

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACION

III JORNADAS DE SOCIOLOGIA

*Enfoques, Interpretaciones y Perspectivas sobre las Ong's de Promoción y Desarrollo  
y el Estado argentino en la actualidad.*

**Lic. Sebastián Ricardi**

**E-mail: ricardi@netverk.com.ar**

## INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES PREVIAS

En el presente trabajo se presentará un análisis del impacto y protagonismo asumido por las organizaciones del Tercer Sector / Sociedad Civil<sup>1</sup>, en la Argentina durante la década de los '90, desde dos perspectivas de análisis.

La primera de ellas, piensa las problemáticas de este espacio social desde una mirada con un sesgo instrumental y aparece más vinculada al término Tercer Sector. La segunda

---

<sup>1</sup> Como se verá durante el desarrollo del trabajo, los términos Tercer Sector y Sociedad Civil dan cuenta de líneas de analíticas y lógicas sociales diferentes, y en algunos aspectos, hasta contrapuestas. Pero durante los primeros pasajes del relato, serán presentados de manera conjunta (Tercer Sector / Sociedad Civil), con el fin de designar de manera general el espacio asociacional a cual hacen referencia.

perspectiva se apoya más en una interpretación de tipo hermenéutica, para estudiar la lógica y dinámica de este universo asociacional, y se vincula al término Sociedad Civil.

Las organizaciones que serán objeto de este análisis son específicamente las denominadas de Promoción y Desarrollo.

Para describir el impacto y protagonismo que han asumido las organizaciones del Tercer Sector / Sociedad Civil en los distintos planos de la vida societal, se considera adecuado utilizar la calificación, acuñada por Lester Salamon, de “revolución asociativa mundial”.

Son muchos los estudiosos, en su mayoría provenientes del mundo académico, que se han interesado en reflexionar sobre las relaciones que se han generado entre las organizaciones que se ubican al interior de este universo asociacional, como también las relaciones entre estas y otros espacios sociales más estructurados, como son el Estado y el mercado. Pero a pesar de este creciente interés, todavía se está lejos de haber constituido un cuerpo conceptual, que permita abordar la complejidad que implica la interacción de las organizaciones de este espacio social con otros actores.

Partiendo de este estado de cosas, se considera importante analizar las reflexiones que algunos pensadores produjeron desde el año 1995, en relación al impacto que sobre tales organizaciones tuvieron las reformas y reestructuraciones del Estado desde 1991.

Estas transformaciones de índole económica y política, se consideran relevantes ya que han impactado tanto en las nuevas modalidades de investigación social, como en el modelo de Estado que se constituye y en las formas de participación de la sociedad.

El análisis se plasmará en un esquema con el fin de articular, comparativamente, las dos perspectivas. El mismo pretende identificar similitudes, diferencias y contraposiciones en las reflexiones de los autores, a partir de términos y nociones considerados claves para poder entender la relación entre las Ong's de Promoción y Desarrollo y el Estado

*Argentina: misión institucional, descentralización, fortalecimiento institucional y redes de asociaciones u organizaciones.*

Las investigaciones de Andrés Thompson y su equipo de trabajo<sup>2</sup>, y de Daniel Filmus, Daniel Arroyo, Elina Estévez, son enmarcados en el enfoque que pone énfasis en aspectos instrumentales de la problemática. Independientemente de las técnicas de investigación aplicadas, se parte de un punto de vista que considera al Tercer Sector como el espacio social más eficiente para que el Estado logre la implementación de políticas y programas sociales focalizados.

Las investigaciones de Felix Bombarolo, Luis Pérez Coscio y Hector Poggiese, pertenecen al enfoque que lleva adelante un abordaje hermenéutico de la problemática. En esta línea, se visualiza a estas organizaciones como sujeto o actor capaz de generar proyectos y modelos de desarrollo social alternativos al vigente; por ende, la interacción que se produce con el Estado se observa y se plantea críticamente.

La hipótesis o supuestos, tienen que ver con el tratamiento y la definición que desde los dos enfoques planteados, hacen los autores de los términos y nociones seleccionados; y del modo en que se analizan, a través de los mismos, los cambios en la relación de las Ong's de Promoción y Desarrollo y el Estado, a partir de 1991.

Los autores enmarcados en la línea más instrumental consideran que tal relación entre las Ong's Promoción y Desarrollo y el Estado debe mejorarse sobre la base de los mecanismos y orientación dados por este, a partir de 1991. Aunque reconocen el origen de estas

---

<sup>2</sup> El equipo de trabajo de Andrés Thompson está compuesto por: María Campetella, Hernán Charosky, Mario Roitter, Lucas Rubinich y Daniel Gropper.

organizaciones en los años '60 y '70, prácticamente no reivindican las prácticas y acciones de ese período como precedentes a seguir y tener en cuenta.

En cambio, los autores enmarcados en una línea más hermenéutica, se preocupan por entender críticamente estos procesos que vinculan a las Ong's de Promoción y Desarrollo con el Estado. En este enfoque se proponen mecanismos y dispositivos, que en gran medida, son alternativos a los lineamientos y orientación dados por el Estado a partir de 1991. Finalmente, rescatan las prácticas y acciones que las Ong's de Promoción y Desarrollo desarrollaban en los años '60 y '70.

## **DESARROLLO HISTÓRICO DE LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR / SOCIEDAD CIVIL EN LA ARGENTINA**

### **Antecedentes de las Ong's de Promoción y Desarrollo.**

Durante el convulsionado período que va desde 1955 y 1983, en el que predominaron los gobiernos militares y la proscripción y represión política, se desarrollaron importantes movimientos populares orientados a luchar contra los gobiernos considerados ilegítimos y hacia lograr la transformación política y social de la Argentina. Estos movimientos compartieron la característica de concebir para el Tercer Sector / Sociedad Civil y sus organizaciones la función de extender (incluso a través de la violencia) dicha transformación social a todos los órdenes de la sociedad. En consecuencia, como afirman González Bombal y Campetella a pesar de que el rol jugado en este período por las organizaciones del Tercer Sector / Sociedad Civil fue fundamental, es difícil de

aprehenderlo desde el modelo democrático liberal, que asigna a estas organizaciones la función de expresar de manera tolerante la diversidad del mundo social<sup>3</sup>. Un ejemplo más que categórico de esta diferencia es la ausencia de la idea de “voluntariado” o “voluntarismo”, a pesar del intenso trabajo social realizado en el ámbito de la comunidad por los integrantes de los movimientos populares de este período, trabajo que en cambio se entendía como parte de la militancia.

Varios autores ubican el surgimiento de las Ong’s de Promoción y Desarrollo en este contexto, más exactamente en el seno de las Iglesias y las Universidades entre fines de los sesenta y principios de los setenta. En este sentido los autores Bombarolo y Coscio, entre otros, caracterizan a este tipo de Ong, como jugando un rol importante en el desarrollo de la región, consolidando el papel de la democracia y proponiendo alternativas de desarrollo.

### **El Estado de Bienestar**

Las instituciones del Estado de Bienestar se construyeron sustentadas sobre un determinado desarrollo de las fuerzas productivas y en un contexto político donde las relaciones de poder ponían en riesgo la integridad del sistema social vigente. La variante del Estado de Bienestar fue una alternativa para resolver el conflicto entre democracia y capitalismo, sin suprimir las bases fundamentales de ambos principios de organización.

De todas maneras, es posible identificar al Estado de Bienestar desarrollado (y en alguna medida también en varios países no desarrollados) en las democracias capitalistas industrializadas después de la Segunda Guerra Mundial, orientaciones específicas basadas sobre el consenso de determinados principios y valores. Así, pueden mencionarse las

---

<sup>3</sup> Gozález Bombal, I y Campetella, A. op. cit pág. núm. 49.

siguientes: una política económica comprometida con una orientación hacia el “pleno empleo”; la provisión pública de servicios sociales universales, legitimada sobre el consenso de que el acceso a los servicios sociales debía ser libre y universal para toda la población en su calidad de ciudadanos; el mantenimiento de un nivel mínimo de calidad de vida, entendida como el mantenimiento de un estándar mínimo asegurado por el Estado, para aquellas personas que se encontraran en situaciones de enfermedad, desempleo o retiro por vejez; una nueva concepción del aparato del Estado, en el sentido de un incremento de centralización y racionalidad administrativa.

En Argentina la confluencia de un temprano desarrollo de demandas sociales y de un modelo económico interesado en captar y proteger a los trabajadores favoreció una amplia intervención social del Estado, comparable en alguna medida a la que caracterizó a los países desarrollados. Sin embargo, puede afirmarse que las características políticas y económicas que tuvo la construcción y maduración del Estado de Bienestar argentino, no tuvieron que ver con la convivencia entre partidos políticos competitivos, ni con la implementación de políticas Keynesianas, ni tampoco como un juego de presión de fuerzas sociales organizadas alrededor de reivindicaciones de clase. En realidad, como afirma Lo Vuolo,

*“...estuvieron relacionadas con una compleja telaraña donde se fueron agregando en forma anárquica las negociaciones entre el poder político de turno y los diferentes grupos corporativos. En la práctica política Argentina prevaleció la visión instrumentalista del Estado...”*<sup>4</sup>

Es decir, se lo concibió como un medio eficaz para consolidar lealtades, el depositario de todos los reclamos y demandas sociales y el supuesto poseedor de recursos ilimitados para satisfacerlas. Imperó en esta dinámica, la lógica de que todos los intereses eran legítimos y que mediante el acceso a los círculos de poder políticos era el mejor modo de protegerlos.

### **Cambios sociales, políticos y económicos en los años 90´**

Son varios los procesos y/o causas que han generaron, en prácticamente todo el mundo, un mayor protagonismo de las instituciones del Tercer Sector / Sociedad Civil en los distintos planos de la vida societal . Se pueden mencionar los siguientes fenómenos: presiones “desde abajo”, es decir, distintas manifestaciones como activismo social, creación de sociedades civiles, movimientos de base, asociaciones vecinales y mutuales, las ya mencionadas Ong´s de Promoción y Desarrollo, etc. También han existido presiones “desde arriba”, como el impulso que han significado la Iglesia Católica, la influencia que han tenido las organizaciones voluntarias del norte, agencias internacionales de crédito y por último el apoyo que han impuesto gobiernos, dirigentes políticos, intelectuales, profesionales, etc.

La crisis y posterior cambio del Estado y en el caso de Latinoamericano la crisis de los paradigmas de desarrollo, han significado una modificación sustancial en la interacción entre las instituciones del Tercer Sector / Sociedad civil, en particular las Ong´s de Promoción y Desarrollo, y las diferentes dimensiones o ámbitos del Estado.

---

<sup>4</sup> Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto, op. cit. pág. 119.

Para analizar la transformación en la relación entre el Estado y las Ong's de Promoción y Desarrollo en Argentina a partir del año 1991, se debe ante todo comprender cómo y por qué se produjeron las transformaciones del llamado Estado de Bienestar.

Durante las décadas de los setenta y los ochenta se incrementaron y diversificaron las críticas al Estado de Bienestar provenientes de los más variados sectores. Dichas críticas se centraron en tres grandes temas: su excesiva burocratización cada vez más consolidada; la monopolización de la oferta y la falta eficiencia del sistema de servicios; la creciente tensión financiera (adjudicada al Estado de Bienestar), derivada por un lado, de la necesidad social y económica de satisfacer demandas sociales en aumento, y por el otro, de la limitación para obtener recursos a partir de la recaudación impositiva (crisis fiscal).

En Argentina el modelo de política social diseñado en la segunda mitad de la década de los setenta, significó un nuevo y definitivo impulso a la ideología y al modelo liberal de política social que luego cristalizaría desde el gobierno (dictadura militar de 1976). Ya en la Argentina de los últimos quince años, como en el resto de América Latina, la situación, en términos de reformas y reestructuraciones, se presenta más compleja que en los países desarrollados, a pesar de compartir algunas características. La reestructuración económica y la reforma de la política laboral se implementan en el marco de una política social sumamente deficiente, desmantelada ya antes de que los nuevos aires contra el Estado de Bienestar lleguen a la Argentina.

## **DEFINICIÓN DE LAS ONG's DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO**

### **La definición común**

Cabe destacar que en la bibliografía revisada y utilizada para el desarrollo de este trabajo se encuentran varias tipologías de Organizaciones No Gubernamentales<sup>5</sup>. Se pueden establecer, según los distintos autores, tres categorizaciones bastantes generales pero de gran utilidad: ONG's de Base, o también denominadas OPAD (organizaciones que principalmente desarrollan programas de asistencia directa a la población); ONG's de Promoción y Desarrollo, o también denominadas OPAT (organizaciones que principalmente, aunque no exclusivamente, desarrollan programas de asistencia técnica a otras organizaciones); ONG's de Investigación y Capacitación, o también llamadas OPEI (organizaciones que principalmente desarrollan estudios e investigaciones).

Las Ong's de Promoción y Desarrollo poseen las siguientes características:

- Están conformadas fundamentalmente, pero no exclusivamente, por profesionales y técnicos.
- Según sus estatutos, su finalidad no es de lucro.
- Según sus objetivos institucionales, los beneficiarios de sus acciones o programas no son los propios miembros de la institución, sino otras personas y grupos, en particular, pertenecientes a sectores pobres y excluidos de la población.
- En términos generales puede afirmarse que tienden a la transferencia de capacidades y fortalecimiento de los sectores populares en distintos aspectos (salud, hábitat, trabajo, etc.) a través de la asistencia técnica a organizaciones comunitarias como fomentando la creación de dichas organizaciones.

---

<sup>5</sup> El término Ong's es una figura acuñada por el derecho internacional y, aunque depende de la definición más o menos rigurosa que se pretenda, desde el punto de vista jurídico son consideradas asociaciones civiles. En Argentina, dependiendo de la bibliografía, se consideraba que el solo término Ong era sinónimo de Ong de

## TERCER SECTOR / SOCIEDAD CIVIL

### El mundo de las asociaciones

Antes de entrar en el análisis propiamente dicho, es necesario establecer algunas definiciones y diferenciaciones respecto de los términos Tercer Sector y Sociedad civil, ya que hasta ahora se los ha utilizado de manera indistinta<sup>6</sup>.

A dicha dimensión en la Argentina se la ha denominado de distintas maneras, a saber: Sector Sin Fines de Lucro, Sector de Entidades de Bien Público, Tercer Sector, Sector Social, Espacio Público no Estatal, Sociedad Civil, etc.; todos ellos, son rótulos que han pretendido abarcar el extenso y heterogéneo universo de organizaciones e instituciones que no se encuentran en la esfera del Estado ni en la del mercado.

No obstante este sentido genérico que atraviesa a todas las denominaciones, estas tienen diversos fundamentos<sup>7</sup>. Independientemente de que sobrellevan una carga teórica e

---

Promoción y Desarrollo o Ong intermedia; no obstante, en los últimos años se utilizó el término de modo más amplio dando lugar a varias tipificaciones (como se verá en el texto).

<sup>6</sup> Hay que mencionar que el concepto Sociedad Civil en la actualidad es utilizado, en una gran medida, por organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial. No obstante, se insiste que es un término que deviene de tradiciones analíticas e históricas que son bastante diferentes y hasta contrapuestas, al sentido que le da el Banco Mundial; en donde Sociedad Civil y Tercer Sector aparecen prácticamente como sinónimos.

<sup>7</sup> La reducción de todos estos términos a solamente dos, Tercer Sector y Sociedad Civil, es por considerarlos representativos de dos maneras paradigmáticas de entender las relaciones y las prácticas de un sin fin organizaciones e instituciones sociales, que como se dijo no reproducen ni a las lógicas del Estado ni las del Mercado. Aunque con rigor, no todos estos conceptos tienen los mismos desarrollos. Vale mencionar el término, acuñado por Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunnill Grau, de “Lo Público no Estatal”. La diferencia de esta concepción con otras como las de Tercer Sector o Sector no Lucrativo, radica en que las organizaciones que están en Lo Público no Estatal se definen por algo más que la sola producción, oferta de servicios o su participación en la implementación de políticas, implican también distintas formas de control público ya que estarían volcadas al interés general, no coincidiendo con los agentes políticos tradicionales. Esta definición, en el marco de lo que se considera la segunda generación de reformas del Estado, intenta

histórica, en tanto conceptos enmarcados en determinadas tradiciones Filosóficas y de las Cs. Sociales, están también estrechamente relacionados con la cultura política de cada país, con el papel particular que estas organizaciones han jugado en cada contexto nacional e incluso con el momento específico en que han hecho su aparición en la escena pública. Por todas estas razones, será necesario mencionar algunas diferencias entre los conceptos mencionados.

### **El Tercer Sector**

El término Tercer Sector puede ser relacionado con un modelo liberal, y como afirman los Autores Jean Cohen y Andrew Arato, hasta con uno neoconservador; vinculación que implica considerar a este sector social es como equivalente al mercado. También se incluye en esta concepción, afirman estos autores<sup>8</sup>, la importancia de la dimensión cultural y la necesidad de montar estrategias para quitarle responsabilidades al Estado en las instituciones que participan en la transmisión y formación de los valores culturales (arte, religión, ciencia) y en la socialización (familias, escuelas).

Un componente importante de la tesis neo-conservadora de la ingobernabilidad en los países latinoamericanos en la década de los '70, es pensar al Tercer Sector como despolitizado, identificándose su libertad con la del mercado y donde el Estado debería ser pequeño y capaz de llevar adelante acciones más específicas y eficientes vinculadas a ese sector.

---

considerar a las organizaciones de este espacio más como actor, si se quiere político, no ya como un mero productor de servicios. Pero de ninguna manera esta visión implica un análisis más crítico para comprender las relaciones sociales e innovaciones más profundas que potencialmente tendrían estas organizaciones y que

En los '90, afirman Filmus, Arroyo y Estébanez<sup>9</sup>, son retomadas estas perspectivas a partir de los documentos elaborados por el Banco Mundial y el BID (por ejemplo, Gobernabilidad y Desarrollo del año '92), en donde los problemas de gobernabilidad se visualizan principalmente como deficiencias del propio Estado y del sistema político. En este marco, el Tercer Sector y sus organizaciones son el ámbito propicio para que surja la mencionada eficiencia y transparencia, convirtiéndose fundamentalmente en óptimos proveedores de diversos servicios sociales. A pesar de que este nuevo discurso intenta una mirada más integral, haciendo mención del problema de la gobernabilidad democrática, no hay un tratamiento profundo de organizaciones y prácticas sociales afines que conlleven legitimidad.

En el marco de esta concepción más general, se ha implementado en la Argentina una definición del Tercer Sector denominada estructural-operacional. Esta modalidad de análisis ha logrado imponerse en buena medida tanto en el ámbito de la investigación, como en el de las acciones gubernamentales orientadas hacia la implementación de políticas y programas sociales. Esta definición fue efectuada por los autores Lester Salamon y Helmut Anheier, e implementada en la Argentina, en el marco de un proyecto comparativo mundial, por autores como Andrés Thompson y Mario Roitter entre otros.

Es así que el concepto estructural-operacional implica cinco criterios que permitirían reconocer al Tercer Sector y sus instituciones, estos son: **estructuradas**, es decir con cierta formalidad y permanencia en el tiempo; **sin fines de lucro**, en el sentido de que no deben distribuir beneficios entre sus miembros; **privadas**, es decir formalmente separadas del

---

escaparían a esta lógica de reforma del Estado. Aunque se volverá sobre esta definición, sus autores están fuera del esquema planteado aquí por no considerarse como fundamental.

<sup>8</sup> Cohen, L y Arato, A, op. cit, pág. núm. 42.

<sup>9</sup> Filmus, D, Arroyo, D y Estébanez, E, op. cit., pág. 16.

Estado; **autogobernadas**, en el sentido de que hayan desarrollado la capacidad de manejar sus propias actividades y elegir a sus autoridades; y finalmente, **voluntarias** o de libre afiliación<sup>10</sup>.

Sobre la base de estos cinco criterios, se producen análisis cuantitativos y sectoriales, y también diferentes categorizaciones de las Ong's; una de ellas son las de Promoción y Desarrollo.

Estas definiciones, integradas a la más amplia denominada estructural-operacional, están en el marco de una perspectiva que piensa las problemáticas vinculadas al Tercer Sector de la siguiente manera.

Con un sesgo instrumentalista, es decir se concibe al Tercer Sector como un espacio social a través del cual se puede producir una mayor eficiencia (cuando no un mayor eficientismo)<sup>11</sup> en la implementación (a veces en el diseño) de una política o programa social proveniente de algún área del Estado.

Con una mirada en gran medida objetivista, sea para estudiar y definir al Tercer Sector ya que se buscan metodologías que arrojen resultados rigurosos y positivos; un ejemplo de ello, relacionado con la definición estructural operacional, es el hecho de medir el valor agregado y la delimitación de sub-sectores con criterio de servicios. También, como se verá, desde esta perspectiva se orienta un análisis que se centra específicamente en las organizaciones como unidades de análisis, buscando dar respuesta a cuestiones como: el

---

<sup>10</sup> Thompson, A, 1997. "¿Qué es el Tercer Sector en la Argentina? Dimensión, Alcance y Valor Agregado de las organizaciones sin fines de lucro. Buenos Aires, CEDES. También se encuentra muy desarrollado el tema y algunas implicancias de la definición estructural-operacional en Roitter, M y Gonsalez Bombal, I (cmps), 2000. "Estudios sobre el Tercer Sin Fines de Lucro en Argentina, Bs. As., CEDES.

<sup>11</sup> A grandes rasgos, el término eficiencia (o efectividad) se vincula al logro de la maximización de recursos en el diseño e implementación de un programa focalizado; en el sentido de que la prestación llegue con el menor costo posible (es decir, rápida y correctamente) a los beneficiarios del mismo. El término eficientismo (que en la Argentina actual, en muchas ocasiones termina siendo el criterio que prima en la realización de una

gerenciamiento, la prosecución de recursos económicos y humanos, la capacitación de los integrantes, el establecimiento de lazos y articulación con instancias locales, en función del reconocimiento de necesidades puntuales y específicas, etc.

Desde este enfoque, se tiende a considerar a las organizaciones del Tercer Sector más como objeto de políticas o programas sociales, que como verdaderos actores políticos o sujetos activos capaces de incidir en las políticas públicas, sea en su definición parcial o directamente en su fundamento.

Como este tipo de supuestos se vinculan a metodologías que implican la medición, las mismas permiten establecer comparaciones entre los diferentes Tercer Sectores de diferentes países; sea en la actualidad, o en su historia y génesis. En un sentido más estricto, esta visión apunta a producir información que, a grandes rasgos, puede ser de dos ordenes.

***Económica-financiera*** en un sentido amplio: es decir el aporte del sector a la producción nacional, ya que desde esta visión existen una serie de atributos que perfilan al sector como una “fuerza económica de vital importancia” (generación de empleo, ventas de servicios, etc.).<sup>12</sup> ***Funcional*** o por ***área temática (sub-sector)***: en el sentido de cuáles son los propósitos, funciones y servicios de la organización, asumiendo que el Tercer Sector está constituido por “organizaciones privadas que sirven propósitos públicos. Se busca identificar los diferentes sub-sectores o áreas temáticas a las que están dedicadas estas organizaciones<sup>13</sup>.

---

acción pública), se vincula más a un cálculo de costo-beneficio en el diseño e implementación de un programa focalizado.

<sup>12</sup> Acerca de la generación de empleo y la estructura de ingresos del Tercer Sector ver: Roitter, M y Bombal, I, op. cit., pág. núm. 110.

<sup>13</sup> Desde el punto de vista de la clasificación por áreas temáticas o sub-sector existen trabajos que, basados en términos generales en definiciones como la que se viene explicando, han desarrollado extensas y abarcativas bases de información; por ej. GADIS..... Elva Luna.

## La Sociedad Civil

El término Sociedad Civil puede ser vinculado a la idea de autolimitación o autonomía, a un espacio compuesto y definido por movimientos sociales e instituciones, a nuevos procesos democratizadores que ejercen presión sobre la sociedad política y económica.

En este conjunto de ideas asociadas, subyace una lógica interpretativa que se distancia en gran medida a la idea de Tercer Sector. Como afirman los autores Bombarolo y Coscio, desde este intento de definición

*“... ya no cobra tanto valor “el Sector” en el que supuestamente se encuadran los grupos y las personas, es decir las organizaciones, sino qué pretenden lograr con su acción y qué valores promueven. Desde aquí no alcanza con una simple clasificación tripartita Sector Estatal / Sector Empresarial / Tercer Sector, muy en boga en la actualidad internacional y argentina.”<sup>14</sup>*

Estos autores, desde una perspectiva más hermenéutica y con bastante coincidencia con los Autores Cohen y Arato, sostienen que para poder captar y comprender los movimientos propios de la sociedad civil es necesario sesgar el análisis en su forma de organización, que debe ser interactiva (fundada en la comunicación). Es decir, sostienen, que si a las relaciones institucionales se las valoran y analizan a partir de los procesos que generan, de los ideales que comparten, de la sociedad que se buscan es muy probable que estos agrupamientos no alcancen en absoluto. Desde allí también, las alianzas que se generan

---

<sup>14</sup> Bombarolo, Félix y Pérez Coscio, L, 1998, op. cit. pág. núm. 27.

costrarían un sentido más político y estratégico de mediano y largo plazo, y no se producirían sólo porque *estar juntos es mejor*.

Podría decirse que desde esta perspectiva y en términos más bien generales, la Sociedad Civil tendría dos tipos de organizaciones: por un lado el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos; por otra parte estaría el conjunto de organizaciones, que bien podrían recibir la categoría movimientos sociales, que continuamente plantean nuevas demandas sociales, así como vigilar la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados<sup>15</sup>. Como afirma Poggiese en este espacio social, las asociaciones, los movimientos, las redes de movimientos, etc., generan nuevas potencialidades culturales y aparecen como una alternativa de construcción de relaciones sociales más horizontales; las cuales serían estabilizadas de manera selectiva por medio de la creación de nuevas instituciones sociales, nuevas leyes y nuevos aparatos<sup>16</sup>.

En esta concepción de los procesos sociales que se encarnan en el término Sociedad Civil y sus organizaciones, se considera que las mismas son lo suficientemente heterogéneas y diversas como para hacer inconducente cualquier análisis que involucre a todas de manera indiscriminada, sin considerar que estas instituciones tienen diferentes intereses y visiones del mundo.

En el marco de estos supuestos, y como ya se mencionó respecto de las dificultades que en esta perspectiva existen para clasificar de modo homogéneo a las organizaciones de la Sociedad Civil, se ha intentado un esquema de clasificación basado en los siguientes lineamientos.

---

<sup>15</sup> Bombarolo, F y Pérez Coscio, L, op. cit., pág. 22.

<sup>16</sup> Poggiese, H, op. cit., pág. núm. 148.

Más que mostrar a las organizaciones incluidas en determinada lógica de sectorización social, se busca destacar, a partir del estudio de determinada cantidad de casos, las diferentes y variadas raigambres sectoriales como también sus ámbitos de legitimación social. En contra posición con la metodología vinculada al concepto de Tercer Sector, en esta línea, se intenta clasificar a las Ong's teniendo en cuenta los sentidos y los proyectos sociales de más amplio alcance que plantean en tanto actores sociales, políticos, con una historicidad y con una propuesta de un determinado modelo de sociedad<sup>17</sup>.

En cuanto las similitudes, diferencias y contraposiciones de estas perspectivas se puede, apuntar lo siguiente. Existe una coincidencia en que la revalorización y apertura hacia el Tercer Sector/ Sociedad Civil es un proceso que se produce como resultado de un proceso impulsado por el propio Estado y por organismos internacionales (de arriba hacia abajo)<sup>18</sup>. En este marco, también desde ambas líneas se corresponde y reconoce al Tercer Sector/ Sociedad Civil, al mundo de las asociaciones diferenciado tanto del Estado como del mercado. Esta coincidencia, tan general y elemental, hay que visualizarla en el marco de reestructuración y desintegración social más amplio que padecen en Latinoamérica en general y la Argentina en particular en la actualidad.

Como afirma Norbert Lechner<sup>19</sup>, es a partir del impacto que producen estas megatendencias, es que se reconoce la importancia del mundo de las asociaciones como posible espacio rearticulador y reconstructor del tejido social. Reconstrucción y

---

<sup>17</sup> En realidad, en este enfoque más que proponer rigurosas tipologías de Ong's, alternativas a las propuestas por los autores de la otra perspectiva, se pretende analizar a las mismas sobre supuestos que consideren qué ideología, visión del mundo, intereses, etc.; es decir, captar de manera más acabada la diversidad que tienen estas organizaciones.

<sup>18</sup> Respecto de la teorías sobre el surgimiento del Tercer Sector / Sociedad Civil en Latinoamérica y Argentina, ver Lester Salamon en Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro

<sup>19</sup> Lechner, N, op. cit., pág. núm. 109.

articulación, que desde la visión encarnada en el término Tercer Sector, permitiría lograr una mayor y mejor implementación de acciones impulsadas desde el Estado, contribuyendo de esa manera a la integración necesaria para el sostenimiento del modelo económico y social vigente. O reconstrucción y articulación social que, interpretado desde la tradición encarnada en el término Sociedad Civil, permitiría la constitución y desarrollo de identidades, en tanto sujetos y actores capaces de proponer valores y modelos económicos sociales alternativos al vigente.

Después haber mencionado estos puntos de coincidencia, se pueden mencionar algunas diferencias y contraposiciones.

El enfoque que tiene una mirada más objetivista y estructuralista, define el término Tercer Sector (o Sector sin Fines de Lucro) de manera más empírica y en alguna medida con mayor precisión; el enfoque que posee una mirada más subjetivista y accionalista, define el término Sociedad Civil sesgando su mirada en los aspectos más simbólicos y en los sentidos que presentan sus organizaciones en tanto actores sociales y políticos, pudiendo captar de manera bastante profunda la complejidad de la acción colectiva que puede surgir, pero perdiendo cierta rigurosidad propia de un enfoque más cuantitativo.

Mientras que el primero sesga el análisis, en términos de eficiencia y hasta de eficientismo, cristalizada generalmente en la interacción con el Estado a partir de focalización en la implementación de alguna política; el segundo tiende a sesgarlos por el lado de la autonomía, la libertad o la legitimidad.

El acento en los aspectos instrumentalistas sesga el análisis del Tercer Sector en términos de objeto de políticas y programas, en cambio la línea hermenéutica sesga el análisis de la Sociedad Civil en términos de sujeto de políticas y programas.

## **ANÁLISIS COMPARATIVO, DOS ENFOQUES PARA ANALIZAR EL PROBLEMA**

### **Origen y cambio de las Ong's de Promoción y Desarrollo.**

Durante el convulsionado período que va desde 1955 a 1983, en el que predominaron los gobiernos militares y la proscripción y represión política, se desarrollaron importantes movimientos populares como oposición a los gobiernos considerados ilegítimos y a lograr la transformación política y social de la Argentina. Estos movimientos compartieron la característica de concebir para el Tercer Sector / Sociedad Civil y sus organizaciones, la función de extender (incluso a través de la violencia) dicha transformación social a todos los ordenes de la sociedad. Un ejemplo más que categórico de la diferencia con otro tipo de organizaciones es la ausencia de la idea de “voluntariado” o “voluntarismo”, a pesar del intenso trabajo social realizado en el ámbito de la comunidad por los integrantes de los movimientos populares de este período, trabajo que en cambio se entendía como parte de la militancia. De esta manera no se trataba de ciudadanos que donaban su tiempo trabajando voluntariamente en los sectores populares sino de militantes que trabajaban junto a la comunidad y que inscribían su acción particular en el horizonte más amplio de la utopía y la transformación social.

Los autores aquí tratados ubican el surgimiento las Ong's de Promoción y Desarrollo en este contexto, más exactamente en el seno de las Iglesias y las Universidades entre fines de los sesenta y principios de los setenta. En este sentido Bombarolo y Pérez Coscio, entre otros, caracterizan a este tipo de Ong, como jugando un rol importante en el desarrollo de la

región, consolidando el papel de la democracia y proponiendo alternativas de desarrollo; así como

*“...el desarrollo comunitario y el hábitat eran temas en el tiempo del Concilio Vaticano II, la revolución cubana y los crecientes procesos de urbanización daban pié para que las Ong’s de Promoción y Desarrollo iniciaran su trabajo con problemáticas rural o suburbana en los sesenta...”<sup>20</sup>*

No obstante se encuentren coincidencias en los autores, sobre cómo los grandes procesos han impactado en las Ong’s de Promoción y Desarrollo, también se pueden apreciar matices, diferencias y hasta contraposiciones, cuando se comparan sus análisis y diagnósticos más detallados sobre los mismos.

Los trabajos que son ubicados en la línea interpretativa que pone mayor énfasis en el análisis de la relación entre Ong’s y Estado, en aspectos más instrumentales, no mencionan ni rescatan (obviamente que existen matices) como trascendente ni fundamental, las prácticas y acciones basadas en el pasado combativo y militante que han tenido en sus orígenes las Ong’s de Promoción y Desarrollo. A su vez, todos los procesos de transformación social producidos en lo largo de los 80, pero fundamentalmente en los 90, que precisamente han impactado en estas Ong’s transformado ese pasado combativo, no han sido analizados desde un punto de vista crítico, sino más bien desde una mirada que no cuestiona en sus fundamentos el nuevo relacionamiento que se da con el Estado.

No ocurre lo mismo con los autores ubicados en la línea de análisis más hermenéutica. Estos plantean interrogantes acerca del verdadero impacto que tuvieron en las Ong’s las

transformaciones mencionadas, en relación con la pérdida de ese pasado combativo y militante; dejándose notar una mirada mucho más crítica de la nueva relación con el Estado.

El análisis, será organizado y articulado a través de determinados conceptos considerados claves como: *misión institucional, descentralización, fortalecimiento institucional y redes de organizaciones*.

Esta elección está justificada principalmente por dos motivos. Por un lado, porque estos términos dan cuenta y definen a estas organizaciones en sí mismas, como también en su relación con el Estado. Por el otro lado, constituyendo uno de los aportes del trabajo, porque ambas líneas se valen precisamente de estos términos para realizar el análisis mencionado. De esta manera, cobra sentido la producción de un análisis comparado de estos términos, buscando similitudes, diferencias, contraposiciones en los sentidos y contenidos dados.

### **La misión institucional**

La idea de misión institucional es una de las más citadas entre todos los autores. Como se ha manifestado está relacionada con otros términos y nociones, que en algunos casos pueden ser pensados como sinónimos, estos son: identidad, razón de ser, “mística institucional”, utopía, valores simbólicos, objetivos públicos, etc.

La misión institucional, hace referencia al sentido más trascendente (ideales) y a los objetivos sociales (área más específica de intervención) de la institución, que guían y

---

<sup>20</sup> Bombarolo, F y Pérez Coscio, op. cit. pág. núm. 28.

orientan, a través de sus integrantes, las actividades de promoción y desarrollo. Sin embargo, la importancia que se le otorga a este término es diversa.

Para Thompson y su equipo de trabajo, las Ong's de Promoción y Desarrollo acompañaban y orientaban su accionar sobre la base de ideales de transformación social y de "poder popular". Estas ideas rectoras, que por supuesto daban cuenta de determinadas ideologías, guiaban y orientaban las acciones concretas.

Por ello, no resultaba significativo analizar el tipo de interacción que se producía entre el Tercer Sector y el Estado, en relación con objetivos comunes que permitiesen una asociación en una política pública. Estas organizaciones actuaban en general al margen, cuando no contra del Estado. Pero es a partir de los años 80, aunque fundamentalmente durante los 90, que cobra sentido este análisis, por el gran protagonismo que asume el Tercer Sector y sus instituciones.

Según estos autores, las Ong's de Promoción y Desarrollo que surgidas al calor militante (como las ambientalistas), que en la actualidad siguen reivindicando únicamente sus "objetivos más trascendentes", tales como denunciar determinados hechos, concienciar a la ciudadanía, etc., se las ve con un futuro incierto.

Actualmente para lograr un mayor acercamiento y asociación con el Estado, es necesario un fortalecimiento de las organizaciones del Tercer Sector (o también llamado en la bibliografía fortalecimiento institucional). Thompson observa que si se pretende mejorar este vínculo, las Ong's "*...tiene que tener una mayor adaptación a los nuevos tiempo mediante "...un aggiornamento técnico y administrativo."*"<sup>21</sup> En este sentido afirma, que hay una tendencia de transformación, en donde las Ong's de Promoción y Desarrollo apuntan a lograr mayor capacidad técnica, mecanismos que garanticen su permanencia en

el tiempo y una mayor optimización de recursos que permita una administración de fondos más organizadas.

Para Thompson, y en general para los demás autores enmarcados en este enfoque, el problema a futuro radica en mantener ciertos elementos (su misión) de sus tiempos iniciales, y a su vez reducir los elementos negativos que surgen con la necesidad de la institucionalización mencionada; porque *“...si se pierde la fuerza que tenían las organizaciones en sus primeros momentos aparece la sensación de que se aleja de los objetivos iniciales.”*<sup>22</sup>

No obstante, en este enfoque la misión institucional como objeto de análisis y estudio, no tiene demasiada importancia por si sola. Antes bien, se convierte en un criterio de clasificación<sup>23</sup> relacionado con el objetivo principal del accionar de las Ong's de Promoción y Desarrollo.

En este sentido, los autores Filmus, Arroyo y Estébanez aluden, aunque no de modo significativo, al rol de estas Ong's como actor social, es decir *“...desde dónde y con qué función global se identifica la organización en relación a otros actores sociales. Este criterio es útil, entre otras cosas, para identificar las organizaciones más afines a los distintos programas sociales que se implementan desde el Estado.”*<sup>24</sup> Así, las funciones identificadas cubrirían un amplio espectro de modalidades de intervención social<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Thompson, A, op. cit. pág. núm. 19.

<sup>22</sup> Thompson, A, op. cit. pág. núm. 18.

<sup>23</sup> Volver, en la pág. 27 de este trabajo, sobre los criterios de categorización generales que caracterizan este enfoque.

<sup>24</sup> Filmus, D, Arroyo, D y Estébanez, M, op. cit, pág. núm. 45.

<sup>25</sup> Como se dijo, estos autores tienen en cuenta la misión de la institución para construir categorías que permitan un mejor relacionamiento con el Estado, pero también con este sentido entablan otras categorías. Estas son: por tipo de personal, por alcance territorial, por procedencia de financiamiento, por tipo de institución, por área temática, tipo de beneficiario, etc.

Desde este enfoque entonces, se pone énfasis en que el objetivo público o misión institucional, contribuiría a una mayor y mejor asignación de recursos en el marco de la implementación de políticas y programas sociales. Vale decir, que la misión institucional se entiende en relación a la mayor eficiencia que el Estado pretende encontrar y no, como sí se verá en los próximos autores, porque tenga sentido y significación en si misma.

En cambio, los autores que han sido ubicados en un enfoque hermenéutico, entienden la misión institucional o utopía, de manera bastante diferente. Sostienen en general que la misión institucional, o según el autor, la utopía que orienta las acciones de estas Ong's, pretende no sólo brindar satisfacción a las necesidades puntuales de salud, educación, hábitat, etc., de beneficiarios bien localizados, sino fundamentalmente promover valores y actitudes basados en criterios de democracia real, participación y solidaridad.

Se considera que determinadas Ong's de Promoción y Desarrollo han contribuido, desde las décadas de los '60 y los '70, con valores fundamentales, como la consolidación de la democracia y la proposición de alternativas de desarrollo.

No obstante este reconocimiento y a diferencia con la otra perspectiva, son varios los interrogantes que se plantean a partir de las transformaciones socioeconómicas producidas en 1991 en la Argentina; los autores Bombarolo y Pérez Coscio enuncian los siguientes:

*“...¿qué cambios en el contexto han originado la transformación o desaparición de estas organizaciones?; ¿es posible recobrar aquella mística movilizadora que originó su crecimiento y desarrollo?; ¿qué ha cambiada de su misión fundacional de búsqueda de*

*cambio social ?; ¿se han convertida acaso en empresas de consultoría?; ¿sobrevivirán a los cambios, cómo, para qué...?.*<sup>26</sup>

Estos interrogantes permiten afirmar que es necesario producir un análisis que reconozca cierta continuidad entre algunas características fundamentales. En este sentido, para los autores enmarcados en este enfoque, la misión institucional es la ventaja comparativa más importante de las Ong's Promoción y Desarrollo; sea en el contexto de su pasado más combativo como en el actual. Reflexionando sobre el impacto que tuvieron los cambios económicos y políticos mencionados, en la estructura y acciones de estas Ong's basadas en la misión institucional, de modo mucho más crítico que los autores ubicados en la otra perspectiva.

En este marco, los condicionamientos que se generan por los cambios contextuales en general y por la nueva relación que se establece con el Estado en términos de cooperación, de complementariedad, de delegación, etc., son entendidos en gran medida como negativos ya que limitan la posibilidad de comprender, en un debate más amplio, el funcionamiento, las relaciones y las alianzas de las Ong's Promoción y Desarrollo. Relaciones y alianzas, que para esta perspectiva, "...cobran un sentido político y estratégico de mediano y largo plazo...".<sup>27</sup>

Aunque Poggiese pone mayor énfasis que Bombarolo y Pérez Coscio, en la viabilidad que puede tener determinado tipo de gestión asociada<sup>28</sup>, considera al igual que estos, que existe la necesidad de adoptar un enfoque más amplio, en donde la misión institucional o

---

<sup>26</sup> Bombarolo, F y Pérez Coscio, L, op. cit pág. núm. 22.

<sup>27</sup> Bombarolo, F y Pérez Coscio, L, op. cit pág. núm. 27.

como él la llama, utopía orientadora de la acción, sea una dimensión fundamental en el análisis de estas organizaciones.

Esta dimensión posibilita, según el mismo autor, que las Ong's de Promoción y Desarrollo en el marco de determinadas relaciones y alianzas, constituyan redes de organizaciones y de movimiento (términos que serán analizados más adelante desde ambas perspectivas). Vinculando la constitución de redes con la emergencia de movimientos sociales, afirma que surge una alternativa de *"...construcción de relaciones más horizontalizadas y por mismo, una nueva utopía democrática con la posibilidad de conectar lo local con un mundo más amplio"*<sup>29</sup>; Esta vinculación entre lo local y lo macro implica un proceso de descentralización, que como se verá, se diferencia en gran medida del concebido desde la perspectiva instrumental.

### **Descentralización y Fortalecimiento Institucional.**

Estos dos términos, con bastantes implicancias mutuas, se encuentran entre los más utilizados por los autores de uno y otro enfoque. De esta manera, su elección es de gran utilidad para reflejar las distintas miradas que dieron sobre los procesos de cambio ocurridos en las Ong's de Promoción y Desarrollo, a partir de 1991.

En términos generales puede decirse que la descentralización se ha concretado a través del traspaso a las provincias y en algunos casos hacia los municipios, de gran parte de los programas de salud, educación, vivienda y políticas sociales. Así, sobre el nivel local

---

<sup>28</sup> El concepto de Gestión Asociada, como será explicado más adelante, se vincula básicamente a la gestión de algún programa o política diseñada y ejecutada de manera conjunta por organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado.

<sup>29</sup> Poggiese, H op cit.,pág. núm. 149.

confluyen las nuevas competencias como producto del retiro del Estado nacional y la multiplicación de las demandas sociales que, frente al fenómeno de la globalización y la complejización, tienden a procesar sus expectativas en el plano local.

Paralelamente a este proceso de descentralización institucional se visualiza una creciente absorción de actividades y funciones por parte de las organizaciones sociales que, en muchos casos, trabajan en el Tercer Sector / Sociedad Civil ya que se encargan de la promoción social e implementación de políticas y programas que tradicionalmente estuvieron en manos del Estado nacional.

De este modo, se visualizan diferencias importantes en las consecuencias del retiro del Estado de sus anteriores funciones: por un lado, en el caso de los programas de privatización y concesión de servicios se trasladaron actividades rentables para el sector privado que estaban en condiciones de mejorar sustantivamente el nivel de calidad. Por el otro, como observan los autores Filmus, Arroyo y Estébanez, en la implementación de programas sociales “...se deja en manos de las instancias de gobiernos locales y también de las Ong’s de Promoción y Desarrollo, los problemas derivados de la integración social y del aumento de la exclusión social generados por los programas de ajuste estructural”<sup>30</sup>.

Desde la misma línea de pensamiento, Thompson y su equipo de trabajo mencionan cómo una vez llevados a cabo los procesos de reformas económicas, de retiro del Estado en diversas áreas y de descentralización de las políticas sociales, etc., comenzaron a generarse condiciones para que en distintas oficinas gubernamentales se instrumenten programas en los cuales se plantea la incorporación de las organizaciones del Tercer Sector.

---

<sup>30</sup> Filmus, D, Arroyo, D y Estébanez, E, op. cit. pág. núm. 20

En consecuencia, entre los autores exponentes del enfoque instrumental existe coincidencia sobre que desde distintas áreas estatales, como así también desde las agencias multilaterales de crédito, se ha tratado de priorizar nuevas estrategias y mecanismos, como los implicados en la descentralización, que den protagonismo al Tercer Sector. Su sentido, como ya se ha mencionado varias veces, es que a través de una mayor implicancia de la comunidad se logre una “...*mayor eficiencia de las inversiones...*”<sup>31</sup> en el marco de la ejecución las políticas sociales.

Los referentes de las perspectiva hermenéutica observan del mismo modo que los otros autores, la dinámica y desarrollo de los procesos que originaron el mayor protagonismo del Tercer Sector / Sociedad Civil en la política social. Bombarolo y Pérez Coscio mencionan las características, que al menos desde el discurso, han asumido en los últimos años la definición y la implementación de las políticas sociales en la Argentina. Estos autores sintetizan en tres elementos, los rasgos de las acciones públicas que han impactado en el trabajo de las Ong’s de Promoción y Desarrollo: la descentralización de su diseño e implementación; la mayor participación de la sociedad civil en los programas y proyectos; y la focalización de su cobertura<sup>32</sup>.

A partir de estas nuevas modalidades de acción, se intenta, paliar y reducir los efectos producidos por las reformas estructurales y una de sus mayores efectos la vulnerabilidad social.

Poggiese, otro de los autores inserto en esta línea analítica, observa cómo el proceso de reforma neoliberal han devenido, a través de la descentralización y otras acciones, en un

---

<sup>31</sup> Thompson, A, op. cit. pág. núm. 23.

<sup>32</sup> Pérez Coscio, L, 1997. Ong’s de Promoción y Desarrollo y políticas sociales de vivienda popular en el AMBA, publicado en Cueya, B. y Falú, A. (compiladores) (1997): Reestructuración del Estado y política de

mayor protagonismo de la Sociedad Civil y sus organizaciones. Según el autor, las políticas de descentralización, suponen que el Estado dispone de políticas diferenciadas para esa descentralización y que a su vez se compromete con el resultado de esas políticas. De esta manera, según el discurso oficial (el que legitima es tipo de reformas), “...en sus iniciativas de desarrollo local o en la transferencia de responsabilidades a las comunidades y sus organizaciones...”, es decir a las Ong’s de Promoción y Desarrollo, “...el Estado debería ser copartícipe, haciéndose cargo y aceptando la ideas que surgen en esos escenarios compartidos...”<sup>33</sup>.

De esta manera, y como ya se mencionó, los autores de ambos enfoques coinciden en que las acciones y estrategias de descentralización, que dieron lugar a un mayor protagonismo de las Ong’s de Promoción y Desarrollo en los programas sociales, fue producto de un proceso, denominado por Salamon, de “arriba hacia abajo”. La transferencia de funciones desde el Estado hacia el Tercer Sector / Sociedad Civil entonces, no se produce a partir de la conquista de movimientos populares en auge que reclaman mayores niveles de participación; sino como resultado de políticas impulsadas por el propio Estado en un contexto de alta debilidad y fragmentación de las organizaciones sociales.

Este diagnóstico compartido entre los autores, implica el reconocimiento de la paradoja que conllevó este proceso de transferencia de responsabilidades y de nuevas formas articulación de las demandas sociales.

En cambio, se encuentran diferencias entre los autores, cuando se analiza con mayor detalle los diagnósticos sobre el impacto final de estos procesos en las Ong’s de Promoción

---

vivienda en Argentina, Centro de Estudios avanzados UBA, Bs. As., 1997, . Y también en Bombarolo, F. y Pérez Coscio, L, op. cit

<sup>33</sup> Poggiese, H, op.cit. pág. núm. 163.

y Desarrollo; como así también en los lineamientos acerca de lo que se debería cambiar o mejorar en esta nueva relación social.

Un término clave para considerar estas diferentes y hasta miradas contrapuestas, es el de fortalecimiento institucional. Esta idea o noción aparece con bastante recurrencia en los análisis y diagnósticos de los autores de una y otra línea. Permite visualizar de qué manera se ha considerado el impactado de los procesos de cambios mencionados.

Por un lado, los autores enmarcados en una lógica de análisis más instrumental, consideran que los aspectos problemáticos de este proceso de descentralización han sido no generar condiciones y mecanismos de fortalecimiento institucional. Se hace referencia "...a que la transferencia de servicios a los niveles regionales y locales de gobierno y del propio Tercer Sector, sin los recursos y la formación suficiente ha restado capacidad de solución a las demandas de la comunidad."<sup>34</sup>

En este sentido, Thompson y su equipo de trabajo sostienen, a partir de los estudios de casos realizados, que en este proceso de descentralización en realidad sólo se ha dado un primer paso: el reconocimiento de la Ong's, por parte del Estado, como sus interlocutoras. Aun faltaría precisar, comentan, qué características y capacidades organizacionales deberían fortalecerse en ese vínculo.

Así mismo, se advierte que existe cierta preeminencia de lo declarativo por sobre los resultados concretos. "Desde el Estado, mas allá de las buenas intenciones existentes entre los técnicos que impulsan algunos programas, no se revela concretamente un interés especial en fortalecer las prácticas de las Ong's de Promoción y Desarrollo..."<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Filmus, D, Arroyo, D y Estévez, E, op. cit., pág. núm. 19.

<sup>35</sup> Thompson, A, op. cit., pág. núm. 58

Desde esta perspectiva entonces, se advierte la falta de programas y acciones estables que se orienten a un verdadero desarrollo y fortalecimiento institucional. Por ello, se intenta resaltar los rasgos problemáticos de esta nueva interacción que es producto, entre otros procesos, de la descentralización, con la intención de encontrar y definir mecanismos que la mejoren.

Filmus, Arroyo y Estébanez, resaltan también la falta de programas orientados específicamente al fortalecimiento institucional. Sostienen que las Ong's de Promoción y Desarrollo han podido acceder al desarrollo de programas estatales y, en algunas ocasiones, interactuar con el ámbito público en la elaboración e implementación de políticas.

Sin embargo, consideran que el mejoramiento de la capacidad de gestión de la propia organización ha sido un tema del cual el Estado se ha desentendido. Se enfatiza que alguna de las alternativas más adecuadas podría ser el desarrollo de programas orientados principalmente a mejorar las capacidades técnicas de tipo financieras y contables (fortalecimiento institucional).

La idea de fortalecimiento institucional definida desde la visión más hermenéutica, se distancia en gran medida del planteo enmarcado en el otro enfoque. Existen diferencias y hasta contraposiciones, vinculadas a la definición misma del término, y a la modalidad de dicho proceso conducente al desarrollo y fortalecimiento de las Ong's de Promoción y Desarrollo. Pero estas diferencias y contraposiciones parten de un diagnóstico que en términos generales es común a ambas perspectivas, y que es necesario mencionar.

Bombarolo, Pérez Coscio y Poggiese, al igual que los autores del otro enfoque, consideran que todo el proceso de reformas del Estado ocurrido en la Argentina a partir del año 1991, ha implicado que gran parte de las Ong's de Promoción y Desarrollo hayan quedado, en una posición de cierta confusión y desamparo. Confusión (más enfatizada por

la línea hermenéutica) relacionada con la motivación, la identidad organizacional y la razón de ser de la organización; cuestión que es además vinculada, a los condicionamientos de la época (hegemonía ideológica del neoliberalismo, globalización, etc.) y a la poca importancia que se le asigna a estos aspectos, por parte de otros actores, pero fundamentalmente por el Estado.

El desamparo (más enfatizado por la línea instrumental) relacionado con la estructura organizacional, refiere a la ausencia en alguna medida de actividades de planificación y capacitación que permitan adaptar a estas Ong's a los nuevos tiempos. Esta situación también se vincula con la falta de compromiso del Estado, en el diseño e implementación de los programas adecuados orientados a revertir estas debilidades.

Sobre este diagnóstico en alguna medida común es que, los autores de ambos enfoques, consideran que es necesario encontrar mecanismos que induzcan a un verdadero proceso de fortalecimiento y desarrollo institucional. Las diferencias y las contraposiciones surgen entonces, en los aspectos que tienen que ver con la modalidad de dicho proceso y con la definición misma del término en cuestión.

A partir de las investigaciones desarrolladas por Bombarolo y Pérez Coscio, se ha destacado que la gran mayoría de las Ong's de Promoción y Desarrollo no cuentan con un plan de fortalecimiento institucional sino que aprovechan las muy pocas iniciativas de capacitación generadas desde otros ámbitos. Aunque se reconocen las iniciativas que en este sentido han surgido en estos últimos años, los autores resaltan críticamente que suelen estar orientadas “...a mejorar la eficiencia y la eficacia organizacional (a la manera de

*una capacitación empresarial) y no tanto fortalecer las capacidades de impacto y cambio social de las instituciones.”*<sup>36</sup>

Para estos autores, un verdadero proceso de desarrollo y fortalecimiento institucional debe estar centrado, desde y para las Ong’s de Promoción y Desarrollo. Considerando que estas, en función de este fortalecimiento, deben producir un esfuerzo dinámico y planificado (no se trata de un cambio automático que vaya a darse por sí sólo). Debe darse desde la misma organización (donde se involucra al conjunto de la misma) aumentando su efectividad e impacto social.

Es muy importante mencionar, que estas ideas propuestas dan cuenta de una lógica y un proceso diferentes y hasta contrapuestos a los definidos desde la visión más instrumental. Como afirman Bombarolo y Pérez Coscio, contrariamente a lo que suele imaginarse, el proceso recién mencionado debe motivar para el logro de la misión institucional y en la mejora de lo que la institución da hacia la sociedad, “...*recién a partir de esto puede y debe definirse qué cambios internos realizar en las Ong’s de Promoción y Desarrollo.”*<sup>37</sup>

Para Poggiese, al igual que Bombarolo y Pérez Coscio, el proceso de fortalecimiento institucional tiene que orientarse hacia la consolidación de prácticas que son fundamentales para sostener la misión institucional. Este autor destaca que ante el proceso de deterioro de las Ong’s de Promoción y Desarrollo producido fundamentalmente por las reformas neoliberales, debe surgir un modelo de trabajo y gestión en donde prime lo que se considera la mayor ventaja comparativa de estas organizaciones, su misión institucional orientada al cambio social.

En palabras del autor, el fortalecimiento institucional se fundamenta:

---

<sup>36</sup> Bombarolo, F. Pérez Coscio, L, op. cit., pág. núm. 46

<sup>37</sup> Bombarolo, F. Pérez Coscio, L, op. cit., pág. núm. 43

*“...en la construcción de una nueva provincia de significados, un salto proposital, anticipatorio, ...donde los actores se reúnen por lo que tienen en común, en este caso un modelo de gestión de una sociedad futura pero aplicado al presente...”<sup>38</sup>*

Aunque como se mencionó, los autores enmarcados en esta perspectiva parten de los mismos supuestos para diagnosticar y definir el propósito del proceso, Poggiese logra sistematizar y profundizar más que Bombarolo y Pérez Coscio la definición del proceso hacia el fortalecimiento institucional.

Poggiese está pensando en la posibilidad de una práctica de cogestión, en la cual se genere el marco necesario para la constitución de las Ong's de Promoción y Desarrollo en un actor estratégico.

No obstante, enfatiza de modo determinante que para lograr la orientación hacia el cambio, este actor debe reconocer la naturaleza no negociable de su identidad (constituida en la Sociedad Civil), y al mismo tiempo que debe saber, y también poder, renunciar a la pura estrategia<sup>39</sup>. En este sentido, menciona la posibilidad de constitución de redes y redes mixtas (tema sobre el que se volverá) que articulen y agreguen actores que “...se desenvuelven en múltiples planos y sus flujos de interpelación.... devienen en una autoformación continua desenvuelta en el medio Sociedad Civil y también (cuando son redes mixtas) en el medio Estado<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Poggiese, H, op.cit. pág. núm. 164.

<sup>39</sup> Para tratar la cuestión de la identidad y la estrategia de los movimientos sociales, como posibilidad de síntesis, véase entre otros a: Cohen, J y Arato, A, op. cit.; y Munck, G, 1995. “Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*”.

<sup>40</sup> Poggiese, H, op.cit. pág. núm. 164.

Poggiese comparte la mayoría de los supuestos con Bombarolo y Pérez Coscio, en donde el fortalecimiento institucional debe orientarse hacia el impacto y cambio social. No obstante, estos últimos bosquejan a grandes rasgos qué principios y dinámica debería tener este proceso, en donde la planificación y la creación de mecanismos de discusión son fundamentales, no dejan de ser planteados con bastante generalidad. En cambio Poggiese, como se evidenció, ha ido un paso más allá enunciando claramente las líneas más concretas de acción (inclusive piensa la posibilidad de cierta interacción con el Estado) orientadas a lograr una mayor dinámica organizacional.

### **Las redes de asociaciones**

Otro de los aspectos vinculados a los cambios y transformaciones sufridas por las Ong's de Promoción y Desarrollo y que a su vez es objeto del análisis de los autores revisados en este trabajo, es el denominado proceso de constitución de redes de asociaciones; o también denominado como redes sociales, redes de organizaciones, redes de movimiento, redes de redes, etc. Básicamente, esta idea referencia un proceso de asociación entre distintos tipos de Ong's (en donde puede estar incluida alguna esfera estatal), para lograr un accionar común orientado a intervenir en alguna área o dimensión social.

El incentivo para generar y ampliar estos espacios de asociación, serían aspectos íntimamente vinculados al protagonismo que a partir de 1991 el Estado le ha asignado al Tercer Sector / Sociedad Civil; en donde han proliferado, programas que tienen en cuenta para su implementación, y a veces para el diseño, la presencia de redes de asociaciones.

Los autores de ambos enfoques tienen la opinión compartida, con relación al rol fundamental que las Ong's de Promoción y Desarrollo tienen deben cumplir en estas redes,

ya que resulta de absoluta necesidad sus acciones de articulación, sea con otro tipo de Ong's o con el propio Estado. El apoyo de promoción y desarrollo social que estas organizaciones pueden transmitir, independientemente de la consideración de cómo y qué se debe promover y desarrollar, se torna indispensable en esos espacios de interacción, teniendo en cuenta el contexto de alta debilidad y fragmentación social que caracterizó la década del '90.

Trascendiendo estas coincidencias generales, comienzan a notarse matices, y hasta contraposiciones fundamentales, entre los autores de una y otra línea interpretativa.

Estas diferencias y contraposiciones en el análisis de las redes, tienen que ver con los siguientes aspectos: 1. la relación de las redes con el Estado; 2. las relaciones que se dan al interior de esos espacios asociacionales una vez constituidos; 3. y la visión que se tiene sobre la dinámica y el desarrollo futuro de las redes.

### **Las redes y el Estado**

A partir 1991, la paulatino profesionalización y dinámica las Ong's de Promoción y Desarrollo ha llevado en muchos casos a la constitución de incipientes redes, que tienen entre sus principales objetivos la capacitación y transferencia de conocimientos hacia otro tipo de Ong, como las de base, y hacia el propio Estado, tanto a nivel nacional, provincial y municipal.

Los autores enmarcados en el análisis más instrumental analizan la constitución de redes, y el rol de ellas las Ong's de Promoción y Desarrollo, desde una lógica que enfatiza el papel de intermediación que cumplirían estas organizaciones.

Analizando casos paradigmáticos de las llamadas mesas de concertación<sup>41</sup>, los autores Filmus, Arroyo y Estébanez, como también Thompson y su equipo de trabajo, ponen su atención en las relaciones entre las Ong's de base y el Estado a partir de la intermediación de las Ong's de Promoción y Desarrollo. Estos autores mencionan que esta dinámica posibilita fundamentalmente, el fortalecimiento de la estructura técnica profesional de las Ong's intermediarias, a costa de la reducción de esa misma estructura (calificada ineficiente) en el Estado.

Este nuevo protagonismo como también el desarrollo técnico profesional, han llevado, según los mismos autores, a que las Ong's de Promoción y Desarrollo empiecen a cumplir tres nuevas actividades o funciones relacionadas a vínculos en red.

Mencionan en primer lugar, el acceso y la relación más fluida que tienen varias de estas organizaciones con los organismos de créditos, para la obtención de financiamiento.

La descentralización de la ayuda económica y de los créditos para fines sociales, que antaño se orientaban y administraban desde el Estado, ubicaría a estas Ong's en un lugar de gran importancia, ya que de su articulación depende el acceso que las Ong's de base tengan a esos recursos. Otra de las funciones que estas organizaciones vienen a cumplir, en el marco de su nuevo relacionamiento con el Estado, es que a partir de su participación en las redes de asociaciones las Ong's de Promoción y Desarrollo lograrían "...agrupar y

---

<sup>41</sup> Fundamentalmente Filmus, Thompson y sus respectivos equipo, (o como el resto de los autores, que al menos lo han mencionado) han abordado el fenómeno, considerado paradigmático, de la Mesa de Concertación de Organizaciones de la ciudad de Córdoba.

En términos generales, por Mesa de Concertación se entiende un espacio de encuentro y participación de distintos actores locales: de la comunidad, del poder ejecutivo (municipal y provincial) y ha habido casos de la presencia de referentes del poder judicial. El objetivo, al menos en términos ideales, es que en estos espacios se discutan los distintos por menores del proceso de diseño, evaluación e implementación de una política o programa social.

*potenciar esfuerzos y a distinguir interlocutores válidos por región temática para desarrollar políticas sociales integradas.*”<sup>42</sup>

Finalmente, otras de las actividades, está relacionada con la conversión de las Ong’s de Promoción y Desarrollo en prestadoras de servicios. Uno de los más comunes es el de asesoramiento a gobiernos municipales.

La mayoría o todos los autores, reconocen la existencia de nuevas modalidades de trabajo en red desde la década del ’90, en donde se desarrolló una nueva relación de las Ong’s de Promoción y Desarrollo tanto con el Estado como con las Ong’s de Base.

No obstante, existen profundas diferencias cuando analizan el fenómeno. Respecto del primer aspecto, es decir el tipo de relación que se estableció entre las redes de asociaciones y el Estado a partir de 1991, los autores Bombarolo y Pérez Coscio expresan, que la dinámica de intermediación y de profesionalización ya descrita, produce una relación entre las Ong’s de Promoción y Desarrollo y las Ong’s de Base de tipo “...cliente / prestatario.”<sup>43</sup>

Lo que subyace a este tipo de cuestionamiento, se vincula con la definición misma de la intermediación. Estos autores, no descartan la posibilidad de que las Ong’s de Promoción y Desarrollo interactúen con el Estado en el marco de las redes de asociaciones (como se verá proponen líneas de acción en donde el Estado cumple un importante rol).

En realidad, para Bombarolo y Pérez Coscio, la idea de intermediación se vincula a una lógica de mayor autonomía y trabajo en red, muy similar a los desarrollados por las combativas Ong’s de los ’70. En cambio, desde la perspectiva instrumental, aunque se afirme que el trabajo en red en si mismo no es novedoso, no se pone atención a las antiguas

---

<sup>42</sup> Filmus, D, Arroyo, D y Estévez, E, op. cit., pág. núm. 115.

<sup>43</sup> Bombarolo, F. Pérez Coscio, L, op. cit., pág. núm. 38.

acciones y modalidades más relacionadas con la impronta de las décadas del '70 y '80. Sino que se enfatiza en el nuevo relacionamiento de las Ong's y el Estado, es decir en el tipo de intermediación que se produce en los '90.

Los autores del enfoque hermenéutico, cuando observan las implicancias de esta modalidad de intermediación, es decir la desarrollada en los '90, realizan un análisis crítico basado en una definición de intermediación más relacionada con antiguos modelos de acción social. Bombarolo y Pérez Coscio ilustran este punto de vista, planteándose los siguientes interrogantes, “...¿ dónde se ubica ahora, aquel vínculo afectivo que primaba en aquella relación...? o ¿ es que en aras del profesionalismo y de la diferenciación temática se abandonaron las “cuestiones sensibles” en el trabajo con la gente de los barrios y las Ong's de Base?”. Aunque no son determinantes en las respuestas, afirman que en la actualidad hay una tendencia a que estos cuestionamientos y su intento resolución queden relegados.

La idea de intermediación que estos autores intentan delinear, no está vinculada a la identificación de necesidades sociales y sectoriales, como si se tiende a pensar desde el Estado y, de manera más analítica, desde los autores del enfoque más instrumental. Sino que se refiere a la posibilidad de construir dispositivos vinculados a la constitución de “...alianzas políticas...”<sup>44</sup> con otro tipo de organizaciones y sectores más relegados, para incidir verdaderamente en los procesos sociales más amplios.

Los supuestos generales que estas ideas implican, no relegan la posibilidad de interactuar con el Estado en el marco planificado<sup>45</sup> que significa la gestión mixta, sino que esa

---

<sup>44</sup> Bombarolo, F. Pérez Coscio, L, op. cit., pág. núm. 39.

interacción, y en esta cuestión estos autores son determinantes, debe ser orientada por esos supuestos de cambio y construcción social<sup>46</sup>.

### **Sobre la dinámica interna de las redes**

Las relaciones que se producen al interior de las redes de organizaciones, son analizadas de manera diferencial. Los referentes del enfoque más instrumental cuando estudian las características y el tipo de articulación de las relaciones al interior de las redes, ponen énfasis en un tipo de análisis micro, es decir que se focaliza a las Ong's de Promoción y Desarrollo desde aspectos formales y más relacionados con los procesos de institucionalización; con los mecanismos que permiten a estas organizaciones acceder a recursos, locales o internacionales, sirviendo de enlace con otras Ong's; también los mecanismos que permiten establecer lazos y articulaciones con instancias locales y por sector de interés.

Filmus, Arroyo y Estébanez, y también Thompson y su equipo de trabajo, cuando analizan los aspectos relacionados a la formalización e institucionalización, resaltan como a partir de los años '90, para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el funcionamiento de las redes, las Ong's de Promoción y Desarrollo han desarrollado mecanismos que permiten el mejoramiento en el manejo y la administración de los recursos a través de proyectos sociales. Esta situación, destacan los autores, junto con la creación de distintas instancias de capacitación de cuadros técnicos, han permitido empezar a resolver los problemas

---

<sup>46</sup> Poggiuese, H, 1997. "Prácticas de gestión asociada, contrato social y nuevos actores sociales", en el primer Congreso Municipal de Investigación y Política Social (Rosario), diciembre.

burocráticos que trababan el relacionamiento de las mismas con el Estado y con fuentes de financiamiento locales e internacionales.

Estos autores también mencionan el éxito relativo que han tenido en los '90, las nuevas modalidades de redes de organizaciones que han intentado nuclear y asociar las Ong's por sector de interés y unidad temática. La lógica de esta dinámica, tiene que ver con que en la fase de constitución y posterior articulación al interior de las redes de organizaciones, ha primado como criterio el área temática en la cual trabajan las organizaciones; a modo de ejemplo, pueden mencionarse las siguientes áreas de trabajo: cultura, medio ambiente, salud, vivienda, niñez y adolescencia, mujer, etc<sup>47</sup>. En esta dinámica subyace una la lógica de diferenciación y especificidad en gran medida impulsada por el propio Estado, en el sentido de lograr articular a Ong's de Base y Ong's de Promoción y Desarrollo, con estrategias, programas y políticas estatales focalizadas.

Desde la perspectiva de Bombarolo, Pérez Coscio y Poggiese, la preocupación se vincula básicamente a la posibilidad de develar los sentidos y proyectos sociales de más amplio alcance que, según ellos, conlleva la misma lógica y dinámica interna de estas redes asociacionales. Aquí se focaliza en los dispositivos e instancias de discusión y participación que harían que surjan desde el seno de las redes y a partir de la articulación producida por las Ong's de Promoción y desarrollo, actores capaces de reconocer su historicidad y modelo de sociedad pretenden.

Ambos enfoques, hacen mención de cómo a partir de los años '90, han proliferado y también se han impulsado, a través de diversas modalidades, espacios de constitución de redes y nucleamiento de Ong's. Lo que marca la diferencia entre ambos enfoques, es que

Bombarolo y Pérez Coscio critican y cuestionan el éxito que hayan tenido la dinámica y lógica de estos espacios. Afirman que en general ha imperado una lógica de organización, que más que buscar definir y orientar objetivos y sentidos más amplios, apuntó a lograr la articulación de organizaciones por sectores y por afinidad temática.

El relativo éxito que Bombarolo y Pérez Coscio han reconocido ha este tipo de iniciativas, aunque más no sea en términos de convocatoria, han llevado a que se planten interrogantes, como

*“... ¿Será que los intereses al interior de estos espacios son demasiados diferentes?... ¿o quizás las Ong’s de Promoción y Desarrollo no han prestado la suficiente atención a la construcción de este <sector> como para participar en la discusión y orientación de su rumbo?”*<sup>48</sup>

La viabilidad de estos espacios (así como están planteados), mayormente propiciados desde el Estado u organismos multilaterales de crédito, son cuestionados desde esta perspectiva ya que no permiten la concreción de mecanismos de discusión y participación alternativos. Resaltan que el tipo de vinculaciones y dinámica interna que implican las redes, aunque en algunos casos promueve un debate plural, terminan convirtiéndose *“...en pasajeros e interesantes, que no motivan de manera profunda a los integrantes de las Ong’s de Promoción y Desarrollo...”*<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Si se quiere observar con mayor detalle, la diversidad temática y la cantidad de organizaciones que le corresponden ver, entre otros, los trabajos de Filmus, Arroyo y Estébanez y el de GADIS y PNUD ya citados.

<sup>48</sup> Bombarolo, F. Pérez Coscio, L, op. cit., pág. núm. 39.

<sup>49</sup> Bombarolo, F. Pérez Coscio, L, op. cit., pág. núm. 50.

En definitiva, Bombarolo, Pérez Coscio y Poggiese, entienden que en la actualidad sólo existen algunos casos, en donde se resaltar y elogiar la dinámica interna de las redes de Ong's. Y a diferencia de los referentes de la otra perspectiva, que consideran como un relativo éxito, cuando no de un “gran avance”, la conformación y dinámica interna de las redes, son considerados como espacios que han limitado consensos más profundos, vinculados a acciones políticas “...*que esta común-uniión debiera producir*”.<sup>50</sup>

### **El futuro de las redes**

La visión que tienen los autores acerca de la dinámica y el desarrollo futuro las redes, es el último aspecto elegido para la comparación, y en el que se nota a las claras la mayor diferencia y oposición de las perspectivas.

Para los autores de la perspectiva más instrumental, las recomendaciones y aportes efectuados para mejorar el funcionamiento de las redes, se basa fundamentalmente en lograr el mejoramiento y la perfección de los mecanismos y dispositivos ya constituidos. Es decir, que se resalta como desafío a futuro el tránsito a una mayor institucionalización, en términos de permanencia, estabilidad y legalidad.

En este sentido los autores Filmus, Arroyo y Estébanez, mencionan posibles barreras al proceso de institucionalización; por un lado, los beneficios que siguen teniendo algunas estrategias individuales de interacción con el Estado. Por el otro, se menciona como la <legalización> de las redes, conspira contra los propios objetivos y principios de las Ong's de Promoción y Desarrollo, que históricamente han basado su desarrollo y potencialidades en canales poco institucionalizados.

---

<sup>50</sup> Bombarolo, F. Pérez Coscio, L, op. cit., pág. núm. 50

En relación con la participación de las redes de organizaciones en el diseño e implementación de políticas y programas sociales, los mismos autores, destacan lo importante y necesario de potenciar mecanismos de fortalecimiento de las redes. Estos deben estar orientados al descubrimiento de "...interlocutores válidos por región geográfica o por temática para desarrollar políticas sociales integradas". También mencionan la inclusión de mecanismos que permitan un acceso más horizontal, es decir equilibrado, a fuentes de financiamiento.

Otras son las recomendaciones y lineamientos acerca del futuro de las redes de Ong's, que hacen los autores enmarcados en la línea hermenéutica. Bombarolo, Pérez Coscio y Poggiese, no enfatizan en aspectos relacionadas con la institucionalización, o formalización y mucho menos con la legalización de las prácticas desarrolladas al interior de las redes; proponen que el derrotero debe tener fundamentos que permitan y potencien, lo que los dos primeros denominan la *promoción social hacia el desarrollo humano*.

Para que las Ong's de Promoción y Desarrollo, ubicadas al interior de las redes, logren dar cuenta del impacto de su trabajo hacia el desarrollo humano, deben mostrar, de manera contundente que "...lo que se hace desde este mundo de lo sensible, de lo utópico, desde el idealismo más visceral, tiene razón de ser, produce cambios de conducta y de relaciones sociales".

Las Ong's de Promoción y Desarrollo deben recobrar, una lógica de trabajo que genere nuevos mecanismos de acompañamiento y consolidación de las Ong's de base, grupos y comunidades. El fortalecimiento de las redes se logrará, induciendo y recreando caminos de construcción colectiva, de alianzas estratégicas, de igualdad y participación en la toma de decisiones de las políticas económicas y sociales.

Esta es la lógica y desarrollo, característicos de las Ong's en los años '70, que Bombarolo y Pérez Coscio consideran que hay que rescatar y recrear, pero con mecanismos y dispositivos ajustados al presente. En este sentido, afirman que en general en la Argentina de hoy, no se han cristalizado estos mecanismos y dispositivos, y en lo casos en que se han realizado intentos de unión estuvieron más vinculados a intereses individuales o funcionales, que a una acción política conjunta.

Partiendo de los mismos supuestos y diagnósticos, vinculados al derrotero futuro de las redes de organizaciones y su relación con las Ong's de Promoción y Desarrollo, Poggiese logra plantear y articular un esquema de acción bastante más detallado que el resto de los pensadores citados, en una y otra perspectiva.

Poggiese plantea un esquema en dos niveles. El primero, tiene que ver con una guía de análisis de lo que el autor denomina “redes de movimiento”, es decir redes de organizaciones. Lo que aquí se plantea es un esquema analítico que de cuenta de la complejidad más profundas de las redes. El segundo nivel, tienen que ver con el reverso de este análisis, el cual se configura como el conjunto de términos de referencia que encuadrarían cualquier intento de poner en marcha y recrear nuevas modalidades de trabajo en red.

Los puntos a considerar, según este autor, tienen que ver con detectar potencialidades o restricciones para alcanzar determinadas prácticas y dispositivos. Agrega que también, habría que identificar los componentes para una transformación en los distintos planos. En términos más concretos, hay que visualizar lo siguiente:

- Matriz de origen, para identificar el pacto fundacional y verificar en su génesis las marcas de la asociación en red. Este punto es de suma importancia, “... ya

*que no se es red por autodeterminarse red, a veces bajo esta denominación se ocultan prácticas y formas tradicionales.”*<sup>51</sup>

- Las modalidades de producción de conocimientos y decisiones, buscando constatar si son sistematizadas e integradas. Se trata de identificar que metodología se utiliza; a veces es explícita y más formal, y otras más artesanal.
- La conciencia de ser sujeto / actor de la historia social, en el sentido de dejar intencionadamente las huellas que permitan su estudio y comprensión para los investigadores. Interesa saber si la red y las Ong's de Promoción y Desarrollo, tienen un registro que comprenda de alguna manera, que esa es una experiencia social que debe dar cuenta del proceso y dejar marcas que permitan su estudio.
- La autocomprensión de su papel innovador y de la trascendencia de sus prácticas. Es importante identificar la trascendencia mayor que conlleva la experiencia, como también si la meta organizacional es promover acciones solidarias, consolidar prácticas de transformación a través de la construcción colectiva, etc.

## COMENTARIOS FINALES

En el marco de la reforma del Estado argentina, durante las décadas del '80 y '90, el sistema de “prestaciones universales” (relativamente de buena y amplia cobertura entre los '50 y los '70), se deteriora y comienza un proceso de privatización, descentralización y

---

<sup>51</sup> Poggiuese, H, op.cit. pág. núm. 165.

desregulación de los servicios sociales, en particular las áreas de seguridad social, educación y salud.

Estos cambios suceden a la par de otros dos fenómenos sociales generalizados de fuerte influencia e impacto en el conjunto de la sociedad. Por un lado, una fuerte crisis de representación; y por el otro, una fragmentación de la estructura social tradicional (ligada al movimiento sindical y a la actividad partidaria) y el surgimiento de nuevas formas de acción colectiva que se aglutinan a temas específicos y locales, y se desarrollan por fuera del espacio político.

En el marco de estos procesos, es en donde sucede la apertura y revalorización hacia la el Tercer Sector/ Sociedad Civil. Este llamado se produce, fundamentalmente, desde el Estado y organismos internacionales; en donde lo que se busca es que las organizaciones de este espacio societal tengan una mayor participación en las diversas políticas y programas sociales implementados.

Como se intento demostrar durante el desarrollo del trabajo, la ausencia de cuerpos teóricos lo suficientemente refinados y asentados, no impidió la utilización de dos líneas de pensamiento. El esquema planteado en base a las dos visiones, instrumental y hermenéutica, fue un intento de remarcar los sesgos analíticos y normativos que los autores seleccionados han desplegado en sus investigaciones.

Así, este trabajo pretendió ser un pequeño aporte a la discusión conceptual sobre el Tercer Sector / Sociedad Civil y el Estado. Debate que en la actualidad se ha desarrollado de manera considerable (basta observar los esfuerzos expuestos en el texto), pero como ya se dijo, está lejos de haber desembocado en algún tipo de consenso o saber básico sobre el tema.

A partir de la significación dada a los términos y nociones *misión institucional*, *descentralización*, *fortalecimiento institucional* y *redes asociacionales o de organizaciones*, los autores de uno y otro enfoque han concebido y analizado la relación de las Ong's de Promoción y Desarrollo y el Estado.

En este sentido, los autores de lo que se ha llamado línea instrumental consideran que la relación entre las Ong's Promoción y Desarrollo y el Estado debe mejorarse sobre la base de los mecanismos y orientación dados por este, a partir de 1991. Estos autores, aunque reconocen el origen de estas organizaciones en los años '60 y '70, prácticamente no reivindican las prácticas y acciones de ese período como precedentes a seguir y tener en cuenta.

En cambio, para los autores enmarcados en línea hermenéutica, que si rescatan las prácticas y acciones que las Ong's de Promoción y Desarrollo desarrollaban en los años '60 y '70, puede afirmarse que existe una preocupación por entender críticamente estos procesos de vinculación entre las Ong's de Promoción y Desarrollo con el Estado. Se proponen mecanismos y dispositivos, que en gran medida, son alternativos a los lineamientos y orientación dados por el Estado a partir de 1991.

Para finalizar y en virtud de todo lo expuesto, se considera que lograr un avance en la comprensión de las problemáticas del Tercer Sector / Sociedad Civil depende en parte de la articulación y complementación de ambos enfoques, en una perspectiva integral, orientada a combinar elementos, que den cuenta del gerenciamiento, de la racionalidad organizativa, financiera, etc.; y también que rescaten las diversas identidades y proyectos sociales de más amplio alcance, de estas organizaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- BID, 1998. “Con Juntos, Sociedad Civil en Argentina”, Bs. As., Edilab.
- BOBBIO, Norberto y Bovero, M, 1994. “Orígenes y fundamentos del poder político”. México, Enlace-Gribaldo.
- BOBBIO, Norberto, 1989. “Estado gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política”. México, FCE.
- BOBBIO, Norberto, 1992. “El futuro de la democracia”. México, FCE.
- BRESSER PEREIRA, Luis y CUNILL GRAU NURIA, Carlos, 2000. “Lo público no estatal en la reforma del Estado”, Bs. As., Paidós.
- BOMBAROLO, Félix y PEREZ COSCIO, Luis, 1997. “Cambios y fortalecimiento de las Ongd’s en América Latina: El caso Argentino.” Bs. As., Ediciones FICONG.
- BOYADJIAN, Carlos, 1998. “Carreras de obstáculo”. Bs. As., *Tercer Sector*.
- CAHIAN, Adolfo, 1995. “Las organizaciones no gubernamentales en la legislación Argentina, en Thompson, Andrés – comp-: Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina”. Bs. As., Unicef- Losada.
- CENOC, 1997. “Hacia la constitución del tercer sector en la Argentina. Las actividades de las organizaciones inscriptas en el CENOC, 1996.” CENOC, Secretaría de desarrollo Social, Presidencia de la nación.
- COHEN, Jean y ARATO, Andrew, 2000. “Sociedad Civil y Teoría Política”, México.
- FILMUS, Daniel, Daniel ARROYO y María E. ESTÉBANEZ, 1997. “El perfil de las Ong’s en la Argentina. Buenos Aires, Flacso- Banco Mundial.
- GONSÁLEZ BOMBAL, Inés, 1994. “¿Entre el Estado y el mercado? ONG’s y sociedad civil en Argentina”. Bs. As., CEDES-CONICET.

- GONSÁLEZ BOMBAL, Inés, 1996. “La visibilidad pública de las asociaciones civiles”. Bs. As., CEDES.
- GRAFFIGNA BUSTELO, Eduardo, 1996. “El abrazo. Nuevas relaciones entre el Estado y los organismos no gubernamentales en la Argentina, en *L’Ordinari Latino Americana*”. Argentina, Nro 165-166, Septiembre-Diciembre, IPEALT, Universiti de Toulouse-Le Mirail.
- HABERMAS, Jürgen, 1997. “La teoría crítica de la sociedad”. Madrid, Edit. Tauros.
- LECHNER, Norbert, 1996. “La política ya no es lo que fue”. En Nueva Representación, *¿Vieja Política? Nueva Sociedad*.
- LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto, 1995. “La Modernización Excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en la Argentina.” Bs. As., Ed. Losada.
- LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto, 1998. “La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador”, Bs. As., Ciepp.
- MINUJIN, Alberto y CONSENTINO, Estela, 1993. “Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Aportes a un debate”, en *Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social Argentina de fin de siglo*, Bs. As., Unicef/ Losada.
- MONTÚFAR, Cesar y MUÑOZ, Pabel, 1997. “Desarrollo participativo y gobernabilidad local: Análisis del discurso de las agencias de asistencia internacional sobre la participación (1975-1995)”. San Paulo, XXI Congreso de Sociología.
- MUNCK, Gerardo, 1995. “Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*”.
- PÉREZ COSCIO, L, 1997. “Ong’s de Promoción y Desarrollo y políticas sociales de vivienda popular en el AMBA, publicado en Cueva”, B. y Falú, A. (comps) (1997):

Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina, Centro de Estudios avanzados UBA, Bs. As., 1997

- GADIS, PNUD, 1997. “Con Fines Sociales. Organizaciones de la Sociedad Civil de promoción y desarrollo de Argentina”, Bs. As., Edilab Editora.
- POGGIESE, Hector, 2000. “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo saber hacer”, en Ribeiro, Ana (comp), Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores, Bs. As., CLACSO.
- POGGIESE, Hector, 1997. “Prácticas de gestión asociada, contrato social y nuevos actores sociales”, en Primer Congreso Municipal de Investigación y Política Social (Rosario), diciembre.
- PORTES, Alejandro, 1998. “Sobre capital social”. Nueva Jersey, Departamento de Sociología de la Universidad de Princeton, Revista Anual de Sociología, Vol. 2.
- ROITTER, Mario y GONZALEZ BOMBAL, Inés (comps), 2000 Estudios sobre el Sector sin Fines de Lucro en Argentina, CEDES.
- SALAMON, Lester; ANHEIER, Helmut, 1996. “Social Origins of Civil Society: Explaining The Nonprofit Sector Cross-Nationally”. The Jhon Hopkins Comparative Nonprofit Sector projet. Working Paper Number 22
- THOMPSON, Andrés, 1995. “Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina: el papel de la OSFL”. Bs. As., CEDES.
- THOMPSON, Andrés, 1997. “¿Qué es el Tercer Sector en la Argentina? Dimensión, Alcance y Valor Agregado de las organizaciones sin fines de lucro. Bs. As., CEDES.