

**Michael Lipsky y Steven Ratcher, *Non-profits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*, EU, Harvard University Press, 1994, 251 p.**

Héctor Martínez Reyes

Una lectura somera que sólo se concentre en los datos, fechas y ejemplos de este libro podría conducir a una conclusión parcial, al pensar que su objetivo principal es estudiar únicamente las características de tipo general de las organizaciones no gubernamentales<sup>1</sup> en Estados Unidos o, como los autores comentan en el segundo capítulo, “analizar el explosivo crecimiento de la concesión de los servicios sociales a las organizaciones no gubernamentales”.

Sin embargo, una lectura con mayor detenimiento y profundidad nos permitirá pasar del análisis descriptivo y los ejemplos, a lo que podríamos denominar como el “verdadero” mensaje, el “atractivo” del texto: identificar cuáles han sido los efectos de estas organizaciones. No sólo en términos de reducción de costos y fle-

xibilización en el manejo de los problemas de gestión, sino también en la reconfiguración de la relación entre la sociedad civil y el Estado de bienestar, y, ante ello, la necesidad del gobierno de crear nuevos mecanismos de regulación.

A través del texto, los autores resaltan la importancia de las organizaciones no gubernamentales para la determinación de las nuevas formas de intermediación entre las agencias gubernamentales y la ciudadanía.

Para lograrlo, Michael Lipsky y Steven Ratcher organizan su libro en tres partes. Al inicio abordan fundamentalmente dos temas. El primero, relacionado con el viraje de los últimos 30 años hacia el régimen de la concesión con organizaciones no gubernamentales y sus características generales. Y, el segundo, la relación que se establece entre éstas y la comunidad; resaltando la importancia que tienen al ser los “nuevos representantes del Estado de bienestar, intermediarios entre las políticas públi-

---

<sup>1</sup> Una traducción literal sería: organizaciones no lucrativas; sin embargo, en nuestro idioma se ha adoptado convencionalmente la denominación de organizaciones no gubernamentales.

cas y los ciudadanos". Es en este momento cuando nos ofrecen su concepción sobre lo que consideran como una agencia no gubernamental: "nosotros vemos este tipo de organizaciones no sólo como instituciones proveedoras de servicios sino también como organizaciones políticas que pueden desempeñar papeles clave en la representación de la ciudadanía y la constitución del gobierno".

Los autores piensan que el complejo carácter de las organizaciones no gubernamentales sólo puede ser entendido como el resultado de individuos y grupos que realizan acciones sobre la base de los costos y beneficios percibidos, inmersos en un proceso formado por una amplia variedad de factores políticos e históricos. Es decir, los cálculos siempre se llevan a cabo en contextos específicos, que necesariamente se debe tomar en cuenta.

En la segunda parte del libro, Lipsky y Ratcher nos dan a conocer las características básicas del régimen de la concesión. Para ello definen, en primera instancia, el concepto de régimen como "...un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para tomar decisiones, alrededor de las cuales las expectativas del actor convergen en un área y asuntos dados...". Para después analizar lo que consideran como los puntos básicos para la comprensión de este régimen: su economía política, su representatividad, las características que los proveedores de servicios tienen para el Estado, las características de los servicios y los clientes y, al final, los problemas gerenciales que enfrenta este tipo de organizaciones.

Las transformaciones provocadas por las políticas de ajuste y recorte presupuestal de los ochenta han obligado a las organizaciones no gubernamentales a profesionalizarse en su intento por conservar y difundir sus fuentes de financiamiento. Con el paso del tiempo esto ha provocado una mutación organizacional que las ha hecho más "parecidas" a un negocio privado, lo que en Estados Unidos han llamado el "espíritu empresarial" de estas nuevas organizaciones públicas.

En el cuarto capítulo exponen el carácter dinámico de estas agencias, considerando que "...no establecen por sí solas sus metas ni cuentan con un proceso automático de toma de decisiones, sino que necesitan de la acción pronta y oportuna de sus directivos y voluntarios...". Es decir, resaltan el carácter ejecutivo sobre el deliberativo, y comentan que esto sólo ha sido posible por el origen de la legitimidad y el consenso de estas organizaciones: la propia comunidad, donde están "involucrados de manera explícita los valores ideológicos y las tradiciones".

Por otro lado, los autores señalan que "...a pesar de los problemas inherentes a la intermediación entre el mercado y el gobierno, se han logrado avances importantes en la delegación de la autoridad, para permitir un mejor manejo de la discrecionalidad y un campo propicio para la aplicación de programas gerenciales...".

El quinto capítulo aborda uno de los problemas más "candentes" de la actualidad: la delimitación de las nue-

vas fronteras entre la responsabilidad de los sectores público y el privado. Lipsky y Ratcher consideran que la delegación de la actividad gubernamental ha provocado que "...la responsabilidad burocrática se diluya...". La nueva "burocracia del nivel de la calle" (*street level bureaucracy*), nombre dado por los autores a este tipo de organizaciones, está transformando las fronteras entre el interés de la comunidad y el del mercado.

Ante esto ha surgido otro nuevo problema para el aparato gubernamental: definir las formas de regulación adecuadas. Éste es el principal argumento manejado en el capítulo seis, en el que nos previenen ante el fenómeno dual que en los próximos años tendremos que enfrentar: una mayor regulación con menores recursos.

Lo anterior llevó, de manera obligada, a las organizaciones no gubernamentales a buscar un equilibrio organizacional que las fortalezca, para lo que necesitan movilizar con la máxima habilidad posible sus recursos políticos, a fin de neutralizar su vulnerabilidad y lograr diversificar sus fuentes de financiamiento.

De acuerdo con Lipsky y Ratcher (capítulo octavo), la concesión de servicios para muchos analistas es una oportunidad para lograr una implementación eficiente. Sin embargo, nos advierten que muchas veces esto no se logra por el escaso número de proveedores y la falta de experiencia de los que se incorporan al sector de los servicios sociales.

Para los autores hoy es necesario ver estas organizaciones como pro-

tagonistas dentro del juego político, y no como simples distribuidores que dependerán de la capacidad que tengan para establecer estrategias novedosas y eficaces en la venta de su producto, o lo que en Estados Unidos llaman el *lobbying*, y que en español podría traducirse como la "capacidad de presión y movimiento" (cabildeo). Además, nos explican cómo el carácter corporativo de este tipo de régimen, más que debilitar al Estado, al contrario, lo ha fortalecido en su capacidad para administrar programas de atención a la ciudadanía.

En el último capítulo del libro exponen una "...crítica a la concesión...". Para comenzar consideran que no se puede caracterizar el financiamiento gubernamental como una estrategia aislada para reconfigurar la distribución de servicios sociales, sino que esto es una tendencia de las más importantes de política pública en los países avanzados, estableciendo relaciones que no pueden caracterizarse como de mercado, por lo que debemos comenzar por investigar los efectos de la concesión sobre las funciones tanto del gobierno como del mercado. Además de reconocer que esta clase de servicios no se puede observar bajo la lupa de los indicadores utilizados para los productos sujetos a las leyes de la oferta y la demanda.

El balance entre las responsabilidades públicas y privadas, para decidir sobre la prioridad de los servicios sociales que debe recibir la comunidad, se está transformando. Las organizaciones no gubernamentales se presentan como un nuevo espacio de participación ciudadana en las políti-

cas públicas. Sin embargo, considero pertinente estar alerta sobre cuáles son y serán sus efectos específicos sobre la ciudadanía. Teniendo cuidado de no promover un altruismo oportu-

nista y poco responsable, que no tenga otro fin que el de conseguir que se mantenga el mismo estado de cosas, y tan sólo aprovechar las ventajas que ofrece este régimen.