

Ideas sobre Sociedad Civil: Pasado y Presente

Inés González Bombal y Mario M. Roitter

Introducción

Este artículo en su primera parte reconstruye las fuentes desde la que emerge la idea de sociedad civil y el porqué de su re-valorización actual por parte del mundo académico primero y de los organismos internacionales luego. En la segunda parte, busca discutir las fuentes desde las que emergieron discursos sobre sociedad civil, cómo se retomaron en el debate académico, y su impacto en las reformas socio-económicas de los años noventa en América Latina en general y en Argentina de modo más acentuado. Discursos que finalmente se plasmaron en lineamientos y recomendaciones de políticas públicas que dieron participación relevante a las organizaciones de la sociedad civil en el contexto de las reformas neo-liberales.

Abordamos la temática de la sociedad civil procurando enfatizar la complejidad de los fenómenos sociales, ya que consideramos que los desplazamientos sufridos por el contenido de las representaciones sociales sobre sociedad civil se inscriben en procesos más amplios de articulación entre lo local y lo global. Ninguna idea sobre sociedad civil es neutra y ninguna deja de proponer una cierta visión sobre el estado y el mercado. Demos comienzo entonces a un breve recorrido por diversos autores clásicos que fueron la fuente de las visiones sobre sociedad civil.

El pasado de una idea

Si nos remontamos al ámbito de la teoría política tradicional y los padres fundadores del contractualismo -dejando de lado importantes diferencias entre ellos- podríamos decir que la sociedad civil aparece como contrapuesta a los estados primitivos (sociedad natural) garantizando a los individuos asociados una serie de bienes (paz, seguridad, propiedad, libertad) hasta entonces amenazados. Si bien en los primeros contractualistas sociedad civil es indistinguible de sociedad política, Rousseau ya realiza un desplazamiento de esta noción: la

sociedad civil es la sociedad civilizada, siendo un estadio anterior a la sociedad política (Nun y Aboy Carles, 2002).

La idea moderna de sociedad civil comienza a emerger de la ‘mano invisible’ que proponían los economistas escoceses clásicos, quienes en el contexto de formación de los estados nacionales y de la consolidación de las relaciones capitalistas de producción, la concebían como el orden “natural” emergente de la división social del trabajo opuesto al orden artificial de la sociedad política, cuya injerencia en el primero debía ser limitada (Miorelli, 2002). Es a partir de la lectura de los economistas clásicos del siglo XVIII que Hegel desarrolla una conceptualización más compleja. La sociedad civil aparece, entonces, como una instancia que ya no es la familia (sociedad natural) caracterizada por la disipación, la miseria y la corrupción física y ética, y que, por lo tanto, debe ser regulada, dominada y anulada en el orden superior del Estado. Así, Hegel comprende bajo la denominación de sociedad civil no sólo la esfera de las relaciones económicas, sino también la administración de justicia y el ordenamiento administrativo y de las corporaciones. Son Marx y Engels los que la asociarán con la “esfera de las necesidades” hegeliana, o, en sus propios términos, “condiciones materiales de vida” o estructura (Nun y Aboy Carlés, 2002); pero focalizando en las contradicciones de clase que emanan precisamente de esas condiciones materiales y sus determinaciones sobre la superestructura política. Vemos, entonces, que con el advenimiento del capitalismo, lo civil resulta ser una dimensión de las relaciones de clase, tal es así, que la expresión alemana *bürgerliche Gesellschaft* significa al mismo tiempo sociedad civil y sociedad burguesa (Vilas, 1993).

Quien más a inspirado el renacer de la idea de sociedad civil en la actualidad es el pensamiento de Alexis de Tocqueville. Este recorrido no puede pasar por alto las representaciones de sociedad civil que se le atribuyen a este pensador que ha sido considerado, quizás simplificando en demasía sus ideas, el punto de referencia fundamental para las visiones que hoy reivindican a la sociedad civil.¹ Aquellos autores que se han dedicado a interpretar el pensamiento de Tocqueville, consideran que entendía a la sociedad civil como el campo de la pluralidad asociativa, emergente de la iniciativa privada y de la división social del trabajo, y como base generadora de democratización y revitalización de la sociedad.

¹ Corresponde mencionar que tales enfoques son crecientemente discutidos, aún en los Estados Unidos, particularmente por aquellos que se sitúan en posiciones enfrentadas con los denominados pensadores “neo-tocquevillian”, en lo que respecta al rol del voluntariado y al asociacionismo como productores de ‘capital social’ y como constructores de democracia. Al respecto ver Edwards, et. al. (2002); Baron et. al. (2000) y Warren (2001).

Sin embargo, el propio Tocqueville entendía que tales asociaciones podían también generar tendencias conflictivas o facciosas hacia tales propósitos, por lo cual el estado debía limitar sus posibilidades de autoregulación. Esta intervención, sólo podría ser aceptada, en su concepción, si estaba subordinada a la aprobación de los ciudadanos, quienes prestarían así las bases sociales para el mantenimiento del interés público. Esas bases sociales, a su turno cierran un círculo virtuoso entre libertad e igualdad, ya que serían producto de una construcción social acerca de las ideas, hábitos, valores, y juicios que emanan de la propia sociedad (Woldring, 1998). Refiriéndose a las reservas expresadas por Tocqueville, Edwards y Foley (2002) señalan que una misma preocupación experimentaron tanto Hegel como el economista escocés Adam Ferguson, acerca de la amenaza que para el sostenimiento del sentido de comunidad entre los ciudadanos, representaba la aparición de diversos intereses como expresión de la creciente división del trabajo y las subsecuentes tensiones que ésta trajo aparejada.

Tiempo después y desde el interior mismo de la teoría marxista es Antonio Gramsci quien que más aportó al desarrollo contemporáneo del concepto de sociedad civil. Su modo de concebirla no era en oposición al estado, sino en una relación de complementación funcional para asegurar la dominación. El funcionamiento de la sociedad civil, para él era central en la conformación de una hegemonía política que articulase estado y sociedad civil. La distinción no implicaba la existencia de dos campos absolutamente diferenciados, sino una separación analítica de funciones. Intentaba, de esta forma, dar cuenta de la particular articulación entre la coerción y el consenso. Su concepción de la hegemonía y contra-hegemonía privilegiaban el ámbito de la sociedad civil como fuente consensual del poder, como articulador de una voluntad colectiva. La influencia de Gramsci en América Latina durante fines de los años '60 y mediados de los '80, ha sido de importancia en la asimilación inicial de la noción de sociedad civil como campo específico (Nun y Aboy Carlés, 2002).

No obstante, a partir del análisis gramsciano, se introdujo un dualismo que llevó a pensar la sociedad civil bajo un doble signo: el de una distinción funcional que ponía énfasis en la producción de voluntades colectivas, por un lado, y una delimitación más empírica y "topográfica" de organizaciones, por otro. La concepción funcional derivó, a partir de los supuestos normativos de autores como Habermas, en un discurso autocelebratorio de la sociedad civil, entendida como fuente privilegiada de bienes sociales relacionados a la libertad, la solidaridad y la democracia (Nun y Aboy Carlés, 2002).

Si pensamos en los contextos en los que se desarrollaron estas representaciones vemos que en los años '70 en Europa Oriental se expandió la idea de sociedad civil referida al

constitucionalismo republicano y al desarrollo de asociaciones voluntarias, dado que el marco eran las luchas contra los regímenes políticos no democráticos. En cambio, en Europa Occidental -donde el constitucionalismo republicano y las asociaciones voluntarias ya se hallaban consolidadas- se conceptualizó la sociedad civil como el espacio por excelencia de lucha contra la hegemonía burguesa. Por su parte, en los Estados Unidos de la década del '80 - en sintonía con la crítica neoliberal al estado de bienestar y basada en la lectura de la obra de Tocqueville- se abonó la idea de que las instituciones de la sociedad civil son los sitios típicos de la actividad democrática. Siendo esta visión fundamentalmente operativa, a diferencia de los esfuerzos teóricos de la literatura europea especializada (Nun y Aboy Carlés, 2002). Por su parte, en la América Latina de los años '80 la activación de la sociedad civil se dio en el marco de los procesos de democratización. Se trataba, entonces, de múltiples formas de organización y movilización popular, como síntesis de referentes socioeconómicos, laborales, étnicos, de género, que se articulaban en oposición al orden establecido o a alguna de sus dimensiones. En esos años lo que se denominaba "sociedad civil" se parecía enormemente a los que antes se llamaba "pueblo" (Vilas, 1993).

Son Cohen y Arato -seguidores de las ideas de Habermas- quienes desarrollan extensamente la noción de sociedad civil que, en términos generales, prevalece en el sentido que se le da en buena parte de la actual literatura especializada a este término. Su definición operativa dice: "Entendemos a la sociedad civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social" (Cohen y Arato, 2000). A partir de esta conceptualización se produjo una variada gama de representaciones, aunque compartiendo todas ellas, en términos generales, los rasgos distintivos de la sociedad civil así concebida.

La expansión de la noción "topográfica" o empírica de sociedad civil, dio origen a una serie de definiciones de tipo operativo. Entre ellas podemos citar la del *Canadian Centre for Foreign Policy Development*, en la cual la sociedad civil es entendida como los "ciudadanos que actúan en el espacio público para un bien público" (Lee, 2002). Sin embargo, no deberíamos olvidar que la sociedad civil "no es un espacio social homogéneo, sino atravesado por desigualdades

estructurales cuya garantía de reproducción es el estado y cuya expresión naturalizada es el mercado” (Rodríguez Karaman, Trincherro y Woods, 2001).

Es esta visión más empírica la que finalmente encuentra en la noción de “tercer sector” la simplificación más acabada. Asistimos a un nuevo desplazamiento que tiende a llevar a la sociedad civil hacia un lugar visible y seguro, ahora presentada como equivalente de un conglomerado compuesto por el mundo asociativo y de acción voluntaria. Es decir, el Tercer Sector, para unos, o “las organizaciones de la sociedad civil”, para otros. Expresión de la revolución asociativa; encarnación de todas las virtudes cívicas; componente indispensable en la políticas para los organismos internacionales; espacio creciente entre el Estado y el mercado; nuevo tema de discusión en seminarios y encuentros para científicos sociales; configuran las diversas manera de reconocer la importancia del naciente Tercer Sector, versión simplificada de la antigua idea de sociedad civil.

2.El mundo académico: usina de ideas y representaciones

A pesar de su relativa consagración en el campo académico, no existe consenso sobre la validez del término Tercer Sector y las objeciones abarcan a sus dos componentes. En primer lugar, la idea de una tercera esfera diferente del Estado y el mercado, no deja de ser una representación simplificadora de la sociedad. Así por ejemplo, ubicarlas afuera del mercado elude considerar que sus servicios en muchos casos compiten con los que ofrecen las empresas privadas, tal es el caso de muchos hospitales o escuelas, no lucrativas, cuya oferta es semejante a la que ofrecen las organizaciones lucrativas. Algo similar puede decirse con respecto al Estado. Por una parte, un porcentaje importante de su financiamiento suele provenir de diversas agencias públicas y, por otra parte, en muchos casos Estado y ONGs concurren complementariamente en la prestación de servicios sociales.

Más allá de lo expuesto, cabe resaltar que las resistencias más importantes que suscita el término “sector”, se refieren a aspectos sustanciales. Hablar de sector significa englobar bajo un mismo techo a organizaciones que no comparten ni objetivos, ni lógicas de funcionamiento comunes, ni prácticas sociales equiparables. En virtud de ello, no podría ser percibido como un actor único con una sola voz; por el contrario, la propia naturaleza de estas asociaciones expresaría las diferencias sociales y culturales, así como la multiplicidad de intereses existentes en la sociedad. En este orden de ideas, en el mundo académico latinoamericano, aún entre los

que han utilizado referencia para sus trabajos de investigación, tiende a consolidarse una perspectiva crítica motivada en el carácter confuso que tal abordaje suscita. Así lo entiende Villar al señalar que “la diversidad propia de este universo suele desconocerse cuando, se habla en singular del sector y cuando se le adjudican a estas organizaciones, proyectos sociales compartidos y funciones similares o cuando se le menciona como un sujeto político unitario y se asume que le son propios valores tales como la democracia, la equidad, el pluralismo, la transparencia, la solidaridad o el interés por lo público. Si bien estos son valores y perspectivas son promovidos por un amplio número de las organizaciones...no son necesariamente compartidas por el conjunto. Las visiones que estas organizaciones promueven son productos histórico-políticos y no se derivan *apriori* de su estructura y forma de operación”(Villar, 2001).

Aunque escapa a los alcances de este trabajo un enfoque pormenorizado sobre las distintas producciones académicas, mencionaremos sucintamente tres de las principales posiciones entre los que los que acuerdan, explícita o implícitamente y con fuertes diferencias entre sí, en la utilización de la idea de sector.

En primer lugar encontramos aquellos que aceptan la posibilidad de tomarlo como un universo, pero meramente como una delimitación operativa a los efectos de medirlo. Reconocen su heterogeneidad y en consecuencia, consideran que tal enfoque sólo permite establecer un mapa de este tipo de entidades, sin que de ello sea posible deducir ninguna evidencia particular sobre su rol y su impacto sobre las diversas problemáticas que aborda². Una segunda aproximación la encontramos en quienes, sin discutir sus contornos y componentes, lo consideran como parte del “mix” de provisión de servicios sociales y como alternativa a la crisis del estado benefactor³. Finalmente, el grupo ligado a la producción de trabajos, en la mayor parte de los casos en carácter de consultoría, que aborda cuestiones operativas de estas organizaciones. En ellos la idea de sector es un dato y, en algunos casos también suelen incluir, explícita o implícitamente, un componente valorativo: las organizaciones no lucrativas o del Tercer Sector son poseedoras de virtudes tales como altruismo, desinterés, abnegación,

² El principal propulsor de este enfoque es Lester Salamon, Director del Proyecto Comparativo Internacional sobre el Sector sin Fines de Lucro, que funciona en la Universidad Johns Hopkins. En el marco de este proyecto se han realizado estimaciones sobre el tamaño del sector en más de treinta países. En América Latina este cálculo se llevó a cabo en Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela. Además el estudio abarcó la historia de estas organizaciones, el marco legal y otras investigaciones cualitativas. Cabe aclarar que quien escribe este trabajo ha sido uno de los asociados a ésta iniciativa. Uno de los aportes más interesantes de este proyecto es el estudio denominado *Orígenes Sociales de la Sociedad Civil* (Salamon y Anheier, 1996) que intenta superar los enfoques unilaterales e procura demostrar que estas organizaciones no flotan en el vacío sino que su surgimiento y desarrollo responde a una constelación de fuerzas y alianzas sociales propias de cada país.

³ Ver: Evers, A. (1996); Bustelo, E. (1990); De Leonardis, O. (2001) y Kameran, S. y Kahn, A. (1993).

sacrificio, eficacia, transparencia, etc⁴. Esta mirada apologética parece guardar estrechas similitudes con las consideraciones sostenidas por Melucci (1993) con respecto a los fenómenos sociales a los que se le asigna investidura de ‘nuevo’; así la sociedad civil es el Tercer Sector y es socialmente bueno; no hace falta referenciarlo en diálogo con los procesos históricos de conformación y con su heterogeneidad, ni con sus tensiones internas.

Creemos que este último enfoque es el que merece mayor consideración por ser el que efectivamente mejor se alinea con el discurso hegemónico. Y si bien muchas veces basa su validación en los aportes que hacen las dos primeras ‘corrientes’ mencionadas, suele utilizarlas descontextualizadas y sobresimplificadas. Además, procuran evitar toda búsqueda reflexiva acerca del contenido de sus acciones y de su orientación política; ellos son los que ‘hacen’ y desarrollan su acción sin plantearse preguntas. La prioridad otorgada a la gestión de los asuntos del día a día y la adopción de los criterios gerenciales de la empresa como respuesta sus problemáticas, puede ser percibido como una actitud en sintonía con el clima de época, pero también como la expresión de un sesgo ideológico que podríamos denominar “estado-fóbico”.

Ayuda a su predominio también, la alta capacidad que muestran para relacionarse e influir sobre decisores clave a nivel local (gobiernos, empresas, fundaciones, medios de comunicación) y a nivel internacional (Banco Mundial, BID, etc.). Usualmente, se trata de actores que sostienen posiciones conservadoras y que tienden en su discurso a naturalizar el estado actual de cosas a través de diversas estrategias (Camerlo, 2002). En consecuencia, vemos que las actividades de investigación y los canales de diseminación han sido a su vez sumamente importantes para contribuir a la visibilidad y legitimidad del “sector” y para que el mismo fuera objeto de consideración por parte de importantes decisores de políticas públicas como los estados y los organismos internacionales.

3..De las ideas a los hechos: el rol atribuido a la sociedad civil (y el tercer sector) en las reformas neo-liberales de los noventa.

La denominación casi excluyente ahora que es dable observar en los documentos de los organismos internacionales (Banco Mundial, del BID y también de la OEA) es el de “organizaciones de la sociedad civil” (OSC). La valorización de las OSC por parte de estos

⁴ Si bien este enfoque es el que encuadra algunos trabajos académicos, es perceptible con mayor énfasis en el discurso de quienes dirigen a las organizaciones de mayor tamaño y renombre, los que también suelen aparecer como los “representantes” y la voz de “la sociedad civil”. En ocasiones son éstos los que contratan los servicios de académicos o consultores o son una audiencia

organismos en la última década fue funcional a la crítica a las políticas sociales universales y la promoción de las focalizadas. La apelación a la participación de las OSC acompañó de alguna forma a los préstamos que en notable abundancia dio a Argentina el Banco Mundial y se basó en el presupuesto de la eficiencia y fortaleza que dicho sector exhibía en los EEUU. Pero no siempre estos presupuestos se cumplieron en el contexto local, lo cual provocó serios desajustes entre los marcos lógicos de los programas y su aplicación⁵. En cuanto a su influencia que han tenido ambas entidades en las actividades de investigación, Toro (2001) destaca que sigue primado el interés por financiar proyectos que aborden cuestiones temático-operativas. En general, la línea de investigación promovida ha sido la de relevamientos o catastros de las organizaciones de la sociedad civil o estudios sobre el marco legal que regula a las OSC.

Estos actores centrales en la escena internacional, los organismos multilaterales ayudaron notablemente a la diseminación del sentido común de sociedad civil como un mero conglomerado de asociaciones. Según la literatura especializada, en los documentos y prácticas discursivas de estas instituciones, no es posible detectar una enunciación clara del significado de esta noción. Se la ubica como un componente de la tríada estado/mercado/sociedad civil y es descripta como “la arena en la cual la gente se asocia para perseguir sus intereses comunes”. En tanto se considera que componen este sector: organizaciones comunitarias de base, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones caritativas, grupos religiosos, fundaciones e instituciones académicas, entre otras (Rodríguez Karaman, Trincherro y Woods, 2001).

El cambio en el escenario político a partir del retroceso del autoritarismo y el retorno de los procesos electorales, las reformas económicas y del Estado basadas en el ajuste estructural, la fragmentación social, la pérdida de legitimidad de los sindicatos y los partidos políticos, definieron nuevas condiciones de acción. Es entonces cuando el Banco Mundial comienza a plantearse modificaciones tanto en los objetivos de financiamiento, ahora centrados en la focalización de las políticas sociales, como en la relación con “las organizaciones de la sociedad civil” que pasaban a ser actores indispensables para tales políticas. Hay autores que sostienen que la irrupción del Banco Mundial en el ámbito de la sociedad civil no es ajena a la advertencia que hacía Vilas a principios de los '90: “el involucramiento de las *élites* en la

relevante para tales trabajos. Finalmente, también este tipo de discurso es el que tiende a predominar en los medios masivos de comunicación.

⁵ Ver: Acuña, C (2000).

activación de la sociedad civil está vinculado a la percepción de que, protagonizada por los pobres, la sociedad civil puede llevar las cosas demasiado lejos” (Vilas, 1993).

Esta apertura de los organismos a la temática de la sociedad civil está motorizada por factores diversos. Entre ellos se cuentan, por una parte, las acciones de las ONG's internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable, que cuestionaban los megaproyectos hasta entonces financiados por los bancos; y, por otra parte, la necesidad de paliar las consecuencias de la creciente pobreza derivada de la aplicación de los programas de ajuste estructural y la desaparición del estado de bienestar. En forma reciente, ha aparecido otra motivación: asegurar la “gobernabilidad” (Rodríguez Karaman, Trincherro y Woods, 2001). Repasemos qué rol se atribuyó a la sociedad civil en los lineamientos para las reformas sociales que los organismos implementaron en años pasados.

En la década de los 90, la región latinoamericana fue testigo de profundas transformaciones en las formas de intervención del Estado sobre la economía y el campo social que redefinieron las modalidades de articulación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado en la provisión de bienestar. La centralidad adquirida por el Estado en la regulación del conflicto distributivo, en la provisión de servicios sociales y en la definición del modelo de desarrollo que caracterizó a un gran número de países de la región desde la segunda posguerra, fue sustituida por una nueva visión hegemónica que propuso la “subsidiariedad” del Estado

Las reformas registradas a partir de este momento se inscriben en el marco de la crisis fiscal del Estado de “bienestar” y en un clima ideológico fuertemente crítico de la eficiencia del Estado como productor de bienes y servicios. En el campo de las políticas sociales, los cuestionamientos se concentraron especialmente en las prestaciones universales (salud, educación, seguridad social) Los organismos multilaterales de crédito - Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM)-tuvieron activa participación en las áreas sociales del gobierno, al que le cuestionaron la ineficacia en la resolución de los problemas sociales, la burocratización y la concentración de los recursos en sectores medios en detrimento de los sectores más necesitados.

Si bien las reformas llevadas a cabo en la región latinoamericana en general, y en Argentina en particular, se basaron en recetas más o menos generalizadas por los organismos internacionales de crédito en sus programas de ajuste, exhiben una “intensidad y características diferentes no sólo de país a país, sino entre sectores (salud, educación, asistencia social, etc.) dentro de cada país”.

Desde una perspectiva global es posible identificar dos oleadas de reforma que en mayor o menor extensión se aplicaron en la región: una primera “generación de reformas” orientada a introducir mecanismos de mercado en la provisión y producción de servicios a fin de resolver los problemas identificados como fruto de la ineficiencia intrínseca de las agencias públicas y que tuvo su más clara expresión en el “Consenso de Washington”. En esta etapa las medidas implementadas se basaron en el supuesto de que el dinamismo de las fuerzas de mercado produciría un “efecto derrame” sobre el resto de la población. Y una segunda, que, a partir de un diagnóstico de las fallas y limitaciones de la primera generación de reformas, “centra la atención en lo institucional y recupera el papel “regulador” del Estado.

Las transformaciones emprendidas en el campo de lo social fueron orientadas por los siguientes mandatos: la privatización en la producción de bienes y servicios, la descentralización de las acciones del gobierno nacional hacia los niveles subnacionales y la focalización de las políticas sociales en los grupos vulnerables y pobres. Es en este marco que se promueve la participación de las ONGs y otras organizaciones de sociedad civil como contrapartes del Estado en la gestión asociada para la ejecución de nuevas políticas sociales en los noventa.

Concretamente, la *privatización* implica la transferencia a organizaciones privadas con y/o sin fines de lucro de servicios sociales. El caso paradigmático de privatización ha sido el de la seguridad social, en particular de las pensiones y jubilaciones que, siguiendo la estrategia pionera de Chile, se aplicó en varios países de la región. A esto se suma la implementación de subsidios a la demanda en oposición al financiamiento de la oferta en la provisión de servicios sociales- por ejemplo *vouchers*-, la contratación de servicios a empresas privadas, y la delegación de funciones a ONGs, básicamente en la ejecución de programas sociales contra la pobreza.

Los supuestos son que la iniciativa privada permite una mejor administración de las acciones y brinda un grado mayor de diversidad en la oferta. En el caso de las organizaciones involucradas en las estrategias contra la pobreza, que existe una mayor proximidad con las poblaciones objetivo y un mejor conocimiento de sus necesidades. Sin embargo, se han identificadas falencias en los procesos de privatización de los servicios sociales los siguientes casos: a) en aquellos en los que no operan mecanismos de control eficaces, capaces de asegurar la calidad de las prestaciones; b) cuando la provisión de dichos servicios no resulta lucrativa para los agentes de mercado o, en el caso de las ONGs, cuando se ven desbordadas por actividades, o sobrecargadas de procedimientos administrativos ligados a su participación en programas

públicos; y c) cuando los objetivos de la privatización se orientan a la descarga de responsabilidades de gestión estatal, descansando la calidad y el alcance de los servicios o bienes a producir en los actores, con o sin fines de lucro, en los cuales se delega la responsabilidad de la prestación.

La *descentralización* de los servicios sociales supone la transferencia del poder de decisión a organismos subnacionales, provinciales o municipales, entendiendo que el ámbito local es el más adecuado para la toma de decisiones de manera informada, para la participación de la comunidad en la resolución de los asuntos públicos, facilitando, de este modo, el control de las burocracias y permitiendo alcanzar un mayor consenso ciudadano. La descentralización exhibe, al menos, tres cuestiones críticas: a) la transferencia de los recursos adecuados para la ejecución de las políticas desde la jurisdicción correspondiente (nación, provincia); b) la delegación de funciones en entidades con capacidades de gestión adecuadas c) la transferencia de las funciones decisionales -y no sólo las de implementación- en los organismos subnacionales, evitando, de este modo, concentrar la toma de decisiones en la unidad central, y generar como resultado “una centralización de la descentralización” o incluso, la descentralización de algunas intervenciones mientras que otras permanecen centralizadas en el seno de una misma política, afectando el desempeño de ambas.

Los procesos de descentralización se han desarrollado con mayor énfasis en la educación y la salud, esto es, afectaron a dos políticas de cobertura universal. En ambos casos, los procesos de descentralización se habían iniciado con anterioridad, evidenciando una mayor transformación institucional en la década del 70 y posteriormente en los 90. En el caso de la educación, en 1978 se produce el traspaso de las escuelas primarias nacionales a la jurisdicción provincial. Posteriormente, en 1992, la educación media fue descentralizada hacia las provincias. En materia de salud, en los 70 tuvo lugar un impulso renovado hacia la descentralización que tiene alcance limitado y en 1992 se produce la descentralización de los hospitales nacionales a la órbita municipal o provincial.

Finalmente, la *focalización* supone el re-direccionamiento del gasto social hacia los sectores más pobres de la población, y la concentración de las acciones en grupos- meta determinados. En general, la focalización es instrumentada también a partir de estrategias de intervención de corto plazo, a diferencia de las políticas de corte universalista que se caracterizan por una aspiración temporal más prolongada. Si bien los programas de acción social estatal dirigidos a los sectores más pobres no son nuevos en Argentina -ni tampoco en la región latinoamericana-

las estrategias dirigidas a compensar los efectos negativos del ajuste recurrieron a la focalización como una de sus herramientas principales.

El caso paradigmático de la focalización ha sido la instrumentación de Redes Mínimas de Protección Social creadas con el fin de atemperar los efectos del ajuste e incrementar su viabilidad política. Al respecto se han desarrollado tres tipos de estas redes: a) los programas de acción social, que están insertos en las estructuras públicas y llevan adelante acciones puntuales; b) los Fondos de Emergencia Social que son estrategias coyunturales que suelen funcionar de modo autónomo al gobierno, se financian principalmente con fondos externos, y solventan propuestas de acción de grupos comunitarios y de ONGs, sin encargarse de su implementación; y c) los Fondos de Inversión Social los cuales, a diferencia de los Fondos de Emergencia Social, son de más largo plazo y se orientan a resolver cuestiones de mayor complejidad, como el fortalecimiento de capacidades y recursos en la pobreza más antigua, y la generación de empleo productivo.

Los Fondos, en general adoptaron un carácter compensatorio, y fueron instrumentados para atemperar los efectos inmediatos de las transformaciones macro-económicas. Stahl señala que la debilidad de los Fondos resulta de su tenue sustentabilidad basada en el financiamiento externo, del rol de implementadoras que juegan las ONGs ante la ausencia de controles institucionales que regulen su desempeño y de la dificultad que experimentan los sectores más desfavorecido para acceder a los fondos. Por último la autora advierte acerca de la fragmentación de las intervenciones sociales que estos producen, corriendo en detrimento de la coordinación e integración de las estrategias estatales en el campo social.

Asimismo, las estrategias focalizadas no acarrearán, como sí suponen los beneficios universales, la presencia de derechos adquiridos que puedan ser reclamados por los individuos al Estado y que se encuentran estipulados en la legislación. En este sentido, el beneficiario de un programa social no es definido como portadores de derechos de acceso a los beneficios que reciben, sino que su otorgamiento es, en cierto modo, aleatorio y se basa en criterios de elegibilidad que varían de acuerdo con las prioridades fijadas por las autoridades correspondientes.

La *participación social* se sustenta, en mayor o menor medida, en facilitar el involucramiento de los actores sociales y las comunidades en las acciones destinadas a resolver los problemas que las aquejan, y se asocia estrechamente con la privatización de los servicios sociales y la subsidiariedad del rol del estado en este campo. En efecto, la participación de los actores

sociales se dio predominantemente, en la fase de implementación de las políticas públicas y casi nada en el diseño de las estrategias de intervención del Estado. En el caso de los programas sociales, contó con pocos espacios para el involucramiento de las OSCs en las decisiones presupuestarias, en la definición de los objetivos, las reglas y los contenidos de las intervenciones públicas frente a la pobreza. La articulación entre las OSCs y el área de política social nacional más frecuente se dio bajo la modalidad de incorporación de las organizaciones como ejecutoras de los programas.

El desarrollo de estrategias focalizadas de “corto plazo” que se corporizaron en un amplio número de programas sociales tuvo como “equivalente funcional” la inclusión de las organizaciones sociales en su implementación, ya que una vez culminado el financiamiento público previsto, era de esperar que la inversión realizada en las entidades permitiría la continuidad de las tareas. Capacidad instalada o las entidades ya establecidas a tal fin continuarán la tarea antes realizada. En los hechos, este supuesto no se cumplió y el estado terminó siendo un “financiador más” o “una ventanilla” a la cual las organizaciones continuaron recurriendo para mantener en funcionamiento los servicios sociales o directamente los discontinuaron cuando no consiguieron apoyo público.

La reducción de las funciones del Estado en materia de producción directa de servicios, la utilización de instrumentos de política alternativos como la contratación de entidades sociales para la provisión de servicios permitió el desarrollo de programas que no implicaran un crecimiento de la infraestructura estatal. De este modo, las formas de intervención pública se estructuraron sobre la base de acciones puntuales y acotadas, sin incluir un número mayor de personal permanente en la nómina de la administración pública nacional. En efecto, la capacidad instalada y los recursos humanos provistos por las organizaciones resultaron en estructuras alternativas que suplantaron a la ampliación de la burocracia estatal. La apelación a las organizaciones de la sociedad civil, resultó así perfectamente funcional a reformas sociales sostenidas en la subsidiariedad del estado.

Reflexiones Finales

Dentro de los límites de este artículo hemos intentado centrar nuestra mirada en el contexto y los actores que han dado lugar a la producción de las representaciones sociales más recientes sobre la sociedad civil y sus efectos concretos en las reformas sociales de los años noventa. En virtud de nuestro carácter de investigadores en ciencias sociales, es que remarcamos la importancia del rol que le cabe a la producción de conocimiento. Para orientar nuestras

acciones deberíamos partir de reconocer los cambios en el escenario que plantean los procesos de globalización en curso, así como tener presente que, en este marco, las representaciones sobre sociedad civil están en disputa. Las ideas, alusiones y elusiones que se juegan alrededor de las representaciones sociales sobre esta temática; la “inflación terminológica” que observamos en referencia al mundo asociativo; la exclusión que se hace de algunos actores y la inclusión de otros; y, la intención de hacer visible y segura a la sociedad civil equiparándola al Tercer Sector, reclaman de un mayor esfuerzo de producción a quienes trabajamos en este campo.

Son estas características comunes, identificadas a partir de las luces y las sombras que proyectan los otros dos sectores, las que justificarían considerarlas como un conjunto bajo una misma denominación. A pesar de ello no debe pensarse que, aún hoy en día, hay una sola manera de referirse a ellas como una unidad, es decir el Tercer Sector no está establecido como nombre único para el universo asociativo⁶. Así se habla de “sector sin fines de lucro”; o de “las organizaciones no gubernamentales”; o de las “organizaciones de la sociedad civil”⁷. Esta última es la apelación más reciente; fue introducida por el BID para eliminar el sesgo ‘residual’ o de ‘negatividad’ de las anteriores. Sin embargo, en nuestra opinión, también es la representación que hace de “puente” para establecer la equivalencia entre sociedad civil y Tercer Sector y, a la vez, tiene la pretensión de construir un interlocutor institucionalmente legitimado, es decir con el brillo necesario para presentarse como partícipe necesario de las políticas sociales que impulsan los organismos multilaterales de crédito.

⁶ Esta proliferación de términos es un indicador de los conflictos existentes entre los diferentes actores involucrados. En cualquier caso, todas estas denominaciones hacen referencia a un amplia gama de organizaciones específicas, tales como: hospitales; universidades; clubes sociales y deportivos; organizaciones profesionales; cooperadoras escolares; centros comunitarios y vecinales, núcleos informales de ayuda mutua; y, entidades de defensa de derechos ciudadanos, entre otras.

⁷ Si bien estas denominaciones son las de mayor circulación, pero a esta lista pueden sumarse las siguientes: “Sector Independiente”, “Sector voluntario”, “organizaciones sociales”, “organizaciones comunitarias”, “entidades intermedias”. Algunos de estos términos tienen base jurídica o son producto de las reglamentaciones impositivas; otros provienen de la utilización que de ellos han hecho el estado, los partidos políticos o las propias organizaciones; y finalmente, algunos se han impuesto por la influencia de la agenda y los organismos internacionales. En algunos casos, pero no en todos, estos términos refieren a áreas temáticas específicas en las que las organizaciones desarrollan su accionar.

Bibliografía

Acuña, C. *Participación Comunitaria en el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) de la Argentina: Una asignatura en gran medida pendiente*. Proyecto Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para la Incidencia en Políticas Sociales. Universidad de San Andrés. Versión mimeo, Buenos Aires, 2000.

Baron, S., Field, – Schuller (Editors). *Social Capital, Critical Perspectives*. Oxford University Press, New York, 2000.

Beck, U. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós. Barcelona, España. 1999.

Bobbio, N. *Las promesas incumplidas de la democracia*. En: Revista Zona Erógena, N° 14. Buenos Aires, Argentina. 1993.

Campetella, A. y González Bombal, I. *Historia del Sector sin Fines de Lucro en Argentina*. En Roitter, M.; González Bombal, I. (Comp.) *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*, CEDES – The Johns Hopkins University, Buenos Aires, Argentina. 2000.

Cohen, J. – Arato, A. *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica. México. 2000.

Charry S. – Clara, I. *La globalización de la sociedad civil y su respuesta a los problemas mundiales*. En: Revista Comercio Exterior, Vol. 52, N° 5. México. Mayo de 2002.

Defourny, J. – Monzón Campos, J.L. *Economie Sociale/The Third Sector*. CIRIEC, De Boeck Université, Bruxelles, 1992

Edwards, B. and Foley, M. *Civil Society and Social Capital*; en Edwards, B., Foley, M. and Diani, M. *Beyond Tocqueville. Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Tufts University, New England, 2002.

González Bombal, I.: *Producción, circulación y recepción de conocimientos sobre el tercer sector: Nuevas preguntas*. Ponencia presentada en el Seminario “Filantropía, responsabilidad social y ciudadanía”, Antigua, Guatemala, Abril 2001

Gonzalez Bombal, I. "Entre el Estado y el Mercado? ONGs y sociedad civil en la Argentina, en: Thompson, Andrés (comp); Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires.Argentina. 1999.

Gramsci, A. *Notas sobre Maquiavelo sobre política y sobre el Estado moderno*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires, Argentina. 1984.

Hittinger, R. *Razones para la sociedad civil*. En: Alvira, Rafael – Grimaldi, Nicolás – Herrero, Montserrat (compiladores): *Sociedad civil. La democracia y su destino*. Ediciones Universidad de Navarra S.A. (EUNSA). Navarra, España. 1999.

Lander, E.(compilador). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO. Buenos Aires, Argentina. 2000.

Lee, S. *La posición de la sociedad civil ante la globalización*. En: Revista Comercio Exterior, Vol. 52, Nº 5. México. Mayo de 2002.

Locke, J. *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Editorial Planeta - De Agostini. Madrid, España. 1996.

Marx, K. *Manuscritos de Economía y Filosofía*. Alianza Editorial. España. 2001.

Mato, D. *Des-fetichizar la "globalización": basta de reduccionismos, apologías y demonizaciones, mostrar la complejidad y las prácticas de los actores*. En: Mato, D (compilador) Estudios Latinoamericanos sobre Cultura y transformaciones Sociales en Tiempos de Globalización 2. CLACSO-ASDI, Buenos Aires, Argentina. 2001.

Mato, D. Estudios Latinoamericanos sobre Cultura y Transformaciones Sociales en Tiempos de Globalización. CLACSO-ASDI, Buenos Aires Argentina. 2001.

Melucci, A. *Acción colectiva, Vida cotidiana y Democracia*, El Colegio de México, México. 1999.

Mignolo, W.(compilador). *Capitalismo y geopolítica del conocimiento. El eurocentrismo y la filosofía de la liberación en el debate intelectual contemporáneo*. Ediciones del Signo – Duke University. Buenos Aires, Argentina. 2001.

Nun, J. – Aboy Carlés, G. *Los estudios sobre organizaciones de la sociedad civil en Argentina*. Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de General San Martín. Buenos Aires, Argentina. Abril de 2002.

Rodríguez Karaman, G. – Trincherro, H. – Woods, M. *ONG's. La consulta del Banco Mundial a la sociedad civil en la Argentina. Economía política de la participación.* En: Revista Realidad Económica, N° 180. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Buenos Aires, Argentina. Julio - Agosto de 2001.

Roitter M. Realidades y promesas del voluntariado. Revista Encrucijadas, Universidad Nacional de Buenos Aires, Nro. 14, 2001.

Roitter, M.; González Bombal, I. (Comp.) (2000) Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina, CEDES – The Johns Hopkins University, Buenos Aires.

Rosler, A. *Derecho natural y sociología. Tonnies y la Filosofía Política del Teorema Comunidad y Sociedad.* Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, Argentina. 1993.

Rousseau, J. J.: *El contrato social.* Editorial Alba. Madrid, España. 1987.

Schuller, T., Baron, S., Field, J. Social Capital: A review and Critique. En Baron, S., Field, J. Y Schuller (Editors). Social Capital, Critical Perspectives. Oxford University Press, New York, 2000.

Tussie, D. (compiladora): *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional.* FLACSO. Buenos Aires, Argentina. 1996.

Vilas, C. *El potencial emancipatorio de las luchas populares.* En: Revista Realidad Económica, N° 166. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Buenos Aires, Argentina. Agosto - Setiembre de 1999.

Vilas, C. *América Latina: la hora de la sociedad civil.* En: Revista Realidad Económica, N° 120. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Buenos Aires, Argentina. Noviembre - Diciembre de 1993.

Warren, M. Democracy and Association. Princeton university Press, New Jersey, 2001.

Woldring, H. State and Civil Society in the Political Philosophy of Alexis de Tocqueville. Revista Voluntad, Vol. 9, Nro. 4, 1998.