

Desarrollar las capacidades al servicio de los más necesitados



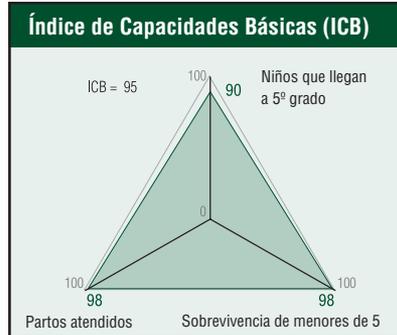
Durante el difícil período de transición las ONG brindaron vitales servicios sociales con ayuda financiera internacional. Cuando Rumania se incorpore a la Unión Europea en 2007, estos donantes extranjeros se retirarán, y la financiación estatal será fundamental para la supervivencia de los programas de servicio social de las ONG. La membresía en la UE también requerirá que Rumania adopte el rol de país donante, y esto sucederá gracias a que el sector de las ONG ha contribuido significativamente a este nuevo campo de cooperación internacional y ayuda humanitaria.

Fundatia pentru Dezvoltarea Societatii Civile
(Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil)
Valentin Burada

A partir de 1989, luego de la caída del régimen comunista, Rumania sufrió una difícil transición hacia nuevas instituciones políticas y hacia un nuevo marco económico. La transición aumentó la pobreza y el riesgo de que más sectores de la población queden marginalizados. Las ONG rumanas, con el apoyo de las instituciones internacionales y otros donantes extranjeros, han trabajado para paliar las consecuencias negativas de esta transición.

El 1º de enero de 2007, Rumania deberá incorporarse a la Unión Europea (UE). Tendrá que alinearse con las políticas de cooperación para el desarrollo de la UE y pasar a la categoría de estado donante. Esta transformación plantea un doble desafío: por un lado, si bien Rumania será un miembro de la UE, sus condiciones socioeconómicas seguirán siendo muy difíciles. Durante la última década, las organizaciones de la sociedad civil han construido, desarrollado y mantenido una amplia gama de servicios sociales destinados a los grupos vulnerables. Esto ha sido posible con el apoyo de donantes extranjeros, especialmente a través de los programas de la UE. Se reconoce generalmente que los servicios sociales proporcionados por las ONG ofrecen mayor calidad, estándares y grado de respuesta a las necesidades de la comunidad que los públicos. La financiación estatal, sin embargo, se dirige casi exclusivamente a los servicios sociales públicos. Con el esperado retiro de la mayoría de los donantes extranjeros, los servicios sociales brindados por las ONG enfrentarán graves dificultades, e incluso peligrará su supervivencia. Por lo tanto, creemos que los presupuestos públicos deberán adaptarse para asegurar que los servicios desarrollados por las ONG se continúen brindando. Del mismo modo, las organizaciones de la sociedad civil deberán jugar un papel más determinante en su grado de influencia en los procesos presupuestales nacionales, tanto a nivel local como central, a efectos de asegurar que la financiación local disponible para los servicios sociales sea distribuida de acuerdo al interés de las comunidades, brindando servicios de más alta calidad y con la más eficiente distribución de recursos.

Por otro lado, al convertirse en miembro de la UE, Rumania tendrá la oportunidad de involucrarse



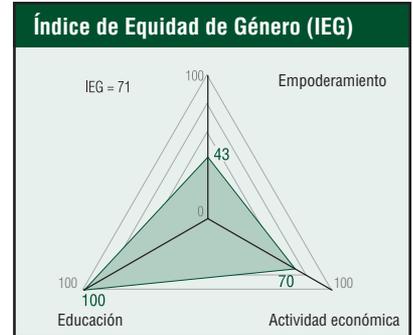
más en el escenario internacional. Deberá comprometerse con más recursos y construir su capacidad de actuar como donante de ayuda a los países más pobres. La cooperación para el desarrollo internacional es una preocupación reciente, tanto para el Gobierno como para las ONG.

Servicios sociales y el papel de las ONG

El contexto nacional, en términos socioeconómicos, continúa siendo una grave inquietud. De acuerdo a las estadísticas gubernamentales, uno de cada casi tres rumanos vive en la pobreza. La situación empeora en las áreas rurales, donde los salarios están muy por debajo del promedio del ingreso mensual en Rumania, que es de USD 140. La reestructura económica ha llevado a la exclusión social, y ciertas regiones del país como los centros mono-industriales y las áreas rurales son las que han sufrido más.

Si bien la tasa de desempleo oficial fue de alrededor de 6% en el primer trimestre de 2006, un mayor porcentaje de la población está subempleada y existen pocas opciones atractivas de empleo. Más de 40% de la población trabaja en agricultura, la mayoría en pequeñas parcelas de subsistencia. Es más, muchos trabajadores jóvenes capacitados continúan dejando el país en busca de mejores oportunidades, especialmente en los países de la UE. Durante los últimos años, debido a la ausencia de servicios sociales adecuados, las remesas provenientes de familiares en el exterior se han convertido en un medio de sustento cada vez más importante para los grupos sociales vulnerables.

Las pobres condiciones de vida de una gran porción de la población no están causadas solamente por la falta de recursos disponibles, sino también por la forma en que estos recursos se distribuyen y



redistribuyen. Para algunos analistas, la política social promovida en este período se ha concentrado poco en los objetivos de desarrollo y beneficios sociales, dejando grandes áreas y sectores de la población excluidos y marginados socialmente, mientras que ha privilegiado a otros (Marginean, 2005).

A pesar de que en los últimos 15 años se adoptó una serie de mecanismos legales, el sistema de políticas sociales sigue siendo poco coherente y poco integrado entre sus varias dimensiones y actores (Marginean, 2005). Es más, Rumania sigue siendo uno de los países con menor clasificación en términos de gasto social entre los miembros de la UE y los países aspirantes. Desde 2000, el gasto social público, incluyendo el gasto en educación y vivienda ha aumentado, pero durante el período de transición no ha excedido 17% del producto bruto interno (PBI), comparado con más del 25% de PBI en la mayoría de países de Europa Occidental.

El presupuesto público se redujo considerablemente debido a una disminución de los contribuyentes y al hecho de que muchas empresas e individuos no pagan sus impuestos. La reciente adopción de un nuevo Código Fiscal y de un nuevo impuesto fijo de 16% para salarios y ganancias tiende a aumentar la tasa de recolección fiscal al fomentar la disciplina fiscal y ofrecer incentivos para aumentar las inversiones. Sin embargo, se espera que esta decisión tenga consecuencias en las políticas sociales nacionales solo a mediano y largo plazo.

La seguridad social y los servicios sociales han sido afectados más adversamente que en otros países europeos debido a la globalización y a la transición y migración demográficas. Además, análisis anteriores han comprobado que muchas unidades administrativas carecen tanto de la competencia

como de los recursos para proporcionar los servicios sociales requeridos en su área de actividad (Chivu, s.d.). Simultáneamente, los servicios sociales nacionales han tenido que lidiar con la fragmentación institucional tanto a nivel central como local. Del mismo modo, a pesar de sus esfuerzos y del apoyo de donantes internacionales, las ONG involucradas en la provisión de servicios sociales están distribuidas en forma desigual en el país, y no cubren muchas áreas. La mayor parte de las áreas rurales carecen de servicios tanto públicos como no-gubernamentales.

La legislación actual ofrece un marco general para la organización y administración de los servicios sociales. Sin embargo, muchos de los problemas persisten, entre ellos la desigual distribución de los servicios, las grandes diferencias entre las regiones del país y entre las áreas urbanas y rurales, brechas entre las necesidades de los beneficiarios y los recursos disponibles, la ausencia de cualquier planificación comunitaria estratégica, las varias diferencias entre las categorías de beneficiarios y las deficientes estructuras de gestión y la falta de personal calificado (Chivu, s.d.).

Las iniciativas individuales del Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social y otras autoridades centrales orientadas a la elaboración de legislación, así como la deficiente cooperación entre ellas, resultaron en una serie de reglamentos poco coherentes en el sector de servicios sociales y en la superposición de atribuciones, procedimientos y metodologías, así como de vacíos legales. Las ONG han llamado la atención repetidamente sobre estas incoherencias y superposiciones.

En diciembre de 2005, el Gobierno adoptó la Estrategia Nacional para el Desarrollo de Servicios Sociales, acompañada de un plan de acción para su implementación en el período 2006-2013. Los actores de la sociedad civil han criticado la Estrategia Nacional por varias razones. Afirman que en lugar de otorgar mayor coherencia al sistema de servicios sociales, crea más confusión al proponer la adopción de 22 nuevas leyes para 2010, incluyendo un Código de Servicios Sociales. Es más, la estrategia no se basa en un análisis adecuado del contexto: no incluyó información sobre la situación económica y social, los recursos disponibles o los actores interesados en desarrollar el sistema. Y lo que es más importante para las ONG, la nueva estrategia no aborda la externalización de la provisión de servicios sociales, la cual podría garantizar un uso más eficiente de los dineros públicos y una solución viable a las necesidades sociales existentes.

Como se ha mencionado anteriormente, en la última década las ONG han construido, desarrollado y mantenido una amplia gama de servicios sociales destinados a grupos vulnerables, con apoyo de instituciones internacionales, especialmente a

través de programas de la UE. En vísperas del anunciado retiro de los mayores donantes extranjeros para el área social (la Comisión Europea, el Banco Mundial, USAID), las políticas de financiación en este campo deberán revisarse cuidadosamente luego del ingreso de Rumania a la UE en 2007. El Gobierno deberá proporcionar más apoyo a los servicios sociales creados y brindados por las ONG, las cuales han desarrollado altos niveles de calidad, competencia y conocimiento acerca de las necesidades de sus beneficiarios.

De hecho, el público ha reconocido la positiva contribución de las ONG a los servicios sociales. En una encuesta realizada por la Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil y el Centro de Investigación de Mercado ISRA, como parte del proyecto Índice de la Sociedad Civil CIVICUS, se pidió a los ciudadanos rumanos su opinión sobre la efectividad de las diferentes instituciones para responder a las necesidades de la gente. Las ONG recibieron un porcentaje de 56%, quedando en segunda posición solamente con respecto a las organizaciones internacionales (62%) y en más alta posición que la Iglesia (54%) y el sector comercial (48%). El Estado obtuvo el menor porcentaje, dado que solamente 43% de los entrevistados dijo creer que éste podía responder en forma adecuada a las personas necesitadas.

La investigación también ha demostrado que la provisión de servicios sociales a través de las ONG ha promovido una creciente solidaridad con los sectores de la población más desfavorecidos, así como un cambio de actitud hacia las personas discapacitadas (Balasa, 2004). La mayor parte de la actividad de las ONG dedicadas a servicios sociales se dirige particularmente a los grupos vulnerables, tales como los discapacitados físicos o mentales, las personas con VIH/SIDA, los niños y adultos mayores residentes en instituciones.

Participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso presupuestal nacional

En los últimos años, las organizaciones de la sociedad civil han tomado conciencia de la necesidad de una mayor participación en los procesos presupuestales locales y nacionales¹. Sin embargo, una investigación llevada a cabo por la Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil en 2005 encontró que la capacidad de la sociedad civil para influir en estos procesos es muy limitada y se enfoca solamente en componentes específicos del presupuesto.

¹ Las observaciones sobre el proceso de presupuestación nacional fueron extraídas de un estudio llevado a cabo por la Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil (CSDF) en CIVICUS Proceso de Índice de la Sociedad Civil. (CSDF, 2005).

En teoría, las organizaciones sindicales y empresariales están en mejor posición para influir en la creación de un presupuesto nacional, porque participan en el Consejo Económico y Social (CES), un órgano tripartito creado por representantes del Gobierno, sindicatos y empresas y establecido en 1997 con un rol consultivo. En la práctica, sin embargo, el CES no ha tenido mucho impacto en los temas centrales del presupuesto nacional. De acuerdo al Informe Anual de 2004, el CES recibió consultas relativas solo a 38% de las leyes y políticas adoptadas ese año y sus opiniones y observaciones solamente se tuvieron en cuenta en 48% de las leyes sobre las cuales había sido consultado. Y de todos los proyectos de ley analizados por el CES en 2004, solamente 6% tenía relación con el presupuesto nacional.

Las ONG han buscado tener mayor impacto en los procesos presupuestales públicos y locales. Se han elaborado varios proyectos importantes tendientes a otorgar más poder a las y los ciudadanos y a aumentar la capacidad de las ONG para influir en los presupuestos locales. En 2004, el programa de la Reforma de la Administración y Sociedades Sustentables promovió la organización de audiencias y consultas públicas sobre los presupuestos preliminares.

En 2003 y 2004, la Asociación Pro-Democracia llevó a cabo el Programa DIALOG, orientado a promover la participación de los ciudadanos en un debate sobre la toma de decisiones locales y la adopción de un presupuesto local. A su vez, desde 2001 el Instituto de Políticas Públicas (IPP) ha elaborado informes y ofrecido su experiencia en este tema.

Sin embargo, las ONG han tenido poco impacto en el proceso presupuestal nacional. Los grupos de especialistas, tales como el de la Sociedad Académica Rumana o el IPP han criticado en distintas ocasiones los presupuestos gubernamentales nacionales y sugerido propuestas para mejorar los sistemas fiscales y cambiar las prioridades de gasto y la forma en que se gastan los dineros públicos. La única forma visible en la que las ONG han logrado influir el proceso de presupuesto nacional ha sido indirectamente, a través de las modificaciones del Nuevo Código Fiscal que permitió la adopción de la "Ley del 2%"².

(Continúa en página 269)

² El sistema del 2% permite que los contribuyentes individuales asignen 2% del impuesto al ingreso personal a organizaciones no-gubernamentales. En esencia, este sistema permite que los ciudadanos informen al Estado en qué debe gastarse una parte de sus impuestos. Estos fondos no se consideran donaciones, sino una parte del presupuesto estatal designado por ciudadanos individuales al sector no-gubernamental. Se espera que este mecanismo jurídico beneficie a las ONG que proveen servicios sociales a grupos vulnerables, aunque hasta ahora su impacto en la sustentabilidad financiera de las ONG ha sido extremadamente limitado. Ver: <www.doi.asuta.ro/sistemem.htm>.

PARAGUAY

(viene de página 245)

- Definir responsables institucionales que coordinen las acciones.
- La calidad del gasto es deficiente. En el país hay margen para la reasignación de los recursos públicos hacia el gasto social.
- Se deben desarrollar instrumentos de redistribución tanto a partir de los ingresos públicos como del gasto público.
- El desarrollo de capacidades y la disminución de la pobreza no solo se alcanzan incrementando el nivel de recursos disponibles. Es necesario orientar los esfuerzos a la eliminación de las inequidades.
- La pobreza requiere de acciones estructurales, reformas económicas y sociales y acciones focalizadas tendientes a incluir y a desarrollar capacidades en los sectores más vulnerables.
- Es fundamental generar sistemas de información y desarrollar mecanismos que aseguren la transparencia de la gestión pública.
- La inversión social impacta en el crecimiento. La pobreza limita las posibilidades de crecimiento y desarrollo del país. Es necesario tanto crecer económicamente como disminuir las desigualdades.
- El problema no solo es de cobertura, sino de equidad. El acceso al aparato público y a los servicios que ofrece es una de las principales causas de exclusión. ■

Referencias

- Banco Mundial (2005a). Departamento de Desarrollo Humano. Prestación de Servicios de Salud en Paraguay. "Una evaluación de la calidad de la atención, y las políticas de recursos humanos y de aranceles para los usuarios". Informe para la discusión. Washington. Disponible en: <sitesources.worldbank.org/INTPARAGUAYINSPANISH/Resources/PrestaciondeServiciosdeSaludenParaguay.pdf>.
- Banco Mundial (2005b). Dirección Sub-regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Paraguay. "Análisis del Gasto Público-Informe Principal".
- Cristaldo, N. (2005). *Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo*. Asunción. Informe Final.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2005b). Secretaría Técnica de Planificación. "Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005 - Empleo y Pobreza". Fernando de la Mora.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2003). Secretaría Técnica de Planificación. "Principales Resultados del Censo 2002, Población y Vivienda". Fernando de la Mora.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2005a). "Estadísticas recientes sobre pobreza". Disponible en: <www.dgeec.gov.py/MECOVI/index.htm>.
- Ministerio de Hacienda (2004). *Plan de Crecimiento Económico con Equidad*. Foro Paraguay 2011. Asunción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003*. Asunción. Disponible en: <www.undp.org.py/indh/www/indh.html>.
- Secretaría de Acción Social (2002). *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*. Asunción.

PERU

(viene de página 247)

local en el desarrollo social. Pero la lucha es compleja y queda un largo camino por recorrer para que haya esperanzas de cambios reales. En ese camino, el protagonismo de las organizaciones sociales de base debe fortalecerse para liderar un proceso de democratización desde abajo.

Con frecuencia al margen de los partidos políticos, la población se ha movilizó estos últimos años contra diversas manifestaciones del programa neoliberal, llegando a jaquear al gobierno y por momentos a paralizar el calendario de privatizaciones. En las últimas elecciones de Presidente y Congreso fue masiva la votación que respaldó a los dos candidatos que ofrecieron cambios en la economía y la política.

Pero el camino es todavía prolongado y difícil. A pesar de los avances populares y el clima de rechazo al sistema económico y político, los espacios de concertación creados han sido poco significativos si se los compara con el conjunto de los mecanismos de poder económico, coercitivo y simbólico que sostienen un sistema que sigue siendo injusto e intolerable para la mayoría. ■

Referencias

- Campodónico, H. (2005). "Las remesas del capital y las remesas del trabajo" (con datos del Banco Central de Reserva del Perú). *Diario La República*, 28 de noviembre.
- Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) (2005). "Encuesta de opinión pública de receptores de remesas en el Perú". Bendixen y Asociados. *Diario La República*, 6 de diciembre.
- Herrera, J. (2004). *Cifras macroeconómicas y condiciones de vida de los hogares*. Institute de Recherche pour le Development (IRD/DIAL).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2006). *Condiciones de vida en el Perú: Evolución 1997-2004*. Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2006). *Proyección de los recursos del Presupuesto del Sector Público 2006*.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) (2002). *Estimación del efecto de los convenios de estabilidad jurídica sobre la recaudación*.

RUMANIA

(viene de página 249)

Una publicación reciente de la Sociedad AnA de Análisis Feministas señala que la presupuestación de género no ha sido una prioridad para el Gobierno (Grünberg, Borza, y Vacarescu, 2006). Por otro lado, las ONG han compartido experiencias a nivel internacional sobre buenas prácticas de género y están interesadas en trabajar en este tema.

Cooperación para el desarrollo internacional y ayuda humanitaria

La cooperación para el desarrollo internacional y la ayuda humanitaria son una nueva preocupación para el Gobierno y las ONG. Aunque ya se realizaron actividades en esta área en el pasado, recientemente han comenzado a ser un campo de actividad específico de las políticas y la intervención, especialmente en el contexto del ingreso inminente de Rumania a la UE.

En cumplimiento de los compromisos asumidos en el proceso de negociación para el ingreso a la UE y las recomendaciones contenidas en los Informes Regulares de la Comisión Europea de 2003 y 2004 sobre los avances de Rumania hacia el ingreso, el país ha comenzado a elaborar una política nacional para la cooperación para el desarrollo. De acuerdo con las prácticas de los Estados miembros de la UE, la cooperación para el desarrollo será financiada desde el presupuesto nacional, específicamente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual será responsable de la gestión de las políticas. Rumania, como los otros nuevos Estados miembros de la UE, deberá aumentar su gasto en asistencia oficial al desarrollo (ODA) a 0,17% del producto nacional bruto (PNB) para 2010, y 0,33% del PNB para 2015. La ODA actual se estima en 0,04% del PNB.

Simultáneamente, las ONG se han involucrado más en iniciativas específicas a nivel europeo y han comenzado a desarrollar la capacidad de crear áreas de cooperación para el desarrollo. Si bien hasta hace muy poco no hubo marco institucional y jurídico estructurado para la cooperación internacional para el desarrollo en Rumania, el sector no gubernamental ha logrado una experiencia considerable en el contexto de la transición socio-económica, el cual podría transferirse a los proyectos de cooperación para el desarrollo.

Desde 2005, las ONG trabajan en el establecimiento de una plataforma de organizaciones no-gubernamentales de desarrollo (ONGD), en el contexto de TRIALOG, un proyecto de la plataforma de ONGD europea CONCORD (Confederación de ONG Europeas de Socorro y Desarrollo). Durante 2005 y 2006, las ONG trabajaron para elaborar una Estrategia Nacional de Cooperación para el Desarrollo redactada por el Ministro de Relaciones Exteriores.

Las prioridades de las ONG en este sentido son asegurar que el Gobierno cumpla sus compromisos relativos a los niveles de gasto de la ODA y que el gasto de la ODA se base en una sociedad genuina con las comunidades de los países beneficiarios, que satisfaga sus necesidades específicas y