

**Ponencia para la mesa redonda,  
"Principio de subsidiariedad y la gestión público-privada  
de los servicios de protección social",  
Jornades Internacionals de Serveis Socials  
Generalitat de Catalunya, Barcelona, enero 1995.**

**¿Por qué reivindicamos la gestión privada de la protección social?**

**John Casey**

**Baruch College, City University of New York**

john.casey@baruch.cuny.edu

## **DEFINICIONES**

Dado que hay distintas interpretaciones de los términos que se barajan en esta mesa redonda, creo que es preciso definir el uso que haré de ellos.

- Subsidiariedad: La palabra nos ha llegado a través de las políticas de la UE con la idea de que las estructuras comunitarias no deberían asumir lo que los estados miembros pueden hacer. En el contexto de esta mesa redonda, la uso en la acepción original alemana: que el Estado no debería asumir lo que la sociedad civil -o el individuo- puede hacer.
- Gestión público-privada: "Pública" es la gestión directa por las instituciones; por tanto, a efectos de esta mesa redonda, "privada" es toda gestión que no sea de las instituciones, tanto por entidades sin fines de lucro, como por empresas privadas (evidentemente con fines de lucro). Sin embargo, voy a concentrarme en la participación de entidades sin fines de lucro, utilizando el término "organizaciones no gubernamentales" (ONG).

Asimismo, "pública-privada" no es una dicotomía, sino un continuo en el que es muy difícil definir la frontera entre los dos términos: p.ej. se puede tener una identidad jurídica separada de las instituciones sin tener la "privacidad" de la capacidad de actuación independiente.

## **INTRODUCCIÓN**

El título de la intervención es, a propósito, un interrogante: una pregunta que se puede contestar en un doble sentido, tanto apoyando y justificando la gestión privada de la protección social, como, por el contrario, criticando y denunciándola. El objetivo, por tanto, es hacernos reflexionar sobre ella.

En el contexto del llamado Estado de bienestar se están buscando siempre nuevas modalidades de gestión, tanto para la prestación de servicios, como para fomentar la participación pluralista en los procesos democráticos. En la actualidad, las ONG parecen ofrecer soluciones aceptables a la mayoría de los estamentos societales y en unos pocos años ha habido un fuerte crecimiento en su participación en la gestión de la acción social.

Ninguna ideología acapara el discurso a favor de potenciar la gestión privada a través de ellas: la izquierda las ve como una paradigma del activismo de base que puede trabajar junto con las administraciones para asegurar la prestación eficaz y consciente de los bienes sociales; la derecha las ve como una fuente importante de iniciativa extra-gubernamental que pueda contrarrestar el poder del Estado y privatizar la prestación de servicios estatales.

Asimismo, el auge de las ONG se debe observar no solamente como un hecho espontáneo -el resultado de un crecimiento en activismo y participación cívica- sino también como la consecuencia de políticas de fomento por parte de gobiernos que las consideran como un instrumento importante para impulsar sus objetivos.

Declaro que estoy a favor de este crecimiento. La situación que existía en España, en que las instituciones guardaban para ellas mismas casi toda la gestión de la protección social, no era -y no es- sostenible.

Pero, también me temo que no estemos meditando suficiente hacia dónde vamos. Antes de que recorramos el camino hacia la gestión privada de la protección social, me interesa presentar algunos puntos de reflexión.

## **PERSPECTIVAS A FAVOR**

La tendencia es que cada vez haya más gestión privada de servicios de protección social. El apoyo que recibe no tiene color político, pero sí un fuerte bagaje ideológico y así, desde puntos de partida muy distintos, se llega a conclusiones muy similares.

Dicho apoyo lleva etiquetas o justificaciones diversas y a continuación presento las más significativas. No es una tipología científica; al contrario, los conceptos se solapan mucho. Algunos son más bien la misma idea, expresada de otra manera para hacerla más apetecible para la ideología que la presenta.

- Subsidiariedad: La idea de devolver a la sociedad civil la responsabilidad de gestionar su propio destino y de frenar la intervención estatal. Un tema común a los neoliberales y a las tendencias libertarias.
- Privatización: Normalmente asociada con la venta de bienes públicos rentables desde el punto de vista económica, pero también aplicada por los neoliberales a la gestión privada de bienes sociales, bien a través de la contratación, bien mediante la adjudicación de servicios rentables. Se esgrime razones de eficiencia económica para argumentar que el sector privado lo hará más barato y mejor.
- Entidades innovadoras, eficaces, y sensibles: Una versión más progresista y más completa de la lógica de privatización, que también atribuye a las ONG los dones de capacidad innovadora, eficacia en conseguir objetivos y sensibilidad a las necesidades de las poblaciones objeto.
- Deslegitimación de las instituciones: Argumenta que tenemos que recurrir a la gestión privada por que ya no podemos fiarnos de la gestión pública: las instituciones son corruptas ineficientes, e incapaces de responder a las necesidades de los ciudadanos.
- Nuevos procesos democráticos En la democracia "post-moderna" el voto y el sistema parlamentario han sido superados por el asociacionismo como manera de canalizar la voluntad de los ciudadanos. Hemos de reconocer y premiar esta dinámica otorgando a las asociaciones la gestión de servicios que les corresponde.
- Instituciones "habilitadoras" El lema del movimiento que pretende que las instituciones dejen de gestionar en pos de desempeñar la función de facilitar que entidades privadas gestionen.
- La moda norteamericana Ni ideología explícita, ni justificación, pero no obstante una realidad. La documentación que viene de fuera está generalmente en inglés y la mayoría viene de editoriales de los EE.UU, así que las perspectivas neoliberales del sistema estadounidense -que precisamente no se destaca por su nivel de protección social- van invadiendo el discurso sobre la gestión de estos servicios. En cambio, existe una fuerte tradición "continental" de ONG, de la que no tenemos suficiente información.

[Es preciso notar que casi todos estos argumentos se pueden esgrimir para abogar en favor de la participación en la protección social de las empresas mercantiles. La única ventaja a estas que llevan las ONG son las "garantías" ofrecidas por la prohibición sobre la distribución de los beneficios de las ONG y la supuesta vocación humanitaria de los que trabajan en ellas.]

Me parecen argumentos muy sólidos, pero existe el peligro de que la protección social quede excesivamente en manos de lo privado y que las instituciones se desentiendan de sus responsabilidades.

La relación entre las ONG y el Estado constituye tanto una competencia "leal" que impulsa a las instituciones a ser más eficientes, como una "desleal" que ofrece una alternativa con semblante de ser democrática, transparente, eficaz y sensible, pero sin garantías de serlo en la realidad. Al ofrecer esta alternativa puede deslegitimar la acción del Estado.

## **LA NECESIDAD DE CONTRASTAR LOS ARGUMENTOS**

Hay poca evidencia empírica que permita comprobar que las ONG rinden lo que prometen. Se puede demostrar que:

"[Las ONG] son los protectores tanto de pluralismo como de privilegio, instrumentos de democracia y de control, fuentes de innovación y de parálisis, tanto socio como competencia para el Estado." (2)

Corremos el peligro de dejarnos deslumbrar por las posibilidades que nos ofrece la gestión privada, sin percatarnos que existe un "lado oscuro", así que quiero contrastar las supuestas virtudes de las ONG.

Afirmo que "sí", que tienen dichas virtudes, pero también mantengo que se pueden sobrevalorar.

Son solidarias. Pero también pueden representar el particularismo de intereses. Una entidad privada, por definición, sirve a los intereses de su población de base, y dichos intereses pueden ser incompatibles con los de otros estamentos sociales.

Son solidarias. Pero también pueden servir para explotar y lucrarse:

- Existen los "señores de la pobreza" que controlan las entidades de su zona y viven de los "cánones" cobrados a cambio de la prestación de la acción social.
- Existen en algunas ONG contratos blindados y sueldos multi-millonarios.
- Existen los que recauden donaciones y se quedan con un alto porcentaje "en concepto de gastos".
- Existen empresas privadas mercantiles que utilizan la solidaridad y el apoyo a las ONG meramente como una estrategia de "marketing".

Representan los mejores valores de nuestra sociedad. Pero no están exentos de los mismos problemas que otros sectores.

- Existe corrupción.
- Hay una falta de transparencia que resulta en conductas poco democráticas y éticas.

Son innovadoras, eficientes, eficaces, y sensibles. Pero también ineficaces y descoordinados; compitiendo entre si y duplicando servicios; y todo eso a base de personal a menudo poco cualificado y en precarias situaciones laborales.

Ofrecen independencia de acción civil. Pero también control y clientelismo. El precio del apoyo institucional puede ser muy alto; pero la financiación privada tampoco ofrece independencia y puede resultar en la entrega de las políticas de acción social a las grandes corporaciones y los mecenas.

Son la democracia directa. Pero también deja la gestión de bienes públicos en manos de personas que, como mucho, sólo responden al control del consejo directivo de la entidad.

Son la extensión de la protección social. Pero también la reducción. Existe una triste coincidencia entre el interés por fomentar las ONG y los recortes presupuestarios.

## RECOMENDACIONES

Basadas en estas reflexiones, propongo algunas recomendaciones:

A las organizaciones privadas (ONG)

1. Que reflexionen si realmente sirven a los intereses de su población gestionando servicios. Tal vez es más "eficaz" hacer el trabajo de vigilar y de presionar para asegurar que las instituciones hagan bien su trabajo.
2. Que se desarrollen coordinadoras y organizaciones que hagan precisamente esto: entidades que tengan la misión de velar por derechos y los intereses de los consumidores de la protección social. Han de ser no-partidistas, pero sin dejar de ser entidades políticas.
3. Que haya un código deontológico que marque las pautas de conducta de la protección social privada. Tiene que cubrir aspectos como donaciones, uso de fondos, democracia interna de la entidad, incompatibilidades, etc.
4. Que se resistan a caer en la hipérbole cuando presenten sus proyectos y propuestas. Que sean conscientes de sus límites e intenten promocionarse sin recurrir a la descalificación y a la denigración de las instituciones.
5. Que sean conscientes que son patronos -en muchos casos podrían llegar a ser la entidad que ofrece más puestos de empleo en un barrio o zona- con todos los deberes y derechos que implica. Que aseguren que las condiciones laborales son aceptables y que inviertan en la formación de los técnicos y voluntarios.

## A las instituciones

1. Que apoyen sin intromisión. Por difícil que sea, hay que evitar el clientelismo; a corto plazo puede que dé los resultados esperados, pero a largo su único resultado es el desencanto y la desestabilización del asociacionismo, de la solidaridad y de la democracia.

## NOTAS

1. El autor agradece a Albert de Gregorio su colaboración en la elaboración de esta ponencia
2. DiMaggio, Paul J. and Helmut K. Anheier (1990), "The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors", en *Annual Review of Sociology*, 16, pp. 137 - 159.