formalista, este esquema resulta políticamente ingenuo: las cosas no funcionan así en el gobierno.

Por otra parte está el enfoque de los modernizadores cuantitativistas, conforme al cual lo determinante es aumentar determinados insumos y recursos: más computadores, mejores sueldos, más carrera funcionaria. Con este enfoque se corre el riesgo de no llenar el Tonel de las Danaides y de alentar la autojustificación funcionaria, riesgo inherente a toda burocracia. El aumento de los recursos por sí solo no garantiza resultados óptimos, según sabemos.

Otro enfoque gana terreno: el de las políticas públicas (1). Con este enfoque se reconoce la evidente necesidad de racionalizar la estructura del estado y de mejorar la calidad de sus recursos humanos e insumos materiales, pero se privilegia la consideración del diseño, gestión y evaluación de conjuntos significativos de líneas de acción pública referidas a temas específicos. Es en torno a este flujo de información y acción que los problemas de estructura y de gestión del sector público deben ser ordenados y resueltos.

Conviene así invertir la ecuación habitual, según la cual la reforma del estado resultará automáticamente en mejores políticas, postulando en cambio que dicha reforma debe hacerse en torno al diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas.

Enfoque de políticas públicas

Como sabemos el conjunto de orientaciones generales de la agenda pública se desagrega en políticas públicas específicas; los grandes temas se dividen en políticas discretas, cursos de acción del sector público en relación a un objetivo delimitado. Estas políticas se definen progresivamente más en relación a su objetivo que a partir de la administración pública involucrada. Esto es así porque cada vez más las políticas públicas tienen un papel regulador, contribuyen a generar externalidades y a lograr masas críticas, en colaboración con las organizaciones sociales y los agentes privados.

Con este enfoque es posible plantearse la reforma del estado como un proceso consistente y de avances graduales y complementarios, en los tres aspectos señalados: diseño, gestión y evaluación. No está demás precisar que más que de etapas consecutivas estamos hablando de criterios analíticos; todos sabemos que las políticas pueden ser objeto de múltiples reformulaciones.

Con nuestro frente fiscal pacífico (el ahorro público llega a casi al 5% del Producto Interno Bruto), hemos optado por una estrategia descentralizada y paulatina, donde la responsabilidad de modernizar la gestión recae sobre los directores de servicios y no sobre una instancia centralizada y autoritaria.

Utilizar este enfoque no significa desconocer que las opciones de políticas públicas no estén determinadas por consideraciones de tipo administrativo. En verdad, la rigidez del aparato administrativo con frecuencia obstaculiza la modificación de las políticas públicas preexistentes o su reemplazo. Por otra parte, la administración misma cumple un papel considerable en su aplicación, especialmente cuando existe un margen amplio de discrecionalidad administrativa.

Tampoco significa que diversas reformas de la administración pública sean prescindibles; por el contrario, debe avanzarse decididamente en ellas. Pero dada la existencia de recursos escasos y la necesidad de tener claro el objetivo final de la reforma de la gestión pública, es que el concepto de políticas públicas asume una gran importancia en dicho proceso. El reconocimiento pleno de la función del sector público puede y debe así ordenar su reforma.

A continuación me referiré a cada una de estas etapas analíticas, con la advertencia que nuestro avance ha sido desigual en las múltiples líneas planteadas.

a) Toma de decisiones

En primer lugar, se debe mejorar el análisis y la toma de decisiones sobre políticas públicas. Definir la agenda pública en lo social, político y económico es determinante de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia. Ello es terreno privativo de lo político, porque los números no hablan por sí solos y las programaciones no pueden ser autoevidentes. Los programas de estabilización y de reforma, y los consiguientes cambios institucionales, requieren un apoyo sostenido en sus diversas fases; también las propuestas para anticipar o superar situaciones críticas. Para lograr este apoyo se requieren esfuerzos permanentes para analizar los argumentos en conjunto y plantear opciones jerarquizadas de políticas que sean consensuales, eficaces y eficientes. Sólo así podrá intentarse ejercer un liderazgo moderno.

El acuerdo político de largo plazo -un supuesto en los países industrializados- parece cada vez más una condición estratégica de la viabilidad y estabilidad de las reformas en nuestros países. Dicha concertación entre los actores debe favorecer la estabilidad política y la cohesión social. Por otra parte, la participación de la comunidad y del sector privado en la articulación de la agenda pública debe ser favorecida de modos específicos.

Entre los aspectos de la toma de decisiones asume creciente importancia la representación social de los beneficiarios de las reformas, incluyendo temas como participación, representación y corporativismo social; la devolución o cesión del poder de decisión a instancias descentralizadas (empowerment); y el nivel de organización de los grupos más desfavorecidos.

El marco común de la agenda pública debe ser una visión del futuro nacional ampliamente compartida en sus puntos centrales, sin perjuicio del debido respeto de las particularidades. A este último respecto es necesario evitar la "inflación constitucional", ya que no pueden utilizarse las mayorías para definir en detalle todo tipo de reglas.

El sector estatal requiere una visión estratégica de mediano plazo que conjugue adecuadamente la dimensión política y la técnica.

Mejorar el sistema de formalización de las políticas públicas y de elaboración de las iniciativas legales o administrativas, supone potenciar la coordinación intersectorial o interministerial, así como el fortalecer la asesoría técnica brindada al poder legislativo. La gestión superior del estado es la llamada a conformar la necesaria articulación de la agenda pública, a especificar las orientaciones generales en política, a buscar el indispensable apoyo político y social para éstas -incluyendo el parlamentario-, a solucionar y responsabilizar a un número reducido de funcionarios clave en su gestión, y a orientar los necesarios procesos de evaluación de las políticas.

En nuestra experiencia, resultan útiles las metas ministeriales. Ellas son un conjunto de tareas o planes prioritarios que los ministerios y algunos organismos autónomos seleccionados se proponen desarrollar en el período siguiente. Estas metas o tareas no son definidas solamente sobre la base de cada ministerio en forma particular, sino considerando áreas interministeriales, definidas con algún criterio programático.

Las metas como concepto y en su operatoria, se incorporan al quehacer regular de las unidades de planificación y/o presupuesto de cada ministerio, ya que en ellas reside la memoria institucional del proceso de gestión y son las que deben buscar la correspondencia entre la formulación presupuestaria y

los compromisos que los ministerios asumen en cuanto a su contribución al programa global del gobierno.

La aplicación de las metas interministeriales contribuye a hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, así como a identificar las necesidades de coordinación y de apoyo de los programas más importantes. Mediante ellas se logra un seguimiento de los niveles de cumplimiento alcanzados y se obtiene una visión de la labor que ejecuta el gobierno en un momento determinado. Ellas también facilitan la evaluación de las políticas públicas mientras se aplican y, más importante todavía, una vez que el período de gestión ha concluido.

Por otra parte, la relación entre la formulación y el diseño de las metas interministeriales es un insumo importante para la elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto del período subsiguiente.

b) Gestión pública

En segundo lugar, para reformar la gestión pública conviene concentrar esfuerzos en diversos aspectos:

- Realizar diversos cambios institucionales. Conviene revisar el papel y la estructura de los ministerios y reparticiones públicas, reforzar los mecanismos de coordinación e impulsar la adopción de metas interministeriales.

Junto con dotar de autonomía y atribuciones al nivel regional, es importante relevar el potencial de expansión del sistema y sus posibilidades de ampliación diferenciada, acorde al desenvolvimiento de cada región, que evite la tendencia al inmovilismo y la homogeneidad. Ello, merced a mecanismos tales como el traspaso de competencias, los convenios de programación, la asociación de regiones en torno a éstos, la aplicación de tributos al desarrollo regional, etc.

Entre las condiciones generadas por el esfuerzo descentralizador destacan principalmente, en lo institucional, la legitimidad democrática y la autonomía de las municipalidades y gobiernos regionales; en materia de gestión y políticas públicas, las importantes atribuciones de las primeras en la administración de la salud primaria y la educación, y de los segundos en la decisión y priorización de la inversión estatal, que hoy alcanza al 22% del total de inversión pública nacional y que nos hemos comprometido a duplicar antes del fin del período de gobierno.

- Aumentar la eficiencia del gasto público, por la vía de mejorar su asignación mediante el fortalecimiento del sistema de evaluación de las inversiones públicas y la modernización del ejercicio presupuestario anual, todo ello sobre la base de disciplina fiscal, cobertura total del gasto público, flexibilidad en el ritmo de ejecución, y la centralidad de la autoridad fiscal.

En particular se requiere aumentar la eficacia del gasto social, para lo cual habrá que orientar prioritariamente su gestión al logro de los objetivos de impacto que persiguen las políticas y basar en ello su evaluación, la que, a su vez, debería ser el fundamento que justifique la renovación o extensión de los programas.

- Mejorar la gestión de los recursos humanos. Este es el principal recurso del sector público y su gestión requiere profesionalización, capacitación, transparencia y un alto grado de comunicación interna. Obviamente, ninguna real modernización del estado se podrá hacer en abierta contradicción con sus funcionarios. Por el contrario: nuestra modernización buscamos hacerla en armonía con los funcionarios.

Entre 1979 y el término del régimen autoritario -1990-, los sueldos bases del sector público aumentaron menos de la mitad que los precios, con un grave menoscabo de las remuneraciones de los empleados públicos. El gobierno del Presidente Aylwin revirtió esta situación y entre 1990 y 1993, el conjunto de las remuneraciones del sector público -incluido el personal de FF.AA. y de Orden- creció en 30% real.

Aspiramos a vincular las remuneraciones a la productividad y el desempeño en el sector. Este es el caso de la reforma del Servicio de Aduanas, en el que hemos propuesto una bonificación para el 30%

de los funcionarios de mejor desempeño y el pago de una especie de asignación por el cumplimiento de las metas acordadas entre el Servicio y Hacienda.

- Generalizar los instrumentos y mecanismos de gestión, a fin de abreviar los procedimientos internos y otorgarles mayor transparencia, lo que incluye la informatización de la gestión, el costeo por programas y la designación de un encargado técnico-financiero en cada ministerio. La autonomía y la descentralización con responsabilidad deben ser impulsadas en los más diversos sectores, y deben conllevar la idea de responsabilidad por la gestión y de requisitos de desempeño, claridad de objetivos e incentivos.

- Mejorar la atención y el servicio prestado a los usuarios de los servicios públicos. En la relación con el estado estamos pasando de lo que hemos llamado una cultura de súbditos a una cultura de ciudadanos. Ello requiere modalidades de control y de progresivo perfeccionamiento. Además supone la simplificación normativa y burocrática como una tarea permanente.

Los avances habidos en algunas instituciones del sector público chileno durante los últimos años nos hacen ser optimistas respecto de la posibilidad de un cambio favorable. Al respecto, quisiera citar el caso del Instituto de Normalización Previsional (INP), encargado de pagar las pensiones a los trabajadores ya retirados. El INP, desde hace unos cuatro años viene trabajando sobre la base de fijarse metas, como, por ejemplo, disminuir el número de días que un pensionado necesita para obtener la plena tramitación de su pensión. En 1990 se necesitaba de 143 días para ese fin y en octubre de 1994 ese lapso se había reducido a 47 sin mediar aumentos ni de personal ni de gastos.

Podría citar otros casos igualmente auspiciosos, como por ejemplo lo logrado en el Servicio de Impuestos Internos, en la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional o en la Dirección de Deportes.

- Establecer una regulación que favorezca la competencia, corrigiendo las diversas imperfecciones del mercado o supliendo la inexistencia de éste. La capacidad reguladora del estado depende de la existencia de un marco normativo adecuado, equipos técnicos de alto nivel y una institucionalidad que garantice la eficiencia del regulador.

- Mejorar la gestión de las empresas públicas. Los criterios de manejo flexible, descentralización operativa y autonomía relativa, combinados en dosis prudentes con la planificación y los controles, junto con más y mejor inversión, constituyen el marco estratégico para la administración de las empresas públicas.

Excluida una empresa productora de carbón -Enacar- que configura una particular situación social y regional, la rentabilidad media de las empresas de la Corporación de Fomento de la Producción subió de 2.7% en 1993 a 5.5.%, en medio de un proceso moderado de ajuste de la economía nacional.

En el caso de Codelco, su dirección ha forjado una alianza estratégica con los trabajadores de la empresa para impulsar en conjunto un gran esfuerzo modernizador. Este apunta a elevar sustancialmente la productividad de la empresa, con la fijación de metas objetivas de corto, mediano y largo plazo, en materia de producción, costos e inversiones.

- Privatizar las empresas que proveen bienes y servicios en mercados competitivos o que pueden orientarse hacia tal carácter. Hay empresas públicas que no plantean problemas de regulación de mercado, de rentabilidad privada de largo plazo u otros que justifiquen la propiedad estatal. En dichos casos es susceptible su privatización, utilizando procedimientos que garanticen que su venta sea transparente y no lesione el interés público ni el de los trabajadores; y que la situación resultante sea de mayor y no de menor competencia.

c) Orientación a resultados

En tercer lugar, se requiere perfeccionar el control y la evaluación de las políticas.

El sentido primordial y más profundo de nuestra política de modernización de la gestión será transitar gradual y sostenidamente hacia un estilo de gestión pública orientada por resultados.

Un esquema de gestión pública orientado a los resultados requiere una definición clara de la misión y objetivos de los organismos públicos; una caracterización de productos y resultados, posibles de ser estimados de modo preciso; la asignación de responsabilidades específicas; flexibilidad y autonomía en materia administrativa, financiera y de personal; y un sistema de incentivos ligados al logro y superación de las metas.

Dada la diversidad de sus objetivos y la ausencia de criterios incontestables de apreciación de la gestión pública, es necesario avanzar en la especificación de indicadores cuantitativos y cualitativos. Dichos indicadores deben incluir los de economía (costo de insumos), eficiencia (relación entre producto e ingresos), efectividad (hasta dónde el producto contribuye al logro de los objetivos), calidad de los servicios (satisfacción de los usuarios y producción).

Mejorar la capacidad de evaluación es un componente crítico de una iniciativa de reforma para mejorar la eficiencia operacional. Por otra parte, sin una evaluación precisa es imposible otorgar incentivos o delegar autonomía.

La evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero si ubicarlas en un plano de discusión más racional.

La lógica presupuestaria de la demanda de evaluación debería ser explícita, y los ministerios de finanzas deberían tomar la iniciativa u orientar la demanda de evaluación de los demás ministerios. La experiencia señala que no se puede evaluar sin involucrar la gestión financiera, sin la formación de cuadros superiores y sin la organización adecuada. En cada ministerio debe haber una estructura ligera que opere como la memoria de la institución y que pueda ayudar a definir los objetivos operacionales. Esto demandará establecer sistemas de información sobre gestión de los servicios públicos, desarrollar una relación de carácter más contractual entre el nivel central y dichos servicios, así como al interior de estos; y ampliar la flexibilidad en el manejo de sus recursos por parte de los servicios que establezcan y cumplan metas de desempeño (2).

Es más que una frase ingeniosa el decir que, si no puede medirse la productividad, tampoco puede saberse si ella mejora, o cuánto. De allí que se requiera un esfuerzo para precisar insumos, procesos, productos y resultados, y con ellos estimar la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas (3).

Este ha sido un tema difícil, porque a nadie le gusta ser evaluado y porque existe un margen de arbitrariedad que no tendría sentido desconocer. En países más desarrollados que los nuestros este sigue siendo un tema de discusión y análisis.

Es propósito del gobierno que en el más breve plazo podamos tener el grueso de la administración pública trabajando sobre la base del cumplimiento de metas que los servicios hayan convenido al interior de ellos mismos y luego con las autoridades de que dependen.

La atención para el año 1995 se centra en treinta agencias o servicios que se caracterizan por la voluntad de cambio demostrada por sus actuales directivos y por el volumen de público que estas instituciones atienden en el cumplimiento de su misión.

Ello significará una discusión y análisis que, a partir de las realidades y especificidades del servicio o entidad de que se trata, debe culminar en la identificación de su misión peculiar, es decir, su razón de ser en armonía con su situación actual y el entorno en que se desempeña. Esa misión deberá transformarse en un conjunto de metas y objetivos cuantitativos y cualitativos susceptibles de medición y apreciación en cuanto a su logro u obtención para el período de gestión que se fije.

De la mano de los programas de acción y como instrumento fundamental, deben ir los convenios de desempeño. Idealmente, cada plan de acción debería ser objeto de un Compromiso o Convenio de Desempeño entre la autoridad responsable de su jurisdicción y la autoridad ministerial respectiva.

Nos interesa perseverar en esta línea. La Ley de Presupuesto actualmente vigente en Chile incluye indicadores de desempeño para un conjunto de servicios públicos.

Quiero terminar esta intervención con una reflexión adicional. El gobierno del Presidente Frei tiene como objetivo principal la eliminación de la pobreza. No cabe duda que el estado seguirá teniendo un papel importante que jugar en esta histórica tarea.

Tampoco cabe duda que los resultados dependerán de la calidad de nuestra gestión pública: podemos hacer lo mismo con menos recursos o más con los mismos recursos. Más allá del nivel del gasto, que es una discusión aparte, siempre podremos obtener más por cada peso que gastemos para superar la pobreza.

Si esto es hoy técnicamente posible, es éticamente imperativo. De allí que sea un privilegio trabajar en este frente.

Notas

1. Al respecto véase Eugenio Lahera (editor), *Cómo Mejorar la Gestión Pública*, CIEPLAN/FLACSO/FORO-90, Santiago de Chile, 1993.
2. Mario Marcel, "La modernización del estado y la gestión pública: un desafío también para la autoridad económica", *Vida y Derecho*, N°. 15, Junio 1994.
3. Sobre estos temas pueden verse los siguientes trabajos: Maristela De André, "Contratos de gestao como instrumentos de promoçao da qualidade e produtividade no sector público"; y Luis Fernando Tironi, "Indicadores de Qualidade e Productividade: Conceitos e Usos", ambos en: *Revista Indicadores da Qualidades e Productividade*, IPEA, Año 1, N°. 1, 1993. También Bernard Perret, "Reflexions sur les différents modèles d'évaluation", *Revue Française d'Administration Publique*, N°. 66, Instituto Internacional de Administración Pública, París 1993.

La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación*

José Alberto Bonifacio

La reforma y modernización de la Función Pública enfocada desde dos dimensiones principales, como son la gestión de los recursos humanos y la formación del personal, permiten revisar una amplia gama de aspectos relevantes al propósito de mejorar la capacidad operativa de las administraciones públicas para el desarrollo y aplicación de políticas públicas.

En las secciones siguientes se revisará la experiencia realizada en Argentina, la cual tuvo lugar en el marco de un importante programa de Reforma del Estado que incluyó una reforma administrativa de significativo alcance para la función pública.

1. Situación y perspectivas de la carrera administrativa

En materia de gestión de recursos humanos, la carrera administrativa ha sido un modelo de organización del personal público, sustentado en algunos principios, entre los que pueden señalarse el ingreso por mérito, la estabilidad laboral basada en el buen comportamiento y el rendimiento satisfactorio y la neutralidad respecto de la política partidista (K. Kernagham, 1991). Woodrow Wilson lo expresó mediante la dicotomía entre política y administración, donde la neutralidad de los funcionarios aseguraba la continuidad y estabilidad de la administración.

El mérito para el nombramiento del personal de la administración pública, se valora por el ajuste entre las capacidades de los postulantes a ocupar puestos de trabajo cuyas tareas están especificadas y las calificaciones necesarias para desempeñarlos. También juega el mérito un papel determinante en las mejoras que el personal público puede obtener en sus condiciones de trabajo, las que pueden ponderarse mediante la evaluación del desempeño o la productividad alcanzada.

Además, la expectativa de una carrera laboral estable se presenta entre las reglas de juego para trabajar en la administración del Estado, en el concepto que éste trasciende las sucesivas gestiones de los gobiernos, y se beneficia de la profesionalidad de un servicio civil basado en el mérito. En otros términos, las designaciones no están influenciadas por consideraciones partidistas, excepto en los puestos de responsabilidad gubernamental superior y su inmediato contexto de trabajo; justamente esta posibilidad permite poner en acto la legitimidad de origen democrático para ejercer el gobierno, y se complementa con la disposición al control en sus procedimientos así como a ser juzgado por los resultados de su acción cuando los ciudadanos se manifiestan en elecciones libres, (Deutsch, 1976) (1).

Finalmente, la neutralidad también aparece como una característica de la carrera administrativa, expresándose en la predisposición a actuar cabalmente en el desempeño de la función, buscando los caminos más apropiados en la obtención de los objetivos legítimos que expresa la política gubernamental, así como en el empeño por prestar el servicio abnegadamente en beneficio de la ciudadanía, al margen de preferencias subjetivas o políticas.

Este modelo fue cuestionado desde que la investigación estableció que los funcionarios están fuertemente vinculados a la toma de decisiones políticas, dado que éstas abrevan en la función pública. Se reconoce así la existencia de un poder burocrático que no es indiferente a la adopción de posiciones en procura de sus propios objetivos sociales y políticos. En ese contexto donde el funcionario hace de consejero político, se explica que nuevos políticos quieran cambiar de colaboradores en carácter de altos funcionarios. La función pública se viene entonces a politizar para evitar resistencias burocráticas,

(*) Ampliación del trabajo presentado en la Reunión Ministerial sobre Reforma del Estado y Modernización de la Función Pública: Propuestas para Enfrentar Nuevos Desafíos, coauspiciada por el CLAD, la Secretaría de la Función Pública de Argentina, la Unión Europea y el Grupo de Río, celebrada en Buenos Aires, los días 2 y 3 de mayo de 1995.

aumentar la motivación de los asesores e, incluso, para agradecer a las personas su actividad política. (Leemans, 1987).

En la actualidad la legitimidad de estos principios aparece acosada en varios países, como Inglaterra y Nueva Zelanda que están convirtiendo a directores de los servicios civiles en ejecutivos independientes, contratados para alcanzar resultados (2), consagrando el influjo del "managerialismo" (G. Wilson, 1991; N. De Montricher, 1991); las críticas se reflejan también en la clásica perspectiva que resalta las connotaciones negativas de la burocracia (Osborne-Gaebler, 1994). De todos modos existen reivindicaciones de la carrera administrativa (J.L. Manion, 1991), como las manifestaciones de apoyo reciente en el Reino Unido a un servicio civil no partidario para "servir efectiva y eficientemente a los gobiernos de cualquier partido político", sin que ello obste para que los salarios pasen a depender de la contribución y no del puesto y el ascenso, que continúe el reclutamiento externo en los niveles medios de la carrera, etc. (3). Este tipo de casos sirve de correlato a la experiencia que se analiza en el presente trabajo, que pone énfasis en el concepto de "profesionalización", apartándose de los componentes más refractarios de la burocracia incorporando nuevas herramientas de administración y desarrollo de personal a patrones tradicionales de la carrera administrativa y rescatando, a la vez, los valores que ésta contrapone al patrimonialismo.

La crisis de la carrera administrativa

En Argentina los principios rectores de la carrera administrativa venían dados desde hace décadas, pero siempre pudieron reconocerse diferencias entre los ordenamientos normativos y las prácticas de su funcionamiento, lo que no es del todo original (J. Halligan, 1991). Además, el sistema de carrera administrativa no es uniforme en toda la administración, y coexiste con otros regímenes laborales; entre éstos, los más destacados han sido los convenios colectivos de trabajo de las distintas ramas de actividad en las empresas del Estado y en algunos organismos descentralizados (4). La carrera administrativa en Argentina ha tenido su desarrollo en la administración ministerial centralizada y en un número importante de organismos descentralizados, aunque éstos no han sido los de dotación más numerosa.

En la experiencia argentina, tanto en la administración nacional como en las provinciales -donde los regímenes laborales del sector público centralizado presentaban grandes similitudes- con frecuencia se postergaba o suspendía, a poco de establecerse, la completa implementación de los principios positivos y racionales que sustentaban los sistemas de carrera (Bonifacio, 1993). Esos apartamientos de los diseños originales presentan algunas manifestaciones típicas, las que se intenta describir a continuación, señalando las disfunciones aparejadas.

La primera es que en el ordenamiento escalafonario las categorías dejaron de corresponderse con la diversidad y responsabilidad de los puestos de trabajo, y se convirtieron en una mera escala salarial que invertía la pirámide organizacional al asignar categorías superiores para mejorar salarios (5). Además, las diferencias de remuneración entre las categorías no alcanzaban para discriminar mediante el salario las distintas responsabilidades. Al no haber forma de identificar en las estructuras escalafonarias la complejidad y responsabilidad de los puestos, se producen distorsiones e inequidades en el sistema de recursos humanos.

Segunda cuestión relacionada con la crisis del modelo de los sistemas de carrera son los procedimientos utilizados para la selección y designación del personal para la cobertura de vacantes: si bien existían normas fijando procesos de concurso, en la práctica no se aplicaban (6). El personal se designaba discrecionalmente, por la facultad asignada a autoridades competentes para hacer la nominación, sin considerar siquiera perfiles de los puestos de trabajo o requisitos para ocuparlos.

Una tercera situación que ilustra la descripción, es que el desempeño individual tampoco era evaluado, con lo cual el comportamiento, el rendimiento y la productividad en el trabajo del personal se desvincula de las reglas de juego que rigen la carrera laboral y promociones de los agentes. Sistemas de

calificaciones terminaron en un requisito formal que, o bien no se cumplía, o resultaba indiferente a que se sobrecalificara a todo el personal.

La capacitación, a su vez, se desarrollaba asistemáticamente, con una cobertura absolutamente dispar sobre la población de la administración pública, o bien no existía, que era lo más frecuente. Tampoco tenía implicancias en la promoción o la dinámica de la carrera, ya que ésta se regía por cláusulas de automaticidad en función de la antigüedad; así la capacitación estaba disociada de los incentivos.

Para concluir, el estamento gerencial, directivo y profesional de la administración pública presentaba debilidades, luego de haber sentido el impacto erosivo de los retiros voluntarios y la falta de competitividad de los salarios en el mercado de trabajo, con los que no podía interesarse a personal con altas calificaciones (7).

Es legítimo entonces preguntarse si existían sistemas de carrera en tales condiciones. Lo dicho: las prácticas no se correspondían con los reglamentos, pero la explicación hay que buscarla en la cultura política y de la administración. Distintos gobernantes se preguntaban si ellos debían ser los primeros en renunciar al recurso de disponer de amplia capacidad de manejo de las nominaciones. La cuestión no alude a los funcionarios superiores, como es el caso de las experiencias europeas comentadas, porque las carreras no alcanzaron los niveles gerenciales o de dirección, que siempre fueron intercambiables para nuevos gobiernos. Se trata de los niveles medios y bajos donde el clientelismo era profusamente practicado, lo que tuvo como consecuencia el aumento en el tamaño de las dotaciones de personal.

Pero llegando a los noventa, la crisis había planteado nuevas demandas y desafíos crecientes se acumularon, exigiendo más aún a un Estado que respondía con una capacidad operativa disminuida. Es entonces cuando se plantea revitalizar la carrera administrativa como alternativa para enfrentar la situación, lo que debió encararse considerando los cambios en la gestión estatal de las políticas públicas, los desarrollos en las disciplinas gerenciales y las ventajas de una mayor profesionalización como cuestiones centrales. En ese marco debió considerarse la necesidad de renovación en los cuadros funcionariales de la administración, atrayendo personal con buenas calificaciones. También debía responderse a la necesidad de conservar a los funcionarios altamente calificados y tentados a emigrar del sector público ante la falta de incentivos.

Incluso debía tomarse en consideración el desprestigio del funcionario público en la sociedad, que deviene de cuestiones de índole diversa y contradictoria, como lo son las distorsiones en los principios de carrera en que la función pública no se asocia al mérito, la crítica a privilegios detentados por la burocracia -vg., la estabilidad en sus empleos- y, especialmente, la vigencia de algunos privilegios corporativos; ello se combina con una baja en la moral del personal, que percibe tener una mala imagen en el público y en la población en general (8).

Reforma del Estado y Profesionalización

El gobierno del Presidente Menem que debió hacerse cargo de la administración en el marco de una grave crisis hiperinflacionaria y delicada situación social, promovió la sanción de dos leyes marco denominadas de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, las que permitieron encarar un programa de profundos cambios para salir de la crisis y reconstruir el Estado (9).

Esas leyes abrieron el camino de un proceso de transformación, por el cual se privatizaron las empresas en manos del sector público, se descentralizaron por transferencias a los gobiernos provinciales servicios de educación y salud prestados por la administración nacional en todo el territorio, se desreguló gradualmente la economía reduciendo la intervención del Estado en los mercados y se inició una reforma administrativa orientada a la modernización y la desburocratización. Estas grandes líneas de acción llevaron a la supresión de organismos públicos, a una reducción significativa del personal empleado en el Estado y habilitaron, a la vez que demandaron, la organización de un sistema de recursos humanos moderno, sustentado en la mejora de las

calificaciones, la elevación del desempeño y la competitividad del recurso humano al servicio del Estado, erigiendo en política pública la profesionalización en la carrera administrativa (10).

Los supuestos de esa profesionalización implicaron revertir la situación descripta. La relevancia del hecho que la misma se practique de modo principal en la administración ministerial, si bien se explica porque a ella pertenecía la mayor parte del sistema reformado, no puede presentarse con independencia de que, en la reforma encarada, el Estado pasa a concentrarse en políticas que se consideran de su responsabilidad indelegable (11). La necesidad de fortalecer a la administración centralizada tiene entonces su correlato en la estrategia del gobierno de reformar la carrera administrativa, y se expresa en la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa.

Posteriormente, la adopción de la negociación colectiva en la administración centralizada (Ley No. 24.285), por la adhesión de Argentina a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, abre nuevas alternativas para definir los aspectos incluidos en la negociación y cuáles serán materia de la política pública para el sector, la que también puede resultar de una concertación. La Ley deja establecido que no es materia negociable el diseño de las estructuras orgánicas del Estado Nacional. En definitiva, la agenda de trabajo de la negociación habilitada por la Ley, que aparece complementando al sistema de carrera, no está escrita a más de dos años de haberse dictado el decreto reglamentario por el Poder Ejecutivo (12).

El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) puesto en vigencia en 1991 (13), partió de la valoración de la responsabilidad jerárquica de los puestos y la complejidad de las tareas que en ellos se realizan, y derivó en la conformación de sólo seis niveles entre los que se distribuyen la totalidad de los puestos de trabajo (Bonifacio, 1990). En cada uno de esos niveles se desarrolla la carrera del agente mientras permanece en el mismo puesto, y poseen hasta diez grados (14) en los que transcurre una carrera horizontal, siempre que se satisfagan requisitos, no sólo de antigüedad, sino de capacitación y desempeño. La implementación implicó una ardua tarea por la que se evaluaron los puestos de unos treinta mil agentes de la administración de los ministerios alcanzados por la medida, lo que se llevó a cabo mediante una Comisión Permanente de Carrera con delegaciones en los ministerios y organismos descentralizados, instancias en las que participaron autoridades de los organismos y representantes gremiales de la Unión del Personal Civil de la Nación. Cabe hacer notar que la participación gremial se extendió a la participación en comités de selección y evaluación de desempeño, así como a la capacitación.

Cuadro 1: Estructura de niveles y grados del SINAPA y unidades remunerativas (1=\$ 2,80).

Nivel	GRADOS										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A	800	880	950	998	1047	1100	1155	1212	1237	0	0
B	540	595	650	710	746	783	822	863	906	951	0
C	350	375	400	430	452	474	498	523	549	576	605
D	250	270	290	310	330	347	364	382	401	421	442
E	150	165	180	195	210	221	232	243	255	268	130
F	100	115	127	134	141	148	155	163	171	180	189

Los aspectos principales del nuevo diseño de carrera administrativa establecen: a) el proceso de selección de personal para el ingreso y la cobertura de puestos vacantes, así como para los puestos de nivel gerencial; b) la evaluación del desempeño individual; c) la capacitación permanente; d) la promoción relacionada a la capacitación y la evaluación; y e) la jerarquización salarial.

Una evaluación de los cambios producidos con el nuevo sistema de carrera, a tres años de su puesta en práctica, recoge opiniones favorables en tres de cada cuatro autoridades superiores consultadas (Dinei, 1995), pero la mitad objeta aspectos de su implementación. En los casos de acuerdo total (uno de cada cuatro) se considera al sistema como un límite a presiones externas de los políticos; pero un grupo equivalente considera que las funciones ejecutivas debieran asignarse a personas de confianza, ajenas al escalafón. Se reflejan en estas observaciones conceptos distintos sobre cómo ha de plantearse una carrera en la función pública.

En los niveles gerenciales, los que en el SINAPA son parte de la carrera administrativa, una tercera parte de los entrevistados expresa un alto grado de conformidad valorando la capacitación, la evaluación de desempeño y la selección. Un número igual manifiesta disconformidad, centrados en las remuneraciones y falta de transparencia en la selección.

En una escala de cero a diez puntos, el 48% de una muestra de agentes públicos le concedió seis o más puntos al sistema, 22% le asignó cinco puntos y 28% le otorgó cuatro o menos puntos (un 2% no contestó) (Dinei, 1995) (15).

Cuadro 2: Acuerdo con distintos aspectos del SINAPA (porcentajes).

Componente	%
Capacitación como requisito de progreso en carrera	88,8
Evaluación de desempeño como requisito	83,6
Proceso de selección para ingreso y promoción	76,3
Bonificación para las mejores calificaciones	76,2
Relación entre sueldos simples y jerárquicos	23,7
Sueldo en relación al puesto	30,4
Sistema de promoción de grados	72,6

El reclutamiento de funcionarios

El reclutamiento de personal para ocupar puestos vacantes, pasa a realizarse mediante convocatorias con difusión pública, en las que se expone la denominación del puesto, los requisitos para ocuparlo y la descripción de las tareas que se desarrollan en el mismo. De la valoración de antecedentes laborales y capacitación obtenida, con entrevistas o aplicación de test se confeccionan órdenes de mérito, quedando habilitado para ocupar el puesto aquél que resulta primero en el orden.

Las convocatorias para puestos simples no se limitan a quienes ya se desempeñan en la organización, sino que están habilitados todos los empleados públicos del país, cualquiera sea el nivel de gobierno del que provengan (nacional, provincial o municipal) y el régimen laboral al que pertenezcan. Ello permite la rotación entre organismos y la promoción cuando se proviene de puestos correspondientes a niveles más bajos, ampliando las oportunidades para que el mérito sea reconocido en la movilidad (lo habitual era antes la promoción automática de quienes ya pertenecían a los organismos). Para el acceso a la carrera en el nivel inferior (el F), y el nivel intermedio (el nivel C) en el que revistan los profesionales, la búsqueda es abierta, por lo que pueden participar candidatos ajenos a la administración.

El SINAPA incorpora la novedad de un régimen de cargos con funciones ejecutivas o gerenciales, por el cual se incorporan a la carrera las posiciones de dirección, otorgando la titularidad por cinco años, finalizados los cuales se hace una nueva convocatoria. La convocatoria sigue los principios de los puestos no ejecutivos, pero se diferencia en que es abierta. Como para el caso anterior, un Comité de Selección valora los antecedentes de los postulantes y los entrevista, aunque en este caso no se elabora un orden de mérito, sino una terna, que es elevada a la autoridad superior del organismo convocante, la que escoge entre los postulantes ternados. El desempeño de los funcionarios

que acceden por concurso a puestos de nivel gerencial por este procedimiento, tiene una duración de cinco años, finalizados los cuales se hace una nueva convocatoria (16).

En un principio, los procesos de selección se organizaron en tres instancias: cerrado al organismo convocante, general al ámbito del sistema si el anterior resultaba desierto y, en última instancia, abierto a cualquier participante o para el nivel más bajo. En el caso de las funciones ejecutivas, sólo las del nivel más alto (el I) se realizaban por convocatoria abierta, mientras que para las restantes la convocatoria era general.

La selección para puestos con funciones ejecutivas se desarrolló no exenta de dificultades. Así como algunos funcionarios consideran que el sistema es muy apropiado, otros consideran que estos puestos gerenciales debieran ser cubiertos por personal de confianza; a ello se agrega la apreciación que tienen los mismos funcionarios de que, en algunos casos, se ha favorecido a candidatos adecuando los perfiles de las convocatorias o escogiendo, supuestamente, a quienes carecen de méritos. Estas distorsiones pueden estar originadas en las críticas a la legitimidad del sistema, en la inconveniencia de asignar a los funcionarios superiores la designación de los comités, a que en ellos participe un miembro en su representación, o en la falta de oposiciones públicas, etc. No obstante, al margen de estos casos, hay un cambio de significación: todas las convocatorias de selección son públicas, se hacen con base en perfiles de puestos y requisitos para desempeñarlos y un comité de especialistas reconocidos se compromete en escoger una terna.

De un análisis de 279 selecciones para cargos con funciones ejecutivas, resultó que el 19% de los seleccionados provenía del sector privado u organismos internacionales, y el 81% restante del sector público; el 42% del total venía desempeñando el puesto que concursó. De las nueve jurisdicciones incluidas, el 85% de los casos provenientes del sector privado y organismos internacionales se concentraba en dos de ellas.

Cabe destacar, sin embargo, que el escaso desarrollo institucional de unidades especializadas en gerencia de recursos humanos, hizo que la implementación de procesos de selección se encontrara con un cuello de botella, no pudiendo procesar selecciones para muchos puestos simultáneamente. Ante ello se admitió una excepción (17) por la cual una vez hecha la descripción del puesto y fijados los requisitos para ocuparlo, se podía hacer una designación provisoria hasta que se convocara, en plazo perentorio, la selección. La excepción fue prorrogada en sucesivas oportunidades, lo que permitió que se designaran provisoriamente personas ajenas a la administración y los habilitó para la selección aun cuando la misma no fuera abierta; en otros casos el procedimiento se aplicó a la promoción a niveles superiores a quienes ya estaban en la administración, a veces forzando perfiles o bajando requisitos.

No obstante ser los procesos de selección valorados por la mayoría de los agentes (76.2%), gerentes (87.5%) y autoridades superiores (81%), todos reconocen que prácticas incorrectas afectan la legitimidad del sistema, mencionándose entre ellas a injerencias políticas, parcialidad de jurados y manipulación de perfiles.

La evaluación de desempeño

El otro aspecto que se incorpora con la profesionalización como valor central de la carrera, es la evaluación del desempeño. Se parte de reconocer que el desempeño de los individuos en las organizaciones no siempre es igual, y las diferentes contribuciones por medio de la evaluación se relacionan con los incentivos, realizándose aquella de acuerdo a la naturaleza y las características de cada uno de los puestos de trabajo.

Las mejores evaluaciones tienen una incidencia en la promoción más rápida al grado siguiente en la estructura de carrera horizontal, es decir, donde existe una mejora dentro del mismo puesto de trabajo sobre la base de considerar el tipo de desempeño del agente. Ello conlleva una mejora salarial, que se obtiene más tarde o más temprano según el desempeño demostrado.

La evaluación se hace una vez al año y se proporciona el incentivo de un salario adicional al 10% de quienes alcancen el desempeño más destacado en cada organismo, de modo que sea distribuida equitativamente en los diversos grupos laborales (superiores, intermedios y operativos) el mismo porcentaje de incentivos.

La primera experiencia de evaluación masiva resultó en que la categoría modal se ubicó en la valoración más alta de la escala, y valores como "sobresaliente" en el desempeño se adjudicaron al ochenta por ciento del personal de algunos organismos. Para la segunda etapa se fijaron cupos (diez por ciento para "muy destacados" y el 20% para "destacados") con un régimen muy riguroso de excepciones, y un análisis preliminar de los datos (de 16.415 agentes) arrojó como resultado que el 11% obtuvo sobresaliente y el 25% muy bueno. En un estudio reciente (Dinei, 1995), una muestra de agentes declaró haber alcanzado valores por encima de lo normal ("bueno") en el 47,6% de los casos, sólo el 1,2% estuvo por debajo del valor medio; un 54,4% declaró estar satisfecho con su evaluación.

La casi totalidad de altos funcionarios consultados acuerdan con la evaluación, y en el nivel gerencial el acuerdo alcanza el 65% reconociendo unos y otros la existencia de dificultades en la aplicación del sistema; entre el personal, el 85% opina favorablemente sobre la evaluación (Dinei, 1995).

El sistema de remuneraciones

Para el personal que ocupa niveles sin funciones ejecutivas, se estableció una relación para el despliegue total de la estructura escalafonaria, desde el nivel más bajo en la posición inicial hasta el nivel más alto en la posición terminal, aproximada a 1 a 12 (ver Cuadro 1). En el momento de cambio del sistema la relación entre el salario mínimo y el máximo no alcanzaba a ser 3 a 1, por lo que en la extensa escala de categorías (eran veinticuatro), las diferencias de responsabilidad entre los puestos desaparecían en términos de salarios diferenciados.

A su vez, la instrumentación del sistema implicó una importante jerarquización salarial en los niveles gerenciales bajo el régimen de funciones ejecutivas. En éstos se procuró ofrecer salarios similares a los del sector privado, poniendo a la administración pública en condiciones de competir con aquél en el reclutamiento de gerentes. Para unos setecientos puestos con funciones ejecutivas convocados, se han presentado no menos de quince y hasta más de cien candidatos en cada caso, lo cual es un indicador del interés que ha despertado el sistema.

Las reducciones en el tamaño de las dotaciones de personal público permitieron financiar las mayores erogaciones derivadas de la jerarquización salarial.

No obstante las mejoras ulteriores obtenidas por el reconocimiento de la carrera laboral anterior de los agentes (antigüedad) y el nivel de estudios alcanzados, que resultó en una reasignación de grados en tres oportunidades (la última se originó en la ampliación del número de grados en cada nivel), distintos estudios realizados no reflejaron niveles de satisfacción elevados respecto de las remuneraciones.

En los niveles gerenciales se obtienen remuneraciones equivalentes a veinte salarios del nivel más bajo en la categoría inicial. La amplitud de la escala se refleja en apreciaciones sobre la relación salario-puesto-nivel (18).

2. Capacitación del personal del sector público

Michel Crozier ha señalado que el buen uso del capital humano es fundamental y el que va a dar la diferencia a largo plazo, superando incluso limitaciones materiales y financieras (Crozier, 1989).

Por ello el sistema de carrera requerido en la actualidad por la administración pública supone la necesidad de la formación orientada a mejorar la calidad y competencia del recurso humano.

El Estado aplica recursos de un modo poco apropiado cuando no adopta recaudos para capacitar a la gente y así mejorar el trabajo, cuando sus organizaciones son ineficientes al momento de utilizar las

capacidades de sus miembros, o cuando sus acciones de continuidad son asistemáticas. Si a esto se agrega que los conocimientos que incorpora el personal no tendrán incidencia en las condiciones de su trabajo, la desmotivación y la frustración pueden ser importantes.

Con una estrategia de capacitación mal orientada, no se puede reivindicar el carácter de inversión que la capacitación supone.

En la política para la administración pública promovida en Argentina, la formación de administradores y la profesionalización de la carrera son dos aspectos de una misma política de mejora global de la administración, centrada en la mayor calificación del recurso humano. Los programas de formación de administradores son parte constitutiva de la carrera administrativa, porque la promoción requiere la obtención de créditos en el marco de un sistema de capacitación permanente.

En el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa se han realizado programas que atienden a las exigencias derivadas de las responsabilidades que tienen los funcionarios. Así, el Sistema Nacional de Capacitación tiene cuatro Programas: el de Alta Gerencia Pública para quienes se desempeñan en funciones ejecutivas o están en los niveles superiores del sistema; el Programa de Formación Superior para quienes están en los niveles medios o profesionales; el Programa de Entrenamiento Laboral para los niveles de supervisión intermedia y niveles operativos; y un programa de Extensión organiza la oferta dirigida al personal público que no pertenece a la carrera administrativa. Recientemente se han realizado ajustes como consecuencia de una segmentación más precisa de los públicos, y el Programa de Alta Gerencia presenta dos subprogramas: uno de Gerenciamiento Público dirigido a funcionarios directivos y de nivel gerencial, y un Subprograma de Análisis y Evaluación para la Toma de Decisiones, para quienes realizan tareas de asesoramiento, asistencia técnica e investigación a nivel superior. Además, se ha incrementado el número de actividades dirigidas a públicos determinados (abogados, profesionales, secretarías, asesores) y "a medida" (organismos de control, oficinas de personal, unidades para la integración regional).

La valoración de la capacitación realizada ante una consulta es unánime entre las autoridades superiores y directivos de nivel gerencial, aunque hay desacuerdos con los contenidos ofertados, de los que se reclama mayor especialización. Casi el 90% del personal valora la capacitación (Dinei, 1995).

En la experiencia realizada hasta el momento, los cursos presentaron como oferta mayor el denominado "ciclo básico" de los programas con una orientación generalista. No obstante, los niveles de adquisición de conocimiento reconocidos, así como su aplicabilidad, arrojan valores significativos.

El SINAPA incorporó un "agrupamiento especializado" (Decreto 769 del 12-5-94), que requiere para ser admitido haber obtenido un posgrado de dos años de duración. El personal incorporado puede tener sus estudios ya realizados o iniciarlos en programas como el de la Escuela de Abogados del Estado o la Escuela Superior de Economistas de Gobierno. Mientras que la primera realiza los cursos por sí, la segunda los contrató con cuatro universidades que desarrollan el programa solicitado. Los dos programas combinan la formación con pasantías en la administración, aplican rigurosos procesos de selección y sus egresados se incorporan al Cuerpo de Abogados del Estado y al Cuerpo de Economistas de Gobierno. El INAP hace la supervisión de estos programas.

La Secretaría de la Función Pública tiene un Cuerpo de Administradores Gubernamentales que prestan servicios de asesoramiento superior y asistencia a distintos niveles de gobierno y en otros poderes del Estado, y se forman en el INAP durante dos años, realizando una pasantía adicional de seis meses. También por convenio entre el INAP y la Universidad de Buenos Aires se realiza una Maestría en Administración Pública, y si bien sus egresados no se incorporan al gobierno, una buena parte ha accedido al mismo por procedimientos convencionales de incorporación. La vigencia de estas iniciativas, en donde la formación especializada cumple un rol central para definir el perfil de determinados puestos de trabajo, está señalando la existencia de estrategias complementarias para la inserción de altos administradores en la función pública, en una suerte de "redundancia positiva" con el régimen de cargos con funciones ejecutivas.

En el informe final de un Taller de Expertos realizado en 1991 por el CLAD (Guerrero, 1992), se señalaba que, mientras la tradición europea había propendido a formar a los servidores públicos en Centros de Desarrollo Funcionario del Estado (ENA en Francia, Escuela de Ciencia de la Administración en Spira en Alemania, INAP en España y el Colegio del Servicio Civil en el Reino Unido), en América Latina las instituciones del Gobierno (INAP de Argentina, ESAP de Colombia, etc.) colaboran en muchos casos con las de enseñanza superior, lo que ocurre de modo similar en los EUA.

Allí se decía que la formación de gerentes públicos, independientemente de la tradición adoptada a favor de la educación universitaria o la preparación en cursos ofrecidos por los Gobiernos, requiere de la asociación entre la enseñanza provista por las instituciones académicas y la capacitación suministrada por los Centros de Desarrollo Gubernamental. Y, si bien se reconocía que la combinación académico-gubernamental en la formación gerencial garantiza una proporción dosificada entre la enseñanza y la capacitación, la misma suele estar ausente y dicha ausencia está condicionada por la maduración de una carrera administrativa.

En la experiencia argentina se reconoce que la formación de administradores no es un monopolio que tiene como efector exclusivo a la propia administración, y así lo demuestran en parte los ejemplos citados.

Si bien en el caso de Argentina aún los programas de capacitación reposan demasiado en la capacidad efectora del Instituto Nacional de la Administración Pública, se va fortaleciendo la incorporación de los ministerios y organismos, los que establecen sus propias necesidades de capacitación y, en menor medida, las realizan por sí. Ello es resultado de acciones positivas convergentes, como el reconocimiento de equivalencias y otros esfuerzos de formación que realizan los agentes, así como la evaluación y asignación de créditos a actividades desarrolladas por universidades u otras instituciones, cuando los contenidos son relevantes y pertinentes a los objetivos de la capacitación institucional; también se está diseñando un programa abierto de investigaciones, que sea receptor de iniciativas de los agentes en los que viertan su capacidad de observación y análisis en beneficio del desarrollo del conocimiento administrativo y las prácticas de mejora en la gestión.

Esta posibilidad de descentralizar y ajustar las necesidades y los programas de desarrollo en los distintos organismos, puede llevar a que determinados agentes dentro de los mismos organismos desarrollen actividades de entrenamiento o de formación, o que su capacidad para actuar como capacitadores haga que estos esfuerzos sean tomados en consideración dentro de los programas de reunión de créditos para estar en carrera, así como para el desarrollo de actividades de investigación o pasantías.

Las universidades podrían ocuparse en mayor medida de desarrollar programas que atiendan a las necesidades de formación del sector público (Bonifacio, 1993). No se trata de que deben ajustar la curricula para la formación de funcionarios, pero sí organizar ofertas académicas de aplicación al desarrollo del sector público, atendiendo las específicas necesidades de calificación de recursos humanos de éste. La profesionalización de la carrera ha incrementado la articulación entre las necesidades en materia de formación y calificación de recursos humanos del Estado y la oferta de las instituciones académicas de capacitación.

Si las universidades han participado limitadamente en la formación de personal público, es porque priorizan en exceso el reclutamiento de participantes en sus propios programas de carácter académico, orientados al otorgamiento de diplomas. Cuando flexibilizaron su oferta, presentando programas alternativos, módulos menores, cursos, seminarios, cátedras abiertas, etc., especialmente estimulados por el INAP, se concretaron participaciones de gran importancia. En la actualidad el INAP tiene una importante cantidad de convenios por los cuales las universidades participan como prestadores en el Sistema Nacional de Capacitación.

Naturalmente, además de la universidad, los sindicatos también pueden participar en acciones de capacitación, y lo hacen actualmente en materias como informática, idiomas, etc. Una mayor participación de universidades y organizaciones no gubernamentales, así como el involucramiento de las áreas de capacitación de los organismos públicos, demandaría del INAP, como organismo rector de esta política, un aumento de su capacidad de planificación, de identificación de la oferta que las instituciones externas están en condiciones de proponer. Pero, en la medida que las propuestas se asocian a las necesidades de capacitación que están expresando las organizaciones públicas, o incluso algunos ministerios de modo descentralizado y para determinados tipos de programas de formación, podrán ser parte efectiva de esta política. Estos pasos permitirán implementar plenamente un sistema de reconocimiento de créditos o de equivalencias. Fuera del ámbito de la carrera administrativa, aún no se ha logrado que en las organizaciones públicas se valore suficientemente la capacitación, integrándola a las políticas de recursos humanos. Aunque las pautas de organización del sistema de recursos humanos sean otras, hay componentes que habría que asegurar estén funcionando en términos apropiados, por lo menos para hacer posible la obtención de estos objetivos en materia de profesionalización.

3. Sistemas de gestión de recursos humanos

Uno de los problemas para hacer una descentralización efectiva en este campo, así como para la administración y desarrollo del sistema de carrera con las características expuestas, es la ausencia de áreas de recursos humanos en los ministerios y organismos descentralizados o sus propias carencias y debilidades. Porque es natural que los ministerios se puedan encargar de la capacitación de modo descentralizado, pero deben tener funcionarios que se ocupen de esa capacitación, que tengan la responsabilidad de planificar, identificar las necesidades, coordinar las acciones, etc.

Respondiendo a esas necesidades el Poder Ejecutivo habilitó en Argentina a los ministerios y organismos descentralizados para desarrollar áreas con nivel no inferior a dirección, para los temas de organización y de recursos humanos (19). En una iniciativa como ésta, el programa de modernización que se materializa en el sistema de profesionalización de la carrera administrativa, busca fortalecer también la capacidad gerencial de los distintos ámbitos de la administración para tener, no sólo interlocutores válidos para el desarrollo y profundización de esta política, sino una capacidad de ejecución descentralizada de las mismas. Se estableció que las unidades debían entender, con una adecuada estructura interna, en la aplicación de las normas que regulan al personal, su carrera administrativa, capacitación y desarrollo, procurando mejorar los niveles de productividad y satisfacción laboral, y la calidad en la prestación de servicios.

Hasta esta iniciativa y su completa implementación, la mayor parte de las áreas de personal se limitan a llevar los legajos de documentación personal, las licencias y avatares laborales. Obviamente, los responsables de esas unidades no son los gerentes de recursos humanos que requiere cada componente del sistema de la profesionalización, como la evaluación de desempeño, la capacitación y la selección. Sólo en la medida que ello se logre, se puede avanzar en un proceso de descentralización.

El aumento de la productividad en la administración pública se puede alcanzar si se trabaja de modo sistemático, en mejorar la gestión y el desarrollo de los recursos humanos. La superpoblación burocrática, la sobrevaloración de la antigüedad y la seguridad por sobre el rendimiento no ayudan, pero tampoco contribuyen los bajos salarios, la precariedad del empleo y el exceso de injerencias políticas.

El tipo de mejoras necesarias debe definirse de acuerdo a los cambios en el rol del Estado, su reorientación de objetivos, los recursos disponibles y las capacidades de la administración. El hecho de que las crisis económicas lleven a concentrar las reformas principalmente en el gasto, puede obstaculizar que se materialicen políticas apropiadas en el sector de la gestión pública (Naciones Unidas, 1993).

Esa es la razón por la que conviene enfatizar que, para asegurar los objetivos estratégicos del Estado, se necesita una adecuada administración del recurso humano y mejorar la capacidad de gestión de la administración.

Si en el campo de los recursos humanos se siguen desarrollando prácticas disfuncionales con el sentido de la profesionalización, se afecta la capacidad administrativa. La profesionalización en la carrera no puede apoyarse en principios contrarios a la competitividad del recurso humano, la igualdad de oportunidades, la objetividad, la capacidad, la neutralidad, y no debe entenderse a estos principios como vinculados a la burocracia cerrada clásica.

La profesionalización no es contradictoria con el desarrollo de modelos de gestión descentralizados y flexibles, y puede contemplar sistemas más abiertos para la contratación de personal y mayor control del rendimiento con base en la especificación de las responsabilidades del puesto. De hecho, en los niveles gerenciales se ha progresado en valorar el desempeño de acuerdo a la obtención de resultados (20).

Pero se debe reconocer que la gestión de recursos humanos no recibe la misma atención que otros, en especial los financieros, y de allí el rol limitado que presentan las áreas de función pública o personal. En parte se explica porque estas materias no se abordan como una política pública que debe ser formulada, planificada, implementada, monitoreada y evaluada como las otras políticas estatales.

Esto puede ser así si se supera el fragmentalismo con que las cuestiones vinculadas a la gestión de recursos humanos son encaradas en las administraciones, cambiándolas por orientaciones generales acordes con los objetivos de la administración pública.

También deberá tenerse en cuenta, con base en la experiencia presentada, que los avatares a los que está supeditado un programa de reforma y modernización de la función pública, no se completan con los cambios en la normativa que lo hacen exigible, porque suponen cambios en la cultura gubernamental y administrativa. Su implantación, además de requerir de tiempo, demanda continuidad en el esfuerzo transformador, permanente apoyo político, asistencia para el fortalecimiento institucional y de procesos y persuasión para legitimar la reforma.

Notas

1. De Karl Deutsch (1976) se tomó el concepto de que existe una legitimidad por representación, una legitimidad por procedimientos y una legitimidad por resultados (p. 28).
2. Véase, Gurus in government, en *The Economist*, May 20th 1995, pp. 21- 22.
3. En "The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change", citado en Civil-service reform, Sweetening the mandarins, *The Economist*, January 28th, 1995, p. 25.
4. Cabe aclarar que éstos no constituyeron un sistema de empleo alternativo a los males burocráticos de los modelos de carrera, sino que, por el contrario, llegaron a consagrar mayores privilegios corporativos.
5. Incluso en administraciones donde existe un procedimiento sistemático de descripción de puestos de trabajo, se presentan casos en que se requiere a la autoridad responsable establecer puestos no para que sean ejercidos, sino para asignar salarios a personas que no desempeñan las tareas correspondientes (Bonifacio, 1992).
6. El régimen establecido en 1973 (Decreto Nro. 1428 de febrero de ese año) se dejó sin efecto unos meses más tarde, y hasta la implantación del SINAPA (1991) no hubo un régimen que lo reemplazara.
7. Notablemente, la ausencia efectiva de un sistema de carrera administrativa da lugar a diagnósticos parecidos, como el que presenta Quintín (1994) para el caso de Venezuela (p. 263).
8. Un estudio realizado por la Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones del INAP en diciembre de 1993, arrojó como resultado que el 50% de los empleados públicos consideraban que la población tenía **mala** o **muy mala** opinión sobre ellos, mientras un 33% consideraba que era **regular** (Haime e.a., 1993).

9. Se trata de las Leyes No. 23.696 de Reforma del Estado y No. 23.697 de Emergencia Económica.
10. El Decreto 435/90 produjo una drástica reducción de estructuras, fue complementado por el Decreto 1757/90 que conformó el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa y se completó con el Decreto 2476/90 que implicó racionalización de personal y fijó el objetivo de organizar la carrera administrativa.
11. La Ley de Reforma del Estado plantea una reestructuración que garantice las funciones esenciales indelegables -justicia, seguridad interna, defensa exterior, relaciones exteriores y administración- y que atienda en concurrencia con el sector privado la seguridad social, la educación y la salud, afirmando que "la presencia del Estado en cada tipo de actividad deberá justificarse adecuadamente según el principio de la subsidiaridad".
12. Se trata del Decreto 447 del 17 de marzo de 1993.
13. Establecido por el Decreto 993 del 27 de mayo de 1991.
14. De acuerdo a las modificaciones incorporadas por el Decreto 1669/93.
15. Si se considera la valoración positiva otorgada a los componentes del sistema, la asignación de valores negativos se encuentra condicionada por los temas salariales y la valoración de los puestos realizada al momento de cambio de sistema (sólo el 20,7% de los casos consideró que existe correspondencia entre los niveles del escalafón y las responsabilidades del puesto correspondiente).
16. Un desempeño superior a satisfactorio en los dos últimos años del período de cinco, posibilita la prórroga de la designación por dos años.
17. Por el Decreto 847/93.
18. Medidas de emergencia recientemente tomadas, dispusieron reducciones salariales del 5% para salarios de entre \$2.000 y \$3.000; del 10% entre \$3.000 y \$4.000 y del 15% cuando se superan los \$4.000 (la relación es \$1=US\$1). Decreto Nro. 290 del 17 de febrero de 1995, artículo 2.
19. Ver el artículo 16 del Decreto 1669 del 9 de agosto de 1993. La Secretaría de la Función Pública reglamentó mediante la Resolución Nro. 84 del 4 de noviembre de 1993, la organización interna de esas unidades.
20. Véase la Resolución de la Secretaría de la Función Pública No. 303/04, que modifica el sistema de evaluación de desempeño para el personal que ejerce funciones ejecutivas.

Bibliografía

- BONIFACIO, José Alberto. Análisis de los aspectos institucionales y operativos para la instalación de un sistema de carrera administrativa en la República de Panamá. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del Ministerio de Planificación y Política Económica de la República de Panamá. Panamá, 1992.
- _____. Formación de administradores y profesionalización de la carrera administrativa. Primeras Jornadas sobre Formación de Administradores Públicos. La Plata, diciembre de 1993.
- _____. Pautas para el desarrollo de una estructura escalafonaria, Dinei. INAP. Serie I, Documento Nro. 1. Buenos Aires, 1991.
- CROZIER, Michel. El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto. En: Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina. INAP. México, 1989.
- DEUTSCH, Karl. Política y Gobierno. FCE. Madrid, 1976.
- DINEI - Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones - INAP. Evaluación de la puesta en práctica del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Serie I, Documento Nro. 52. Buenos Aires, 1995.

- KERNAGHAN, Kenneth. Introducción del editor al Simposio sobre función pública y reforma administrativa. En: Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. 57, Nro. 3. IICA-INAP, septiembre de 1991.
- GUERRERO, Omar (comp.). Políticas y criterios técnicos para la Modernización Curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica. Informe final del Taller de Expertos, CLAD. Serie de Documentos Técnicos, Nro. 3. Caracas, 1992.
- HAIME, Hugo; KLEIMAN, C; LOPEZ, Andrea; ZELLER, Norberto y RODRIGUEZ, Alejandro. Estudio de opinión sobre el SINAPA. Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones. INAP. Serie I, Documento Nro. 28. Buenos Aires, 1993.
- HALLIGAN, John. Función pública y reforma administrativa en Australia. En: Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. 57, Nro. 3. IICA-INAP, septiembre de 1991.
- LEEMANS, Arne. Recent trends in the carrier service in European countries. En: International Review of Administrative Sciences. Vol. 53, Nro. 1, March 1987, pp. 63-88.
- MANION, J.L. La función pública en Canadá: reflexiones y previsiones. En: Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. 57, Nro. 3. IICA-INAP, septiembre de 1991.
- MONTRICHER, Nicole de. La función pública en Francia: problemas y perspectivas. En: Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. 57, Nro. 3. IICA-INAP, septiembre de 1991.
- NACIONES UNIDAS. Desarrollo de los Recursos Humanos. Documento de la 11a. Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas. Ginebra, 6 a 14 de octubre de 1993. ST/SG/AC.6/1993/L.3.
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. La reinención del Gobierno. Paidós, Barcelona, 1994.
- QUINTIN, Antonio. Proyecto de creación del Instituto de Alta Gerencia Pública. En: Reforma de las Instituciones de Gobierno. COPRE. Caracas, 1994. Vol. 11.
- WILSON, Graham. Perspectivas de la función pública en Gran Bretaña. ¿Major al rescate? En: Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. 57, Nro. 3. IICA-INAP, septiembre de 1991.

La organización y el régimen jurídico de la administración en cuanto actuación administrativa. Una reflexión desde el derecho español

Luciano Parejo Alfonso

I. INTRODUCCION

1. La organización como problema central, hoy, del Derecho Administrativo. Su evolución y estado actual

Cualquier reflexión actual sobre la Administración pública debe partir y ser consciente del clima de desorientación y hasta confusión que se padece en la materia, con la finalidad de reducirla en la medida de lo posible y, en todo caso y cuando menos, de no contribuir a su persistencia o, incluso, incremento. Las causas de la desorientación son variadas, pero entre ellas destaca, por su indudable importancia, el cuestionamiento hoy -tras una etapa de notable y constante expansión- del Estado, bajo su forma actual de Estado social o del bienestar o, mejor aún, responsable universal de las condiciones de vida y, por tanto, sustancialmente administrativo, y la paralela reafirmación, como paradigma, de la sociedad civil, bajo la especie de economía privada.

En esta situación, en efecto, no habiéndose visto acompañado el espectacular crecimiento de las actividades y responsabilidades estatales, fundamentalmente a lo largo de este siglo, por una adecuada actualización de las formas de organización de la actuación pública, especialmente la administrativa, se explica el descrédito de lo público y, particularmente, lo público-administrativo, percibido no sólo social, sino también políticamente, como esencialmente obsoleto, con imputación de ineficiencia e ineficacia. Esta imputación se realiza, sin embargo, de forma global e inespecífica, es decir, desde el criterio de medida proporcionado por las pautas propias de la economía privada, lo que significa sin determinación del contenido específico de los principios de eficiencia, economía y eficacia proclamados en los artículos 31.2 y 103.1 de la Constitución Española (CE). Y, por lo mismo, se explica también el recurso indiscriminado y acrítico a las formas proporcionadas por el mundo jurídico-privado, en cuanto expediente inmediato para la adaptación de la gestión pública a las demandas actuales.

La ausencia de un marco legal actualizado (en primer término a la Constitución), suplida defectuosamente hasta hace bien poco -y en lo que aquí importa aún hoy- por un conjunto de Leyes en su práctica totalidad preconstitucionales, ha posibilitado e, incluso, propiciado ciertamente la entrega del desarrollo de la organización administrativa (en un Estado, además, dotado de una organización territorial nueva y profundamente descentralizada) al apremio de las circunstancias y, por tanto, a criterios coyunturales y particulares, justificados pragmáticamente en cada momento desde las necesidades específicas de la gestión del fin, el servicio o la tarea públicos concretos de que en cada caso se tratara, con simultánea y progresiva pérdida de la coherencia del conjunto (incluso en el seno de cada instancia y ordenamiento territoriales), que por exigencia constitucional e, incluso lógica, debe integrar un verdadero sistema, sin perjuicio de su complejidad. Pues a la valoración concreta de cada vez y en cada caso de aquellas necesidades no ha podido oponerse hasta ahora ninguna otra consistente, basada en un esquema organizativo global.

El fenómeno afecta desde luego a los aparatos administrativos directamente conectados a los correspondientes órganos de gobierno de cada instancia territorial, pero es especialmente extenso e intenso en la llamada Administración institucional o instrumental, como evidencia con toda crudeza el hecho de que los últimos intentos -también fracasados- de reconducción a esquema (siquiera sea en el ámbito de la instancia nacional o central) hayan sido abordados exclusivamente desde la ultima ratio de la racionalización y disciplina de la gestión presupuestaria. No es únicamente que haya venido faltando toda guía general acerca de cuando procede el desgajamiento y consecuente organización independizada de un servicio o una actividad públicos, sino que ha venido sucediendo lo mismo -con gravedad incluso creciente- tanto con los tipos organizativos resultantes de la decisión de

independización de la Administración matriz, como con las consecuencias derivables de ella para el estatuto de la organización correspondiente.

Si bien la causa directa y eficiente -la llamada "huida" del Derecho Administrativo común e, incluso, del Derecho administrativo simplemente- está perfectamente identificada, no sucede lo mismo con sus causas últimas, siendo especialmente notable la ausencia de suficiente interrogación acerca del estado de situación del Derecho administrativo del que se produce la huida y de su influencia sobre ésta. Al día de hoy no parece ya posible negar una cierta desactualización del referido Derecho, particularmente en el campo de la organización y del funcionamiento de los entes públicos; inidóneo así en muchas de sus instituciones -instituciones claves algunas de ellas- para ofrecer las respuestas a los problemas que suscita la compleja gestión de los servicios públicos en la más amplia acepción de esta expresión. Por lo mismo que no sería justo imputar sin más a tal defecto en la evolución, en la acomodación oportuna a los tiempos del Derecho administrativo, la situación descrita, sería un error grave no reconocer hoy que ha estado y continúa estando entre las causas últimas de su abandono progresivo en favor de soluciones atípicas, especialmente de Derecho privado.

El origen mismo del fenómeno puede situarse en la disociación entre forma de las organizaciones y régimen regulador de su funcionamiento y actividad, pues es ella la que ha relativizado la necesaria vinculación de ambas al Derecho público, abriendo la puerta a las múltiples combinaciones actuales entre Derecho aplicable, de un lado, y forma y actividad, de otro. El importante desarrollo de las posibilidades así descubiertas, además de conducir -por lo que hace desde luego a los organismos integrantes de la llamada Administración institucional o instrumental- a una situación irreductible a esquema, amenaza con abocar en un serio trastocamiento del orden constitucional, por la apariencia de ausencia de límites precisos en la potestad organizatoria, esencialmente libre incluso para la creación de personas jurídicas -con una u otra forma o naturaleza- y la configuración de la capacidad jurídica y de obrar de éstas -hasta el punto de poder incluir en tal capacidad la facultad de creación de nuevas personas y de acotación de la esfera de su giro o tráfico propio-.

El panorama sintéticamente expuesto se ha complicado aún más en tiempos recientes con la aparición de las denominadas Autoridades o Administraciones independientes, categoría comprensiva en la realidad de figuras bien dispares. Si justificada desde luego en muchos casos, no puede desconocerse el efecto incentivador de búsqueda y obtención de estatutos singulares, cortados por este patrón y en razón a su misma flexibilidad e indeterminación, que sin duda tiene sobre sectores y servicios netamente administrativos carentes de la necesaria singularidad a tal efecto. En todo caso, la categoría y su puesta de moda suscitan por lo menos una cuestión de porte constitucional: la relativa a su engarce en la estructura del poder público determinada constitucionalmente por relación a la división funcional tripartita de éste. La falta de claridad a este respecto puede conducir bien pronto, dado el éxito de la figura por razones que no es preciso exponer aquí, a soluciones de difícil, por no decir, imposible coherencia con el principio de Estado democrático, que exige la posibilidad del control político de todo ejercicio de poder infralegal en sede parlamentaria, bien directamente, bien a través de la exigencia de responsabilidad al poder ejecutivo. Pero también plantean cuestiones de porte administrativo, en particular el deslinde y, al propio tiempo, la relación entre la Administración pública directa propiamente dicha y los organismos de ésta dependientes, de un lado, y estas otras "Administraciones", de otro.

Desde el punto de vista teórico y como ya incidentalmente ha quedado apuntado, no cabe desconocer la relación que con los fenómenos descritos guardan la relativización de la distinción entre lo público y lo privado, el Estado y la sociedad y, en definitiva, el Derecho público y el Derecho privado (1), de un lado, y la afirmación axiomática de la libertad del poder público para la elección de la forma organizativa (incluidos el régimen jurídico de su desarrollo y, por tanto, las formas de la acción) de la actuación administrativa, de otro (2). No puede negarse, en efecto, que, entre nosotros (3), ha habido en los últimos años un descuido por la doctrina iusadministrativa del estudio de las

cuestiones centrales atinentes al ámbito interno u organizativo de la Administración pública y, en concreto, de las relativas a la extensión y los límites de la actividad estatal consistente en administrar y, por tanto, de la legitimidad o no de la asunción de actividades configuradas constitucionalmente como privadas (por ser accesibles a o estar en la disposición de las personas privadas); el régimen de la potestad de organización de la actuación administrativa; y la relación entre tipo de actividad, forma de organización y régimen jurídico del desarrollo de aquélla. Ante la desfiguración y dilución de lo público (más concretamente: público-administrativo) en virtud de la total desvinculación entre forma de organización y régimen jurídico de la actividad organizada, el planteamiento doctrinal ha sido hasta prácticamente ayer, en efecto, el repliegue a una tesis relativista capaz de explicar la realidad: la instrumentalidad permite ciertamente rebajar la importancia del fenómeno y reconducir éste al esquema establecido -naturalmente a costa de consagrar una radical separación entre la esfera administrativa interior y la de las relaciones con terceros- mediante el expediente de la imputación de todo dicho fenómeno (cualquiera que sea su complejidad) a "la Administración" subjetivamente considerada, la cual, gracias a su íntima conexión con el sistema político, asegura por si misma el necesario "núcleo jurídico-público irreductible" preciso al efecto (4). El resultado no es otro que la despreocupación por la sustantividad del mundo de lo público y, específicamente, de lo administrativo; despreocupación, que ha determinado una triple degradación:

a) de los principios de legalidad y servicialidad al interés general, al desconocerse absolutamente la decisiva importancia de la organización administrativa para los términos de la ejecución y, concretamente, la aplicación de la Ley (el Derecho), incluso en punto al contenido mismo de las normas jurídicas (5), es decir, el hecho elemental de que una clara, coherente y buena organización administrativa -en su doble dimensión constructiva y funcional- es presupuesto de la buena y, por tanto, de la eficaz actividad administrativas; así como

b) de la organización administrativa misma, al independizarse o fragmentarse en exceso -en detrimento de la referencia común, necesaria para garantizar la mínima coherencia entre todas las piezas del sistema administrativo- el tratamiento de las estructuras orgánicas y su funcionamiento del de los recursos humanos que las integran y actúan y los medios materiales y económico-financieros que utilizan y, desde luego, del régimen sustantivo de su actividad. Y, por tanto,

c) de la eficiencia y la eficacia de las organizaciones administrativas y, en general, adscritas al sector público, en cuanto carentes tales valores de una significación mínima específica y operantes, en todo caso y como ya se ha dicho, en un contexto de confusión acerca de las cuestiones básicas relativas al dónde, qué, cómo y para qué respecto de la Administración pública en general y de cada organización en particular.

2. El reciente despertar de la doctrina ante el problema. La insuficiencia de las primeras reacciones

En los últimos tiempos y sobre todo tras la adopción de medidas organizativas especialmente importantes y discutibles (como la creación y puesta en funcionamiento de la Agencia Estatal de Administración Tributaria), son perceptibles claros signos de preocupación e insatisfacción en la doctrina, pero con entera independencia de su contundencia los planteamientos no rebasan en general la perspectiva tradicional de la vinculación al Derecho de la Administración (naturalmente en las relaciones **ad extra**) y se concentran fundamentalmente en la denuncia de las consecuencias a las que conduce la libertad de elección de las formas de organización y acción, concretamente la de una generalizada huida hacia el Derecho privado, con paralela pérdida de contenido y funcionalidad del Derecho público (6). No se es consciente aún, pues, de la absoluta y urgente necesidad, para poder superar la radicalmente insatisfactoria situación a la que se ha llegado, de situar el análisis en un plano anterior y más principal, que haga posible el cuestionamiento del dogma de la libertad de elección de las formas de organización de la actuación administrativa: el plano de las cuestiones organizativas

centrales antes aludidas, abordado, naturalmente, en el nuevo marco del vigente orden constitucional. Solo así podrán adquirirse, en efecto, las mínimas e indispensables certezas desde las que afrontar con seguridad los diversos y complejos problemas que hoy suscita la Administración pública. Huelga decir que esta indispensable labor no es sino parte de la más general de renovación que el Derecho público en general y del administrativo en particular tienen pendiente.

En la recuperación del pulso doctrinal en este campo destaca R. Parada Vázquez, a cuyo impulso se debe sin duda el planteamiento por S. del Saz (7) de la existencia de una reserva constitucional de Derecho Administrativo y de su Jurisdicción tutelar; tesis, que él mismo asume expresamente, con idénticos argumentos, como propia (8). Descansa este planteamiento en la constatación -a pesar de la plenitud del Derecho Administrativo en la Constitución de 1978- de una crisis de dicho Derecho derivada del triple fenómeno de la aplicación del Derecho privado y laboral, la invasión por el legislativo de la esfera administrativa y el resurgimiento de zonas exentas de control judicial (con análisis de las causas de este triple fenómeno). La reserva se fundamenta en los artículos 103, 106 y 153.3 CE y, por tanto, en la imbricación entre actividad administrativa y control (tutela) judicial especializada a través de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (9) y se califica técnicamente de garantía institucional.

No puede compartirse el recurso a esta última técnica, en tanto que desborda claramente su funcionalidad, pareciendo mas adecuado el que se hace -más inespecíficamente- a una reserva constitucional de Administración. La garantía constitucional puede predicarse de instituciones concretas y específicas, claramente individualizadas y que debiendo jugar un papel esencial en el ordenamiento (piezas constructivas indispensables del mismo) carecen de una suficiente regulación constitucional, pero difícilmente de un componente de la estructura directa de uno de los poderes superiores del Estado. La Administración, como tal (sin mayor precisión), es parte del poder ejecutivo, que cuenta con una expresa y suficiente regulación en la norma fundamental (10), que de principio hace innecesaria o, cuando menos, improcedente la apelación a la garantía institucional. Semejante utilización sitúa ésta en claro peligro de vaciamiento en su significado y funcionalidad, por exceso en la extensión de su campo operativo, incluso en la dimensión subjetiva de su destinatario (que aquí habría de ser, teniendo en cuenta el régimen aceptado de la potestad organizatoria, además del poder legislativo, el poder ejecutivo, incluso en su faceta de poder administrativo). En todo caso, deja pendiente de resolver la cuestión clave: cual sea el contenido esencial indisponible de la Administración y, por tanto, del concepto mismo de Derecho Administrativo. Desde otro punto de vista, la tesis examinada presenta el inconveniente de la concentración de su perspectiva en el control externo y judicial de la Administración y, por tanto, en la tradicional de las relaciones jurídicas externas o entre la Administración y los ciudadanos o, en general, terceros. Queda así indebidamente desenfocada la cuestión central del régimen de la potestad organizatoria y de la relación de ésta con el de la actividad administrativa; en último término, la identidad de la Administración pública determinada constitucionalmente. El resultado no es la incorrección, pero sí la insuficiencia de la tesis para dar respuesta satisfactoria a los interrogantes primeros y claves, sin la cual no pueden adquirirse las certezas mínimas indispensables antes aludidas.

En el plano mismo del concepto del Derecho Administrativo se ha situado, sin embargo, A. Menéndez Rexach (11), quien, impugnando la intercambiabilidad (instrumentalidad) de las formas organizativas como medio idóneo para cambiar los límites de la aplicación del Derecho público-administrativo, propugna la primacía del criterio teleológico-material sobre el orgánico-subjetivo para la determinación de tales límites y, por tanto del Derecho Administrativo (12), como único expediente solvente para garantizar la efectividad del orden constitucional (centrado en los fines -el interés general- y no en los medios). Su conclusión no es otra que la de la necesidad de una neta definición sustantiva de la actividad administrativa, entendiendo por tal toda la realizada para la consecución del interés general, la cual identifica con la -material o jurídica- cumplida con sujeción a la Ley y al

Derecho -público o privado-. Ciertamente se logra así la superación de la dicotomía actividad pública típica-actividad privada de la Administración, es decir, se alcanza un concepto unitario de ésta. Este concepto, que se sitúa en la línea del esfuerzo doctrinal alemán por construir un Derecho administrativo de la actividad privada de la Administración, trae ésta desde luego al campo de las exigencias constitucionales primarias a dicha Administración, particularmente las relativas al respeto de los derechos fundamentales, pero -además de hacer aflorar nuevos problemas- nada nos resuelve en el orden de las cuestiones fundamentales y, en particular, nada nuevo y más concreto nos dice sobre que sea la Administración a la que se refiere el artículo 103 CE en tanto que forma organizativa y actividad organizada.

J. L. Meilán Gil (13) y también I. Borrajo Iniesta (14) se colocan, por contra, en la perspectiva constitucional (15), la cual -dada la literalidad del artículo 103 CE- permite afirmar una sustancial libertad de configuración por parte del legislador en el doble ámbito de la organización y del régimen de la actuación administrativa. Siendo esto así, resulta improcedente, para el segundo de los autores citados, toda identificación entre el abandono (la huida) del Derecho Administrativo (mejor: de la directa aplicación de los grandes textos legales administrativos) y la exención de todo Derecho (y, por tanto, de todo control judicial), así como también la del control judicial de la Administración con el atribuido a la Jurisdicción contencioso-administrativa. En consecuencia, la tendencia y el recurso a la "huida" del Derecho administrativo son, así puede decirse, "infructuosos", pues la Administración no puede dejar de ser tal por el sólo hecho de la aplicación de uno u otro Derecho (por impedirlo justamente la Constitución). Siendo siempre aplicables los principios y las reglas constitucionales, en la hipótesis de la aplicación del Derecho privado ocurre únicamente que corresponde a los Tribunales la identificación de las normas adecuadas a la actuación correspondiente.

Aunque el enfoque y el planteamiento de Meilán y Borrajo son desde luego correctos, su desarrollo no resuelve la cuestión, que radica justamente en definir el estatuto constitucional de la Administración y de su actuación (así como de su control judicial) y, por tanto, de los límites que, en su caso, de dicho estatuto resultan justamente para el legislador ordinario.

Una posición mas matizada es, finalmente, la asumida por E. Malaret i García (16), para quien es claro que la Administración siempre est sujeta al Derecho Administrativo cuando actúa dentro de su giro o tráfico típico (la actuación de autoridad o imperium), situándose la dificultad exclusivamente en su restante actuación. Para resolver ésta entiende necesario el replanteamiento de la definición de la Administración, precisamente mediante el complemento del criterio dominante subjetivo con el objetivo centrado en el tipo de actividad y el interés público en ella presente. De esta suerte, si en la actuación típica administrativa rige siempre el Derecho administrativo, siendo tan sólo posible un juego puramente instrumental del Derecho privado, en la actuación de la Administración que se sitúa en el campo propio de la actividad de los sujetos ordinarios (la actividad económica) es este último Derecho el que pasa a ocupar la posición principal incluso por exigencia constitucional.

Con entera independencia de la posibilidad de coincidencia, en lo sustancial, con esta última posición, es lo cierto que adolece de falta de fundamentación y justificación (sin duda por razón de que el objeto de la reflexión en que se formula es distinto) y, por tanto, de construcción.

La insuficiencia, pues, de los precedentes análisis doctrinales no es, sin duda, sino expresión de la de sus perspectivas y planteamientos correspondientes. Es preciso situarse en un plano mas amplio, anterior y general, concretamente el relativo al dualismo sociedad-Estado y, por tanto, de lo público y lo privado.

II. EL DOBLE DUALISMO DE SOCIEDAD Y ESTADO Y DERECHO PUBLICO Y DERECHO PRIVADO

1. Justificación de este punto de partida: la pertenencia de la Administración al mundo de lo público-estatal

La Administración pública es, en la Constitución (arts. 103 a 106), una organización específica, en el doble sentido constructivo (articulación como tal organización y medios personales que la integran y actúan) y funcional (actuación de la organización para un preciso fin y conforme a un determinado estatuto, que queda sujeta, por ello, a un especial control judicial). Tiene necesariamente, pues y desde la Constitución misma, una identidad propia, con traducción obligada en esa doble vertiente. La heterogeneidad y variabilidad de los contenidos de la "administración" en sentido sustantivo o material impiden desde luego una caracterización unívoca y definitiva desde el punto de vista funcional, según han demostrado suficientemente los esfuerzos que históricamente se han realizado con tal objetivo. Sólo es reductible a unidad, conforme acredita la concepción subjetiva -hoy generalmente aceptada (17)-, por la vía de la personalidad, de suerte que aquella administración se ofrece como actividad organizada (personalizada) para la consecución del interés general, que constituye, así, su objeto propio, su fin institucional mismo.

Es cierto, como ha hecho notar A. Nieto (18), que la noción de interés general carece de un significado preciso y constante, siendo su sentido más bien el de desplegar una función de evocación en la vida política y social. Pero no lo es menos, como he expuesto ya en otro lugar (19), que no por ello deja de cumplir una función jurídica precisable, en cuanto concepto abstracto y formal y, por tanto, indeterminado, verdadera cláusula general; concretamente y en tal condición, cabe asignarle -conforme al orden constitucional- el sentido estricto de referencia a los bienes jurídicos imputables a la colectividad, cuya tutela corresponde por ello a los poderes públicos, es decir, a las organizaciones estatales (o las designadas por éstas), en cuanto que gestores cabalmente de los intereses del común o no pertenecientes (en su caso, no asignados) a la esfera propia de los sujetos privados u ordinarios del Derecho, en los términos resultantes de la cristalización concreta de tales bienes en el proceso, constantemente renovado, de integración social asegurado y presidido justamente por la Constitución. En esta significación estricta, el interés general se identifica con el interés público y se contrapone, genéricamente, al interés privado. No es precisa determinación ulterior de esta noción a los fines que aquí importan.

Pues en la medida en que el interés general o público no está en la disposición, ni es accesible (en su definición) a dichos sujetos ordinarios del Derecho, las personas privadas, por el hecho mismo de su sustancia o naturaleza política, resulta ser inexcusablemente algo definible y gestionable o realizable únicamente desde los poderes públicos constituidos políticamente, lo que vale decir mediante el empleo de potestades y competencias; es decir, queda radicalmente excluida su satisfacción (en su caso, únicamente) mediante simples derechos subjetivos o situaciones de poder análogas de titularidad general. De ahí justamente la conexión institucional con el interés general de la Administración pública, en tanto que parte de la estructura política estatal, concretamente de la constitucionalmente constituida para la ejecución, es decir, la realización del ordenamiento estatal.

Estas consideraciones llevan de la mano, por tanto y a efectos de la determinación de lo que sea la Administración, a la triple distinción entre actividades públicas y privadas, potestades-competencias y derechos subjetivos, personas públicas y personas privadas; es decir y en definitiva, al doble dualismo sociedad-Estado y Derecho público-Derecho privado.

2. La diferenciación de Estado y sociedad y la dicotomía público-privado en el Estado social y democrático de Derecho; su indudable relatividad, aunque subsistencia

A) La cuestión en el orden constitucional interno

La constitución de España en un Estado que, además de democrático y de Derecho, es social (art. 1.1 CE) comporta, como ha establecido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/1984, de 7 de Febrero, a propósito, precisamente, de la calificación como pública o privada de una determinada organización corporativa:

- La afirmación de un principio que se ajusta a una realidad propia del mundo occidental de

nuestra época, que consiste en la interacción entre Estado y sociedad y trasciende a todo el orden jurídico.

- En el campo de la organización, esa interpenetración entre Estado y sociedad se traduce tanto en la participación de los ciudadanos en la organización del Estado como en una ordenación por el Estado de entidades de carácter social en cuanto su actividad presenta un interés público relevante, si bien los grados de intensidad de esta ordenación e intervención del Estado pueden ser diferentes. La interacción Estado-sociedad y la interpenetración de lo público y lo privado trasciende, pues, al campo de lo organizativo y de la calificación de los entes, de suerte que la función ordenadora de la sociedad puede conseguirse de muy diversas formas, que siempre han de moverse dentro del marco de la Constitución.

- Por tanto, la configuración del Estado como social de Derecho viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza con una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados entes, cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica.

Es evidente, sin embargo, que la interacción o interpenetración de Estado y Sociedad y consiguiente "difuminación" de la dicotomía Derecho público-Derecho privado (20) constatadas en tales términos, no suponen en modo alguno la desaparición de las respectivas diferenciaciones y, por tanto, de los correspondientes dualismos, es decir, no pueden interpretarse en el sentido de la completa confusión entre Estado y sociedad y de la improcedencia de toda distinción (funcional y técnica) entre Derecho público y Derecho privado (21).

La Constitución misma (dejando ahora de lado su regulación directa del poder ejecutivo y, mas concretamente, administrativo) descansa en y parte de tales dualismos:

- Ya en el artículo 10, básico para el entero orden fundamental sustantivo, se alude claramente, desde la perspectiva del valor superior de la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad (la libertad, en definitiva), a la dimensión colectiva o social en su extrema expresión pública como "orden político".

- En los artículos 40, 42 y 49 se contemplan "políticas" públicas y en los artículos 43 y 50 "servicios" también evidentemente públicos.

- En el orden de las cosas o los bienes, mientras el artículo 33 consagra el derecho de propiedad como institución organizadora de la apropiación y disposición de los que están en el tráfico jurídico accesible a los sujetos de Derecho y, por tanto, personas ordinarios, el artículo 132 contempla un régimen específico y diferenciado para las cosas y los bienes que quedan fuera de dicho tráfico y en el significativamente denominado dominio público.

- El artículo 41 contempla un "régimen público" para una precisa actividad (la de la seguridad social) (22), pero, con carácter ya general, el artículo 23 identifica los "asuntos públicos" y las "funciones y cargos públicos"; previsión ésta, directamente relacionada con la de los "gastos públicos" del artículo 31.

- En el artículo 128 se dispone la subordinación al interés general de toda la riqueza del país (expresión esta última que, por su generalidad, debe entenderse comprensiva de las cosas o bienes y también las actividades) y se habilita, además, para la alteración de las fronteras entre el mundo de las actividades libremente accesibles a los sujetos ordinarios y las reservadas al "sector público".

- En el orden de la traducción jurídica del dualismo público-privado, el artículo 149.1 -al reservar determinadas materias a la competencia del Estado en sentido estricto o poder central- diferencia la legislación mercantil y civil e, incluso, laboral (apartados 6, 7 y 8) de la relativa al régimen jurídico de las Administraciones públicas y sus potestades y procedimientos típicos, es decir, de la materia relativa a la organización que ha de actuar para la realización del interés general en las materiales legislativamente administrativizadas.

Y a la vista de la ordenación del poder ejecutivo y, mas concretamente, de la Administración pública, resulta que:

1. La Constitución (art. 103) prev una Administración Pública sujeta al estatuto específico predeterminado para ella, circunstancia que se explica y justifica por la condición de poder público de aquélla y su consecuente singularización respecto de cualesquiera de los restantes sujetos del Derecho.

Según ese estatuto constitucional, la Administración Pública en sentido estricto agota su giro o tráfico en el servicio con objetividad del interés general, es decir, en administrar. Con entera independencia de la dificultad para la definición teórica de la actividad de administración pública, es evidente que constitucionalmente comprende toda aquélla, pero solo aquélla, que, dispuesta y programada por el ordenamiento jurídico, se cumple precisamente conforme al estatuto antes aludido.

2. La Constitución diferencia netamente la anterior actividad de la derivada de la iniciativa pública en la actividad económica a que se refiere en su artículo 128.2. Este precepto se agota en una directa habilitación al poder público, configuradora de su capacidad jurídica y de obrar, para desarrollar las mismas actividades de contenido económico que los sujetos ordinarios del Derecho y ajustándose al estatuto común propio de éstos. Quiere decirse que, como prueba su mismo expreso establecimiento, supone una excepción, por ampliación, a la actividad propia del poder público en su condición de tal y, por tanto y en su caso, de la Administración. La actividad económica pública no es la actividad de administración pública regulada en el artículo 103 de la norma fundamental.

Los únicos puntos de contacto posibles entre una y otra son los integrados por la intervención (acto de poder público) de empresas por exigencia cabalmente del interés general y la reserva al sector público -incluso en régimen de monopolio- de recursos o servicios esenciales, que resultan así extraídos del mundo entregado a la autonomía, es decir, a la libre determinación de los fines -con el solo límite de la Ley y los derechos de los demás- por los sujetos ordinarios del Derecho. En el primero, lo público y, por lo tanto y, en su caso, lo administrativo se agota justamente en la intervención de la actividad privada, sin alcanzar el contenido de ésta misma. En el segundo se expresa más bien la zona fronteriza entre lo público y lo privado, acreditando mas que negando la diferencia entre uno y otro. De ahí la necesidad siempre de una Ley que redefina la línea divisoria entre ellos. Una vez trazada esa línea, a un lado quedar el mundo entregado a la disposición de los sujetos ordinarios (entre los que se incluye, a los efectos del desarrollo de actividades económicas y por expresa y excepcional habilitación, el poder público) y del otro estar el que es propio de la actividad de éste último.

3. Para la Constitución, pues, la Administración es un poder público institucionalizado directamente por ella misma e integrado por un conjunto de organizaciones (de órganos, en la terminología constitucional) creadas por la Ley o de acuerdo con ella para el desarrollo de una actividad con un preciso y único objeto: la realización del interés general en los términos programados por el Derecho. Como quiera que en el despliegue de esa actividad puede producir actos o hechos con relevancia jurídica y con incidencia en terceros, pudiendo incurrir en responsabilidad patrimonial (art. 106.2 CE), las aludidas organizaciones aparecen necesariamente construidas como singulares sujetos de Derecho, es decir, personas jurídicas.

Su singularidad se expresa primariamente en el estricto acantonamiento de su tráfico -salvo habilitación excepcional expresa y en los términos estrictos de ésta- al mundo de lo público o reservado a la Administración, es decir, del no accesible a la disposición de los sujetos ordinarios del Derecho.

En consecuencia, a pesar de su relativización no puede considerarse superada la distinción entre Estado y sociedad y Derecho público y privado, que surge históricamente con la emergencia del Estado moderno y llega a su cénit con el Estado liberal de Derecho del S. XIX. Su origen puede situarse, en efecto, en el paso de la situación medieval de desconocimiento de toda instancia superior y abstracta de creación del Derecho (por ejercitar el señor el imperium como derecho de carácter personal -regalia- al que cabe oponer por los súbditos otros derechos personales de no distinta naturaleza -uno y otros tienen

que fundarse en un título suficiente-) a la surgida con el Estado moderno, que se asienta sobre un poder de mando abstracto para establecer el bien común, la adecuada policía, de suerte que el príncipe ya no actúa tanto personalmente cuanto a título de servidor del Estado, es decir, ejercita en nombre de éste el imperium. Las relaciones jurídicas comienzan a caracterizarse, pues, por la contraposición entre normas estatales inspiradas por el bien común y los derechos subjetivos de los privados o particulares. De esta forma, el Derecho público no es ya "ius" en sentido medieval, actúa más bien en un espacio "libre de derechos", es decir, no asignable a nadie en particular y sólo cuando el ejercicio del poder que habilita desborda dicho espacio para afectar una posición individualizada y consolidada suficientemente surge la cuestión del acceso a la tutela judicial, el contencioso.

La apuntada contraposición y, por tanto, la diferenciación entre Derecho público y privado se agudiza en el S. XIX, aunque ciertamente (23) con un cambio notable en la funcionalidad del primero. Porque el Derecho público deja de ser instrumento del ejercicio de un imperium que se da por supuesto y consiste ahora precisamente en el expediente para la garantía de la libertad individual o de la persona, gracias a su calidad de Derecho limitador del imperium, del Estado. La causa radica en las ideas iluministas, conducentes a la exigencia de una específica legitimación del poder estatal. El constitucionalismo surgido de la revolución liberal significa, en efecto, que la libertad personal o individual -sea natural o civil y bajo la forma de derechos humanos o de la persona- puede ser opuesta eficazmente al Estado, al poder. Y la evolución del Estado constitucional hacia el Estado liberal de Derecho a lo largo del S. XIX acaba añadiendo la idea esencial del gobierno o el imperio de la Ley. La Ley resulta entonces que deja de operar en un espacio jurídicamente vacío para tener por objeto el equilibrio entre el bien común y la libertad, de modo que entre el ciudadano y el Estado no rige tanto el derecho del segundo al mando y la coacción, cuanto la Ley vinculante por igual para uno y otro. En otras palabras, la Ley, la norma jurídica consiste en la armonización de las competencias estatales de actuación sobre el tejido social y la libertad de los ciudadanos; transformación de su objeto, que guarda relación con las conquistas constitucionales y liberales decimonónicas: derechos de la persona (hoy derechos fundamentales), democracia, división de poderes y, en definitiva, el Estado como Derecho; conquistas que, a su vez, están imbricadas con la idea de la distinción entre Estado y sociedad, lo público y lo privado y, por tanto, el Derecho público y el Derecho privado. Pues sobre la base de esta idea (24) descansa justamente el Estado de Derecho. Es ella la que lo hace posible, puesto que el Estado de Derecho no es otra cosa que el Estado cuya actuación se produce bajo la forma del Derecho o, si se prefiere, aparece configurada por éste. Consecuentemente, no es el Derecho regulador de las acciones de los sujetos jurídicos ordinarios, sino el integrado por normas específicamente dirigidas a la ordenación de las relaciones entre Estado y ciudadano (las armonizadoras, como ya nos consta del interés general y la libertad individual) las que posibilitan la acción estatal sobre la base de las potestades-competencias legalmente atribuidas. La diferenciación entre las esferas pública-estatal y privada-social luce con especial intensidad en el campo de los derechos de la persona o fundamentales, que se construyen justamente como ámbitos exentos de la acción pública-estatal, resistentes frente a toda injerencia de ésta y oponibles eficazmente a ella, por lo que la referida diferenciación es verdadero presupuesto de los derechos en su expuesta articulación clásica. Pero en realidad, como señala B. Kempen (25), constituye el fundamento del entero desarrollo del Estado de Derecho, toda vez que la necesidad de la sujeción del primero al segundo surge precisamente de la autonomía de la sociedad, la cual no tolera ya sin más cualquier ejercicio de poder y, por ello mismo "constitucionaliza" (disciplina constitucionalmente, mediante la fijación de límites) este último, imponiendo al Estado primero un determinado orden en el nivel constitucional y luego -en el nivel legislativo ordinario- una regulación específica (jurídico-pública por las razones ya expuestas) vinculadora de la actuación estatal en la configuración de las condiciones sociales.

Aunque ciertamente, y desde la consolidación del Estado liberal de Derecho, las circunstancias sociales y políticas han experimentado una profunda evolución y el Estado es hoy distinto, es un Estado

social y democrático de Derecho, no por ello puede concluirse sin más la total obsolescencia funcional de la diferenciación considerada, por más que la misma -según ya se ha dicho- haya experimentado una fuerte relativización. En efecto:

- El concreto orden constitucional vigente, como se ha razonado previamente, no proporciona desde luego fundamento alguno a semejante conclusión.

- Si bien, como tiene declarado reiteradamente la jurisprudencia constitucional, los derechos fundamentales, además de posiciones subjetivas específicas, tienen una dimensión ordinamental objetiva, en cuanto positivación de valores con proyección en todo el ordenamiento (26), esta última condición no les priva de su primer y clásico carácter de derechos subjetivos de libertad oponibles a la acción estatal (27). Así luce con toda claridad en el artículo 53.1 CE, conforme al cual los derechos y las libertades del Capítulo II del Título I vinculan a todos los poderes públicos; repetición -para dichos derechos y libertades- de la vinculación o sujeción ya proclamada con carácter general en el artículo 9.1 CE, que, en otro caso, carecería de sentido. Esta naturaleza primaria y básica de las significativamente denominadas libertades públicas y de los derechos fundamentales, remite sin más a la distinción y autonomía (relativas) de los ámbitos social (privado) y estatal (público).

- El principio de Estado democrático (art. 1.1 CE) y, más concretamente, la determinación básica de la emanación del pueblo de todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE), pueden (y deben) ciertamente interpretarse en el sentido de un mayor acercamiento entre sociedad y Estado, si se quiere incluso de una determinada y fuerte imbricación entre una y otro (28). Pero de ello no se sigue que impliquen la total confusión de sociedad y Estado, que continúan siendo cosas distintas. Porque el poder público constituido se ejerce sólo muy excepcionalmente de modo directo (significativamente el poder constituyente, arts. 167.3 y 168.3 CE, pero también el poder administrativo municipal, en el caso del régimen de Concejo abierto: art. 140, inciso final, CE) y ordinariamente a través de específicas organizaciones (los llamados poderes legislativo, ejecutivo y judicial), cuyos miembros o integrantes o son directa o indirectamente representativos (arts. 68.1 para el Congreso de los Diputados; art. 69 para el Senado; arts. 99, 100, 113 y 114 para el Gobierno de la Nación; arts. 140 y 141 para la Administración Local; y art. 152.1, en relación con los correspondientes Estatutos de Autonomía, para las Asambleas Legislativas y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas -todos ellos CE) o acceden a tal condición en los términos del artículo 23.2 CE (significativamente los miembros del poder judicial: arts. 117.1 y 122.1 CE). Ello significa que nuestra democracia es representativa y en ella, por tanto, al pueblo del que emanan todos los poderes se sigue contraponiendo inevitablemente -con todas las modulaciones que se quiera- la organización estatal que ejerce efectivamente tales poderes.

No existe, pues, incompatibilidad alguna entre principio democrático y distinción entre sociedad y Estado (no obstante su imbricación). Pues aquel principio no postula la total y directa democracia, en la que no existiría ya espacio hábil para una libertad jurídica frente a la decisión democrática (29); antes al contrario, presupone la referida distinción, a fin de posibilitar una doble garantía de la libertad: la que se traduce en la participación política en el proceso democrático de formación de la voluntad estatal y la civil (especialmente a través de las libertades públicas y los derechos fundamentales) (30) frente a las decisiones de los órganos estatales democráticamente elegidos o constituidos. Justamente por ello, el llamado "Estado de los partidos" no borra la repetida distinción, en tanto que por ser (art. 6 CE) instrumento de la participación política concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y, en tal condición, gozan de un status constitucional singular, que, si les destaca del marco ordinario social, no les hace en modo alguno partícipes de la organización estatal.

De todo ello se sigue, como para el orden constitucional alemán comprueba también B. Kempen (31), que la distinción y contraposición entre sociedad y Estado siguen vigentes (a determinados efectos) en nuestro sistema constitucional, toda vez que el principio democrático no sólo no las suprime, sino que convive -en específica relación- con ellas. En efecto, la diferenciación entre Estado y sociedad no puede tacharse de no democrática por el sólo hecho de que condicione ciertamente la plena

realización del principio democrático (la democracia directa). Y, de otro lado y en virtud justamente de tal condicionamiento, la soberanía popular no implica -en una democracia representativa- la confusión de sociedad y Estado.

- El principio de Estado de Derecho corrobora la aludida vigencia, en la medida en que "tipifica" los "poderes públicos" de que habla la Constitución. Estos poderes no son otros que los "constituidos" por la norma fundamental, en la medida en que todos ellos han de emanar del pueblo ejerciente del poder constituyente (art. 1.2 CE) y, por tanto, no pueden existir otros distintos de los reconducibles a una legitimación democrática en términos constitucionales, es decir, previstos por la Constitución y, por tanto, "estatales". Quiere decirse, pues, que dicha Constitución no conoce, en términos de poder público, más que "estatalidad constituida" (32), explicable toda ella por relación a los tres poderes típicos legislativo, ejecutivo y judicial.

Es esta tipificación de los poderes públicos la que permite, justamente, su vinculación al Derecho, la sujeción a éste de la actuación estatal, es decir, del ejercicio del poder coactivo. En definitiva, es la que permite la identificación constitucional de Estado y ordenamiento (art. 1.1 CE) y la vinculación de todos los poderes públicos a la Constitución y "al resto del ordenamiento jurídico" (art. 9.1 CE). Consecuentemente, entre poder público estatal (constituido y organizado como tal) y poder social no existe ninguna instancia intermedia, circunstancia que redundará en la diferenciación y contraposición de aquellos.

- La interpenetración de Estado y sociedad que, según comprobación del Tribunal Constitucional que ya nos consta, comporta el principio de Estado social, tampoco empuja a la distinción constitucional entre uno y otra. Pues si el principio induce desde luego la descarga de funciones públicas estatales en organizaciones sociales y posibilita también la relevancia pública de éstas, no por ello desvirtúa la organización estatal y la radicación en ella de la titularidad y la disposición últimas de todo el poder público constituido, consistiendo su contenido esencial en la responsabilización cuasiuniversal al Estado de las condiciones de vida en la colectividad que políticamente institucionaliza o, en palabras de Guarino (33), la reconversión del precedente *Stato limitato* en un *Stato responsabile*. Así se deriva desde luego del artículo 9.2 CE, como ha tenido ocasión de apreciar el Tribunal Constitucional (34).

Cabalmente por esta razón, la referida interpenetración no sólo no conduce a la total confusión de Estado y sociedad, sino a su mantenimiento, pues la actuación positiva dirigida a la configuración de las condiciones de vida en que consiste el Estado social presupone la diferenciación entre éste y la sociedad.

B) La cuestión en el orden comunitario-europeo

La concentración de los objetivos de la integración comunitaria-europea en la consecución de un espacio económico interestatal único (mercado común) y, por tanto, del contenido del sistema jurídico a tal efecto generado en un orden socio-económico idóneo al efecto por realizador de las libertades y los derechos determinantes en una economía libre de mercado, y las específicas condiciones en que España ha debido acomodar su ordenamiento jurídico al acervo común desde su incorporación al proceso de integración supranacional, han contribuido notablemente entre nosotros a la desorientación actual que padece nuestro sistema en punto a la organización -constructiva y funcional- del mundo estatal o público o, en los términos mas amplios posibles, del sector público (35).

La causa no estriba desde luego en que el orden comunitario-europeo desconozca la distinción entre lo público y lo privado, que indudablemente opera en él (36) al punto de que la Directiva de la Comisión 80/723/CEE, de 25 de Junio, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, ha entendido necesario el más claro deslinde precisamente en el terreno mas proclive a la confusión, verificándolo tanto en su preámbulo (37), como en su texto dispositivo, que en el artículo 1 impone a los Estados miembros la garantía de la transparencia de las

relaciones financieras entre los poderes públicos y las empresas públicas y en el artículo 2 establece las definiciones respectivas de ambos (38). Radica mas bien en la centralidad y radicalidad en el aludido orden de la regulación del sistema económico, y, en particular, de la libre competencia, contenida en los artículos 85 a 94 del Tratado CEE. Y ello por la asunción por la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades Europeas, justamente a los efectos de asegurar la eficacia de tales disposiciones del Derecho originario comunitario y evitar su fácil defraudación por los Estados miembros mediante simples calificaciones formales, de un concepto sustantivo o material de empresa, que identifica ésta con el desarrollo organizado y unitario de una actividad de contenido económico y relativiza -por tanto- el dato de la personalidad (39). De ahí que las actividades de contenido económico desarrolladas o controladas por los poderes públicos nacionales queden sometidas al régimen de la libre competencia, cualquiera que sea su forma jurídica, es decir, aún cuando se realicen por organizaciones administrativas directas (40), con el resultado de una neta diferenciación entre actividades de autoridad y actividades económicas estatales, ya que lo decisivo es la calificación material del contenido - industrial o comercial- de tales actividades y no su mera consideración o no como servicio público (41).

Queda así dicho, pues, que la centralidad del régimen de la libre competencia en el orden comunitario y la adopción jurisprudencial de un criterio material para delimitar las actividades sujetas a dicho régimen, lejos de conducir a la dilución de la distinción entre lo público y lo privado, la clarifican, al reducir el campo del primero y de su régimen peculiar al caracterizado por el ejercicio de autoridad o, con mayor generalidad y al igual que en nuestro orden constitucional, por la prosecución del interés general. Es concluyente al respecto la Sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas en su Sentencia de 16 de Junio de 1987 (asunto 118-1985, Comisión c. Italia), que señala, a propósito de la pretensión del Estado italiano de la consideración como poder público de la Amministrazione Autonoma del Monopoli di Stato (42), que la Directiva de la Comisión 80/723, ya citada, tiene por objetivo esencial la aplicación eficaz a las empresas públicas de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE, a fin de permitir que la transparencia de las relaciones financieras de dichas empresas con el Estado permita diferenciar claramente el papel de este último como poder público y como propietario; diferenciación ésta, que procede del hecho de que el Estado puede actuar bien ejerciendo la autoridad pública, bien desarrollando actividades económicas de carácter industrial o comercial consistentes en ofrecer bienes y servicios en el mercado, y que procede efectuar en cada caso examinando las actividades concretas para decidir a que categoría corresponden. Y en la Sentencia de 3 de Junio de 1986 (asunto 307/1984, Comisión c. Francia, relativo a la exigencia de la nacionalidad francesa para el acceso a empleos de enfermero o enfermera en hospitales públicos y, por tanto, al ámbito de la excepción a la libertad de circulación de los trabajadores prevista en el núm. 4 del art. 48 del Tratado CEE), se afirma, tras rechazar la posibilidad de la aplicación sin más en el nivel comunitario de la determinación por las legislaciones de los Estados miembros de la noción de Administración pública, la aplicabilidad de un criterio propio y material o funcional, que tenga en cuenta la naturaleza de las tareas y de las responsabilidades propias del empleo de que se trate, es decir, atienda a si éste es o no característico de las actividades específicas de la Administración pública, en tanto que organización que tiene conferido el ejercicio de la potestad pública y atribuida la responsabilidad de salvaguardar los intereses generales del Estado (43).

Los artículos 85 y 86 del Tratado CEE son, así, disposiciones que tienen por destinatario a la empresa, es decir, al sujeto ordinario de Derecho ejerciente de la iniciativa económica, lo que significa que pertenece al mundo de lo privado y no al de lo público, sin perjuicio de que comporten también el deber de los Estados -en tanto que poderes públicos- de no establecer ni mantener medidas susceptibles de eliminar el efecto útil de tales disposiciones (Sentencia de 16 de Junio de 1977, asunto 13-1977). El régimen de la libre competencia, que garantiza el espacio propio de la libertad (en su dimensión económica) de los referidos sujetos ordinarios, no priva sin embargo a los Estados miembros de la

potestad de extracción de tal espacio y, por tanto, del juego de la libre competencia de determinadas actividades, siempre que el ejercicio de dicha potestad se produzca por razones de interés público de naturaleza económica (Sentencia de 30 de Abril de 1974, asunto 155-1973, Sacchi). Ello se entiende, sin perjuicio de la aplicabilidad al desarrollo de la actividad así excepcionada de las reglas de la competencia en los términos específicos del artículo 90.2 del Tratado CEE, salvo que se demuestre que tal sujeción es incompatible con el cumplimiento de su misión pública específica (44) (afirmándose la pertinencia de la comprobación, desde el Derecho comunitario, de la incompatibilidad o compatibilidad, es decir, de la concurrencia y características del interés público (45)) De ahí que:

a) La reserva de actividades de contenido económico al sector público y su desarrollo directo por éste o su entrega a una empresa privada no contravienen las disposiciones del Derecho comunitario (Sentencias de 30 de Abril de 1974, asunto 155-1973, Sacchi; 18 de Junio de 1991, asunto C-260-1989, ERT; y 10 de Diciembre de 1991, asunto C-179-1990, *Merci Convenzionali Porto di Genova Spa c. Siderurgica Gabrielli Spa*). Y ello, porque -como señala la Sentencia de 19 de Marzo de 1991 (asunto C-202-1988, Rep. francesa c. Comisión)- la permisión por el artículo 90.2 del Tratado CEE de algunas excepciones a las normas generales del propio Tratado persigue conciliar el interés de los Estados miembros en utilizar determinadas empresas, fundamentalmente del sector público, como instrumentos de política económica o fiscal con el interés de la Comunidad en la observancia de las normas sobre competencia y en el mantenimiento de la unidad del mercado común.

b) Es lógico, pues, que 1' las actividades de un organismo público, incluso autónomo, que se desarrollen en el interés público y estén desprovistas de carácter económico-comercial, no estén sujetas a los artículos 85 y 86 del Tratado CEE y deben cumplir únicamente la regulación marco dirigida a asegurar que la acción de los Estados miembros asegure el funcionamiento del régimen de la libre competencia (Sentencia de 18 de Junio de 1975, asunto 94-1974, IGAV/ENCC (46)), y 2' a las concesiones de servicios públicos tampoco les sean de aplicación las reglas de la libre competencia (Sentencia de 4 de Mayo de 1988, asunto 30-1987, *Bodson/Pompes Funèbres de Regions liberées*).

C) La diferenciación entre sociedad y Estado y la división del Derecho en público y privado.

La distinción de sociedad y Estado es, pues, actual y no puede tenerse por superada y obsoleta, en tanto que continúa vigente tanto en el orden constitucional interno, como en el resultante del proceso de integración comunitario-europea (aunque naturalmente con un significado y alcance diferentes del originario, excluyente de la idea de separación). Aunque parece guardar desde luego una estrecha relación con la construcción dual (Derecho público-privado) del ordenamiento jurídico, lo cierto es que su significado concreto es enteco, no autorizando afirmaciones que vayan más allá de la negación de la confusión entre sociedad y Estado, en particular no proporciona soporte alguno al ensayo de delimitación del espacio propio del mundo de lo público y la asignación a tal espacio justamente de un régimen específico (cabalmente el jurídico-público).

La realidad histórica (sobre todo en los últimos años) de las formas de organización y actuación de las organizaciones estatales, concretamente las administrativas, no contribuye precisamente a despejar la incógnita de la aludida relación entre los dos dualismos que venimos manejando. Más bien aboga por la inexistencia de verdadero paralelismo entre ambos, toda vez que permisiva con normalidad, en el campo administrativo, de formas organizativas y de actuación jurídico-privadas. Pero tampoco aporta un argumento jurídicamente concluyente, en la medida en que la realidad (pasada o presente) nada dice acerca de su conformidad a Derecho y, muy particularmente hoy, de su constitucionalidad. Y la doctrina, como ya nos consta, no ha abordado hasta ahora seria y frontalmente la cuestión, limitándose, todo lo más y con carácter general, a constatar la persistencia de la validez (aunque no en el sentido originario) del dualismo Derecho público-privado, sin entrar en el contenido y ámbito respectivos. Y resulta significativo que algunos de los análisis doctrinales específicos que, movidos por la extensión y gravedad del recurso a las formas jurídico-privadas, han comenzado a producirse muy recientemente, según ya nos consta, concluyan justamente la inconstitucionalidad de la

disociación entre espacio público y régimen jurídico-público.

La Constitución contiene elementos concretos que apuntan en la dirección del paralelismo perfecto entre dichos espacio y régimen, cuales son -sobre todo- la doble correspondencia que parece existir entre la Administración y su estatuto principal (arts. 103.1 y 106.2 CE) y peculiaridad de su régimen de organización y actuación y del estatuto de sus medios personales (arts. 103.2 y 3, 104 y 105 CE), de un lado, y la tutela judicial frente a su actuación bajo la forma específica de control por los Tribunales de un orden jurisdiccional especial (arts. 106 y 153, c CE), de otro lado, pero también la corroboración de la singularidad del régimen de la "administración" (respecto del propio de la actividad de los sujetos ordinarios) por el establecimiento de una habilitación expresa al poder público para el ejercicio de la iniciativa económica, es decir, su acceso al ámbito propio de aquellos sujetos ordinarios (art. 128.2 CE). Pero no puede dejar de reconocerse que también estos elementos, aunque significativos, son insuficientes por sí mismos. Y ello, porque, por más que pueda argumentarse convincentemente que el doble dualismo analizado está presente en la Constitución, falta en ella a este preciso respecto un pronunciamiento expreso, una caracterización estatal análoga a la que, a propósito del triple carácter social, democrático y de Derecho, hace el artículo 1.1 CE.

A pesar de la escasamente precisa significación, especialmente en punto a su relación recíproca, del doble dualismo considerado, no puede negarse seriamente que, cuando menos, proporciona base más que sólida para cuestionar el estado actual de admisión -por más que sea a título de instrumentalidad- de la aplicabilidad prácticamente plena del Derecho privado a la Administración pública. Precisamente por la misma razón por la que nadie puede hoy tampoco pretender seriamente una verdadera separación entre aquel Derecho y el público, aparte el hecho de que la Constitución, cuando se refiere a la administración, parece referirse a un tipo de actividad distinta cualitativamente de la propia de los sujetos ordinarios y regulada por el Derecho privado, cabalmente porque aquélla sirve al interés general.

La concreta cuestión de la aptitud de las personas jurídico-públicas para ser titulares de derechos fundamentales y los problemas que suscita apuntan imperiosa y decididamente a la necesidad de plantearse frontalmente la constitucionalidad de la aludida admisión de la aplicabilidad del Derecho privado, dada su relación con la capacidad jurídica (general) para asumir derechos y obligaciones jurídico-privados típicos. Pues los términos del debate en aquella cuestión están poderosamente condicionados por la negación de la personalidad jurídica interna al Estado en su conjunto o, cuando menos, la afirmación del carácter prescindible de la atribución a éste del dato de la personalidad por un relevante y autorizado sector de la doctrina jurídico-pública (47), de suerte que el Estado se ofrece internamente no como una sola persona (hipótesis en la que se suscita frontalmente la contradicción que supone el reconocimiento a la misma persona de la doble condición de titular activo y destinatario pasivo de unos mismos derechos), sino fragmentado en una pluralidad de personificaciones internas, fundamentalmente administrativas; fenómeno, que oculta la aludida contradicción. Ilustrativos son los términos del debate doctrinal sobre esta misma cuestión en Alemania, de los que da cuenta B. Kempen (48): mientras unos (E. Forsthoff, H.H. Klein, Scholler/Bross y D. Ehlers, entre otros) presuponen la capacidad jurídico-privada de la Administración pública para, sobre ella, concluir la de la titularidad de derechos fundamentales, otros, por contra (entre ellos H. Krüger, J. Burmeister y D. Dörr), presuponen la ineptitud para esta última titularidad y desde ella cuestionan la admisibilidad del recurso por la Administración pública a formas organizativas y de actuación jurídico-privadas.

III. La aptitud de los entes públicos para ser titulares de derechos fundamentales en la doctrina del tribunal constitucional

La cuestión acerca de la aptitud o no de las personas jurídico-públicas, más concretamente las administrativas, para ser titulares de derechos fundamentales y libertades públicas es constitucional, por lo que su respuesta correcta debe buscarse primariamente en la doctrina del Tribunal Constitucional.

Esa doctrina parte tempranamente (así, STC 18/1983, de 14 de Marzo) de las tres siguientes premisas:

a) La distinción entre el plano sustantivo de la titularidad de los derechos fundamentales y las libertades públicas y el procesal de la legitimación para accionar, incluso en vía de amparo, en defensa de tales derechos y libertades. La legitimación es más amplia, pues aunque la titularidad pueda corresponder constitucionalmente sólo a los ciudadanos o a las personas físicas (en virtud, especialmente y con carácter general, del tenor del art. 53.2 CE), aquélla debe reconocerse -en razón al art. 162.1, b) CE y, complementariamente, el art. 46.1,

b) de la Ley Orgánica del propio Tribunal Constitucional- a quien (persona natural o jurídica) pueda invocar un interés legítimo en la integridad del derecho o la libertad de que en cada momento se trate. Por más que en la ulterior doctrina del Tribunal Constitucional esta distinción se diluya por la práctica confusión de los dos planos expuestos, es ella la que ha permitido resolver verdaderamente el problema de la extensión, matizada y restringida, de los derechos fundamentales a las personas jurídicas (49).

c) La no limitación en la Constitución de la titularidad de los derechos fundamentales, de suerte que la aparente restricción de ésta a los ciudadanos en el artículo 53.2 CE debe interpretarse en el sentido positivo de la afirmación en todo caso de dicha titularidad a los ciudadanos, sin prejuzgar limitativamente la posibilidad de la misma por otras personas. Esta comprobación abre la puerta a la extensión de los derechos y las libertades no sólo a todas las personas naturales, sino también a las jurídicas, así como al planteamiento de la cuestión de la inclusión o no dentro de éstas de las jurídico-públicas.

d) La improcedencia de la resolución de la cuestión de la titularidad de los derechos fundamentales y las libertades públicas de manera única y general para todos ellos, dada su heterogeneidad. Dice literalmente a este respecto la Sentencia, que "....La mera lectura de los artículos 14 a 29.....acredita que existen derechos fundamentales cuya titularidad se reconoce expresamente a quienes no pueden calificarse como ciudadanos, como "las comunidades" -artículo 16-, las personas jurídicas -artículo 27.6- y los sindicatos -artículo 28.2-; que hay otros derechos fundamentales que por su propio carácter no entran en aquéllos de los que eventualmente pueden ser titulares las personas jurídicas, como la libertad personal -artículo 17- y el derecho a la intimidad familiar -artículo 18-, y, por último, en algún supuesto, la Constitución utiliza expresiones cuyo alcance hay que determinar, como sucede en relación a la expresión "todas las personas" que utiliza su artículo 24".

Pero la respuesta a los interrogantes que el precedente triple punto de partida deja abiertos se produce desde el planteamiento que acaba formulando con precisión la STC 64/1988, de 12 de Abril, en los siguientes términos:

"Es indiscutible que, en línea de principio, los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales que tienen al individuo por sujeto activo y al Estado por sujeto pasivo en la medida en que tienden a reconocer y proteger ámbitos de libertades o prestaciones que los poderes públicos deben otorgar o facilitar a aquéllos. Se deduce, así, sin especial dificultad, del artículo 10 CE, que, en su apartado 1º, vincula los derechos inviolables con la dignidad de la persona y con el desarrollo de la personalidad y, en su apartado 2º, los conecta con los llamados derechos humanos, objeto de la Declaración Universal y de diferentes Tratados y Acuerdos internacionales ratificados por España, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York, de 19 de Diciembre de 1966, y el Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 4 de Noviembre de 1950."

En consecuencia: 1) los derechos fundamentales y las libertades públicas encuentran su fundamento y su fin en el complejo valor definido por el artículo 10 CE (la dignidad de la persona y la libertad para el desarrollo de la personalidad en ejercicio de los derechos inviolables que son inherentes a aquélla y constituyen el soporte mismo del orden político y la paz social); valor éste que, como tiene

reconocido el propio Tribunal Constitucional (SsTC 18/1981, de 8 de Junio; 25/1981, de 14 de Julio; y 53/1985, de 11 de Abril), forma parte, por su capacidad ordenadora general, de la clave misma del sistema axiológico del orden constitucional. Y 2) Son por ello primariamente situaciones individualizadas de poder privado frente (para defensa de y resistencia ante) o respecto de (para exigir) los poderes públicos estatales (50).

Para el Tribunal Constitucional, pues, la aptitud para ser titular de derechos fundamentales est ligada a la condición que se expresa en la dignidad de la persona y, por tanto, al libre desarrollo de la personalidad de ésta, lo que vale decir en el plano del orden político (51), en definitiva, a la libertad, al espacio de acción personal y social preservado de injerencia estatal, a cuya construcción sirve la noción jurídica de autonomía individual. El orden material constituido por los derechos fundamentales y las libertades públicas sirve, por ello, a la libertad-autonomía de las personas (tanto individualmente, como consideradas en su interacción social) y, por ende, a la efectividad de la sociedad bien ordenada aludida en el artículo 10.1 CE con la expresión "orden político y paz social". Esta es cabalmente la razón de que, primariamente, la titularidad de los derechos fundamentales y las libertades públicas se predique de las personas naturales, sin que ello signifique la exclusión total de la misma en el caso de las personas jurídicas, pues aquéllas pueden perseguir lícitamente el desarrollo de su personalidad en sociedad a través y mediante éstas.

A este respecto señala la STC 64/1988, de 12 de Abril, ya citada:

"Es cierto, no obstante, que la plena efectividad de los derechos fundamentales exige reconocer que la titularidad de los mismos no corresponde sólo a los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses y los valores que forman el sustrato último del derecho fundamental. Así, el artículo 16 garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto no sólo a los individuos, sino también a las Comunidades, y no debe encontrarse dificultad para ampliar esta misma idea en otros campos. En este sentido la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos lo pueden ejercer los partidos políticos, que el derecho de asociación lo pueden ejercer no sólo los individuos que se asocian, sino también las Asociaciones ya constituidas, y que el derecho a la libertad de la acción sindical corresponde no sólo a los individuos que fundan Sindicatos o se afilian a ellos, sino también a los propios Sindicatos. En un sentido más general la STC 137/1985, de 17 de Octubre, ha reconocido la titularidad de derechos fundamentales a las personas jurídicas de Derecho privado, especialmente en lo que concierne al derecho del artículo 18.2 y, con carácter general, siempre que se trate, como es obvio, de derechos que, por su naturaleza, puedan ser ejercitados por este tipo de personas...." (52).

Así pues, las personas jurídico-privadas pueden ser titulares de derechos fundamentales, en la medida en que, consistiendo en un fenómeno de agrupación de personas naturales, pueden perfectamente realizar en su actividad social los intereses y valores constitutivos del sustrato de los correspondientes derechos fundamentales.

Pero las referidas personas jurídico-privadas pueden también, precisamente por su expuesta condición de agrupaciones de personas naturales para la consecución en común de determinados fines lícitos, tener por objeto (o incluir en él) la defensa de concretos ámbitos de libertad y en tal caso, aún no llegando a poder imputárseles la titularidad de los correspondientes derechos fundamentales o libertades públicas, si puede reconocérseles, para su defensa, una capacidad de actuación en sustitución de los verdaderos titulares, que son las personas físicas en ellas agrupadas. Y ello, por la vía del interés legítimo invocable a tenor del artículo 162. 1, b) CE, es decir, realizando una defensa en nombre y por cuenta de los titulares (53) y en términos muy matizados (54). En cualquier caso, esta construcción en favor de la defensa, por sustitución, de derechos fundamentales por las personas jurídicas pone de relieve la idea antes expresada de la conexión funcional entre el orden material que expresan los

referidos derechos y el valor de la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad y, a través de ella, la implicación en el asunto de la distinción entre sociedad (ámbito de libertad; espacio de autonomía para perseguir fines lícitos propios dentro de la Ley y del respeto a los derechos de los demás; mundo privado) y Estado (ámbito del poder; espacio de heteronomía construido sobre potestades y competencias tasadas para la consecución de fines determinados por la Ley; mundo público).

En el caso de las personas jurídico-públicas, que es el que nos interesa, la regla general o de principio que sienta el Tribunal Constitucional es justamente la inversa de la establecida, como acaba de verse, para las personas jurídico-privadas. Mientras nada en las características de éstas se opone al reconocimiento de su aptitud, en abstracto, para ser titulares de libertades y, en su caso, de derechos fundamentales, dependiendo dicho reconocimiento en concreto mas bien del fin de la entidad y de la naturaleza del derecho o la libertad de que se trate, en el supuesto de las personas jurídico-públicas son ya sus mismas características las que conducen a una negativa de principio a su aptitud en abstracto y con carácter general para la expresada titularidad, siendo sólo posibles determinadas excepciones positivas justamente en función de los fines de la entidad y de la naturaleza del derecho o la libertad implicados. Así se deduce, una vez más, de la STC 64/1988, de 12 de Abril, que contiene las dos siguientes afirmaciones:

"Es indiscutible que, en línea de principio, los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales que tienen al individuo por sujeto activo y al Estado por sujeto pasivo en la medida en que tienden a reconocer y proteger ámbitos de libertades o prestaciones que los poderes públicos deben otorgar o facilitar a aquéllos.

A la misma conclusión (reconocimiento de la posibilidad de la titularidad de derechos fundamentales en favor de las personas jurídico-privadas, en función de la susceptibilidad del derecho - por su naturaleza de ser ejercido por tales personas) puede llegarse en lo que concierne a las personas jurídicas de Derecho público, siempre que recaben para si mismas ámbitos de libertad, de los que deben disfrutar sus miembros, o la generalidad de los ciudadanos, como puede ocurrir singularmente respecto de los derechos reconocidos en el artículo 20 cuando los ejercitan Corporaciones de Derecho público" (55).

Con anterioridad, el Auto TC 139/1985, de 27 de Febrero, había señalado que "... el recurso de amparo no es una vía para la defensa por los poderes públicos de sus actos y de las potestades en que éstos se basen, sino, justamente, un instrumento para la correcta limitación de tales potestades y la eventual depuración de aquellos actos en defensa de la libertad de los ciudadanos" (56).

Por tanto, las personas jurídico-públicas carecen, en principio (57), de aptitud para la titularidad de derechos fundamentales y libertades públicas. La razón es clara: su condición de organizaciones del poder público constituido, que es primariamente sujeto pasivo y no activo de dichos derechos y libertades. El fundamento de la regla general así establecida remite nuevamente, pues, a la idea de la distinción entre sociedad y Estado y, por tanto, de los mundos privado y público (construidos sobre principios diferentes y aún contrapuestos, como ya hemos expuesto).

IV. El criterio clave: la personalidad y capacidad jurídicas

1. La contrapuesta construcción de la personalidad y la capacidad jurídicas en las personas privadas y las públicas

Sin embargo, de la regla general así alcanzada nada concreto y definitivo puede seguirse ni para la lógica del dualismo propio de la división del Derecho en público y privado, ni, en particular, para la cuestión clave de la aplicabilidad del Derecho privado a la Administración pública.

Quedan en pie, en efecto, interrogantes básicos: La aptitud para ser titular de derechos fundamentales, ¿debe restringirse a los sujetos con personalidad jurídico-privada?; y ¿debe reservarse la personalidad y la capacidad jurídico-privadas a los sujetos que tengan aquella aptitud?

De todos modos la doctrina analizada ilustra sobre la relación específica existente entre el orden de los derechos fundamentales y el complejo valor consagrado en el artículo 10.1 CE; precepto en el que la persona no es otra que la real o natural, es decir, el ser humano dotado de racionalidad y voluntad, y la personalidad está vinculada -a través de la fórmula de su libre desarrollo- al principio de libertad. La doctrina civilista resalta, en efecto, la relación primaria entre personalidad, en cuanto cualidad definitoria en el mundo jurídico del sujeto, y persona humana o física; relación, que luce claramente en el artículo 29 CC2 (58).

La personalidad jurídica es un concepto de máxima abstracción, cuyo punto neurálgico es la capacidad jurídica (59) (arts. 29 y 322 CC para las personas físicas; y arts. 37 y 38 para las personas jurídicas). Esta última es también una noción de máxima abstracción: alude a la exigencia, ínsita en la cualidad de la persona, de aptitud, y aptitud en principio genérica, para ser titular de derechos y obligaciones. La satisfacción de esta exigencia requiere justamente de la capacidad, que sirve de soporte a los derechos y obligaciones de la persona (con independencia de si ésta puede o no actuarlos y gobernarlos).

Personalidad y capacidad son, así, tipos o modelos (genéricos), con independencia de la paralela existencia de una capacidad general y de capacidades especiales y, por tanto, de una gradación de la capacidad. De ahí justamente la distinción entre capacidad jurídica y capacidad de obrar.

Semejante construcción es posible porque la persona física es, como hemos ya adelantado, realidad primaria, premisa de todo Derecho. *Hominum causa omne ius constitutum sit* (Digesto 1, 5, 2) (60). Por ello y superando la concepción parcial y patrimonialista de la época de la codificación, personalidad y capacidad no son hoy sino expresiones de un status civil construido sobre el principio de libertad, como resulta desde luego del artículo 10.1 CE (61).

En tanto que sujeto primario, la persona física porta sus propios fines (no otra cosa significa la afirmación constitucional del libre desarrollo de la personalidad: art. 10.1 CE) y, por ello, goza del derecho de autodeterminación en condiciones de igualdad y dentro de los límites marcados por el ordenamiento jurídico; autodeterminación, que se expresa técnicamente en la autonomía individual. A esta autonomía, entendida como libre desarrollo de la personalidad en sociedad y con respeto a la Ley y los derechos de los demás, sirven justamente los conceptos abstractos de personalidad y capacidad. La persona física está colocada en el Derecho con tales atributos, pudiendo establecer potencialmente todas las relaciones posibles dentro de la licitud (62).

Aquí radica la relación entre la aptitud para ser titular de derechos fundamentales y la personalidad y la capacidad jurídicas generales. Con estas últimas se corresponde la libertad de desarrollo de la personalidad, es decir, el poder de hacer todo cuanto no vaya contra la Ley y el derecho de los demás; en definitiva, la capacidad general de actuación. La capacidad jurídica tipo no es más que correlato de esta capacidad de actuación autónoma en el Derecho.

Esta última comprobación conduce de nuevo a la distinción entre sociedad y Estado, de un lado, y Derecho público y Derecho privado, de otro. En efecto: si entre los civilistas se plantea la duda en este orden de cosas sobre la *sedes materiae*, parece posible resolver el dilema afirmando que no es otra que la del Derecho sin más. En la concepción estatista de comunidad nacional propia de la codificación civil el orden jurídico se construye (en respuesta a la titularidad de los poderes jurídicos) sobre la base de dos conceptos paralelos: el de soberanía (entendida ésta como título abstracto de poder público) y el de personalidad o capacidad jurídica (concebido como título abstracto de los derechos civiles, el reducto del poder privado) (63). Y en el ámbito del Derecho público, más concretamente del administrativo, la posición en el Derecho de los entes y las organizaciones administrativas es construible desde la noción de status (64).

Nuestro análisis debe ampliarse, pues, al fenómeno de las personas jurídicas, que es el determinante en el Derecho público en general y administrativo en particular, al menos en lo que aquí ahora nos importa. El Derecho extiende efectivamente la personalidad a las agrupaciones o

asociaciones de personas físicas (así como también a la institucionalización, dispuesta por acto de voluntad de una de aquéllas con vistas a un fin que trasciende la vida personal, de un determinado conjunto patrimonial). La persona jurídica es, pues, una especie del género jurídico persona.

Pero la personalidad de las personas jurídicas presenta problemas peculiares por dos razones:

- La teoría de la persona moral integra el corazón mismo del sistema jurídico y es tributaria de ideas filosóficas, políticas y sociales inspiradoras de la organización de la vida en sociedad; es, en definitiva, la institución en cuyo seno se desenvuelve, en plena tensión, el contraste entre Derecho público y Derecho privado (65). La división primaria de las personas colectivas es justamente la que distingue las comunidades políticas y las voluntarias-privadas.

- Al no consistir la persona jurídica en una realidad última como el hombre, pasa en ella a primer plano la cuestión de su naturaleza, de su personalidad-capacidad.

Se explica así que la teoría de la persona jurídica est hoy en crisis: ante lo insatisfactorio de las respuestas tradicionales (la teoría de la ficción: Savigny y Windscheid; la teoría orgánica: Gierke, Ferrara) y tras la crítica iniciada por Jhering (desde la doctrina de los intereses) y concluida por Kelsen denotando la artificialidad de la categoría persona en general (al punto de su reducción hoy -Galgano- a un arbitrio del lenguaje jurídico) (66).

En todo caso, en la actualidad -y como consecuencia de su abuso, por utilización meramente instrumental- la personalidad ha dejado de asegurar la "impermeabilidad" del espacio societario (67); éste no es concebible ya, por ello, como velo, barrera opuesta a terceros que determina la impenetrabilidad de su interior. Ante la artificialidad de la categoría y los abusos de que ha sido objeto, se ha impuesto la realidad de las cosas. La personalidad subsiste, pues, como mero arbitrio técnico para solucionar específicos problemas de las relaciones y del tráfico jurídicos. Los derechos y los deberes de la persona jurídica no se conciben como algo distinto, algo propio exclusivamente de la entidad independiente de sus miembros, sino cabalmente como derechos y deberes de éstos. Su diferencia para con respecto a los derechos y las obligaciones establecidos por dichos miembros en calidad de personas físicas (al margen de la persona jurídica de la que formen parte) radica en su tratamiento no como derechos y deberes ordinarios de éstas, sino como derechos y obligaciones que las mismas poseen de forma específica o diversa de la de aquellos (68).

La pérdida de trascendencia de la personalidad (en las personas jurídicas) coloca en primer plano (69) la disciplina específica en cada caso del grupo de que se trate, concebida como privilegio de exención del Derecho común concedido por el legislador. La personalidad jurídica (en las personas jurídicas) es así igual a exención de los miembros del grupo de dicho Derecho común (por su sujeción a un régimen específico, exorbitante de éste).

La consecuencia no es otra que la ruptura del concepto unitario de personalidad-capacidad jurídicas y, por tanto, de la persona colectiva como sujeto abstracto con una capacidad modelo o tipo. La personalidad de ésta resulta incapaz, pues, de ocultar la existencia de disciplinas especiales.

Esta consecuencia tiene repercusión, como es obvio, en todos los órdenes y, desde luego, en los de la capacidad de obrar y la responsabilidad. En la medida misma de su efecto relativizador, tal repercusión impone, sea dicho de paso, una corrección de la matizada doctrina de nuestro Tribunal Constitucional sobre la titularidad de derechos fundamentales por parte de las personas jurídicas antes expuesta: esa titularidad es atribuible sólo secundum quid y en función precisamente de los criterios consistentes en la índole misma de la persona jurídica implicada (la realidad que institucionaliza) y en la naturaleza del derecho de cuya titularidad se trate.

Pues bien, si la libertad es el presupuesto teórico de la capacidad jurídica de actuar, del querer y del interés, con la que conecta la capacidad jurídica tipo, general o modelo (lo que vale decir que la aptitud para ser titular de derechos fundamentales es el fundamento y la causa de esa capacidad), debe concluirse, para el caso de las personas jurídico-públicas, que éstas no cuentan con la capacidad jurídica plena privada, en la medida en que carecen, como regla general, de la aludida aptitud para la

titularidad de derechos fundamentales y libertades públicas.

En efecto, las personas jurídicas públicas no están colocadas en el Derecho en términos no ya idénticos, sino siquiera equiparables a los de las personas físicas y, por extensión, las jurídico-privadas. Al contrario, su existencia está predeterminada, no está construida sobre la autonomía y sí sobre el principio contrario de la heteronomía, de suerte que -tanto en el ámbito público, como en el privado- sólo cuentan con una capacidad jurídica constituida por la atribución individualizada de potestades-competencias.

Si en el Derecho privado la personalidad ha sufrido un proceso de desmitificación para pasar a ser, sencillamente, la clave técnica de un régimen peculiar y exorbitante de las relaciones jurídicas trabadas en el contexto de una asociación o agrupación, en el Derecho público es imperativa la recuperación de la simple instrumentalidad de la personificación del poder público administrativo, de su condición de mero arbitrio técnico para la más adecuada y convencional resolución de los problemas que derivan de la relevancia jurídica de la actuación de la Administración. La personalidad de ésta no responde, pues, a realidad alguna merecedora, por su naturaleza y valor, de su construcción jurídica -directamente o por extensión- sobre el principio de libertad y, por tanto, autonomía. Articula más bien organizaciones que encuentran su razón de ser en el interés general en el curso y el contexto de la ejecución de la Ley y el Derecho, que constituyen justamente, conforme al artículo 10.1 CE, límite de la libertad de las personas privadas. Su principio sustentador se sitúa, pues, en las antípodas mismas del que alimenta la personalidad y capacidad jurídico-privadas. Esta es la razón última de la improcedencia del reconocimiento a la personalidad jurídico-pública típica, con carácter general, de la aptitud para ser titular de derechos fundamentales y libertades públicas, como, según nos consta, tiene declarado el Tribunal Constitucional.

Conforme a su estatuto constitucional, en efecto, la Administración pública -que es simultánea e inseparablemente actividad o actuación y organización- se justifica por sus fines (art. 106.1 CE), pero éstos no residen, ni surgen de ella misma, sino que se condensan en último término en el interés general en cuyo servicio objetivo se agota aquella Administración; interés general, que se materializa, a su vez y en cada caso, en el definido por la Ley y el Derecho, conforme especifica el artículo 103.1 CE en coherencia con el principio de legalidad proclamado por el artículo 9.3 CE.

Si estos y no otros son el sustrato y la construcción de la personalidad de la Administración pública y si la realización del interés general consiste en una actividad de ejecución (desarrollo, bajo la dirección del Gobierno, de la función ejecutiva de que habla el artículo 97 CE) denominada constitucionalmente "administración" (art. 103.1 CE) (70), que es, por ello, pública y no privada, es claro que la capacidad jurídica de la referida Administración es: a) enumerativa o acumulativa, en cuanto integrada por la suma de potestades; b) jurídico-pública, en el sentido de establecida siempre y únicamente por el Derecho administrativo, en tanto que ordenamiento "constitutivo" de todas las Administraciones conforme al artículo 149.1.18, en relación con el 103, ambos CE.

Resulta de suyo de estas características de la capacidad jurídico-pública (administrativa) que ésta sólo autoriza por sí misma para el tráfico jurídico derivado del desarrollo de la actividad de "administración" tipificada en el repetido artículo 103 CE, lo que implica la sujeción al Derecho administrativo. Esta comprobación elemental sólo comporta lo que expresa; en modo alguno supone, por ello, una prohibición de que comprenda capacidad o capacidades parciales jurídico-privadas. Antes bien, esta ampliación con determinadas aptitudes para el tráfico jurídico común ordinario no es extraña al proceso ordinario de integración de la capacidad jurídico-pública conforme al status administrativo, en tanto que exigente desde luego de la atribución de la pertinente potestad, es decir, habilitación para la actuación.

En resumen, pues, el mundo de lo público-administrativo se construye -en la doble dimensión de la organización y la acción- sobre las siguientes notas: a) Instrumentalidad de la personalidad, reconocida sólo a la determinada conforme a Derecho y referida a una esfera de acción determinada

heterónomamente a través de las técnicas de definición y atribución de potestades y competencias por el ordenamiento jurídico; b) Agotamiento de la capacidad jurídica y de obrar -en el doble sentido positivo de impulso y negativo de acotamiento de los límites de la acción- por la suma de las aludidas potestades y competencias; c) Carácter necesariamente jurídico-público tanto de la forma de la organización, como del régimen de la actividad de ésta (sin que este carácter prejuzgue la textura misma de las reglas de ese régimen), en tanto que determinado para ambos igualmente desde las exigencias del objeto de una y otra: la realización del interés general, soporte éste, a su vez, de la singularización constitucional del estatuto de la Administración, a cuyo desarrollo debe atenerse toda la legislación infraconstitucional, sin perjuicio de la utilización puramente instrumental por ésta -para la integración material de sus reglas propias y cuando pueda contar con justificación constitucional razonable- del Derecho común propio de los sujetos ordinarios.

2. La inexistencia de libertad de elección de las formas organizativas y de acción por parte del poder público en general y de la Administración en particular

La cuestión pasa a ser entonces la de si en el ámbito de la administración pública existe libertad para la elección de las formas de organización y el régimen jurídico de la actuación de éstas.

En la doctrina alemana se ha producido a este respecto un cierto debate (en el que destacan las aportaciones de Chr. v. Pestalozza y B. Kempen (71)), que parece oportuno tener en cuenta a la hora de abordar la cuestión en nuestro Derecho.

Pestalozza describe la elección en favor de una forma jurídico-privada como "doble intento-operación de subsunción", con lo que puede reconocérsele el mérito de haber analizado y sacado a la luz el proceso electivo que subyace en toda decisión en el terreno de la organización administrativa. Con ocasión de esa elección, el poder público, en efecto, determina un supuesto de hecho (en función de las características de la organización-actividad de que se trate en cada caso) y espera, entonces, dos cosas:

a) primero, que el supuesto de hecho pueda ser subsumido en el abstracto definido por una norma de organización (primer escalón).

b) segundo, que esta norma de organización sea aplicable al poder público en tanto que sujeto que interviene (segundo escalón).

Consecuentemente, el planteamiento de Pestalozza pone de relieve como la elección se dirige, en los dos escalones expuestos, tanto al contenido como al ámbito de aplicación de las normas. La primera subsunción ha de resolverse conforme a las reglas generales de la aplicación del Derecho (interpretación, subsunción). La segunda sólo cabe resolverla -en cuanto atinente al ámbito de aplicación subjetiva de una norma- mediante al recurso a normas de colisión, concretamente aquéllas que regulan la aplicación y, por tanto, el ámbito propio del Derecho privado y el público, respectivamente. Estas características del proceso decisonal en la organización de las actividades de la Administración no es excepcional y concurren siempre en todas las operaciones jurídicas.

Así pues, la elección de las formas (organizativas y de actividad) es un problema de la aplicación subjetiva del Derecho.

Consecuentemente la elección por el poder público de una forma jurídico-privada no es otra cosa que la afirmación por dicho poder de que un supuesto de hecho establecido por el mismo cumple totalmente -tanto en cuanto a contenido, como a ámbito de aplicación- los presupuestos de una precisa norma jurídico-privada.

Queda clarificado, así, de que ha y de que no ha de depender la libertad de elección entre formas públicas y privadas. No ha de depender de las muchas cuestiones que siempre se debaten: idoneidad o no del Derecho privado, vinculación o no legal de la Administración actuante en régimen privado, etc... Ha de depender, básicamente, de la siguiente pregunta: ¿hasta dónde llega el ámbito de aplicación subjetiva de las reglas del Derecho privado? Habría libertad de elección si éstas reglas rigen para todos

los sujetos. Y por contra no la habría o la habría sólo de forma limitada, si las reglas del Derecho privado no son aplicables o lo son sólo limitadamente a las personas jurídico-públicas.

De ahí que Pestalozza se haya planteado la cuestión del ámbito de aplicación del Derecho privado. Sobre este ámbito de aplicación deciden, según este autor, determinadas reglas de colisión, ubicadas bien en las propias normas del Derecho privado, bien -y éste es el supuesto para él más importante- en una norma de colisión no escrita.

Esta norma no escrita deriva en último término de la llamada teoría del Derecho especial o teoría subjetiva de Wolff (que cuadra con nuestra concepción subjetivo-estatutaria del Derecho administrativo dominante). Según esta teoría el Derecho público es el Derecho específico de los entes públicos (mientras que el Derecho privado es el Derecho de los ciudadanos, de los sujetos ordinarios) (72). Ambos Derechos no constituyen, sin embargo, esferas separadas, estando en una específica relación: el Derecho público rige exclusivamente para el Estado, mientras que el privado rige para todos los sujetos, de suerte que el Estado (el poder público) puede aplicarlo salvo que a ello se oponga el Derecho público. Pero con la precisión de que éste siempre prima y prevalece sobre el Derecho privado. Las relaciones trabadas por el Estado se enjuician siempre por el Derecho público, aplicándose el privado únicamente cuando así está previsto o está implícitamente autorizado. El Derecho público es la regla, el privado la excepción.

Pero las reglas así establecidas no solucionan todos los problemas. Así, por ejemplo, aquél en que exista remisión del Derecho público al Derecho privado, pero éste sea, en el caso, Derecho especial, que resulte, por sus características, inaplicable. De todas formas, el recurso a la teoría subjetiva de Wolff no cierra la cuestión, toda vez que la afirmación de la primacía del Derecho público que le es inherente constituye una *petitio principii* : no resuelve cuando es aplicable el Derecho público en todo caso.

Zuleeg (73) ha pretendido encontrar el fundamento de la aplicación primera en todo caso del Derecho público en la llamada teoría de la autoridad. Consiste ésta en inducir de la Constitución (en último término sobre la base del Estado de Derecho) un principio-imperativo de juridificación de la actuación o ejercicio del poder público cuando implica una relación de mando. Pero es evidente que el intento de encontrar aquí la definitiva norma de colisión es fallido (deja en manos del que elige o decide la determinación del ámbito de aplicación de la norma). En todo caso, comportaría la absoluta limitación de la libertad de elección de la Administración, que no es real.

De ahí que B. Kempen (74), conectando con la conclusión antes extraída de la limitada capacidad jurídico-privada del Estado, ensaye un camino distinto. Por de pronto sostiene que no existe libertad alguna de elección de las formas para el Estado. En tanto que la afirmación de dicha libertad descansa en la suposición de la plena capacidad jurídico-privada del Estado, la demostración de la falsedad de tal suposición hace caer por su base, en efecto, la referida afirmación (75).

Aún coincidiendo, pues, en el punto de partida, rechaza también la tesis de Pestalozza, en tanto que la pertenencia de la cuestión de la libertad de elección al campo de la aplicación subjetiva de ordenamientos parciales excluye de suyo que la clave de la decisión sobre la pertinencia de la aplicación de uno u otro pueda residir en una regla no escrita de colisión. Para él, en efecto, la pregunta relativa a qué Derecho rige para un determinado sujeto no es (en el contexto de la libertad de elección de las formas) sino una formulación distinta de la referida a la capacidad jurídica de dicho sujeto. Paso éste, que debe estimarse decisivo y correcto. Y la capacidad jurídica se rige desde luego por reglas propias, que no son reconducibles a una sola regla de conflicto. Las aludidas reglas son para él las siguientes:

Primera: el Estado no posee la capacidad jurídico-privada general o tipo, por lo que tampoco posee la libertad para utilizar o servirse del Derecho privado como si se tratara de un sujeto ordinario.

Debe coincidirse, en nuestro Derecho y por las razones en su momento desarrolladas, con esta regla, que, como bien apunta el propio B. Kempen (76), certifica el fin de la pretendida e inexistente

libertad del poder público en general y de la Administración en particular para la elección de las formas organizativas y de acción.

Segunda regla: la extensión de la capacidad jurídico-privada (siempre y necesariamente parcial) del Estado se rige por las asignaciones concretas de derechos y obligaciones jurídico-privados que realicen tanto las propias normas de Derecho privado, como también las normas jurídico-públicas (con motivo, en este caso, de la definición y atribución de potestades y competencias). De este modo, ha de estarse en cada momento al ordenamiento jurídico-positivo para determinar tanto si el Estado (y, por tanto, la Administración) tiene reconocida alguna capacidad jurídico-privada, como, en su caso, cuáles sean la extensión y el alcance de tal capacidad. La operación interpretativa indispensable al efecto no ofrece dificultad alguna, para Kempen, cuando las propias normas jurídico-privadas extienden su ámbito de aplicación, de forma clara y reconocible, a determinados sujetos jurídico-públicos. Su dificultad sólo surge, pues, con relación a las normas jurídico-públicas "constitutivas" de los distintos sujetos asimismo jurídico-públicos, que son las que atribuyen a éstos las correspondientes potestades y competencias y, con ello, definen o delimitan su giro o tráfico.

Kempen concreta esta segunda regla, afrontando las expresadas dificultades, en los tres órdenes (que son los problemáticos) siguientes:

a) El integrado por los que califica de negocios jurídicos auxiliares de logística o intendencia (suministros y servicios); ámbito éste que entiende el menos problemático de los tres. Pues cuando las normas jurídico-públicas asignan tareas públicas sin sujetar su desarrollo a procedimientos y mecanismos jurídico-públicos específicos, debe sostenerse el reconocimiento de una parcial capacidad jurídico-privada en la medida estrictamente necesaria para el cabal cumplimiento de las aludidas tareas. Esta capacidad puede y debe derivarse en sede interpretativa, toda vez que ha de partirse de que la atribución legal de potestades y competencias se ha hecho justamente en las condiciones que posibiliten su actuación y la satisfacción de los correspondientes fines. Se trata, pues, de una capacidad "por conexión"(77). De ahí justamente su carácter limitado: sólo comprende lo estrictamente indispensable para el cumplimiento de las tareas públicas mediante el ejercicio de las correspondientes potestades-competencias.

b) El consistente en la actividad de contenido económico de los sujetos públicos. En este orden y con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal (78) -según la cual no existe una "competencia implícita para la actividad dirigida a la ganancia o al incremento patrimonial" y, por tanto, toda actividad del tipo de la indicada, realizada fuera del giro o tráfico propio del sujeto público de que se trate, es lisa y llanamente nulo por incompetencia (79)- Kempen sostiene que también aquí sólo puede haber una capacidad jurídico-privada limitada a las concretas asunciones de derechos y obligaciones jurídico-privadas que autorice el ordenamiento, negando en todo caso una capacidad jurídico-privada general de los sujetos públicos y, desde luego, la legitimidad de cualquier actividad sometida al Derecho privado fuera del giro o tráfico (determinado por el Derecho público) propio del sujeto de que se trate.

c) Finalmente, el que coincide con el que en Alemania se denomina Derecho administrativo privado, que es generalmente admitido tanto por la doctrina, como por la jurisprudencia justamente como medio para contener, siquiera cuando se trata del cumplimiento de tareas públicas, la huida pura y simple al Derecho privado. El Derecho administrativo privado es Derecho privado "impregnado", por superposición, de Derecho público, que rige cuando, para cumplir las tareas propias de su giro o tráfico jurídico-público, un sujeto asimismo público entabla relaciones jurídico-privadas. Se diferencia, pues, de los supuestos antes considerados (aplicación del Derecho privado a los negocios jurídicos auxiliares de tipo logístico o a la actividad de contenido económico) en tanto que implica la aplicación sólo formal y en modo alguno sustantiva o de contenido del Derecho privado. Y ello porque la elección aquí de éste no supone liberación alguna de las limitaciones y vinculaciones propias del Derecho público-administrativo (especialmente las resultantes de los derechos fundamentales). Ocurre que, por ello

mismo, aún no han logrado precisarse los términos exactos de la "superposición" (que presta sustancia a la formal aplicación de las reglas jurídico-privadas) de dicho Derecho público; superposición en la que radica justamente la esencia de la categoría. Al inconveniente derivado del perfil borroso resultante de la ausencia de criterios claros sobre cuando son pertinentes las reglas jurídico-públicas superpuestas y cuales sean éstas, B. Kempen (80) añade, como argumento decisivo, la marginación de la cuestión central, que no es otra que la de la aplicabilidad o no del Derecho privado por razón del sujeto, que es previa a la única efectivamente planteada, a saber, la de cómo o en que términos rige dicho Derecho para tal sujeto público. Y sostiene que en este supuesto no es posible argumentar con éxito la existencia de una capacidad jurídico-privada parcial o limitada, sencillamente porque -por contra de lo que sucede en los anteriores- no es posible identificar ninguna asignación a los sujetos públicos de la aptitud para entablar y sostener relaciones jurídico-privadas. Aquí no existe efectivamente margen alguno para sostener una ampliación ("privada") de la capacidad jurídico-pública "por conexión" y la razón es bien simple: la situación a efectos "interpretativos" es específica, toda vez que para el cumplimiento de las tareas atribuidas a los sujetos públicos el Derecho administrativo suministra -a través de las Leyes sustantivas y procedimentales- el instrumental de que dichos sujetos se deben valer para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de sus competencias. Semejante situación excluye de suyo cualquier deducción de una, por muy restringida que sea, capacidad para actuar en el orden propio del Derecho privado. La conclusión final no es otra que la procedencia del abandono total de la teoría del Derecho administrativo privado.

En lo sustancial y teniendo en cuenta las consideraciones ya en su momento desarrolladas, la solución predicable en nuestro Derecho es coincidente con la postulada por B. Kempen para el Derecho alemán.

Conforme ya se ha razonado y de acuerdo con los artículos 97 y 103 CE, puestos en relación con los artículos 1.2 y 9.3 de la misma norma fundamental, la Administración es parte del poder ejecutivo y, por ello, de un poder público estatal constituido, que, por exigencia del Estado de Derecho únicamente puede ser en los términos que resultan de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Nota característica de todo poder y, por tanto, del administrativo es su sujeción al principio de legalidad, lo que comporta su construcción específica como sujeto, en clara diferencia en todo caso con los sujetos ordinarios del Derecho, articulados sobre el principio de libertad-autonomía, como ya nos consta. Es cierto que el principio de legalidad (entendida ésta última como "juridicidad") sólo postula en principio, como señala el artículo 9.1 CE, la vinculación y el sometimiento al ordenamiento jurídico como tal y no precisa y preferentemente a un ordenamiento peculiar (público) dentro de éste. Pero no lo es menos, como también ha quedado ya argumentado, que esto último se desprende del artículo 106 y 153 c) CE (en relación con el 103 de la propia norma fundamental), en tanto que la modulación de la posición del poder judicial y, por tanto, de la tutela que éste ha de prestar cuando se da la involucración de una Administración y que expresa el concepto "control", así como la atribución de éste o una jurisdicción especializada, sólo son explicables desde una opción en favor de un status peculiar (exorbitante del común) de dicha Administración, es decir, de los sujetos jurídico-públicos que tengan tal condición. Y de ello resulta con toda naturalidad la primaria vinculación al ordenamiento en que se exprese tal status, es decir, al Derecho administrativo.

Esto significa que de la Administración no cabe predicar estado civil alguno.

De otro lado, la Constitución extiende esta diferencia entre públicos y privados, más allá de los sujetos, también a las cosas y las actividades.

Por lo que hace a las cosas y conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional:

a) En el artículo 33 de la Constitución debe distinguirse el derecho de propiedad en sentido objetivo o institucional (nº 2 del precepto) y el derecho en sentido subjetivo (nº 3 del precepto). En el primer caso se trata del derecho de propiedad propiamente dicho o en cuanto tal, vinculado al libre desarrollo de la personalidad y, por tanto, a la libertad en general, mientras que en el segundo se est

más bien ante el objeto de ese derecho, la situación patrimonial concreta e individualizada constituida en cada caso conforme a dicho derecho, es decir, a título jurídico de propiedad (81)

b) La delimitación de su extensión es conceptualmente previa al campo mismo de aplicación del derecho de propiedad. Al legislador ordinario está entregada constitucionalmente la operación de trazar la *summa divissio* de la que resulta dicho campo; clasificación suma, que cuenta con una determinación material constitucional en el artículo 132 CE. Consecuentemente, de dicha operación no resulta, por sí misma, afectación, incidencia, ni lesión algunas del derecho de propiedad.

El punto de partida a este respecto es desde luego la garantía constitucional del derecho de propiedad, consecuencia -así debe entenderse- del principio implícito de la apropiabilidad de los bienes con contenido patrimonial (consecuencia, a su vez, del principio general de libertad y de libre desarrollo de la personalidad -arts. 10.1 y 17.1 CE- y de sus concretas manifestaciones, en el orden económico-social, en los derechos al trabajo y a la libre elección de profesión y oficio -art. 35.1 CE- y a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado -art. 38 CE-); garantía que, sin embargo, inmediatamente se relativiza en función de determinaciones constitucionales expresas, tales como los arts. 128.1 (subordinación al interés general de toda la riqueza del país en sus diversas formas y con independencia de su titularidad) y 45.2 (deber de velar por la utilización de todos los recursos naturales). Estas últimas determinaciones constitucionales hacen plenamente congruente, en efecto, la regulación contenida en el artículo 132. CE, que excluye la directa apropiación privada de concretos bienes y faculta al legislador ordinario para ampliar la exclusión a otros distintos; prescripciones que avalan, así, la interpretación de la delimitación constitucional de un ámbito (precisable por el legislador ordinario) excluido de la garantía de la propiedad privada (campo de los bienes o de las cosas situadas *extra commercium* o no apropiables por los sujetos ordinarios del Derecho) (82).

c) Como consecuencia lógica de todo lo anterior, la significación institucional del dominio público se cifra no tanto en la idea de "apropiación" de los bienes o las cosas, como en la de exclusión de las reglas propias del tráfico jurídico ordinario (y, por tanto, de la de organización jurídica de dichos bienes o cosas conforme a la institución de la propiedad privada), conectada por ello con un conjunto de reglas específicas y exorbitantes dirigidas a la protección de su estatuto propio. Por ello mismo, el dominio público representa una línea divisoria de carácter general, determinante de la clasificación de los bienes o las cosas en susceptibles o no de apropiación en términos del derecho de propiedad privada (83).

Paralela *summa divissio* rige para las actividades, que, como ya nos consta y demuestra en último término el artículo 128.2 CE, son o privadas o públicas. Aunque obviamente prefigurada en lo sustancial por la Constitución misma, la precisión de la línea divisoria es cuestión del desarrollo constitucional y, por tanto, tarea del legislador ordinario, que goza a tal fin de una apreciable libertad de configuración (84). El conjunto de las actividades de uno y otro orden es, pues y en cada momento, el que resulte del ordenamiento jurídico en vigor conforme con la Constitución.

Las actividades privadas son las simplemente posibilitadas, estando en la (libre) disposición de los sujetos ordinarios del Derecho, por el orden sustantivo de los derechos y las libertades constitucionales presidido por el valor de la libertad, mediante la protección justamente del espacio propio de aquella libre disposición.

Las actividades públicas, por contra, son las positivamente determinadas directamente por la Constitución o por la Ley de acuerdo con ella. Son, por ello, potestades, es decir, funciones (al propio tiempo apoderamientos y deberes de actuación), por lo que no están en la disposición (libre) de los sujetos titulares. Quiere decirse, pues, que tienen una naturaleza distinta de las privadas y no son accesibles para los sujetos ordinarios del Derecho. Las típicas, directamente determinadas por la Constitución, son las potestades-funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. En tanto que desagregaciones del poder público (soberanía) constituido, responden a la lógica del Estado constitucional de Derecho, siéndoles consustancial la adscripción a un determinado y único titular

(principio de división de poderes).

Pues bien:

a) La de "Administración" es una actividad directamente determinada por la Constitución (arts. 103.1 y 106.1 CE), que, en cuanto parte de la función ejecutiva, es decir, de una potestad típica del poder público ejecutivo (art. 97 CE), es inequívocamente pública.

b) En tanto que potestad concreta dentro de la función ejecutiva tiene un preciso y único titular, también por determinación constitucional directa (art. 103.1 CE). En realidad y conforme a este último precepto, organización y actuación administrativas no son sino aspectos (estático-subjetivo y dinámico-objetivo) de una misma y única realidad o fenómeno. Constitucionalmente, pues, sujeto y actividad son indisolubles.

De las dos precedentes comprobaciones resulta que la personificación y, por tanto, la personalidad de la Administración (cualquiera de ellas) dan lugar siempre y únicamente a una capacidad jurídica:

- necesariamente de Derecho público (el Derecho regulador de la Administración pública, determinante del status del ésta);

- integrada por las potestades-competencias atribuidas legalmente.

Las precedentes características de la capacidad jurídica de la Administración determinan la aplicación preferente a ésta, en todo caso, del Derecho público en general y del administrativo en particular.

Esta capacidad jurídica no está en la disposición de la propia Administración, en tanto que no incluye, ni puede incluir (por el principio de legalidad), una potestad-competencia para su auto-redefinición y, consecuentemente, ampliación; es decir, una competencia sobre la propia competencia. Consecuentemente la potestad organizatoria:

1' No es libre, sólo es ejercitable -en tanto que componente de la actividad pública de "administración"- dentro de la propia capacidad de la Administración de que se trate y conforme al Derecho público y, concretamente, el administrativo.

2' No incluye, por sí misma, el poder de generar nuevas personalidades-capacidades que desborden la capacidad propia del sujeto que lo ejercita o de naturaleza diversa (privada).

Alcanzado este punto, queda claro que el criterio para la resolución de las ulteriores cuestiones relativas al juego en la "administración pública" del Derecho privado no es otro que el del ámbito de aplicación subjetiva de este Derecho y del público-administrativo.

En la esfera del giro o tráfico propio y específico o nuclear de la Administración, la ecuación sujeto administrativo-Derecho administrativo es perfecta. Pues a la actividad consistente en administrar conforme al artículo 103.1 CE nunca es aplicable el Derecho privado, en tanto que el ámbito de aplicación de éste está circunscrito a los sujetos privados u ordinarios y a las actividades privadas. La anterior afirmación debe entenderse referida al ejercicio de las potestades-competencias en que se concreta la función constitucional ejecutivo-administrativa.

No quedan necesariamente comprendidas en ella, por tanto, las actividades auxiliares y, en particular, las logísticas y de intendencia (suministros, servicios a la propia Administración), circunstancia que abre la puerta a la única y limitada posibilidad de la aplicación instrumental del Derecho privado. El Derecho Administrativo puede, en efecto, optar entre establecer un régimen propio para estas últimas actividades (en cuyo caso, su aplicación es inexcusable para la Administración) o no disponer nada al respecto. En este último supuesto forzoso resulta entender implícita (por conexión) en la capacidad jurídico-pública de la correspondiente capacidad jurídico-privada parcial indispensable para hacer posible la actividad auxiliar precisa para el desarrollo de la actividad pública de administración. Así lo exige tanto la imposibilidad del absurdo de la atribución de potestades-competencias administrativas en condiciones que hacen impracticable su ejercicio, como la procedencia de la integración del Derecho público exorbitante (especial) con el Derecho privado

común.

En nada modifica lo anterior la circunstancia de la aplicabilidad -en función de sus previsiones- del Derecho privado por comprender éste cualesquiera sujetos sin distinción. Y ello, porque no es suficiente. Determinando el Derecho público la capacidad jurídica de la Administración, la posibilidad de la aplicación por ésta del Derecho privado requiere siempre e inexcusablemente su expresa o implícita previsión o permisión por aquél. Así lo demuestra, una vez más, el artículo 128.2 CE.

En todo caso, la capacidad jurídico-privada atribuible a una Administración (por inclusión de la misma en la jurídico-pública propia de ésta) sólo puede ser parcial y limitada, además de quedar referida a actividades no subsumibles en la de "administración pública". De esta suerte, la actuación de esa cierta capacidad jurídico-privada coloca al sujeto en una posición enteramente equiparable a la de los sujetos ordinarios o privados, conforme viene exigido, por demás, por el Derecho comunitario-europeo.

Cuestión radicalmente distinta a la aquí considerada es la relativa a la integración, en su caso, del Derecho administrativo con normas o reglas del Derecho privado. Es claro que mientras ello no implique contradicción con el estatuto principal que establece la Constitución, ni el fin justificativo del régimen de la administración pública imponga soluciones específicas, nada impide el recurso a las generales del Derecho común. Así ha sido siempre y tal opción puede incluso ser la mejor desde el punto de vista de la política legislativa en determinado sector.

Notas

1. A este respecto, la obra de referencia es sin duda la de M. Bullinger, *Derecho público y Derecho privado*, Ed. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1976; traducción del original alemán de A. Esteban Drake.

En nuestra doctrina, E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez (*Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Cívitas, Madrid 1993, Tomo I, 6ª Ed., pág. 48) dan cuenta -a propósito de los límites de la aplicación del Derecho Administrativo- de las posiciones doctrinales conforme a las cuales la aplicación de técnicas de Derecho público o de Derecho privado carece de contenido sustancial e, incluso, resulta hoy ya difícil acudir a criterios cuantitativos para distinguir entre uno y otro Derecho, sin perjuicio de criticar tales posiciones y de sostener que existe un límite sustancial a la aplicación del Derecho privado en el ámbito propio de la Administración; límite, que se hace presente en el núcleo último e irreducible de Derecho público que se da en toda Administración en tanto que organización política y que se manifiesta necesariamente en toda decisión de actuación conforme al Derecho privado, bien precediéndola, bien acompañándola. R. Parada Vázquez (*Derecho Administrativo I. Parte General*, Ed. M. Pons, Madrid 1992, 4ª Ed., págs. 9 y 10), aún afirmando que la dualidad Derecho público-Derecho privado sigue teniendo una indudable virtualidad para la caracterización del Derecho Administrativo, matiza inmediatamente que ello es así siempre y cuando no se entienda el Derecho público como conjunto de normas aplicables sólo al Estado o a las Administraciones públicas y el Derecho privado como únicamente aplicable a los particulares. J. A. Santamaría Pastor (*Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Ed. CEURA, Madrid 1988, págs. 56 y sgs.), finalmente, entiende que el planteamiento dualista (Derecho público-Derecho privado) es incorrecto por reproducir el dogma decimonónico de la separación entre Estado y sociedad y la expresión "Derecho privado" resulta hoy inexacta, concluyendo que no existen reglas simples que determinen la aplicación del Derecho administrativo y del Derecho privado, siendo factible sólo la identificación de criterios muy generales en el doble plano de la decisión a priori por la Administración sobre el régimen jurídico a emplear en una acción concreta y de la búsqueda de una solución o régimen jurídico para una operación o un acto ya realizados.

2. La mejor y más autorizada doctrina española parte de dicha libertad.

Así, E. García de Enterría y T. R. Fernández (*Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Cívitas, Madrid

1993, Tomo I, 6' ed., págs.48 y sgs., así como Tomo II, 4' Ed., págs. 415 y sgs.), parten -al tratar de los límites de la aplicación del Derecho Administrativo- de la existencia de zonas secantes en las que se entrecruzan el Derecho privado y el administrativo, constatando para el Derecho de la Organización -sin cuestionarla- la utilización por la Administración pública de formas organizativas privadas y afirmando que se trata siempre de una utilización instrumental, cuya inserción en el sistema se explica y resuelve por la existencia en ella de un núcleo último e irreductible, una previa decisión de carácter público; decisión ésta que, justamente, se sostiene que es resultado de una elección, en principio libre, entre medios, técnicas y formas públicos y privados. Desde la perspectiva de la tipología de los entes públicos, los mismos autores señalan que la utilización sistemática del Derecho privado por la Administración no supone una liberación de la sumisión a la legalidad de Derecho público que a dicha Administración alcanza justamente en su condición de organización política, por lo que sería impensable que el fenómeno llegara a alcanzar al núcleo político de aquélla como organización y actividad (cuyo ámbito no precisan), además de que todos los entes instrumentales encuentran una referencia última -en el plano de la titularidad- en una verdadera Administración (circunstancia, que asegura la instrumentalidad del recurso al Derecho privado y la no abdicación final del Derecho público). Por su parte, R. Parada Vázquez (Derecho Administrativo I. op. cit., págs. 24 y sgs.) da cuenta cumplida del desplazamiento del Derecho administrativo por el Derecho privado, identificando su causa actual en la búsqueda de la eficacia, sin perjuicio de llamar la atención de que no por ello la actividad administrativa se desvincula completamente del Derecho público. Finalmente, es significativo el tratamiento que a la potestad organizatoria da J. A. Santamaría Pastor (Fundamentos de Derecho Administrativo I, op. cit., págs. 907 y sgs.); autor, que caracteriza dicha potestad como concepto-síntesis, en el que se engloba el conjunto de potestades públicas de que gozan los poderes a los efectos de la creación, configuración, puesta en marcha, modificación y supresión de organizaciones, que no encuentran otros límites que -en el plano material o sustantivo- los muy indeterminados del orden constitucional, así como -en el plano procedimental y de los medios- los que puedan imponer las Leyes y, en especial, las presupuestarias. Es significativa la posición de este autor, si se considera su afirmación, al tratar del Derecho administrativo y Derecho privado (pág. 57), de que uno de los criterios válidos para la delimitación de la aplicación respectiva de tales Derechos es el de la decisión a priori por la Administración del régimen jurídico a emplear en una acción concreta, dando por supuesta la esencial libertad de tal decisión.

Es lógico, pues, que un estado de la doctrina hasta hace bien poco pudiera decirse que pacífico haya tenido repercusión en la doctrina del Tribunal Constitucional, que no hace sino reflejarlo. Véase al respecto la STC 14/1986, de 31 de Enero (fto. jur. 8º).

3. Desde luego con excepciones, como, en lo que aquí interesa, las de A. Gallego Anabitarte, Derecho General de la Organización, Madrid 1971, y también -junto con A. de Marcos Fernández- Derecho General de la Organización en Derecho Administrativo I, Materiales, Madrid 1993; y M. Baena del Alcázar, Organización administrativa, Madrid 1984. La circunstancia apuntada no es, además, específica, por darse paralelos desentendimientos doctrinales también en sistemas jurídicos de nuestro inmediato entorno europeo. Por lo que hace al caso alemán, véase B. Kempen, Die Formenwahlfreiheit der Verwaltung: die öffentliche Verwaltung zwischen öffentlichem und privatem Recht, Ed. Franz Vahlen, Munich 1989, págs. 1 a 3. Por su parte F. Ossenbühl (Daseinsvorsorge und Verwaltungsprivatrecht, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) núm. 15/16, 1971, pág. 515) llama la atención sobre la ausencia de cualquier propósito de acuñación de un concepto jurídico riguroso en el empleo por E. Forsthoff, por vez primera, de la expresión "Daseinsvorsorge", por perseguir este autor exclusivamente una llamada de atención sobre el hecho de la referencia del Derecho administrativo construido por O. Mayer a la concepción del Estado propia del S. XIX y su consecuente inadecuación para explicar y encauzar los fenómenos del S. XX (ya incluso por no poder percibir algunos de éstos), con la consecuencia -y esto es lo que ahora primariamente importa- de la expulsión de al menos gran

parte de la Administración prestacional al Derecho privado. Y añade que el déficit en formas de acción claramente perfiladas e institucionalizadas así surgido no ha sido aún compensado, conviniendo a la situación actual mas bien la imagen de una doctrina que, en todos los frentes, camina detrás de la praxis administrativa, la cual se ve precisada -ante la tabula rasa existente en la materia en el Derecho público- a recurrir a las formas del Derecho privado, mezcla luego éstas con el Derecho público y acaba de esta forma -con la ayuda de la doctrina- confundiendo completamente el cuadro general.

4. No forma parte del contenido esencial de este planteamiento doctrinal, aún vigente, preocupación alguna por la ubicación y extensión del núcleo de lo público, es decir, por la identidad de éste.

5. En este sentido ya tempranamente, y a propósito del establecimiento en Alemania de una única organización específica para la gestión tributaria en el Reich y un Tribunal Supremo en la materia, Hensel señala: "...a la vista de la necesaria influencia que el órgano administrativo ejerce sobre la aplicación de la Ley en la vida real, el hecho de asignar la ejecución de determinadas Leyes administrativas a un determinado tipo de organización es a menudo algo decisivo para el efectivo contenido jurídico de la norma cuyos efectos definidores nunca se agotan. Es un error científico creer en el contenido invariable de la Ley con entera independencia del cuerpo organizativo encargado de aplicar la Ley en la realidad" (La influencia del Derecho Tributario sobre la construcción de los conceptos de Derecho Público, conferencia pronunciada en 1927 en Berlín y publicada en Hacienda Pública Española (HPE) núm. 22, 1973, pág. 178).

6. En este sentido véase S. Martín Retortillo, Las empresas públicas: reflexiones del momento presente, RAP núm. 126, págs. 63 y sgs.; A. Menéndez Rexach, Proyecto docente e investigador, 1990 (inédito); y J. M. Sala Arquer, Huida al Derecho privado y huida del Derecho, REDA núm. 75, págs. 399 y sgs. Este último autor se pronuncia por la exclusión de las sociedades mercantiles en mano pública del ámbito de la Administración como vía operativa para clarificar y depurar éste.

7. S. del Saz, Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional, en la obra colectiva Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres Estudios, Ed. UNED/Cívitas, Madrid 1992, págs. 101 y sgs.

8. R. Parada Vázquez, Derecho Administrativo I, op. cit., págs. 24 y sgs.

9. Argumento, que se refuerza con la sujeción constitucional a la Administración Pública de una serie de principios connaturales al régimen jurídico-administrativo, tales como los consagrados en los artículos 9, 23, 103 y 105.3.

10. Teniendo en cuenta, naturalmente, la naturaleza y función de la norma fundamental.

11. A. Menéndez Rexach, Proyecto docente e investigador, 1990 (inédito).

12. Se inscribe este autor, por tanto, en la línea de pensamiento establecida entre nosotros por A. Gallego Anabitarte.

13. J. L. Meilán Gil, La funcionalidad de los entes instrumentales como categoría jurídica, en Administración instrumental, págs. 971 y sgs.

14. I. Borrajo Iniesta, "El intento de huir del Derecho Administrativo", REDA núm. 78, págs. 233 y sgs.

15. Pues I. Borrajo sostiene, con razón y apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SsTC 76/1983, de 5 de Agosto; 22/1984, de 17 de Febrero; y 149/1991, de 4 de Julio), que el marco constitucional no puede ser definido desde el ordenamiento infraconstitucional, siendo el método correcto justamente el inverso.

16. Público y privado en la organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992, Ed. Cívitas, Madrid 1993.

En la misma línea cabe citar a J. C. Laguna de Paz, La empresa pública: formas, régimen jurídico y actividades, en el libro homenaje al Prof. M. Clavero Arévalo titulado Administración instrumental, Ed. Civitas, Madrid 1994, Tomo II, págs. 1191 y sgs.

17. Sin perjuicio de la existencia de notables excepciones. Véase, por todos, A. Gallego Anabitarte, Organos constitucionales, Organos estatales y Derecho Administrativo, en el libro homenaje a M.

Clavero Arévalo titulado Administración instrumental, Ed, Cívitas, Madrid 1994, Tomo II, págs. 881 y sgs.

18. A. Nieto García, La Administración sirve con objetividad los intereses generales, en la obra colectiva Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, Ed. Cívitas, Madrid 1991, Tomo III, págs. 2180 y sgs.

19. L. Parejo Alfonso, Manual de Derecho Administrativo (escrito en colaboración con los Profs. A. Jimenez Blanco y L. Ortega Alvarez), Ed. Ariel, Barcelona 1992, 2ª Ed., págs. 303 y 304.

20. Sobre la relativización de la expresada dicotomía, históricamente condicionada, y, por tanto, la necesidad de su replanteamiento funcional conforme a las exigencias actuales, tempranamente M. Bullinger, op. cit. en nota núm. 1.

21. La permanencia de la distinción entre Estado y sociedad, sin perjuicio de su recíproca imbricación, es condición para la correcta realización de un orden constitucional democrático basado en el reconocimiento del elenco de derechos y libertades públicas derivado del valor central de la dignidad de la persona, que exige la libertad precisa para el desarrollo autónomo de su personalidad en sociedad. En este sentido, E. García de Enterría, Constitución, Fundaciones y Sociedad Civil, RAP núm. 122, págs. 253 y sgs.; J. A. Santamaria Pastor, Gobierno y Administración: una reflexión preliminar, DA núm. 215, pág. 83; y J. Esteve Pardo, La personalidad jurídica en el Derecho Público y la dialéctica Estado-sociedad. Perspectiva histórica, en el libro homenaje a M. Clavero Arévalo titulado Administración Instrumental, Tomo II, págs. 871 y sgs.

22. Régimen, que evidentemente es distinto -según resulta del tenor literal del propio precepto constitucional- del que correspondería si la actividad fuera accesible, sin más, a los sujetos ordinarios de Derecho. Así se desprende claramente también del artículo 27, en la medida en que contempla la creación de centros docentes tanto por el poder público como por los privados, pero establece prescripciones especiales para los primeros.

23. Como advierte certeramente B. Kempen, op. cit. en nota núm. 3, págs. 11 y 12.

24. Así lo destaca B. Kempen, op. cit. en nota núm. 3, pág. 26.

25. B. Kempen, op. cit. en nota núm. 3, pág. 32.

26. Por todas, las SsTC 21/1981, de 15 de Junio; 62/1982, de 15 de Octubre; 78/1982, de 20 de Diciembre; 8/1983, de 18 de Febrero; 22/1984, de 17 de Febrero; 97/1984, de 19 de Octubre; 114/1984, de 29 de Noviembre; 53/1985, de 11 de Abril; y 66/1985, de 23 de Mayo.

27. En este sentido es especialmente ilustrativo el voto particular a la STC 64/1988, de 12 de Abril, formulado por los Magistrados D. Luis Díez Picazo y Ponce de León, D. Antonio Truyol Serra y D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer.

28. En la medida en que difuminan la tajante separación entre gobernados y gobernantes. Son las mismas personas -en definitiva el pueblo- las que son destinatarias del poder y ejercen éste mediante su acceso a los cargos públicos, participando en todo caso en los asuntos públicos (art. 23 CE).

29. Y sí únicamente un derecho de participación en el proceso democrático de toma de decisiones.

30. Así resulta claramente de lo dispuesto en el inciso inicial del artículo 53.1 CE

31. B. Kempen, op. cit. en nota núm. 3, pág. 36.

32. La expresión se toma de B. Kempen, op. cit. en nota núm. 3, pág. 38. Este autor la toma, a su vez, de K. Hesse, citando la frase de éste referida al orden fundamental alemán: "Die Verfassung kennt nur konstituierte Staatlichkeit".

33. Guarino, Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato: le funzioni della Ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1969, pág. 673.

34. Por todas, SsTC 5/1981, de 13 de Febrero; 6/1981, de 16 de Marzo; y 27/1981, de 20 de Julio.

35. Parece claro, en efecto, que las exigencias comunitario-europeas han tenido una notable incidencia en la extensión del fenómeno de "privatización" (en las formas de organización y actuación) de

importantes partes de la organización pública y en la precipitación en el recurso a formas privadas de organización y acción.

36. Los artículos 2 y 3 del Tratado CEE se refieren indudablemente al mundo de los poderes públicos. Y su artículo 48.4 contempla incluso, desde la perspectiva del empleo y de la libertad de circulación de los trabajadores, las Administraciones públicas nacionales.

37. En él y tras llamar la atención sobre la complejidad de las relaciones financieras de los poderes públicos nacionales con las empresas públicas, se afirma la conveniencia de precisar lo que se entiende por los unos y las otras y se reconoce que los Estados miembros pueden perseguir objetivos distintos de los comerciales con sus empresas públicas, por lo que es imperativa la exclusión de determinados sectores que no pertenezcan al "ámbito competitivo".

38. El párrafo 1' del artículo 2 de la Directiva dispone textualmente que:

"Con arreglo a la presente Directiva, se entiende por poderes públicos: el Estado, así como otras colectividades territoriales; empresa pública: cualquier empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen".

39. En este sentido, ya definitivamente, la Sentencia de 16 de Junio de 1987, dictada en el asunto 118/1985, Comisión c. Italia. Antes, las Sentencias de 14 de Julio de 1972, dictada en el asunto 48-1969, ICI c. Comisión, y 18 de Junio de 1975, pronunciada en asunto 94-1974, IGAV/ENCC.

Esta jurisprudencia supera la inicialmente establecida y que ligaba la noción de empresa al concepto de persona física o jurídica. Así, la Sentencia de 22 de Mayo de 1961, recaída en asuntos 42 y 49-1959, S.N.U.P.A.T. c. Alta Autoridad, y la Sentencia de 10 de Junio de 1966, dictada en el asunto 50-1965, Acciairie e Ferriere di Solbiate S.P.A. contra Alta Autoridad CECA.

Véase sobre este asunto, S. Muñoz Machado, Público y privado en el mercado europeo de la televisión, Cuadernos de Estudios Europeos, Ed. Fundación Universidad Empresa y Cívitas, Madrid 1993, especialmente págs. 90 y sgs.

40. En tal sentido las Sentencias citadas en el primer párrafo de la nota inmediatamente anterior.

41. En la Sentencia de 30 de Abril de 1974, asunto 155-1973, Sacchi, se afirma que un ente que cumpla actividades de contenido económico, aunque no est constituido en forma de empresa mercantil o de persona jurídico-privada, cae bajo el ámbito de aplicación del artículo 90 del Tratado CEE. En el mismo sentido se pronuncian las Sentencias de 18 de Junio de 1975, asunto 94-1975, IGAV/ENCC, y 20 de Marzo de 1985, asunto 41-1983, Italia c. Comisión.

La jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo mantiene la distinción entre actividades de autoridad y actividades de contenido económico de los Estados. Véanse las Sentencias de 26 de Mayo de 1982, asunto 149-1979, Comisión c. Bélgica, y 3 de Junio de 1986, asunto 307-1984, Comisión c. Francia.

42. Se trataba de una organización no diferenciada de la Administración del Estado, es decir, sin personalidad jurídica propia, que ofrecía bienes y servicios en el mercado, concretamente en el sector de los tabacos manufacturados.

43. La Sentencia citada en el texto se inscribe en la línea establecida por las anteriores Sentencias de 12 de Febrero de 1974 (asunto 152-1973, Sotgiu/Deutsche Bundespost), 17 de Diciembre de 1980 (asunto 149-1979, Comisión c. Reino de Bélgica) y 26 de Mayo de 1982 (asunto 149-1979, Comisión c. Reino de Bélgica).

44. Sentencias de 30 de Abril de 1974 (asunto 155-1973, Sacchi), 3 de Octubre de 1985 (asunto 311-1984, CBEM/CLT e IPB Telemarketing), 11 de Abril de 1989 (asunto 66-1986, Ahmed Saeed Flugreisen y otros/Zentral zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs), 23 de Abril de 1991 (asunto C-41-1990, Höfner y Elser) y 10 de Julio de 1991 (del Tribunal de Primera Instancia, asunto T-69-1989, RTE c. Comisión).

De esta doctrina jurisprudencial deriva no sólo la diferenciación de las actividades propiamente públicas y las privadas, sino la primacía del criterio de lo público (el interés general), si bien la

conurrencia de este interés debe ser acreditada y no se presume.

45. Sentencia de 10 de Diciembre de 1991 (asunto C-179-1990, *Merci Convenzionali Porto di Genova Spa c. Siderurgica Gabrielli Spa*).

46. También, antes, las Sentencias de 16 de Noviembre de 1977, asunto 13-1977, *INNO/ATAB*, y 10 de Enero de 1985, asunto 229-1983, *Leclerc/Au bl vert*.

47. Es significativo al respecto la exposición de los Magistrados discrepantes en el voto particular a la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1988, de 12 de Abril, a que se ha hecho mención en la nota núm. 27 y en el que se plantea justamente la cuestión que ahora tratamos.

Sobre el mismo problema, visto desde el prisma de las relaciones entre distintas organizaciones jurídico-administrativas, véase J. M. Diez Lema, ¿Tienen derechos fundamentales las personas jurídico-públicas?, *RAP* núm. 120, págs. 84 y sgs.

48. B. Kempen, *op cit.* en nota núm. 3, pág. 45. Los autores que se citan en el texto, se toman de esta obra.

49. Así lo destaca J. M. Diez Lema, *op. cit.* en nota núm. 47, págs. 87 y sgs., tanto por lo que hace a la confusión final de los planos sustantivo y procesal, como por lo que respecta al problema de las personas jurídicas.

50. Esta caracterización no agota la concepción de los derechos fundamentales, pues se refiere sólo a su función primaria. No empece, pues, a otras dimensiones, en particular la institucional u objetiva, de dichos derechos -ampliatorias de su campo de operatividad - también reconocidas por el Tribunal Constitucional. Para éste, en efecto, los derechos fundamentales son desde luego contenidos materiales, es decir, encarnación, expresión y positivización de valores asumidos constitucionalmente para dar una precisa impregnación o sentido al ordenamiento jurídico en su conjunto (SsTC 22/1984, de 17 de Febrero; 53/1985, de 11 de Abril). Consisten, pues, en valores cuya eficacia alcanza a todo el ordenamiento, transmitiendo al conjunto de éste las virtualidades que les son propias (STC 8/1983, de 18 de Febrero), al traducir un sistema de valores de alcance universal, asumido por la Constitución (SsTC 21/1981, de 15 de Junio; 62/1982, de 15 de Octubre; 78/1982, de 20 de Diciembre; y 97/1984, de 19 de Octubre). Por esta razón ocupan una posición preferente o central en el orden constitucional (SsTC 62/1982, de 15 de Octubre; 114/1984, de 29 de Noviembre; y 66/1985, de 23 de Mayo).

Debe resaltarse que la Sentencia citada en el texto comprende la dimensión prestacional de los derechos fundamentales y que no llega a sostener, en congruencia con la heterogeneidad de éstos que constituye punto de partida de su doctrina en este campo, la reducción estricta de las libertades públicas y los derechos fundamentales a la condición de derechos subjetivos privados, en el sentido de absolutamente contrapuestos a las posiciones propias de los poderes públicos. En este punto radica la discrepancia interna que dió lugar a la formulación del voto particular a la Sentencia, del que se ha dado cuenta en las notas núms. 27 y 47.

La doctrina echa de menos, en todo caso, una mayor decisión del Tribunal Constitucional a la hora de la definición de los derechos fundamentales y para la ampliación de su campo operativo. En este sentido, F. de Borja López-Jurado Escribano, *La doctrina del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre derechos fundamentales de las personas jurídico-públicas: su influencia sobre nuestra jurisprudencia constitucional*, *RAP* núm. 125, pág. 564.

51. El orden político a que se refiere el propio artículo 10.1 CE y cuyo fundamento es, según este mismo precepto, precisamente la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, no es otro que el constituido en la forma determinada por el artículo 1.1 CE y presidido justamente, entre otros valores superiores, por el de libertad. La conexión sistemática entre estos dos preceptos constitucionales está establecida por el Tribunal Constitucional (SsTC 21/1981, de 17 de Junio; 25/1981, de 14 de Julio; 12/1982, de 31 de Marzo; 22/1984, de 17 de Febrero; 23/1984, de 20 de Febrero; 51/1984, de 25 de Abril; y 19/1987m de 17 de Febrero) y a ella me he referido en detalle, justificándola, en otro lugar: véase L. Parejo Alfonso, *Constitución y valores superiores del*

ordenamiento. Ed. CEURA, Madrid 1990; y también sobre la base de la doctrina constitucional, en los valores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, libro homenaje al Prof. J.L. Villar Palasí, Ed. Cívitas, Madrid 1989, págs. 923 y sgs.

52. La enfatización en negrita de parte del texto es del autor.

53. La STC 141/1985, de 22 de Octubre, señala, en efecto, que: "Por esta razón, en todos aquellos casos en que el proceso previo ha sido articulado por la vía que permite la Ley 62/1978 para la protección de los derechos fundamentales, la legitimación para interponer después el amparo constitucional ante nosotros corresponde a la persona directamente afectada (dejando por el momento de lado la excepcional legitimación que se atribuye a algunos órganos públicos), y por persona afectada hay que entender al titular del derecho subjetivo vulnerado o presuntamente vulnerado o, excepcionalmente, quienes sin ser titulares del derecho pueden ejercitar éste, en virtud de una especial disposición de la Ley en atención a su relación con el derecho o con el titular de él" (la negrita es del autor).

54. En la defensa, por sustitución, de derechos fundamentales y libertades públicas por personas jurídico-privadas ha de partirse, por de pronto y como señala el Auto del TC 942/1985, de 18 de Diciembre, de la distinción entre, precisamente, derechos fundamentales y libertades públicas (por más que ésta sea una distinción a la que los distintos y concretos pronunciamientos del TC tienen dificultad luego de ajustarse estrictamente). Mientras los primeros son de ejercicio personal (así los derechos al honor y a la inviolabilidad del domicilio) y en ellos no cabe, por tanto, la sustitución, las segundas pueden reconocerse a personas jurídicas.

De todas formas, la defensa por estas últimas (sustituyendo a sus verdaderos titulares) de derechos fundamentales debe moverse estrictamente en el ámbito resultante de una doble acotación objetiva y subjetiva:

- Objetivamente, la sustitución no puede tener lugar respecto de cualesquiera de los derechos fundamentales de los miembros de la persona jurídica y sólo de aquellos que guarden relación con la creación y los fines de esta última (STC 141/1985, de 22 de Octubre, y antes Auto TC 240/1982, de 1 de Julio).

- Subjetivamente, pueden defender por sustitución no cualesquiera personas jurídicas que puedan acreditar una relación de interés con el asunto y si únicamente aquellas cuyo objeto o fin sociales sea justamente la defensa del derecho que est en juego (Auto TC 731/1986, de 24 de Septiembre).

55. El paréntesis y la negrita son del autor.

56. La negrita es del autor.

57. La Sentencia comentada no excluye total y radicalmente, según ya nos consta (véase nota núm. 47), la aptitud de las personas jurídico-públicas para ser titulares de cualesquiera derechos fundamentales o libertades públicas. Justamente en este punto radica la discrepancia del voto particular formulado por algunos Magistrados y al que se ha hecho referencia en las notas núms. 20 y 40; voto particular, que si sostiene una ineptitud absulta al efecto de las organizaciones jurídico-públicas. La posición plasmada en la Sentencia es congruente con los presupuestos de la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia y, en particular, con la heterogeneidad de los elementos componentes del orden material constitucionalmente configurado como derechos fundamentales y libertades públicas; heterogeneidad, que es cierta y que justifica desde luego determinadas excepciones a la afirmación de principio de la expresada ineptitud de las personas jurídico-públicas.

58. En los términos propios del carácter de la obra, Luís Díez-Picazo y A. Gullón (Sistema de Derecho Civil, Ed. Tecnos, Vol. I, 8ª ed., Madrid 1992, pág. 223) dicen: "Desde el punto de vista jurídico ha de sostenerse que todo hombre es persona. La personalidad no es mera cualidad que el ordenamiento jurídico pueda atribuir de una manera arbitraria, es una exigencia de la naturaleza y dignidad del hombre que el Derecho no tiene más remedio que reconocer", invocando seguidamente el artículo 10.1 CE con idéntico alcance a cómo se hace en el texto.

59. Puede hablarse, incluso, de una práctica identidad entre ambos conceptos. La personalidad comporta la capacidad jurídica. En este sentido, F. de Castro y Bravo, *Compendio de Derecho Civil*, I/II.1, 4ª ed., Ed. I. E. P., Madrid 1968, pág. 194. L. Díez-Picazo y A. Gullón (*Sistema de Derecho Civil*, op. cit. en nota anterior, pág. 224) dicen que toda persona, por el mero hecho de serlo, posee capacidad jurídica, de suerte que ésta es un atributo o cualidad esencial de aquella, reflejo de su dignidad.

60. Pasaje del Digesto que cita F. de Castro y Bravo, *Compendio de Derecho Civil*, op. cit. en nota anterior, pág. 192.

61. J. A. Doral García (*La personalidad jurídica. De la libertad formal a la libertad civil*, *Revista de Derecho Privado*, Febrero 1977, pág. 105) razona al efecto que el término personalidad significa personalidad propia, independiente de cualquier otra, por lo que es aquel soporte de la estructura jurídica que sustenta la cualidad de sujeto de derechos y deberes, enlaza con la estructura psicológica (el sujeto dotado de autoconciencia) y supone una estructura moral (sujeto responsable). Y ello es así, porque la persona es el sujeto real, la realidad última de la que derivan las notas que caracterizan ese todo completo con autonomía individual, dotado de libertad e independencia. Resultado de esta concepción son las constantes del Derecho moderno: igualdad ante la Ley y garantía del ámbito de libertad consustancial con la dignidad de la persona. Se supera así, subsumiéndola, la concepción de signo formalista (influyente en la codificación), que coloca el fundamento del Derecho no en la persona entendida en los expresados términos, sino en el individuo, y que preconiza la personalidad como centro de derechos subjetivos y, básicamente, los patrimoniales. La actual incorpora -enfatizándola- la comprobación elemental de que la personalidad no es sino la versión jurídica de las propiedades inherentes a la naturaleza humana, puesto que la estructura jurídica es el reflejo tangible de la ontológica, del ser persona.

62. J. A. Doral García (*La personalidad jurídica...*, op. cit. en nota anterior, págs. 106, 107 y 117) sostiene que hoy se vuelve a enfatizar en este terreno la libertad civil asentada en la disposición natural (del ser real) para la creatividad jurídica (con impulso, pues, a cada orden autónomo). De esta suerte la libertad desborda el reducto del derecho subjetivo para penetrar en la libertad en si como principal fuente de derecho, que se afirma y desenvuelve en el respeto del Estado a los grupos menores y permite la autonomía personal, familiar y regional. De ahí que proponga, frente a la libertad-derecho, la libertad como estatuto primario, como principio organizador.

Mas adelante, el mismo autor sostiene que por "poder de autodeterminación" o "autonomía de la voluntad" se entiende un ámbito mayor o menor de libertad. Y ésta es una propiedad de la voluntad que pertenece íntegramente a la naturaleza del hombre y su perfección, de suerte que sin ella no son posibles ni el mérito y la responsabilidad, ni el compromiso con la palabra dada. El acto libre se encuentra en la elección de los medios propuestos a la voluntad por la razón después de la deliberación y el consejo del entendimiento. Y el negocio jurídico no es otra cosa que el conjunto de reglas por las que se rige el acto libre.

Para L. Díez-Picazo y A. Gullón (*Sistema de Derecho Civil*, op. cit. en nota 59, págs. 232, 233, 371 y 372) el estado civil es no sólo la causa de la diferenciación de la capacidad de obrar de las personas (que poseen, sin embargo, idéntica o igual capacidad jurídica), sino también fuente de derechos y deberes. Los sujetos dotados así de estado civil operan con autonomía, que no es sino libertad individual. La autonomía es, pues, un poder de la persona como realidad eminente y, concretamente, un poder de ordenación de la esfera privada de la persona.

63. En este sentido J. A. Doral García (*La personalidad jurídica...*, op. cit. en nota 61, pág. 109), para quien en el nuevo orden de convivencia que se propone alcanzar la ideología estatista de la comunidad triunfante en la codificación civil (y que contempla la personalidad jurídica de manera uniforme y se centra en quien puede ejercer los derechos civiles y que se entiende por nacional) equidistan dos conceptos: uno, de carácter público, el de soberanía; y otro, más bien privado, el de personalidad

jurídica, que tienen en común ser títulos abstractos, absolutos, de suyo excluyentes. Mientras que la soberanía es título abstracto del "poder público", la personalidad o capacidad jurídica es título abstracto de los derechos civiles, el reducto del "poder privado". Este carácter abstracto de la titularidad -derecho abstracto de la personalidad abstracta- permite emplear un mismo concepto, el de derecho subjetivo- a categorías tan dispares como pueden serlo los derechos patrimoniales y los derechos de la persona.

64. Así lo hace, con acierto, L. Morell Ocaña en su trabajo *La personificación y otorgamiento de "status" en el Derecho administrativo. Rasgos generales del "status" de los entes administrativos*, RAP núm. 100-102, págs. 973 y sgs. Para este autor el Derecho administrativo contemporáneo se constituye y desenvuelve tomando como punto de apoyo la regulación de unas personas jurídicas determinadas, que quedan dotadas por ello de un status peculiar. La cuestión del status radica justamente en el marco de la capacidad, que es la que el sujeto encuentra afectada por la peculiar condición jurídica que deriva de la posesión de un status determinado. En efecto, el Derecho positivo, más allá del genérico otorgamiento a los sujetos de una capacidad jurídica -entendida como la abstracta aptitud para tomar parte en la vida jurídica- modula su capacidad de obrar estableciendo características, restricciones o ampliaciones, según las circunstancias que concurren en cada caso.

65. En este sentido, véase el trabajo de A. de Cossío, *Hacia un nuevo concepto de la persona jurídica*, Anuario de Derecho Civil, Tomo VII, Fascículo III, 1954, págs. 623 y sgs. También, F. Galgano, *Struttura logica e contenuto normativo del concetto di persona giuridica*, Rivista di Diritto Civile, Anno XI-1965, parte prima, págs. 553 y sgs.

66. Una exposición clara y sintética en L. Díez-Picazo y A. Gullón, *Sistema de Derecho Civil*, op. cit. en nota 61, págs. 618 a 620.

67. Es importante notar que el fenómeno apuntado es paralelo al experimentado por la soberanía estatal, que ha perdido asimismo, como consecuencia de la internacionalización de la vida jurídica y, en particular, de la extensión de los procesos de integración supranacional, la nota de "impenetrabilidad" o "impermeabilidad".

Esta circunstancia ha de ponerse en relación con la vinculación, en el período de la codificación civil y, por tanto, del surgimiento del orden jurídico en el que aún vivimos, de las nociones de soberanía-poder jurídico público y personalidad-poder jurídico privado. Véase la nota 63.

68. Véase F. Castro y Bravo, *La persona jurídica*, Ed. Civitas, 2ª ed. Madrid 1984. F. Capilla Roncero, *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, Ed. Tecnos, Madrid 1987. R. de Angel Yagüez, *La doctrina del levantamiento del velo de la persona jurídica en la reciente jurisprudencia*, Ed. Civitas, 2ª ed., Madrid 1990. R. Serick, *Apariencia y realidad en las sociedades mercantiles*, Ed. Ariel, Barcelona (traducción y comentarios de J. Puig Brutau).

69. Como destaca F. Galgano, *Struttura logica...*, op. cit. en nota 65.

70. Por ello mismo esa actividad, según hemos razonado en su momento, es pública y no accesible para los sujetos ordinarios o privados.

71. Christian von Pestalozza, *Formenmissbrauch des Staates*, Munich 1973, y *Kollisionsrechtliche Aspekte der Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht*, DÖV 1974, págs. 188 y sgs. Bernhard Kempen, *Die Formenwahlfreiheit der Verwaltung Die öffentliche Verwaltung zwischen öffentlichem und privatem Recht*, Ed. Franz Vahlen, Munich 1989; obra citada ya en la nota 3.

72. H. J. Wolff y O. Bachof, *Verwaltungsrecht I*, Ed. C.H. Beck, Munich 1974, 9ª ed., págs. 96 y sgs.

73. Manfred Zuleeg, *Die Anwendungsbereiche des öffentlichen Rechts und des Privatrechts*, VerwArch 73, 1982, págs. 384 y sgs.

74. Bernhard Kempen, *Die Formenwahlfreiheit...*, op. cit. en nota 3, págs. 114 y sgs.

75. También en la doctrina alemana es opinión generalizada la de la libertad de elección de formas de la Administración (en ejercicio de su potestad de organización); opinión, que descansa en la aceptación acrítica de la posesión por dicha Administración también, y en plenitud, de la capacidad jurídico-privada. B. Kempen argumenta el error de tal opinión sobre la base de la demostración de la ineptitud

del Estado (del poder público) para ser titular de derechos fundamentales; ineptitud, que acredita que tampoco puede ser titular general de derechos y obligaciones jurídico-civiles, como si de un sujeto ordinario se tratara. En consecuencia, sólo cabe afirmar una capacidad jurídico-privada "parcial" del Estado, en la medida en que éste sea efectivamente destinatario también de las normas del Derecho privado. De esta suerte, el criterio determinante en la cuestión de la libertad de elección de las formas no es el del sujeto que hace la elección, sino el de la aplicación objetiva de las normas jurídico-públicas y jurídico-privadas.

76. Bernhard Kempen, *Die Formenwahlfreiheit...*, op. cit. en nota 3, pág. 123.

77. Para una mejor comprensión de esta afirmación, puede decirse que, conforme al propio razonamiento de Kempen, la "conexión" aquí postulada es enteramente equivalente a la empleada por nuestro Tribunal Constitucional para acotar el campo propio de las Leyes orgánicas. También aquí, en efecto, la "ampliación" de la capacidad jurídica del sujeto público (acantonada en el Derecho público) con una cierta capacidad jurídico-privada se produce por la íntima vinculación material con aquella primera capacidad de la aptitud para entablar determinadas relaciones jurídico-privadas.

78. BVerfGE 61, 82 (Sentencia Sasbach) y 75, 192 (Sentencia Sparkassen).

79. Para B. Kempen, *Die Formenwahlfreiheit...*, op. cit., pág. 125, esta doctrina constitucional supone una desautorización rotunda y total de cualquier intento de establecimiento de cualquier conexión jurídica entre las estrictas competencias de atribución jurídico-pública y la praxis administrativa de realización de actividades económicas más all del ámbito acotado por tales competencias, incluso mediante el socorrido expediente de "el cumplimiento indirecto de tareas públicas".

80. B. Kempen, *Die Formenwahlfreiheit...*, op cit. en nota 3, págs. 127 y 128.

81. SsTC 11/1983, de 2 de Diciembre; 166&1986, de 19 de Diciembre; y 67/1988, de 18 de Abril.

82. SsTC 37/1987, de 26 de Marzo; 227/1988, de 19 de Noviembre; y 149/1991, de 4 de Julio.

83. Básicamente, STC 227/1988, de 19 de Noviembre.

84. Así resulta, por ejemplo, de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre Colegios Profesionales y, en particular, la excepción que suponen a la libertad asociativa: SsTC 68/1982, de 22 de Noviembre; 89/1989, de 11 de Mayo; 131/1989, de 19 de Julio; y 219/1989, de 21 de Diciembre.