

Lo público y lo privado, ¿una responsabilidad compartida?¹

En "V Congreso Estatal de Intervención Social". IMSERSO. Madrid, 1999.²

Nuestro equipo de trabajo, a partir de las situaciones que encontramos en nuestro trabajo cotidiano, viene reflexionando sobre diferentes aspectos que van modificando el panorama de la intervención social y de las políticas sociales en las que se enmarcan. Las respuestas a los interrogantes planteados para el debate en esta mesa redonda³ son, por tanto, fruto de nuestra experiencia cotidiana y de las ideas que compartimos y nos preocupan como equipo de intervención social.

PRIMERA PREGUNTA

De forma breve e introductoria a las posteriores respuestas, pueden decirnos si creen que puede hablarse de responsabilidad compartida entre la iniciativa pública y privada en el desarrollo de las políticas sociales.

La respuesta a esta pregunta, aún pareciendo obvia en alguna ocasión, no resulta de ningún modo sencilla. Leer las expresiones "responsabilidad compartida" y "lo público y lo privado" nos obliga a analizar algunos de los posibles significados de las mismas que lancen algo de luz sobre cómo entendemos el desarrollo de las políticas sociales.

En primer lugar, sobre la expresión "responsabilidad compartida", creemos conveniente aclarar cómo puede ser entendida la responsabilidad, para determinar cuál de esas acepciones es o debe ser "la compartida".

1. Responsabilidad como titularidad. En este caso, entendemos que el Estado no debe nunca inhibirse de asumir la titularidad —responsabilidad última— de garantizar que las necesidades sociales de l@s ciudadan@s tengan una respuesta adecuada y válida.
2. Responsabilidad como proceso de toma de decisiones. Las decisiones sobre las líneas que definen la política social no deberían ser una exclusiva de los poderes públicos. La definición de estas líneas estratégicas de la política social, dinamizada por la administración pública, debe ser compartida. Abrir verdaderos canales de participación de la sociedad civil, por ejemplo, a través de asociaciones con base

¹ En el libro figura como autora del artículo Rosa Domínguez Aranda, socia de Catep.

² Este documento se halla bajo la Licencia 'Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 2.5 España' de Creative Commons.

³ El contenido de este artículo corresponde a la intervención de Rosa Domínguez en la mesa redonda "Lo público y lo privado, ¿una responsabilidad compartida?" dentro del V Congreso Estatal de Intervención Social, organizado por el Colegio Oficial de Psicólogos en el mes de noviembre de 1998.

social, debe ser responsabilidad del estado. Si estos canales no existen, la sociedad civil debe ser capaz de exigirlos a través de propuestas que obliguen al estado a tomar en cuenta lo que l@s ciudadan@s necesitamos/queremos o deseamos.

3. Responsabilidad en la ejecución/gestión de las líneas que definen una política social. Teniendo en cuenta que el estado debe garantizar la ejecución de las políticas, podemos hablar de fórmulas mixtas. Esta afirmación puede resultar, en ocasiones, peligrosa: no queremos que se entienda, en ningún caso, como una justificación a la privatización de los servicios. Sin embargo, en ocasiones, el estado puede dejar en manos de otras iniciativas la ejecución y gestión de programas, siendo claramente necesario que desde lo público exista un control no sólo presupuestario sino de otra serie de elementos: calidad, gestión adecuada, tipo de entidades que llevan a cabo los servicios, acceso garantizado a los servicios de toda la población, etc.

En cualquier caso, estas opciones no son exclusivas y todas ellas intentan dejar clara la responsabilidad estatal. Compartir esta responsabilidad no debe ser nunca un argumento utilizado para que el estado —lo público— deje de ser el garante de las políticas sociales, apelando a la responsabilidad de la sociedad civil. Debemos ser capaces de discernir dónde, de qué forma, y en qué aspectos la responsabilidad es o debe ser realmente compartida.

En segundo lugar, puesto que la pregunta que se nos lanza habla de responsabilidad compartida entre "lo público y lo privado", nos parece clave analizar qué agentes son los que entran en el juego de compartir las responsabilidades. Ya que a veces los límites entre lo público y lo privado no son tan nítidos, intentamos establecer un continuo en el que aparecen los agentes involucrados en el desarrollo de las políticas sociales:

1. Sabemos con claridad identificar qué es lo público. La administración en sus diferentes niveles: estatal, autonómico y local.
2. La sociedad civil organizada: asociaciones que representan intereses ciudadanos (por ejemplo, Escuelas Populares de Educación de Personas Adultas).
3. Las empresas privadas. Es aquí dónde nos parece necesario hacer algunas consideraciones que pueden diferenciar unas iniciativas de otras.
 - Iniciativas de autoempleo y empresas sociales. Sabemos que éstas toman a veces forma de asociaciones y en otras ocasiones de empresas.
 - Las empresas mercantiles en sentido estricto.

Hacemos esta distinción porque no creemos que el criterio que se utiliza para definir todo lo que entra en la categoría de privado sea el tan nombrado "ánimo de lucro". Las asociaciones se definen como entidades sin ánimo de lucro, pero ¿existe diferencia entre una iniciativa de autoempleo y una asociación con profesionales remunerados? Probablemente no tanta como en principio puede parecer. En ambas situaciones, l@s

profesionales viven de su trabajo y la diferencia no estriba en el "ánimo de lucro", sino en las características que definen los objetivos y actuaciones de las entidades. Sin embargo, ambas entidades son consideradas de forma diferente tanto en el plano económico, como en cuestiones de imagen social.

SEGUNDA PREGUNTA

Cuál es su opinión de las críticas realizadas por algunos autores y colectivos profesionales relativas a una buena parte de la iniciativa social sin ánimo de lucro. Para centrar las respuestas, las principales críticas de las que nos hacemos eco son:

- *Muchas entidades sociales sin ánimo de lucro carecen de una verdadera base social, no siendo más que un "montaje" de partidos políticos (o de personas afiliadas a los mismos) para hacer de correa de transmisión de sus intereses a cambio de concederles la ejecución de servicios en las administraciones donde el correspondiente partido gobierna.*
- *Otras entidades sociales sin ánimo de lucro han sido creadas por profesionales como forma de introducirse en el mercado de trabajo por cuenta propia, con objeto de acceder a la gestión de servicios vía subvenciones de las administraciones.*
- *Unido a los puntos anteriores, una parte de la iniciativa empresarial opina que, aun permitiéndolo el actual marco legislativo, de hecho se están produciendo casos de presunta "competencia desleal", debido a las exenciones fiscales que tienen las entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro. Para soslayar esto, algunas entidades adoptan la doble figura jurídica de empresa y asociación para acogerse a la que más les interese en sus relaciones con la administración, siendo criticadas por el resto de la iniciativa empresarial.*
- *A estas críticas hay que sumar las provenientes de las entidades que surgieron de movimientos sociales y que cuentan con una amplia base social, quienes consideran que se ha desvirtuado lo que deben ser y el papel que deben cumplir las Organizaciones No Gubernamentales relacionadas con la Intervención Social.*

La diversidad de programas de intervención social y los cambios en las problemáticas, en el movimiento asociativo y en I@s profesionales de la intervención y en las líneas de políticas sociales han ido generando un panorama complejo de entidades y profesionales.

Desde nuestra experiencia en estos años, hemos ido viendo y analizando la evolución de los perfiles de las personas que vienen trabajando en los diferentes campos de la intervención. Desde nuestra perspectiva, el proceso ha ocurrido de la siguiente manera:

1. Podemos considerar un punto de partida en el que existen ciertas necesidades sociales que la administración no cubre.

2. Estas necesidades se cubren desde "entidades sociales" (desde los movimientos de iglesia y diferentes entidades asociativas) que además reivindican la responsabilidad del estado en hacerse cargo de la solución de los problemas.
3. Las necesidades van siendo percibidas por la opinión pública general, que comienza a considerarlas como problemas sociales y se va haciendo necesaria una mayor cualificación para abordarlos; se abren nuevas oportunidades de empleo; hay más medios económicos y las necesidades van cambiando.

En este momento, se dan dos circunstancias destacables que enseguida empezarán a entremezclarse y que suponen una complejización de la situación:

- por un lado, surgen, dentro del ámbito académico, nuevos perfiles profesionales
- por otro, l@s voluntari@s se cualifican (bien con su experiencia, bien con formación extra). Est@s voluntari@s cualificad@s van optando, al menos, por dos vías:
 - un@s buscan incorporarse al mercado laboral, con lo que entran en competencia con l@s nuev@s profesionales (por ejemplo: ayuda a domicilio)
 - otr@s se mantienen como voluntari@s, aunque ahora con mayor cualificación.

Y mientras tanto, ¿qué pasa con l@s nuev@s profesionales, o con profesionales que acceden al ámbito de la intervención social?

- algun@s se incorporan, junto con parte de aquell@s voluntari@s cualificad@s, a la intervención social profesionalizada (administración, empresas contratadas por la administración, asociaciones contratadas, subvencionadas o que convienen con la Administración)
- otr@s buscan abrirse camino como voluntari@s, juntándose con aquell@s voluntari@s que se han mantenido como tales, en lo que podríamos llamar la intervención social "voluntarista".

Sin juzgar, ninguna de estas opciones, no debemos olvidar que en este proceso de especialización del voluntariado, en ocasiones se va perdiendo el componente reivindicativo de los movimientos sociales y del voluntariado como forma de participación y compromiso social.

Tras este repaso "histórico", realizado desde nuestro punto de vista, podríamos representar el panorama actual a través del siguiente cuadro. En él se reflejan los posibles peligros derivados de la combinación de dos variables:

- personal cualificado vs. no cualificado (de ambas cosas hay entre profesionales y entre voluntari@s)

- personal remunerado (lo que solemos entender por profesional) vs. no remunerado (como es todo voluntari@)

PERSONAL	cualificado	no cualificado
remunerado	Atención: Ambas condiciones no siempre aseguran la calidad de los servicios.	Atención: Los proyectos realizados corren el riesgo de no cumplir los objetivos que se proponen.
no remunerado	Atención: En muchas ocasiones se trata de situaciones de empleo precario (sin olvidar que pueden existir opciones personales en este sentido).	Atención: Se combinan los riesgos de no cumplimiento de los objetivos y de empleo precario.

Constantemente estamos viendo y viviendo ejemplos de todas estas posibles situaciones, que nos obligan a reflexionar sobre la importancia que se le otorga a la intervención social y a los problemas y necesidades que la hacen necesaria.

A modo de ejemplo, citamos dos noticias recientemente aparecidas en la prensa:

"16 organizaciones catalanas critican al Gobierno por usar voluntarias como mediadoras... La comisión creada en Cataluña para hacer seguimiento de los casos de violencia doméstica, integrada por 16 organizaciones e instituciones públicas expresó ayer su frontal rechazo a otra propuesta del gobierno incluida en el plan de acción: la formación de 11.000 voluntarias para actuar en este tipo de casos. [...] Los malos tratos constituyen una problemática social grave que no puede dejarse en manos de las asociaciones de vecinos, sino que únicamente debe ser responsabilidad de los cuerpos profesionales. [...] Es muy peligroso que asuman tareas de mediadoras personas voluntarias y sin experiencia." (El País, miércoles 21 de octubre de 1998)

"El Ayuntamiento y [...] abren 6 centros de apoyo social a mujeres. [...] Cada uno de estos locales contará con un trabajador costeado por el consistorio y la entidad, por su parte, es la encargada de proporcionar los locales donde se albergarán los centros y los voluntarios." (El País, miércoles 4 de noviembre de 1998)

Este complejo panorama con personas en condiciones diferentes interviniendo en el ámbito social, crea situaciones que comienzan a provocar conflictos, y que desgraciadamente, terminan repercutiendo sobre las personas con las que se trabaja.

Puesto que hablamos de responsabilidad compartida, es necesario analizar el papel que juega la administración en este punto.

En ocasiones, la administración pone condiciones en las que se da preferencia a las asociaciones para determinados programas dejando fuera iniciativas de pequeñas empresas sociales, sin utilizar para ello criterios de calidad, incluso sugiriendo a estas iniciativas constituirse en asociación para poder realizar su trabajo. Analizando las circunstancias, que son múltiples y que en ocasiones son justificadas, nos surgen algunas reflexiones que tienen que ver con cuestiones presupuestarias o de política social y no con problemas de calidad en la intervención:

- No existen presupuestos fijos para ciertos servicios. Se utilizan para trabajos especializados que responden a problemas y necesidades sociales, presupuestos que deberían usarse para promover la participación y el desarrollo de las comunidades. Esta cuestión nos parece crucial, puesto que contribuye a mantener el carácter graciable/caritativo de ciertos servicios sociales. Aún seguimos sin considerar como un derecho la cobertura de algunas de las necesidades básicas de l@s ciudadan@s.
- La asociación puede presta el servicio más barato:
 - existen algunas ventajas fiscales como la exención de IVA, que permiten bajar el costo del proyecto
 - se cuenta con personal voluntario, evitando gastos en recursos humanos.
- Además, es muy importante la cuestión de la imagen que se da al resto de l@s ciudadan@s. Una imagen de promoción de participación ciudadana, responsabilidad compartida de la sociedad civil y solidaridad. Volvemos de nuevo a la consideración implícita de derechos graciables y no subjetivos de l@s personas a las que va dirigida la intervención, así como a la descarga de responsabilidad sobre el movimiento asociativo.

Todo esto provoca una serie de problemas que queremos destacar:

- Clientelismo por parte de algunas entidades que provoca que el componente reivindicativo del movimiento social se rompa. La dependencia de la administración es un debate permanente en gran parte del movimiento asociativo.
- Descargo de la responsabilidad del estado en la sociedad civil
- Se alimenta el enfrentamiento entre el "voluntariado" y l@s profesionales cuando la demanda debería ser hacia el estado y la consideración de derecho subjetivo de los servicios.

En el proceso de preparación de esta mesa redonda en el seno de nuestro equipo, al analizar todas estas causas y efectos, nos surgía la comparación con otros sistemas de protección social en los que no se está produciendo la misma situación. La pregunta era ¿qué hace diferente el campo de la intervención social a la educación, la sanidad o las obras públicas? Se nos ocurren varias respuestas:

- los procesos de intervención social con colectivos desfavorecidos no generan riqueza directamente y de forma inmediata, son procesos lentos y largos
- este tipo de servicios no se reconocen como derechos (como ya hemos dicho antes)
- su origen caritativo
- la idea, muy extendida, de que "para lo social vale cualquiera con tal de que tenga buena voluntad", con la consecuencia de ocupar el espacio de profesio-

nales. Por ejemplo, ¿l@s médic@s admitirían voluntariado en su campo de actuación?

En cualquier caso, queremos dejar claro que creemos que el trabajo voluntario puede y debe mantener ciertos espacios para ejercer sus funciones, y que los movimientos sociales son necesarios y claves como eje de la participación ciudadana y del compromiso social y político. Pero no debemos olvidar que la situación actual presenta ciertos riesgos y dificultades que es preciso hacer conscientes. Muy especialmente, debemos caer en la cuenta de los principios ideológicos que sostienen la promoción del trabajo voluntario desde las administraciones que entienden la política y la intervención social como secundarias.

TERCERA PREGUNTA

La Universidad ha sido criticada durante mucho tiempo por su distanciamiento de la sociedad y la escasa preparación práctica dada a los futuros profesionales. La presión de la propia sociedad, nuevas generaciones de profesores, un nuevo marco legislativo (L.R.U.), así como importantes modificaciones en los planes de estudio han permitido que la universidad tenga una mayor presencia y compromiso con la sociedad, aunque según algunos puntos de vista todavía sea mucha la distancia por recorrer.

Esta mayor presencia social, en general valorada como muy positiva, es objeto de algunas críticas por parte del mundo empresarial, por lo que se considera como presunta competencia desleal, y quisiéramos conocer su opinión al respecto.

Quienes consideran que se produce una situación de competencia desleal centran sus argumentos en el hecho de que, al amparo de las atribuciones sociales que de forma generalizada se realizan sobre la universidad desde el resto de las instituciones, se viene a considerar que la universidad puede realizar estudios, y en algunos casos intervenciones, siempre de mayor calidad que los profesionales independientes y que las empresas especializadas. Los perjudicados aluden que esto no tiene que ser así necesariamente, pero que en todo caso la universidad parte de una situación de ventaja desde el punto de vista fiscal, de equipamientos (se utilizan recursos públicos) y de "mano de obra barata", con la utilización de alumnos y becarios.

Recordemos los objetivos de la universidad: por un lado, es un espacio de formación de profesionales y por otro, de investigación. Es cierto que una de las críticas a la Universidad ha sido su falta de contacto con el mundo "real". Nos parece que deberíamos empezar por definir de forma clara cuál es el papel que la universidad puede jugar en el campo de la intervención social, además de la formación de profesionales y de la investigación y el aporte de marcos teóricos que sustentan el trabajo.

La universidad entra en contacto con la sociedad a través de la reflexión y la investigación, aportando elementos teóricos y de análisis a la intervención directa con la población. Es muy importante que desde esta posición, la universidad sea receptiva a lo

que se sucede a su alrededor. Pero no sólo movilizándose hacia fuera sino permitiendo que el exterior entre en ella: que l@s profesionales de fuera del campo académico aporten su trabajo, experiencia, análisis. Creando de esta forma, una corriente bidireccional.

Aun así, nos parece importante explicitar algunos elementos que, a nuestro entender, puedan establecer los límites de la intervención de la universidad en el trabajo directo:

- Es necesario controlar que la universidad, a través de las fundaciones, no se conviertan en una empresa de servicios que contrata personal ajeno a la universidad. De esta forma, se evitarían conflictos de intereses frente a otras entidades que pueden prestar o gestionar esos servicios.
- Establecer controles que eviten que el profesorado de la universidad desatienda su trabajo docente e investigador, a causa de la gestión o coordinación de proyectos —fruto de convenios con la administración—.
- La necesidad de que l@s alumn@s tengan experiencias de trabajo real hace que, en ocasiones, est@s alumn@s realicen tareas que exceden sus capacidades, asumiendo tareas y responsabilidades propias de profesionales. Si bien nos parece imprescindible la existencia de estas prácticas reales —tod@s en nuestros años universitarios las hemos demandado— habría que establecer las condiciones para que éstas no supongan ni una competencia con las personas que trabajan en los proyectos ni una posible baja en la calidad de los servicios. Por ejemplo, podría establecerse, si no existe, una ratio de alumn@s por tutor@, de manera que se exija la presencia de un@ profesional junto al/a estudiante en prácticas. De esta forma, se aseguraría tanto la supervisión del trabajo del/a alumn@ como la eficacia de su aprendizaje.

CUARTA PREGUNTA

Por último, qué cambios legislativos y actuaciones proponen para que en la Intervención Social, como aplicación de las políticas sociales, pueda desarrollarse el papel que ustedes consideran que debe tener cada uno de los correspondientes actores implicados: administración pública, con la especificidad de la universidad; las pequeñas y medianas empresas que intervienen en temas sociales; las grandes empresas y, por último, las organizaciones no gubernamentales con base social contrastada.

Algunas medidas que nos parecen importantes y que podrían adoptarse serían:

- Que la administración dedique las subvenciones a asociaciones al fortalecimiento del tejido social y no a la contratación encubierta de prestación de servicios.
- Sustituir, en ocasiones y para determinados programas, las subvenciones por contratos con la administración, combatiendo así la imagen de "graciable" de algunos servicios

- Clarificar los límites de lo que es o no una asociación. Evitar el fenómeno del "asociacionismo empresarial", favoreciendo la creación de pequeñas iniciativas de autoempleo en el campo de lo social, que evite que l@s profesionales se vean abocad@s a constituir asociaciones para poder desempeñar su trabajo.
- Poner en igualdad de condiciones a todos los tipos de entidades que trabajen en el ámbito de la intervención y que pueden contratar con el Estado: IVA, acceso a concursos públicos, acceso a subvenciones para prestaciones de servicios, control fiscal y laboral.
- En el caso, de la universidad: regulación de la situación de l@s alumn@s en prácticas y/o becari@s que desarrollan íntegramente proyectos de intervención social, y de las funciones y tareas que las fundaciones universitarias pueden hacer.

La rápida evolución y los cambios de la realidad social y de las respuestas que damos a ella, hacen necesario el debate permanente y la búsqueda de soluciones que faciliten que el trabajo que realizamos sea lo más satisfactorio posible para l@s profesionales que lo realizamos y, por encima de todo, eficaz en la mejora de la calidad de vida de las personas y, por ende, de la sociedad misma.