

Políticas Sociales Neoliberales: Una mirada desde la sociedad civil organizada

Neoliberal Social Policies: The View of Organized Civil Society

Silvia Rivero¹

Resumen: El estudio abarca la articulación de los procesos de toma de decisión política y técnica en las nuevas formas de relación Sociedad Civil – Estado en la implementación de Políticas Sociales. Intenta como objetivo general impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza. Se discute acerca de las diferentes formas de organización de la sociedad civil y, específicamente, sobre las problemáticas que se generan cuando convenían con el Estado para la implementación de políticas sociales: focalizadas, tercerizadas y descentralizadas. La metodología utilizada, para dicha investigación, fue el estudio de caso donde se combinaron diferentes técnicas de recolección de información y de análisis. En primer lugar se presentan las características generales del Plan CAIF, fundamentando su elección como caso de estudio. En segundo término se plantean las características de las políticas sociales de corte neoliberal para luego analizar los problemas que se generan a las organizaciones al realizar convenios con el Estado para la gestión de servicios sociales. Como punto final, a modo de reflexión, se comparan los argumentos de eficacia y eficiencia que fundamentan este tipo de política en función de los resultados del análisis del Plan CAIF.

Palabras clave: Sociedad civil; Estado; políticas sociales; gestión de servicios sociales.

Este artículo se enmarca en la investigación “Articulación de los procesos de toma de decisión política y técnica en las nuevas formas de relación Sociedad Civil – Estado: el caso del plan CAIF”, financiada por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República y realizada en el período 2002 – 2004.

La metodología utilizada, para dicha investigación, fue el estudio de caso donde se combinaron diferentes técnicas de recolección de información y de análisis. Las técnicas de recolección de información fueron: análisis de documentos, observación de las reuniones del Comité Departamental de Organizaciones integrantes del Plan CAiF entrevistas a directivos de las organizaciones, cuestionario autoadministrado y grupos focales: uno con directivos de diferentes tipos de organizaciones y otro

¹ Trabajadora Social (Universidad de la República), Master en Trabajo Social (UFRJ – UDELAR), doctoranda en el Doctorado en Ciencias Sociales (opción Trabajo Social) de la Facultad de Ciencias Sociales, Directora del Departamento de Trabajo Social, docente e investigadora de la FCS, UDELAR – Uruguay.

con Trabajadores Sociales de los centros.

El estudio abarca diferentes aspectos referidos a la relación Sociedad Civil – Estado en la implementación de Políticas Sociales. Los resultados presentados en este trabajo dan cuenta de una de estas líneas de análisis.

En esta ocasión, entonces, se discute acerca de las diferentes formas de organización de la sociedad civil y, específicamente, sobre las problemáticas que se generan cuando convienen con el Estado para la implementación de políticas sociales: focalizadas, tercerizadas y descentralizadas. Nos detendremos, fundamentalmente en los aspectos relativos a la tercerización, analizándolos en un caso concreto: el PLAN CAIF.

En primer lugar se presentan las características generales del Plan CAIF, fundamentando su elección como caso de estudio.

En segundo término se plantean las características de las políticas sociales de corte neoliberal para luego analizar los problemas que se generan a las organizaciones al realizar convenios con el Estado para la gestión de servicios sociales.

Como punto final, a modo de reflexión, se comparan los argumentos de eficacia y eficiencia que fundamentan este tipo de política en función de los resultados del análisis del Plan CAIF.

Algunas consideraciones respecto al caso en estudio

El Plan CAIF se implementa en 1988² a partir de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo. Desde su inicio, el Plan, se propuso la creación de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en todo el país, los cuales tendrían como objetivo la atención integral de la problemática de los niños en edad preescolar, de sectores carenciados, mediante una colaboración efectiva entre la órbita pública y la social. La Sociedad Civil debía organizarse en Asociaciones Civiles las cuales serían las encargadas de autogestionar en forma eficiente los centros de atención.

El apoyo de la cooperación internacional (UNICEF) cesa en 1992 donde el Plan comienza a financiarse con recursos nacionales.

En función de esas competencias se han establecido objetivos generales y específicos, que se expresaron en el documento constitutivo del Plan (setiembre 1988) del modo siguiente:

Objetivo General: "Impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza".³

² La información planteada en este punto proviene de un documento "10 años del Plan CAIF: muchos motivos para celebrar".

³ La información presentada se sintetiza de la página Web: www.plancaif.guy.uy.

Objetivo específico: "Mejorar la cobertura y la calidad de atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza, mediante el desarrollo de estrategias, modalidades y metodologías innovadoras para la atención del niño, la mujer y la familia".⁴

Estos objetivos, y las acciones implementadas para su cumplimiento dieron el punto de partida para el Plan CAIF. En el transcurso del tiempo se han ido reformulando, para adecuarlos a los niveles alcanzados y a las diversas necesidades y exigencias que la realidad ha ido planteando al Plan.

En 1998, coincidiendo con los 10 años del Plan CAIF, se realizó una adecuación de esos objetivos y se delineó estrategias tendientes a: incrementar la capacidad de gestión de las Asociaciones Civiles, mejorar los niveles de salud, nutrición y desarrollo intelectual y psicomotriz de los niños que asisten a los CAIF. Paralelamente se trabaja para aumentar la cobertura del Plan CAIF y para constituir en forma efectiva a los Centros como referentes comunitarios en sus respectivas localidades.

En el año 2004 el Plan CAIF se integra al Programa de Infancia y Familia (financiado por el BID). A partir de este momento conviven dos modalidades de intervención: diaria y semanal, sin embargo se mantienen las condiciones generales de instrumentación de la Política Social.

En cuanto a la transferencia de ejecución de políticas sociales a la Sociedad Civil organizada, la casi totalidad de las organizaciones que convenian con el Estado tienen el formato jurídico de Asociaciones Civiles o Fundaciones.

Sin embargo, esta forma jurídica uniforme no refleja la diversidad de estructuras internas, la heterogeneidad de funcionamiento y los perfiles particulares de dichas organizaciones. Las formas diferentes en que la sociedad se organiza tiene su fundamento en las necesidades históricas que delinearon las características de los actores sociales que se fueron construyendo según las posibilidades de dar respuesta a esas necesidades en los diversos momentos socio históricos.

En el contexto actual coexisten diferentes tipos de organizaciones las cuales son homogeneizadas en un formato legal, requisito necesario para conveniar con el Estado. A modo de ejemplo, en Montevideo, hasta el año 2003, el peso de cada tipo de Organización en el Comité Departamental del Plan CAIF es representado en el siguiente cuadro:

<i>Tipo de OSC</i>	<i>%</i>
Vinculadas a Iglesias	42%
Org. De Técnicos	23.5%
Org. De Voluntarios	31,5%
Otras	3%
	100%

Fuente: elaboraciones a partir de datos oficiales del Plan CAIF

⁴ Idem 3.

El Plan CAIF se selecciona como caso de estudio en función de las siguientes características:

- Es la primera política social que se instrumenta, en el Uruguay, en el marco de las políticas sociales de corte neo liberal y en ese sentido se constituye en pionera de este modelo de implementación y gestión de servicios sociales.
- En el correr de los años se ha consolidado y reformulado sin perder las condiciones iniciales que la ubican en este tipo de políticas social: focalizada, descentralizada y tercerizada.
- Ha tenido un importante desarrollo en cuanto a cobertura y descentralización geográfica, ubicándose en todo el territorio del país con mas de 300 convenios.
- Presenta una importante heterogeneidad de actores nacionales tanto públicos como privados y actores internacionales.

Características de las políticas sociales de corte neo liberal

En las últimas décadas tiene lugar un cambio sustantivo en la forma de concebir las políticas sociales. El cambio tiene relación con su orientación, con la instrumentación, con la magnitud y dimensión de los sectores poblacionales hacia los cuales se dirigen como potenciales beneficiarios.

En el marco de la reforma del Estado y de los cambios y consecuencias sociales que se producen aparecen las llamadas políticas sociales de segunda generación, cuyos objetivos principales se orientan a la reducción de situaciones de vulnerabilidad social y se formulan a partir de la identificación precisa de las poblaciones objetivo, cuyas carencias específicas se apunta a superar mediante la coordinación de políticas y el abordaje de estrategias integrales. Esta propuesta surge como consecuencia de la crisis del modelo clásico de bienestar planteando una alternativa sustitutiva de protección, el llamado Estado Liberal Social. Según Midaglia (2000: 18 y ss) esta no es una propuesta uniforme, sin embargo, supone en líneas generales la reasignación de recursos públicos para atender la situación de grupos sociales específicos en situación de pobreza o de exclusión social.

Estos procesos de reforma promueven la idea de resurgimiento de una sociedad civil solidaria y comprometida en el campo de lo social. En este contexto la sociedad civil organizada adquiere un nuevo status público, ya que es reconocida y valorada en términos de encargarse de la provisión de bienes sociales, en especial los dirigidos a poblaciones pobres o excluidas del mercado. Entonces, para asumir estas funciones el Estado traspasa servicios y recursos financieros, posibilitando la consolidación del llamado Tercer Sector, constituido por diversos tipos de instituciones sociales. Estas organizaciones filantrópicas se convierten, por un lado, en interlocutores válidos de la esfera pública, y por otro lado, en intermediarias de las necesidades de los sectores carenciados. De esta forma se espera que la responsabilidad social se distribuya en la sociedad,

promoviendo la participación de nuevos actores en la definición e instrumentación de políticas sociales específicas.

Las críticas al Estado de Bienestar se basan en:

- Se cuestiona la magnitud del gasto público generado por las políticas universales en relación al resultado, ya que se percibe que los niveles de pobreza aumentan. En las políticas sociales universales el gasto se distribuye a toda la población, no estando específicamente orientado a los sectores de mayor vulnerabilidad social. La crítica a las políticas universales tiene como hipótesis que si el gasto se orienta a fortalecer programas orientados a las poblaciones más desfavorecidas se lograra una mayor eficacia.

- Se cuestiona la excesiva centralización estatal en la gestión de las políticas sociales ya que se alejan de los problemas reales y particulares de las poblaciones mas afectadas, dificultando, también, el acceso de estas poblaciones a las prestaciones y servicios sociales.

- Asociado a lo anterior se cuestiona también la burocracia estatal que ententece y dificulta la implementación y gestión de las políticas sociales.

- En la misma línea se cuestiona la existencia de un fuerte clientelismo político como modalidad de distribución de las prestaciones. Estos tres últimos puntos cuestionan la eficacia de las políticas sociales.

En función de estos cuestionamientos y para lograr una mayor eficacia y eficiencia es que se propone las políticas focalizadas, descentralizadas y tercerizadas.

Problemas que se generan a las organizaciones de la sociedad civil al convenir con el Estado

Los problemas a los que hacemos referencia corresponden a los convenios para la implementación de políticas sociales que requieren la instalación de servicios con un funcionamiento previsto para el largo plazo, esto supone que la Organización conveniente deberá gestionar dicho servicio⁵.

De la investigación realizada en el Plan CAIF podemos identificar los siguientes:

1. *Como lograr el equilibrio entre la necesidad de autonomía y la responsabilidad por el uso de recursos públicos.* En la medida que estas organizaciones pasan a utilizar recursos públicos para atender a las demandas sociales, tienden a presentar problemas similares a los existentes en las organizaciones burocráticas estatales.

⁵ Las organizaciones de la Sociedad Civil que convenian bajo la lógica de proyectos puntuales tendrán algunos problemas similares, otros diferentes y hasta opuestos a los de las organización que tienen convenio para instalar y gestionar un Servicio Social en un territorio por un periodo de tiempo prolongado.

2. *Como mantener las características identitarias.* Las organizaciones comunitarias o de base se apoyan fundamentalmente en la solidaridad y la autoayuda como características identitarias para resolver los problemas comunitarios. En su funcionamiento tradicional su relación con el Estado es fortuita, cuando existe una relación permanente de base contractual, como es el caso de los convenios para implementar Políticas Sociales, muchas veces se observa que la gestión del servicio absorbe todo el tiempo y la capacidad de trabajo de la organización, dado que estas se integran por voluntariado. De esta forma la organización solamente se encarga de la gestión del servicio perdiendo su función de identificación y búsqueda de solución a los diferentes problemas que se presentan en esa localidad.

En el caso de las organizaciones formadas por técnicos (a las que denominaremos ONG) la situación es diferente a las anteriores ya que las ONG han mantenido tradicionalmente una fuerte relación con el Estado. Sin embargo, esta relación se basaba en un posicionamiento diferente, las ONG han cumplido un importante papel de denuncia de problemas sociales, de defensa de derechos de construcción de ciudadanía y de propuestas de alternativas de solución a dichos problemas. Al convenir, estas organizaciones, pasan a depender financieramente de las transferencias del Estado. Esta situación se constituye en los hechos en una dificultad para cumplir con el papel de denuncia que históricamente venían desempeñando, creándose la siguiente paradoja: si no convenían con el Estado no pueden mantener la organización, si convenían con el Estado ponen en peligro su función social y por tanto sus características identitarias. Esto genera un nuevo desafío: como lograr un financiamiento de sus actividades compatible con su identidad y su ética.

3. *Como las organizaciones preservan su espacio de decisión política.* La transferencia de responsabilidad del Estado hacia la Sociedad Civil exige de la conformación de organizaciones con determinadas características (asociaciones civiles o fundaciones), las cuales muchas veces son débiles como organización y, posiblemente, sin el manejo técnico requerido para la implementación de dichas políticas. En general, para gestionar esta organización tiene que contratar personas que sepan hacerlo, porque esa capacidad técnica no es condición exigida (en algunos casos) para realizar el convenio. Por tanto, tienen que comenzar a contratar profesionales como subordinados para llevar adelante los procedimientos técnicos necesarios para la implementación de las políticas sociales. La situación de convenio pone en cuestión la propia definición del actor: son organizaciones no gubernamentales y no lucrativas. Sin embargo, participan gestionando políticas sociales gubernamentales y se incluyen en el mercado, generando un nuevo espacio ocupacional.

4. *Como articular las lógicas de funcionamiento.* a) La lógica de funcionamiento del Estado es burocrática mientras que la de las

organizaciones mantiene mecanismos mas flexibles dado su tamaño y objetivos.

b) La lógica de decisión técnica y la de decisión política. Si analizamos detenidamente las relaciones entre Estado y Sociedad Civil a la hora de gestionar estas políticas, vemos que: el ámbito político de la sociedad civil (asociación civil) es el que convenia con el Estado; por otro lado, el Estado supervisa técnicamente las actuaciones profesionales en la implementación de la política social, es decir, a los técnicos que trabajan en el ámbito privado, contratados por las asociaciones civiles. Por otro lado, estos mismos técnicos del Estado supervisan la actuación del actor político conveniente, es decir de la asociación civil.

5. *Como mantener el compromiso y participación voluntaria.* Es importante recordar que por ley se exige que las tareas de la Comisión Directiva de la Asociación Civil deben realizarse sin remuneración. Entendemos que llevar adelante la implementación de servicios sociales que requieren de regularidad y continuidad en el tiempo agudiza los problemas propios de la actividad del voluntario social: por un lado, surgen problemas para conciliar el trabajo voluntario con las ocupaciones laborales y personales; por otro lado, se constata cada vez más la disminución de la participación de los voluntarios en general.

Reflexiones finales

La implementación de este tipo de política social se fundamenta, como dijimos al inicio, en argumentos que tienen por objetivo lograr una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de las prestaciones y servicios sociales, suponiendo que esto permitirá una reducción de los índices de pobreza.

A más de 15 años de existencia de este tipo de política social los índices de pobreza no han descendido sino que, por el contrario, han aumentado de manera vertiginosa, especialmente en los últimos años. A su vez, se ha producido una mayor desigualdad entre sectores sociales lo que incorpora un nuevo problema a la situación de vulnerabilidad social.

Otras de las razones expuestas como argumento para la implementación de este tipo de política es la excesiva centralización. No voy a detenerme en este punto ya que el mismo no aparece como una problemática específica en el caso en estudio, por el contrario es un argumento defendido por las propias organizaciones convenientes.

Sin embargo, el cuestionamiento a la burocratización aparece como un problema relevante en la medida que el Estado, por lo menos en el caso en estudio, no cambia sus lógicas de funcionamiento sino que pretende traspasarlas a las organizaciones convenientes. Resulta paradójico ya que una de las características de las organizaciones de la sociedad civil, que se utiliza como argumento para fundamentar el traspaso de la gestión de los servicios, es justamente su flexibilidad en el funcionamiento y su capacidad para tomar de decisiones en menor

tiempo. Pero al mismo tiempo se le exige adaptarse a las condiciones establecidas por el Estado que suponen una menor toma de decisión, una lógica burocrática respecto al registro y a las continuas exigencias de información: padrones mensuales, altas, bajas, novedades, etc.

Respecto al argumento referido al clientelismo político como mecanismo de distribución, podemos asegurar que esta modalidad no ha sido superada, aún continua existiendo con algunas modificaciones, pasando de una forma clientelar individual a una forma colectiva y más compleja.

Respecto al caso estudiado se pudo observar por lo menos tres formas o modalidades de este clientelismo:

- 1) Exigir o acordar con las organizaciones el empleo de ciertas personas a cambio de favores y prebendas, como por ejemplo un menor control en el uso de los fondos, o el aporte de víveres frescos, carnes, etc.
- 2) Prometer a una organización el uso de influencia política para la apertura de un centro CAIF.
- 3) Formar organizaciones con relación o dependencia partidaria quienes generan sus propios puestos de trabajo, en algunos casos requieren de la afiliación del trabajador/a a ese partido. La imposibilidad de generar puestos de trabajo en la administración pública, deja a ciertos sectores partidarios sin un instrumento importante para su campaña electoral, especialmente en año preelectoral. En este sentido, esta forma de implementación de políticas sociales parece generar una alternativa de clientelismo político a través de la generación de empleo privado pero financiado por fondos públicos.

Para terminar quisiera retomar otra de las argumentaciones generales expuestas respecto a los beneficios de este tipo de política social: el compromiso de la sociedad civil ante los problemas sociales. Quizás una de las primeras preguntas que cabría formularse es si esta premisa es correcta ya que supone que la sociedad civil no está comprometida con los problemas sociales, cuestión que es muy discutible y de ello hay muchas pruebas a lo largo de la historia.

Pero supongamos, que efectivamente, lo que se pretende es consolidar y generar mayores niveles de organización de sociedad civil a través de la transferencia de recursos y de responsabilidades en la gestión de servicios públicos. Entonces, nos surgen los siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es el argumento para homogeneizar a las organizaciones de la sociedad civil cuando existen enormes diferencias? Cuando el Estado establece un trato similar a lo que es diferente, está generando un procedimiento basado en el tratamiento desigual, y por tanto desfavoreciendo aquello que dice querer fortalecer.

- A su vez, si se pretende fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, entonces ¿como se entiende que casi la mitad de las organizaciones conveniente pertenezcan a la Iglesia Católica, que la tendencia es al un aumento de las organizaciones de técnicos y a la disminución de las organizaciones de base?

Abstract: This study concerns the articulation of the technical and decision making processes in the new forms of relations between Civil Society and the State in the implementation of Social Policies. The general objective is to encourage integrated actions of public agencies, regional governments and neighborhood committees to meet the needs of families with pre-school children who live below the poverty line. It discusses the different forms of organization of civil society, and specifically the problems created when they enter agreements with the State to implement social policies: that are focused, sub-contracted and decentralized. The methodology is based on a case study that combined different data collection and analysis techniques. First, the general characteristics of the CAIF Plan are presented, to explain why it was chosen for the case study. Second, the characteristics of the neoliberal social policies are outlined to then analyze the problems that are generated for organizations upon entering in agreements with the State to manage social services. Finally, as a reflection, the arguments for the effectiveness and efficiency of this type of policy are reviewed based on the results of the analysis of the CAIF plan.

Key words: Civil society; state, social policies; manage social services.

Referencias bibliográficas

DE ARMAS, G Y ADOFO GARCÉ (Coordinadores). *Técnicos y política. Saber y poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo*. Ed. Trilce, Montevideo, 2000.

FERNÁNDEZ, R. Privado aunque público, el tercer sector en América Latina. Ed. Civicus, Rio de Janeiro 1994

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos. Seguridade social na América Latina*. Editora Fiocruz. Rio de Janeiro 1994.

GONZÁLEZ, Inés y VILLAR, Rodrigo (compiladores). *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en Políticas Pública*. Libros del zorzal, 2003, Argentina.

KAZTMAN, Ruben (organizador) *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. PNUD – Uruguay, CEPAL Oficina Montevideo, 1999.

MIDAGLIA, Carmen. *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*. Colección Becas de CLACSO – Asdi. Buenos Aires, CLACSO, Diciembre de 2000.

MORALES, Carlos A. *Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales, en Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Bresser y Cunill (editores). CLAD PAIDOS, Buenos Aires, 1998.

MURIAS, Luis. Ponencia: “Evolución, avances y desafíos de la relación Sociedad Civil-Estado y los nuevos mecanismos de co-financiamiento en el área social”. Seminario- Taller, Fray Bentos, 1997. Síntesis publicada por el Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay.

NAVARRO, Juan C. *Las ONGs y la prestación de servicios sociales en América Latina: el aprendizaje ha comenzado*, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Bresser y Cunill (editores). CLAD PAIDOS, Buenos Aires, 1998.

RIVERO, Silvia.- La construcción de espacios colectivos. *Reflexiones acerca del pensamiento de Max Weber*. Tesis – Inedito. Marzo 2000.

SADER, Emir y GENTILI, Pablo. (comp.). *La trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Ed. Eudeba, Bs. As. 1999.

SORJ, Bernardo. Sociedad Civil y relaciones Norte – Sur: ONGs y dependencia. Biblioteca virtual Marian y Arthur Edelstein. 2005. <http://centroedelstein.org.br/español>