

“Organizaciones No Gubernamentales, una respuesta alternativa a algunos problemas en el área salud”

Marcela Valdata

Introducción.

Hablar del área salud implica hacerlo desde múltiples direcciones. La complejidad de la temática y la pluralidad de agentes que participan en ella, enriquece y a la vez problematiza el abordaje. En este trabajo direccionalaremos el área salud hacia la faz organizativa, limitándonos a determinar dentro de ella las funciones generales básicas de una de las aristas de esta organización tal como son las ONG (Organizaciones No Gubernamentales), también llamadas actualmente Organizaciones de Sociedad Civil. Estableceremos tanto las diferencias elementales de los enfoques tradicionales de la teoría de las organizaciones y su accionar, como también la caracterización de las mismas.

Dentro de las ONG en relación al área salud, circunscribimos nuestro trabajo al análisis de la labor llevada a cabo por una ONG de trasplantados de órganos de la ciudad de Rosario denominada AERYTRO (Asociación de enfermos renales y trasplantados de Rosario). El trabajo de campo estuvo vinculado a la donación de órganos y al accionar de esta ONG en el área; fue llevado a cabo desde 1992 y comprendió diferentes etapas en la investigación, aplicamos como herramientas generales de recolección de datos entrevistas abiertas y semi-estructuradas, observación participante y algunas encuestas.

Aspectos generales de los enfoques de la teoría de las organizaciones.

Mucho se ha escrito acerca de organizaciones, podríamos enumerar una larga lista de autores que han trabajado la temática desde diversas perspectivas y bajo intereses diferentes. No es nuestro objetivo desarrollar todo lo que los autores han dicho acerca de organizaciones, sino que nuestro interés radica en bosquejar los aspectos más generales de lo que se denominó teoría de las organizaciones en su contexto más clásico o tradicional como encuadre de las mismas, para luego presentar a las ONG como un enfoque de constitución diferente, llamado también alternativo, expandido en las últimas décadas.

Para comenzar podríamos decir que desde la sociología se establecieron dos enfoques diferentes de análisis respecto del estudio de las organizaciones complejas. La formulación de Weber de la teoría de la burocracia (basada en dos fuentes de autoridad: la del simple hecho de ocupar un cargo y la basada sobre la idoneidad) puso de manifiesto como estas nuevas organizaciones afectaban, al decir de Gouldner, “el carácter de la sociedad moderna en su conjunto” (K. DAVIS y otros: 1977), este

sería el llamado enfoque “racional”. El segundo sería el de “sistema natural” cuyo seguidor más conocido es Talcott Parsons.

Las características básicas de ambos radican en que en el primero

(...) la organización es concebida como un “instrumento”; es decir, como un medio racionalmente concebido para la realización de metas grupales expresamente enunciadas. Es posible comprender sus estructuras como herramientas deliberadamente establecidas para la realización eficaz de estos propósitos del grupo (K. DAVIS y otros, 1977: pp.158)

y en el segundo se considera la organización como un “conjunto natural o sistema”

(...) la realización de las metas del sistema en su conjunto no es sino una de las varias metas de importancia hacia las cuales se orienta la organización (K. DAVIS y otros, 1977: pp.159)

El modelo analítico racional pone el énfasis en las estructuras legalmente prescriptas es también llamado modelo “mecánico” mientras que en el modelo analítico del sistema natural el centro de interés radica en los mecanismos mediante los cuales se mantiene el equilibrio, también llamado principio de homeostasis, por lo cual fue denominado modelo “organísmico”. El término “homeostasis” es conocido también como retroalimentación y su importancia fisiológica del principio de retroalimentación fue señalada por vez primera por Richard Wagner a mediados de los años veinte, aunque alcanzase gran popularidad gracias al libro de Norbert Wiener, *Cybernetics*, publicado en 1948. Éste término básicamente trata de las desviaciones de los propósitos planificados, desviaciones que a veces son funcionales para el equilibrio del sistema. Se la define entonces como la capacidad del sistema de dar respuesta y adaptarse a los cambios del ambiente; es la propiedad de los sistemas a la supervivencia y el crecimiento.

No es nuestro propósito caracterizar la teoría general de los sistemas, tema que dejamos para otro trabajo, sino que nos pareció pertinente realizar esta pequeña articulación porque es ya sabida la importancia que esta teoría tuvo o tiene para el análisis de las organizaciones, ya sea desde la biología con su mayor exponente Ludwin Bertalanffy como de la ingeniería con Norbert Wiener, no sin dejar de reconocer a otros autores que han realizado valiosos aportes. Sólo a modo de complementación del modelo organísmico recordemos lo que Bertalanffy nos decía:

(...)La concepción organísmica considera que el objetivo principal de la biología moderna consiste en la formulación de dichas leyes sistémicas. Evidentemente se plantea la cuestión de cómo definir las leyes típicas del sistema “organísmico”, ya que no podemos resolverla si investigamos solamente los componentes quími-

cos, las células o los procesos individuales.

(...) El proceso orgánico se caracteriza por un estado estable dinámico que permite al sistema mantenerse en un cambio constante de componentes mediante asimilación y disimilación (BERTALANFFY, L., 1982: pp.90)

Gran parte de la teoría de las organizaciones tiene su objeto de análisis en la administración y son varios los teóricos que han basado su enfoque en la Teoría de los Sistemas, concibiendo -casi en forma general- a la organización como un sistema de sistemas abiertos. Se entiende por esto “el análisis de la totalidad a partir de las partes que la componen, en permanente relación con los demás y su contexto o ambiente” (ADER, J., 1999: pp.196).

Tomamos de J. Scarfi la definición que da de organizaciones entendiendo por ello en su más amplia acepción

(...) sistemas sociales integrados por individuos y grupos que bajo una determinada estructura y dentro de un contexto al que controlan parcialmente, desarrollan actividades aplicando recursos en pos de ciertos valores comunes (ADER, J., 1999: pp.85).

Dejando formalmente planteadas las cuestiones más generales de teoría de organizaciones y tomando exclusivamente las que son pertinentes a nuestro trabajo, pasaremos ahora a caracterizar, también grosso modo, a las Organizaciones no gubernamentales.

Caracterizaciones generales de ONG.

Introducir un término negativo tal como es “no gubernamental” implica contextualizar y describir brevemente su opuesto, en este caso sintetizaremos el contexto histórico del surgimiento de estas nuevas formas de organización.

Partimos de la pregunta ¿por qué “no gubernamental”? pregunta que nos remite a la situación en la que se encuentra lo gubernamental que denominaremos también Estatal.

El desarrollo de las ONGs en América Latina se da entre los años 40 y 50. En Argentina se desarrollan un poco más tarde, la primera generación data de la década de los 60. Surgen básicamente dirigidas a tres sectores: el sector educación como el caso del “Instituto de cultura popular”, (INCUPO) educación rural que no estaba bien cubierta por el Estado, desarrollo rural como es el caso de la “Fundación Para el Desarrollo Justicia y Paz, (FUNDAPAZ) y el “Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana”, (INDES)1.

El Estado fue modificando su estructura y por ende su función en las últimas décadas. Desde la implementación de una política cada vez menos participativa por parte de los sectores más activos de la sociedad, como lo fueron en otro momento,

por ejemplo, los gremios, hasta la derivación de responsabilidades del Estado Nacional- tales como educación, salud, prevención- que recayeron sobre los Organismos Provinciales y Municipales, fueron generando formas de participación no convencionales sobre los nuevos valores que adquiriría el conjunto de la sociedad. En este contexto de cambio en el funcionamiento de la sociedad, las ONGs surgen no solamente para cubrir el vacío que dejó el Estado, sino también como una propuesta alternativa e incluyente tanto desde el punto de vista económico como social.

Caracterizamos a las ONGs como lo hacen los autores Lattuada, Vuegen y Neiman², diciendo que

(...) Se trata fundamentalmente de asociaciones sin fines de lucro, dedicadas a la promoción y a la asistencia de pequeños grupos de la población, desplegando generalmente acciones localizadas y de alcance micro que adoptan la forma de proyectos.

Su modalidad de intervención, a través de programas y proyectos sociales, se asemeja a la implementación de las políticas públicas; la diferencia radica en que el origen de sus recursos es privado y en la relación estrecha entre la organización y sus beneficiarios, con lo cual se logra una instancia de participación (pp.18).

Respecto del origen de estas instituciones, tomamos de Forni 1992 (3), citado por los autores arriba mencionados, la identificación de los tres tipos de ONGs:

1- Aquellas surgidas a partir de organizaciones políticas, religiosas o sindicales y cuya finalidad puede ser influir sobre una población determinada, asistir a un grupo carente, o prestar un servicio interno a la organización originaria que luego puede extenderse a personas no miembros de la institución.

2- Las que surgen a partir de un “grupo de base” que se organiza por su propia iniciativa o por alguna acción externa.

3- Las que surgen de un grupo voluntario que a partir de una identidad problemática, ideológica o profesional se convierte en un organismo de bien público.

Muchas de estas ONGs han desarrollado una rica experiencia de articulación en redes interinstitucionales, la relación más fuerte y de articulación más efectiva ha sido establecida entre Ongs de Apoyo Técnico y Organizaciones de Base y sus redes de asociación. Consideramos que es necesario que esta red se amplíe, y que siga desarrollándose, considerando que lo ideal sería que no sólo estén unificadas por problemáticas (o más comúnmente por patologías) sino que las experiencias puedan llevarse a cabo tal vez por áreas, para enriquecer de este modo las acciones a implementar.

Las ONGs y la salud

El marco general de la salud pública en la Argentina responde al modelo arriba planteado, en el cual el Estado delegó la responsabilidad de prestación de los servicios hospitalarios a las provincias, haciéndose cargo del 75% del gasto, los municipios de un 16% y el 9% restante está a cargo del gobierno nacional, proviniendo la recaudación de rentas generales.⁴

La cobertura de obras sociales pone más de manifiesto la asimetría en los sectores sociales, marcando la fragmentación entre los mismos respecto de la edad, rama profesional, o sector económico-social. Esta fragmentación tiene su correlato en cuanto a la solución total e inmediata de los problemas en la salud de las personas.

Las ONGs dentro del área salud, podríamos decir que tiene dos orígenes principales. Por una parte, la labor de instituciones de cuño religioso, tal como fue en nuestra ciudad el origen de lo que hoy es el Hospital Provincial y por otro, las organizaciones mutuales que representan afinidades culturales, idiomáticas, políticas y sociales.

En 1997 el CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad), registró 4127 organizaciones de la sociedad civil, de las cuales un 11,2% reconocían como su principal finalidad la labor dentro del área de la salud. Estas 729 instituciones inscriptas como actuando en el ámbito sanitario (lo cual supone la atención directa a necesidades, la difusión de conocimientos, la investigación y la promoción), se distribuyen a lo largo del país, con una marcada presencia en la Capital Federal.⁵

Estas organizaciones señalan cuáles son los grupos sociales destinatarios de sus esfuerzos, pero no indican el tamaño de la población cubierta o atendida por sus servicios. Llamó nuestra atención que no se registraran las asociaciones que responden a la temática de las donaciones o trasplantes de órganos que son varias y están extendidas a lo largo y ancho de nuestro país. Conocemos que están organizados en red y que actualmente son 62 las que la conforman y se extiende desde Jujuy hasta Tierra del Fuego.

Volviendo a la identificación establecida por Forni diremos que la tercera es la que se encuadra más, con la institución que analizamos en nuestro trabajo y que detallaremos sucintamente a continuación.

AERYTRO. Una ONG de Trasplantados de órganos

Esta organización es una Asociación Civil sin fines de lucro, cuya función original radicaba en la difusión acerca de la concientización de la donación de órganos, tarea que se fue complementando con otras de corte más asistencial, debido a

los avatares de la crisis social que comentamos más arriba.

Surge en Rosario en 1986, desde los familiares de un grupo de enfermos renales crónicos, en lista de espera para trasplantes y que se encontraban en diálisis desde varios años atrás. La inquietud surge por el desconocimiento que existía en los pacientes que se dializaban respecto de las formas de poder acceder a un trasplante.

Esta ONG participa activamente con el organismo Provincial CUDAI (Centro Único de Ablación e Implante de Órganos) y por ende con el organismo Nacional INCUCAI (Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante). Participaron de la conformación de la Ley Nacional 24193, Ley de trasplante y ablación de órganos. Forman parte del Consejo Asesor de Pacientes, según lo determina el artículo 48 de la ley mencionada, actuando de contralor en ciertas situaciones, como por ejemplo en salas de diálisis.

Entre las actividades que están fuera de los organismos estatales, podemos decir que están conformados en red, trabajando activa y conjuntamente con las otras 60 asociaciones del país.

Realizan a nivel local una tarea de asistencia y gestión respecto de aquellas personas carenciadas que no tienen acceso a obras sociales y por lo tanto dificulta la posibilidad de trasplante y el acceso a un tratamiento prolongado, tal como requiere la mayoría de estas patologías. Entre las actividades realizadas se encuentra la gestión de jubilaciones gratificables o no contributivas, y la búsqueda de medicamentos entre pacientes que han sido trasplantados o que fallecieron, para entregarlos a las personas carenciadas.

Dificulta el desarrollo de otras actividades la falta de un espacio físico fijo; sólo cuentan con una casilla rodante que por las actitudes vandálicas de los sujetos que habitan esta ciudad, no puede permanecer en un lugar fijo, como fue en 1997 su permanencia en la Plaza Montenegro de nuestra ciudad.

Caracterizada así brevemente, esta asociación lleva a cabo tareas que tendrían que estar atendidas por el Estado. Pero de esto se desprenden ciertas problemáticas, que son más bien generalidades de las ONGs que se desarrollaron en nuestro país.

Los límites con los que tropieza fundamentalmente este tipo de asociaciones tiene que ver con la insolvencia económica, y al ser instituciones sin fines de lucro quedan supeditadas a las donaciones voluntarias que establecen las grandes multinacionales como son los laboratorios farmacológicos; donaciones que cada vez se realizan con menos frecuencia. No tener un lugar fijo de permanencia dificulta la actividad y hace inoperante el funcionamiento a su interior. En otro nivel de problemas, debemos tener en cuenta que quienes conforman la asociación, en su mayoría, son enfermos renales o trasplantados de diversos órganos, que requieren un cuidado

extremo a su salud, lo cual imposibilita cierta fluidez en su movilidad. Por lo tanto la comunicación, que es considerada dentro de estas organizaciones como piedra fundamental, es entorpecida por todas estas variables, no obstante la interacción se establece aunque más no sea, de forma mensual.

Conclusión

Trataremos de articular en estas conclusiones los puntos establecidos a lo largo de esta ponencia. Por un lado y para comenzar diremos que la fuerza puesta en la teoría de las organizaciones con su impronta Weberiana, sigue vigente en este tipo de Organizaciones No gubernamentales. La burocracia se apodera de ellas ya que la forma jerárquica establecida corresponde a un modelo legal que deviene de las organizaciones piramidales tradicionales. Formas que si bien no se manifiestan rigurosamente bajo ese tipo de estructura, sí mantiene el “respeto” a ésta en la toma de decisiones. Punto que la transforma, al decir de sus miembros, en una asociación “burócrata” o en un “unicato”, cuando la toma de decisión es inconsulta o es resolutive a través de su presidente, producto de las dificultades mencionadas.

Por otro lado podemos decir que la interacción y surgimiento de este tipo de organizaciones, resulta positiva en varios aspectos ya que interactúa con los propios actores sociales involucrados en la problemática, respondiendo a aquellas dificultades que el Estado les pone como obstáculos para responder a su patología. En este sentido la “burocracia” se transforma en inexistente ante estas respuestas inmediatas a la sociedad.

Sabemos además que el Estado no puede desentenderse ni transferir su responsabilidad. Sin embargo en la coordinación de acciones con ONGs, es en un gran sentido muy positivo, que puedan interactuar con él. En problemáticas que despiertan tanto temor y generan mitos alrededor del tema de la muerte, como es la que trabajamos, son por lo general, las ONG las que salen al cruce. Su forma de participación como contralor de algunas – y por cierto acotadas- cuestiones que resuelve el Estado les da un sesgo de confiabilidad y legitimidad que es en este tema, lo que la gente necesita. Estas son algunas de las razones por la que se las considera alternativas.

Para cerrar nos pareció oportuno parafrasear a Tenti Fanfani cuando citando a Hirshman dice:

(...) La organización requiere la deliberación, coordinación, una determinada división del trabajo. En todos los casos intervienen procesos de comunicación que ponen en juego mecanismos simbólicos. Para actuar en común es preciso tener objetivos y representaciones comunes. Y esto requiere del diálogo, la argumentación y el intercambio de significados. En síntesis, requiere del uso de la palabra. (pp104)6

Pero agregamos además que para que esta labor tan activa por parte de las ONGs puedan ser coherentes con su esfuerzo, proyecto y existencia, se necesita mucho más que la palabra.

BIBLIOGRAFÍA

- ADER, J.J., (1999): Organizaciones, Editorial Paidós.
- AA.VV, (1998): CONJUNTOS. Sociedad Civil en Argentina, Edilab Editora.
- BERTALANFFY, L., (1982): Perspectivas en la teoría General de Sistemas. Alianza Editorial.
- DAVIS, K y otros (1977): Demografía y estructura. Cap. V Análisis de las Organizaciones. Editorial Paidos. Bs.As

1 Datos tomados del artículo “Hábitat popular y Sociedad civil en Argentina”. Carlos Buthet, Jose Scavuzzo, Graciela Palomeque CONJUNTOS. Sociedad Civil en Argentina, Edilab Editora (1998).

2 Guillermo Neiman-Carlos Vuegen- Mario Lattuada. La Sociedad Civil en el Desarrollo Rural en la Argentina. CONJUNTOS. Sociedad Civil en Argentina, Edilab Editora (1998).

3 Forni, Floreal (1992) “Las ONGs y los actores del desarrollo social”, en F. Forni y J.J. Sanchez compiladores Organizaciones Económicas Populares. Más allá de la informalidad, Bs.As. Edit. Por Servicio Cristiano de Cooperación para la Promoción Humana.

4 Hugo Mercer. La Salud. Entre lo público y lo privado. CONJUNTOS. Sociedad Civil en Argentina, Edilab Editora (1998)

5 Hugo Mercer. op. Cit. (pp.113)

6 Emilio Tenti Fanfani. Educación y Sociedad Civil en Argentina CONJUNTOS. Sociedad Civil en Argentina, Edilab Editora (1998)