

POLÍTICAS SOCIALES: HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL.

Las organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo

Fortunato Mallimaci

ABSTRACT

Las reestructuraciones del Estado y de la sociedad civil ponen en juego el instrumental teórico y los conceptos utilizados para dar cuenta de la misma. Supone abandonar posturas deterministas -sean estas económicas, sociales o culturales- y abrirse a marcos teóricos que muestren la interrelación y creatividad entre actores y las relaciones de éstos con las estructuras que los limitan y condicionan.

La implementación de políticas sociales es un ejemplo del funcionamiento de diversos actores en busca de sentido e historicidad junto a la fuerza y límites del Estado por imponer su racionalidad. Relación entre Estado, sociedad civil, ciudadanía, movimientos sociales y profundización de la vida democrática son las temáticas que como telón de fondo guían el trabajo. Todo esto en un momento de incertidumbres y globalizaciones que afectan tanto la vida cotidiana como las relaciones internacionales. Nuevos actores y actrices han aparecido en los escenarios de las políticas sociales en su relación a la pobreza. Reconocerlos, identificarlos y utilizar sus conocimientos es indispensable para implementar distintas políticas.

En este trabajo () analizaremos el surgimiento, la consolidación y los desafíos de un tipo de institución llamada organismos no gubernamentales como una nueva manera de comprender la relación entre estado y sociedad civil, viendo sus potencialidades como límites. La teoría en la conformación de actores y actrices nos permitirá comprender este tipo particular de organización social, tanto en su relación estructural como en la interacción cotidiana.*

INTRODUCCIÓN

La pobreza es una realidad que ha venido a instalarse en la sociedad argentina no a causa de "fuerzas químicas" o "termodinámicas" sino por

(*) Una primera versión de este trabajo fue publicada con el título "Las ONGs de promoción y desarrollo, y la pobreza en la Capital Federal", en Pobreza y marginalidad social. Buenos Aires, CESPAL, Konrad Adenauer, 1994. Esta investigación es parte del proyecto Pobreza Urbana y Políticas Sociales del CEIL, y continúa en la actualidad analizando la relación Estado - sociedad civil a nivel local y en sus múltiples mediaciones.

medidas sociales, políticas y económicas implementadas por hombres y mujeres. No es un fenómeno nuevo pero sí adquiere dimensiones y particularidades hasta ahora no conocidas en nuestro país. Tiene causas y consecuencias. Hay una responsabilidad política, económica, ética y social en dar respuestas inmediatas. La extrema pobreza es sinónimo de muerte y exige el mayor de los esfuerzos por combatirla aquí y ahora hasta sus últimas consecuencias.¹

Estado y sociedad civil deben enfrentarse a este nuevo desafío. En los diversos períodos históricos la manera de dar cuenta del mismo nos fue mostrando los cambios que se iban produciendo tanto en el estado como en la sociedad y especialmente nos dio pistas para comprender cómo los distintos componentes de una determinada sociedad entendían su misión, se autocomprendían y analizaban "al otro", "a la otra" dentro de relaciones sociales cambiantes y conflictivas.

Dentro de las innumerables respuestas que ya se están dando, hay una que proviene de un tipo de institución que se conoce como Organizaciones no Gubernamentales (ONGs). En este artículo damos cuenta de sus orígenes, caminos, dificultades y desafíos en la Argentina, teniendo en cuenta el contexto social e histórico de pobreza y la crisis del Estado de Bienestar, que permitirán o no que se conviertan en un actor social significativo.

1. SITUACIONES AMBIGUAS Y APREMIANTES

La problemática social se presenta a fines del siglo XX de manera nueva y diferente. No es un problema sólo de la Argentina sino que la crisis afecta a todos los demás países de América Latina y del mundo. Sin embargo, el proceso histórico por el cual se llega a esta situación tiene sus particularidades y actores propios que ninguna propuesta puede dejar de lado.

Algunas constataciones son cada vez más asumidas por los que estudian el fenómeno:

-a. condición básica para la disminución de la pobreza es contar con una economía que crezca en forma sostenida dentro de un marco institucional que genere empleos suficientes y donde la equidad, tanto en la distribución del ingreso como del poder, penetre a la racionalidad macroeconómica. (Cepal, 1992)

-b. aún habiendo crecimiento sostenido, la resolución de necesidades básicas insatisfechas de millones de hombres y mujeres sólo se alcanzará en

1. En nuestro país, el organismo responsable del seguimiento del tema es el Consejo para el Estudio de la Pobreza en Argentina (CEPA) dependiente de la Secretaría de Programación Económica. Ha confeccionado estadísticas locales y nacionales y un mapa de la pobreza a nivel departamental y provincial.

el mediano o largo plazo, por lo que deben adoptarse medidas inmediatas para reparar la "deuda social interna" y los efectos de las políticas de reestructuración y ajustes que se llevan adelante.

-c. los beneficios del crecimiento -y esto se ha comprobado históricamente tanto en nuestro país como en otros- no se distribuyen mecánicamente con equidad sobre el conjunto de la población y tienen impactos diferenciales sobre el mundo de los pobres. Esto pone nuevamente de manifiesto la complejidad a que deben hacer frente las políticas y programas de lucha contra la pobreza donde la articulación entre política social y política económica es central. Los poderes públicos tienen así un triple papel esencial a desempeñar: acompañar, impulsar y anticipar las diversas estrategias globales a fin de enfrentar los nuevos desafíos. Desafíos que den cuenta de una política social que favorezca los cambios industriales; una política de acompañamiento macroeconómico y estructural y, finalmente, una política tecnológica. (Coriat, 1995)

-d. deben ser criticados los modelos neoliberales y los fundamentalismos de mercado -en particular aquellos donde la preocupación central es por la estabilización, el ajuste estructural y las privatizaciones dejando "a la mano invisible del mercado" que restablezca por sí sólo el equilibrio macroeconómico-, dado que han mostrado su incapacidad para dar respuestas a los problemas de pobreza en los países industrializados y en las áreas periféricas del mundo. (PNUD, Informes sobre desarrollo humano)

-e. un nuevo tipo de desarrollo exige presencia de actores sociales significativos y consolidados que, articulados en la sociedad civil y con el Estado, implementen esas nuevas políticas donde transparencia, publicidad y participación de la sociedad son parte central de un mejor funcionamiento.

Puestos a analizar la situación argentina, los datos, las cifras y las angustias nos muestran una sociedad cada vez más fragmentada, dual y empobrecida donde el crecimiento de la exclusión interpela al conjunto de la sociedad. Los diversos planes de ajuste aplicados hasta el momento por uno y otro gobierno democrático no han logrado disminuir las injusticias. La desocupación -por ejemplo- aumentó un 200% desde la aplicación del plan de convertibilidad en 1991. La suma de desocupados más subocupados pasó de poco más de un millón en 1974 a 4.300.000 en mayo de 1995. Una rica y extensa literatura nos da cuenta de esta realidad. (CEIL, 1995; OIKOS, 1995; Minujin, 1993; Barbeito - Lo Vuolo, 1992; CEPPA, 1991)

Desde una concepción de ampliación de ciudadanía, otra visión muestra como las políticas sociales hacia la pobreza reiteran y reproducen "el lugar" de segregación de los más pobres. **Políticas sociales para pobres se transforman en "políticas sociales pobres"**. La discriminación producida por las políticas públicas se expresa por la creación de formas de atención parciales, distintas y

precarías a algunas de las necesidades de la pobreza. No estamos frente a ciudadanos con derechos a una vida digna sino frente a "carenciados", "necesitados", "indigentes". El mundo social es el lugar de luchas a propósito de palabras que deben su gravedad- y a veces su violencia- al hecho de que las palabras hacen las cosas, en gran parte, y que cambiar las palabras, y más generalmente las representaciones es ya cambiar las cosas. (Bourdieu, 1988)

A partir de su experiencia en el municipio de San Pablo (Brasil) una autora afirma que "*romper tal discriminación supone sustituir el signo de exclusión por el de ciudadanía; significa que lo social debe preceder a lo económico-cuestión política que atraviesa a la sociedad brasileña. En este cuadro histórico, avanzar en la conquista de la ciudadanía exige repensar el lugar de la pobreza al interior de los servicios públicos y que no se delimita a un ejercicio de dirección o racionalidad interna de asistencia social, como área de acción gubernamental, sino muestra los vínculos que el Estado establece con la pobreza...*". Y propone "*avanzar en las políticas de asistencia social exige un cuadro de alianzas que ultrapase las fuerzas endógenas de los aparatos de asistencia, promoción y bienestar social*". (Sposati, 1988)

Todo esto, sin embargo, no nos debe hacer perder de vista la ambigüedad y complejidad del proceso que se vive. De allí la prudencia. Junto a un análisis estructural, debemos conocer cada vez más mecanismos reales y hacer observaciones de escenarios concretos donde los procesos de exclusión, violencia y sufrimiento se manifiestan en toda su crudeza. ¿Cómo efectivamente se mueven millones de hombres y mujeres en esta nueva situación, que no es el mundo formal conocido de décadas anteriores? Las diversas investigaciones del CEIL están tratando de dar respuesta a estos desafíos.

Es fundamental entonces analizar los procesos desde la perspectiva de los actores. Pasar de un sujeto histórico único y verdadero (portador colectivo de una racionalidad y de un proyecto de sociedad global, sustantivista que actúe en nombre de la sociedad en su conjunto, llamado Estado, Clase, Patria, Pueblo...) a diversidad de actores y actrices donde la complejidad y la heterogeneidad hacen que deba pensarse en la multiplicidad y en la pluralidad donde las relaciones sociales, de género, étnicas y culturales deben estar en la base de las mismas.

Apreciación de la historia como proceso abierto, de la necesidad del acuerdo y de la negociación como bases de la convivencia, junto a una visión más realista con respecto al poder del Estado para transformar lo cotidiano.

2. HETEROGENEIDAD DE LA POBREZA

Una visión de la pobreza no se puede hacer sin tener una visión histórica que nos muestre los procesos reales por los cuales se fueron configurando el

actual Estado y la sociedad civil en nuestro país. La tradición de políticas sociales del Estado Benefactor en Argentina, desde los 40 hasta el surgimiento de la dictadura militar en 1976, fue dar respuestas centralizadas y universalistas a los problemas de salud, vivienda, educación, alimentación, previsión, etcétera, permitiendo la integración de la gran mayoría de los argentinos y niveles de bienestar bastante respetables, en comparación al resto de los países de América Latina. Este modelo fue acompañado con crecimiento, distribución económica y un proceso continuo de sustitución de importaciones.

El crecimiento de la dignidad social llevó a convertir en "derechos" el acceso de los más necesitados al conjunto de los servicios sociales. Previo a esta experiencia, ser pobre bastaba para estar excluido de la participación plena, asociada ésta con la propiedad. Así, la incorporación a la universalización significó un enriquecimiento progresivo de la noción de ciudadanía.

Pero también el Estado de bienestar simplificó las diferencias al interior del mundo de los pobres a través de una universalidad, a veces, más discursiva que efectiva. No fue capaz de diferenciar entre los receptores de las prestaciones suponiendo una cierta homogeneidad de individuos, valores y condiciones de vida en todos los habitantes de la república. Al mismo tiempo, este tipo de estado no impidió la diferenciación social, la continuidad de las injusticias y desigualdades regionales como la inestabilidad política con las consiguientes dictaduras militares, acumulación y concentración del poder económico y social, y desarrollo de una cultura autoritaria que deslegitimó la vida democrática.

Hoy este panorama se ha transformado radicalmente. Asistimos al quiebre de concepciones, planteos y metodologías que durante décadas dominaron a aquellos que se ocuparon de dar soluciones a los problemas de pobreza. Ni el Estado, ni los partidos políticos, ni las instituciones religiosas (Mallimaci, 1994), ni los movimientos sociales hegemónicos en décadas anteriores (como por ejemplo el movimiento obrero) alcanzan a dar respuesta a la magnitud del problema.

Los estudios de pobreza que viene realizando el CEIL (1995) y otros investigadores nos recomiendan cada vez más tener en cuenta su heterogeneidad y complejidad. Es una pobreza diferente en cantidad y calidad a la ya históricamente conocida.

Una división de la sociedad argentina entre pobres y no pobres, a partir del instrumental técnico que se posee (Censos y Encuesta Permanente de Hogares), nos da una pintura general pero necesita que sus detalles sean más y mejor conocidos. Se pierden matices, historias y rostros concretos. Para eso debemos utilizar otras metodologías que den cuenta de las diversidades en espacios locales limitados donde los procesos adquieren dinamismo,

potencialidades, conflictos y características propias (Forni-Roldán, 1992). Situación agravada hoy por los procesos de exclusión que afectan a grupos sociales específicos, tanto a nivel urbano como rural, con débil inserción en su articulación social, estructuras organizativas en proceso de reestructuración (con la consiguiente reducida capacidad para generar demandas) y a merced de ofertas sociales -sean cuales fueran- clientelistas y/o oportunistas que no hacen más que reproducir las condiciones de exclusión.

Es interesante analizar la comprensión, percepción y valorización que los distintos sectores hacen de esta situación de injusticia. Un autor, a partir de sus investigaciones nos dice que *"no sería equivocado sostener que exista hoy una mayor aceptación social respecto al grado de desigualdad distributiva: no se ve con la misma urgencia la necesidad de corregir de manera explícita la mayor desigualdad, y también se duda sobre la eficacia de varios de los instrumentos aplicados en el pasado"* (Beccaria, 1993). Además, allí donde hay un mínimo de recursos las demandas de salud y educación que eran hechas al estado hoy son canalizadas al circuito privado, produciendo un lento abandono del consumo de las políticas sociales del Estado por parte de aquellos sectores sociales con cierto capital económico y cultural. Al transformarse en un servicio "para pobres", y dada la incapacidad de respuesta y protesta, ello agrava la crisis del "resto de los consumidores".

Este panorama debe ser complementado con la percepción que indica que los sectores vulnerables -en barrios, villas y zonas rurales- entienden la "ayuda social" más como "beneficio otorgado por el gobierno de turno" que derecho dado por la sociedad frente a la situación de vulnerabilidad.²

3. REDEFINICIÓN DEL ROL DEL ESTADO Y CREDIBILIDAD DEMOCRÁTICA

Francisco Weffort (1991) resume en tres las crisis del estado en América Latina, afectado por el crecimiento de la democracia política y por la crisis económica. En primer orden, *"crisis de gobernabilidad, es decir una crisis del sistema político (partidos, parlamento, líderes, mediaciones) donde hay un discurso para las elecciones y otro para el ejercicio del gobierno"*. Segundo, *"crisis del Estado-Nación, entendido en cuanto espacio económico nacional o sea en cuanto conjunto de instituciones que definen un territorio nacional (¿se puede hablar de autonomía de un estado cuando por ejemplo no controla el proceso de acumulación?) , obsolescencia económica del Estado-Nación"*

2. Entrevistas realizadas en sectores de pobreza urbana y rural nos muestran esta autoconcepción que busca innovar lo menos posible la situación actual y por ende los deseos de evitar, por el momento, escenarios sociales y políticos diferentes dado que pueden "perdersé" los beneficios sociales que se reciben.

afectado por los procesos de internacionalización de la economía. Como consecuencia de los dos anteriores, por último, *"tenemos una crisis del Estado-Nación en su forma política, incapaz de controlar algunas de sus funciones clásicas, tanto en el área económica como en la de dar seguridad a los individuos (criminalidad, narcotráfico, violencia callejera) y cohesión a la sociedad"*.

El mismo Estado que aparece demasiado grande y pesado para lidiar con las innovaciones económicas mundiales y los desafíos de la vida cotidiana, aparece al mismo tiempo frágil y pequeño cuando deben tratarse las grandes cuestiones financieras como la deuda externa, los intereses de los grandes grupos económicos nacionales e internacionales, etcétera. Los ciudadanos pueden influir sobre el juego político a partir de su voto pero no tienen la misma capacidad frente al capital más concentrado que con sus innumerables ganancias y poder puede "penetrar" a la clase política.

La profundización de la democracia está en juego en la resolución de las necesidades y derechos de estos hombres y mujeres. Una y otra vez debemos recordar que la exclusión y la discriminación pueden garantizar la durabilidad pero transforman el tipo de credibilidad en la misma. El peligro más bien reside en una declinación continua en lo social, en la paulatina conformación de una sociedad dual. (García Delgado, 1994)

La utopía de la democracia, no sólo como sistema político sino como sistema de vida llevado a todos los campos y ambientes de la sociedad (en la economía, en el Estado, en la vida cotidiana, en el acceso a bienes simbólicos, en las instituciones, en la política internacional) puede generar consensos en amplias capas de la población argentina. Para que la democracia sea creíble debe ser generadora de equidad, de respeto a las diversidades, de justicia social, de mejores oportunidades para el conjunto. El crecimiento de la pobreza debilita la democracia participativa. La exclusión de millones de personas no permite su consolidación.

Recordemos que los sectores más excluidos (los pobres, los desempleados, los infantes y los niños, los ancianos, las mujeres solas, los jóvenes desocupados, los pueblos indígenas, los campesinos y pequeños productores rurales, los discriminados, etcétera) son quienes deben estar privilegiados por las políticas sociales inclusivas del Estado y la sociedad, dada la lejanía social, cultural y simbólica que tienen con los lugares donde se toman y deciden las acciones.

Por eso es tan importante una profunda revisión del "gasto social" (necesidad de invertir más y mejor) efectuado tanto por las autoridades públicas como las privadas, por el Estado como por la sociedad civil transparentándose al máximo. Necesidad también de revisar la política de ingresos fiscales a fin de que sean lo más justas y equitativas posibles, donde los que más poseen y perciben asuman su mayor responsabilidad tributaria.

Los sectores ricos y "nuevos ricos" siguen prácticamente intocables por los sistemas fiscales regresivos y beneficiados con la reducción de aportes o controles. Más allá de denuncias, no se conoce hasta la fecha a ningún empresario que haya sido detenido por fraude fiscal.

4. SOCIEDAD CIVIL Y MOVIMIENTOS SOCIALES

Las definiciones se han ido complejizando los últimos años en América Latina. Para algunos autores los movimientos sociales están localizados en la sociedad civil, de una manera no del todo estructurada y defienden intereses específicos de ciertos sectores de la sociedad. Una visión amplia como esta hace incluir a lo largo de la historia infinidad de grupos. Lo que los caracteriza hoy es que ellos responden a nuevas necesidades y que su diversidad es muy grande. Recordemos que quien más ha trabajado teóricamente esta temática ha sido A. Touraine. El presenta tres principios para considerar: **el principio de identidad**, es decir la definición por el actor mismo; **el principio de oposición**, o la definición del adversario, y **el principio de totalidad**, es decir a nombre de que se lucha. (A. Touraine, 1988)

Alberto Melucci agregará que para que haya movimientos sociales es necesario que la acción colectiva provoque una ruptura en los límites de compatibilidad del sistema en el cual se sitúa, sea a nivel del mercado o del Estado. (A. Melucci, 1989)

Otro autor, a partir de su experiencia en México, afirmará que los movimientos sociales son "*siempre la expresión de conflictos estructurales del sistema social pero ello no excluye que puedan ser activados o despertados por crisis coyunturales*". (Gimenez, 1994)

Otra tipología dividirá los movimientos ligados directamente a la lucha de clases, es decir a la explotación directa del trabajo por el capital de aquellos donde los objetivos son de otra índole -emancipación étnica, de género, simbólico, ecológica- y donde se trabaja con valores más generales -derechos del hombre y la mujer, derechos de ciudadanía, armonía con la naturaleza-. Los primeros se sitúan en el campo económico y político, en tanto que los segundos en el campo cultural y político.

Otra manera de analizarlo es a partir de su mayor presencia en la esfera del Estado o de la sociedad civil, distinguiendo entre viejos y nuevos movimientos sociales. Los primeros se los considera defendiendo intereses específicos o particulares -obreros, campesinos, empresarios, estudiantes- y su objetivo es la "*colonización del estado*" más que su transformación. Los segundos, basados en nuevas o antiguas identidades, actúan a partir de su impacto en la esfera pública de valores de los que ellos mismo son portadores.

Por último, otra clasificación verá que los movimientos sociales, mostrando una pluralidad de discursos, se juntan alrededor de una cadena de

equivalencias discursivas que expresan el deseo de una democratización de la sociedad. Su objetivo consiste en de-construir los textos hegemónicos. La dimensión de clase es importante en estos movimientos pero no es estratégica. (E. Laclau y C. Mouffe, 1987)

Otra diferencia importante a aportar es aquella que distingue entre asociaciones propias de la sociedad civil y los grupos de interés. Estos serían las organizaciones profesionales o semiprofesionales, como sindicatos, las federaciones de empresas, cámaras o grupos corporativos comprometidos en la defensa de intereses de categorías sociales o de segmentos de sociedades particulares. Por otro lado, las asociaciones tendrían el rol de formadores de opinión, defensa de la autonomía de la esfera pública y refuerzo de su transparencia, sosteniendo un proceso de constitución de voluntad colectiva fuera del Estado, pero también fuera de la lógica de los intereses económicos particulares.

Debemos entonces reconocer que nuevas organizaciones, tanto en sus formas, valores, propuestas y tipos de participación, se hacen presentes hoy en la sociedad distintas de aquellas ligadas al Estado de Bienestar. Debemos tener mucho cuidado en su análisis puesto que podemos caer en un discurso esencialista que las desprece en nombre de "verdaderas y comprometidas organizaciones". Se trata de un innumerable y creciente grupo de organizaciones que representan en la esfera pública los flujos de comunicaciones provenientes del mundo de la vida. (Habermas, 1987)

Cumplen el rol de articuladores culturales, espacios de discusión de intereses generales y por ende refuerzan la esfera pública como lugar de crítica y de control del poder. Diferente de los grupos de interés y los lobbys que utilizan procesos opuestos, no transparentes y por ende reservados, dado que buscan feudalizar los espacios públicos, sirviéndose de ellos para la realización de los intereses que le son propios.

En este sentido, su rol junto a otras organizaciones es contribuir al proceso de **democratizar la democracia**, desarrollando sus objetivos sobre la repercusión pública de sus acciones. De esta manera, deben asegurar en permanencia la publicidad de sus mensajes (en el doble sentido de carácter público y de divulgación) y rechazar las decisiones y acuerdos tomados a puertas cerradas.

Para ello las organizaciones deberán seguir una estrategia política dual - institucional y extrainstitucional- apoyada simultáneamente sobre los sectores de la sociedad civil con los cuales se está ligado, negociando con actores políticos, económicos y financieros, como el Estado, los partidos políticos, empresas y agencias de cooperación y financiamiento internacionales.

También es importante tener en cuenta cómo analizamos el proceso global. Puede verse como el de un creciente individualismo o de privatización de las políticas sociales (o el del triunfo del modelo neoliberal). Es innegable

que cierta "fatiga social" atraviesa nuestra sociedad y que la ofensiva neoliberal -aprovechando las debates ideológicas- busca hacer tabla rasa con las conquistas sociales. Pero aquí es muy importante distinguir entre conquistas ciudadanas, conquistas de los trabajadores y nuevas demandas populares en una sociedad donde los mismos forman cada vez más parte del mercado informal. La crisis del Estado de bienestar arrastra consigo a las políticas sociales implementadas desde allí, dado que éstas no pueden dar cuenta de los nuevos procesos de acumulación y producción, ni del surgimiento de nuevos actores sociales.

La poca o nula participación en las organizaciones ahora consideradas como "tradicionales" (sindicatos, partidos políticos, sociedades de fomento, parroquias) abona la idea que *"la solidaridad se está perdiendo en la sociedad"*. Sin embargo, visto (por ejemplo) desde la dinámica del amplio mundo de la pobreza, esa misma realidad aparece nuevamente ambigua, dado que su sentido dependerá de aquel (persona, grupo, organización, partido, culto) que logre ser creíble. Grupos "pro-casa", "pro-jardín", "pro-asfalto", junto a radios comunitarias, grupos de auto-ayuda, organizaciones religiosas varias y pequeños núcleos productivos expresan esa nueva trama social, tanto más o menos desarrolladas que en décadas anteriores pero que en la actualidad se mueve y "vota con los pies" en otros grupos, con otros intereses y con otras expectativas que en décadas pasadas.

¿Cuál es la característica de este tipo de organización? Es específica, en relación a cuestiones concretas e inmediatas; orientada, puesto que no afecta la totalidad del individuo; circunstanciada con objetivos concretos, fácilmente visualizables y sobretodo, apropiables. Buscan acuerdos y alianzas en base a intereses compartidos. Participación referida a lo micro, localizado, acotado socialmente, sin apuntar a la reestructuración del sistema. Un mayor activismo unido a un desinterés por los planos más generales de la acción social dejados (¿por el momento?) a otras instancias.

Del mismo modo debemos ver cómo la relación con el Estado (sea este local, provincial y nacional) y el mundo de lo político partidario continúa. La búsqueda de cercanía al Estado y a los partidos políticos para solucionar los problemas de la vida cotidiana siguen siendo un objetivo importante para estos sectores, pero ya no es la única manera de tener acceso a cubrir esas necesidades. Otros actores han entrado en escena dando características propias a cada realidad local, mostrando complejidades.

Pero, ¿no habría que pensar en la idea de individuos y familias con pertenencias múltiples? El individuo no forma parte de una sola comunidad (en la que nace, crece, se desarrolla y muere) sino de múltiples, donde su identidad se expresa en un conjunto de pertenencias. Por eso es importante la idea de red *"definiendo como tal a un reconocimiento en la interacción, a una elección y a un proceso social, a una intencionalidad, a un interés compartido"*

sin que todo ello implique permanencia, totalidad, unidad de objetivos o comunidad de propósitos". (Martínez Nogueira, 1993)

La tarea de consolidación de redes sociales es una contribución al refuerzo de la identidad de los miembros de la sociedad. Es estratégico a nivel individual y social, pues es la vía para la construcción de una mayor integración social en momentos donde las políticas neoliberales buscan la exclusión. Cuanto más densa sea la trama de redes sociales, cuánto más articuladas estén, la sociedad tendrá mayor capacidad para respetar las diferencias, para acceder al reconocimiento mutuo, para reducir el marginamiento y la exclusión.

Cada una de estas redes tiene una cierta especialización de tipo social, productiva, técnica, religiosa, cultural, o simbólica. Redes sociales orientadas a la resolución de problemas y a la satisfacción de necesidades, recordando que pueden ser de sobrevivencia, entendida como salud, vivienda, alimentación, empleo, (Baima, 1995); como postmateriales, es decir de género, ecológicas, calidad de vida, control mental, o las vinculadas a lo sagrado. Redes "que me permitan sentirme bien ya", espacios organizativos que "encanten" a sus miembros, para desde allí poder vislumbrar cambios más estructurales y de largo plazo. Con angustias, miedos, frustraciones y desencantos no es posible ningún tipo de construcción societal.

5. ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO

5.1 Orígenes.

Debido al crecimiento y heterogeneidad de la pobreza en nuestro país, ante la impotencia y debilidad del Estado, en los últimos años surgieron una variedad de instituciones no estatales (sociedades de fomento, cooperativas, grupos religiosos, centros de investigación, organizaciones comunitarias, etcétera) que con distintas capacidades, metodologías e impactos intentaron dar respuestas a la misma.

Su aparición organizada es relativamente nueva en el escenario social argentino. Recordemos que junto al Estado de bienestar se había desarrollado en Argentina un poderoso movimiento sindical que no solo defendía los intereses económicos de los trabajadores sino que también prestaba diversos servicios sociales a sus afiliados y familias (salud, turismo). Completaba, de este modo, a las políticas de vivienda, educación y empleo que llevaba adelante el Estado y que creaban posibilidades de ascenso social en vastos sectores de la población.

Este movimiento obrero consistía la mayor cantidad de adhesiones en

aquellos que buscaban construir otro tipo de sociedad. Salvo en grupos ligados a las Iglesias y en algunos sectores humanitarios, la preocupación por los sectores no asalariados era vista como no prioritaria.

En la década del 60 y del 70, fruto de la movilización social y de una mayor toma de conciencia en las injusticias, se crea una acción más puntual con los sectores pobres. Esto está canalizado por partidos políticos "nacionales y populares" y por diversos grupos cristianos -especialmente juveniles- motivados por las transformaciones producidas por el Concilio Vaticano II (1962-1965), reléido para América Latina en Medellín (1968) y en la Argentina (San Miguel, 1969).

En este marco se destacan dos sectores: el que protagoniza el trabajo en villas urbanas, que da lugar al surgimiento del movimiento villero, y los campesinos pobres que crean las ligas agrarias. Salvo algunas instituciones históricas de las iglesias cristianas como Cáritas, Ejército de Salvación, Emaús o Asociación Cristiana de Jóvenes que logran permanecer como organizaciones autónomas, la gran mayoría de estas experiencias pasan rápidamente de lo religioso a lo social, luego a lo político y de allí a lo partidario (incluso con gran radicalización), viviendo (y sufriendo) así el mismo proceso que la militancia comprometida de la época. (Bresci, 1994)

El golpe cívico-militar de 1976, de fuertes connotaciones religiosas, provoca una nueva desarticulación y pone bajo sospecha a todos aquellos que aparecen vinculados a experiencias con sectores populares. Exilios interiores y exteriores, miedo y terror marcan la época. Las organizaciones de defensa de los derechos humanos hacen conocer en el mundo entero la situación de nuestro país.

Es en estos años, entonces, donde frente a un plan que viola los derechos humanos al mismo tiempo que empobrece a vastos sectores de la población, comienzan a realizarse diversas, pequeñas e innovadoras experiencias organizativas en los sectores populares, especialmente (pero no sólo) a nivel rural. Experiencias que se desarrollan con un fuerte perfil anti-estatal, con grandes riesgos para los que la realizan, con poca difusión de las actividades y con crecientes relaciones con la comunidad internacional.

La llegada de la democracia en 1983 abre las puertas para una expansión y crecimiento de estos grupos. La represión ha finalizado y las tareas por realizar son inmensas. Estado y sociedad tienen nuevas y complementarias actividades. Se vuelve a discutir límites y relaciones entre ambos. Viejos y nuevos actores entran a nuevos y diversos escenarios. La democracia ha aumentado también las demandas sociales.

5.2 Qué son las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

Luego de años de autoritarismo, la sociedad civil vuelve a adquirir presencia y vigencia. Pero esta sociedad se ha ido transformando. Existen

grupos diferenciados. Uno de ellos es el que se ocupa de la problemática de pobreza, discriminación y exclusión. Es decir que frente a la realidad del heterogéneo mundo de los pobres existen no solo funcionarios estatales competentes o instituciones religiosas, sino que en los últimos años han surgido otros especialistas y organismos nacionales e internacionales ligados a esta temática. Muchas veces son poco conocidos o mal conocidos. A menudo, aparecen disputando, enfrentando y confrontando por sus concepciones y prácticas a las políticas oficiales en materia de desarrollo social. Es una realidad no sólo de la Argentina sino del conjunto de América Latina. Para denominarse, utilizan nombres como instituto, centro, asociación, servicio, fundación, etcétera.

En el caso de los organismos ligados a la familia de Naciones Unidas, la pobreza junto a la temática del medio ambiente ha comenzado a ser parte central en las agendas de los programas de desarrollo. (Banco Mundial, CEPAL, PNUD, UNICEF)

Cada vez más los temas de desarrollo social y erradicación de la pobreza son declarados prioritarios, no sólo para los Estados sino para el conjunto de la sociedad civil.³

A nivel nacional estamos en presencia de organizaciones surgidas desde diversos sectores del espectro ideológico (iglesias, universidades, desencantados de los partidos políticos, grupos independientes, ex-funcionarios estatales); que se dedican a actividades de acción e investigación en diversos temas (educación, vivienda, salud, empleo, mujer, medio ambiente, jóvenes, religiosidad, niñez, etc.) tanto en los ámbitos rurales como urbanos. Sus modalidades de trabajo son varias, pudiéndose combinar o especializarse en las siguientes:

- *asistencia*: responder a necesidades inmediatas de personas, familias o poblaciones en los campos de salud, vivienda, alimentación, vestido, etc.
- *promoción y acompañamiento*: apoyo en el mediano y largo plazo a poblaciones específicas a fin de lograr un mejor desarrollo y organización de los grupos y comunidades.
- *asesoría*: dirigido a grupos y/o organizaciones a fin de brindar capacitación y asesoramiento técnico en temas y áreas específicos.
- *consultoría*: se trata de la oferta de servicios concretos tanto a grupos de base, partidos políticos, a agencias de la cooperación nacional e internacional en evaluaciones, elaboración de proyectos, estudios de factibilidad, etcétera.

3. Un ejemplo ha sido la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social realizada en Copenhague - Dinamarca durante el 11 y 12 de marzo de 1995 con la participación de jefes de estado y gobierno de más de 120 países. El documento final reconoce que los tres principales problemas presentes y futuros son el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Paralelamente a la Cumbre Mundial, y tal cual acontece en las principales conferencias de Naciones Unidas, se celebró el Foro de las ONGs donde asistieron miles de representantes de ONGs.

Este tipo de organización, compuesto fundamentalmente por técnicos y profesionales -aunque también hay voluntarios- que sobre la base del financiamiento nacional e internacional llevan adelante programas y proyectos que pretenden promover el desarrollo social y económico de los sectores más desprotegidos y vulnerables de la sociedad son las que en este trabajo vamos a llamar **Organizaciones No Gubernamentales de desarrollo y promoción (ONGs)**.

Pero, ¿cómo podemos definir más explícitamente a un mundo tan diverso? Diferentes interpretaciones se hacen y se siguen haciendo sobre este universo. En su mayoría provienen de estudiosos de estos temas. Las ONGs, al menos en Argentina, no son muy prolíficas en publicaciones y argumentaciones.

Andrés Thompson (1990) afirma que: *"uno de los rasgos distintivos principales de estas organizaciones es el de vincularse con grupos de diverso tipo de los sectores populares para ayudarles y proveerles servicios de tipo profesional para que éstos alcancen un grado de desarrollo autónomo"*.

El economista chileno Luis Razeto (1990) con relación a las numerosas ONGs de la Argentina dice que: *"las instituciones de apoyo-ONGs- no tienen sentido en sí mismas, sino que se deben a las organizaciones sociales que apoyan y a los procesos que impulsan... El ámbito privilegiado de su acción es el de la sociedad civil. Desde allí pueden hacer contribuciones sustanciales, insustituibles e indispensables para la construcción de una verdadera y estable democracia política"*.

En Bolivia, donde el movimiento de las ONGs se ha institucionalizado, "se denomina Organizaciones no gubernamentales (ONGs) a las organizaciones privadas sin fines de lucro, nacionales o extranjeras, de carácter religioso o laico, que realizan actividades de desarrollo y/o asistenciales con fondos del Estado o de la cooperación externa en el territorio nacional"⁴.

El documento base de convocatoria del FORO NACIONAL DE LAS ONGs DE ARGENTINA afirmaba: *"Desde una perspectiva política, las ONGs son instrumentos de consolidación democrática, en tanto constituyen experiencias donde se consolida la diversidad, el pluralismo y una fuerte dosis de compromiso con los grupos sociales más desprotegidos... las prácticas de las ONGs constituyen, no sólo una alternativa complementaria en el terreno de la promoción social, sino la emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo que requiere ser formalizado"*⁵.

Dada entonces esta diversidad de orígenes, historias, concepciones y experiencias en las ONGs de Argentina -en especial de Buenos Aires y alrededores-, nos interesa tener en cuenta a aquellas que:

4. Mencionado en el Decreto Supremo Nº 22409, La Paz, Bolivia, 1990 que rige el funcionamiento de dichos organismos.

5. FORO NACIONAL ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES, Informe Final 1er. Foro Nacional, Documento base de convocatoria, Buenos Aires, 1992.

1. Son organizaciones no administradas ni controladas por gobiernos que reclaman la autonomía de la sociedad civil.

2. Son organizaciones legales, es decir con personería jurídica funcionando como asociación o fundación, sin fines de lucro tanto con personal rentado como voluntario.

3. Los beneficiarios de sus programas no son los propios miembros de la institución sino otras personas: sectores pobres, discriminados (mujeres, jóvenes, niños) o pertenecientes a minorías a los cuales se busca organizar y promover.

4. Sus actividades no sólo pretenden brindar satisfacción a determinadas necesidades (salud, educación, habitat, trabajo, medio ambiente) sino también promover valores y actitudes de pluralismo, respeto a la diversidad, autonomía, transparencia, y ética entre los destinatarios de su trabajo.

5. Su accionar se liga a otros actores sociales (Estado, movimientos sociales, organismos internacionales, medios de difusión).

6. Tienden a buscar un tipo de desarrollo sustentable y autogestionario con criterios de equidad, justicia social, democracia, solidaridad y participación. De esta manera, buscan crear nuevos modelos de gestión de políticas y programas sociales.

7. Son un espacio privilegiado de creación de ciudadanía, fortalecimiento de la democracia y dador de sentido y encantamiento tanto a los grupos con los cuales trabajan como a sus miembros.

8. Combinan necesidades y derechos, protestas y propuestas promoviendo en todo momento el fortalecimiento de la sociedad civil.

5.3 Prácticas que incluyan y generen actores significativos.

La experiencia nos muestra que el trabajo de promoción social comienza muchas veces por pequeñas demandas puntuales y postergadas, que al ser solucionadas muestran el potencial de los grupos organizados. Demandas de sobrevivencia que se estructuran en la solución de necesidades básicas materiales insatisfechas en torno a la tierra (autoconstrucción), la salud, el trabajo (microemprendimientos), la alimentación (comedores populares). Demandas que buscan respuestas a las necesidades de sentido, identidad y pertenencia a las cuales la amplia oferta religiosa y simbólica hoy presente en barrios busca atender. Demandas de aquellos que buscan una mejor calidad de vida a nivel ambiental, ecológico, ético o de ampliación de la ciudadanía.

En su práctica cotidiana, algunas ONGs han hecho tanto del dar respuesta a la diversidad y heterogeneidad de la pobreza, como de la participación autogestionaria, las claves de sus éxitos. Del mismo modo debemos reconocer que en algunos casos, en las ONGs ha primado la lógica clientelista

con los grupos populares o las modas y vicios en las relaciones institucionales con las agencias de financiamiento. (Marínez Nogueira, 1993) Autoritarismos, "clientes cautivos", poca profesionalización, amiguismos, y "empresas familiares" son algunos de los problemas sin resolver en el movimiento de las ONGs.

En el caso de los problemas de hábitat vemos como las ONGs buscan respuestas proponiendo diversidad de propuestas según costos, posibilidades de trabajo y realidad de la gente. Esto lleva a una crítica a las políticas oficiales como a la irracionalidad del mercado. Muestra que es posible con los recursos actuales tener otra política de hábitat siempre y cuando exista la voluntad política de hacerlo. Buscan dar respuestas a necesidades sentidas, lograr mayor participación en las soluciones de diversos actores, utilizar metodologías apropiadas y apuntalar el fortalecimiento de la organización popular.

Los proyectos promovidos apuntan a:

- viviendas nuevas por autoconstrucción;
- provisión de equipamiento e infraestructura;
- crédito para materiales;
- rehabilitación de viviendas;
- viviendas progresivas;
- creación de núcleos básicos;
- creación de núcleos húmedos;
- programas de lotes urbanizados;
- regularización dominial, etcétera.

Este proceso se viene realizando en diversas ciudades del país, destacándose las experiencias de Córdoba, Rosario, Resistencia, Mendoza, Gran Buenos Aires y Capital Federal. La capacidad operativa es relativamente pequeña en comparación a las necesidades. Una vez más queda demostrado las limitaciones de las ONGs (un dato que nunca se debe olvidar) y el papel indelegable del Estado en la solución de los derechos de sus ciudadanos.

Lo mismo podemos decir a nivel rural. Allí, las ONGs atienden a diversidad de actores como son:

- campesinos sin tierra;
- pequeños productores con tierra propia;
- pequeños productores viviendo en tierras fiscales u ocupando;
- productores de zonas vulnerables e inundables;
- productores individuales, organizados en cooperativas o en asociaciones;
- grupos y pueblos aborígenes;
- formas mixtas que combinan agricultura con ser asalariado, semiasalariado o changuín.

Las diversas actividades desarrolladas combinan:

- tecnificación básica y apropiada;
- producciones diversas según sean para autoconsumo, intercambio, mercado, lo solidario, situaciones mixtas...
- créditos individuales, subsidiados, cooperativos, rotativos;
- apoyo a la capacitación productiva, educativa, en salud y hábitat;
- acceso a la tierra, sea individual o comunitaria a través de compra, donaciones, reclamos por tierras fiscales, derechos de posesión;
- apoyo a la organización y promoción de la dignidad, etcétera.

Cuando se ejecutan proyectos a nivel local con la participación activa de los "beneficiarios" y se forman pequeñas organizaciones, existen una serie de ventajas por parte de las ONGs y los grupos involucrados como son :

- tienen la confianza y el apoyo de la gente del lugar;
- conocen los códigos sociales y culturales de la región;
- llegan hasta los lugares más alejados;
- hay un control local más o menos desarrollado, según modalidades de trabajo, de los recursos financieros;
- son personas que viven en el lugar o en las proximidades;
- son un referente para la comunidad local y proveedores de nuevas articulaciones.

Estos procesos pueden generar modelos alternativos de desarrollo a escala humana, brindar respuestas concretas, favorecer la capacidad de autogestión y negociación de actores populares y promover, cuando existen alianzas con otros sectores, cambios institucionales en las áreas legislativas. Estas experiencias serán más eficaces en la medida que sean replicables a nivel local y a mayor escala.⁶

Una preocupación creciente en ONGs, especialmente aquellas preocupadas en capacitación, participación y educación popular, es el de dar cuenta de los cambios en los imaginarios y cosmovisiones de los sectores populares a partir de la consolidación del neoliberalismo en Argentina y en todo el continente. Las demandas de espacio, dignidad, sentido a la vida en la cotidianidad, de sentirse bien, de trascendencia, de respeto y valorización de las diferencias junto a una mayor lucha por la justicia y la ciudadanía, han llevado a un replanteo en los paradigmas vigentes y búsqueda de nuevas alternativas. La

6. Varias publicaciones dan cuenta de estas iniciativas: GAZZOLI, Rubén: "Inquilinatos y hoteles", en CEAL Nº 328, 1991.
BUTHEI - BORRI - SCAVUZZO - MAJZTEGUI: **Vivienda y organización comunitaria**. SEHAS, Buenos Aires, Humanitas, 1990.
COMISIÓN HÁBITAT ENCUENTRO: **Hábitat popular**, Encuentro, Buenos Aires, 1992.

defensa de la vida en toda su complejidad y riqueza aparece como uno de los hechos centrales.⁷

5.4 Relación con otros actores sociales y el Estado.

Si bien puede haber cierto consenso con respecto a la crisis y a la necesidad de actuar frente al problema de la pobreza, las concepciones sobre Estado, sociedad, participación social y mercado muestran una diversidad de enfoques. Estos enfoques son tanto de ONGs como de organismos internacionales o de agencias financiadoras de los países desarrollados.

Un dirigente de las ONGs, el Arq. Carlos Bulhet (1993) planteaba la necesidad de volver a redefinir el rol y misión de las ONGs frente a los nuevos escenarios que se viven en nuestro país y a nivel mundial. Para ello analiza históricamente las relaciones entre Estado, ONGs y movimiento popular buscando en las posibles articulaciones los diferentes tipos de ONGs que se vislumbran hacia el fin del milenio.

El autor recuerda que el modelo "setentista" en el cual la ONG se confunde con el movimiento popular a fin de enfrentar al Estado autoritario ha tocado a su fin, al menos en la Argentina. Es importante recordar este modelo puesto que perdura sea en funcionarios, sea en dirigentes políticos, sea en algunos dirigentes de ONG. La autonomía entre ONGs y movimiento social es inexistente. La ayuda internacional posibilitó además la perdurabilidad del modelo durante la época militar. La llegada de la democracia junto a la implementación de planes de ajuste estructural posibilitan hoy la emergencia de tres nuevos modelos:

A) El que el autor llama y califica como "funcional al sistema". Aquí las ONGs se sitúan como "intermediarios principalmente del Estado en relación a los sectores populares". Frente a la privatización de las políticas públicas, reemplazarían la gestión del estado por la de las ONGs, quizás con mayor eficiencia y eficacia pero sin cuestionar a las mismas y sin promover el fortalecimiento de la sociedad civil.

B) La ONG se considera sea por ella misma, sea por pedido de los beneficiarios en sectores populares como la intermediación de los sectores populares hacia el Estado. Son "la voz de los que no tienen voz" obteniendo que el Estado destine mayores fondos a tal o cual proyecto social a partir del propio fortalecimiento de la ONG.

7. Una profunda y amplia reflexión sobre la situación actual del mundo de la vida en sectores populares en América Latina puede verse en CINEP-CRT-CRAS: *Neoliberalismo y pobres. El debate continental por la justicia*, Bogotá, Antropos, 1993. El libro es el resultado de un trabajo en equipo de especialistas en ciencias sociales, trabajadores de la justicia social, miembros de ONGs y agencias de cooperación internacional convocados por un amplio grupo de sacerdotes jesuitas de América Latina.

C) El rol de la ONG no es el de relacionarse con el Estado sino el de fortalecer actores sociales populares en la sociedad civil. Aquí el rol central de las ONGs es "el fortalecimiento de las organizaciones de los sectores populares como medio de fortalecer la sociedad civil y a través de esta, fortalecer el estado en su rol de promotor del desarrollo económico".

Los modelos B y C buscan implementar otro tipo de políticas sociales. Parten de la concepción que las mismas son o insuficientes o ineficientes pero no sólo en la gestión, sino en la implementación y objetivos que se buscan.

Otra lógica diferenciadora se observa con respecto a las prioridades. Unas ponen en el centro la comunidad autogestionaria y la producción, dando así mayor peso a los aspectos técnicos, a la necesidad de producir para el mercado. De allí la necesidad de "capacitarse" para que se pueda acceder a esos nuevos conocimientos. Otra está centrada en la cultura popular, es decir se hace hincapié en las dimensiones de resistencia, creatividad, ética solidaria, religiosidad. Una vertiente parece orientarse más hacia el mundo de la economía y el conocimiento instrumental; mientras que otra tiende a proyectarse hacia el autoconocimiento, la identidad, la toma de conciencia. Como nos recuerda Coraggio (1994): "¿será esto una disyuntiva o podrá conectarse ambas tendencias alrededor de acciones y propuestas más centradas en la economía popular, en el gobierno municipal, en la gestión que vayan introduciendo la política y la transformación cultural por necesidad y no como presupuesto?"

Sea el enfoque del mercado, del poder o de la organización y participación (Bombarolo, 1992), sea el que prioriza el Estado, las ONGs o la sociedad civil, estamos en presencia de "modelos puros" que difícilmente se encuentran en alguna ONG, especialmente si la misma tiene cierta perdurabilidad y presencia significativa. Lo "híbrido" es también característico de estas instituciones.

Este proceso de relación con el Estado, movimientos sociales, partidos políticos y cooperación internacional es motivo de discusión permanente al interior de las ONGs, encontrándose - como hemos visto en las visitas y entrevistas- en una misma ONG diversas concepciones simultáneas. En un trabajo anterior, ya habíamos mencionado que la transparencia que se haga de estos debates permitirán o no a las ONGs dar respuestas a los nuevos desafíos que se le presenten. (Mallimaci, 1991)

5.5 Cantidad e impacto.

Según una recopilación de directorios de las ONGs en América Latina hecha por la Fundación Interamericana, organismo del Congreso de los EE.UU., en 1990 había alrededor de 11.000 ONGs en la región. Se trata de una realidad ampliamente móvil dependiendo de historias, conflictos,

situación de los estados y concepciones de la sociedad civil. "Con todo hay un hecho palpable, el número, naturaleza, variedad y heterogeneidad de las ONGs se multiplica casi al mismo tiempo en que la crisis económica se profundiza y el Estado y sus instituciones parecen no poder enfrentar y resolver los problemas que aquejan a los pobres y se desentenden de los mismos, pero también, en el momento en que se dan ciertas aperturas políticas en varios países de la región". (Stein, 1991)

Al tratarse de un universo flexible, los datos deben ser continuamente verificados. En julio de 1992 en un estudio hecho en Argentina aparecen relevadas 226 ONGs de desarrollo y promoción. Su número crecería incorporando también a las ambientalistas, a la niñez, la problemática de género y a las dedicadas a la drogadicción.⁸

La mayoría (72 %) fueron creadas en los 80, luego de la llegada de la democracia y con el crecimiento y heterogeneidad de la pobreza. Es significativo el número de grandes instituciones que provienen de una matriz cristiana. Los principales sectores en las cuales estas instituciones desarrollan sus actividades son: educación 57%; organización barrial 40%, mujer 38%, salud 37%, empleo e ingresos 36%.

Las líneas de trabajo en las que se especializan son: capacitación 80%; asistencia técnica y promoción 62%; investigación 60%; educación 56%.

De estas 226 ONGs, las tres cuartas partes trabajan en el conglomerado de Buenos Aires: en Capital 63,3% y en el Gran Buenos Aires 10,5 %.

En un nuevo directorio publicado en 1994 se confirma la presencia de las ONG en el escenario social argentino. "La consolidación institucional parece ser un atributo de este tipo de instituciones que, según datos recogidos durante estos años solo en un reducido número, menos de un 10%, han desaparecido o se han visto desactivadas".⁹

De este listado surgen un total de 211 ONGs encuestadas y en actividad, otras 53 en actividad no encuestadas pero corroboradas por teléfono (hacen un total de 264) mostrando que 15 organizaciones desaparecieron o se han desactivado durante los años transcurridos entre 1992 y 1994.

Por su parte, el recientemente creado CENOC (Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias), perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación¹⁰, ha realizado un censo de

8. GADIS: Directorio de ONGs de la Argentina, Buenos Aires, 1992. Cada ficha incluye: datos generales, objetivos, áreas temáticas, principales líneas de trabajo, recursos humanos, equipamientos, publicaciones y presupuestos.

9. GADIS: Directorio de Organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo de la Argentina. Actualización, Buenos Aires, Julio 1994.

10. El CENOC fue creado en febrero de 1995. Se trata de "una herramienta que el Estado pone al servicio de la gente. Es un puente entre las Organizaciones, el Estado y la comunidad". Los servicios que el Centro ofrecen son de: "información, capacitación y apoyo y desarrollo del sector de organizaciones comunitarias".

organizaciones comunitarias entendiendo por tal "a todo el espectro de organizaciones que agrupan gente para trabajar por otra gente". La institución ha recibido a agosto de 1995 alrededor de 1200 respuestas. En la muestra la mayoría proviene de la provincia de Mendoza con 22,35%; seguido de Capital Federal con 10,8 %; Gran Buenos Aires con 9,79 %; Córdoba con 8,4%; Chaco con 5,82%, Santa Fe con 5,63%; Corrientes con 5,26 %, Río Negro con 4,89 % y Chubut con 4,16 %. El resto de las provincias están por abajo de esos porcentajes.

Según el tipo de organizaciones que están formando estos grupos, sobresale que la mayoría son asociaciones civiles (28,13%) y grupos comunitarios (23,87%). El resto se divide en Uniones Vecinales (10,98%), Fundaciones (9,26%); Centro de Jubilados (5,08%), Cooperativas (3,09%) y el resto con menores porcentajes. Entre las principales áreas temáticas se destacan, en primer lugar, las relacionadas con lo social/humano; seguidos por trabajo (especialmente en Cuyo); educación y salud.

Queremos resaltar que la importancia de estas organizaciones no se miden solamente por su número y la cantidad de beneficiarios directos sino por el impacto y la posibilidad de replicabilidad de sus metodologías, experiencias y sabidurías a nivel de las políticas sociales comunales, provinciales o nacionales. Vemos como varias de ellas han colaborado, allí donde hubo decisión política, en la elaboración de nuevas políticas habitacionales, de microemprendimientos, de desarrollo rural, ambientales, de drogadicción, infancia, familia, etcétera.

5.6 Estructuras locales y nacionales.

Las ONGs también han creado diversos tipos de organizaciones afines. Estamos frente a un mundo heterogéneo, flexible y diverso donde varias de estas organizaciones nacen, se reproducen, se diversifican y otras desaparecen. Es su fuerza y su debilidad.

Con el correr de los años, han ido apareciendo diversas REDES nacionales agrupando a ONGs: ENCUESTRO DE ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES PARA EL DESARROLLO nuclea a 29 ONGs de todo el país; CONFLUENCIA articula a 18 ONGs ligadas a la educación popular; RENACE es una de articulación de ONGs de medio ambiente y ecología; INTERCAMBIO HÁBITAT nuclea ONGs de hábitat de Capital y Gran Buenos Aires; RED CRISTIANA DEL NORTE, agrupando a ONGs de orientación cristiana del Noreste y Noroeste argentino. Junto a estas redes existen ESPACIOS DE ARTICULACIÓN de grupos ligados a temáticas específicas: mujeres, salud, religión, hábitat, drogadicción, rural, infancia, etcétera.

Es importante destacar dos grandes espacios de articulación que hoy crecen y se desarrollan en el país. Uno está ligado a numerosos grupos de

mujeres que desde hace años vienen trabajando la problemática de género, donde diversas ONGs han logrado consolidarse y articular relaciones diversas con el estado, partidos políticos y organizaciones sociales. La participación masiva en la reciente IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer (Pekín) es una muestra de esta presencia y crecimiento. El otro está relacionado al amplio y diverso mundo del trabajo religioso en sectores populares. Comunidades eclesiales de base, Seminarios de Formación Teológica; Comunidades Religiosas Insertas en el medio popular (CRIMPO); grupos evangélicos forman innumerables redes a nivel local, nacional e internacional con sus múltiples vínculos con el estado y la sociedad civil ¹¹. (Forni (1989), Maróstica (1994), Mallimaci (1995))

Una experiencia que no tuvo la continuidad suficiente fueron los FOROS NACIONALES. Nacieron como espacios amplios, pluralistas y de discusión entre pares. Se realizaron en Buenos Aires en 1991 (con 252 personas y 174 ONGs) y en 1992 en Río Ceballos (con 142 personas y 109 ONGs).¹²

En 1993 y 1994, para un mejor funcionamiento del FORO NACIONAL se crearon FOROS REGIONALES, dividiendo al país en ocho regiones. El de Capital y Gran Buenos Aires congregaba a unas 80 ONGs de promoción y desarrollo con elección de representantes con el voto de sus miembros y realiza seminarios y reuniones a lo largo del año. Está en pleno proceso de estructuración y creación de sus reglamentos internos. A nivel nacional la suerte ha sido dispar según haya sido el involucramiento de los miembros.

El fracaso de estas experiencias de articulación nacional muestran, por un lado, problemas estructurales como distancias, crisis financieras, poco apoyo societal y estatal a la propuesta; y por otro, los conflictos y tensiones al interior de las ONGs -especialmente en lo referido al tipo de organización a desarrollar, las articulaciones a efectuar, los liderazgos a respetar-, como la incapacidad de instalarse en el espacio público y comunicativo.

6. DESAFÍOS HACIA EL FUTURO

6.1 La ONG como posible actor social.

Creemos que las ONGs, tal como las hemos venido definiendo en este trabajo, no son movimientos sociales al estilo de los definidos por Touraine.

11. Mayor información sobre redes de grupos cristianos, en especial católicos en su inserción en el heterogéneo mundo popular, puede verse en la revista Nueva Tierra publicada por el Centro Nueva Tierra de la ciudad de Buenos Aires. Se destaca el número de febrero de 1995 dedicado a los diez últimos años de catolicismo en la Argentina.

12. Sobre estos foros consultar: *Primer Foro Nacional de las ONGs*, Buenos Aires, noviembre 1991; *Segundo Foro Nacional de las ONGs*, Río Ceballos, diciembre 1992 (mimeo). Ambos eventos fueron auspiciados por la UNICEF.

En esto debemos ser lo suficientemente claros, más allá de las expectativas de algunos líderes de ONGs que se imaginan dirigiendo a grandes grupos o actores sociales hacia objetivos políticos precisos, partiendo de la crisis de representatividad de los partidos políticos o dando respuestas masivas a las demandas de sectores populares frente a la crisis del Estado.

El movimiento de las ONGs puede llegar a ser un actor social privilegiado de la sociedad civil, diferente del conjunto de organizaciones asistenciales, asociaciones y clubes creados en épocas anteriores. Para ser un actor se necesita tiempo, recursos, voluntad política y formación de una identidad colectiva que supere las fuerzas hacia la acción individual y fragmentada. Su fuerza no está sólo por su replicabilidad al interior del Estado, en su impacto económico, partidario, o en la posibilidad de inserción en la sociedad civil. Se trata de no aceptar la opción excluyente entre sociedad y Estado y, por el contrario, trabajar para profundizar su relación.

Las ONGs se sitúan a un nivel analítico distinto, ofreciendo un espectro temático mayor y contenidos más amplios. Se caracterizan por hacer conocer nuevas formas de vida y participación desafiando modelos culturales hegemónicos. Ellas representan -junto a tantos otros actores- una tentativa de conquista por la sociedad civil de un rol activo en la producción de sus propias formas de vida. Actuando en función de necesidades generales y operando principalmente por el recurso a la resonancia pública, constituyen un contrapunto fundamental a las organizaciones que representan los intereses particulares frente al sistema político. (En el caso de vivienda popular enfrentando las cámaras de constructores o bancos prestamistas o los contratistas del Estado).

En la forma que realicen su institucionalización y en el sentido que le den a su accionar podrán convertirse en un actor social significativo y articulado a los beneficiarios de sus programas o transformarse en otro grupo de interés y lobbista para el provecho de sus miembros. La discusión al interior de la Iglesia Católica sobre cómo actuar frente al crecimiento de la pobreza es un claro ejemplo de esta tensión: ser la mano extensa del Estado a partir de Cáritas; reforzar su porción de poder en el campo religioso a partir de la acción social; contribuir al fortalecimiento de organizaciones populares autónomas y diferenciadas. En una organización extendida, compleja y múltiple como es la institución eclesial estas propuestas pueden convivir pero los consensos tienen sus límites. (Mallimaci, 1995,b)

La crisis las ha llevado a drásticas reducciones de sus planteles. Pero siguen siendo, especialmente en lugares apartados social, cultural y simbólicamente, uno de los pocos contactos de esos pobladores con el resto de la sociedad. Las ONGs, por el tipo de estructura y de relacionamiento -en forma de telarañas-, desarrollan una política de redes que crea en sus beneficiarios la conciencia de pertenencias múltiples.

Los años de considerarse como NO GUBERNAMENTALES (enfrentadas o negadoras del gobierno) y de trabajo tierra a tierra (el valorizar la experiencia al diagnóstico más complejo y elaborado) están dificultando su crecimiento y por ende una mayor presencia pública. El aspecto comunicativo (la relación con los medios masivos de comunicación es pequeño e intrascendente) y jurídico (la ley fue muchas veces considerada inútil o al servicio de los grupos hegemónicos) aparece como desafío hacia el futuro.

6.2 Las ONGs como articuladoras de políticas sociales.

El movimiento de las ONGs debe crecer en significatividad y presencia pública en la sociedad para lograr mayor impacto en la resolución de las necesidades básicas insatisfechas de los excluidos y discriminados por las políticas de ajuste. La vocación de las ONGs de trabajar junto con el amplio mundo popular y sus organizaciones sociales no puede concretarse sin financiamientos genuinos.

Según todos los testimonios recibidos, los recursos financieros locales y de cooperación internacional son cada vez más insuficientes para hacer frente a la magnitud de los desafíos sociales. Dada la creciente insatisfacción de demandas y la "fatiga social" que hoy recorre a barrios y poblaciones, esto puede llevar a que individualmente o a través de diversas organizaciones sociales -sea cuales fueren sus opciones- se tienda a aceptar cualquier tipo de programa social .

Para ello deberá replantearse sus vínculos con los movimientos sociales, el Estado, los partidos políticos y las agencias de financiamiento nacionales e internacionales. El tipo de vinculaciones que se están tomando con cada uno de esos actores muestran diferencias al interior del movimiento de las ONGs, con la consiguiente diversidad de lógicas de funcionamiento.

Una lógica puede ser la de "sálvese quien pueda" buscando proteger la institución a partir de convenios o relaciones bilaterales, sea con el gobierno, con agencias nacionales o internacionales, dejando para otro momento la posibilidad de ser un actor social significativo.

Frente a la crisis de financiamiento internacional, aparece como otra alternativa la de "reestructurarse" a fin de "especializarse competitivamente" en esta nueva etapa histórica. Varias ONGs se encuentran en este proceso donde los cambios de planteles, de ópticas, de "antiguas reglas" ponen una cierta incertidumbre sobre el futuro.¹³

13. En las entrevistas mencionadas anteriormente, hemos visto como la totalidad de las ONGs habían reducido tanto sus gastos como los planteles de técnicos y profesionales. Proceso vivido, en la mayoría de los casos, conflictivamente y con el necesario tiempo dedicado al "orden interno institucional". Un primer paso fue reducir los gastos fijos (alquileres, viajes, comunicaciones, publicaciones). Luego fue el "achique" en personal. Frente a la reducción de ingresos, técnicos

Otra posibilidad es la de crear propuestas innovadoras junto a otras ONGs y actores sociales. Dos ejemplos : uno estatal en el área rural, otro urbana proveniente de la sociedad civil, ambos buscando la articulación:

- La Mesa de Concertación de Políticas Sociales de la ciudad de Córdoba está compuesta por funcionarios, movimientos sociales y ONGs ligadas a dichos movimientos. Está formada por los siguientes actores sociales: la Unión de Organizaciones de Base, cuatro ONGs (SEHAS, SERVIPROH, MUTUAL MUGICA, CECOPAL) y el gobierno de la provincia. Puede ser un ejemplo a tener en cuenta.¹⁴

Esta experiencia de Córdoba es un espacio de diseño y gestión de políticas públicas comunales y/o provinciales que cuenta con partidas presupuestarias propias. En 1992 se financiaron 50 proyectos de mejoramiento del hábitat que beneficiaron a 4.681 familias por un monto de \$ 1.675.690. Las partidas figuran en el rubro de Políticas Sociales Concertadas.

- Programa Social Agropecuario de la Secretaría de Agricultura de la Nación. Se trata de una política social dirigida a los pequeños y miniproductores rurales de las zonas más vulnerables del país con la participación articulada de organizaciones de productores, organismos no gubernamentales, técnicos y funcionarios. Tanto a nivel nacional como provincial se busca dicha articulación y existen diversidades de propuestas adaptadas a las necesidades de los posibles beneficiarios.¹⁵

Se trata de una nueva forma de hacer política social, donde los movimientos sociales y las ONGs tienen el desafío de superar el rol de distribuidor-ejecutor de políticas públicas para ser capaces de implementar propuestas de políticas globales en el tratamiento de la problemática social.

y profesionales han diversificado su oferta laboral, dándose hoy diversas combinaciones (trabajo parcial en la ONG y en alguna repartición estatal; trabajo parcial en la ONG y combinación con ejercicio de cuentapropismo; trabajo parcial en la ONG y consultorías nacionales e internacionales). La mayoría priorizó en mantener sus planteles directivos a tiempo completo. Muy pocas han sido las ONGs que se han fusionado.

14. Sobre esta experiencia se puede solicitar mayor información a las ONGs participantes de Córdoba quienes han realizado una "Reseña de la práctica desarrollada por la Unión de Organizaciones de base y las ONGs en el ámbito de la Mesa de Concertación de la ciudad de Córdoba", mimeo, 1993.

15. Para lograrlo fue necesario:

1. voluntad política del funcionario de turno de buscar el apoyo de la sociedad civil y de obtener recursos para su implementación.
2. aprendizaje social previo de los incorporados como funcionarios a nivel estatal en diversas organizaciones no gubernamentales y agencias técnicas estatales especializadas.
3. existencia de organismos de pobladores/ productores en las diversas provincias y de Ong con capacidad técnica que realizaran el acompañamiento.
4. distancia del clientelismo político local.
5. lógicas individuales, organizacionales y políticas autónomas y articuladas para proyectos específicos.

Las ONGs permiten mostrar cómo un actor social reproduce y es condicionado por el marco estructural, pero al mismo tiempo, puede crear en la interrelación nuevos espacios de intercambio, comunicación y creación de nuevas articulaciones que desafían y cuestionan a esa misma estructura.

Es en el espacio de la sociedad civil, especialmente a nivel local, donde esta interrelación adquiere sus características propias, crea nuevos consensos y cuestiona las estructuras dominantes. Espacio de la sociedad civil preocupado hoy no sólo por las dimensiones económicas y estructurales, sino también por aquellas de la vida cotidiana y las que dan sentido frente a la vida.

Para finalizar, creemos que las políticas sociales deben tender a la construcción de nuevos y múltiples actores y actrices sociales significativos a nivel local, regional y global que sean los interlocutores privilegiados en la definición, ejecución y planificación de políticas sociales. De este modo, se irá recreando el tejido social y profundizando el proceso democrático sobre bases de equidad, tolerancia y pluralismo.

BIBLIOGRAFÍA

- BAIMA, A. M.: *Estrategias de sobrevivencia*, Sao Paulo, Cortez, 1995.
- BARBEITO-LO VUOLO: *La modernización excluyente. Transformación económica y estado de bienestar en Argentina*, Unicef-Losada, 1992.
- BOMBAROLO, F. - PÉREZ COSCIO, L. - STEIN, A.: *El rol de las ONGs de desarrollo en América Latina y el CARIBE*, Buenos Aires, Ficomg, 1992.
- BOURDIEU, P.: *Cosas dichas*, Barcelona, Gedisa, 1988.
- BRESCHI, D.: *Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. Documentos para la memoria histórica*, Nazareth-Cehila, 1994.
- BUTHET, C.: "Aportes para la reflexión sobre la importancia de la construcción de la misión en el desarrollo institucional de las ONGs", en *Encuentro de Entidades no Gubernamentales para el Desarrollo*, Mimeo, Buenos Aires, 1993.
- CEIL: *Pobreza urbana y políticas sociales*, Buenos Aires, 1995.
- CEPAL: "El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los 90", en *Notas sobre la economía y el desarrollo* N° 536, Santiago de Chile, 1992.
- CEPPA: *El país de los excluidos. Crecimiento y heterogeneidad de la pobreza en el conurbano bonaerense*, Buenos Aires, 1991.
- CORAGGIO, J. L.: *Desarrollo humano, economía popular y educación*, Buenos Aires, Aique-Ideas, 1994.
- CORIAT, B. -TADDEI, D.: *Made in France*, Buenos Aires, Alianza-Asociación Trabajo y Sociedad, 1995.
- FORNI, F.: "Derechos humanos y trabajo de base: la reproducción de una línea en el catolicismo argentino", en *Sociedad y Religión* N° 7, Buenos Aires, 1989.
- FORNI, F. -ROLDÁN, L.: *Pobreza, políticas sociales y de empleo. Propuesta de un programa de investigación*, Buenos Aires, Pronatass, 1992.
- GARCÍA DELGADO, D.: *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, Tesis Norma-Flasco, 1994.
- GIMENEZ, G.: "Los movimientos sociales. Problemas teóricos- metodológicos", en *Revista Mexicana de sociología*, Año LVI N° 2, 1994.
- HABERMAS, J.: *Teoría de la Acción Comunicativa*, Tomo I y II, Madrid, Taurus, 1988.
- LACLAU, E. -MOUFFE, C.: *Hegemonía y estrategia socialista*, Madrid, Siglo XXI, 1987.
- MALLIMACI, F.: "Algunas reflexiones sobre el rol de las ONGs en la actual coyuntura de la sociedad y el Estado en Argentina", en *Foro Nacional de las ONGs*, Buenos Aires, 1991.
- MALLIMACI, F.: "Continuidades y rupturas en el catolicismo argentino", en *Debates*, Buenos Aires, CEIL, 1994.

- MALLIMACI, F.: "Demandas sociales emergentes: pobreza y búsqueda de sentido. Redes solidarias, grupos religiosos y ONGs", en **Pobreza urbana y políticas sociales**, Buenos Aires, CEIL, 1995.
- MALLIMACI, F.: "El catolicismo latinoamericano a fines del milenio. Incertidumbres desde el Cono Sur", en **Nueva Sociedad** N° 136, Caracas, 1995.
- MAROSTICA, M.: "La iglesia evangélica como nuevo movimiento social", en **Sociedad y Religión** N° 12, Buenos Aires, 1994.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA: **Redes sociales: más allá del individualismo y el comunitarismo**, Documento N° 28, Buenos Aires, Forges, 1993.
- MELUCCI, A.: **Sistema político, partiti e movimenti sociali**, Milan, Feltrinelli, 1989.
- MINUJÍN, A. (edit.): **Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo**, Buenos Aires, Unicef-Losada, 1994.
- PNUD: **Informe sobre desarrollo humano**, Washington, 1990-1995.
- RAZETO, L.: **Las organizaciones económicas populares 1973-1990**, Santiago de Chile, PET, 1990.
- SPOZATI, A.: **Vida urbana y gestión de pobreza**, San Pablo, Córtez, 1988.
- STEIN, A.: "Las ONGs y su rol en el desarrollo social de América Latina", en **La encrucijada de los 90. América Latina en Pensamiento Iberoamericano**, Madrid, 1991.
- TOURAINÉ, A.: **La parole et la sang**, París, Odile Jacob, 1988.
- OIKOS: **Pobreza en Argentina**, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires N° 7, Abril de 1995.
- TENTI FANFANI, E.: "Políticas de asistencia y promoción social en Argentina", en **Boletín Informativo Techint** N° 248, Julio-agosto, 1987.
- THOMPSON, A.: "El tercer sector y el desarrollo social", en **Mucho, poquito y nada**, Buenos Aires, UNICEF, 1990.
- WEFFORT, F.: "Notas sobre a Crise do Estado Nacao", en **La encrucijada de los 90. América Latina en Pensamiento Iberoamericano** N° 19, Madrid, 1991.