

Contribución para las

Terceras Jornadas de Sociología de la UNLP

Mesa ¿Tercero en discordia? ONG y Tercer Sector, su contribución a la sociedad

ASISTENCIA Y PROMOCIÓN: LAS CAPACIDADES APROPIADAS

Lic. Ricardo Murtagh¹

Universidad Católica Argentina

Diciembre 2003

Abstract

Asistencia y promoción son dos categorías que se aplican muy frecuentemente para calificar la manera en que se gestionan o acompañan las intervenciones sociales y su mera mención generalmente connota antagonismo e implica identificar polos o extremos opuestos.

¿Qué es lo que diferencia a un tipo de intervenciones del otro? ¿Es tan clara la distinción? ¿Qué características configura cada tipo de intervención?

Esa dicotomía puede ser un buen punto de partida para analizar los aportes que las ONG pueden realizar a la sociedad. En el campo de las políticas sociales hay espacios y modos de hacer que pueden ser mejor ocupados por cierto tipo de ONG de cara a generar condiciones en las que los grupos de base puedan desarrollar capacidades propias que les permitan avanzar en grados de mayor autonomía. La clave del análisis parece estar en los efectos de la acción de las ONG, y sobre todo lo que queda o permanece, es decir las capacidades apropiadas, las que pueden establecer la diferencia en lo “asistencial” y lo “promocional.”

¿Un aforismo “esclarecedor”?

Muchas veces cuando se habla de cuestiones relacionadas con la atención de poblaciones vulnerables y la asistencia que se les debiera prestar, la discusión se suele cerrar o se le intenta poner fin sabiamente con una lógica que parece imbatible mencionando, generalmente

¹ Rodríguez Peña 1445, 8° A, C1021ABE, Ciudad de Buenos Aires. ricardo@murtagh.net

con voz engolada y catedrática, un refrán que parece subsumir todo lo que en este tema puede ser dicho o pretendido: “es mejor enseñar a pescar que dar el pescado.” Una primer pregunta que deseo nos hagamos es si este aforismo, es tan cierto y simple en su lógica como llamativa es su enunciación. ¿Es tan así?

En primer lugar parece que simplifica mucho las cosas como para ser tomado como verdad absoluta. Da por sentado que existen lugares y artes de pesca disponibles para todo el mundo y que no hay competencias o luchas por obtenerlos, o por ocupar lugares de privilegio o de mejor rendimiento. Supone también componentes culturales afines en los actores, tanto entre quienes patrocinan esta “solución” como en los sujetos que resultarían beneficiados, puesto que no es recomendable quitar a la gente de su medio o trasmitirle valores culturales ajenos.² Por supuesto que si se dijera que es “mejor enseñar a cazar que dar el conejo” o “plantar que dar la manzana”, estas cuestiones culturales estarían mayormente resueltas y la verdad esencial del aforismo permanecería sin mengua, afrontando aparentemente con éxito las críticas de las diferencias culturales.

Es evidente que implícito en el apotegma se incluye la idea de que junto con la enseñanza de la especialidad (la pesca) hay que incluir facilidades para disponer de artes de pesca y del acceso a los lugares correspondientes. Quien nunca pescó seguramente tampoco sabe cómo construir los elementos necesarios ni tiene los recursos para ello. También se podría hacer la pregunta de si en las sociedades capitalistas en las que vivimos los recursos están disponibles al alcance de todos, o de quienes llegaron primero, o de quienes trabajaron con más ahínco... Se podrían argumentar varias cosas pero creo que bastaría con sostener que si se agregara “... mientras se enseña a pescar (o cazar, o plantar) y se facilita el acceso” la formulación del dicho estaría un tanto mejor orientada.

Asistencia vs. promoción

Relacionado con este tema del aforismo, en otra parte³ decía que “asistencia” y “promoción” son dos categorías que se aplican con mucha frecuencia para referirse a la manera en que se gestionan o acompañan las intervenciones sociales. Es común que esta mención connotante antagonismo, extremos inconciliables, opuestos o polares. También se dice de los programas sociales, los proyectos y aún de los enfoques o las orientaciones que los sustentan, que son asistenciales o son de promoción humana. Y cuando se habla en esos términos es frecuente que se haga sentir claramente la predilección por esta última forma en desmedro de la primera, que generalmente es descalificada y a la que, por lo mismo, se le desconoce mérito alguno como forma válida de trabajo o de intervención social. Es común que además tenga un fuerte carácter peyorativo, cuando se desmerece algún programa o actividad calificándolo de “asistencialista”, execrándolo sin más. Alternativamente, cuando se desea ensalzar algún enfoque o proyecto se dice de este que tiene características de promoción humana. Nadie que se precie de “progresista” sostendría o defendería programas de corte asistencial, salvo para cuestiones de neta emergencia.

Baste esta introducción al tema para mostrar la liviandad con que el aforismo comentado suele eludir ciertos aspectos de la cuestión que por su significación deben ser considerados. Es el momento entonces de hacerse otras preguntas que ayuden a situar en su punto esta cuestión de la asistencia y la promoción. ¿Qué es lo que esencialmente diferencia a un tipo de intervenciones del otro? ¿Es tan clara la distinción? ¿Qué características configura cada tipo de intervención?

² Entendiendo lo cultural en su versión más simple de relación del hombre con su medio.

³ En “Asistencia y promoción: de pesca, peces y capacidades instaladas”, *Rev. CIAS*, Año LII, n° 529, diciembre 2003, págs. 605 a 618. Parte de esta presentación se basa en ese artículo.

Propongo analizar este par de categorías al menos desde dos puntos de vista, su *esencia* y las consecuencias o *efectos* que acarrea. Como veremos, y no podría ser de otra manera, ambos están íntimamente relacionados.

La esencia

La esencia refiere a lo que ambos enfoques o modos de trabajo realmente son y significan y si necesariamente implican en las intervenciones sociales una dicotomía en la que sólo una de las opciones resulta válida y debe ser, valga el juego de palabras, promovida.

Asistir connota o implica el dejar las cosas como están, no sacarlas del lugar en el que se hallaban ni producir cambios que alteren su situación; lo imaginamos como algo en equilibrio (que luego habrá que ver si es estable o no). Algo que hay que sostener a fin de que no se deteriore o no pierda su lugar o posición, pero que no avance o conquiste un nuevo lugar. La palabra latina de la que etimológicamente proviene es *adsum* que significa socorrer, estar junto a... y no implica un cambio importante en la situación, salvo mantener condiciones para que el sujeto (individuo o grupo) siga existiendo, que subsista. Mealla dice que el asistencialismo es un “modo encapsulado, no sistémico, de socorrer las carencias humanas”.⁴ Simmel, a principios del siglo pasado (en 1908) categorizaba al pobre como aquel que requería asistencia: “los pobres, como una categoría sociológica, no son aquellos que sufren deficiencias y deprivaciones específicas, sino aquellos que reciben asistencia...”.⁵ En la idea de lo asistencial el foco o centro de la atención es “el caso”, el individuo, aún cuando se trate de un colectivo o de un grupo.

⁴ Mealla, Eloy P. (1999, 333) “Convergencias, divergencias y tareas en torno a la sociedad civil” en Argentina: alternativas frente a la globalización, Scannone et al., Ed. San Pablo, Buenos Aires (317-338). Entiendo que con “encapsulado” Mealla se refiere a que no trasciende, que queda encerrado; probablemente por eso su asimilación a no sistémico, en cuanto que no se repite.

Promoción en cambio connota movimiento; su infinitivo es diáfano en su etimología (*pro mover*). Significa un cambio de situación hacia otro lugar u otro estado, diferente al que se tenía y por convención idiomática se le asigna signo positivo: se da por sentado que el estado al que se mueve es “mejor” que el anterior. Entonces la diferencia radica precisamente en que en uno hay un propósito de ayudar para al menos sostener una dada situación mientras que en el otro se trata de cambiar esa situación, llevarla a otro “lugar”. La idea de promoción también refiere más a lo grupal, a lo colectivo, a lo social. El hecho de que sea esencial a los enfoques que pretenden realizar promoción humana que se trabaje en grupos, no con individuos, no es sólo una estrategia ni una conveniencia metodológica, es algo medular y acompaña la convicción, esperanzada diría, de que “juntos podemos” (nótese el plural), como en tantas partes es frecuente oír.⁶

En una situación ideal, todo progreso o movimiento hacia un punto mejor es deseable y esto forma parte de la naturaleza, tanto del hombre como de los otros seres vivos. Pero la pregunta es si frente a la realidad de un mundo que no es equitativo en la distribución de sus recursos, alguna de esas formas tiene que ser necesariamente mejor que la otra.

Lo asistencial no es malo *per se*; por el contrario, atender a los miembros que tienen necesidades que no pueden satisfacer por sí mismos es una obligación o mandato que con diferentes estrategias ha estado presente en todas las culturas y sociedades de todos los tiempos, aún en las más guerreras e itinerantes. Debido a la diversidad de situaciones inequitativas que se plantean en la humanidad pareciera que dar respuesta según cada caso particular es lo que corresponde hacer. Dicho ello sin que signifique aceptar la permanencia de la ayuda asistencial ni pretender que no se deba apuntar hacia las causas, buscando formas de superar ese tipo

5 Simmel, George, 1971. *On Individuality and Social Forms*, The University of Chicago Press, Chicago, Illinois.

de ayuda. De lo contrario sería quedarse en una posición que sí podría calificarse con verdad de *asistencialista*.

¿Implica esto acaso una aceptación de situaciones de inequidad? Por cierto que no. Por el contrario, podría significar el reconocimiento de que se empieza a caminar en la dirección correcta. Y esto nos lleva al segundo punto, el del efecto que el tipo de acción produce.

Los efectos

Hay un tipo de efecto o consecuencia, de la que algo ya se anticipó, sobre la que no me extenderé mucho aquí por cuanto creo que es marginal a la discusión central acerca de qué es asistencia y qué es promoción, pero que merece ser remarcada. Me refiero al fenómeno del “etiquetamiento” o rotulación, que produce un efecto de difícil valoración y que entraña una descalificación gratuita que perjudica al trabajo concreto que se realiza, pues al restarle importancia o subestimar una de ellas, la asistencia, se corre el riesgo de degradar o menospreciar las actividades y los medios que la acompañan, quitándoles calidad y eficacia. Correlativamente, al ensalzar la otra, la promoción, cualquier acción hecha bajo su ala es digna de elogio, con independencia de la calidad que tenga. Creo que es evidente que ambas asignaciones son dañosas, sin importar que se trate de propuestas asistenciales o de promoción, puesto que pueden servir para enmascarar la verdad.

El otro tipo de efecto es el que se refiere a lo que la intervención social produce en concreto. Quizás sea esta la manera más apropiada de definir si una intervención social es del tipo asistencial o de promoción. Son los efectos, y sobre todo lo que queda o permanece, los que pueden establecer la diferencia entre una y otra. La asistencia requiere de alguien que presta auxilio (pone a disposición un bien o un servicio) a otro que está en una situación tal

⁶ El suplemento del periódico *Acción*, de INCUPO, una de las organizaciones históricas y pioneras en el trabajo de promo-

que no se halla en condiciones de procurárselo por sí mismo. Eso implica necesariamente que si se retira la ayuda, el servicio no se presta o el bien no se otorga. Para decirlo de otro modo, si hubiera que imaginar un conjunto de indicadores para detectar o determinar el carácter de promoción de una intervención social, no dudaría en empezar a trabajar alrededor de la pregunta ¿qué capacidades instaladas quedan?

La apropiabilidad

Quizás la piedra de toque para distinguir el carácter promocional de una intervención social sean los esfuerzos en lograr la apropiabilidad de conocimientos y medios. El concepto de *apropiabilidad* aparece centralmente aquí. La idea de apropiabilidad connota también la de permanencia, aunque en el caso de la promoción, la permanencia es efecto de esa apropiabilidad y del protagonismo de los actores que “se apropiaron” de determinadas capacidades o habilidades, mientras que en el caso de la asistencia, la permanencia está sujeta a la voluntad de quien asiste: si se retira o se queda.⁷ La utilidad de la apropiabilidad está dada en tanto y en cuanto quien recibe pueda aceptar lo recibido como algo que desde entonces le pertenecerá, lo podrá incorporar a su patrimonio, cultura o modo de hacer y le significará un cambio para mejor, en la medida en que a partir de ese momento algo se puede hacer mejor que antes. Aquí “mejor que antes” puede significar muchas cosas: más económicamente, más efectiva o eficientemente, con una mayor participación de todos los involucrados, con una mejor calidad de vida, etc. En último término, avanzando en autonomía: en la medida en que se busque que aquellos a quienes se dirige la acción, ganen en recursos propios (capacidades, medios e instrumentos) y que estos recursos estén disponibles (que estén a su alcance), esa intervención

ción humana en el norte argentino lleva precisamente ese nombre.

⁷ Esta es precisamente la condición que las relaciones clientelares explotan y aprovechan para mantener la fidelidad: el miedo a que se retiren los beneficios.

estará acercándose al polo de la promoción.⁸ Por supuesto que inmediatamente surge la cuestión de cuáles son esos recursos que deben ser adquiridos y aprehendidos. Así como antes se puso énfasis en instrumentos y medios (típicamente lo que recién se comentaba en nota al pie acerca de la tecnología apropiada) lo que muchos autores pregonan actualmente es el perca-tamiento de la condición de ciudadanía y el consecuente ejercicio activo de derechos que le son propios.

¿Eje o proceso?

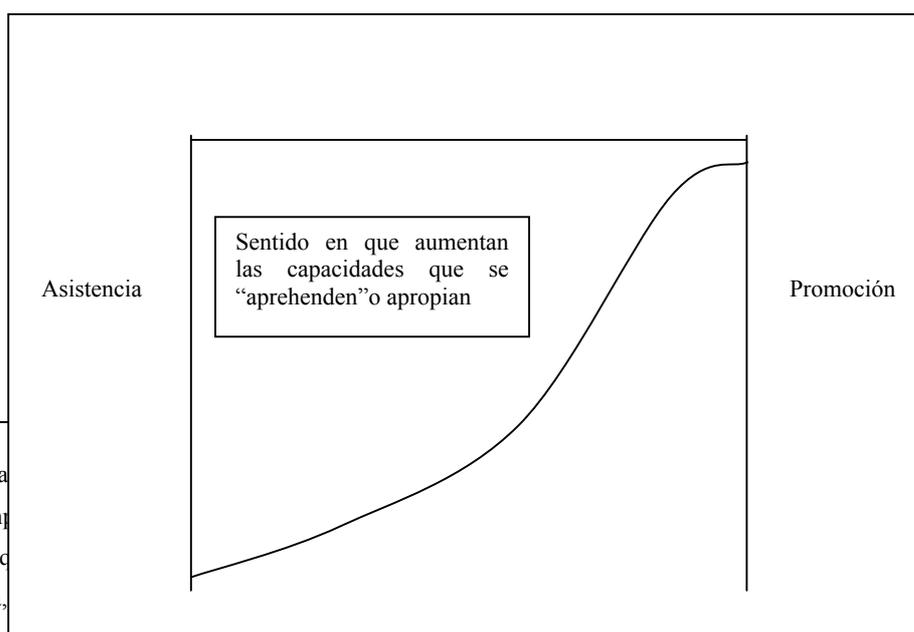
En realidad, no es fortuita la oposición que se manifiesta en el *versus* utilizado en el subtítulo anterior, locución a la que somos tan afectos los sociólogos y que indica polaridad, diferenciando los extremos de un *continuum* que transita de uno a otro polo. No es fortuita siempre y cuando, al hacer uso de ella se entienda que no se trata de puntos fijos, estáticos y completamente alejados uno del otro sino que indican extremos opuestos en los que los casos reales pueden “caer” en cualquiera de los innumerables puntos de la línea imaginaria que transcurre de uno a otro polo. Democracia vs. totalitarismo no refiere a una única configuración de democracia ni a un solo tipo de totalitarismo; muestra características básicas que uno y otro tipo tienen en sus formas más puras y permiten definir una línea que va de uno al otro, línea sobre la que se pueden situar, cual mojones en un recorrido, distintas formas de gobierno que han ocurrido en diversos momentos históricos y lugares geográficos. También, las orientaciones y los enfoques de carácter asistencial o promocional y los programas y proyectos que se les derivan, nunca son definitivamente “asistenciales” ni absolutamente “de promoción”; se

⁸ Nada nuevo ciertamente, muy en línea con los modelos que se usaron a partir de los años 50 en temas agropecuarios y conocidos como los de las *tecnologías apropiadas*, que se referían tanto a cuestiones meramente técnicas (*i.e.*: roturar sin riesgo de perder suelo) o de tipo social (*i.e.*: cooperativas de acopio y consumo) y donde “apropiadas” tenía el doble sentido de que eran las que efectivamente servían o eran idóneas para lograr lo que se pretendía y de que eran tomadas o aprehendidas por sus usuarios, quienes de ese modo las incorporaban a su patrimonio.

ubican siempre en algún punto de ese continuo cuyos extremos han sido definidos como de asistencia y de promoción.

Otra manera de mirar esta cuestión es considerarla no como los casos extremos de un eje sino como momentos o etapas de un proceso que una intervención social o un proyecto van recorriendo. Así, la cobertura de necesidades básicas y mínimas como alimento y abrigo, salud y educación, van dando paso a mayores involucramientos de los actores y a la adquisición de capacidades que les permiten mayores grados de autonomía y crecimiento en ciudadanía.

Como proceso, esto se puede predicar tanto de intervenciones sociales (sea que se definan bajo la forma de proyectos determinados o como grupos que están realizando su camino de crecimiento) y tomaría la forma de una curva que a lo largo del tiempo va señalando un aumento en capacidades y recursos que el propio grupo maneja o dispone de. En este crecimiento, los actores van incorporando mayores cuotas o dosis de capacidades.⁹ En la medida en que ellas resulten *apropiadas* por el grupo y pasen a ser de su uso y pertenencia, tanto más orientada a la promoción será la intervención.



⁹ No es este el lugar donde las "capacidades" se pueden incluir como "recursos" sin pretensión (resiliencia comunitaria).

capacidades" se pueden incluir como "recursos" sin pretensión (resiliencia comunitaria).



Sea como puntos de un continuo o como momentos de un proceso, es claro que entre asistencia y promoción no hay discontinuidades sino configuraciones dinámicas diversas, dependiendo de qué actores colectivos se predicen.

En las ONG

Entonces, cuando se hace mención al eje asistencia – promoción o al proceso, ¿de qué se lo predica o a quién se atribuye esa caracterización? ¿Quiénes son sus actores? Pues hasta ahora hemos hablado genéricamente de las intervenciones sociales pero bien podemos estar refiriéndonos a las ONG, los equipos de apoyo o las agencias gubernamentales que llevan adelante programas, a los proyectos o a las mismas acciones o actividades emprendidas por ellos. Aquí deseo referirme brevemente a lo organizacional.

En realidad no hay criterios claros y, menos aún simples, que sirvan para determinar qué es asistencia y qué es promoción cuando se aplica a actividades que se desarrollan desde las organizaciones, al menos si se pretende agregar algo a lo dicho recién en términos genera-

les. Intento ofrecer alguno. En otras partes he hablado de estas condiciones que reúnen las ONG de desarrollo:¹⁰

- estar “cerca” de la gente,
- ser participativas en su concepción y acción,
- querer ayudar a que los grupos tengan autonomía,
- ser versátiles,
- tener juicio crítico y
- estar más politizadas o comprometidas con la realidad social en la que viven.

Estas condiciones aparecen como diversas o contrapuestas a las que se dan en el Estado. Propongo, pues, analizarlas para acercarnos al tema.

La cuestión de *la cercanía con la gente* que es actora en la intervención social, los general y equívocamente llamados “beneficiarios”, no es un atributo exclusivo de una u otra manera de gestionar intervenciones sociales, la de asistencia o la de promoción. Puede darse perfectamente en cualquiera de las dos; existen programas de neto corte asistencial (copa de leche, distribución callejera de viandas, comedores comunitarios, etc.) en los que hay un contacto muy estrecho, cercano y personalizado entre quienes los ejecutan y “los beneficiarios”. Puede ser que no sean los más frecuentes, pero existen. Aunque no podría probarlo, creo que la reciente crisis estimuló mucho el acercamiento; basta ver la calidez y sencillez con que se acercan a los deambulantes muchos de los militantes parroquiales que distribuyen viandas o

¹⁰ Ver, por ejemplo, R. Murtagh, 2002, 132 “El aporte de las organizaciones de la sociedad civil para enfrentar la pobreza” en Pobreza urbana en la Argentina (versión abreviada), Programa La Deuda Social Argentina, N° 2, DII, UCA, 119-148 o la versión completa en www.uca/investigación/deuda_social_2002/documentos “El aporte de las organizaciones de la sociedad civil para enfrentar la pobreza.”

las actividades “extra comida” de tipo recreativo o relacional y aún de instrucción que se realizan en muchos comedores.¹¹ La cercanía a la gente no es entonces un criterio diferenciador.

Por el contrario, esta posibilidad de estar cerca de la gente es la que permite que se desarrolle un proceso muy interesante y que resulta funcionalmente vital para la promoción de los grupos y sobre el que más adelante se volverá. Me refiero a la contribución para la identificación y acompañamiento para el desarrollo de capacidades en ellos. En muchos casos y probablemente como resultado de años de frustraciones y falta de estímulos en un proceso de agudización de la exclusión, los grupos desconocen capacidades que poseen y que pueden ser aprovechadas muy beneficiosamente en su favor y en pro de su crecimiento y autonomía. Ayudar y acompañar al grupo a que identifique y haga crecer estas capacidades es uno de los primeros pasos que se deben dar en una intervención social que pretenda avanzar hacia la promoción.¹² Estas capacidades pueden ser individuales o personales, como la capacidad de liderazgo o determinadas habilidades culturales o sociales, o pueden ser propias del grupo constituido como tal. Contribuir a hacerlas emerger y consolidarlas, orientándolas al provecho colectivo es una tarea que sólo esa cercanía a la población posibilita.

Lo de *ser participativos en su concepción* se acerca todavía un poco más a lo que suele entenderse por “promoción humana”. De hecho, es de las primeras condiciones que se ponían en los albores de la preocupación por constituir programas y proyectos orientados a mejorar las condiciones de vida de poblaciones desfavorecidas, cuando a mediados de la década del 50 ciertos organismos internacionales empiezan a tomar interés en el incipiente tema del *desarrollo de la comunidad* y contribuyen especialmente a su difusión. En 1956 se declara en

¹¹ De muchos de estos se puede decir entonces que se están alejando del polo de lo asistencial.

¹² En el siguiente punto profundizaremos este tema.

rrollo de la comunidad y contribuyen especialmente a su difusión. En 1956 se declara en Naciones Unidas que

“la expresión ‘desarrollo de la comunidad’ se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a estas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional.”

en una clara alusión a la participación de la gente a mejorar sus condiciones con su propio esfuerzo, elemento *sine qua non* de esa propuesta. Hoy en día eso sigue vigente y hay varios estudios que demuestran los logros alcanzados en propuestas altamente participativas sea desde nuevas formas organizacionales y relacionales ¹³ como desde estrategias de desarrollo donde lo local se asume como importante. ¹⁴

Que los grupos *buscaran su autonomía* está, como hemos visto, en el *core* de la distinción entre asistencial y promocional. Allá por 1994, la CEPAL ofrecía una definición programática y por la positiva para enfrentar la pobreza en “La cumbre social de América y el Caribe”, que viene a cuento citarla por el ámbito en que fue dicha: “dotar a quienes se encuentran postergados, de instrumentos y recursos que posibiliten su efectiva inserción en el sistema.”

Este enunciado implica que la resolución de necesidades materiales no es suficiente y que se debe incluir también una dimensión social, de participación plena e inclusiva en la so-

¹³ Por ejemplo, P. Forni, 2002 “La búsqueda de nuevas formas de organización popular: del Consejo de la Comunidad a la Mutual ‘El Colmenar’” en *De la exclusión a la organización*, Forni, F. H., comp., Ed. Ciccus, Buenos Aires (43-64) y otros artículos de esa obra colectiva.

¹⁴ F. H. Forni, 2003 “La posible contribución de la Iglesia católica a un desarrollo armónico y solidario en nuestro país” en Crisis y reconstrucción, Grupo Gerardo Farrell, San Pablo, Buenos Aires, 5-23.

ciudad. A su vez, suscita varias preguntas. ¿De qué manera las instituciones de la sociedad civil son un medio eficaz para ello? ¿Son una opción, complementaria o alternativa, a la actividad de un Estado que hoy no está en condiciones de afrontar cabalmente las demandas y que en muchos casos se muestra inerme? Aparecen, y se desarrollan en algunos casos con mucho éxito, nuevas formas de organizaciones populares: ¿Existen determinados apoyos que haya que facilitar, tanto desde el Estado cuanto de las ONG, como para que estas asociaciones se perfeccionen y multipliquen, dando poder y capacidades a sus miembros? ¿El único “formato” conocido en la sociedad civil es el de las ONG o están emergiendo otro tipo de organizaciones que pueden cumplir mejor ese papel de participación más plena, inclusiva e incluyente en la sociedad?

La versatilidad y la adaptabilidad. Es un hecho que la versatilidad en adecuaciones orgánicas y funcionales y la rápida adaptabilidad al medio es mucho mayor en las ONG que en las estructuras burocráticas del Estado. Si de ello depende el éxito de un programa o propuesta, la transferencia hacia el sector público se dificulta, pues este carece de estos atributos dado que es mucho más rígido. Esto significa que aquellos modos de gestión que se han adaptado con facilidad en las ONG puedan no ser fácilmente adoptados por el Estado.

Pero esto no debiera ser óbice para que esa capacidad sea estimulada y aprovechada en las intervenciones sociales. Hay que tener en cuenta que en muchos casos, las nuevas maneras de hacer las cosas sólo resultan aplicables en pequeña escala, o que se requieren ciertas condiciones muy especiales para el desarrollo del proyecto, por ejemplo, de presencia permanente de ciertos niveles de asistencia técnica, o de determinados perfiles de los equipos de apoyo, etc. En estos casos las posibilidades de replicabilidad son más bajas y esto podrá no ser de interés desde la óptica del Estado (o mejor dicho, del gobierno) que suele pretender, y necesitar, masividad en la aplicación. No obstante, en los últimos años y en particular en nuestro país se

está recurriendo cada vez más al concurso de las ONG, no sólo como un reconocimiento de sus propias capacidades sino también como un necesario soporte político y creíble por el que la sociedad reclama una participación de sí misma, por la vía de sus instituciones civiles, en el desarrollo y la operación de muchos programas, frente a la gran demanda de ellos y las malas experiencias resultantes de muchos de esos programas. El caso más significativo y reciente de esto es la participación de instituciones de reconocido prestigio, algunas de ellas de clara inserción eclesial ecuménica, en responsabilidades de control y seguimiento de programas masivos de asistencia.¹⁵ Si bien esto no garantiza de por sí una gran versatilidad y adaptabilidad de modos de gestión, el hecho de haber sido convocadas ya es un importante paso adelante.¹⁶ De todos modos es legítimo reconocer que en los últimos tiempos diversas formas adaptativas han sido tomadas de la realidad del trabajo social de algunas ONG para ser replicadas y aplicadas desde el Estado.

Que estuvieran *politizados y comprometidos* con la realidad social en la que vivían, se predica no tanto de los “beneficiarios” cuanto de las organizaciones que los acompañaban por lo que con más razón se puede considerar un punto importante en este análisis, en la medida en que ese compromiso suele ir atado a posiciones en pro de generar cambios.

El juicio crítico. Las ONG son naturalmente propensas a la búsqueda y al desarrollo de nuevas tecnologías, nuevas maneras de encarar los temas, con una buena capacidad de “refrescar” las maneras de hacer las cosas. La capacidad de evaluación que se tiene es mucho mayor, además de ser, normalmente, un *sine qua non* de las prácticas metodológicas habituales, especialmente en las ONG más profesionales y con más experiencia, varias de ellas acos-

¹⁵ Como el caso de Cáritas, que participa en el Consejo Consultivo del Plan Jefas y Jefes de Hogar.

¹⁶ No obstante queda claro que el motivo de la convocatoria está mucho más vinculado a la transparencia reclamada socialmente que a la incorporación de saberes propios y mejores prácticas en la gestiones de apoyo a los sectores populares.

tumbradas a trabajar en términos de planeamiento estratégico, revisando continuamente sus desempeños y logros. Esta es una capacidad que debe ser aprovechada, privilegiando en el diseño y la elaboración de los proyectos de intervención social el desarrollo de esas maneras de entenderlos: no con esquemas cerrados y rígidos sino como realidades adaptables a las diversas circunstancias que en el desenvolvimiento se pueden dar. Esto, que tiene que ver con cuestiones de funcionamiento (se evalúa y se replanifica sobre lo que ya se ha realizado) tiene otra dimensión mucho más importante que es aquella manera crítica, alternativa, de acercarse a la sociedad y sus problemas, que en el  dio hemos visto referidas por varios autores, especialmente por F. H. Forni y por Mealla.

Otro punto importante a tener en cuenta, pero que por su naturaleza no lo incluí en la enumeración de las características, por cuanto no es una de ellas, es la diferencia entre la *universalidad de las políticas* que pretende el Estado y *el particularismo* que muchas veces manejan las ONG. En muchos casos, en la aplicación concreta, se puede estar muy cerca de posiciones clientelares, que si bien pueden no ser reprobables desde el punto de vista de la ONG ejecutora (a quien no se le puede desconocer el derecho a elegir a sus beneficiarios o “clientes”), sí lo son desde la acción del Estado que debe velar por el bien común y la equidad, en especial en la distribución de los recursos.¹⁷ No hay razón para ocultar que el clientelismo es un vicio que aqueja a administraciones públicas y también privadas (Auyero, 1997) y que las ONG no son ajenas a este tipo de relaciones (P. Forni, 2000), pero se debe reconocer que el ejercicio de actitudes y decisiones fundadas en lo clientelar es más perjudicial en el Estado que en las ONG, por cuanto aquel, como se acaba de decir, tiene precisamente la misión de velar por la distribución equitativa de los bienes.

Si todas estas condiciones que hemos expuesto de las ONG estuvieran dadas, el otro punto que interesa ver es si hay capacidad para contribuir desde su lugar en la sociedad a que participen en el enfrentamiento a la pobreza; si lo pueden hacer. En un proyecto que dirigí se creyó que sí y por eso se definió trabajar en las mejores prácticas.¹⁸ Hay opiniones que acompañan esta decisión:

“Las fundaciones no deberían tratar de reemplazar las funciones del Estado, sino actuar como pioneras en la búsqueda de nuevos caminos para resolver viejos problemas o anticipar otros. En el cumplimiento de esta función innovadora se encuentra el nicho más propicio para las fundaciones, entre otros factores, porque cuentan con la paciencia, la continuidad y la autonomía para asumir riesgos en campos inexplorados, ensayar nuevos enfoques y metodologías e iniciar procesos de reflexión y debates, que en cierta forma no le son viables al Estado.”
(Rodrigo Gutiérrez Duque, Fundación Corona, citado por Luis Ulla, 1999)

También Floreal Forni las veía en un rol clave hace más de diez años cuando se refería a las ONG “como articuladoras de iniciativas y transferencias” en “este escenario en que se insinúan nuevos actores y responsabilidades, movimientos sociales y organizaciones populares” (Forni, 1990)

Hay también experiencias concretas de ONG que son y han sido fuente de capacidades y de técnicas para la acción del mismo Estado, colaborando incluso con su propia experiencia

¹⁷ La idea de clientelar se asocia bastante al concepto de patrimonialismo, el uso privado de la cosa pública. Ver Fleury, Sonia; Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa, Documentos n° 15, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Dirección General de Políticas Sociales, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 1999.

¹⁸ “El aporte de las organizaciones ...” ob. cit.

en la formulación o reformulación de programas de gran alcance encarados desde el Estado, o aún en el control de su gestión tal como se acaba de mencionar. Similarmente hay ejemplos de ONG que como han encarado seriamente, si bien a una escala más reducida temas fuertes, como la vivienda o la obtención de recursos para las familias rurales, han acumulado suficiente experiencia que puede ser puesta al servicio de emprendimientos de mayor amplitud o escala. En el estudio hemos citado el caso del Programa Social Agropecuario que se diseñó a partir de las prácticas de varias organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) rurales, las que luego conservaron sus representantes en la comisión asesora del Programa.

Las capacidades

Para concluir ¿En qué órdenes o aspectos las organizaciones de apoyo o de base pueden contribuir a afianzar e instalar esas capacidades que son esenciales a una propuesta del tipo promoción? Creo que al menos en estos tres órdenes es donde hay un campo fértil para ese trabajo y que las podría acercar al concepto de replicabilidad, extendiendo así las propuestas más orientadas a la promoción.

(a) Los saberes y sus tecnologías concurrentes (en distintos menesteres, tanto para la transformación de la naturaleza – producción – cuanto para el desempeño en la gestión de relaciones o servicios);

(b) los aspectos culturales, en particular el reconocimiento y valorización de la propia cultura buscando desde ella la adquisición de ventajas competitivas;

(c) las conductas sociales: las maneras de conducirse con provecho individual y colectivo, en particular en el ámbito de lo público y muy especialmente en el ejercicio de derechos desde una posición de reconocimiento de la ciudadanía como un capital que debe ser potenciado y, por cierto, reclamado.

En la implementación de estos tres órdenes se debe pensar o tener presente una transversalidad creativa que los potencie recíprocamente. Así como en (a) lo esencial es una capacitación adecuada, esto es personalizada y con enfoque local, privilegiando salidas productivas pero sin descuidar las capacidades o los saberes más generales (menos específicos), no se debe ignorar la adecuación a lo culturalmente específico (b) en pos de ventajas comparativas. De este modo lo local se enriquece desde la diversidad a la par que se fortalece por la sustentabilidad que debiera garantizar el tener ventajas propias. De igual modo, trabajar en el desarrollo de capacidades sociales y políticas (c) para gestionar por sí y para beneficio personal o colectivo el cumplimiento de derechos o las debidas mejoras en la calidad comunitaria de vida, en particular las instalaciones y los servicios públicos. Muchas experiencias lo han demostrado ya ¹⁹ y ellas son enseñanzas que no sólo no se deben dejar pasar sino que deben ser potenciadas y difundidas.

¹⁹ Ver, por ejemplo, las referencias de la nota al pie n° 13.