

# ONGs y políticas sociales: especificidad del caso salteño

María Ángela Aguilar  
Marta Ves Losada

## Introducción<sup>1</sup>

En Argentina, como en gran parte de América Latina, se inició un proceso, hace más de una década, que transforma la manera cómo se articulan las relaciones entre Estado, mercado y el denominado tercer sector de la sociedad civil. Dentro de este marco se pusieron en práctica medidas orientadas a achicar el Estado y dinamizar el mercado a través de privatizaciones, descentralización y desregulación de la economía. Junto a ello las denominadas ONGs (Organizaciones no Gubernamentales) parecen ocupar un lugar privilegiado en el escenario político, en el caso argentino, más que por derecho propio por el impulso dado desde el Estado con la finalidad de transformarlas en actores parcialmente responsables de atender “las cuestiones sociales”<sup>2</sup>.

Para analizar el impacto de esta reforma en el ámbito provincial, es necesario tener presente que la forma de articulación histórica de las relaciones nación-provincias estuvo marcada por la tendencia a la centralización de las decisiones y de los recursos en el Estado nacional<sup>3</sup>. El diseño y formulación de las políticas sociales antes de la reforma, fue prioritariamente competencia de éste y las provincias tenían escasa injerencia. La excepción en Salta fue el gobierno justicialista de Roberto Romero (1983-1987) durante el cual se llevaron adelante políticas provinciales autónomas. Después de esa gestión la alineación nación-provincia vuelve a ser dominante.

En el terreno de las políticas sociales el Estado nacional utilizó la descentralización como herramienta privilegiada, siguiendo, en cierta medida, la tendencia histórica que rigió la relación nación-provincia: se descentralizó la ejecución y el control administrativo-burocrático pero las decisiones sobre lineamientos generales de las políticas, sobre el diseño de las mismas y sobre los recursos continuó centralizada y, en la mayoría de los casos, respondieron a requisitos fijados por organismos internacionales, preocupados por la focalización de estas políticas. La descentralización tuvo dos direcciones, jurisdiccional, de la nación a las provincias y de éstas a los municipios<sup>4</sup>, pero también se realizó desde el Estado hacia las organizaciones no gubernamentales.

En este marco, la descentralización implicó en lo jurisdiccional un proceso complejo de “aggiornamiento” de las provincias y de los municipios dentro de las provincias, compitiendo entre sí y “capacitándose” para presentar proyectos en el marco de una variedad apreciable de programas, para los cuales era necesario acceder a cierta información estratégica. En general los efectos son percibidos por los municipios más pobres y de menores dimensiones, los que tienen dificultades de acceso a la información sobre la existencia de los programas y, cuando lo logran, no disponen de recursos técnicos para presentar proyectos viables.

---

<sup>1</sup> Parte de este trabajo se encuentra en Aguilar, M.A. (1997) “Estado, políticas sociales y ONGs”, Universidad Nacional de Salta, Mimeo.

<sup>2</sup> De aquel sector mayoritario que no puede acceder vía la privatización generalizada de los servicios.

<sup>3</sup> A pesar de estar formalmente organizado como un sistema federal.

<sup>4</sup> Cuyos antecedentes se encuentran en la descentralización de los establecimientos educativos antes de los 80.

La descentralización, en la segunda dirección señalada es la que aquí nos interesa particularmente analizar, ya que modificó la forma en que se articulan las relaciones entre nación y provincia y colocó en escena un tercer tipo de actores sociales: las ONGs. Ello implicó el reposicionamiento de cierto tipo de organizaciones intermedias en el espacio político, impulsadas a través de la propia reforma del Estado nacional. Podemos plantear que la descentralización en este segundo sentido se combina con un traspaso de incumbencias del ámbito público al privado<sup>5</sup>.

Las dimensiones que se abren para el análisis son de dos tipos: la normativo-discursiva por un lado y la de las propias prácticas de los distintos actores involucrados. Indagaremos sobre la difícil coexistencia de prácticas de raigambre normativo-ideológicas marcadamente diferentes entre los actores en juego: funcionarios nacionales, funcionarios provinciales, políticos y representantes del tercer sector en sus variados matices.

### Ámbito nacional

No resulta novedoso decir que la tendencia dominante ha sido el reemplazo de los criterios de universalidad en el alcance, que caracterizaron las políticas sociales en el marco de los denominados Estados de Bienestar por los de focalización a través de la definición e identificación de la población más carenciada y la propuesta de descentralización hacia ámbitos jurisdiccionales menores. Sin embargo, la particularidad es que este proceso de la nación hacia las provincias se gesta de manera centralizada. Gran parte de los programas sociales, de la Secretaría de Desarrollo Social o del Ministerio de Trabajo, por ejemplo, llegan a las provincias con una clara definición de su diseño, del tipo de beneficiarios a los cuales están destinados, con una predefinición de la localización geográfica para su aplicación, con un monto prefijado de recursos para cada programa y con la preasignación por rubro. Ello fue acompañado de la flexibilización laboral a través de la contratación de técnicos o consultoras para tareas puntuales como formulación, monitoreo y/o evaluación de los respectivos proyectos, tareas que anteriormente eran realizadas por personal de planta<sup>6</sup>.

Este cambio sustantivo está acompañado por dos tipos de discursos que, presentados como complementarios, pueden percibirse ambivalentes en la medida en que promueven para el mismo campo social dos lógicas diferentes, cuya compatibilización resulta compleja, uno es el *técnico-racional* y otro el *participativo-democrático*. Ello se detecta en la fundamentación de los programas que se diseñan<sup>7</sup>, en donde el lugar asignado a la participación de las ONGs se inscribe en esta doble línea. Por una parte, el traslado de la administración e implementación de programas a ONGs constituidas por profesionales, busca aumentar la eficiencia y desburocratizar la gestión, instalando otra dinámica en este campo. Por otro lado, parte de estos programas tienen como destinatarios organizaciones de base comunitarias y se plantean como objetivo reforzar los vínculos de las mismas a través del "fortalecimiento de la sociedad civil", "fortalecimiento del desarrollo juvenil" e incorporar progresivamente a las organizaciones vecinales, con una propuesta que estimula la participación, la capacitación y la autogestión. Ello contrasta con programas fuertemente prediseñados, en donde parte de la capacitación se concentra en aprender a llenar formularios e interpretar a los técnicos. A nivel discursivo se busca aumentar la participación de este

---

<sup>5</sup> Una discusión teórica sobre descentralización puede encontrarse en Aguilar, M. A. (1996).

<sup>6</sup> Aguilar, M.A. (1996).

<sup>7</sup> Particularmente los de la Secretaría de Desarrollo Social

segundo tipo de ONGs, “fortaleciéndolas” para que puedan enfrentar sus problemas<sup>8</sup>. Sin embargo y acorde con el enfoque que prioriza la organización de redes sociales como forma eficiente de contención social, se estimula, por un lado, la participación a través del trabajo voluntario fomentando su organización y capacitación y por otro, se organiza y ofrece capacitación a ONGs en gestión y gerencia social<sup>9</sup>. El discurso presenta cierta ambivalencia al promover para el mismo campo social dos lógicas marcadamente distintas.

Si comparamos lo que acontece entre los ámbitos nacional y provincial, pueden observarse diferencias. En el primero la racionalidad técnica permea tanto los discursos como las propias prácticas de los responsables de la implementación de las políticas, dotándolas de una mayor profesionalización en su gestión y las propuestas y acciones se presentan como más democráticas. En el ámbito provincial, el nivel de profesionalización es menor y las prácticas están más permeadas por el modelo “caudillo-patrón”<sup>10</sup>. El Estado provincial presenta elementos propios de un estilo patrimonialista: “lealtades personales, verticalidad en las relaciones, gracias y favores, **amiguísimo**, parentesco junto a reglas formalmente constituidas, defensa de derechos y constitución de ciudadanos” (Bustelo, 1996: 38-44).

Como veremos, estas diferencias en los estilos de gestión, producirán uno de los puntos fuertes de fricción entre responsables gubernamentales nacionales y locales. Además, estos últimos al visualizar los cambios promovidos como impuestos externamente, desde arriba y desde fuera, ofrecen resistencia porque los consideran violatorios de la autonomía provincial. Lo que está en juego en realidad es la lucha por espacios de poder sobre los recursos pero también, por espacios simbólicos de poder.

## El Estado provincial y la reforma

La reforma del Estado provincial en Salta se inició a nivel legislativo en 1990 con la promulgación de la Ley de Reforma Administrativa del Estado y Emergencia Económica. Este fue el germen que fija los principales lineamientos ideológicos sustentados por el poder político, pero es a partir de 1995 que se profundiza y se concreta, avanzando drásticamente sobre todo en la reforma burocrática -reducción de planta y de salarios-. El marco legal, además de la citada ley, es una veintena de decretos de necesidad y urgencia dictados por el actual gobernador<sup>11</sup> -luego transformados en ley-, uno de los cuales<sup>12</sup> está destinado a definir el nuevo rol que les corresponde asumir a las organizaciones intermedias.

La transcripción de algunos párrafos de la fundamentación del decreto, referida al establecimiento de “nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil” resulta ilustrativa: se busca “*devolver* al mercado y a la sociedad civil las atribuciones que *naturalmente* le son propias”. “La sociedad civil por intermedio de sus organizaciones asignará mejor que la burocracia gubernamental los recursos en *beneficio de los carentes*”. “Ciertas consecuencias no queridas, de ese *insustituible* mecanismo de asignaciones económicas, como es el mercado, deben ser corregidas por el ejercicio ordenado y sistemático de la solidaridad, cuyo

<sup>8</sup> Esta participación sin embargo está muy distante del nivel de las decisiones y las organizaciones de base terminan siendo mediadores necesarios para implementar programas.

<sup>9</sup> Estos dos tipos de acciones son promovidas por el CENOC - en “Junto con vos” Boletín de Desarrollo Social Año I, N° 1, 1998, pag. 12.

<sup>10</sup> Inmejorablemente caracterizado por Bustelo (1996).

<sup>11</sup> En ambos casos se trata de administraciones justicialistas.

<sup>12</sup> Se trata de decreto N° 53 de diciembre de 1995.

*ámbito natural* es la sociedad civil y no las organizaciones burocráticas del tipo de los Ministerios de Bienestar Social”. “La respuesta auténticamente justicialista a las exigencias de la solidaridad fue la labor de la señora Eva de Perón, esto es el *compromiso personal con los carentes*. En defecto de personalidades como la indicada, debe ser la sociedad la que asuma tal labor, canalizando y dirigiendo los aportes del Estado”.

Establece además las condiciones que deben cumplir estas organizaciones para gerenciar programas: “deberán ser gobernadas y administradas por personas físicas de *impecables antecedentes*. Deberán, además, acreditar especialidad en la tarea a realizar y no deberán subsistir sólo de los subsidios previstos en ésta”. “La Oficina de auditoría de la Gobernación evaluará la eficiencia de la gestión de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en términos de productividad del gasto público realizado a través de ellas”<sup>13</sup>.

A partir de estos extractos puede confirmarse que la orientación de los cambios, en términos generales, reitera la adhesión al modelo económico vigente en el país, pero va más allá en sus fundamentos. Se desprende que el Estado en periodos anteriores habría avanzado sobre esferas ajenas a su competencia, apropiándose indebidamente de responsabilidades y funciones que no le corresponden y, por lo tanto, introduciendo disfunciones en la sociedad. La organización de la sociedad respondería a un orden natural que habría sido distorsionado y al que es necesario volver. La responsabilidad de subsanar los desperfectos del funcionamiento del mercado recae en las organizaciones de la sociedad civil, basadas en la solidaridad y la filantropía, o sea, que la función de regulación del mercado tampoco sería atribución del Estado. La historia parece haber contradicho a la naturaleza y entonces el papel del Estado se limita a borrar la primera y restaurar la segunda.

Pero en una lectura más detenida se puede interpretar que “restituir las competencias” (sic) a la sociedad civil se realiza por “defecto”, en ausencia de figuras carismáticas cuya virtud principal sea la solidaridad misionera con los desposeídos. Ante la ausencia de este tipo de figuras, naturalmente dotadas, el Estado sólo interviene para trasladar a la sociedad lo que debiera haber sido realizado por entrega personal y voluntaria de una personalidad extraordinariamente dotada.

La persona elegida en este caso remite a lo que Bustelo (1996) denomina la “feminización” de la política social en un doble sentido. Por un lado, el de ser mujer. Ello implica vincular la asistencia -ya que de ello se trata- con el ámbito de la vida doméstica y en ese sentido puede entenderse la restitución de competencias al ámbito familiar, históricamente bajo la responsabilidad de la mujer, típico de comunidades tradicionales que según Castel (1997) funcionan como sistemas autorregulados recomponiendo sus desequilibrios a partir de la movilización de sus propios recursos. Ello se da a través de redes de proximidad familiares y locales<sup>14</sup>. Por otro lado, en el mismo sentido planteado por Bustelo, como correlato del “caudillo-patrón”, asociado a la figura de la primera dama cuya responsabilidad social es la de proteger a los más desamparados. Con la Fundación, Evita desplazó a la Sociedad de Beneficencia y se colocó a la cabeza, con un perfil marcadamente personalizado, de una actividad que anteriormente estaba en manos de las “damas de la aristocracia”. Instaló así una gestión carismática de la asistencia social rápidamente legitimada.

Con respecto al tipo de organizaciones de la sociedad civil a las que se hace alusión en el decreto de referencia, son aquellas de apoyo surgidas *para la atención de beneficiarios*, integradas por los que pueden y deseen ocuparse de los carentes. No están incluidas las

<sup>13</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>14</sup> En esta línea de análisis Alvarez, S. (mimeo) plantea, teniendo en cuenta a Castel, que la reafiliación de los más vulnerables se da a partir de potenciar la sociabilidad primaria.

organizaciones de base constituidas por los que serían los propios beneficiarios<sup>15</sup>. Ellas no estarían en condiciones de gestionar y administrar los programas que atenderían sus necesidades, respetando criterios de eficiencia y productividad.

El documento resulta explícito con relación “a la absoluta necesidad de abandonar el modelo del Estado de Bienestar”, promueve en su lugar desplazar hacia la sociedad civil la responsabilidad de la atención del riesgo social, principalmente a través de la beneficencia y la caridad. Este tipo de prácticas no favorecen la formación de ciudadanos en la medida en que promueven actitudes pasivas como la de beneficiarios, carentes, estigmatizados sociales. En ese sentido la normativa, al incentivar dichas prácticas, toma distancia con respecto a los derechos ciudadanos. Podemos preguntarnos entonces: ¿Quiénes son ciudadanos dentro de este contexto?

En síntesis, los discursos que se desprenden del nivel normativo para la orientación de las políticas sociales en la provincia, se distancian de aquellos de la racionalidad-técnica y de la participación-democrática. En este caso el personalismo-paternalista se conjuga con una propuesta eficientista.

Antes de caracterizar los diversos tipos de organizaciones que se desarrollaron o repositionaron en Salta, sus prácticas y sus conflictos en interacción con otros actores, vale una digresión conceptual sobre las asociaciones. Estas son, en términos generales, agrupaciones producto de la identidad o similitud de intereses, valores o sentimientos. Aquellos que los comparten se reúnen para practicarlos, defenderlos, extenderlos y, a veces, imponerlos al resto de la sociedad<sup>16</sup>. Los pactos, en cambio, los acuerdos o negociaciones se establecen entre asociaciones o grupos con intereses, valores, sentimientos o posiciones distintos. Para que sean viables, sin embargo, es necesario partir de un piso mínimo desde el cual la negociación se haga posible. Implica tolerancia y respeto por el otro y, además, que las posiciones no sean extremadamente antagónicas que impidan encontrar puntos de contacto para el acuerdo.

Los pactos requieren del recurso de lo que Durkheim (1967) llamaría solidaridad orgánica, entre diferentes que buscan complementarse. Al interior de las asociaciones, en cambio, la solidaridad que los articula se basa en las similitudes.

Las organizaciones no gubernamentales que aquí nos ocupan son, en todos los casos, asociaciones, la diferencia está dada por aquello que las identifica prioritariamente. Mientras unas comparten principalmente intereses otras se guían en mayor medida por valores.

En la modalidad vigente de implementación de políticas sociales, el fortalecimiento de las instituciones de base apunta, en parte, a estimular el desarrollo de la solidaridad entre aquellos iguales o que comparten un mismo problema, a promover la autogestión en la resolución de sus problemas sociales. La solidaridad entendida entre uno y otros diferentes, pone fuertemente el acento en el voluntariado, se plantea entonces en términos de apoyo al carente. Para el voluntariado no hay reglas formales, se hace porque se desea, por un sentimiento particular que unos pocos tienen de “amor al prójimo”. No se formula en términos de derechos y obligaciones, sino de gracia o favores. El pacto y la negociación se darían entre tipos diferentes de ONGs con intereses y/o valores distintos, unas asistiendo, capacitando o asesorando a las otras, unas que dan y otras que reciben. Lo que habría que reflexionar es hasta qué punto se los puede interpretar en términos de acuerdo o más bien es una imposición ya que para las organizaciones receptoras no son muchas las posibilidades de opción.

---

<sup>15</sup> Ver más adelante clasificación de las ONGs.

<sup>16</sup> Asociaciones existen en todas las sociedades, mientras más autoritarias, los objetivos se encuentran más próximos a los dos últimos señalados y viceversa.

## Consideraciones para la construcción de una tipología de ONGs

Analizaremos los diferentes tipos de organizaciones no gubernamentales vinculadas con la actual modalidad de políticas sociales como una forma particular de asociación que se desarrollan en el campo de la sociedad civil. Entendemos por tal aquella que, diferenciada del Estado y del mercado, incluye tanto el ámbito más privado de las relaciones primarias -familia, amigos, vecindad- como una variedad de modalidades que implican acciones colectivas: asociaciones y movimientos más vinculados con el ámbito de lo público, en la que prima una lógica diferente a la de los otros campos, más relacionada con la solidaridad, la filantropía, los valores y/o la crítica, campo en el que es posible, con condiciones favorables, el surgimiento de una contra hegemonía pero que también es terreno propicio para el desarrollo de prácticas que refuerzan la vigente.

Proponemos identificar un conjunto de dimensiones que permitan caracterizar y diferenciar la variedad de organizaciones no gubernamentales que componen el actual escenario de lo social y que resultan orientadoras para la construcción de una tipología.

Una primera dimensión, desarrollada por Cardarelli y otros (1995) permite diferenciar a este tipo de organizaciones en función del **alcance previsto de su interpelación** y del tema que las convoca. Distinguen así entre un primer tipo de carácter *universalista* que se ocupa de temas que aparecen como afectando al conjunto social (ciudadanos, humanidad, medio ambiente) y que avanzan en un intento de transformar el sistema vigente de valores. En general, se iniciaron como movimientos sociales y luego se institucionalizaron. El segundo tipo interpela a grupos focalizados, son más bien *particularistas*, brindando bienes y servicios a una población determinada o "población objeto de la intervención". En el campo de las políticas sociales y particularmente en el actual escenario, la mayor parte de las ONGs existentes se encuentran en esta segunda categoría, aunque es posible pensar que algunas de las cuestiones levantadas por las primeras se transformen en objeto de atención de las políticas sociales.

Otra dimensión se vincula con la identificación de quienes son los **actores sociales que las integran**. Aunque en la práctica puedan combinarse, es posible diferenciarlas en función del tipo principal de actores que las conforman. Estos pueden ser *voluntarios*, en este caso los autores citados diferencian entre alto voluntariado (quienes no trabajan pero son los portadores del capital social y dan prestigio a la institución) y bajo voluntariado (rotativo y escasamente capacitado). Aquí nos parece importante agregar el núcleo duro del voluntariado, aquellos que trabajan permanentemente y hacen posible el funcionamiento de la asociación. Las asociaciones conformadas principalmente por voluntarios se diferencian de aquellas cuyos integrantes son *militantes*<sup>17</sup>. En ambos casos se trata de trabajo no rentado, lo que los distingue tiene que ver con el objetivo de la institución en función de que busquen producir transformaciones en la forma de organización social o política vigente y/o del sistema de valores o, por el contrario, apoyar el logro de ciertos objetivos que hagan posible el buen funcionamiento del orden social vigente. En las organizaciones de las que nos ocupamos hay, además, otro tipo de integrantes, *profesionales especializados* que, según el objetivo de la institución pueden o no ser rentados. Gran parte de las ONGs que surgieron en los últimos años, en el área que nos ocupa, están conformadas por este tipo de actores y muchas de las anteriores que tuvieron que "aggiornarse", los incorporaron. Por último, hay otro tipo de *trabajadores rentados y menos especializados* que realizan ciertas actividades administrativas o de las que en otros tiempos realizaba el "bajo voluntariado".

Una tercera se vincula con el **móvil de la acción social** que caracteriza a la institución, teniendo a Weber (1979) de referente, se pueden distinguir según gufen sus acciones por *intereses*, por *valores*, por *afectos* o estén más ligadas a la *tradición*. En el caso que nos ocupa, las más frecuentes serán las dos primeras aunque puedan combinarse con las dos segundas.

<sup>17</sup> Este tipo de actores eran frecuentes en las organizaciones de la década del 70.

Hay otras dos dimensiones que están estrechamente vinculadas a la anterior. Por un lado se debe atender a quienes son los **destinatarios**. La primera distinción es entre aquellas que orientan sus acciones a otros diferentes de aquellos que integran la institución. En este caso Cardarelli y otros, plantean analizarlo en términos de un continuum que va de *un alter totalmente diferente* (excluyente) el necesitado, el pobre a *un otro muy próximo* (incluyente) como puede ser el ciudadano. Pero el destinatario no siempre es un alter más próximo o más lejano, también están quienes orientan sus acciones particularmente a un *nosotros* donde los miembros son los propios beneficiarios o destinatarios. El caso más frecuente es el de las asociaciones vecinales. Están también las que se originan a partir de experiencias límites compartidas por aquellos que las integran y que construyen lazos identitarios muy particulares, pensamos en los distintos tipos de grupos institucionalizados de autoayuda. La otra diferenciación se vincula con el tipo de **lazo solidario** que se establece entre sus integrantes y entre éstos y los destinatarios. Así podemos diferenciar vínculos de solidaridad basados en un tipo de *solidaridad horizontal entre aquellos iguales* -ya sea que conformen la institución o que sean sus destinatarios- y *lazos de solidaridad horizontales entre diferentes* -estamos pensando en el primer tipo de instituciones universalistas en los cuales la diferencia no implica jerarquía sino más bien aceptación de la diversidad- o *solidaridad vertical entre diferentes*, principalmente las asociaciones donde la distancia entre los que la componen y sus destinatarios es jerárquica y desigual.

Por último las diferenciaremos según el origen de su **surgimiento**. En este sentido el origen puede deberse a un *impulso propio* a través de luchas, movilizaciones o de demandas. Por el contrario, puede tratarse de un *impulso ajeno* ya sea que este provenga del Estado y/o de organismos internacionales que apoyan con programas y financiación, particularmente en nuestro campo de estudio.

## Las ONGs y sus diversos matices

Como ya quedó planteado, las transformaciones que tuvieron lugar en el país y la provincia durante los últimos años, implicaron en el espacio político, el surgimiento de nuevas organizaciones intermedias y el re posicionamiento de otras ya existentes.

Entre las asociaciones vinculadas al campo de las políticas sociales en Salta, haremos una distinción inicial entre las organizaciones de **base** y aquellas otras de **apoyo**, ambas consideradas particularistas en función del alcance previsto de su interpelación.

La particularidad de las primeras es que los miembros que las integran son al mismo tiempo beneficiarios de políticas sociales, se asocian a partir de experiencias similares que surgen como consecuencia del reconocimiento de una identidad común, que permite trabajar desde la idea del nosotros. Las segundas tienen otro punto de partida, se originan para apoyar a los posibles beneficiarios de esas políticas, son los otros diferentes, los que, a partir de sus carencias, se considera que necesitan de ayuda externa al grupo.

Las de **base** están conformadas principalmente por centros vecinales, cooperadoras escolares, clubes deportivos, centros de jubilados, mutuales y otras más recientes como la asociación de madres en comedores comunitarios, que surgieron a partir de programas sociales concretos. Su objetivo es la atención de problemáticas definidas, que tiene como destinatarios a la comunidad o a grupos focalizados, orientándose hacia el Estado como interlocutor para sus demandas, pero comenzando a incorporar a las ONGs de apoyo como intermediarias en esa relación. De entre ellas son los centros vecinales y la asociación de madres en comedores comunitarios las que particularmente interesa analizar.

Los centros vecinales han estado vinculados históricamente al Estado a través de sus

demandas. Desde su conformación han trabajado por la obtención de la infraestructura básica y los servicios necesarios para mejorar la calidad de vida. Las luchas iniciadas por el acceso al agua, a la luz o al pavimento, entre otras, los han convertido en referentes reconocidos de sus propias comunidades. La modalidad e intensidad de la participación de la comunidad ha sido fluctuante, con tendencia clara a disminuir cuando se conseguían los principales servicios urbanos. En la actualidad, están en condiciones de reposicionarse no sólo frente al Estado provincial, sino también ante la nación, aun cuando este tipo de organizaciones surge por impulso propio para atender a demandas barriales, con la modalidad actual de políticas sociales, se convierte en destinatario privilegiado de las mismas. Ello se percibe en el esfuerzo de los propios dirigentes vecinales por incorporar el discurso y los conceptos aprendidos durante la participación en distintos programas. Naturalizan conceptos vinculados con la medición de la pobreza en términos de NBI o línea de pobreza, sin llegar a comprender por qué su situación de vulnerabilidad está condicionada por tales índices de medición. Se apropian de una manera externa de dichas definiciones y de ciertos valores promovidos por el discurso oficial: fortalecimiento de las instituciones o necesidad de autogestión.

Los beneficios o resultados que obtienen de los programas sociales en los que participan, exceden la solución inmediata de sus problemas y son incorporados como "capital social" que les permite continuar participando de otros programas y al mismo tiempo, reforzar su organización<sup>18</sup>.

El otro caso de asociación de base es el de grupos de madres de los comedores comunitarios, que se constituyen a partir de su participación en el programa de comedores comunitarios y cuyo surgimiento está directamente asociado al Estado. La participación como "beneficiarias", les permite adquirir mayor dinamismo y poder conformar sus propias organizaciones y generar de esta manera, un espacio propio. Se construyen a través de nuevas modalidades de trabajo conjunto, que refuerzan la "solidaridad basada en las semejanzas", en la similitud de sus situaciones de vulnerabilidad, generándose entre ellas una relación de tipo horizontal. El nucleamiento en la Asociación de Madres de los comedores comunitarios es una instancia mayor que también han logrado, que le permite colocarse frente al Estado como referente privilegiado de estas organizaciones. Un dato de interés es que la presidenta de la Asociación es una ex-directora de Promoción Social de la Provincia -antigua militante de un sector del peronismo, hoy profesionalizada-, ocupando claramente el lugar del "alto voluntariado" por su importante capital social vinculado a la política partidaria.

Dentro de las **organizaciones de apoyo** pueden distinguirse tres grandes categorías: las **tradicionales**, las **técnicas** y las **técnico-partidarias**. Las organizaciones incluidas dentro de las llamadas de apoyo, no son homogéneas entre sí, presentan particularidades, no solamente asociadas a su objetivo sino vinculados también, a su forma de acción e inserción en el medio. Este tipo de organizaciones, en general, requieren hoy en día, de un piso mínimo de profesionalización para poder competir, sobre todo por las exigencias de los organismos internacionales y los programas nacionales.

Las **tradicionales**, están fuertemente asociadas al **voluntariado** y mantienen lazos de solidaridad verticales con relación a los destinatarios de sus acciones. Por un lado están las que tienen un perfil religioso y por otro, las que combinan el voluntariado con el trabajo profesional. Estas últimas están orientadas a problemas puntuales, como por ejemplo: discapacitados, síndrome de Down, enfermos de cáncer. Este tipo de ONGs están guiadas prioritariamente por valores, tratando de brindar apoyo o soluciones específicas. La legitimidad de la que gozan no se discute o pone en tela de juicio por parte del Estado.

---

<sup>18</sup> Observaciones realizadas a partir del trabajo y documentación de CEIDEA-SIEMPRO, 1997.

Ambos tipos de organizaciones son de antigua data y surgieron con anterioridad a las transformaciones económicas.

En el nuevo escenario pueden reubicarse cómodamente, gracias principalmente a su estructura y forma de organización basada en el voluntariado. Sin embargo, para su permanencia en este particular “mercado” han debido incorporar modificaciones en la gestión y replantear sus relaciones con el Estado, ya no son simples canales “asistenciales” sino que se convirtieron en instituciones con los mismos requisitos, deberes y derechos que aquellas que surgieron para implementar programas sociales. En relación con los fondos, éstos se incrementaron, ahora provienen de subsidios provinciales, nacionales y continúan en algunos casos, con donaciones. El aumento y diversidad de los recursos las obligó a introducir formas nuevas de gestión administrativa, para superar la visión que se tenía de ellas como “organizaciones caseras”. Son las que se encuentran entre el voluntariado y la profesionalización, las que han podido adaptarse a este perfil más técnico.

Las técnicas asociadas a la promoción del desarrollo, representadas por fundaciones, asociaciones, centros de investigación, están constituidas por profesionales orientados a capacitar, asesorar y administrar recursos para los programas dirigidos a carenciados. En gran parte de estos casos se combinan ciertos valores de solidaridad y servicio con la posibilidad de un recurso laboral para sus integrantes. Se convierten en nexos de articulación entre las demandas de la comunidad y los programas del Estado, se canalizan a través de ellas la ejecución y control de los mismos. La construcción de este nuevo espacio refleja una necesidad sentida, con diferente intensidad, por parte de los involucrados en esta problemática, la generación de mecanismos de participación. Dentro de este grupo de asociaciones existe diferente grado de cobertura, desde las focalizadas en función de los objetivos de su acción hasta las más amplias que incluyen la atención de una variedad de temas y problemas: capacitación, asesoramiento, etc.

Entre las técnico-partidarias, se observan diferencias que van desde aquellas que presentan un perfil más profesional hasta las netamente partidarias. En este último tipo, la selección de “sus beneficiarios” está permeada por la afiliación partidaria, lo que permite canalizar por esta vía la administración de recursos para preservar parcialmente el manejo clientelista, la cooptación de organizaciones de base, además de resolver, también parcialmente, el control sobre las lealtades partidarias. Todas ellas, mantienen vínculos estrechos con partidos políticos (a través de los legisladores), programas nacionales (por sus principales referentes) y organizaciones de base, generando así una relación indirecta con el Estado que les permite estar bien posicionadas.

Estos lazos resultan beneficiosos en los momentos de buscar información y canales de financiamiento, que les permitan mantenerse entre las mejores posicionadas. Según los propios involucrados se han creado “corredores de información”, a los cuales sólo tienen acceso unos pocos, quebrando de alguna manera la idea de que las ONGs, deben ser sustento de valores como: pluralismo, solidaridad y democracia.

Quizás haya que preguntarse si estas organizaciones no están en el límite de lo que Bombarolo (1996) plantea como uno de los requisitos para constituirse en organizaciones de la sociedad civil, “no pertenecer o depender de la estructura del Estado”. La cuestión reside en de qué manera los vínculos o las relaciones de poder, que las organizaciones han ido construyendo a través de las trayectorias de sus integrantes, las convierten en ONGs a medio camino entre el Estado y la sociedad civil, no pudiendo superar claramente la línea divisoria.

Las redes explícitas o no, entre las organizaciones intermediarias se dan de hecho, en algunos casos buscando rédito político-partidario necesario, el beneficio regional o lealtades “de amistad”.

La percepción desde las mismas organizaciones con respecto al surgimiento es diferente. Para algunos la cuestión no se centra en que el Estado cedió terreno, sino en que “abrió la puerta” y de allí en adelante son las propias organizaciones las que han ido creando su propio lugar. Otros, en cambio, consideran, como Fernández Nogueira (1996), que ante el retroceso del Estado en tareas asociadas a la equidad y la solidaridad social, “presentan una alternativa”.

La creación del Consejo Consultivo Provincial, cuya convocatoria estuvo auspiciada por el CENOC, es un ejemplo del doble juego entre “permiso y aval” por parte del Estado y por otro lado, la generación y construcción del espacio propio del conjunto de las asociaciones técnicas. La búsqueda de este protagonismo, está centrada en la idea de demostrar una imagen consolidada, de organizaciones capaces de llevar adelante los programas sociales que el Estado y organismos internacionales ponen en sus manos. La organización del Consejo Consultivo Regional sobre la “base de la transparencia y la participación ampliada” según sus propios protagonistas, permite acceder a una instancia superior que es obtener representatividad ante el Consejo Consultivo Nacional. Este último, mantiene reuniones mensuales con los encargados de planificar y decidir sobre las políticas sociales nacionales.

Pero más allá de cómo se interprete la vinculación de estas organizaciones con el Estado, el dilema más profundo al que se enfrentan es aquel que las coloca entre la tendencia a la mercantilización de los servicios que prestan y la acción desinteresada basada en la participación y la solidaridad. En la actualidad existen varios proyectos de ley para poder encuadrar la actuación y sobre todo la canalización de fondos, a través de este tipo de organizaciones. El centro del debate pasa por seguir siendo consideradas como asociaciones sin fines de lucro o no. En este último caso, la inserción en el mercado será inevitable.

## Luchas y confrontaciones

En este panorama los nuevos y viejos actores reposicionados en el campo de la denominada sociedad civil, coexisten atravesados por diferentes conflictos, entre ONGs, con la burocracia estatal nacional y provincial y con dirigentes políticos, los que pasaremos a analizar.

Un primer nivel de conflicto a tener en cuenta es el que se presenta entre el **ámbito nacional y provincial**, las relaciones nación-provincia no son sencillas, tanto a nivel político<sup>19</sup> como entre la tecno-burocracia. En esa confrontación se disputan los espacios de poder y el control de los recursos del Estado, de créditos y subsidios internacionales. Esta lucha no es nueva pero adquiere un nuevo carácter. Anteriormente, las políticas nacionales, a través de las cuales provenía la mayor parte de los recursos, eran centralizadas y estaban claramente definidas. Las críticas realizadas desde las provincias y los conflictos eran por incremento de los recursos y por la escasa incumbencia que tenían desde el ámbito local para definir los criterios de las políticas. La inadecuación entre las acciones y los resultados se la percibía parcialmente como consecuencia de que las decisiones y los diseños se gestaban en un escritorio en Buenos Aires, lejos de la realidad problemática que se quería atender. En la actualidad los conflictos se agudizan, por la ambivalencia del discurso nacional que postula la implementación de políticas descentralizadas pero que se mantienen fuertemente centralizadas en algunos de sus aspectos (supra); por los distintos niveles de profesionalización de la tecno-burocracia y particularmente, lo más novedoso, por la

<sup>19</sup> A pesar de que, cuando se escribió el artículo (1996), se trataba de gobiernos del mismo signo

incorporación de nuevos actores en el escenario de las políticas sociales: las ONGs de carácter técnico, en términos generales. No se percibe la posibilidad de un trabajo complementario, son más bien vistas como competencia ya que a través de ellas se “filtra” parte de los recursos que anteriormente eran administrados por los organismos provinciales de Bienestar Social y, por otra parte, se colocan en el medio, entre el Estado y los beneficiarios, dificultando parcialmente la cooptación y el clientelismo político a través de esta vía. Para los funcionarios locales, el “protagonismo” que las mismas están adquiriendo se debe al papel que se les asigna desde los programas nacionales. A ello se suma el esfuerzo por parte de las mismas para alcanzar un buen posicionamiento en este espacio, el que se puso de manifiesto en la activa participación que desplegaron para la reciente constitución del Consejo Consultivo de las ONGs en la provincia (supra).

Otro nivel de confrontación y luchas que, en parte, se superpone con el anterior es entre **funcionarios provinciales** y las que denominamos **ONGs de carácter técnico-partidarias**. Éste puede interpretarse como consecuencia del desplazamiento del campo de la disputa por el control sobre los recursos y de la clientela política, desde el aparato del Estado hacia la sociedad civil a través de la creación de ONGs (en cierto sentido travestidas) por parte de dirigentes políticos y legisladores para captar parte de los recursos y mantener la clientela política. Por otra parte, dentro de este tipo de organizaciones, aquellas que adoptaron un perfil más profesionalizado lograron un buen nivel de articulación y constitución de alianzas con los responsables de programas nacionales<sup>20</sup>, hay varios ejemplos de coordinadores locales de programas nacionales que, a su vez, son miembros activos de alguna de dichas ONGs. Estas vinculaciones se interponen como un obstáculo adicional entre unas y otros. La percepción de algunos representantes activos de estas organizaciones es de una difícil articulación con los funcionarios provinciales, aún habría mucha superposición y muchos espacios vacíos. La desconfianza es mutua y ello dificulta el trabajo por la resistencia a reconocer que estas entidades pueden cumplir mejor que el Estado este rol. Sin embargo, lo presentan como un conflicto transitorio que irá recomponiéndose a medida que se venzan las resistencias, se reconozcan las ventajas de esta transferencia de responsabilidades y el protagonismo que está llamado a jugar el tercer sector. Para una de las entrevistadas el decreto de referencia sobre la transformación de las relaciones entre Estado y sociedad civil es el marco teórico (sic), el referente conceptual que jerarquiza y potencia a las ONGs pero que aún cuesta poner en acción.

Un tercer nivel de luchas se establece entre los distintos tipos de **organizaciones de apoyo y dentro de cada uno**. Del total de organizaciones de apoyo que existen en la provincia<sup>21</sup>, son muy pocas las que realmente acceden de manera más o menos sistemática a gerenciar proyectos y captar recursos. Según los criterios de inclusión el número puede variar entre siete y diez. Es preciso tener en cuenta que las ONGs técnico- políticas, son las que están mejor posicionadas en este nuevo “mercado social”. Entre las tradicionales las que consiguieron repositionarse mantienen ciertos subsidios provinciales y acceden adicionalmente a la administración de programas sociales nacionales particularmente vinculados con la problemática que atienden.

Uno de los problemas reconocidos se refiere a la “privatización” de los canales de información para acceder a los programas. Existen circuitos cerrados por donde transita la información, siendo su acceso claramente privilegiado para los que mantienen vínculos

<sup>20</sup> En este caso no son ajenas las vinculaciones partidarias, reforzadas por legisladores nacionales.

<sup>21</sup> En el registro existente de organizaciones sin fines de lucro entran desde clubes de pesca a fundaciones culturales y políticas. Entre ellas, las vinculadas al ámbito de las políticas sociales no superan las 100. La tarea de identificación de las mismas la lleva adelante el Consejo Consultivo de ONGs.

partidarios. Ello es aceptado por algunos de los integrantes de las ONGs que logran acceder. También reconocen que “las luchas aún son despiadadas” para acceder al manejo de fondos y posicionarse lo mejor posible. La construcción de un espacio propio se percibe como una tarea compleja en la que queda aún camino por recorrer. Las organizaciones técnicas orientadas al desarrollo, que no tienen vinculaciones partidarias son las que mayores dificultades presentan, primero, para acceder a la información; si logran acceder la dificultad se presenta a la hora de la selección; si logran pasar las barreras anteriores deben conseguir mantenerse sin ser desplazadas. Los conflictos más abiertos se presentan en períodos pre-electorales en los cuales se agudizan las presiones para desplazar a aquellas que no tienen vínculos partidarios. Desde sus representantes las luchas también se vinculan con la idea de propiedad privada sobre los distintos programas, beneficiarios o espacios territoriales.

Tanto las partidarias como las puramente técnicas, tienen dificultades de articulación con los funcionarios provinciales, sin embargo estas son más marcadas entre las segundas verdaderas convidadas de piedra para los representantes gubernamentales. Los conflictos son menores, o tienen menor visibilidad con las ONGs que aquí denominamos tradicionales, por su origen y por su mayor vinculación con el voluntariado.

Hay un último nivel de conflicto percibido en este nuevo escenario pero diferenciado de los anteriores, es el que se da **entre las propias organizaciones de base**. Estas no confrontan abiertamente con las de apoyo, principalmente porque no hay disputa por los mismos espacios de poder, los representantes de las organizaciones de base, como ya se vio, más bien buscan mantener una buena relación con aquellos de las de apoyo al igual que con los funcionarios o dirigentes políticos ya que se presentan como caminos posibles para la satisfacción de algunas de sus necesidades. Las organizaciones políticas principalmente buscan captarlos para mantener la clientela y para hacer viables algunos programas que les permiten sobrevivir, este último objetivo es compartido por las técnicas.

El mantenimiento o reproducción de este vínculo es reconocido por los propios beneficiarios. Estos tienen una visión de programas segmentados, ya que esta particularidad los convierte en “cautivos” de determinada organización o programa por la urgencia de solucionar sus necesidades.

Esta paradoja se refleja en el discurso ambivalente de algunos dirigentes vecinales cuando opinan sobre los programas: en principio son buenos porque solucionan necesidades pero los programas también son dádivas, paliativos. Ello sobre todo porque la idea que está por detrás y que explicitan con frecuencia, es que la solución no pasa por medidas y programas asistenciales sino por la creación de fuentes de trabajo. Luego, el principal problema no es de política social sino de política económica.

Los conflictos, en cambio, se trasladan a las propias organizaciones barriales a partir de la puja por acceder a la oferta de programas sociales. Estas disputas son por pequeños espacios de poder que se adquieren al ser seleccionados para la implementación de determinados programas. El conflicto se agudiza a la hora de definir quiénes serán los beneficiarios de dichos programas. Por una parte, cuando los criterios de selección son impuestos desde fuera, si éstos no se consideran “justos” no son necesariamente respetados<sup>22</sup>. En otras situaciones reclaman garantes externos, en general profesionales vinculados al tema, como una forma de dirimir los conflictos vinculados a la selección de los beneficiarios. Como plantea Tenti (1992) los problemas de representación no resueltos constituyen un obstáculo para la acción colectiva en las organizaciones barriales<sup>23</sup>, entre las que también se

<sup>22</sup> Es el caso del límite de edad de 5 años impuesto para asistir a los comedores comunitarios.

<sup>23</sup> La adquisición de competencias expresivas señaladas por Tenti, es un recurso de suma importancia que favorece el desempeño de la representación.

filtra el modelo “caudillo-patrón”. Esta falta de confianza en su propia representación produce un quiebre parcial de las solidaridades vecinales. Un ejemplo paradigmático del tema de la representación se presenta en la Asociación de Madres de Comedores Comunitarios, quienes eligieron como presidenta a una dirigente política, ex-directora de Promoción Social de la Provincia. Esta elección puede tener dos lecturas, en términos de dificultades de asumir la propia representación pero también puede entenderse como una estrategia orientada a tener una mejor y más directa llegada a las posibles ofertas de programas sociales.

### Comentarios finales

El surgimiento y reposicionamiento de ONGs, si bien implica nuevas formas de relación entre Estado y sociedad, se da en el marco de la implementación de políticas focalizadas y se realiza en un espacio social y político fuertemente marcado por diferencias y jerarquías. Las ONGs de base, más que ocupar un lugar protagónico, parecen oscilar entre el aprendizaje forzoso para acceder a los beneficios, el clientelismo y algunos beneficios parciales de cierta capacitación y participación en la instancia comunitaria.

Lo que viene ocurriendo en los últimos años es la remercantilización en la prestación de ciertos servicios vinculados a la reproducción social que, como plantea Esping-Andersen (1991), durante el apogeo de los Estados de Bienestar habían sido parcialmente desmercantilizados. Ello se da junto a la fragilización creciente de las relaciones laborales. En la marcada división de funciones promovida en la reforma del Estado, a los servicios privatizados que ofrece el mercado sólo pueden acceder aquellos en condiciones de pagarlos, las organizaciones de la sociedad civil, a través de organizaciones voluntarias y de la familia, se ocupan de los que caen fuera, de los “desafiliados”. Hasta aquí, lo planteado responde a los objetivos propuestos acorde con la lógica del modelo que busca imponerse a la sociedad.

Se crea con ello un nuevo espacio de actores (con una combinatoria variada de intereses y valores) donde compiten entre ellos por el acceso a los recursos vía la presentación de proyectos cuya oferta está cautiva de los “informados” y a su vez conquistan clientes (nucleados en ONGs de base) para ofrecer los servicios y/o captar o mantener la clientela política. Se instaló un modelo de “beneficencia clientelística”<sup>24</sup> que tiene su propio mercado, un mercado de segunda, en el cual lo que se transforma en mercancía no son los servicios sino los programas. A través de ellos se viabiliza el funcionamiento de algunas ONGs que por esta vía reinsertan a sus miembros en el mercado de trabajo. También permiten la cooptación, recolocando el clientelismo en un nuevo espacio.

La paradoja que queremos dejar planteada es la de la coexistencia del modelo caudillo-patrón junto a la mercantilización creciente de los servicios y de las relaciones sociales y políticas, por un lado y por otro, un discurso -expresado a través de algunos programas nacionales- en el que se estimula la participación, la solidaridad y la autogestión como prácticas democráticas. El dilema que se les plantea a las ONGs es la mercantilización de la solidaridad.

---

<sup>24</sup> Este concepto se introduce de manera provisoria, sabiendo que requiere una problematización mayor y un diálogo con la amplia bibliografía existente sobre el clientelismo.

## Bibliografía

- AGUILAR, M.A. (1996): "Descentralización y gobiernos municipales. Limitaciones y posibilidades" en *Cuaderno de Humanidades*, N°8, págs. 7-27.
- BOLETÍN OFICIAL (1995): N°14.814, Provincia de Salta.
- BOMBAROLO, F. (1996): "Desarrollo ¿Hacia un nuevo modelo? en *Enoikos*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, año III, N°9, págs.18-27.
- BUSTELO GRAFFIGNA, E. (1996): "El abrazo" en *Enoikos*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, año III, N°9, págs. 38-44.
- CARDARELLI, G.; KESSLER, G. y ROSENFELD, M. (1995): "Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias. Los espacios del altruismo y la promoción de derechos" en *Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, Buenos Aires, Unicef/Losada, págs. 151-178.
- CASTEL, R. (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- DURKHEIM, E. (1967): *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1991): "As três economias políticas do welfare state" en *Lua Nova, Revista de cultura e política*, San Pablo, N°24, págs. 85-116.
- GRASSI, E. (1994): *Políticas Sociales. Crisis y ajuste estructural*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- LO VUOLO, R. (1997): *El impacto de la globalización. La encrucijada económica del siglo XXI*, Buenos Aires, Letra Buena.
- TENTI FANFANI, E. (1992): "Representación, Delegación y Acción Colectiva en Comunidades Urbanas Pobres" en *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires, Miño y Dávila editores.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, (1996): "El tercer sector. ¿Por qué y para qué?" en *Enoikos*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, año III, N°9, págs. 6-15.
- O'DONNELL, G. (1993): "Estado, democratización y ciudadanía" en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, N°128, págs. 62-87.
- VÁZQUEZ, E. y AGUILAR, M.A. (1997): "Estado Provincial. Antes y después de la Reforma. El caso de Salta" en *Anales 5 La Reforma del Estado, actualidad y escenario futuro*, Venezuela, CLAD.
- WEBER, M. (1979): *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.