

## ¿Solidaridad o Eficiencia? Notas referidas a las tensiones relacionadas con el rol del tercer sector en las Políticas Sociales.

*María Ángela Aguilar, Raúl Javier Yudi, Marta Ves Losada\**

### Resumen

Durante la década de los '90 el campo de las políticas sociales se ha visto atravesado por importantes transformaciones vinculadas con los procesos de apertura económica y de reforma del Estado. Su redefinición incluyó a las denominadas OSC (organizaciones de la Sociedad Civil) como actores a los que se les asigna un rol prioritario para mejorar la eficacia de los proyectos de atención a los grupos vulnerables, pobres y excluidos.

Nuestra reflexión gira en torno a una serie de tensiones entrelazadas que atraviesan diferentes planos: el ideológico, el discursivo, el de las prácticas vinculadas al funcionamiento interno de estas organizaciones, el de las relaciones interinstitucionales, el de las relaciones que se dan entre estas organizaciones y sus beneficiarios y el de los vínculos con el Estado - en sus diferentes niveles-. Estos dilemas o tensiones pueden enunciarse como sigue: solidaridad versus eficiencia; fortalecimiento de la sociedad civil versus achicamiento del estado; vocación de servicio versus profesionalización; voluntariado versus trabajo. Estas tensiones, a su vez, tienen su correlato en la difícil construcción de identidades y se traducen en la forma en que estas organizaciones se proyectan ante la sociedad.

### Sociedad Civil y Espacios Locales

Una de las características que distinguieron a Argentina, de alguno de sus vecinos<sup>1</sup>, y en general de gran parte de América Latina, es, por un lado, la gran expansión que llegó a tener hasta la década de los '80, el Mercado de trabajo<sup>2</sup>; y por otro la fuerte presencia estatal a lo largo de todo el territorio nacional<sup>3</sup>. Elementos que homogeneizaron la sociedad e hicieron prevalecer modelos de asociación predominantemente individualistas, con ciudadanos vinculados directamente con el sistema productivo y con el Estado; y en donde las identidades locales, étnicas o comunitarias fueron desplazadas por otras de carácter profesional o político. A diferencia de países vecinos en donde las identidades están más ancladas en los espacios locales, en el nuestro *lo comunitario* y *lo local* no son términos que puedan hacer referencia necesariamente a una misma cosa. Esto derivó en espacios locales históricamente muy pobres en participación, en capacidad de autogestión, y muy poco vinculantes en comparación con lo que fueron las mediaciones propias del mundo del trabajo o del sistema político.

---

\* UNSa. Maestría de Políticas Sociales.

1- El caso más típico sería Bolivia. Ver Philip Oxhorn, (1998)

2- Lo cual está expresado en los altos índices de población urbana y de población inserta hasta la década de los '70 en los mercados formales de trabajo.

3- Cuyo principal instrumento fue la educación pública como uno de los principales mecanismos de inclusión y de construcción de ciudadanía e imposición de una identidad nacional.

Los grandes cambios estructurales acaecidos en la última década, a saber, el proceso de apertura económica y de reforma del Estado (privatización, desregulación y descentralización), fueron acompañados a su vez por fuertes cambios en lo político y en lo social. Lo primero tiene que ver con la erosión del poder y de la capacidad de intervención del Estado en la economía y en la sociedad en general<sup>4</sup>, poder que de alguna manera busca ser retomado por el nivel local (sub-estados: provincias, municipios) o por estrategias supra nacionales (alianzas entre Estados). El otro conjunto de grandes cambios deriva del proceso de modernización de la economía que vino acompañado con altos índices de desocupación y con la flexibilización de las condiciones laborales. Vemos entonces como fueron desarticulándose los dos grandes factores de integración social que había logrado esta sociedad, a saber el *Estado Nacional*, y el *mercado de trabajo*. El primero como mecanismo de consolidación de una identidad nacional que se impuso por sobre particularismos locales y étnicos. El segundo a través de la incorporación (como individuos) de la mayoría de la población activa al trabajo, y de la centralidad que adquirió la figura del “*trabajador*” en la organización y en las identidades de la vida cotidiana y social, por sobre otras identidades y solidaridades manifestadas por ejemplo en las figuras del indígena, el vecino, la mujer, el barrio, etc.

En las últimas décadas somos testigos, sin embargo, del ocaso de grandes actores colectivos, como el movimiento sindical o los partidos políticos de base popular, que servían de mediadores de la Sociedad Civil entre el individuo y el Estado en un orden social y político configurado alrededor de la denominada Sociedad Salarial y el Estado Nación. Mediaciones que remitían además el conflicto y las demandas sociales a un escenario nacional.

Frente a los cambios estructurales y la degradación o el derrumbe de estas grandes mediaciones, los conflictos y las demandas sociales tendieron a fragmentarse, descentrarse y finalmente a territorializarse, recalando en ámbitos locales escasamente habituados a la canalización autónoma de demanda y a la generación de espacios democráticos y participativos de institucionalización del conflicto. Es decir que en los ámbitos locales Sociedad Civil e instituciones políticas todavía se muestran débiles y poco autónomas, en función de los conflictos que en carne viva allí desembocaron.

Asistimos entonces a un proceso de *dispersión* y de *diversificación* del conflicto social. Dispersión porque el conflicto se expresa cada vez más en el nivel local, a través de mediaciones locales, frente a autoridades locales y respondiendo a necesidades cada vez más circunscriptas a este ámbito. Diversificación porque las reivindicaciones sociales son cada vez más plurales frente a la centralidad que históricamente ejercieron los conflictos ligados al mundo del trabajo o a las identidades partidarias en el sistema político. Ello va junto a una profundización en el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de población muchos de ellos anteriormente incluidos y actualmente en situación de vulnerabilidad social<sup>5</sup>.

Esto se vincula a su vez a un doble movimiento. Por un lado, el Estado ha ido “desembarazándose” de parte de sus responsabilidades, trasladando a la Sociedad Civil algunas de las vinculadas a la cuestión social y por ende, sus demandas y conflictos. Al

---

4- Entre otras cosas, por la manera en que se reformó el Estado, que supuso pérdida de capacidad técnica, administrativa, de regulación, etc. Temas suficientemente tratados por Tenti Fanfani e Isuani (1992).

5- Giddens (1994: 32-38) hace referencia, en ese sentido, a la idea de desanclaje del tiempo y el espacio provocado por la modernidad y agudizado por la globalización. Uno podría pensar, sin embargo, que tal proceso no afecta a todas las esferas sociales, porque mientras en una dimensión sistémica (circulación del dinero y del poder) este desanclaje se agudiza, en una dimensión social, y particularmente con la exclusión y la pobreza, las demandas y los conflictos se territorializan. El hambre, la falta de servicios o vivienda es últimamente más local que nunca.

mismo tiempo esto ha sido acompañado con un dispositivo discursivo que invoca dos tipos de argumentos, los que presentados como complementarios, promueven para el mismo campo social dos lógicas diferentes: uno es el técnico-racional y el otro el solidario-participativo. Algunas de estas cuestiones se detectan en la implementación de varios programas sociales y en las tensiones y contradicciones que afronta la vida institucional de gran parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, la Sociedad Civil al parecer se encuentra a medio camino en el proceso de reconstrucción de las mediaciones que puedan expresar esta dispersión y diversificación, y que permitan democratizar la convivencia, las formas de asociación y constitución de nuevos límites frente al Estado y frente a las fuerzas del Mercado<sup>6</sup>.

Para analizar esta reconstrucción de las trincheras o fortalezas de la Sociedad Civil, para usar un término gramsciano (Gramsci: 1988:290), sin dudas hay que superar la tradicional asimilación de *lo político - lo público- lo estatal*. En primer lugar porque el Estado ya no se presenta como el único ámbito de institucionalización del conflicto y de canalización de demandas. Y en segundo lugar porque ya no constituye el ámbito exclusivo de definición del bien común, o en términos hegelianos o durkheimianos, el lugar que define el bienestar general; menos aún aparece como la clase universal que se erige por sobre los particularismos anómicos de la Sociedad Civil. Por el contrario, esta última, ha ido generando mecanismos de encauzamiento de conflictos y demandas y ha comenzado a instalar distintas problemáticas que suponen la defensa del bienestar general y de la democracia, pero además de la convivencia y el respeto por las particularidades. Se hace visible entonces cada vez más una pluralidad de reivindicaciones antes no colocadas en el espacio público.

### **1° Dilema: Fortalecimiento de la Sociedad Civil o Achicamiento del Estado**

La redefinición del campo de las políticas sociales en el escenario actual, incluyó a las denominadas OSC como actores a los que se les asigna un rol prioritario para mejorar la eficacia de los programas. El fortalecimiento de la Sociedad Civil ha sido invocado junto con el principio de la eficiencia en el gasto. La difícil compatibilización de esos términos transparenta sin embargo que, en definitiva en el interés de las agencias de financiamiento, pesó mucho más la preocupación por la eficiencia y el ahorro presupuestario, relacionados con el proceso de reforma y descentralización del Estado. Subordinando a aquellas cuestiones vinculadas a la democratización social o al fortalecimiento de la autonomía y el poder deliberativo de las organizaciones de la Sociedad Civil.

De hecho, no se constata una relación directa entre autonomía de la Sociedad Civil y achicamiento del Estado o de su presupuesto. Por el contrario, pueden en algunos casos ser cuestiones antagónicas. La existencia de organizaciones civiles fuertes y autónomas puede desembocar en distintas formas de presión sobre el presupuesto; a través del despertar o la organización de algunas demandas, el reclamo en términos de derecho, la instalación de nuevas temáticas en la agenda pública, el control a los servicios o las responsabilidades que debe cumplir el Estado, etc.

### **2° Dilema: la Solidaridad o la Eficiencia**

Algunos autores realizan una distinción que diferencia en el espacio social principalmente tres campos - económico, social y político - y tres "energías"<sup>7</sup> que, en principio, le

---

6- Frente al poder y al dinero como diría Habermas (1987: 265- 269).

7- Como las llama Tenti Fanfani (1992).

son propias. Cada uno de ellos con una especificidad y capacidad particular que los otros no tienen. Sin embargo, la génesis y constitución del campo objeto de nuestro análisis muestra como sus fronteras son poco precisas y cómo la lógica de uno de los campos parece imponerse y trasvasar a los otros. Así, por atender los intereses prioritarios del Mercado, el Estado convoca a la Sociedad Civil la que se presenta como más confiable y eficiente que la propia burocracia estatal.

La actual constitución del campo de las políticas sociales relativiza esta distinción (Estado, Mercado y Sociedad); pues mientras a las organizaciones de la sociedad civil se les atribuye y se las convoca por la lógica de la solidaridad, se las involucra por su mayor eficiencia - o sea por cumplir con una lógica propia del Mercado - y se las compromete con el objetivo del bien común - propio de la política -. Por su parte, aquellos que las integran, están también atravesados por estos dilemas: ¿A qué lógica responder? ¿Cómo conciliarlas?.

Recluir a la Sociedad Civil en la lógica de la solidaridad supone a su vez su esterilización en todos los aspectos relacionados con el conflicto social, buscando así despolitizar lo social, tratando de encerrar lo político en el Estado y en el sistema político. Resulta entonces aquí de utilidad hacer referencia a las dos raíces comunes acerca de *lo político*, la *polis* que privilegia el “*vivir conjuntamente*”, la convivencia, vinculado a “*la*” política que apunta a establecer un orden, a organizar la coexistencia humana; y el *pólemos* (la discrepancia y el conflicto), vinculado a “*lo*” político, ligado a la dimensión de antagonismo y hostilidad que existe en las relaciones humanas (Mouffe, Ch. 1999:13-14). A las organizaciones de la sociedad civil, a través de una visión despolitizada, se les atribuye *la polis* (el consenso, el acuerdo, la solidaridad) y se les niega, oculta o desmerece el *pólemos* (el conflicto o antagonismo). No sería el espacio más adecuado para él. Sin embargo, como veremos, el conflicto también las atraviesa.

Por otra parte se adjudica a la Sociedad Civil la lógica de la solidaridad pero se convoca a sus organizaciones en función de una mayor eficiencia (en comparación con el burocratismo adjudicado al Estado) en lo que deriva en última instancia en una *funcionalización de la solidaridad*. Siguiendo entonces a Rahnema (1998:194-215), el discurso que asigna la solidaridad al campo de la Sociedad Civil y el bien común al de la política puede ser engañoso en un contexto donde la energía propia del Mercado devora a las otras dos, las acorrala. La *economización de la vida* que lo económico ocupa un espacio cada vez mayor y traslada su lógica y sus objetivos a los otros campos: se economiza la vida privada, se economiza la sociabilidad, se economiza la política. Luego la lógica de la solidaridad se subordina a la lógica del interés (económico)<sup>8</sup>. La lógica de la solidaridad es subsidiaria de la otra, la primera, la lógica por excelencia. El rescate de la solidaridad como un valor propio y encomiable de la Sociedad Civil, estimulándolo junto a la participación, se realiza en tanto se advierten sus beneficios para lograr apuntalar las políticas de asistencia con menores costos a través del uso y resignificación de lo que se dio en llamar capital social<sup>9</sup>.

---

8- Podríamos relacionar este proceso con lo que Habermas (1987) denominó en su momento la “colonización del mundo de la vida”, pero en una sociedad en donde la esfera mercantil tiende a fagocitar a las otras podríamos hablar mejor de “economización del mundo de la vida”.

9- El análisis del documento de Jordana (2000) sobre el vínculo entre instituciones y capital social, es pertinente a este respecto. En él se visualiza esta concepción: en que medida las instituciones de la Sociedad Civil producen capital social o se constituyen a partir de su existencia previa y sus réditos en términos de rendimiento económico. O sea, la lógica de la solidaridad sustentando la lógica económica.

### **Dilema 3: Solidaridad y Participación..... ¿ sin identidad y reivindicación?**

En lo que sería una prueba fehaciente de la lucha política que en el discurso de las ciencias y las políticas sociales se da en torno al significado de las palabras, se suelen adjudicar nuevos sentidos a determinados conceptos ya existentes. Luego, si uno no los ubica en ese contexto de lucha por el lenguaje, esos nuevos significados nos parecerían forzados o caprichosos. El objetivo principal de este recurso es precisamente la despolitización de los conceptos, el vaciamiento de toda connotación conflictiva o política de las palabras o las apelaciones, la artesanal labor de convertir lo político en técnico y presentar las tecnologías sociales como si no tuvieran rastros políticos.

Es así como se asocia el concepto de solidaridad a otros como el de beneficencia, filantropía, caridad, voluntariado (o trabajo no rentado), ayuda mutua, etc.. Este contenido está presentado además como universal, es decir que hace abstracción de las distintas formas culturales que pueda asumir el término. Pero lo más importante es la forma en que se vacía al concepto de todo su contenido político, de toda su capacidad para construir identidades, es decir colectivos o comunidades de intereses que permitan postular, expresar o resistir desde la particularidad. En cambio se asocia a la solidaridad con formas de intercambio individual, privado, anónimo (sin identidad) y esporádico de dones o de bienes de uso. Esterilizándolo cuidadosamente de cualquier posibilidad de asociación con procesos identitarios, que no fueran, por supuesto, aquellos de carácter técnico y negativo que le adjudican las organizaciones de intervención a sus beneficiarios<sup>10</sup>.

La apelación constante a la participación suele ser también un dispositivo muy usado en el discurso de estas organizaciones y de las políticas sociales en general. El concepto de participación aislado también del de identidad, da como resultado la constante apelación a que los sujetos sean parte activa e involucrada en objetivos, actividades y necesidades definidas por "otro". Y en ese sentido, además de maquillar de participativas formas de intervención vertical y dirigista, también se la convierte en un acto individual y privado depurando al concepto de cualquier connotación deliberativa y/o política. De esa forma cuando se habla de participación entre los pobres, significa juntarse a comer, aportar una parte del trabajo sin remuneración alguna, recibir una capacitación, etc.

El concepto de participación depurado de cualquier elemento reivindicativo es la medula de la relación asistencial. Supone la apelación a ser parte involucrada y co-responsable en la prestación social sin reclamar el beneficio como derecho. Desde aquí se apela constantemente a la solución autogestiva de los problemas, a la acción de redes cercanas (familia, vecindario, etc.), es decir a la transferencia de lo social hacia espacios cada vez más privados y privativos. La participación de los pobres o vulnerables se acota entonces a espacios privados, locales o comunitarios, pero tiene cerradas las puertas hacia lo público<sup>11</sup>.

#### *La difícil construcción de identidades*

La dificultad para marcar fronteras en la constitución del campo que nuclea a las organizaciones objeto de nuestro estudio y para definir quienes son, qué hacen y qué deben hacer, se expresa particularmente en la diversidad de denominaciones de la que son objeto: ONGs, tercer sector, sector independiente, OSC, organizaciones de bien público, organizaciones sin fines de lucro. Este es un indicador de los conflictos y disputas entre los diferentes

---

10- Beneficiario, población objetivos, NBI, vulnerable, *desnutridos*, *desocupado*, *discapacitado*, etc.

11- El caso tal vez más típico es la perplejidad que muestra la clase dirigente con la irrupción de los *Piqueteros* en el espacio público. La *población objetivo* (*desocupados*, *desnutridos*, NBI, etc.) construye una identidad propia (*piqueteros*) y salta a la palestra.

actores involucrados - los que las integran y los que se relacionan desde fuera -, para tratar de fijar el sentido de su identidad, sus prácticas y sus valores. Muestra en que medida estas organizaciones son objeto de luchas, de disputas entre una diversidad de actores que buscan hegemonizarlas y darles un determinado contenido. Ello redundará en tensiones de difícil resolución para los propios integrantes en el proceso de construcción identitario.

Además de la multiplicidad de nombres que presentan, llaman la atención dos cuestiones complementarias: ninguno de ellos se expresa en una sola palabra, develando la dificultad de encontrar un nombre propio y, se definen de forma negativa o por referencia y diferencia con relación a otro campo. Es decir la Sociedad Civil y sus organizaciones se definen primero por lo que no son<sup>12</sup>.

Aceptando que toda identidad se construye a partir de parejas de equivalencias jerarquizadas (blanco-negro, dentro-fuera, varón-mujer) (Mouffe, Ch, 1999:21-26), en este caso la positividad se coloca fuera: en el Mercado ya que su lógica es el lucro. Estas organizaciones en cambio se definen por su negación, por su ausencia, por lo que no hacen (acumular dinero o poder) o por lo que no son: Mercado o Gobierno. Entonces, una primera aproximación ubica a las organizaciones de la sociedad civil como aquellas que *no* poseen una lógica de acumulación de dinero o de poder.

El tema de “*los valores*” en sentido genérico es otra cuestión que atraviesa los discursos de todos aquellos que forman parte de este campo particular. La defensa de “*valores*” es uno de los puntos en los que parece haber mayor coincidencia por oposición a otros móviles de la acción como pueden ser los guiados por intereses. Por tanto el valor de estos valores que funcionan como lema para la acción es, en principio, contrario al valor económico, al valor socialmente otorgado a las mercancías. Se trata de valores superiores, intangibles. Aunque las cuestiones que los guían o que reivindican como propios sean de muy variada índole y, en algunos casos opuestas, por ejemplo el de caridad o la defensa de “valores morales” pre-sociales o el amor al prójimo, o en otros casos la reivindicación de derechos sociales, del pluralismo, de los derechos de género, etc. Tienen en común, sin embargo, el reivindicar lazos solidarios<sup>13</sup> y en última instancia, el **no ser** valores económicos.

Esta necesidad de rescatar valores comunes vinculados con alguna forma de bien común o de “lo social” negando aquellos de orden lucrativo o que impliquen acumulación de bienes materiales, nos trae nuevamente al tema de la identidad negativa que se expresa en las dificultades de encontrar un “*nombre propio*”, piedra de fundación de toda identidad y un lugar de pertenencia. Estos tipos de conflictos no son comunes a las organizaciones de base o de autoayuda. En principio porque son ellos mismos el objeto de su acción y segundo porque hay un vínculo preexistente: lazos comunales, barriales, de clase, de historias compartidas, un nosotros previo a la institucionalización. La construcción de la identidad tiene una trayectoria. Según Habermas “La identidad, vista desde la temporalidad, implica no sólo lo que se ha llegado a ser desde el pasado, legado; lo que se es ahora, sino también lo que se desea llegar a ser, incluye el proyecto” (citado por Vergara Estévez, 2000). En este caso mientras las organizaciones de base que surgen a partir de vínculos previos, tienen el

---

12- El propio concepto de Sociedad Civil ha tenido siempre estos problemas, buscando denominar aspectos ambiguos o nebulosos de la vida social: lo que no es naturaleza pero tampoco es Estado, lo que no es individuo pero tampoco es sociedad; lo que está entre la comunidad y la asociación, lo que no es ni privado ni público, lo que está entre el ego y el universal, etc. Tienen un carácter residual, negativo o de tránsito.

13- En la mayor parte de estos casos, en sentido vertical de los que están mejor posicionados hacia los que están considerados como en riesgo o vulnerables, sean estas comunidades o categoría de personas.

legado, las otras se encuentran más identificadas con el proyecto, con el hacer proyectado hacia el futuro de la organización<sup>14</sup>.

#### **4º Dilema: Voluntariado o Trabajo**

Los conflictos identitarios se proyectan y expresan en ciertos dilemas valorativos que surgieron con frecuencia al interior de las discusiones entre los representantes de las organizaciones entrevistadas. El principal, el que tensiona el campo es el que los coloca frente a la siguiente opción: voluntariado o profesionalización, vocación de servicio o trabajo remunerado. Los mayores conflictos se les presentan particularmente a las organizaciones integradas en gran medida por profesionales divididos entre la acción comunitaria y solidaria y la necesidad de retribuir el trabajo en general y el trabajo profesional en particular. Son profesionales y quieren vivir de su profesión pero sin lucrar. Porque además, en muchos casos, la organización forma parte de una estrategia de autoempleo. En las palabras de los entrevistados este dilema se expresa de la siguiente manera:

*“... y bueno nosotros continuamos este trabajo que nos parecía bueno... habíamos instalado un nivel de compromiso con la gente... Creíamos que debíamos seguir apostando al trabajo que hacíamos y por eso surgió la idea de la ONG”. Más adelante, refiriéndose a los tipos de financiación dominantes: “no te ponen un peso para gastos operativos de la institución... entonces la ONG tiene que hacer un esfuerzo para mantener los gastos operativos que incluye los propios honorarios...” (OSC técnico - política)*

o de esta otra:

*“La ONG se sostiene con el trabajo voluntario de la gente que no cobra nada y trabaja y trabaja sin ningún tipo de remuneración. Ahí tenemos un problema importante que tenemos que subsanar...” (OSC técnico-política)*

o esta última:

*“Nosotros habíamos planteado en nuestra institución que nadie trabaje totalmente gratis, por lo menos algo, pero hasta ahora no ha sido demasiado posible...” (OSC técnico asistencia)*

#### **5º Dilema: Profesionalización o Achicamiento del gasto.**

La continuidad institucional es sin duda una cuestión medular para analizar el funcionamiento de las OSC porque es mucho el esfuerzo y la energía que invierten sus integrantes en permanecer, más allá de las acciones que plantean en los proyectos, en los programas o la población que atienden. Sin embargo, hay organizaciones que han tenido estrategias de continuidad más exitosas o más afortunadas que otras. Se pueden percibir diferencias en función del origen de las mismas, de los estilos de gestión, de sus objetivos y acceso a las fuentes de financiamiento que permiten distinguir aquellas enraizadas o estabilizadas

---

14- Como plantea Vergara Estévez (2000) hay una significativa diferencia entre una OSC creada, habitualmente, por un conjunto de profesionales que cuentan con el apoyo de fundaciones nacionales y/o internacionales, o de organismos del Estado, destinada a ofrecer servicios, casi siempre en los sectores populares; y un grupo autorganizado constituido a partir de un interés grupal compartido, cuya fuerza reside en el elemento identitario del grupo y su voluntad de darse a conocer, expresarse y, frecuentemente, lograr incidir en transformar una situación que consideran injusta o inadecuada.

y aquellas otras inestables o que, como los equilibristas, se desplazan por la cuerda floja, buscando un punto de equilibrio.

Hay cuestiones que facilitan la continuidad de las acciones, del financiamiento y de los equipos, como sería la filiación religiosa de algunas que les permiten manejar un capital de relaciones mucho más extenso para buscar financiamiento nacional o internacional o recurrir a la colaboración del alto voluntariado. Filiación que les provee además de un plus de legitimidad frente a los potenciales mecenas, con el cual no cuentan otras organizaciones. Hay otras que están además más afianzadas, son más antiguas y ya tuvieron tiempo de probar varias estrategias para permanecer, capitalizando ciertos procesos de aprendizaje que también es un capital de diferenciación. Finalmente están las que, vinculadas a los sectores político-partidarios de mayor poder, aseguran su continuidad a partir de la cooptación de beneficiarios y de la facilidad de acceso a la información sobre los canales más apropiados para obtener financiación, fechas de vencimiento de presentaciones, etc. Se generan “corredores de información” a los que sólo tienen acceso unos pocos.

En el caso de organizaciones pequeñas e independientes uno de los elementos de la estrategia de continuidad de la institución es la dedicación parcial de los técnicos o el multiempleo. Es decir no vivir de la organización. La estabilidad laboral no está precisamente asegurada por la pertenencia a la OSC.

Estas cuestiones remiten a ciertas características más estructurales de la organización de las políticas focalizadas, y a la tensión entre la funcionalidad económica o el objetivo siempre declarado del fortalecimiento de la Sociedad Civil. Lo que muestran sin embargo las prácticas cotidianas de estas organizaciones es que la balanza se inclina permanentemente hacia lo primero. Lo cual se transparenta en la recurrencia permanente a distintas formas de flexibilización, precarización, tercerización (sobre todo de la ejecución de los proyectos) y trabajo no rentado. Lo que refleja además una especie de *Toyotismo social* por la manera en que los organismos públicos o de financiamiento dispersan responsabilidades, transfieren costos operativos y jerarquizan a los trabajadores del área, creando un núcleo duro de técnicos bien pagos y con buenas condiciones laborales y un cinturón o una constelación de organizaciones, flexibilizadas, precarizadas, informalizadas, etc., de técnicos de overol. Estas cuestiones fueron últimamente agudizándose y traducéndose en cierta tendencia a quitar financiamiento para los equipos y gastos operativos, o apelando a lo que podríamos denominar polivalencia o multifunción<sup>15</sup>, pero que no dejan de ser distintas modalidades de trabajo no rentado.

En esta dirección, una de las organizaciones entrevistadas categoriza a los programas según su duración: *un 6 meses, un 12 meses, un 18 meses*, en función de los beneficios que acarrea para la organización y sus miembros: los primeros para “*puchero*”, los segundo para asegurar la continuidad institucional y los de mayor duración, generalmente vinculados a financiación externa, para asegurar el empleo.

Es interesante en este punto la tensión o la contradicción que se produce en la relación de este tipo de organizaciones con el Estado. El cual, por un lado, postula altos grados de profesionalización; y por el otro, para abaratar las prestaciones o simplemente para reducir su presupuesto, terceriza o transfiere sus responsabilidades o servicios a organizaciones que pueden recurrir a distintas modalidades de precarización laboral (profesionales mal pagos o de tiempo parcial, contratos a corto plazo, trabajo en negro, etc.), de trabajo no remunerado (voluntariado, con remuneración no salarial, últimamente planes nacionales de empleo, etc.), o a fuentes de financiación alternativas que completan el

---

15- Más aún cuando las nuevas tareas no son de tipo profesional, sino administrativas, de mantenimiento, etc.



valor de las prestaciones (por ejemplo, donaciones voluntarias, agencias no gubernamentales de financiamiento, etc.).

*“El Hogar de NNN, ése por ejemplo, ese es un servicio que se entregó a la ONG NNN, que se le entregó y se la da la plata a él para que atienda, se supone que esto también influye en el presupuesto, a nosotros nos resulta más barato entregarle tanta cantidad de plata a la ONG y desentendernos de todo lo que es personal, todo lo que es la parte administrativa y funcionamiento, de ahí en más de la institución nosotros monitoreamos (entrevista funcionarios).”*

## **A MODO DE CIERRE**

### **6º Dilema: Compensación o Democratización**

Este estudio quiere también presentar algunas líneas de carácter propositivo. Ello implica un posicionamiento de nuestra parte frente a la complejidad del objeto y del campo social en el cual este se inserta. La opción elegida fue vislumbrar estrategias *virtuosas* puestas en práctica por alguna de las organizaciones con las que se trabajó, las que pueden ser recuperadas y potenciadas para favorecer el desarrollo de organizaciones comprometidas con prácticas democráticas y de ampliación de la ciudadanía.

Más allá de los diferentes tipos de organizaciones y las estrategias de intervención que desarrollan, las llamadas OSC se han convertido en los últimos años en actores sociales cuyo protagonismo es indiscutido en el campo de las Políticas Sociales. Más aún si uno orienta la mirada hacia lo local, es decir hacia los ámbitos de sociabilidad y de resolución de problemas más cercanos al individuo. A esta altura estamos en condiciones entonces de preguntarnos si estas instituciones pueden realmente presentarse como agentes democratizadores de esos espacios locales, a pesar del papel funcional que se les adjudicó con la reforma del Estado y la constitución de las políticas asistenciales, o si por el contrario solo tienden a desempeñar un papel compensador, como meros distribuidores de asistencia.

El interrogante que surge entonces es si es posible pensar en la gestación en estos espacios locales de una sociedad civil más democrática, de una nueva forma de construir ciudadanía, distinta a las estrategias corporativas o estatistas desarrolladas en el viejo *Estado de Bienestar*; o por el contrario solo observamos un proceso de cicatrización social que reemplaza con estrategias de supervivencia o con políticas asistenciales lo que era en otro momento integración social, como un muñón reemplaza lo que era en otro momento un miembro.

Al parecer nos encontramos ante la presencia de los dos procesos. Es decir, ante la tensión entre una función compensadora y una función democratizadora. Por un lado algunas OSC asumieron la función de cicatrizar las heridas que deja el Mercado a través de redes de solidaridad cercana, de trabajo voluntario, de filantropía o de beneficencia. Otras asumieron además nuevos compromisos, como el de reconstituir, de alguna forma, identidades y mediaciones que fueron arrasadas por los ajustes y los cambios estructurales; o el de construir también ciudadanía pero desde otros escenarios, con otros actores y con múltiples libretos, todos ellos con final abierto o inconcluso.

### **Nuevas trincheras y fortalezas de la Sociedad Civil**

De esa forma, si uno tiene como meta la democratización y el fortalecimiento de la Sociedad Civil a través de este tipo de organizaciones, ellas están llamadas a desempeñarse:

- Como espacio de reflexividad social.
- Como canal de racionalización e institucionalización del conflicto y las demandas.
- Como lugar donde se expresa la pluralidad, se defienden y representan las particularidades y las identidades frente al Estado y al Mercado.
- Como mecanismos de selección de dirigencia y de líderes sociales.
- Como elemento movilizador para la coordinación de acciones entre diferentes organizaciones o sectores.

Todas estas funciones estuvieron ya expresadas de manera incipiente en las acciones relevadas en este estudio. La mayoría de las veces aparecieron por contraste o como elementos que sobresalían o distinguían a una localidad con respecto a otra. Es decir que estas proposiciones no son del todo utópicas o hipotéticas, porque ya pueden encontrarse experiencias de las mismas en los espacios locales.

### *Organo de Reflexividad*

Autores clásicos han identificado, para la sociedad de masas de principios del siglo XX, algunas instituciones que servían de órganos de reflexión social. En el esquema de la democracia elitista weberiana el espacio por excelencia de la reflexión estaba al interior del Estado, en la burocracia (racionalidad instrumental) y en el parlamento (reflexividad), el que además tenía la función de ser un mecanismo de selección de líderes. Para Durkheim (1985) el Estado también tenía esa función, pero el órgano de reflexividad social por excelencia eran las corporaciones porque el elemento organizador de toda la vida social era sin duda el mundo del trabajo y de la profesión, frente a las instancias locales o territoriales que habían perdido toda su capacidad integradora y de construcción de identidades sociales. Lo que tienen en común ambas posiciones, es que instalan la reflexión social en instancias extra- locales; adjudicando a los espacios locales valores regresivos frente al avance de la modernidad. Siendo estos el lugar donde queda anclada la tradición frente a la modernización, la comunidad frente a la sociedad, la solidaridad mecánica frente a la orgánica, etc.<sup>16</sup>

A un siglo de esas afirmaciones nos damos con que la Sociedad Civil puede generar también instancias propias de reflexión y de aprendizaje social, ampliando los márgenes de la democracia, más allá de las identidades homogeneizadoras del Estado y de la avasalladora racionalización instrumental que imprimen los Mercados a todos los ámbitos de la vida.

En este sentido las organizaciones de la sociedad civil se constituyen en una instancia de intervención de la sociedad sobre sí misma, pero no solo para resolver problemas específicos<sup>17</sup> sino también para crearlos, para instalarlos, para hacerlos visibles, para cambiar actitudes y motivaciones sociales. Es decir que acá la reflexión adquiere un carácter *racionalizador*, cuando supone la elección cooperativa de las mejores estrategias para enfrentar los problemas, y *emancipador*, cuando transparenta y cuestiona los poderes establecidos o las formas de dominación.

Como órganos de reflexividad social algunas OSC se han constituido en *instancia de crítica* hacia algunos poderes constituidos y sus prácticas, instalando también saberes o campos profesionales a partir de la reflexión acerca de lo viejo.

---

16- De hecho el discurso de los clásicos es un discurso de la modernización y no de la democracia, por eso la preeminencia del Estado- Nación como órganos de modernización social y de intervención sobre la sociedad para modernizarla.

17- Por ejemplo Castel (1997) restringe estas formas de intervención de la sociedad sobre sí misma una estrategia para conjurar el riesgo social, que se presenta como un problema o como una amenaza a la integración social.

En otro caso las OSC configuraron ámbitos deliberativos, es decir de construcción de acuerdos, de normas vinculantes y de elección cooperativa de estrategias. La reflexión cooperativa es un mecanismo mediante el cual se anudan acuerdos y se eligen en muchos casos las estrategias más realistas porque es un ámbito de control de coherencia de los individuos (o los sectores) a través de la discusión; encontrándose por lo general una posición intermedia entre la prolifera imaginación de algunos y el permanente pesimismo de otros. En otros casos esta instancia significa además el paso de la *protesta* a la *propuesta*.

#### *Nuevos espacios de institucionalización del conflicto y de canalización de demandas*

Actualmente los canales de institucionalización del conflicto, que suministra el Estado y el sistema político, se muestran deslegitimados y poco eficaces. Básicamente porque prevalecen prácticas patrimonialistas y clientelares en la política local, cuya intervención, la mayoría de las veces, crea situaciones más conflictivas porque tiende generalmente a ser vista como arbitraria y parcial. Hay sin embargo localidades en donde la propia sociedad civil fue estableciendo instancias de canalización de demandas y conflictos, las cuales no se hicieron demasiado visibles, casualmente porque fueron encontrando espacios de diálogo y de solución antes de generar episodios de confrontación abierta.

#### *Representante y defensor de las particularidades*

En otros casos, algunas organizaciones han colaborado para que las comunidades encuentren canales por el cual expresarse y encausar las demandas y los conflictos, configurando así instancias de reflexión y toma de conciencia, pero además de reclamo y de control de las acciones del Estado.

Estos elementos no son, por lo general, el producto del accionar de instituciones aisladas sino de un entramado de organizaciones de distinto tipo (Organizaciones de base, OSC de Desarrollo, OSC religiosas, redes institucionales) que potencia las instancias locales y a la vez las supera, llevando las demandas o los reclamos de sectores particulares a espacios de negociación de mayor poder (nivel provincia o nacional). Estas articulaciones entre organizaciones de distinto nivel permite integrar los recursos y capitales de distinto tipo (técnico-profesionales, financieros, políticos, etc.) de diferentes instituciones y ponerlos a disposición de un proceso de construcción de derechos, de ciudadanía y de identidad frente al Estado.

#### *Mecanismos de selección de dirigentes*

Otra de las funciones que han ido adquiriendo algunas de estas organizaciones es el establecimiento de mecanismos sistemáticos y racionales de selección de dirigentes. En este sentido, como actores protagónicos que son, han aportado dirigentes propios al espacio público, pero también hay algunas que han cumplido en muchos casos un papel muy importante como formadoras de líderes de base.

*“Y de alguna manera hemos impulsado o acompañado el surgimiento de los que es la coordinadora del Bermejo, después el Consejo de Caciques Wichi zona Bermejo y hoy el Consejo de Organizaciones Wichi de la zona Bermejo que es una organización se segundo grado que nuclea a todos los delegados... a todas las comunidades de la zona Bermejo, Embarcación y alrededores. Ruta 53 a ruta 81, en todos los alrededores de Embarcación ¿no?. Es una organización interesante, fuerte, que bueno unos de sus dirigentes ha sido ahora reelegido, reelecto nuevamente representante de los indígenas en la unidad provincial del PSA que es V R, muy conocido.”(entrevista OSC de desarrollo)*

En todos los casos esas prácticas han supuesto no dejar al azar los mecanismos de legitimación de los dirigentes. La racionalidad o sistematicidad de estos mecanismos permite cierto grado de estabilidad en la conducción y evita liderazgos efímeros y arbitrarios. En tal caso las OSC proveen nuevas modalidad de rutinización del carisma.

#### *Elemento aglutinador de fuerzas e integrador de recursos*

Las OSC, en los espacios locales, suelen ser, en algunos casos, un elemento aglutinador, no solo de personas que buscan participar siguiendo alguna causa o defendiendo alguna identidad o simplemente ejerciendo una profesión; también suelen cumplir la función de integrar recursos de distinta índole (técnicos, económicos, organizacionales, relacionales, humanos, políticos, comunitarios) detrás de la actividad que realizan. Movilizan así recursos que de otra manera se dispersarían y tendrían así un uso menos efectivo.

*“..un trabajo comunitario donde todos los campesinos han formado una comisión y a través de esa comisión y el apoyo técnico de las diferentes ONGs han podido sembrar y sacar sus productos a la venta una vez por semana. Se hace una especie de feria, el municipio colabora con los vehículos, el traslado. El otro día también por contacto nuestro hemos conseguido el tractor, la rastra. Y ellos siembran y los fines de semana sacan a vender sus productos..”(entrevista a Intendente)*

### **Bibliografía**

- Aguilar, A. y Vázquez, E.** (2000) “De YPF a la ruta” en M. Panaia (comp.) *Población en el Noroeste Argentino*, Colmena, Buenos Aires.
- Aguilar, A. y Ves Losada, M.** (en prensa) “ONGs y Políticas Sociales: especificidad del caso salteño”, *Revista de Humanidades*, N° 12, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Salta, Salta.
- Alvarez, S.** (1999) “Solidaridad privada e indiferencia pública. La nueva cara de la política social para excluidos”, *Umbrales*, Revista del Posgrado en Ciencias del Desarrollo, N° 6, La Paz, Bolivia.
- Bourdieu, P.** (1998) *La distinción*, Editorial Taurus, España.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L.** (1995) *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, Grijalbo, México.
- Bustelo, E.** (1996) “El abrazo”, *Enoikos*, N° 9, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Cowan Ros, C.** (2001) “ONGs de desarrollo rural: estructura, dimensión y desafíos ante el nuevo siglo”, *Realidad Económica*, N° 176, Buenos Aires.
- Cardarelli, G., Kessler, G. y otros** (1995) “Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias. Los espacios de altruismo y la promoción de derechos” en A. Thompson (comp.) *Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, UNICEF- Losada, Buenos Aires.

- Castel, R.** (1997) *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós Estado y Sociedad, Buenos Aires.
- Crozier, M.** (1977) *El actor y el sistema*, Alianza editorial, Buenos Aires.
- Durkheim, E.** (1985) *De la división del trabajo social*, Planeta Agostini, Barcelona.
- Giddens, A.** (1994) *Consecuencias de la modernidad*, Alianza editorial, Madrid.
- González Bombal, I.** (1997) Incidencias en políticas públicas y construcción de la ciudadanía. Disponible en: [www.icd.org.uy/mercosur/informes/gonzalez.html](http://www.icd.org.uy/mercosur/informes/gonzalez.html).
- Gramsci, A.** (1988). *Antología*. Selección, traducción y Notas de Manuel Sacristán. Siglo XXI. México D. F.
- Habermas, J.** (1987) *La teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Barcelona.
- Isuani, E.** (1996) *Anomia social y anemia estatal: sobre integración social en Argentina*, FLACSO, Buenos Aires.
- Jelin, E.** (1996) “Ciudadanía emergente o exclusión social. Movimientos sociales y ONG en América Latina en los años 90”, *Revista Sociedad*, N° 8, Buenos Aires.
- Jordana, J.** (2000) Una nota sobre instituciones y capital social: situando causas y efectos (mimeo), Washington.
- Lumi, Golberg, L. y Tenti Fanfani, E.** (comp.) (1992) *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*, Miño y Dávila-CIEPP, Buenos Aires.
- Mouffe, Ch.** (1999) *El retorno de lo Político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Editorial Paidós, Barcelona.
- O'Donnell, G.** (1993) “Estado, democratización y ciudadanía”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 128, Caracas.
- Oxhorn, P.** (2000) *La construcción del Estado por la Sociedad Civil. La ley boliviana de participación popular y el desafío de la democracia local*, McGill University.
- Pantaleón, J.** (2000) Antropología, desarrollo y organizaciones no gubernamentales (mimeo).
- Rahnema, M.** (1996) “Participación”, en W. Sachs, *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Perú.
- Vergara Estévez, J.** (1997) Modernización e identidad del Tercer Sector. Disponible en: [www.icd.org./informes/encuentro/vergara/html](http://www.icd.org./informes/encuentro/vergara/html)
- Weber, M.** (1979) *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.