

Título

Las Políticas Sociales en el Fin de Siglo.

Lo Público y lo Privado.

Social Policies at the End of the Century.

Public and Private Domains.

Autor

Pirovano María Bernarda

RESÚMEN/ABSTRACT

Si comparamos distintos temas de investigación ligado al rol del Estado y las ONGS en la aplicación de políticas sociales podemos distinguir tres modelos de estudio:

El modelo articulado, que pretendemos definir para este Estado Post Bienestar, tiene la complementariedad como factor esencial. Construido, además, sobre un ordenamiento jurídico que clarifica roles y espacios de poder sin diluir las responsabilidades oficiales.

Encauzar la fuerza de la opinión pública y limitar la opinión del Estado a las reglamentaciones y controles son las claves para aplicar políticas previsibles y coherentes que logran armonía entre lo público y lo privado.

Este modelo pretende lograr un equilibrio entre aquellos que plantean la integración total del Estado con los prestadores, diluyendo en la práctica la función de control y aquellos que esquivan la responsabilidad oficial entregando la totalidad del planteo, implementación y monitoreo a las manos privadas: disociando el modelo y abandonando al contribuyente.

A esta altura de la historia queda afuera del debate el modelo del Estado de bienestar, conviniendo que ha sufrido y sufre una crisis fiscal irreversible.

If we compare different research subjects related to the role of the State and NGOs in the application of social policies, we can distinguish three study models:

The articulate model, which we are trying to define for this post welfare State, is based on complementariness. It is also built on a legislation which clarifies roles and scopes of power without diluting Government responsibilities.

Channeling the stream of public opinion and limiting the opinion of the State to regulations and control are the keys for applying foreseeable and consistent policies which harmonize the public and private domains.

This model seeks to achieve a balance between those propounding full integration of the State with providers, diluting in practice the control function, and those who evade public

responsability, leaving the whole issue, its implementation and monitoring in private hands;
dissociating the model and abandoning the taxpayer.

At this point in time, the model of the welfare State, which has suffered and continues to suffer and irreversible fiscal crisis, is beyond debate.

PALABRAS CLAVES/KEYWORDS

Modelo Articulado/Estado de post bienestar/Controles/Responsabilidad

Articulate Model/Post Welfare State/Controls/Responsability

Comunicación Presentada a las III Jornadas Científicas de Investigación sobre Personas con Discapacidad, Salamanca, 18, 19 y 20 de marzo de 1999.

LAS POLITICAS SOCIALES EN EL FIN DE SIGLO.

Lo Público y lo Privado.

INTRODUCCION

Si la crisis fiscal del Estado de bienestar en la mayoría de los países occidentales es uno de los signos de los tiempos, esto nos señala que el mundo está cambiando, y cambian nuestras ideas acerca del papel que juega el Estado en los aspectos sociales.

En el antiguo modelo, toda la responsabilidad, desde el planteo de los problemas hasta la implementación de las políticas sociales estaba en manos oficiales; hoy ' coincidamos o no con la ideología que lo sustentaba ' debemos convenir que sería imposible mantener esta situación.

Es entonces que se nos presenta n complejo problema, inserto en una realidad cambiante, donde es imprescindible no equivocarse el rumbo. La solución constará, en parte, en lograr que las sociedades acepten una re definición de responsabilidades de los sectores público y privado; aligerando la carga que pesa sobre el sector estatal a través de la participación de los individuos y las comunidades.

Si comparamos distintos temas de investigación ligados al rol del Estado y las ONGs en la aplicación de políticas sociales: podemos distinguir tres modelos de estudios:

El modelo articulado: Que pretendemos definir para este Estado post bienestar, tiene a la complementariedad como factor esencial. Construido, además, sobre un ordenamiento jurídico que clarifica roles y espacios de poder sin diluir las responsabilidades oficiales.

El modelo integrado: Que pretende lograr una total integración entre el Estado y los prestadores, diluyendo en la práctica la función de control.

El modelo disociado: Que esquivo la responsabilidad oficial, entregando la totalidad del planteo; implementación y monitoreo a las manos privadas; lo que produce una suerte de abandono de usuarios y sobre todo del contribuyente.

Encauzar la fuerza de la opinión pública y limitar la opinión del Estado a las reglamentaciones y controles son las claves para aplicar políticas previsibles y coherentes que logran armonía entre lo público y lo privado. A través de l modelo articulado se pretende un equilibrio entre los otros dos experimentos del Estado de post bienestar.

CAPITULO 1

PRESENTACION DE LOS TRES MODELOS

1- MODELO INTEGRADO (1)

Los defensores de este modelo reclaman las bondades de la mimetización del Estado y los prestadores a través de “compartir” la propiedad del beneficiario (Fig. 1)

Este tironeo; producto de una responsabilidad diluida genera tratamientos poco claros, inconsistencia en el monitoreo y la desaparición de la función de control del Estado.

La confusión de roles que viene viciada desde la definición del modelo se transforma en un enroque de estos roles y la ONG pretende controlar al Estado con planteos de definición de políticas, lo que resulta totalmente absurdo toda vez que su grado de representatividad es parcial.

2- MODELO DISOCIADO (2)

Nos encontramos ante una privatización total de las políticas sociales, desde la elaboración de la agenda hasta la implementación y el monitoreo que serían derivadas a la gestión de ONGs, con la resultante parcialidad que esto conlleva en la distribución de los fondos - que sí provienen de las arcas oficiales - (Fig.2).

Nos preguntamos quien define los ¿qué? ¿cuándo? ¿cómo? ¿dónde? ¿a quién?
si la única prerrogativa que le queda al Estado es el ¿Cuánto?.

Nos preguntamos ¿cual es la función del contribuyente? que aporta a los fondos oficiales si no puede - a través de sus representantes - controlar el destino de los fondos.

Finalmente, nos preguntamos ¿quien protege los intereses de los grupos más vulnerables? que no están en condiciones de organizarse y ejercer presión.

3-MODELO ARTICULADO

Entendemos que la apropiada combinación entre lo público y lo privado tiene la complementariedad como el factor esencial para sentar las bases institucionales de este nuevo modelo (Fig.3), que debe contar con un ordenamiento jurídico básico, como un nuevo “contrato social” con reglas claras de roles y espacios de poder a cubrir por los sectores a fin de restaurar la credibilidad en los poderes públicos.

Este proceso no se limita a reducir las funciones del Estado y de ninguna manera pretende diluirlas, ya que hay roles que son indelegables y de importancia fundamental para mejorar la calidad de vida de la población.

CAPITULO 2

¿POR QUE EL MODELO ARTICULADO? (3)

Porque dentro de esta articulación se destaca la participación de varios actores que se complementan y equilibran en una forma dinámica roles y recursos (Fig.4 y 5).

1 La participación de los individuos directamente involucrados u ONGs defensoras de los derechos de un grupo determinado , como primer actor - nos presenta al encargado de señalar las cuestiones en las que consideran que se debe intervenir y presionan para que sean ingresadas en la agenda de gobierno.

Las organizaciones están en contacto con la realidad cotidiana de los excluidos, tienen un rol fundamental a la hora de reclamar un vínculo de responsabilidad social que recupere la noción de participación ciudadana. Al darse este tipo de participación se protegen los intereses de los más vulnerables de los de aquellos que empeñados en mantener un status quo injusto e ineficiente, que triunfan cuando los directamente perjudicados no están en condiciones de ejercer presión.

Los programas estatales son más eficaces cuando se facilita la participación de los potenciales usuarios, aprovechando la fuerza de la comunidad, que va a proveer de mayor sustentabilidad a las políticas y un mayor y mejor intercambio de información.

La función del Estado—actor central de nuestro modelo—es la de formular políticas que den una adecuada respuesta a estas cuestiones, incluyendo un sistema de controles coherentes y previsibles. Las políticas públicas deben asegurar que los servicios sean accesibles para todos, contribuyendo a reducir las desigualdades, objetivo que se consigue si se consideran prioritarios los factores sociales fundamentales, porque con demasiada frecuencia las políticas y programas impiden que los recursos y servicios lleguen a las personas que más los necesitan, a causas de interferencias y clientelismos.

Para que el Estado responda mejor a los intereses de la población, se deben desarrollar los mecanismos que hagan posible una mayor apertura y transparencia:

Normas y controles eficaces a través de mecanismos formales con diferentes instancias para evitar la arbitrariedad. Prestar especial atención a la superposición normativa, que confunde y aumenta las posibilidades de corrupción a través de las facultades discrecionales. EL PODER DE LA EXCEPCION DEBE SER EXCEPCIONAL. Recordemos que “todo poder corrompe, pero el poder absoluto corrompe absolutamente”(4).

Alentar la competencia aumenta la capacidad y la eficacia de los servicios: Debe estar presente este concepto desde la formulación de las políticas para brindar “el mejor servicio al menor costo”.

Acercamiento del Estado a la sociedad: Significa una mayor apertura de los organismos públicos, permitiendo un mayor y mejor acceso a la información, lo que aumenta la performance social y económica de los organismos privados, pero también del mismo Estado, ya que escuchando la opinión de los grupos involucrados y de la ciudadanía en general aumenta su eficacia, conformando un proceso de retroalimentación positiva imprescindible en una gestión moderna. Se debe propiciar la participación de los grupos en los asuntos públicos a través de la determinación de los temas de agenda y en la aplicación de las políticas.

Si no existen mecanismos de participación es imposible dar respuesta a las demandas, especialmente de los sectores más marginados. La disponibilidad de la información y la mayor

transparencia en los actos de gobierno son elementos fundamentales para facilitar el debate político y aumentar la confianza del pueblo en el Estado.

La descentralización es fundamental en este esquema: tiende a construir un sistema local que garantice la equidad a través de una mayor accesibilidad al servicio, optimizando el impacto del recurso disponible y ubicando los programas cerca de la gente. La descentralización es un proceso que no hay que perder de vista, debe ser escalonado o sectorial, por etapas, con el claro objeto de frenar la arbitrariedad del nivel central y contribuir a fomentar la responsabilidad y participación comunitarias.

El "tercer actor" del modelo es el prestador, que puede ser con o sin fines de lucro, pero siempre controlado en cuanto a la calidad de los servicios.

Deberán crearse las condiciones para financiar parcialmente y monitorear el desarrollo de determinados programas de tratamiento, que serán IMPLEMENTADAS de la forma más competitiva posible por las ONGS. De esta forma, el servicio queda anclado a las políticas y legislación públicas, pero llega a los usuarios a través de manos privadas.

Las políticas, planes, programas y proyectos públicos deben orientarse a asegurar la distribución de sus beneficios en forma equitativa, particularmente a través de inversiones en servicios básicos e infraestructura, pero permitiendo que sean administrados por organizaciones privadas bajo el control operativo estatal.

No es fácil que algunas ONGS comprendan y se conformen ante la reducción de su campo de acción, subordinándose de alguna forma al control estatal, ya que por su prestigio o el de sus integrantes tienen ganado un espacio de poder importante, constituyéndose en grupos de presión sobre el poder político. Es importante que las ONGS comprendan que defienden o protegen intereses particulares o sectoriales-y está muy bien- pero es importante no confundir los roles con los del Estado, que al defender el interés general y a los contribuyentes debe balancear en forma permanente los intereses, orientados al bien común.

CAPITULO 3

VALORES QUE DEBEN ESTAR PRESENTES DESDE LO PUBLICO PARA ASEGURAR EL ÉXITO DEL MODELO.

El Estado, además de una normativa clara y coherente que disminuye considerablemente las posibilidades de corrupción debe tener en cuenta los valores fundamentales para las políticas sociales.

REALISMO: no intentar hacer política ficción. Recordar que “lo que es , ES, y lo que no es, NO ES”. Y sólo se puede intervenir sobre la realidad, que no es siempre ni en todos lados la misma. De esta forma, antes de adoptar cualquier política se impone un relevamiento de necesidades y demandas para optimizar los recursos, siempre escasos.

RESPONSABILIDAD: Concepto que desde algún lugar se opone al de Solidaridad, aunque más no sea desde lo semántico. La responsabilidad alude a un valor entendido como muy necesario por la mayoría de las personas. Está muy mal visto ser irresponsables. Contrariamente, no ser solidario está ligado a la caridad, bondad y actitudes que si no se poseen, no es bueno pero tampoco malo, y no guarda relación directa con el éxito. La responsabilidad sí.

Por esto es que, al demandar responsabilidad al Estado formulador de políticas sociales, lo llamamos a ejercer un valor que lo obliga a tomar plena conciencia de sus actos y hacerse cargo de los mismos hasta las últimas consecuencias.

El Estado “Solidario” puede esquivar ciertas situaciones, el Estado “ Responsable” debe afrontar problemas, buscar soluciones y está obligado a encontrarlas.

RESPECTO: En políticas sociales es fundamental no perder de vista que el objeto de estas políticas es un hombre igual en cuanto a sus derechos y dignidad a aquel que los formula e implementa.

Este respeto a la dignidad del hombre, como “otro en tanto otro igual ” transforma a la situación de necesidad en aleatoria y transitoria, optimizando esencialmente el uso de los recursos y el tiempo disponible. Consiguiendo, por añadidura, un trato más humano y personal.

CAPITULO 4

LAS ONGS: RECOMENDACIONES PARA EL ÉXITO DEL MODELO

La década del 80 fue la más prolífica en la creación de las Organizaciones No Gubernamentales, más del 45 % de las actuales nacieron en ese período (Fig. 6); respondiendo a una tendencia mundial de crecimiento del tercer sector en los albores de ese estado de post bienestar.

En este contexto, podemos considerar a estas organizaciones, caracterizadas por su potencial para dar respuesta a las necesidades y su óptima relación costo/efectividad, como actores fundamentales del nuevo modelo. Pero de un estudio publicado por el PNUD en la Argentina (6), sobre una muestra de 300 casos, analizamos las variantes graficadas:

Organizaciones por área temática (Fig. 7)

Organizaciones por línea de trabajo (Fig. 8)

Podemos concluir en la necesidad de reformular algunos puntos relacionados al accionar de las ONGS.

- 1- Sobre el área temática: Entendemos que aparentemente, la carga del esfuerzo está repartido en forma proporcional, en función o relación de la incidencia de cada área temática de la comunidad.
- 2- Sobre la línea de trabajo: Esta muestra resalta una marcada tendencia a la ONG defensora y concientizadora sobre las dedicadas a la acción pública que llamamos prestadoras (apenas el 2%).

Estos valores podrían ser alarmantes si no existiera también un trabajo del CENOC (7) sobre una muestra mucho mayor, que da un 43 % (Fig. 9) en organizaciones de atención primaria (8); aunque este valor tampoco conforma.

Lo cierto es que ser prestador es complejo, ya que no sólo involucra compromiso con la problemática, sino también dinero, tiempo y voluntad de hacerse cargo de las complicaciones diarias: un prestador no cierra nunca la puerta ni apaga nunca la luz. Si una ONG dedicada

exclusivamente a la defensa o concientización sin prestar servicio alguno puede acceder a recursos económico y académicos con un escaso esfuerzo de contrapartida a la comunidad; y sobre todo; sin conocer en forma fehaciente ¿Qué es?, ¿Cómo funciona? y ¿Cuáles? son los problemas al prestar un servicio.

Por esto es que entender que dentro de este modelo se puede ser prestadora o defensora /prestadora—cuando asume ambos roles--; pero nunca solamente defensora, ya que el conocimiento de las circunstancias reales de la prestación les impiden defender a su sector sin correr con desventajas por falta de información.

Las ONGs para participar en el diseño del nuevo modelo de desarrollo, como motor de cambio de esta nueva sociedad, deben someterse previamente a una reingeniería interna que las ponga a tono con el signo de los tiempos:

Deben adoptar una actitud de management que les permita maximizar las oportunidades y minimizar los obstáculos . Deben optimizar el uso de recursos humanos y económicos, siempre escasos.

Deben aprender a identificar los problemas para encontrar mejor y más fácilmente las soluciones.

Y fundamentalmente deben aprender a trabajar bajo presión, porque al articularse en un mundo global, complejo y competitivo se mimetizan muchos conflictos provenientes del mercado que el área social desconocía en el pasado.

CONCLUSION

En síntesis, encauzar la fuerza de la opinión pública disminuyendo los límites de la acción estatal, sin olvidar recomendaciones claras en los controles, son las claves para aplicar políticas en forma previsible y coherente, logrando la armonía entre lo público y lo privado.

Por eso, al asumir el modelo articulado para el Estado que queremos construir, quisimos clarificar los conceptos. Una ONG prestadora debe integrar un programa de atención y tratamiento al grupo de profesionales idóneos; debe tener clara su fuente de financiamiento, “ no poner todos los huevos en la misma canasta” y brindar un servicio de calidad. Sumando, si es posible , actividades de capacitación e integración dentro de la comunidad donde está instalada. De esta forma se cierra el círculo de una prestación de alto nivel, que podrá o no tener financiamiento estatal permanente, pero cuenta con su aval, que garantiza la idoneidad de quienes brindan el servicio que llega a a la población.

REFERENCIAS

- (1) Atilio Alvarez. Modelo defendido por el Dr. Atilio Alvarez. Presidente del Consejo Nacional del Menor y la Familia (República Argentina) en el período 1987-1997.
Modelo defendido por los representantes de ONGS integradas al Consejo del Menor y la Familia. Prof. María Caulotta de Bernardotti en la Conferencia Río'95. Río de Janeiro, Brasil, 1995.
- (2) Graciela Fernández Meijide. Modelo propuesto por la precandidata a presidente de la República Argentina por la Alianza, Prof. Graciela Fernández Meijide y publicado en el diario "La Nación" en Julio de 1997 bajo el título "El gasto social estará a cargo de Cáritas".
- (3) María Bernarda Pirovano. Modelo presentado en el Seminario del Servicio Unción. UCA. Agosto 1998
- (4) Lord Acton (Político, Economista inglés)
- (5) Informe del Banco Mundial sobre el Estado. 1997. Pág. 28.
- (6) Con Fines Sociales, Buenos Aires 1997. Pag. 9.
- (7) Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias.
- (8) CENOC. Revista Trimestral. Año 4. N° 3. Buenos Aires, 1997.

BIBLIOGRAFIA

Banco Interamericano de Desarrollo. Consejo Asesor sobre la Sociedad Civil. Conjuntos. Sociedad Civil en Argentina. (1998) Edilab Editora. Buenos Aires.

Banco Mundial.(1997) Informe sobre el Estado.

Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias. Revista Trimestral. 1998). Año 4. N° 3. Buenos Aires.

Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios e Investigación. (1997) Aportes para la Agenda de la Reforma del Estado. Buenos Aires.

Kliksberg Bernardo. Cómo será la gerencia en la década del 90. (1993) Red Nacional de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública. INAP. Buenos Aires.

Luna Elba: Fondos Privados, Fines Públicos. El empresariado y la iniciativa social en América Latina. 1995. Gadis, Espacio Editorial Buenos Aires.

Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. Atención Primaria de la Salud. Marco Conceptual, Areas Programáticas de los Hospitales Públicos de Autogestión y Participación Comunitaria. (1997) Buenos Aires.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo-Banco Interamericano de Desarrollo. El Capital Social. Hacia la construcción del índice de desarrollo. Sociedad Civil en Argentina. (1998) Edilab Editora. Buenos Aires .

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo-GADIS. Con Fines Sociales. (1997) Edilab Editora. Buenos Aires.

Subirats Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. 1989. Serie Administración General. Colección Estudios. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. Tercer Sector. Publicación de la Fundación Del Viso: año 2, N° 8; año 2, N° 10; año 3 N° 18; año 4, N° 23.- Buenos Aires, Argentina.

INDICE DE FIGURAS

Fig. 1: Modelo Integrado.

Fig. 2: Modelo Disociado.

Fig. 3: Modelo Articulado.

Fig. 4: Modelo Articulado.

Fig. 5: Modelo Articulado

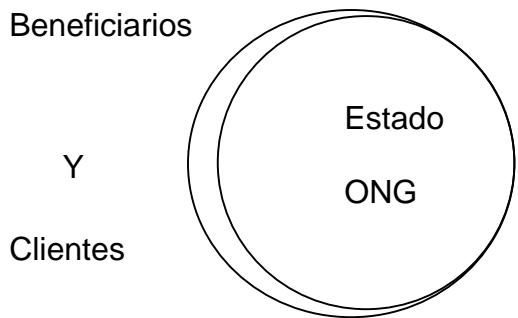
Fig. 6: Organizaciones por década de creación.

Fig. 7: Organizaciones por área temática.

Fig. 8: Organizaciones por línea de trabajo. Fuente GADIS.

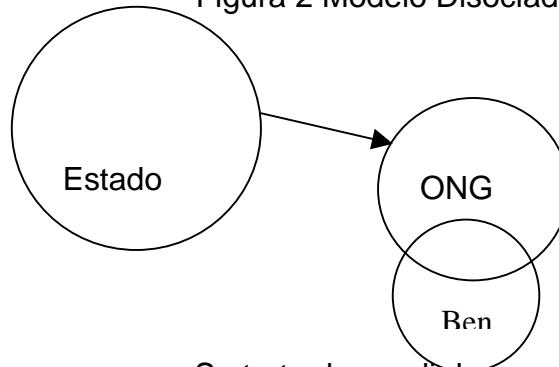
Fig. 9: Organizaciones por línea de trabajo. Fuente CENOC.

Figura 1 Modelo Integrado



Se confunde la función de control

Figura 2 Modelo Disociado



Se trata de evadir la responsabilidad

Fig. 3 Modelo Articulado

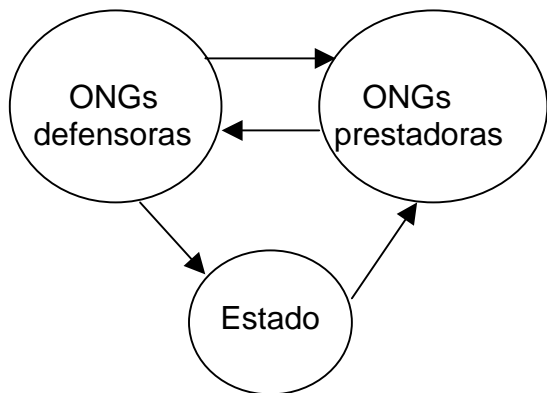


Fig. 4 Modelo Articulado

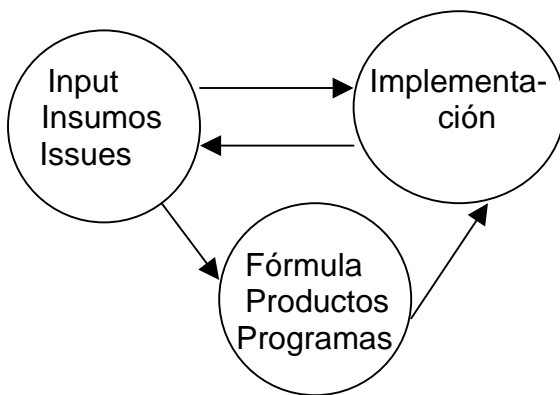


Fig. 5 Modelo Articulado

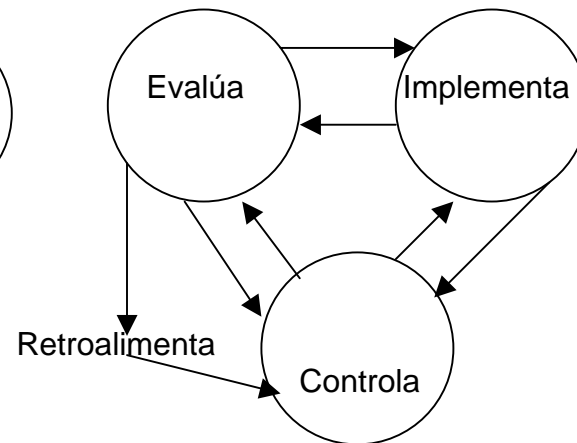


Fig. 6. Organizaciones por Década de Creación. Gadis 1997 (%)

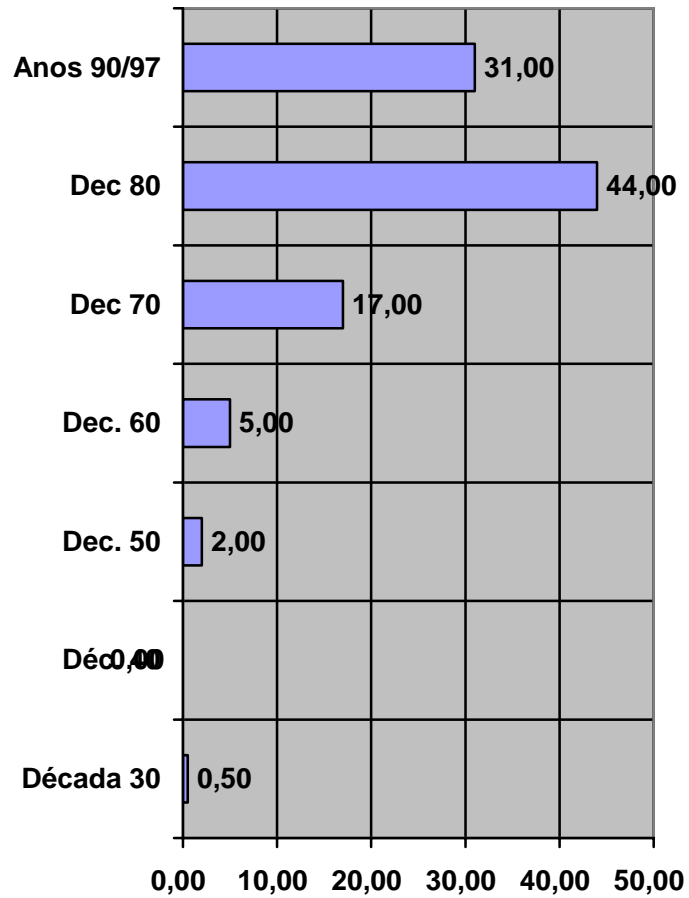


Fig. 7 Organizaciones por área temática. Gadis 1997

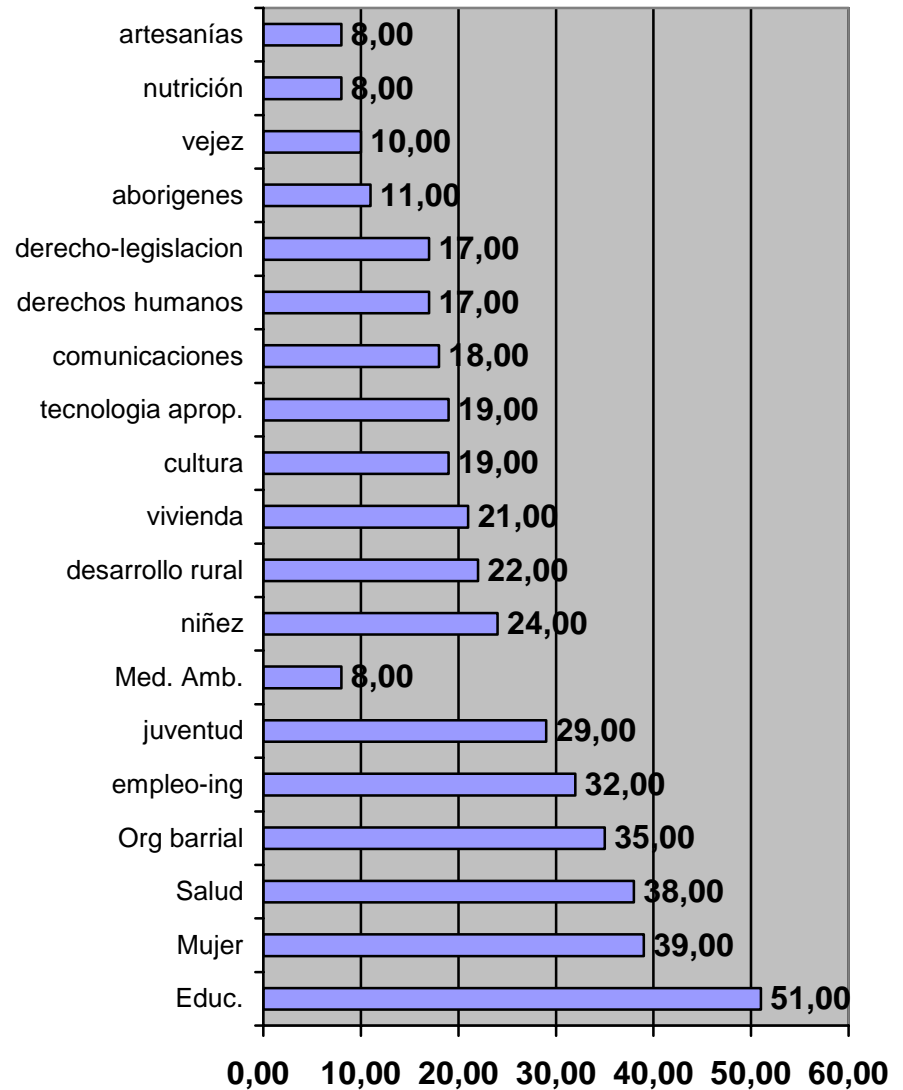


Fig. 8 Organizaciones por línea de trabajo Gadis 1997
(En porcentaje)

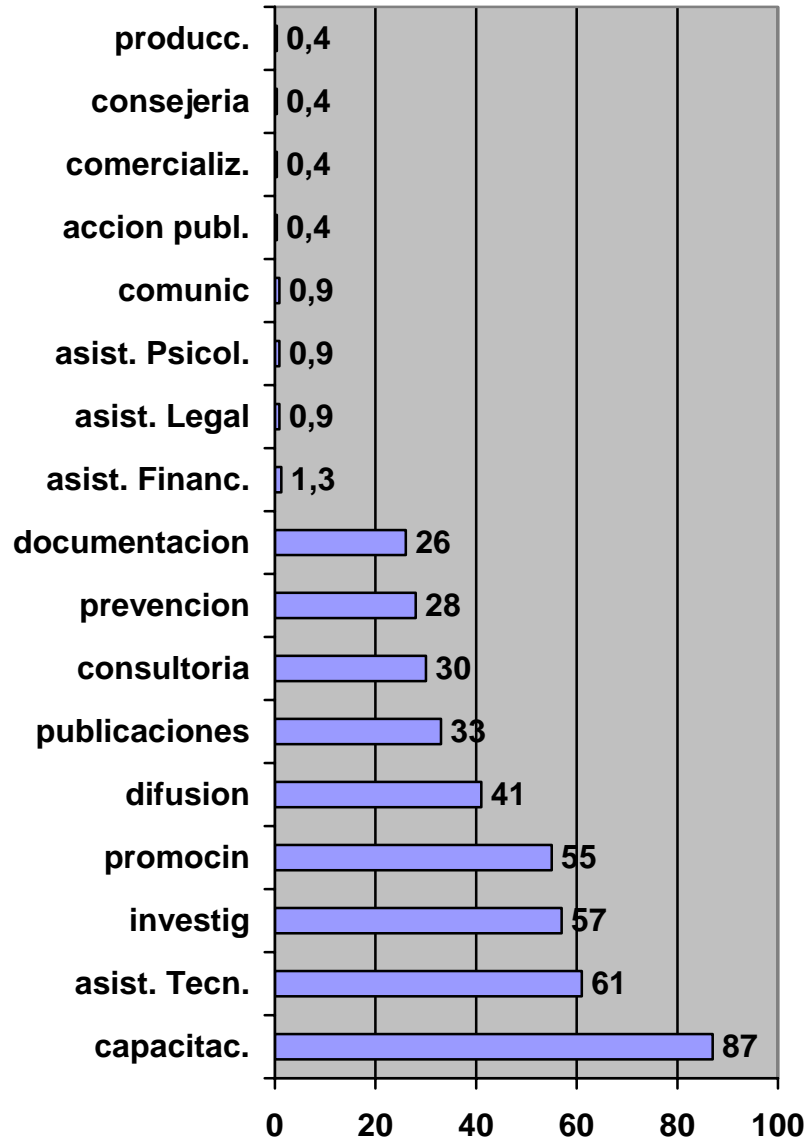


Fig. 9 ONGs según línea de trabajo. CENOC
(En porcentaje)

