

Estado y sociedad civil¹

José Pablo Arellano M²

Agosto 2019

En las últimas décadas se ha desarrollado una valiosa forma de colaboración entre Estado y sociedad civil. Me refiero en particular a lo que ocurre en el ámbito de las prestaciones sociales y la política social. Sin embargo, en los últimos años han surgido tendencias que amenazan con ahogar y debilitar esta valiosa colaboración. Esto es lo que se aborda en esta nota.

En prácticamente todos los ámbitos de la política social se ha desarrollado una forma de trabajo que descansa en la colaboración entre Estado y sociedad civil: en educación, capacitación, cuidado de niños, prevención y tratamiento del consumo problemático de drogas, cuidado de adultos mayores, apoyo a personas con discapacidad, deporte y recreación, cultura,

¹ Agradezco a las personas que diariamente se desempeñan en organizaciones de la sociedad civil y que leyeron y mejoraron con sus aportes y experiencia este documento. A cada una de ellas reitero mis agradecimientos.

² El autor ha tenido la oportunidad de trabajar varios años tanto en instituciones del Estado como organizaciones de la sociedad civil. Esta nota recoge aprendizajes de esas experiencias.

acceso a la vivienda, etc., se ve cómo el Estado recurre a organizaciones de la sociedad civil para la prestación de estos servicios.

Con esto no me refiero a proveedores ni consultores, sino a colaboradores. Un ejemplo: la Junaeb tiene “proveedores” para la alimentación escolar, el Mineduc tiene “colaboradores” que son sostenedores de colegios particulares subvencionados o, en el caso de la educación preescolar, jardines administrados por ONG que reciben una transferencia de fondos (Vtf) de Junji.

El IPS tiene “proveedores” que pagan mensualmente las pensiones en sus sucursales bancarias y otros locales; el Servicio Nacional del adulto mayor (Senama) tiene “colaboradores” que administran residencias.

En otros casos el Estado convoca a organizaciones de la sociedad civil (ONG) a postular a fondos dirigidos a atender ciertas necesidades y/o abordar ciertos problemas sociales. Un caso es el Fosis, que desde su creación en 1990, ha buscado abordar necesidades sociales con este esquema de colaboración público-privada.

Las ventajas de los fondos concursables han provocado que se extienda su práctica, al punto que según una “Guía de fondos públicos concursables 2019”³, estos llegan a más de 60 y superan los 200 millones de dólares, financiando proyectos no solo sociales, sino también culturales y de emprendimiento económico.

Las ventajas de este enfoque son múltiples. El Estado define y prioriza las necesidades que se quieren atender como prioridad pública, las financia pero no se tiene que ocupar de la gestión y administración directa de las atenciones y prestaciones que se quiere entregar, evitándose así la burocracia que necesariamente ocurre en el caso de una prestación estatal directa.

Existe más flexibilidad y el Estado puede cambiar prioridades y énfasis con mayor facilidad que si fuera el prestador directo. Hay más espacio para la innovación y la creatividad que pueden desplegar los colaboradores privados, (las ONG) y más espacios de participación a nivel local para que los propios afectados se organicen

³ http://www.msgg.gob.cl/wp/wp-content/uploads/2019/03/Gui%CC%81a-de-Fondos_digital_final.pdf

para abordar estas necesidades. Hay, al mismo tiempo, más espacio para la creación de organizaciones que, movidas por un afán solidario y con alto sentido del logro de una misión, cuenten con algunos recursos financieros para desplegar su misión de aportar al bien común y de abordar necesidades sociales. Se crea, por lo tanto, mayor espacio para el “emprendimiento social”.

De esta forma existen más posibilidades de fortalecer la comunidad, los espacios y redes de colaboración, tan valiosos cuando se trata de reparar y promover un mejor tejido social.

En ese sentido, esta modalidad es relevante pues apunta además a otro objetivo, el del fortalecimiento de las comunidades. Este es un objetivo en sí mismo dentro del desarrollo de un país, permite la consolidación de relaciones que enriquecen el capital social, la solidaridad, las confianzas mutuas y, en definitiva, el crecimiento de las personas.

El desarrollo de este enfoque durante las últimas décadas se aprecia por ejemplo en el

presupuesto fiscal. Los ítems más importantes y de mayor crecimiento no son los de gasto en personal y compra de bienes y servicios, sino los de transferencias al sector privado. Se aprecia también en el aumento del número de ONG y de personas que trabajan en ellas.

Sin duda que en los logros de las políticas sociales que ha alcanzado el país en las últimas décadas ha sido fundamental la mayor cantidad de recursos que ha invertido el Estado⁴, pero al mismo tiempo una parte importante tiene que ver con las bondades de este enfoque, cuyos resultados se han visto en varios ámbitos. En la fuerte reducción del déficit de viviendas gracias a la política de subsidio habitacional, la universalización de la cobertura educacional y las mejoras en su calidad (a la cual ha contribuido decisivamente la educación particular subvencionada), o el desarrollo del microcrédito por instituciones privadas, el cual recibió un impulso importante de Fosis a partir de 1992⁵,

⁴ Véase por ejemplo los antecedentes en Arellano, José Pablo (2012) "Veinte Años de Políticas Sociales. Chile 1990-2009. Equidad con Crecimiento Sostenible", CIEPLAN

http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/304/Libro_Digital_Completo.pdf

⁵ [Puede verse la historia del Fondo Esperanza en https://www.fondoesperanza.cl/institucion/historia](https://www.fondoesperanza.cl/institucion/historia) y otras referencias en Arellano M. José Pablo y Fernando Ochoa C. (2007) "Cómo ser efectivos en

entre otros ejemplos.

Esta misma lógica se aprecia en que los nuevos servicios para atender necesidades emergentes y antiguas, descansan en colaboradores privados para abordar estos nuevos desafíos: El Conace creado en 1990 cuyo continuador desde 2011 es el Senda para abordar el consumo problemático de alcohol y drogas, el Senama creado en 2002 para atender al adulto mayor , el Senadis para abordar la discapacidad creado en 2010.

Los problemas

Siempre será un problema la falta de recursos económicos. Los aportes del Estado- por mucho que se hayan elevado- siempre resultan insuficientes. Las necesidades que se abordan son cada vez más complejas y los costos se incrementan porque dicha complejidad requiere de mayor especialización y profesionales, lo que incrementa sustancialmente las remuneraciones del personal.

Pero al gran desafío que representa la búsqueda

de financiamiento se ha sumado el de la relación entre el Estado y sus colaboradores.

En esta relación del Estado con los colaboradores hay varias situaciones que conviene distinguir.

- La habilitación y/o selección de la institución colaboradora para una determinada prestación o para asignarle fondos para un proyecto. Esta es una fase importante donde debe primar el mérito, la no arbitrariedad y la transparencia. Excepto casos puntuales, es un ámbito en que prevalecen las buenas prácticas, aunque conviene estar velando permanentemente porque no vayan a imponerse criterios de favoritismo partidista o clientelismo que echarían por tierra un criterio esencial para el buen funcionamiento de la colaboración público-privada.
- Garantías de fiel cumplimiento de lo prometido. Cuando hay fondos que se anticipan es común la exigencia de pólizas de garantía. Si bien es entendible y necesario que se tomen resguardos hay que considerar al mismo tiempo el costo de estas exigencias. Hasta hace poco el MINDES

solicitaba garantías que en algunos casos llegaban al 100% por convenio firmado, a diferencia del resto de los servicios que pide a lo más un 30%. No se ven razones para esta diferencia y debe ponderarse el costo y la barrera de entrada que esto representa para organizaciones que recién se forman. El costo financiero de las boletas de garantía no es rendible contra los aportes del Estado por tanto se convierte en una carga más fuerte para la ONG. Tampoco se hace diferencia entre organizaciones colaboradoras con distinta trayectoria e historial de desempeño. Es distinto una organización recién creada que otra que lleva décadas colaborando con el Estado.

- Administración de los fondos y autonomía en la gestión para lograr los resultados buscados y comprometidos con el Estado. Este es un ámbito en el cual se aprecia una creciente interferencia del Estado en la gestión de la organización colaboradora. Hay una tendencia creciente a definir en detalle las calificaciones del personal, incluso a involucrarse en su selección. En algunos

casos el mismo Estado se encarga directamente del pago de ciertos ítems de remuneraciones. Todas estas normas, que sin duda pueden tener la mejor intención y que pretenden asegurar la calidad del servicio prestado, atentan contra una buena administración. Demoran y limitan la administración ágil y oportuna. Desdibujan y crean confusiones en la estructura de organización interna y líneas de autoridad en la entidad colaboradora. Todo lo cual atenta contra el objetivo de calidad que se busca.

Al mismo tiempo están las dificultades que surgen de la fijación de estándares de calidad, a veces por su pertinencia y, en muchos casos, porque no se otorga el financiamiento que se requiere para cumplir con estándares más altos.

En el Anexo se presentan ejemplos concretos de estas situaciones.

- Rendición de cuentas. Este es un aspecto indudablemente necesario cuando se trata de recursos públicos, que bien orientado puede

contribuir a una mejora continua de calidad. Sin embargo lo que se observa es un excesivo formalismo, falta de foco en los resultados, observaciones a destiempo y procesos de rendición que se prolongan innecesariamente. En el Anexo se presentan ejemplos.

- Fiscalización. Este ámbito, también necesario, ha tendido a crecer de manera inorgánica y sin claridad de las técnicas modernas de fiscalización. Peor aún, en varios casos se aprecia una tendencia del fiscalizador a pretender administrar a distancia. Ello, como es esperable, demora, entorpece, genera confusión en la línea de autoridad y organización interna, diluye responsabilidades. Si a esto se suman los puntos anteriores, la administración se complejiza enorme e innecesariamente. Se impone un rol exclusivamente fiscalizador que desatiende el rol de apoyo a la transferencia de mejores prácticas que promueva el desarrollo y mejora continua de prácticas y organizaciones.

El tema se vuelve más complejo pues con frecuencia las organizaciones están sujetas a una doble o triple fiscalización.

Todo lo anterior tiene costos indudables, no

sólo para el Estado que fiscaliza, sino también para el fiscalizado y, en definitiva, para el beneficiario, el fin último de todo este esfuerzo.

Propuestas para corregir estas deficiencias

Está fuera de toda discusión que el Estado debe exigir *accountability* a las organizaciones colaboradoras.

Estas operan con fondos públicos para otorgar servicios que se ofrecen a personas que, en la mayoría de los casos, se encuentran en situación de vulnerabilidad. Por lo mismo, debemos aspirar a una mejora continua en las prácticas y en la calidad de los servicios prestados.

El problema son los métodos con que se utilizan para lograr esos objetivos de *accountability* y resguardo de recursos públicos. Ellos no solo no son efectivos, sino que en muchos casos atentan contra el objetivo buscado.

En cambio debería favorecerse la introducción de criterios para la habilitación de las organizaciones colaboradoras y para su certificación, lo cual a su vez daría fundamentos para otorgar crecientes

grados de autonomía y flexibilidad de las mismas.

Por otro lado debería privilegiarse el apoyo a estas organizaciones para que fortalezcan su gobierno corporativo y su gestión, así como la difusión de las mejores prácticas. Asimismo, se pueden ensayar iniciativas en que las organizaciones con mayor trayectoria, experiencia y debidamente certificadas, “avalen” y den su apoyo a otras que recién se inician, habilitándolas así para recibir fondos con menores exigencias.

El país ha acumulado un valioso capital organizacional en estas organizaciones de la sociedad civil que por años se han desarrollado y actualmente colaboran con el Estado para llevar adelante la política social. Las hay muy variadas pero predomina el sentido de misión, el compromiso de sus líderes y equipos de trabajo, un creciente profesionalismo de sus equipos y capacidad de gestión. No podemos perder este capital.

La colaboración requiere de confianza. La desconfianza hace inviable la colaboración. Esto no significa desconocer los riesgos de errores, de

fraude interno o externo, de fallas. En un enfoque moderno dirigido a mitigar riesgos el primer actor para prevenirlos es la propia ONG-con el debido apoyo técnico cuando resulte necesario. Ello es muy distinto al enfoque de fiscalización interventora.

Necesitamos un Estado que realmente apoye a las organizaciones. Autoridades que lideren y empoderen y que no sean meros fiscalizadores por el temor a la crítica y al cuestionamiento.

Queremos una sociedad que se construye sobre la confianza más que sobre la suspicacia y la desconfianza permanente. Queremos una sociedad con más comunidades y con organizaciones más activas y solidarias.

Estamos a tiempo de enmendar el rumbo y de seguir enriqueciendo la red de organizaciones de la sociedad civil al servicio de un país más equitativo y más solidario.

Anexo Ejemplos de problemas prácticos en la relación Estado - entidades colaboradoras

1. La interferencia en la administración y gestión.

En el caso de los convenios con Senda para contratar un profesional, debe enviarse a ese servicio el CV y antecedentes del postulante para su aprobación previa. El plazo de aprobación por parte de Senda puede superar las 6 semanas, plazo en el cual no es infrecuente que el postulante acepte otro empleo.

Si por alguna razón el postulante no es aceptado por el Senda, debe repetirse todo el proceso. Durante todo este tiempo el cargo está vacante y no es posible contar con el personal requerido.

En algunos territorios, donde la oferta de profesionales especializados es limitada, este proceso puede tomar varios meses con el grave impacto que esto conlleva para los equipos de trabajo.

Es atendible que el Senda busque establecer estándares para la atención y calificaciones para el personal, pero involucrarse en los procesos de

selección y reclutamiento se aleja mucho de una adecuada administración y *accountability*.

En lo que se refiere a la exigencia de estándares de calidad hay dos aspectos que se han ido haciendo cada vez más frecuentes. Por una parte, se agregan exigencias de calidad y atención, generalmente justificados y deseables, pero no se aportan los recursos necesarios para cumplir con la exigencia del mejor estándar.

Por ejemplo, en el caso de jardines infantiles y salas cunas con jornada de funcionamiento extendida, con atención ininterrumpida de 8:30 a 19:00 horas, ello resulta muy difícil de cumplir sin la entrega de recursos para contar con más personal que cubra las horas extras de la jornada laboral.

Otro ejemplo es la exigencia de estándares profesionales cuya valoración no guarda relación con las remuneraciones de mercado. Es el caso de horas de psiquiatría necesarias en atenciones de complejidad. Los estándares y exigencias tampoco se hacen cargo de la distinta realidad y

disponibilidad de recursos humanos especializados en los territorios.

Por otra parte, se ha vuelto frecuente que los prestadores privados reciban recursos por persona atendida inferiores a los que recibe el prestador público bajo condiciones equivalentes de vulnerabilidad y exigencias en la atención prestada. Es el caso de Sename, de la subvención educacional, de los jardines infantiles, del Fonasa para la atención de personas en residencias de personas no valentes, etc.

2 La rendición de cuentas: Cada organismo gubernamental tiene su propio instructivo, resolución exenta, manual de rendición, etc. que se traduce en distintas definiciones respecto a los planes (ítems) de cuentas, formatos, definiciones sobre gastos no rendibles, procedimientos de presentaciones, aprobaciones, objeciones y rechazos. Sería conveniente unificar criterios, marcos regulatorios, formatos en materias de rendición de cuentas, que tiene el Estado

para relacionarse con los distintos organismos colaboradores. Esta estandarización haría más eficiente la rendición de cuentas y podría facilitar la fiscalización. Asimismo la rendición de cuentas debe tomar en cuenta la diversidad de situaciones en distintos lugares y territorios del país.

A modo de ejemplo, algunos anacronismos:

- Las plataformas para rendiciones de cuentas tienen diferencias importantes entre servicios y fondos. Aquí el testimonio elocuente de un ejecutivo de ONG “La plataforma de rendición es muy poco amigable e ineficiente, pero como si fuera poco no es el único medio que hay que utilizar ya que todo lo adjuntado digitalmente hay replicarlo físicamente y entregar en las distintas oficinas de parte. Mensualmente se reciben observaciones de nuestras rendiciones pero con desfases de meses por lo que terminas rindiendo un fondo mucho después de haber terminado de ejecutar tu proyecto. Es decir de nuestras cuatro personas de planta una de ellas tiene que dedicar largas horas a este fin, horas que por

supuesto no podemos financiar con el fondo ya que no está permitido”.

- Se exigen firmas físicas y/o timbres a facturas lo que no permite aprovechar las oportunidades que ofrece la actual factura electrónica ni el envío de rendiciones digitales.
- Situación similar ocurre en caso de liquidaciones de sueldos, donde se exige liquidaciones firmadas por los trabajadores, y no se acepta la nómina electrónica del banco como un comprobante válido para demostrar el pago (situación que sí es aceptada en la legislación laboral)
- Otro aspecto es la variedad de fechas para recibir aprobaciones, observaciones o rechazos de las rendiciones de cuentas, o la formalización del término de convenios, donde en algunos casos se hacen notificaciones 2 o 3 años después de haber terminado un convenio.
- Otro testimonio: “las plataformas de registro de las intervenciones (como el SENAINFO de SENAME), que

debieran responder a un fin de monitoreo y gestión de los casos, operan en la práctica como un mero sistema de registros para la fiscalización del uso de los recursos, lo que tensiona a los equipos respecto a su desempeño diario y el foco en la atención de los participantes del programa. Aparte de que horas hombre de registro en la plataforma no están valorizadas. Es un sistema que va en desmedro de las horas de atención o de trabajo en equipo para el análisis de los casos”.

3 Prácticas de fiscalización

Aquí la debilidad principal está en el enfoque de fiscalización, puramente enfocado en las formalidades y sin el apoyo para la mejora continua.

Fiscalizaciones que “pareciera sólo quisieran encontrar las faltas, generando ambiente de tensión y desconfianza mutua”.

Fiscalizaciones que parecen una “caza de brujas”.

Este enfoque está muy lejos de los métodos modernos de auditoría y fiscalización.

Referencias

El Centro de Políticas públicas de la Universidad Católica ha desarrollado en los últimos años un conjunto de investigaciones y propuestas sobre las organizaciones de la Sociedad Civil, que pueden consultarse en <https://www.sociedadnaccion.cl/publicaciones/>

En esos estudios se identifican más de 230.000 organizaciones de la sociedad civil , la mayoría de las cuales son organizaciones comunitarias (juntas de vecinos, organizaciones deportivas, etc).

Esta nota está más enfocada a las fundaciones y corporaciones, sin perjuicio de lo cual, muchos de los diagnósticos y propuestas de esas investigaciones son coincidentes con las que se hacen en este documento.

Véase por ejemplo: Irarrázaval Ignacio, María Paz Sagredo y Paula Streeter (2019) Un nuevo trato para las organizaciones de la sociedad civil. Desafíos y propuestas

<https://www.sociedadnacion.cl/publicacion/un-nuevo-trato-para-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-desafios-y-propuestas/>

Sociedad en Acción: construyendo Chile desde las organizaciones de la sociedad civil , 2017

https://www.sociedadnacion.cl/wp-content/uploads/2018/06/PDF-Libro_Sociedad-en-Accion.pdf