

GT 14. Políticas sociales en Argentina contemporánea: rupturas, tensiones y continuidades.

**El modelo de gestión público privado en la implementación de las
Políticas Sociales: nuevos escenarios, tensiones y desafíos.**

Autoras: Laura Paulo, Dorelí Pérez.

Mail: doreli.perez@gmail.com

Departamento de Trabajo Social - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad
de la República

El presente trabajo pone en discusión el tema de la implementación de políticas sociales basadas en el modelo de cogestión público-privado. Si bien este modelo ya hace décadas que se aplica en diversos programas, en el Uruguay se vuelve foco de atención dado el escenario socio-político. Es decir, el sector político que ha liderado el gobierno en la última década, explícitamente se diferencia de anteriores fracciones por lo cual cabe esperar cambios en sus formas de acción.

La matriz de protección de Uruguay se caracteriza por haberse constituido tempranamente y con perfil universal. Esto habilitó al desarrollo de una sociedad integrada, es decir, una sociedad con desigualdad controlada y estabilidad democrática. Ernesto Castellano (1996) analiza esa construcción y la denomina ciudadanía integral, en función de la consagración simultánea de derechos políticos y sociales.

Si se pensara en hitos históricos para organizar los períodos que ha atravesado Uruguay, podría mencionarse en primer término

una etapa de expansión (1904-1958), presidida por un fuerte optimismo en cuanto a la capacidad del Estado para regular el mercado, incorporar la sociedad e impulsar el desarrollo del país. Una segunda etapa (1959-2000), en la que nuestras elites primero, nuestros grupos sociales después y nuestros ciudadanos finalmente fueron plasmando en el Estado la idea de que los mercados y la sociedad civil deben adquirir un mayor protagonismo en el desarrollo nacional. El Estado en Uruguay no fue un mero espejo de su

política doméstica ni de su entrono internacional. Inició antes su estatismo y antes su liberalismo (Filgueira, Yaffé, Garcé, & Ramos, 2003: 176)

De acuerdo a los autores, si bien en la segunda etapa se comenzó a habilitar cierto repliegue estatal, nunca se llegó a un Estado mayoritariamente privatizado y minimalista como se dio en otros países de la región. Según lo expresan, primero se replegó la función reguladora del Estado y luego hubo modificaciones de menor magnitud en las dimensiones social y empresarial cumplidas por el Estado uruguayo. El análisis de los autores deja en evidencia que las crisis en Uruguay, históricamente han sido basamento para reforzar opciones o virar el camino.

Un hecho relevante que también posibilitó la introducción de virajes, fue el cambio en la conducción de gobierno en Uruguay, con la asunción del partido de izquierda Frente Amplio (FA) en el poder en 2005. La definición programática de esta fuerza política durante sus dos períodos de actuación, indica las principales orientaciones en términos de gestión de las políticas públicas. En el plano económico continua la tendencia hacia el equilibrio macroeconómico y la estabilidad institucional pero apostando al crecimiento con mayor valor agregado nacional. Asimismo, presta especial atención a la revisión de la forma de distribución de los beneficios. Por ello, reconoce un rol activo del Estado en relación con el desarrollo económico y el bienestar de la población.

En lo social, los Gobiernos del FA no se limitaron a políticas focalizadas, sino que fueron coherentes en el intento de vincular estas iniciativas con la matriz de protección existente, como forma de complementarla. Se respondió exitosamente a la emergencia social resultante de la crisis del 2002 con políticas de distribución monetaria focalizada en los más pobres. Una vez resueltos los problemas más acuciantes, las transferencias monetarias focalizadas disminuyeron y dieron paso a un sistema más complejo en que las políticas focalizadas se articulan y dan acceso a prestaciones universales como los planes de capacitación y trabajo o la extensión de las asignaciones familiares a los hogares sin empleo (Midaglia & Castillo, 2010; Midaglia y Antia, 2011). (Narbondó, 2012:319)

Esta nueva etapa iniciada en 2005, se respalda en un referente ideológico distinto al paradigma que concibió una institucionalidad parcialmente privatizada, con participación de diversos actores en el abordaje del campo social. Sin embargo, la articulación público-privado para la implementación de políticas sociales continuó su vigencia. En efecto, el Repertorio de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay, muestra que una importante cantidad de programas actuales, han tomado este modelo como fórmula para su instrumentación. La mayoría de los convenios de este tipo, están radicados principalmente -aunque no exclusivamente- en dos reparticiones: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Esto es así, sobre todo por su relevancia en la instrumentación de servicios en las diferentes áreas de protección social dirigidos a

sectores de población en condiciones de vulnerabilidad. Tales proyectos tienen presencia en todo el territorio nacional y muchos de ellos están relacionados con políticas sociales enmarcadas en las estrategias de descentralización y participación ciudadana.

En este escenario, cabe preguntarse si los rasgos de la articulación público-privado han sufrido algún tipo de re-estructuración, considerando el nuevo escenario político. En el ejercicio de su función reguladora, el Estado tiene posibilidades de profundizar la articulación tal cual estaba establecida desde antes o redefinirla en base a nuevos términos o tender a su mínima expresión y eventual extinción.

El vínculo establecido entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, es de una naturaleza peculiar y con recurrentes tensiones. Ello fundamenta la posibilidad de convertirlo en objeto de análisis para una mejor comprensión de sus particularidades y exigencias.

De esta forma, podrá generarse el referente adecuado para la comprensión de la articulación como un proceso en permanente construcción. Resulta clave esta noción de proceso ya que el diálogo entre los actores está directamente vinculado a contextos socio-económicos en constante cambio.

La incorporación de estas concepciones –continuidad del modelo, necesidad de revisión, su comprensión como proceso en contextos dinámicos-, es parte de la construcción y reconstrucción de esta propuesta y de sus posibilidades de éxito. La discusión se vincula además, con la necesidad de que el Estado, como actor clave y cuasi determinante, realice un debate en profundidad al respecto. (Pérez & Paulo, 2012: 19-20).

En este sentido, son varias las interrogantes que se pueden formular para dinamizar la discusión y hacer emerger perspectivas que constituirían un importante insumo para los diseñadores de políticas. Así por ejemplo, cabe cuestionarse acerca del perfil de Estado que se entiende necesario para la implementación de los programas sociales así como las incumbencias que le competerían en tanto órgano rector. Según la definición que se asuma en cada uno de estos aspectos, será el tipo de alianza que se establezca con las organizaciones de la sociedad civil.

El diseño de la actual matriz de protección social, destaca el rol central del Estado pero no descarta la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de proyectos sociales. Lo que no aparece aún -al menos explicitado- es la existencia de una revisión de la asociación público-privado que contemple los cambios en la dinámica de funcionamiento de los actores involucrados. Como ya se dijera, la articulación público-privada es una modalidad de larga data pero no en todos los modelos de desarrollo, conjuga las mismas características. Es por esto que la revisión adquiere importancia si se tiene en cuenta el cambio en la orientación de gobierno, que experimentó Uruguay en 2005.

No resulta evidente, si en la elaboración de estrategias para el abordaje de las nuevas expresiones de la cuestión social, se ha incorporado la conceptualización y

discusión acerca de la función reguladora del Estado. Es decir, la capacidad para administrar la delegación de acciones de protección social en las organizaciones de la sociedad civil. Por otro parte, surgen diversas interrogantes vinculadas a la capacidad de gestión de estas organizaciones, que han pasado por diferentes ciclos en cuanto a su papel, su relevancia en la sociedad, su composición y cometidos.

A este respecto, aparece como tópico de discusión, la formación que las organizaciones sociales deben tener, para poder asumir la implementación de proyectos sociales de calidad. Existe un interés expresado por las organizaciones respecto a la formación en algunas áreas, considerando que las temáticas que se abordan con estos proyectos, conllevan una gran complejidad y suponen procesos de largo plazo. Más allá de las particularidades que esas temáticas complejas exigen en cuanto a formación, un tema recurrente entre las organizaciones participantes de convenios, alude a asuntos de gestión. En ese rubro suelen ser muy sensibles las áreas de la gestión financiera y la administración de recursos humanos. Esto plantea el desafío de valorar si esta demanda es posible de satisfacer y a quién le correspondería canalizarla.

Otro aspecto de discusión, se liga al ámbito político-cultural de las organizaciones, sus respectivos marcos referenciales, sus estrategias para controlar decisiones, recursos y procesos. En este plano, aparecen dilemas vinculados a la preservación de la autonomía frente al Estado así como vinculados a la identidad. En el primer caso, cabe destacar que los proyectos que abordan problemáticas sociales, no están librados a los criterios de cada organización que suscribe convenios sino que se insertan en propuestas marco. Ello plantea una delicada disyuntiva ligada a cómo lograr un razonable equilibrio entre la función reguladora del Estado y la autonomía de las organizaciones.

Con referencia a la cuestión de la identidad, hay organizaciones que entienden que muchas veces su identidad queda desdibujada o con limitaciones para ser expresada. Los referentes estatales establecen lineamientos homogeneizantes que pueden ser atendibles en términos de la naturaleza del proyecto social en cuestión pero que fagocitan los objetivos organizacionales y en última instancia, afectan sus rasgos identitarios.

En suma, se instala una dinámica exigida a conjugar decisiones guiadas por la racionalidad estatal por un lado, desafíos derivados de la compleja problemática social que se aborda así como interacciones internas de las propias organizaciones. Además de esto, la asociación se formaliza a través de contratos que establecen obligaciones y derechos entre las partes. En ese contrato se enuncia que las partes son socias que se obligan a implementar determinados servicios en los términos pautados.

Esta noción de sociedad entre partes, introduce otro nivel de polémica sobre el que pueden hacerse dos principales observaciones. En primer término, el obvio corrimiento de las organizaciones de la sociedad civil con respecto al Estado. Su posición de antaño orientada a la intermediación de demandas y valoración crítico-externa del accionar estatal, progresivamente fue mutando hacia la co-ejecución de programas estatales. Como derivación de esta reacomodación de los actores, se abandona el formato de confrontación extrínseca y se pasa a un vínculo símil empresarial en el que las partes se denominan socias en los proceso de gestión. La calidad de socios implicaría una relación de razonable horizontalidad, sin embargo, en los hechos se dan vínculos más cercanos a la relación Estado contratante-organización contratada, con la consecuente asimetría y restricciones de movimiento, que ello supone.

Entonces, cuando el Estado ejerce su responsabilidad inherente al control y mejora, activando sistemas de información y monitoreo para el seguimiento del flujo organizacional, aparecen reclamos, descontentos, tensiones, es decir se generan situaciones de malestar que pueden afectar el adecuado cumplimiento de los objetivos. En algunas de estas situaciones se confrontan la lógica técnica, la lógica administrativa y el sentido común en el caso de organizaciones que tienen una base netamente vecinal y no un origen de asociación de profesionales.

Es necesario señalar que desde el Estado se observan intensidades o modalidades diversas en la aplicación de criterios de monitoreo. Si bien el mecanismo legal es el mismo, la normativa específica varía según las diferentes unidades estatales. Ello provoca contradicciones que son claramente identificadas por las organizaciones que tienen convenios con diferentes organismos y captan las dualidades según la entidad rectora a la que le corresponda el seguimiento del proyecto específico. Esta situación no es desconocida para los referentes estatales, sin embargo aún cuando puede ser visualizada, no se han generado aún los dispositivos necesarios para desarrollar abordajes comunes y exigencias estandarizadas para la gestión de los proyectos.

Como se señaló antes, esta asociación implica un proceso, el cual está a su vez sujeto a cambios que responden a la propia dinámica del devenir de la realidad social. Si los actores en los cuales se sustenta el modelo configuran una sociedad, entonces sostenerla requiere de la construcción de un vínculo que incluya la posibilidad de negociación entre las partes. La clave estaría en los márgenes de negociación aceptables y este aspecto se relaciona directamente con los objetivos centrales de las políticas sociales que estén en juego. Es decir, qué es negociable y qué no lo es de acuerdo a los ejes sustantivos de las propuestas, de acuerdo a los logros que se pretende alcanzar. Lo expresado también requiere considerar el tema de

la participación de las organizaciones en el propio diseño de las políticas. Esto, eventualmente, podría evitar que se sientan solo ejecutores, como lo han expresado en los ámbitos de encuentro que periódicamente se organizan.

Otro aspecto a considerar se relaciona con las posibilidades y/o oportunidades que brinda el escenario social actual, de apelar a organizaciones de la sociedad civil para implementar los proyectos. Tal cuestión interpela el interés que puedan desarrollar las organizaciones frente a estos convenios, considerando los cambios en la dinámica social. En la actualidad resulta relativamente difícil encontrar disponibilidad de parte de organizaciones sociales que puedan estar interesadas en suscribir convenios con el Estado. La motivación desde la solidaridad se mantiene pero establecer convenios con el Estado suele suponer un esfuerzo en términos administrativos, organizativos y de pérdida de autonomía, que muchas veces no es una opción deseada.

No cualquier organización puede ser tenida en cuenta para este tipo de convenios y a la vez, no todas las que están en condiciones de ser incluidas, desean asumir esa responsabilidad en los términos planteados. Este escenario, complejiza el panorama y plantea como necesario el contemplar estos cambios, revisar la eventual flexibilización de criterios, promover nuevos espacios de diálogo y análisis de contexto.

Bibliografía

- Castellano, E. (1996). Uruguay: un caso de "bienestar de partidos". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* , 107-126.
- Filgueira, F., Yaffé, J., Garcé, A., & Ramos, C. (2003). Los dos ciclos del Estado uruguayo en el Siglo XX. *El Uruguay del siglo XX. La política* , 173-208.
- Narbondo, P. (2012). ¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay. En M. Thwaites Rey, *El estado en América Latina :continuidades y rupturas* (págs. 304-337). Santiago de Chile: Arcis; CLACSO.
- Paulo, L., & Pérez, D. (2012). La relación Estado-sociedad civil y la posición del trabajo social. *Trabajo Social: Revista regional de trabajo social* (55), 16-21.