



# Un marco referencial para las organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones no gubernamentales, el tercer sector, el voluntariado, la sociedad civil son términos cada vez más frecuentes en distintos ámbitos y circuitos para referirse a una de las capacidades de las comunidades, esto es la de su población en general, independientemente de su pertenencia o adscripción partidaria, religiosa o de cualquier otro orden.

Es propósito del presente capítulo, en primer lugar, generar “una puesta en común” de los significantes aludidos a fin de acordar “de qué hablamos cuando hablamos de estas cosas”.

Es en ese sentido que se abordan los conceptos mencionados y también los de capital humano y capital social, también muy en boga en la actualidad.

Se realiza una descripción del sector de las organizaciones de la sociedad civil en la Argentina en general y en la provincia de Buenos Aires en particular a la vez que se destaca la significación económica del mismo.

Se presentan las distintas clasificaciones utilizadas para dar cuenta de diferentes propósitos. Desde la perspectiva organizacional se analizan las fortalezas y debilidades de las organizaciones no gubernamentales.

Por último, esbozamos algunos ejes para el debate respecto del rol de las organizaciones no gubernamentales en relación con la política, el poder y el Desarrollo Humano.

## Elementos fundantes

- El soporte básico de la comunidad organizada es el pueblo. El pueblo ejerciendo derechos, asumiendo responsabilidades, dando

curso a vocaciones, enfrentando desafíos, generando estrategias de resolución de problemas, en fin, viviendo y haciendo la historia.

- Decimos pueblo y no masa; decimos pueblo y no gente. Pueblo supone organización y organización supone libertad y auténtica democracia.
- Cada pueblo construye (y se construye) en sus acciones cotidianas su propia singularidad que lo hace igual y diferente a otros pueblos. ¿Qué otra cosa sino la singularidad explica que podamos reconocer las diferencias entre franceses, ingleses y alemanes, y a su vez de cada uno de ellos con uruguayos, chinos o argelinos?
- Tal singularidad se sostiene en valores y cosmovisiones que permiten hablar de un “nosotros”. Este nosotros es un resultado. Un resultado de esfuerzos, aspiraciones, frustraciones, avances, retrocesos, conflictos y negociaciones.
- Es a través de estos procesos inundados de rupturas y continuidades que los pueblos van “acordando” modos deseados y no deseados de vivir.
- Estos modos están incorporados, forman parte de lo cotidiano como el agua para el pez: no reconoce su existencia pero muere sin su presencia. La abolición de la esclavitud, el mestizaje, el voto universal, los derechos del trabajador, del niño y de la ancianidad, el voto femenino, la educación básica gratuita y obligatoria, para mencionar tan sólo algunos hechos, expresan valores acordados por nuestro pueblo.
- Lo que no “calza” en la trama de valores hecha suya por un pueblo genera procesos di-

versos: malestar, dolor, bronca, etc. Walsh sintetizó con gran fuerza poética estos sentimientos: “Porque me duele si me quedo, pero me muero si me voy, por todo y a pesar de todo, mi amor yo quiero vivir en vos.” Los enojos con el estado de cosas (que tienen expresiones de muy diverso alcance y modalidad) se vinculan a la decisión de no aceptar automáticamente los excesos de distinto orden que se visualizan a diario a la vez que las imposibilidades de realizar los valores internalizados como primarios: trabajo, educación, salud, vivienda digna, etc. En el año 1998 el Informe Argentino se centró en los valores de los argentinos para promover el Desarrollo Humano. Tuvimos la oportunidad de escuchar a centenares de ciudadanos a través de grupos focales realizados en todo el país. Solidaridad, honestidad, justicia, respeto por los otros, coherencia entre discurso y acción, fueron mencionados como valores requeridos para lograr la ciudadanía plena. La familia y la escuela aparecieron como las instituciones con mayor grado de credibilidad y, al mismo tiempo, las que se encuentran más sobreexigidas. Cabe señalar que la energía cotidiana que demanda la supervivencia inhibe el despliegue de valores caros a los argentinos: la sociabilidad, el encuentro con amigos, la plática y el festejo. También percibimos una fuerte dosis de autocrítica: somos implacables con nosotros mismos y también un clima de tristeza y desaliento. La distancia entre las aspiraciones y las concreciones. Es claro más no obvio que podemos hablar de un “nosotros”.

- Este “modo de ser” de un pueblo no es inmutable en la historia sino un resultado de sus avatares. Cuanto más nos adentramos en el conocimiento de la historia, mejor comprendemos los hechos del presente. Sobretudo porque caemos en la cuenta de que la humanidad no vivió en un lecho de rosas sino que hubo también pujas, luchas sangrientas abiertas o veladas, expoliación, conquistas, anexiones, “ganadores” y “perdedores”. En suma, la historia también puede ser narrada como la lucha por el poder y los resultados

(o derechos adquiridos) en cada período de que se trate.

- Las sociedades establecen rumbos de maneras expresas y concientes y también a través de “pactos” inconcientes. Es también en esos andariveles que definen aliados, interlocutores, prioridades en función de valores que distan de ser claros y unívocos.
- Intentamos expresar que las sociedades son argamisas complejas y que, en esa complejidad reside su riqueza y su potencial. Uno de los ámbitos en que se expresa este potencial es en la acción del trabajo voluntario que se desarrolla de manera silenciosa en numerosos ámbitos que reciben denominaciones diversas: sociedad civil, tercer sector, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro, para mencionar los más difundidos.

## El protagonismo de los voluntarios

- El principal capital de una sociedad está conformado por su pueblo: por los millones de personas que día a día trabajan de manera silenciosa, cubriendo necesidades, satisfaciendo aspiraciones, construyendo mojón a mojón un futuro para las nuevas generaciones. Fábricas, escuelas, plazas, estadios, caminos, diques, puertos, hangares, de día y de noche, expresan la labor cotidiana de miles y miles personas.
- Como actividad complementaria, y de mucho menor grado de estructuración y visibilidad, aparece intersticialmente, el trabajo voluntario, que no es otra cosa, que el trabajo de los voluntarios<sup>1</sup>, que “*prestan actividades de modo personal, libre y gratuito, efectuadas a través de organizaciones públicas o privadas*”.
- Este esfuerzo no remunerado económicamente, ¿por qué se realiza?  
¿Qué explica que una innumerable cantidad de seres humanos aporten tiempo, intelligen-

<sup>1</sup> El Censo 2001 arrojará cifras ciertas sobre el trabajo voluntario. Al presente se estima entre 1.5 millón y 3 millones de voluntarios a nivel nacional.

- cia, dinero, creatividad, energía?
- ¿Qué recibe el voluntario en el ejercicio de esa tarea?
- ¿Cuáles son sus principales motivaciones?
- ¿Cuál es el alcance de la tarea: inmediato, mediato, para sí, para con los otros?
- ¿Cómo se institucionalizan estos esfuerzos?
- Tal parece que son las convicciones asentadas en valores incuestionables las que determinan la “cesión” silenciosa de tiempo, afecto, saberes.
  - En rigor, los voluntarios desarrollan su labor desde y a través de organizaciones de distintas características, antigüedad, grado de estructuración, complejidad, tamaño, objetivos, saberes y recursos. El conjunto de estas organizaciones es lo que se conoce familiarmente como Tercer Sector.

## VOLUNTARIOS

Las Naciones Unidas consagraron el 2001 como el Año Internacional del los Voluntarios. Las actividades desarrolladas con ese fin culminaran en diciembre del mismo año con la reunión de la Asamblea General dedicada a deliberar sobre este gran movimiento social.

En enero del presente año 2001 se celebró en Amsterdam la 16ª. Conferencia Mundial sobre Voluntariado, organizada por la Asociación Internacional de Esfuerzos Voluntarios -IAVE- con la colaboración del Centro Holandés de Voluntariado y la Agencia Voluntarios de Naciones Unidas.

Participaron 97 países, incluyendo a la Argentina.

O. García, representante del IAVE por América Latina sintetiza así sus comentarios sobre la misma:

1. A diferencia de las anteriores conferencias en que las sesiones sobre reclutamiento, gerenciamiento y organización de los voluntarios “hacia adentro” de las instituciones eran el tema central, en esta se prestó especial atención a la necesidad de construir más infraestructura externa para fomentar, difundir y consolidar el voluntariado.
2. Esta infraestructura externa -programas nacionales, leyes, valorización social, tratamiento fiscal específico, investigación académica, etc.- es un elemento constitutivo básico en los países con un alto grado de desarrollo del voluntariado.
3. En ningún país ese alto desarrollo lo consiguió el tercer sector en soledad. La presencia fuerte del Estado y de las iniciativas empresariales de responsabilidad social, no deben faltar, cuando de fortalecer la sociedad civil se trata. Aumentar la participación de los jóvenes -sobre todo de los jóvenes pobres- en el voluntariado se presenta como el nuevo desafío.

## Capital Humano, Capital Social y Desarrollo Humano

¿Cuáles son los recursos de que disponen las sociedades para lograr el Desarrollo Humano de su población? Tanto los estudiosos como los formuladores de políticas públicas y diferentes dirigentes de la sociedad civil otorgan actualmente mayor relevancia a la investigación y el debate respecto de las instituciones que determinan los procesos a través de los cuales las sociedades incrementan su capacidad de producir bienes y servicios, experimentan un incremento sostenido en el ingreso *per cápita* de su población y, simultáneamente, cambian su estructura socioeconómica. (Repetto, 1999). Es en este marco que se inscriben los debates sobre capital humano y capital social.

### La teoría del capital humano: adhesiones y críticas

La teoría del capital humano se origina a comienzos de la década de 1960, en parte como reacción a la dificultad para atribuir los mayores niveles de ingreso nacional exclusivamente al crecimiento del capital físico. Los primeros trabajos dedicados a esta temática fueron realizados por autores como T. Schultz, J. Mincer y G. Becker. Según éste último, las inversiones en capital humano son aquellas que “influyen en la renta monetaria y psíquica futuras, aumentando los recursos de la gente”, (Becker, 1975). Este autor y otros, también pioneros de la teoría del capital humano, coinciden en incluir, dentro de las inversiones en capital humano, aquellas que se realizan en educación, formación en el trabajo, salud y emigración. También consideran como una inversión en capital humano a los recursos dedicados a la búsqueda de información sobre precios y, en general, a la búsqueda de información sobre el sistema económico, sobre el sistema político y social y sobre oportunidades de empleo, en tanto pueden derivar en un aumento futuro de los ingresos.

Mark Blaug ha expresado que la teoría del capital humano constituye un programa de investigación, en los términos utilizados por I.

Lakatos. La definición del concepto de capital humano propuesta por Blaug es la siguiente: “El concepto de capital humano, o sea, el núcleo del programa de investigación del capital humano, es la idea de que las personas gastan en sí mismas de diversas formas, no para obtener satisfacciones actuales, sino para obtener ingresos futuros pecuniarios y no pecuniarios”. (Blaug, 1976). A partir de esta definición, podemos visualizar el supuesto de racionalidad económica que subyace a la teoría del capital humano y que da cuenta de su pertenencia a la escuela neoclásica del pensamiento económico. De igual modo, debemos ubicar la teoría del capital humano dentro del individualismo metodológico, en tanto adopta la conducta del individuo como objeto de estudio, asumiendo que a partir de ella se pueden conocer los fenómenos sociales.

Una de las principales críticas que recibió la teoría del capital humano se centra en la adscripción de la misma a la teoría neoclásica. En efecto, los teóricos del capital humano toman como punto de partida los principios fundamentales de la teoría neoclásica, es decir, el principio rector de la maximización de la utilidad por parte de los consumidores y la maximización de los beneficios por parte de las empresas. En oposición a esto, existe una serie de teorías, en el ámbito de la sociología y la psicología, que explican los procesos de educación y de formación a partir de otros principios.

Al respecto, M. Piore sostiene que la teoría del capital humano ha fracasado en comprender estos fenómenos y atribuye este fracaso a la aplicación de ciertos supuestos incorrectos, que se engloban en la concepción de que la formación y la educación son procesos esencialmente económicos, cuando esto no es así. En este sentido, la siguiente afirmación es ilustrativa: “La formación en el trabajo parece que es, en sus características esenciales, un proceso de socialización” (Piore, 1973). De esta manera, los incrementos de productividad estarían vinculados con aspectos como las relaciones entre compañeros de trabajo, la adaptación a normas nuevas, etc. Y, precisamente, “la adquisición de cualificaciones laborales individuales (...) dependen del éxito de este proceso de socialización e implica mecanismos psicológicos, como, por ejemplo, la imitación y la formación de hábitos que son parecidos -si no precisamente iguales- a los que

supone la socialización” (Piore, 1973).

En la misma dirección, Blaug (1976) considera que “los sociólogos no niegan que la gente suele ser consciente del hecho de que la educación adicional abre las puertas de muchas ocupaciones de elevado salario; lo que pasa simplemente es que consideran que éste es un factor secundario en la demanda de enseñanza post-obligatoria”.

Por otra parte, las explicaciones que brinda la teoría del capital humano fallan cuando la acción relativa a la educación de la población o al cuidado médico es llevada a cabo por los gobiernos, y no por los individuos, guiados por el principio de maximización.<sup>2</sup> De hecho, la teoría del capital humano no ha sido del todo convincente en el campo de la evidencia empírica.

Existe consenso en definir capital humano como aquellas características de la fuerza de trabajo que impliquen un aumento futuro, aunque potencial, de su productividad y, en general, un mejor desenvolvimiento en el proceso de trabajo.

Este primer eje tiene relación con la calidad de vida a través del aumento de los ingresos. Al invertir en capital humano, se logra una mayor productividad. A su vez, la mayor productividad conduce a la obtención de ingresos superiores a los iniciales, lo cual permite, entre otras cosas, ampliar las posibilidades de consumo.

El segundo de los ejes centrales está directamente relacionado con el proceso de socialización, a través del cual, nuevamente, habría lugar para una modificación de la calidad de vida de la población, por utilizar un término usual dentro de las teorías económicas. Sin embargo, este proceso se daría por un camino diferente al anterior. En esta instancia, debemos recurrir a teorías desarrolladas, no en el ámbito de la economía, sino en otras disciplinas sociales y que hacen referencia, por ejemplo, al proceso de construcción de la identidad. En el trabajo de Aisensoy y otros, se afirma que “La identidad se construye a través de procesos de socialización: la familia, la escuela, el trabajo y otros espacios

sociales. Los espacios exogámicos brindan la posibilidad de nuevos soportes identificatorios en los cuales el sujeto encuentra nuevas formas de ser en lo social”. (Aisensoy, 1998).

Esta idea se completa con otra aseveración, que hace referencia a la escuela, pero puede ser extendida al rol de otros ámbitos: “no se trata de pensar a la escuela tan sólo como constructora de recursos útiles para acceder a un empleo, sino como co-constructora, con otros ámbitos de socialización, de las identidades de los sujetos”. Aquí podemos observar con claridad cómo la inversión en capital humano para obtener una renta mayor en el futuro coexiste con la realización de otros fenómenos, de los cuales nos interesan dos. Por un lado, el proceso de socialización afecta directamente la productividad de las personas en su trabajo, como fue señalado. A título de ejemplo, puede mencionarse la mayor facilidad y rapidez en el aprendizaje de las normas existentes en determinado ámbito laboral, si se ha pasado por la experiencia de la escolarización.

Por otro lado, el proceso de socialización es auspicioso en sí mismo, por los motivos presentes en las afirmaciones citadas. De esta manera, al adoptar la denominación “capital humano”, aunque de ella no se infiera en principio, también nos referimos a esta dimensión. Al mismo tiempo, es necesario llamar la atención sobre la existencia de diversos mecanismos por los cuales la formación y otros componentes del capital humano incrementan las posibilidades de realización personal.

El planteo anterior lleva a analizar lo siguiente. Blaug llama la atención sobre cómo, antes del surgimiento de la teoría del capital humano, la educación no obligatoria, por ejemplo, era identificada como un bien de consumo, y no como una inversión. En consecuencia, la demanda de este bien dependía de las preferencias y, al mismo tiempo, de la “capacidad” de consumirlo. El estudio de estos aspectos, entretanto, quedó en manos de los sociólogos.

Queda claro pues, a partir de lo expuesto, que la importancia de relación, definida por

<sup>2</sup> Ante esto, algunos autores comenzaron a desarrollar el concepto de “tasa social de rendimiento de la inversión educativa”, que es de naturaleza normativa.

la teoría del capital humano, que existe entre las inversiones por este concepto y los ingresos futuros. Precisamente, el estudio del capital humano adquiere un sentido especial cuando se tiene en cuenta la posibilidad de una mejora en la calidad de vida de la población, una vez producidos los frutos de la inversión realizada. La responsabilidad que le cabe al Estado en este punto es insoslayable.

La teoría del capital humano también se ocupa de la correlación entre los ingresos y el capital humano, incluyendo el análisis de los efectos sobre la desigualdad en los ingresos, debidas a distintas acumulaciones de capital humano al interior de la fuerza de trabajo. De acuerdo con esta teoría, buena parte de las inversiones en capital humano generan aumentos en la productividad futuras. Por esta vía, con un capital humano mayor, la economía puede desenvolverse con mayores niveles de productividad y así propender a un crecimiento sostenido del producto, lo cual podría redundar en un mayor bienestar.

## El Capital Social

Como bien señala Portes (1999) en su trabajo sobre el tema el primer análisis sistemático contemporáneo del capital social fue el de Pierre Bourdieu que lo definió como “el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo” (Bourdieu, 1985).

Su tratamiento del concepto es instrumental y se concentra en los beneficios que reciben los individuos en virtud de su participación en grupos, y en la construcción deliberada de sociabilidad con el objetivo de crear ese recurso: “las ganancias obtenidas debido a la pertenencia a un grupo son la base de la solidaridad que las hace posibles”.

La definición de Bourdieu aclara que el capital social puede descomponerse en dos elementos: primero, la relación social misma que permite a los individuos reclamar acceso a los recursos poseídos por sus asociados y segundo, el monto y la calidad de esos recursos.

A través del capital social, los actores pueden obtener acceso directo a recursos económicos (préstamos subsidiados, información sobre inversiones, mercados protegidos); pueden incrementar su capital social gracias a los contactos con expertos o individuos refinados: esto es capital cultural encarnado o de manera alternativa, asociarse a instituciones que otorgan credenciales valoradas (esto es capital cultural institucionalizado).

Para Glen Loury (1977): “La noción meritocrática de que, en una sociedad libre cada individuo se elevará hasta el nivel justificado por su competencia está en conflicto con la observación de que nadie recorre ese camino completamente solo. El contexto social dentro del que se produce la maduración individual condiciona fuertemente lo que pueden lograr individuos que en otros aspectos son igualmente competentes. Esto implica que la igualdad absoluta de oportunidades (...) es un ideal inalcanzable”.

En la misma línea de definir el papel del capital social en la promoción de capital humano, Coleman define el capital social por su función “como una diversidad de entidades con dos elementos en común: todas consisten en algún aspecto de estructuras sociales y facilitan cierta acción de los actores -ya se trate de personas o actores corporativos- dentro de la estructura” Coleman. Para este autor el capital social se presenta tanto en el plano individual como en el colectivo. En el primero tiene que ver con el grado de integración social de un individuo, su red de contactos sociales, implica relaciones, expectativas de reciprocidad, comportamientos confiables. Pero también es un bien colectivo.

En tanto Coleman y Loury enfatizan la densidad de las redes como condición para el surgimiento de capital social, Burt destaca la situación opuesta: “Es la relativa ausencia de lazos, etiquetada como “huecos estructurales” lo que facilita la movilidad individual. Esto se debe a que las redes densas tienden a transmitir información redundante, en tanto que los vínculos más débiles pueden ser fuentes de nuevos conocimientos y recursos”.

Pese a las diferencias, hay consenso en que el capital social representa la actitud de los acto-

res para asegurarse beneficios en virtud de la pertenencia a redes u otras estructuras sociales. En tanto algunos autores enfatizan la mirada sobre la persona, otros remarcan el marco comunitario del concepto y su aplicación.

Bernardo Kliksberg (2000) por su parte, sistematiza y presenta una síntesis del aporte de diversos autores sobre el tema.

Entre los mismos se encuentra Kenneth Newton (1997) que sostiene que el capital social puede ser visto como un fenómeno subjetivo, compuesto de valores y actitudes que influyen sobre cómo las personas se relacionan entre sí. Incluye confianza, normas de reciprocidad, actitudes y valores que ayudan a las personas a trascender relaciones conflictivas y competitivas para conformar relaciones de cooperación y ayuda mutua. Para Stephen Baas (1997) el capital social tiene que ver con cohesión social, con identificación con las formas de gobierno, con expresiones culturales y comportamientos que hacen a la sociedad más cohesiva y más que una suma de individuos. Considera que los arreglos institucionales horizontales tienen un impacto positivo en la generación de redes de confianza, buen gobierno y equidad social.

Robert Putnam (1994) plantea el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento practicadas y el nivel de asociatividad como rasgos constitutivos del capital social; son así evidenciadores de la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad.

Levi (1996) pone el acento en que es necesario dar más énfasis a las vías por las que el estado puede favorecer la creación de capital social. Considera que el foco puesto por Putnam en asociaciones civiles, lejos del Estado, deriva de su perspectiva romántica de la comunidad y el capital social y que, ese romanticismo restringiría la identificación de mecanismos alternativos para la creación y uso del capital social y limitaría las conceptualizaciones teóricas.

Más allá de las diferencias y matices entre los distintos autores el capital es una presencia que “está operando a diario y tiene gran peso en el proceso de desarrollo”. El reciente Premio

Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, destacó que las capacidades existentes en una sociedad para resolver disputas, impulsar consensos y concertaciones entre el Estado y el sector privado, son de carácter estratégico.

Hirschman (1986) señala: “El amor o el civismo no son recursos limitados o fijos, como pueden ser otros factores de producción, son recursos cuya disponibilidad lejos de disminuir, aumenta con su empleo”. Utilizando las palabras de Kliksberg, “se trata de la única forma de capital (el capital social) que no disminuye o se agota con su uso, sino que por el contrario, el mismo lo hace crecer”.

Ahora bien, la desigualdad hace disminuir el capital social. Moser (1998) advierte sobre la vulnerabilidad de la población pobre frente a las crisis económicas. “Mientras que los hogares con suficientes recursos mantienen relaciones recíprocas, aquellos que enfrentan la crisis se retiran de tales relaciones ante su imposibilidad de cumplir con sus obligaciones”. Las migraciones forzadas son un buen ejemplo de descapitalización a nivel de capital social al destruirse los vínculos e inserciones básicas de la población migrante.

### ***Cultura, valores, identidad y capital social***

La cultura entendida como la manera de vivir juntos moldea nuestro pensamiento, nuestra imagen, y nuestros comportamientos. Engloba valores, percepciones, imágenes formas de expresión y de comunicación. Y esos valores de que es portadora una sociedad van a incidir fuertemente sobre los esfuerzos de desarrollo. “Los valores ponen las bases de la preocupación del uno por el otro más allá del solo bienestar personal. Juegan un rol crítico en determinar si avanzarán las redes, las normas y la confianza”. (Chang, 1997).

El Informe sobre Desarrollo Humano 1998 el tema de la identidad y los valores de los argentinos fueron nuestro foco de atención. Decíamos entonces:

“El análisis del material acumulado en la investigación resume una recurrente identidad. Los argentinos tenemos, en los temas explora-

dos, una visión común de nosotros mismos”.

“No se registran diferencias sustantivas y surge una caracterización nacional común en todas las respuestas colectadas. El afirmar que los argentinos tenemos de nosotros mismos una mirada común constituye una primera conclusión de nuestro trabajo”.

“El poseer una mirada común es un recurso invaluable para el Desarrollo Humano. Decir de nosotros mismos, los unos y los otros las mismas cosas, es partir de una misma idea de lo que somos y supone aceptar una cierta identidad. Tenemos un lugar común en el pensamiento. Y esta es la primera metáfora necesaria e invaluable de una comunidad”.

“Decir que existimos como sujetos independientes de los que se puede adjetivar de la misma manera, es reconocer la existencia de denominadores comunes profundos sobre los que gestar la construcción de un proyecto también común a partir de un reconocimiento de pertenencia colectiva”.

“Esa pertenencia colectiva es el mayor de los recursos disponibles para superar de modo comunitario la adversidad de un clima de desesperanza y desconcierto, en el que se combinan la manifestación de agotamiento y la ironía; la protesta de cansancio y el humor.” (Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, 1998).

Parte de las respuestas a muchos interrogantes que hoy se formulan supone conocer el alcance y la naturaleza de los problemas a resolver pero, al mismo tiempo, saber que entre los recursos con los que contamos se encuentra tanto nuestro modo de ser y hacer como el conocimiento que de ello poseemos.

### ***Fuentes y efectos del capital social***

En el trabajo mencionado precedentemente Portes sistematiza las fuentes y efectos del capital social y plantea con claridad que mientras que el capital económico está en las cuentas bancarias de la gente y el capital humano en sus cabezas, el capital social es inherente a la estructura de sus relaciones. “Para poseerlo, una persona

debe relacionarse con otros, y el verdadero origen de su beneficio son éstos y no ella”.

La motivación de otros para hacer accesibles los recursos en términos de concesión no es uniforme. Cabe distinguir entre distinto tipo de motivaciones. El pago de deudas en tiempo y forma, como internalización de una norma hace que, de esa conducta se “benefician” los tenedores de capital social que pueden hacer préstamos sin temor a la falta de pago.

La identificación con el propio grupo, barrio o comunidad puede ser una poderosa fuerza motivacional. Esta fuente de capital social lleva a los miembros adinerados de una iglesia a hacer donaciones anónimas a las escuelas y hospitales de esta; a los integrantes de una nacionalidad oprimida a incorporarse activamente y, en su defensa, a realizar actividades militares peligrosas para la vida, para citar tan sólo algunos ejemplos.

La fuente final de capital social encuentra su raíz en la teoría de la integración social y la capacidad de sanción de los rituales grupales. La expectativa de retribución no se basa en el conocimiento del receptor sino en la inserción de ambos actores en una estructura social común.

El imbricamento de una transacción en dicha estructura tiene dos consecuencias: en primer lugar, las recompensas para el dador pueden no proceder directamente del receptor sino de la colectividad en su conjunto en la forma de status, honor o aprobación. En segundo término, la comunidad misma actúa como garante de que cualquier deuda en que se incurra será recompensada.

En la práctica, estos dos efectos de confianza exigible están mezclados, como ocurre cuando alguien hace un favor a un miembro del mismo grupo con la expectativa tanto de una retribución garantizada como de aprobación grupal.

Como fuente de capital social, tanto donantes como receptores pueden apropiarse de la confianza exigible; en el caso de los receptores, ésta facilita naturalmente el acceso a los recursos; en el de los donantes, redundante en aprobación y acelera las transacciones porque es una

seguridad contra la malversación.

El mismo autor señala como consecuencias o efectos del capital social, que a la vez son funciones del mismo, los siguientes:

a) fuente de control social, a través de la observancia de normas; b) fuente de apoyo familiar y c) fuente de beneficios a través de redes extrafamiliares.

Como el reverso de lo planteado, los mismos mecanismos apropiables por individuos y grupos como capital social pueden tener otras consecuencias menos deseables.

Numerosos autores advierten que este tópico reviste importancia para no caer en la trampa de presentar las redes comunitarias, el control social y las sanciones colectivas como puras ventajas.

Se identifican cuatro consecuencias negativas del capital social: se expone el acceso restringido a las oportunidades en las comunidades empobrecidas o exclusión de los extraños, la restricción a la libertad individual; los reclamos excesivos a los miembros del grupo y las normas niveladoras hacia abajo.

Como se desprende de todo lo antedicho, “trabajar juntos es más fácil en una comunidad beneficiada con un stock sustancial de capital social”. (Putnam, 1993)

Con el objeto de instalar un debate fecundo sobre el tema concluimos el tratamiento de este ítem con algunas afirmaciones y otras tantas preguntas.

- Mejorar el perfil de la población es un fin en sí mismo: sostener y mejorar por tanto el capital humano es un imperativo categórico.
- Mejorar el perfil de la población optimiza la realización de toda la comunidad: sostener e incrementar la potencialidad asociativa de la misma redundando en beneficio tanto de la comunidad como de los terceros con los que establece vinculaciones en tanto amplía el escenario y eleva la calidad de los diálogos que se establecen.
- Ahora bien, ¿el capital social es condición o

resultado del desarrollo? En muchas aseveraciones que se realizan se desliza una admonición a los actores individuales a fin de superar, por vía de la voluntad, un estado de involución y repliegue. Cabe generar un debate intelectualmente honesto sobre este particular, ya que, de distintos diagnósticos surgen distintas derivaciones operativas.

- ¿Debemos acaso dar por caduco aquel viejo apotegma que postulara que “nadie se realiza en una comunidad que no se realiza?” Si, por el contrario, y a riesgo de ser considerados nostálgicos, creemos que permanece vigente, ¿cuáles son los caminos para la realización de todos en contextos de creciente inequidad y por tanto, desigual distribución de capital social?
- ¿Cuál es el rol de la sociedad civil en este desafío?

## Un oscuro objeto del conocimiento: Tercer Sector, Organizaciones no Gubernamentales, Sociedad Civil

Tercer sector, sociedad civil, organizaciones sin fines de lucro, organizaciones solidarias, organizaciones filantrópicas, organizaciones no gubernamentales, son algunos de los significantes que remiten a un universo por demás heterogéneo.

Cuando los nombres para designar algo son tantos y remiten a significaciones tan disímiles, cabe preguntarse por la entidad de lo que se está definiendo.

Los términos enunciados al comienzo ¿se usan, según distintos contextos, como equivalentes?

Veamos a continuación algunas de las definiciones sobre la materia:

Según el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas se considera organización no gubernamental a “Grupos de personas o colectividades, libremente creadas por la iniciativa privada que ejercen sin ánimo de lucro, una acti-

vidad internacional de interés general al margen de toda preocupación de orden exclusivamente nacional. Incluyen a cualquier organización no creada por vía de acuerdo intergubernamental, incluso aquellas que acepten miembros designados por autoridades gubernamentales siempre que dichos miembros no obstaculicen la libre expresión de la opinión en esa organización”.

Existe relativo consenso respecto a que el Tercer Sector se manifiesta “como un conjunto de iniciativas autónomas y organizadas para la gestión y promoción de valores y bienes sociales. Como un tejido espontáneo de formas de organización que se autodefinen negativamente con relación al Estado (en tanto no gubernamentales) y con relación al Mercado (en tanto no lucrativas)”.

Los legisladores que presentaron un proyecto de ley que regula las actividades de las organizaciones no gubernamentales proponen la siguiente definición: “Denominanse organizaciones de la Sociedad Civil a toda persona de existencia ideal que organizada, privada y voluntariamente, con propósitos sociales y sin fines de lucro, actúe en los campos político, social, económico, educativo y cultural, involucrando aquellas actividades que no son privadas en el sentido del mercado ni públicas en el sentido del Estado”... “En su misión tienen como principal referente a los excluidos, cuya acción social y de lucha se expresa en procesos de aprendizaje participados y organizados en vinculación permanente con distintos actores de la sociedad”.

El Banco Mundial considera a las organizaciones no gubernamentales como “cualquier organización voluntaria de la sociedad civil, excluyendo a los grupos económicos” e identifica tres tipos de ONGs: a) organizaciones de base comunitarias que sirven a poblaciones específicas en áreas acotadas y actúan como beneficiarias de proyectos y servicios; b) organizaciones intermedias o de apoyo que tienen un nivel de alcance nacional y brindan servicios a otras organizaciones y c) organizaciones intermediarias internacionales cuyas direcciones se encuentran en países desarrollados que, en general, prestan su apoyo a organizaciones de países del Tercer Mundo.

Salamon y Anheir establecen cinco criterios que deben cumplir las organizaciones sin fines de lucro para formar parte del Tercer Sector:

- Estructuradas: institucionalizadas en alguna medida
- Privadas: institucionalmente separadas del gobierno
- Autogobernadas: habilitadas para tomar sus propias decisiones y controlar sus actividades
- Que no distribuyan beneficios entre sus miembros
- Voluntarias: de membresía o afiliación voluntaria<sup>3</sup>

El equipo coordinado por Filmus (1997) hace suya la definición precedente y agrega que las organizaciones no gubernamentales corresponden a nuevas formas de acción social colectiva que se desarrolla “por fuera del espacio de lo político y que corresponden a la nueva relación que se establece entre el Estado y sociedad en las últimas décadas”.

En el trabajo producido por Gadis (1997), *Confines sociales*, se considera “Organizaciones de la Sociedad Civil, entendidas como el esfuerzo no lucrativo, no gubernamental, no confesional y no partidario de los ciudadanos por el bien común”.

A la luz de la definiciones precedentes nos parece oportuno realizar algunas puntualizaciones a fin de consensuar las relaciones entre los significantes y los significados.

Tanto organización no gubernamental como Tercer Sector remiten, por la negativa, a la no pertenencia de estas organizaciones al aparato del Estado. Tal definición, por ausencia, surge de una cuasi convención establecida modernamente por la cual las sociedades, toda su riqueza y complejidad, pueden reducirse (se dirá que a los fines del análisis) a tres grandes espacios de autonomía relativa: Estado, Mercado y Tercer Sector. Así, por su carácter independiente del Gobierno, se autodefinen “no gubernamentales”; por su carácter independiente del Mercado, se definen “sin fines de lucro”.

El Primer Sector refiere a la esfera de lo

<sup>3</sup> Estas características son adoptadas también por: Roitter, M., List, R. y Salamos, L. en: *Descubriendo el Sector sin fines de lucro en Argentina: su estructura y su importancia económica*, CEDES, Buenos Aires 2000.

público, estructurado como el Estado y sus funciones; el Segundo Sector está conformado por lo privado, encarnado en el mercado y su lógica de funcionamiento. La definición de Tercer Sector establece con claridad meridiana que no es primero y tampoco segundo, es decir, que no es Estado y no es Mercado, pero, ¿qué es?

Estado, Mercado y Tercer Sector aparecen por un lado como categorías ordenadoras de racionalidades de distinta naturaleza que determinan lógicas procedimentales diferenciadas. Así, si el ordenamiento racional legal en los antiguos y vigentes conceptos weberianos caracteriza el funcionamiento del Estado, la acción racional con arreglo a valores sostiene el funcionamiento de este autodenominado Tercer Sector.

Esta aseveración nos acerca a algún rasgo común de organizaciones diversas cual es el ejercicio sistemático de conductas en pos de la consecución, de la transformación en acto de valores a la vez que la necesidad de dar repuesta a demandas y necesidades que adquieren, para quienes aspiran a resolverlas, el rango de derechos. Nos estamos refiriendo desde luego tanto a asociaciones de promoción de valores cívicos, de derechos humanos, de la salud, la educación, la justicia, hasta las que bregan diariamente por la posibilidad de supervivencia de muchas personas. “Entre el Estado y el Mercado siempre hubo un extenso tejido asociativo, un universo heterogéneo que incluye desde las sociedades de fomento, los clubes, las entidades de beneficencia, las colectividades, las fundaciones, etc. Eso que decimos llamar el “tercer sector” para diferenciarlo del sector estatal y del sector privado tiene algo de uno y de otro, pero es justamente esa peculiar combinación lo que define su naturaleza específica: siendo una actividad sustentada por la iniciativa de los particulares tiene una dimensión pública en la medida en que se emprende como un servicio voluntario a los demás”.

Valores y derechos; historia como recorrido colectivo del ejercicio de valores y la articulación de derechos y obligaciones; consagración constitucional de derechos no efectivizados; conciencia de los mismos; acciones de defensa; acciones de promoción; acciones de sensibiliza-

ción. ¿Qué, sino eso, es la historia de los pueblos? Las organizaciones que participan en estas acciones constituyen, en razón del carácter altruista de sus motivaciones y de la naturaleza de sus objetivos, un “algo” diferente del primer y segundo sector. No obstante este hecho no las transforma, automáticamente, en un todo homogéneo y unívoco.

Todas ellas están insertas y se vinculan con un contexto que les da sentido y con el que están en permanente relación. Aún cuando todos podemos convenir en la sensatez de esta afirmación, se está hablando del Tercer Sector como si la pertenencia al mismo definiera las características del objeto en cuestión; se incluyen como pertenecientes al mismo genérico, a organizaciones ricas de países ricos con organizaciones pobres de países pobres, a la vez que organizaciones ricas de países pobres con organizaciones pobres de países pobres.

Consideramos pues que la categoría Tercer Sector es útil en tanto llama la atención sobre acciones del orden de lo público no estatal ni comercial, pero puede resultar confusa y equívoca si no se advierte el supuesto de mundo uniforme que contiene en el que los componentes de voluntad y desarrollo de las mejores virtudes para lograr resultados “exitosos” serían la clave para el despegue. Se des-responsabiliza de este modo el papel que les cabe a todos los actores de esta narrativa (y no sólo a una parte).<sup>4</sup>

La denominación Sociedad Civil, por su parte, ha sido objeto de tratamiento específico por los fundadores del pensamiento sociológico: Locke, Hobbes, Rousseau, Marx, Tocqueville, entre otros. En las versiones actuales se suele utilizar la denominación “sociedad civil” para referirse a un sector de autonomía relativa que no responde a una lógica política (en el sentido de partidaria) ni deriva de una estructura gubernamental. “La esfera del Mercado tiende a orientarse por una racionalidad instrumental que busca el lucro, según una lógica de acumulación. La esfera del Estado se sostiene por una racionalidad instrumental de lucha por el poder político, buscando una hegemonía y control de los mecanismos de dominación. En la esfera de la socie-

<sup>4</sup> Este tipo de formulación no es nuevo. Recuérdese la difusión que tuviera, en la década de los 60 el “recetario” incluido en Las etapas del crecimiento económico, de Rostow.

dad civil es donde se encuentra una posibilidad de construcción de una racionalidad ética que se oriente al bien común” (Scherer-Warren, 1994).

“Cuando se pronuncian por primera vez los términos *sociedad civil* se reconoce la existencia de una realidad de ciudadanos autónomos que superan la condición de súbditos del poder estatal. Toda la tradición liberal está fundada en el imperativo de mantener firmemente establecidos los límites entre ambas esferas. Por ello, esos términos evocan las ideas de derecho a la privacidad, propiedad, igualdad ante la ley, libertad de expresión y, en particular, de asociación. Es decir, la noción de sociedad civil no sólo tiene componentes individuales, sino también públicos y asociacionales. De esta forma supera las concepciones de individualismo posesivo .... pero a la vez permite corregir las concepciones simplistas que la identifican como lo que está enfrente del Estado. Para que exista sociedad civil tiene que haber elección, no adscripción y, por consiguiente, heterogeneidad” (Martínez Nogueira, 1995).

Ya en la década del 40 en su formulación de comunidad organizada, Perón asignaba vital importancia a la organización del pueblo para consolidar la democracia:

“...Yo tengo absoluta fe y la más ciega confianza en la victoria del sistema de gobierno que reúne de una manera simple y objetiva todas las condiciones de al única, verdadera y auténtica democracia, en la que el gobierno es elegido libremente por un pueblo libre: gobierna con el pueblo y, lógicamente, gobierna para el pueblo”.

“Lo más frecuente es que se considere libre y democrático a un gobierno que es elegido libremente por un pueblo”.

“Este es un concepto limitado de la democracia y de la libertad, porque si ese pueblo no es libre no podrá jamás elegir libremente a sus gobernantes”.

“La libertad del sufragio o la libertad electoral no es, por sí sola, la libertad política de un pueblo”. ...“El gobierno libremente elegido sólo lo es por un pueblo libre de todo sometimiento extraño a su voluntad. No puede existir libertad electoral -que es la primera libertad política- en un pueblo que no sea socialmente justo ni económicamente libre”. (Perón, 1954).

“La segunda condición de una verdadera democracia es la de que el gobierno sea ejercido

“con el pueblo” y la tercera que sea elegido para el pueblo”.

“No se gobierna para el pueblo si no se gobierna con el pueblo.

Para gobernar con el pueblo se necesita, señoras y señores, esto que nosotros poseemos en un principio: una comunidad organizada”.

“Yo he organizado el Gobierno y he organizado el Estado. Ahora, si el pueblo quiere libertad ha de organizarse. Para ir más allá solamente tenemos una dirección general, una estrella polar, sobre la cual vamos dirigiendo y navegando, que nos va conduciendo hasta allí. ¿Cómo? No depende de nosotros, depende del pueblo”. (Perón, 1950).

En la formulación de “Comunidad organizada” se hablaba ya de las “organizaciones libres del pueblo” como las formas asociativas de representación de intereses específicos. Se incluía entre dichas organizaciones libres, a las que representaban los intereses de empresarios y trabajadores, profesionales, comerciantes, etc. Esta noción fue muy escasamente retomada por los estudiosos de las ciencias sociales.

Cabe destacar que si bien el peronismo instala esta concepción que se actualiza 30 años más tarde en la de “democracia integrada”, la misma es pensable en tanto existían con grado de desarrollo variable, numerosas organizaciones comunitarias de todo tipo que contribuyeron a integrar la joven sociedad argentina y a dotarla de una identidad singular: asociaciones gremiales, sociedades de fomento, grupos de colectividades, redes de bibliotecas, etc. fueron la simiente de las modernas organizaciones no gubernamentales.

Con el advenimiento de los regímenes de facto se proscribió el protagonismo de los partidos políticos y de las representaciones de los trabajadores. Jelin contextualiza con claridad cuando afirma que: “El panorama mundial de los actores sociales se ha transformado profundamente en las últimas dos décadas. Hasta los años 70, el tema de la democracia y la participación estaba centrado en el sistema político: partidos políticos y elecciones para la transformación social democrática, guerras de liberación para las situaciones revolucionarias. El Estado estaba en el

centro; las estrategias para la toma del poder eran el eje de la discusión. Inclusive los actores corporativos tradicionales -la burguesía, el movimiento obrero, los militares- eran mirados fundamentalmente en cuanto a su capacidad de intervenir en el espacio político del poder del Estado. Los otros actores sociales eran débiles; lo que había eran protestas, demandas frente al Estado, espacios de sociabilidad y de refuerzo cultural local. A partir de los años 70, hacen su aparición en el escenario público y van cobrando creciente importancia formas de articulación de intereses y agrupamientos que dirigen sus demandas al Estado, pero que no se canalizan a través de los partidos políticos. Estábamos en dictadura, por lo cual los partidos políticos tenían un espacio de actuación muy limitado, sin elecciones.”... “En las sociedades latinoamericanas, las protestas colectivas y los movimientos localizados de hace dos décadas se fueron institucionalizando y transformando en organizaciones más formales, constituyendo un nuevo sector, el llamado Tercer Sector”.

Cabe señalar que, reconquistada la democracia, junto con el crecimiento y diversidad de las organizaciones no gubernamentales y, como fenómeno coetáneo del progresivo abandono por parte del Estado de funciones tradicionalmente propias, se ha tendido a homologar al Tercer Sector con las organizaciones solidarias o de lucha contra la pobreza, quedando relegadas en un segundo plano en los análisis las representaciones del mundo del trabajo y los partidos políticos.

Este nuevo protagonista, el tercer sector, ha asumido características distintas en cada país y en cada región como resultado de la intersección entre problemáticas, historia y configuración cultural.

Al decir de Landim (1993): “Sustitutos gubernamentales en la prestación de servicios en Estados Unidos y Gran Bretaña; protagonistas en el combate contra la exclusión de los pobres en Francia; promotora del pluralismo en Suecia, de la recreación de una “sociedad civil” en la ex Unión Soviética y Europa del Este; agentes de democratización latinoamericanos; catalizadores de la participación u organización popular en varios contex-

tos del Tercer Mundo: se descubre así el papel de un vasto universo de entidades que, en muchos casos, existen hace décadas -o incluso siglos”.

## Significación económica del Tercer Sector

Nadie discute hoy la significación socio-cultural del Sector sin fines de lucro y, al mismo tiempo, numerosas investigaciones destacan la creciente importancia económica del mismo.

En Estados Unidos, en tanto que el sector empresarial representa el 80% de la actividad económica y el sector público contabiliza un 14% adicional del PIB, el tercer sector contribuye en la actualidad con algo más del 6% a la economía y es responsable del 9% del empleo total. Existe más gente trabajando en este sector que en las industrias de la construcción, electrónica, transporte o textil (Rifkin, 1994). En los países de la Unión Europea ocupa a un 10.1% de la fuerza de trabajo; en Francia, la economía social contabiliza más de un 6% del empleo total; el equivalente al 4% del PIB del Reino Unido es generado por organizaciones no lucrativas mientras que representa alrededor el 5% del empleo en Alemania.

La Argentina participó en el Proyecto comparativo del Sector sin fines de lucro de la Universidad Johns Hopkins que incluyó 22 países<sup>5</sup> y que “surgió para satisfacer la necesidad de información existente sobre el sector a nivel internacional y para ubicarlo en el mapa económico mundial”.

Esta actividad moviliza 1.1 billón de dólares en los 22 países participantes del estudio en cuestión (excluyendo a las organizaciones religiosas) y un empleo equivalente a 19 millones de trabajadores rentados full time. El gasto total del Sector sin fines de lucro en los países incluidos alcanzó un promedio de 4.7% del Producto Bruto Interno. El empleo de este sector representa casi el 5% de la ocupación no agrícola, más del 9% del empleo del sector servicios y el 30% del empleo público.

De acuerdo a este estudio (Roitter, Gon-

<sup>5</sup> Los países participantes fueron: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Colombia, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Irlanda, Israel, Japón, México, Perú, Reino Unido, República Checa y Rumania.

zález Bombal, 2000) los datos salientes del sector sin fines de lucro en la Argentina son los siguientes:

- Es una actividad que moviliza 12 mil millones de pesos, es decir, el 5% del PBI. Si se considera el valor agregado o producto del sector, éste representa el 3,2% de dicho producto. No obstante hay que tener en cuenta que esta cifra incluye a todas las sociedades que declaran no poseer fines de lucro, como escuelas privadas, clubes de fútbol, etc. Si se circunscribe al subsector de las asociaciones que no tienen membresía, es decir a aquellas que están abiertas a toda la sociedad, se acota a un 25% de la cifra anterior: 3.000 millones de dólares
- Es un empleador significativo: se estiman ocupa a 395.000 trabajadores asalariados; 3,7 % del total del empleo no agrícola de la economía.
- Posee una alta participación de voluntarios: los autores de este estudio destacan que, si bien sólo se cuenta con valores estimativos, es considerable la participación de trabaja-

dores voluntarios en el sector. Si se incluyen las actividades religiosas se acerca a dos millones de personas para el año 1995.

En lo que respecta a las fuentes de información en nuestro país, se puntualizan algunas restricciones a tener en cuenta:

- La información está muy dispersa; el INDEC no tiene una desagregación en esta materia: aparecen organizaciones no gubernamentales en los distintos rubros que tienen que ver con los distintos servicios de la economía.
- Cuando se contabiliza la riqueza que genera un país a lo largo de un año, las Cuentas Nacionales excluyen todo trabajo que no reciba una retribución. Esto significa que las contribuciones generadas a título gratuito no se consideran como parte del valor agregado que crea la sociedad. En el Censo 2001 se indagará sobre la cantidad de voluntarios, pero recién al realizarse el próximo Censo Económico en el año 2003 se evaluará si se incluye o no el aporte del tercer sector.

**Sector sin Fines de Lucro**  
**Principales indicadores de tamaño**  
**Argentina, 1995**  
**Estimaciones actualizadas a Julio de 2000**

Cantidad de locales	51.750
Cantidad de locales (Incluido Subsector Religión)	76.760
Personal empleado	396.000
Personal empleado (Incluido Subsector Religión)	464.000
Número de voluntarios	1.108.000
Número de voluntarios (Incluido el Subsector Religión)	2.209.000
Voluntarios (equivalente a personas empleadas tiempo completo)	203.860
Total de recursos humanos (Equivalente personas empleadas tiempo completo)	506.800
Gastos operativos (En millones de pesos)	12.000

*Fuente:* Proyecto Comparativo Internacional sobre el Sector sin Fines de Lucro -Fase II- Johns Hopkins University- Centro de Estudios de Estado y Sociedad CEDES, citado en Roitter, M., List, R. y Salamon, L.: Descubriendo el Sector sin fines de lucro en Argentina: su estructura y su importancia económica, en Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina, CEDES, The Johns Hopkins University, Buenos Aires, 2000.

## LA UNIÓN HACE LA FUERZA

*Beatriz Orłowski de Amadeo  
Vicepresidenta Fundación FUND – TV*

*“El hombre es un ser de necesidades que sólo se satisfacen socialmente, en relaciones que lo determinan...”*

*Dr. Enrique Pichón Riviere*

Se afirma que América Latina padece de gran inequidad y que uno de los motivos sería el carácter discriminatorio que existe en el contexto de la sociedad, en todos los órdenes, en cuanto a los derechos, deberes, oportunidades, costumbres, hábitos, todos ellos funcionan como obstáculos.

Durante las crisis se reducen los grados de libertad, es necesario evitar su crecimiento y no generar más desequilibrio. Teniendo en cuenta que las condiciones en el contexto social se tornan muy inestables a causa del condicionamiento de otros temas, que durante las crisis se tornan prioritarios. Una de las tareas primordiales sería prevenirlas, debiera convertirse en un objetivo central para todos, sin perder de vista que las crisis se olvidan bastante rápido.

Sabemos que vivimos en el medio de una sociedad cada vez más heterogénea, expuestos a diversos grados de vulnerabilidad, nuestro entorno nos habla de diversidad, de quiebre, de excluidos, de inequidad.

Para revertir esta tendencia, somos conscientes que hay que ser muy creativos y tener una gran cuota de humildad; impulsar y promover el cambio, es una herramienta posible, pero implica pérdida, genera inseguridad, convierte en frágil el sentimiento de pertenencia a un grupo social estable, da miedo. Por lo tanto para que sea eficaz este proceso de cambio hay que tener presente las posibilidades concretas de lo que sabemos, tenemos y podemos.

Es por ello relevante reconocer que en nuestro país hay exitosas y sólidas experiencias de trabajo conjunto para transformar la realidad, entre Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado, que generan un enorme poten-

cial, reuniendo los esfuerzos desde distintos sectores sociales, pasibles de ser reproducidas y multiplicadas.

El panorama es inquietante y plantea grandes desafíos, la Sociedad Civil organizada en articulación con los otros actores, tiene un rol cada vez más activo y visible para desempeñarse en el campo social con basamento en el desarrollo humano.

Considerando que el Estado, vive en todos los países una de sus re-conversiones más trascendentales que ha habido, partiendo de una organización al servicio de unos pocos, debe convertirse irremediamente para poder generar nuevas formas de gestión de los asuntos públicos. Este cambio se enmarca en una nueva cultura, sostenida por una mayor exigencia y basada en la calidad de los servicios que tengan como objetivo satisfacer las necesidades del usuario. Consolidando nuevas formas de dirección y gestión más complejas, con mayor capacidad de cambio, de adaptación y con una respuesta amplia y creativa.

Cada actor social necesita para desarrollar adecuadamente sus actividades y obligaciones, un ambiente y clima favorable en donde se valoren sus particulares relaciones, sus recursos y sus saberes. El protagonismo aparece como eje conceptual y práctico de la participación y requiere en gran medida de autoestima, confianza, identidad, sentimiento de pertenencia, conciencia crítica de las circunstancias, son componentes que se deben fortalecer para lograr una participación activa.

La participación se da siempre en el marco de un proceso, que implica la noción de tiempo y aprendizaje, para cada actor comprometido estos factores tienen valores diferentes. Participar

es precisamente ejercer el poder de tomar ciertas decisiones, actuar y transformar la realidad, es un proceso fundamental para el desarrollo de los seres humanos en cuanto a su responsabilidad y libertad. Hay que considerar, sin embargo, que no todos tienen la misma libertad para tomar decisiones, esta condición está sesgada por la educación, lo cultural y la personalidad.

Cuando uno expresa sus opiniones consigue que adquieran un carácter social, nos hace asumir una determinada postura frente a los problemas que se viven e imaginar soluciones, generando una relación de mayor compromiso y responsabilidad acorde al problema que se trate.

Este proceso implica entre otras cuestiones, ser capaces de comprometerse, tener información pertinente para poder opinar y decidir, además, estimar las distintas opiniones y valorar las diversas experiencias. Exige, ser consciente de lo que se hace, cómo se diagnostica, cómo se prioriza y cómo se coopera en la ejecución de las tareas.

El proceso participativo genera situaciones en donde se redefinen posiciones, se potencia la sinergia del conjunto, sin perder la identidad de cada actor, para ello es central que cada uno reconozca al otro como diferente, a partir de sus conocimientos, sus habilidades y destrezas particulares. Facilitar la participación es un indicador de respeto y valoración, llevarlo a cabo, colabora en crear las condiciones para lograr la confianza entre los diversos actores, este es el eje de todo posible trabajo en conjunto.

En el plano de la interacción las relaciones se determinan en una trama vincular que permite el encuentro con el diferente, con el otro, es la condición

de posibilidad de aprendizaje y comunicación indispensable que asegura el pensamiento y el conocimiento; éstos no son hechos individuales sino producciones sociales.

El vínculo es una estructura que incluye un sujeto y un objeto interrelacionados con procesos de comunicación y aprendizajes, en base a necesidades, por ello potenciando la trama vincular se avanzará progresivamente en la disminución de la exclusión, creando el escenario propicio para que disminuya la desconfianza, el conocimiento de lo diferente, conformando la base del crecimiento y del desarrollo humano.

Avanzar en un modelo de mayor protagonismo y cooperación de la sociedad civil en cuanto a las esferas de asuntos públicos: implica ampliar la capacidad de un mayor control y gestión de los bienes comunes, preservar los derechos, obtener o disponer servicios más eficaces y precisos, esto se enmarca dentro de un proceso largo y requiere compromiso, madurez y crecimiento.

Hay que proponer y establecer los escenarios en donde el encuentro para trabajar en conjunto sea factible desde los distintos sectores, creando las condiciones de posibilidad reales en la tarea de llegar a consensos que posibiliten acuerdos sociales duraderos.

El Estado tiene que jugar el rol de ser el garante del proceso de partici-

pación y el responsable de que ocurra, tiene que aportar tanto como los otros actores, recursos de toda índole, generar los espacios, organizar y difundir información pertinente y relevante, contar con información social relevante y pertinente, actualizada y sistematizada, que incluya datos censales, buenas y malas experiencias al respecto, cantidad de personas afectadas y temas sobre los que luego se va a intervenir y operar.

Planificar y diseñar acciones, para ejecutar proyectos a implementar y decidir en un marco de articulación y participación con otros actores sociales, cuáles son los objetivos, los tiempos de realización y los mecanismos de evaluación.

Hacer visible la existencia de resultados tangibles es un componente central, pues asocia la inversión social al impacto producido y mejora la visión ciudadana sobre las reformas para llevarlas a cabo.

De este modo la participación ciudadana fortalece y afianza la práctica democrática, impulsa estrategias de colaboración con diversas modalidades que selecciona y elige cada participante, quien toma un rol protagónico según las circunstancias y necesidades que se presenten.

En esa interacción, todos, Organizaciones de la Sociedad Civil, representantes del ámbito gubernamental, los individuos de la comunidad y las em-

presas, revalorizan la importancia de conocerse, no se aíslan, generan e intercambian información, crecen en confianza y logran potenciar los esfuerzos que cada uno realiza en pos del desarrollo de la comunidad y la satisfacción de las necesidades públicas.

Los Proyectos Sociales implementados de este modo aseguran una buena imagen con sus destinatarios y en la comunidad en general, le permite informar sobre las acciones emprendidas, mostrar resultados mensurables, hace más transparente la acción social y logra que todos se sientan un poco parte.

Se logra así, una mayor sustentabilidad en el tiempo, pues el conjunto de los diversos actores involucrados lo sostienen, lo apoyan y valoran, en definitiva, lo hacen propio.

Esto asegura la cooperación de todos los sectores, se destraban los mecanismos clásicos del boicot y se resuelven las trabas burocráticas, los obstáculos que parecen inamovibles, también se logran movilizar recursos ociosos y latentes que se encuentran en la sociedad.

Sabemos que las fórmulas viejas no funcionan hay que implementar una receta nueva, estamos frente al desafío de integrarnos en un “nosotros” donde todos queden incluidos, la condición para ello es aumentar y fortalecer los vínculos, haciendo realidad que “la unión hace la fuerza”, en una sociedad más participativa y más justa.

## Clasificaciones de las Organizaciones no Gubernamentales

El mundo de las organizaciones de la sociedad civil es de tal vastedad y heterogeneidad que, a los efectos de generar la posibilidad de aprehenderlo en términos conceptuales, y enmarcadas por propósitos muy diversos, se han desarrollado numerosas tipologías.

Ya que valen tantas tipologías como objetivos de análisis se propongan, presentamos a continuación algunas de las más difundidas a fin de ejemplificar las diferentes perspectivas desde las que puede pensarse el universo en cuestión.

a) Los autores del “Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil en la Argentina”<sup>6</sup> definen dos perspectivas “que emergen como dominantes en la construcción de acción colectiva”: la ayuda mutua y la iniciativa filantrópica.

*La ayuda mutua, basada en la pertenencia de sus propios miembros o asociados, la que se puede definir en función de un atributo común (asociaciones de afinidad) o, del territorio en que se asientan (organizaciones de base).*

La racionalidad que las alienta es la solidaridad y el esfuerzo mancomunados. Los beneficiarios de sus acciones son sus propios miembros.

Se pueden distinguir dos grandes orientaciones: las de prestación de servicios sociales y culturales, y las de defensa de intereses sectoriales.

Su estructura de gobernabilidad se sostiene en la participación democrática de sus miembros.

*La iniciativa filantrópica, basada en la lógica del desprendimiento y el interés público, cuyos objetivos y actividades se dirigen a beneficiar a la sociedad en general o a sectores determinados y significativos de ella, respecto de los cuales existe una justificación razonable para acudir en su ayuda. Se pueden distinguir dos grandes orientaciones: las dedicadas a la transferencia de bienes y servicios y la promoción de capacidades en la población en general (organizaciones de apoyo), y las dedicadas a transferir recursos financieros (organizaciones donantes). No tienen miembros ni socios y su estructu-*

*ra de gobernabilidad descansa en la legitimidad de sus fundadores.*

Estas distintas racionalidades, se complejizan al dar respuesta a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, dando lugar a un universo institucional heterogéneo y diverso, dentro del cual se pueden distinguir: asociaciones de afinidad, organizaciones de base, fundaciones empresarias y organizaciones de apoyo. Los autores así las definen:

*Las asociaciones de afinidad: dirigen sus acciones a la defensa de los intereses asociados, quienes comparten los atributos que las definen. Obtienen sus recursos principalmente a través de las cuotas de miembros, cuyo cumplimiento es condición necesaria para mantener el carácter de tal. Pertenecen a esta categoría mutuales, gremios, sindicatos, colegios profesionales y asociaciones patronales, clubes y cooperadoras. A pesar del panorama actual, las asociaciones de afinidad evolucionaron lentamente en América Latina. Las tradicionales asociaciones de pequeños productores rurales y artesanos, han sufrido transformaciones y desafíos internos, como la carencia de liderazgos, la renovación del poder y la falta de profesionalismo hasta la manipulación del Estado. Sólo en los últimos años, muchas de estas organizaciones se transformaron desde una orientación más reivindicativa hacia una más pragmática, combinando la estrategia de abogacía con la prestación de servicios sociales, aumentando en muchos casos el nivel de participación de sus miembros.*

*Las organizaciones de base territorial: constituidas por los pobladores de un ámbito territorial determinado, con el propósito de dar respuesta a sus propias necesidades, dando lugar al nacimiento de sociedades de fomento, asociaciones vecinales, clubes barriales, comedores comunitarios, clubes de madres. Aún cuando en muchos casos su ciclo de vida ha sido efímero, constituyen verdaderas escuelas de liderazgo social que nutren otras iniciativas. En general, conjugan los fines instrumentales, atendiendo la sobrevivencia cotidiana de sus miembros, con objetivos estratégicos, para el fortalecimiento de las capacidades de la organización comu-*

<sup>6</sup> Índice de desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina, PNUD, BID, Representación argentina, Buenos Aires, 2000, página 29 y siguientes.

nitaria. Es importante destacar que han sido las más hábiles frente a la coyuntura política.

**Las fundaciones empresarias:** instituciones creadas y financiadas por una empresa con el propósito de realizar donaciones y desempeñar actividades filantrópicas, legalmente separadas de la empresa que les da origen. Junto con los programas ejecutados directamente por las propias empresas, conforman lo que es conocido como la filantropía empresaria.

**Las Organizaciones de apoyo:** entidades creadas por un grupo de personas con el objeto de transferir capacidades, bienes y servicios a otros. Entre ellas pueden distinguirse:

- Organizaciones de prestación de servicios sociales, tributarias del impulso filantrópico de la Iglesia Católica y la sociedad colonial.
- Organizaciones de promoción y desarrollo, genéricamente conocidas como ONGs, contemporáneas a la caída del Estado de Bienestar, tienen una alta concentración de perso-

nal técnico y profesional y se dedican a desarrollar tecnología para la organización social.

- Centros académicos, tienen su epicentro en la década de 1960, ante la ausencia de incentivos del Estado, destinados originalmente a la producción científica, se orientan a influir en el diseño y formulación de políticas públicas. Dentro de este grupo se encuentran las fundaciones de partidos políticos.

- Las organizaciones de ampliación de derechos, las de más reciente aparición, centran sus actividades en el control de las acciones del Estado, la canalización de la demanda ciudadana y la promoción de derechos. Estas organizaciones han tenido un fuerte espaldarazo a partir de la convocatoria de las Cumbres Mundiales de las Naciones Unidas.

b) El equipo de trabajo del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Roitter, González Bombal, 2000) propone la siguiente tipología de organizaciones sin fines de lucro:

<b>Cuadro N° 1</b>	
<b>Lógicas asociativas y tipología de Organizaciones de la Sociedad Civil</b>	
<b>AYUDA MUTUA</b>	<b>INICIATIVA FILANTRÓPICA</b>
<b>Asociaciones de afinidad</b>	<b>Fundaciones empresarias</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mutuales</li> <li>- Cooperadoras escolares y hospitalarias</li> <li>- Clubes sociales y deportivos</li> <li>- Gremios y sindicatos</li> <li>- Asociaciones profesionales</li> <li>- Asociaciones de colectividades</li> <li>- Cámaras patronales</li> </ul>	
<b>Organizaciones de base</b>	<b>Organizaciones de apoyo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clubes barriales</li> <li>- Comedores comunitarios</li> <li>- Asociaciones vecinales</li> <li>- Sociedades de fomento</li> <li>- Bibliotecas populares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De prestación de servicios sociales y culturales</li> <li>- De promoción y desarrollo</li> <li>- De defensa de derechos</li> <li>- Centros de estudios e investigación</li> </ul>
<b>FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES</b>	<b>REDES Y FOROS</b>

Fuente: Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina, PNUD, BID, Buenos Aires, 2000

c) Las organizaciones de la sociedad civil también pueden ser clasificadas como sigue (Bomparolo, 1995):

1. Clasificación por organización Jurídica
2. Clasificación por temática
3. Por grupos sociales que las integran

4. Por objetivos que persiguen
5. Por actividad que realizan
6. Por tamaño y tradición institucional
7. Por cobertura territorial

El mismo autor organiza la vastedad de la información en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 2**

**Tipos de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)**

<b>TIPO DE OSC</b>	<b>SUB-TIPOS</b>
Instituciones Vinculadas con Iglesias	Cáritas, Parroquias, Damas de Caridad, Centros Evangelistas
Instituciones Tradicionales de Carácter Asistencial	Cruz Roja, Rotarios, Leones, etc.
Instituciones Vecinales o de Base	Sociedades de Fomento, Agrupaciones Indígenas o de Campesinos, Movimientos de Barrios Carenciados, etc.
Instituciones Educativas y Culturales	Museos, Centros Culturales, Cooperadoras Escolares, Bibliotecas Populares, etc.
Instituciones de Inmigrantes	de otros países; de otras regiones o provincias
Instituciones de representación profesional o gremial	Sindicatos, Asociaciones Profesionales, etc.
Instituciones de Estudios, Asesorías o Promoción	ONG, Fundaciones Empresarias, Instituciones de Investigación, Centros de Estudios, etc.
Instituciones de Representación de Asociaciones	Confederaciones; Redes de ONGs; Colectivos, etc.
Instituciones Defensoras de Derechos de Grupos Discriminados o Perseguidos	Asociaciones de Presos Políticos; Agrupaciones de Homosexuales; Hogares para niños o ancianos; etc.
Instituciones Universitarias	Institutos, Cátedras, Centros de Investigación

*Fuente: Bomparolo, F.: Desarrollo ¿Hacia un nuevo modelo? Enoikos, 1995*

**Cuadro N°3**

Asociaciones civiles	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Cooperadoras</li> <li>· Organizaciones de colectividades</li> <li>· Sociedades de fomento</li> <li>· Bibliotecas populares</li> <li>· Academias nacionales y centros de investigación</li> <li>· Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)</li> <li>· Organizaciones de base</li> </ul>
Fundaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Políticas</li> <li>· Culturales</li> <li>· Educativas</li> <li>· Médicas</li> <li>· de Asistencia Social</li> <li>· Empresarias</li> </ul>
Mutuales	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Previsión social, crédito, vivienda, salud, consumo</li> <li>· Excepto las financieras y de seguros</li> </ul>
<b>Casos híbridos</b>	
Cooperativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>· De trabajo, agropecuarias, de servicios públicos</li> <li>· Excepto comerciales, industriales, bancarias y de servicios</li> </ul>
Obras Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Sindicales, de personal de dirección y por convenio con empresas privadas o públicas</li> </ul>
Sindicatos	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Por rama de actividad y por empresa</li> </ul>

*Fuente: CEDES, 2000*

d) En una aproximación original a las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias, Cardarelli, Kessler y Rosenfeld (1995) diferencian entre:

- organizaciones universalistas y creadoras de sentido: aquellas que se ocupan de temas que afectan a todos, y
- organizaciones particularistas o efectoras: interpelan a grupos focalizados de población en situaciones específicas con el objetivo de mejorar su situación relativa.

Poder Ciudadano o Greenpeace son ejemplo de las primeras, en tanto que Cáritas y la Cruz Roja lo son de la segunda.

Con la incorporación del concepto de "alteridad" como el "otro" que define el sentido de la acción, establecen distintos grados de alteridad:

- alteridad excluyente: el receptor no está en

la misma situación que el efector;

- alteridad incluyente: la definición del otro no excluye por definición al sujeto efector, y
- alteridad potencialmente incluyente: puede incluir al receptor.

#### e) *Clasificación por tipo de financiamiento*

Las organizaciones también admiten ser clasificadas por el origen de sus recursos. Así, hay organizaciones autosustentadas económicamente y otras que dependen del financiamiento externo.

Entre las distintas formas de financiar las organizaciones podemos citar las siguientes:

- Pagos de aranceles o cuotas de los miembros
- Donaciones:
  - de individuos
  - de empresas
  - de fundaciones u organismos nacionales o internacionales
  - Gobierno

- Emprendimientos comerciales

f) Desde la perspectiva organizacional las organizaciones de la sociedad civil pueden ser analizadas teniendo en cuenta su estructura, procesos y resultados:

1) *Estructura*: constituye el andamiaje sobre el cual se eleva el sector. Entre sus componentes podemos distinguir:

- Número de organizaciones
- Tipo de organizaciones
- Tipo de Beneficiario de las acciones
- Recursos Humanos
- Recursos financieros
- Distribución geográfica
- Antigüedad

2) Sobre la base de esta estructura, las organizaciones de la sociedad civil operan sus acciones y desarrollan su ciclo de vida. En este proceso dinámico se definen *cualidades de la trama asociativa*, que incluyen:

- vitalidad: grado de actividad
- densidad
- diversidad temática
- diversidad metodológica
- flexibilidad
- legitimidad

### 3) *Resultados*

- *Tangibles*: participación ciudadana, cobertura de beneficiarios, visibilidad, preponderancia en la prestación de servicios sociales universales, relevancia económica, etc.

- *Intangibles*: no visibles a simple vista como aumento de la cultura democrática y confianza social<sup>7</sup>.

g) Similar caracterización es la que realizáramos en el Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1997 al conceptualizar las experiencias promotoras del Desarrollo Humano en la Argentina en términos de Actores, Procesos y Resultados.

## SOCIEDAD CIVIL, PENSAMIENTO SOCIAL Y UNIVERSIDAD EN LA ARGENTINA ACTUAL ONCE TESIS PARA LA DISCUSIÓN

Antonio Camou  
Maestría en Políticas Públicas y Gobierno  
Universidad Nacional de Lanús

A comienzos del año 2000 la Universidad Nacional de Lanús lanzó su Maestría en Políticas Públicas y Gobierno, con cuatro orientaciones: Gobiernos Locales, Políticas Sociales, Seguridad Pública y Organizaciones del Tercer Sector. El programa, de dos años de duración, se encuentra en la actualidad en pleno desarrollo, y están próximos a terminar sus estudios los primeros egresados. Por tal razón, las notas que siguen surgieron no tanto de la evaluación de un resultado, todavía abierto, sino más bien de los dispersos apuntes de una discusión. En particular, me gustaría comentar algunas cuestiones y problemas que discutimos a la hora del diseño de la orientación sobre *Organizaciones del Ter-*

*cer Sector*, y a las relaciones entre universidad, teoría social y sociedad civil. Para hacerlo breve, les presentaré a modo de tesis de discusión.

TESIS 1. *La problemática del "Tercer Sector"/Sociedad Civil permanece como categoría residual de la teoría social contemporánea.*

Podemos hablar, gruesamente, de algunas líneas de pensamiento en el campo del tercer sector/sociedad civil, pero estamos todavía lejos de algo así como un saber integrado y con algún grado mayoritario de consenso. A riesgo de ser simplista, casi podríamos decir que, para numerosos análisis, todo lo que no es el Estado ni el mercado es el tercer sector. Naturalmente, podrá ar-

gumentarse que las ciencias sociales, en general, son un tanto huérfanas de teorías fuertes, lo cual es cierto, pero hay algunas diferencias. Para estudiar el Estado, su estructura, su funcionamiento, los problemas de elaboración de políticas, etc., tenemos una desarrollada "heurística positiva", al decir de Lakatos, que nos ayuda bastante, y lo mismo vale decir, incluso con más razón, en lo que hace al estudio del mercado (tenemos modelos, tenemos teoremas, etc.), pero nada parecido a esos saberes asentados (y a sus "doctrinas" paralelas, es decir, a sus recomendaciones prácticas para el "uso") tenemos para el caso del tercer sector. Ciertamente, nos ayudan las muy vastas, complejas y ciertamente conflictivas tradiciones de la sociología, la

<sup>7</sup> El capital social, PNUD, BID, Buenos Aires, 1998, página 27.

ciencia política, la historia, el derecho, la economía, etc. Pero es claro que la especificidad del campo requeriría algún grado de precisión y definición conceptual que todavía es muy incipiente, pese a los muy destacados esfuerzos realizados en los últimos años para delimitar, por ejemplo, el concepto de las ONGs. (Cfr. Salamon, Thompson, etc)

*TESIS 2. Tenemos dos líneas de pensamiento reconocibles, en parte complementarias, en parte competitivas, para estudiar la problemática del Tercer Sector/Sociedad Civil.*

Si tuviera que resumir esas líneas de pensamiento, tendría que reducirlas a dos grandes vertientes, que son apenas dos grandes etiquetas simplificadas para dos muy ricas tradiciones de pensamiento: una versión más “instrumentalista” (objetivista, estructuralista) que piensa los problemas del tercer sector en vinculación con la noción de capital social, y que es, en general, tributaria del pensamiento económico (incluyo aquí a Bourdieu); y una línea más “hermenéutica” (subjetivista, accionalista), de lejana herencia aristotélica y hegeliana, y que llega hasta nosotros a través de la idea de sociedad civil (Cfr. Norberto Bobbio, Arato & Cohen, etc), ya sea como espacio donde emergen sujetos autónomos, o que directamente piensa a la sociedad civil – metónicamente - como un sujeto más o menos autónomo. Esta contraposición entre estas dos grandes líneas no es nueva en las ciencias sociales, de hecho, la atraviesa de cabo a rabo en toda su historia, pero tiene para nosotros importantes consecuencias.

*TESIS 3. Un desarrollo conceptual más refinado nos ayudaría a entender mejor la relación entre Estado, mercado y sociedad civil, y a poner en marcha iniciativas más realistas.*

Ciertamente, la apelación a la teoría es importante no sólo porque “no hay nada más práctico que una buena

teoría”, sino porque nos lleva a precisar mejor los vínculos analíticos entre Estado, mercado y sociedad, y nos ayuda también a evitar una serie de sesgos y de problemas distorsionantes. Esto se explica en algunas de las tesis siguientes.

*TESIS 4. El sesgo entre eficiencia y legitimidad.*

El acento en los aspectos instrumentalistas suele sesgar nuestro análisis de los problemas del tercer sector en términos de EFICIENCIA (por ej. contribución a una más adecuada implementación de políticas o un más eficaz control del sector público), mientras que el acento en los aspectos hermenéuticos tiende a sesgarlos por el lado de la autonomía, la libertad o la LEGITIMIDAD (por ej. fortalecimiento de la sociedad civil). La simplificación obvia consiste en que toda sociedad compleja requiere combinar en algún grado, con las complementariedades y las tensiones, las sinergias y los conflictos que conocemos, eficiencia y equidad, integración y destrucción creativa, libertad y orden, etc.

*TESIS 5. El sesgo objetivo/subjetivo.*

El acento en los aspectos instrumentalistas suele sesgar nuestro análisis de los problemas del tercer sector en términos de OBJETO de políticas, mientras que el acento en los aspectos hermenéuticos tiende a sesgarlos por el lado de considerarlo SUJETO de políticas, cuando es obvio que la sociedad civil es, a la vez y de manera compleja, objeto y sujeto de las políticas públicas.

*TESIS 6. El problema de una nueva moda.*

Una visión analítica más realista nos impide caer en el riesgo de que los estudios sobre el tercer sector se conviertan en una especie de “nueva moda” académica, como lo fueron, por caso, algunos estudios sobre los movimientos sociales en los años ‘80, que fueron vis-

tos como una especie de prometida pancea democrática y transformadora. Sin duda, el tercer sector ha tenido un crecimiento importantísimo en los últimos años, y sus potencialidades son muy significativas, pero en términos comparados con la capacidad de movilización de recursos y de definición de oportunidades sociales que tienen, y seguirán teniendo por muchísimos años, los Estados y los mercados, el potencial del sector social es todavía bastante reducido. Aquí no creo que haya que hacerse ni grandes ilusiones ni desfallecer antes de empezar; de hecho, conocer nuestras posibilidades y nuestros límites, de manera realista, es clave para intervenir con éxito en la realidad. En tal sentido, las dos grandes fuerzas orientadoras y organizadoras de las sociedades del siglo XXI siguen siendo los Estados y los mercados; y salvando las distancias y las diferencias históricas del caso, así fue también durante el siglo XVIII, el XIX, y el XX. La coordinación social vertical, centralizada y autoritativa del Estado, y la coordinación horizontal, descentralizada y lucrativa del mercado siguen siendo las dos grandes fuerzas que estructuran las sociedades. Las organizaciones de la sociedad civil tienen por delante un camino de crecimiento y expansión, pero hoy por hoy parten de un lugar social que no convendría sobreestimar en exceso.

*TESIS 7. El problema del sesgo valorativo.*

Tengo para mí que hay cierta ilusión injustificada (una ilusión que no es nueva en las ciencias sociales por cierto) en buscar en “otro” espacio social las virtudes que no encontramos en las áreas más estructuradas de la sociedad. En tal sentido, buscamos en los movimientos sociales, las pequeñas comunidades, las etnias, o lo que fuere, las bondades que no vislumbramos en la rígida burocracia o las competitivas empresas. Sin embargo, tiendo a creer que nuestra sociedad civil no es mucho “mejor” que

nuestros mercados (y que nuestros empresarios, gerentes, vendedores, financieros, banqueros, etc), o que nuestras instituciones estatales (nuestra clase política, nuestros funcionarios, nuestros maestros, profesores universitarios, médicos, militares, policías, etc). Un poco por la perogrullesca constatación que gente buena y gente mala hay en todos lados, y otro poco por la obvia verdad según la cual es en el seno de la sociedad civil donde se generan las constelaciones de valores y los anclajes motivacionales –a veces muy poco loables– que impregnan nuestra actuación política o mercantil (Cfr. Norbert Lechner). Dicho sea de paso, y valga lo que valiere mi opinión en este asunto, me temo que el “capital social” argentino, en términos agregados, como nuestro capital físico, nuestro capital humano residente, nuestro capital tecnológico, etc., no es de los mejores que hay en este mundo.

TESIS 8. *El problema de los niveles de análisis.*

A las tensiones y complementariedades entre distintos enfoques analíticos se le sobreimprime habitualmente la elección por los niveles MICRO y MACRO. El análisis micro, centrado en las organizaciones e instituciones como unidades de análisis, nos lleva a preguntarnos por una serie de cuestiones de importancia: cómo gerenciar una ONG, cómo conseguir recursos, cómo capacitar nuevos gerentes sociales, cómo establecer lazos y articulaciones con instancias locales, etc. Lo macro, por su parte, nos lleva a preguntarnos por los sentidos y los proyectos sociales de más amplio alcance que podemos animar, y de los cuales las organizaciones de la sociedad civil pueden participar de una manera más congruente. Aquí hablamos de actores, de historicidad, de modelos de sociedad, de desafíos nacionales. En este nivel nos preguntamos cuáles son los retos centrales que atraviesa una sociedad en un determinado

tiempo y lugar, y en qué medida las organizaciones de la comunidad pueden contribuir con sus recursos, experiencias, potencial crítico e innovador, demandas, etc., a la solución de esos retos.

TESIS 9. *La necesidad de complementar lo micro con lo macro.*

Tengo la impresión de que en muchos casos la literatura sobre tercer sector se ha volcado con más énfasis a las cuestiones micro, y que ha dejado en un segundo plano los problemas macro. Las razones son comprensibles. Por un lado, hay cierta “afinidad electiva” entre la temática de las organizaciones comunitarias y los abordajes micro; o dicho de otro modo, quienes tienen menos inclinación por estudiar las macro estructuras organizadoras de la sociedad, el Estado y el mercado, comprensiblemente desarrollan una mayor sensibilidad hacia los problemas de pequeña escala. Por otra parte, es cierto también que después de vastos y pretensivos intentos de planear lo macro, y de los múltiples “fallos” del mercado o del Estado para responder a las demandas sociales, la atención se haya volcado con más dedicación a solucionar los “pequeños” problemas de la gente. A esto hay que sumarle el hecho de que, en buena medida, la literatura teórica más abundante sobre la cuestión se ha producido –como en tantos otros casos– en los países centrales, pero es en esos países donde las “grandes cuestiones” ya tienen, desde hace largo tiempo, respuestas consensuales definidas. Nosotros, para qué abundar sobre ello, todavía tenemos pendientes elementales cuestiones de desarrollo social, político y económico, que no se resolverán por una mera sumatoria desarticulada de voluntades, o por una agregación espontánea de energías sociales dispersas. En virtud de estas consideraciones creo que ganaríamos en nuestra comprensión de la problemática del tercer sector, y que podríamos hacer un uso

más adecuado de los escasos recursos sociales de cooperación y asociación, si fuéramos capaces de articular –de manera plural, flexible y democrática– lo micro y lo macro. Naturalmente, esto es mucho más fácil decirlo que hacerlo, pero un buen punto de partida consiste en analizar, discutir, y poner en cuestión, y las UNIVERSIDADES son un espacio institucional ideal para ello, los temas centrales de la agenda pública.

TESIS 10. *Las tres transiciones pendientes de la Argentina actual y el papel de las ONGs.*

Tengo para mí que la Argentina está atravesando y atravesará en los próximos años tres grandes desafíos, y creo que es necesario preguntarse claramente, desde el nivel macro hasta el micro, qué papel jugarán, pueden jugar, y deben jugar (y soy consciente de los “saltos” lógicos y valorativos de estas preguntas), las organizaciones de la sociedad civil en este complejo proceso. Dicho mediante breves etiquetas, esos desafíos son los del DESARROLLO ECONÓMICO, los de LA “SUTURA” DE LA BRECHA SOCIAL y los de la MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. Los tres van juntos y no pueden ser pensados por separado. Desde el punto de vista económico, y centrando la atención en el objetivo estratégico de crecimiento a largo plazo con estabilidad macroeconómica, tal vez el principal desafío sea el de pasar de una economía no integrada y de baja productividad general a una economía plenamente integrada (tanto fronteras hacia adentro como fronteras hacia afuera) y de alta productividad. En el plano social, por su parte, aparece como prioridad la compensación de los efectos negativos del libre juego del mercado mediante una política activa de gerencia del desarrollo social y combate a la pobreza, poniendo énfasis en la centralidad del empleo como mecanismo disparador de las capacidades individuales para progresar socialmente, o dicho de otra

manera, como vía regia de vinculación entre el crecimiento económico y el bienestar social. Finalmente, el fortalecimiento político, institucional, técnico y administrativo del Estado es la tercer pata del necesario proceso de transformación que tenemos por delante. En tal sentido, si la «primera» generación de la reforma del Estado fue efectuada básicamente con un criterio de eficiencia en la asignación de recursos, la hoy necesaria reforma del Estado de «segunda generación» supone trabajar en la provisión de bienes públicos de alta calidad (seguridad, educación, salud y previsión social, administración de justicia, etc.), y en políticas activas de complementación Estado-mercado. De este modo, eficiencia, calidad, equidad y respon-

sabilidad pública aparecen como los cuatro principios rectores de la nueva agenda de la reforma estatal. Creo que las organizaciones de la sociedad civil tienen mucho que aportar al desarrollo de esta compleja agenda.

TESIS 11. *Universidad y organizaciones de la sociedad civil: el desafío de cambiar juntos.*

¿Pueden nuestras organizaciones de la sociedad civil hacerse cargo de esta triple agenda “macro”, junto con los importantes problemas “micro”? ¿y qué decir de las Universidades, embarcadas a su manera en un proceso de lenta pero necesaria transformación de sus estructuras y su funcionamiento? Si las Universidades pueden ayudar a las organizaciones de

la sociedad civil a pensarse mejor en relación con los grandes retos sociales, ¿pueden estas organizaciones, a su vez, ayudar a cambiar a las propias Universidades? Y si pueden hacerlo, ¿en qué sentido, mediante qué estrategias? Sean cuales fueren nuestras respuestas a estas interrogantes, sabemos que no podemos llevar la nave de la sociedad (o de la Universidad) a puerto para repararla; estamos obligados a seguir navegando (actuando, educando, investigando) con nuestros problemas, nuestras virtudes y nuestros desafíos. Construir nuevos puentes entre la Universidad y las organizaciones de la sociedad civil quizá nos ayude a atravesar las aguas turbulentas de este presente que nos toca vivir.

## Las Organizaciones no Gubernamentales desde la perspectiva organizacional

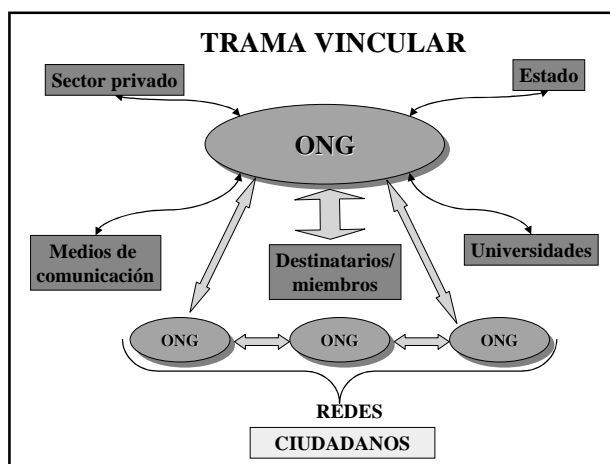
### *Las Ongs y sus interlocutores significativos*

Como dijéramos precedentemente, los voluntarios desarrollan su tarea desde y a través de organizaciones. Es a través de las mismas que “los ciudadanos hacen oír su voz, asumen crecientes responsabilidades sobre su propio destino, construyen consenso y valores comunes...” (Iglesias, 99).

Ahora bien, poniendo el foco en la organización propiamente dicha podremos ver que las organizaciones de la sociedad civil *se vinculan*, en y para el ejercicio de su tarea, con múltiples actores: en primer término, los destinatarios de sus esfuerzos que, en algunos casos, son sus propios miembros; el barrio, la comunidad y sus instituciones relevantes a los fines del emprendimiento son también interlocutores relevantes; los posibles aportantes de recursos, sean estos materiales o simbólicos; los mismos pueden pertenecer al sector estatal (municipal, provincial, nacional, internacional) o al sector privado también de carácter nacional

o internacional; requieren asesoramiento y capacitación a través de ámbitos académicos; al mismo tiempo son objeto (en el sentido técnico del vocablo) de análisis e investigación por parte de dichos ámbitos; difunden sus acciones, necesidades y propuestas a través de distintos medios de comunicación; establecen conexión otras organizaciones no gubernamentales locales, nacionales e internacionales con las que conforman redes; se conectan con los distintos poderes a los efectos de peticionar o hacer conocer su posición y, finalmente, la población en general es, desde luego, receptora de su mensaje.

Esquemizamos lo dicho en el gráfico que sigue:



Los vínculos necesarios para el accionar de las organizaciones, como se desprende de lo dicho, reconocen modalidades y características diferentes y ponen en juego el capital humano y social de las propias organizaciones. Vincularse con una organización par, con otra “ONG” supone capacidades, habilidades y obstáculos diferentes de los que requiere vincularse con funcionarios locales y, a la vez, éstos serán distintos de los que demanda la relación con ámbitos internacionales, para mencionar sólo algunos ejemplos.

La organización debe definir con precisión cómo interesar a otros, cómo aprender de y con otros y, en ese proceso, va modificando su propia naturaleza. Este circuito si bien entraña algún riesgo (que trataremos más adelante) sobre todo enriquece a sus miembros y a la calidad y creatividad de la tarea que realizan.

El despliegue de esa trama vincular que tiene alcances distintos según la ONG de que se trate, es expresión material del intercambio como productor de modificaciones trascendentes.

En el Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1997, definimos Intercambio como *el conjunto de conductas que promueven, canalizan y efectivizan una interacción en profundidad entre los distintos actores para el cumplimiento de objetivos comunes que los trascienden.*

La definición contiene las siguientes notas:

- Implica a dos o más actores en interacción genuina, lo cual significa que cada actor reconoce al otro en su identidad. Es decir, ponerse en contacto uno con otros aceptándolo tal como es y a partir de esa aceptación generar las modificaciones, un espacio común de interés y el aprovechamiento de la capacidad creativa que es intrínseca a la pluralidad.
- Supone la existencia de objetivos comunes, es decir metas que van más allá de los intereses particulares.
- Refiere a la trascendencia, es decir que en el logro de tales objetivos se obtiene un reconocimiento o proyección que supera las fronteras del ámbito en que los actores se mueven. Por ejemplo, realizaciones en las cuales una pequeña comunidad concreta proyectos que tienen alcance regional, provincial, nacional e incluso internacional. También suponen genuino intercambio, realizaciones por las cuales una localidad logra plasmar una resolución de un problema álgido que afecta

a su propia comunidad: desde un jardín de infantes o una sala de primeros auxilios hasta una feria artesanal, una exposición de productos autóctonos o un recital.

De este modo, el intercambio tiene como característica promisoria la de *dinamizador* del Desarrollo Humano.

Vivencialmente ese intercambio conlleva oxigenación, sensación de que se respira algo nuevo que per se energiza a los actores, que genera impulso así como el sentimiento de que “se puede”. Se opone al aislamiento y al repliegue.

Podría de este modo formularse la siguiente correlación: *a mayor intercambio, mayor impulso al desarrollo humano.*

El siguiente cuadro esquematiza estas conclusiones:

NIVEL DE INTERCAMBIO	DESARROLLO HUMANO
Alto	Facilitado
Medio	DH inhibido: sólo supervivencia
Nulo	DH imposibilitado: decadencia

El intercambio genuinamente considerado, se asienta en el reconocimiento del otro como distinto, lo cual conduce a proveerse de nuevos saberes, habilidades, energías e incluso recursos materiales. En síntesis, subrayamos el efecto dinamizador del intercambio.

Otro efecto no menos importante es el de la *capacidad de objetivación* que brinda el intercambio: provee un patrón de medida, permite que cada actor deduzca cuál es su propio valor, qué balance puede hacer de sus capacidades, sus puntos fuertes, sus puntos débiles y sus potencialidades.

Esa capacidad de objetivación brinda una serie de consecuencias derivadas:

- Entrena en la negociación, con la significación que esto puede tener en una democracia plena.
- Permite reconocer qué puede efectivamente hacer cada uno de los actores intervinientes.

Ahora bien, tales intercambios con los enormes beneficios que suponen para sus protagonistas, no están exentos de avatares que bosquejaremos en el ítem que sigue.

## Las Organizaciones no Gubernamentales y el Estado: un vínculo complejo

Hemos convenido a lo largo de este capítulo que las organizaciones no gubernamentales son, vistas desde el nivel micro social, espacios de oportunidad de despliegue de las vocaciones y habilidades de actores múltiples a la vez que ámbitos propicios para el desarrollo de la sociabilidad y la creatividad de sus integrantes y de los distintos públicos con los que se vinculan. Enriquecen la trama social y fortalecen a la comunidad en la que trabajan. Nadie puede dudar de esto.

Ahora bien, habida cuenta de la distinción que formuláramos respecto de la necesidad imperiosa de distinguir de qué tipo de organización se trata y en qué ámbito desenvuelve su accionar, cabe puntualizar lo siguiente: las organizaciones no gubernamentales no pueden ir más allá que la propia sociedad en la que se inscriben. Pueden lo que pueden, pero es ilusorio suponer que pueden reemplazar al Estado en su accionar.<sup>8</sup>

Habida cuenta de la dependencia que muchas organizaciones tienen de los fondos del propio Estado, se crea un terreno confuso respecto de su pertenencia y su circuito de lealtades primarias.

Vemos habitualmente que el capital humano y el capital social de que disponen las organizaciones del tercer sector están en relación directa con los resultados que se obtienen. Las organizaciones desprovistas de vías de acceso a la difusión de lo que realizan, al concurso de profesionales que aporten desde la singularidad de sus saberes, a la propia difusión e intercambio de sus acciones con emprendimientos similares dan por resultado un paulatino empobrecimiento de sus resultados con la consiguiente desmotivación de sus miembros. En simultáneo, se observa crecientemente que organizaciones lideradas por miembros con acceso a medios de comunicación, por ejemplo, logran a través de la difusión, sinergizar fuertemente sus acciones. Es decir que las organizaciones pobres son pobres en contactos y en pertenencia a redes.

También, y, paradójicamente, la figura de

la asociación civil y la fundación se ha difundido como marco legal para canalizar fondos del Estado y han dado lugar a procedimientos de carácter clientelar que no han hecho más que restar crédito a quienes trabajan en pos de objetivos genuinos. Si bien estos métodos son públicos su difusión está tan generalizada que se ha tornado “natural”.

De manera que se hace harto dificultoso generalizar respecto de los vínculos entre el tercer sector y el Estado. Esta limitación se agrava en el contexto de una Argentina con grados inéditos de desempleo, precarización laboral y exclusión.

## Fortalezas y debilidades de las Organizaciones de la Sociedad Civil

### *Principales puntos fuertes*

El principal activo de las organizaciones que nos ocupan está constituido por sus propios miembros; son estos “recursos intangibles” los que optimizan los resultados de su accionar. Estas acciones desplegadas con arreglo a valores conllevan una enorme energía que no es habitual en los escenarios organizacionales convencionales.

Por el consustanciamiento con la temática en cuestión la organización que se genera suele tener una gestión altamente participativa y un contacto muy directo con los temas y problemas que se abordan; esto conlleva alta precisión diagnóstica.

Asimismo, la organización que se genera a los efectos de cumplir objetivos que se proponen actores que comparten un espacio tiempo acotado como el que brinda una comunidad local, favorece un bajo nivel de burocratización, en la medida que habilita un alto nivel de flexibilidad o de adaptación óptimamente determinada por los fines que se buscan.

El tipo de redes que se establecen permite un grado de comunicación notoriamente alto y condiciones más que favorables para la puesta en práctica de la bidireccionalidad comunicacional.

<sup>8</sup> En el Informe sobre Desarrollo Humano 1996, caracterizamos 3 funciones básicas e indelegables del Estado: reguladora, compensadora y activadora. Las organizaciones no gubernamentales pueden contribuir, más en modo alguno sustituir al Estado.

La sinergia de estos factores redonda en una valoración elevada de los resultados alcanzados. Es decir, la participación en el proceso -dimensión vital del DH- asume como propio lo conquistado.

Otro de los rasgos es el máximo aprovechamiento de los recursos de que se dispone, refiriendo aquí a recursos en sentido amplio.

Este efecto sinérgico derivado de la optimización de los recursos actúa, al mismo tiempo como motivador de los mismos emprendimientos.

La proximidad, el intercambio, la precisión diagnóstica y la flexibilidad organizacional de los emprendimientos presentados dan lugar a una articulación entre los planos político y técnico.

Cabe destacar aquí el conocimiento tanto de los Actores como de los Circuitos a recorrer para garantizar el éxito del proyecto. Esta dimensión es particularmente destacable en aquellas alianzas que incluyen a múltiples actores de distinta pertenencia, dimensión y naturaleza.

Es por todo lo enumerado que las organizaciones suelen estar en condiciones óptimas para transmitir necesidades, establecer prioridades, di-

señar y ejecutar proyectos y promover la participación de los propios interesados.

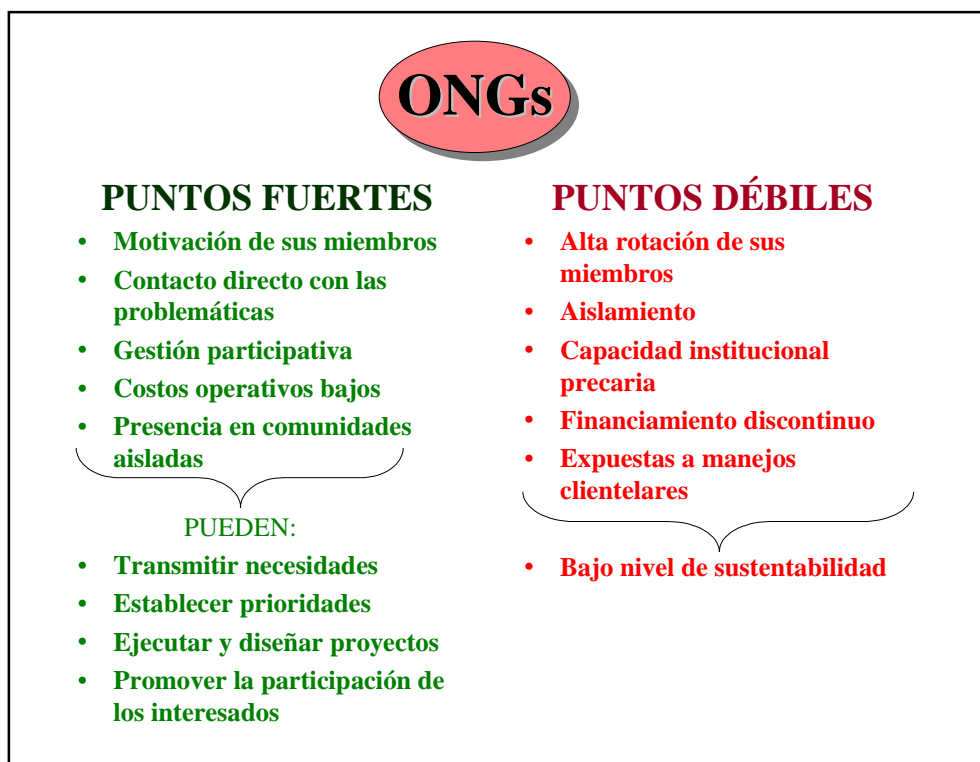
### ***Principales puntos débiles***

Son precisamente los mismos atributos que señalamos como fortalezas los que hacen difícil la sustentabilidad de las organizaciones de la sociedad civil: el financiamiento discontinuo, el grado de institucionalización inestable, la alta rotación de sus miembros impiden la consolidación y la acreditación organizacional de la experiencia. Es un eterno comienzo, que, si bien vigoriza a sus protagonistas, también los sume en la desmotivación.

A lo dicho se suman el aislamiento y el escaso repertorio de herramientas de comunicación de todos los órdenes.

Dada la diversidad de organizaciones a que aludimos, no nos referiremos aquí a la compleja relación entre miembros voluntarios y personal rentado, que merecería un capítulo aparte.

En suma, el punto más débil está dado por el bajo grado de sustentabilidad de las organizaciones del Tercer Sector.



## VULNERABILIDAD Y FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO

Francisco M. Suárez  
María Cristina Pecci  
Adriana Christensen

Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires

En un contexto político-social que ha cambiado significativamente, en un escenario de creciente desigualdad económica y agotamiento de oportunidades; con sectores de población que viven cotidianamente la marginalidad y la exclusión las organizaciones de la sociedad civil se distinguen cada día más en su rol de complementariedad y subsidiaridad, en relación con el Estado, para atender las necesidades de la sociedad civil. En este trabajo nos hemos propuesto reflexionar sobre la capacidad de éstas para orientar, conducir y cumplir su misión. Para ello hemos apelado a un marco teórico ya referido<sup>1</sup> con el interés incrementado de estudiar su vigencia para la comprensión de estos fenómenos en la actualidad.

Se explicarán tres ejes teóricos que, según nuestro criterio, ayudan a entender algunas de las debilidades potenciales del funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Estos tres ejes son: el conocimiento del grado de vulnerabilidad; la obsolescencia y la inadecuación.

La vulnerabilidad se define como una debilidad constitucional en determinados aspectos críticos que afectan la potencialidad del desarrollo de la institución y condicionan la probabilidad de cumplir con los objetivos básicos que justifican su razón de ser y su desempeño. La precariedad, entendida como carencia e insuficiencia de medios para el logro de los fines, es un concepto clave para identificar la vul-

nerabilidad constitucional.

La debilidad constitucional se caracteriza por la naturaleza de las relaciones que se establecen en la diáda institucional fundante<sup>2</sup>. En el caso de las organizaciones de la sociedad civil esta diáda institucional fundante puede tener tres vertientes: por un lado la representada por la naturaleza de las relaciones entre el grupo iniciador y la población objetivo; por otro lado, la naturaleza de la relación entre el grupo staff rentado y el grupo voluntario; en tercer lugar, por la naturaleza de la relación entre los voluntarios y la población objetivo. Las crisis contribuyen a develar los aspectos invisibles de esas debilidades constitucionales fundantes.

La *obsolescencia* se refiere a la falta de actualización, o a un retraso, en relación con el estado del arte en la temática-problemática que sea pertinente; este concepto se refiere tanto a los procesos y estructura como a la planificación estratégica, así como a las tecnologías centrales y de apoyo utilizadas<sup>3</sup>. La tecnología central es el conjunto de actividades lógicamente interrelacionadas para el logro de determinado objetivo. Las tecnologías de apoyo hacen referencia al conjunto de modos de utilizar o administrar los insumos para el logro de objetivos parciales indispensables para que la tecnología central pueda lograr el fin perseguido. La obsolescencia supone siempre un rezago entre demandas de conocimientos y acciones necesarias para resolver situaciones problemáticas, los cambios organizacionales producidos

o por la omisión de cambios cuando ellos son requeribles.

La *inadecuación* supone que las estrategias y los métodos seleccionados y utilizados no están de acuerdo con el sujeto-objeto que se propone promover. Las tecnologías que se aplican en programas sociales pueden resultar inadecuadas ya sea en la relación entre ambos tipos de tecnologías por la incorporación a-crítica de recursos tecnológicos más poderosos y complejos existentes en otras organizaciones que son tomadas como grupos referenciales que lideran el conjunto organizacional de similares objetivos<sup>4</sup>. Supone, a veces, una sobre-incorporación de innovaciones más potentes y complicadas de aquellas que son requeridas por la organización en su estado actual.

Para profundizar el concepto de *vulnerabilidad* al que están expuestas las organizaciones de la sociedad civil, hay que definir aquello que consideramos sus tres componentes fundamentales que influyen en su grado de precariedad: a) el financiamiento discontinuo, b) la profesionalidad insuficiente y c) la institucionalización precaria.

### a) El financiamiento discontinuo

En general las organizaciones de la sociedad civil no generan por sí mismas los fondos necesarios para su mantenimiento y desarrollo ni prestan predominantemente servicios rentables; tampoco cuentan con presupuesto propio y fijo. Cuando lo hacen, en general estos fondos son insuficientes para man-

<sup>1</sup> Suárez F. Debilidades de las ONG, en Enoikos, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de Buenos Aires, Año III, Número 9, 1996, págs.46-53.

<sup>2</sup> Suárez, F. Pecci, C. Christensen A.: Vulnerabilidad y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Informe presentado al CENOC. Septiembre de 2001.

<sup>3</sup> En el artículo *Debilidades de las ONG* se definía a las tecnologías como "... todos aquellos conocimientos utilizados o utilizables capaces de transformar personas, cosas, símbolos de bienes o servicios, (...) El conocimiento tecnológico es un tipo especial de conocimiento que tiene por finalidad ser aplicado para producir cambios en una situación dada". Suárez F. Debilidades de las ONG, en Enoikos, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de Buenos Aires, Año III, Número 9, 1996, págs.46-53.

<sup>4</sup> Caplow Th. and McGee,R.J.: The Academic Marketplace. New York. Basic Books 1958.

tener la organización. Por lo tanto deben recurrir a la búsqueda de fondos que les son transferidos, cuando tienen éxito, en forma de subsidios o donaciones. Así, todas ellas deben apelar a fuentes extrínsecas de financiamiento, ya provengan del Estado mismo, de fundaciones locales, nacionales o internacionales, o de empresas. Esto hace que la mayoría de ellas estén expuestas al riesgo de sufrir discontinuidad en el flujo de fondos. La discontinuidad afecta la posibilidad de planificar y anticipar el crecimiento futuro.

Otra consecuencia es que, debido a la fluctuación de fondos, estas instituciones pasan por períodos de “riqueza” y de “pobreza”. En los primeros puede observarse un sobredimensionamiento de la estructura de la organización y sobrecobertura. En los períodos de pobreza se puede observar baja visibilidad institucional y necesidad de atender compromisos contraídos sin contar con los recursos. No se pasa directamente de un período de riqueza a otro de pobreza sino que hay fases intermedias en los que el remanente de fondos se dedica casi exclusivamente a mantener la estructura sobredimensionada más que a atender eficientemente las situaciones problemáticas de las que asumieron responsabilidad. Si se obtienen en ese período nuevos fondos, resurge la institución; si no se obtienen nuevos fondos, sobreviene el período de pasividad depresiva, de desprendimiento de personal, achicamiento de la sede y mayor aislamiento. Si esta situación no revierte, la organización queda en estado de vida vegetativa y cristalizada en un nivel de obsolescencia.

#### b) Profesionalidad insuficiente:

Hacemos referencia a la adquisición de conocimientos para ser utilizados en la resolución y transformación de las situaciones problemáticas de las poblaciones objetivas que se pretenden atender; esto es, no es cualquier cono-

cimiento. Por eso podría hablarse más que de profesionalización de “profesionalidad” por cuanto con este término se pretende explicar: 1) la presencia de un conocimiento con un grado de sistematización y abstracción, y de ciertas habilidades, que superan el nivel empírico de conocimiento por prueba y error, es decir, que supera el conocimiento producto de la práctica solamente. 2) Pero que a su vez la *profesionalidad* no implica exclusivamente la presencia de los rasgos estructurales y formales que caracterizan a las profesiones -en cuanto al cumplimiento de un ciclo académico de estudios terciarios y la aceptación de códigos propios de las profesiones- sino que alude fundamentalmente a la capacitación en el nivel y forma que fuere conveniente y adecuada para adquirir la *expertise* que permita abordar la resolución de problemas que padece la población objetivo.

#### c) La institucionalización precaria

Este componente intenta dar cuenta del alto grado de inestabilidad estructural que puede afectar al conjunto de la organización. Esta inestabilidad puede en parte obedecer al nivel de dependencia de las fuentes de financiamiento que, además de proveerle fondos, les sugieren formas alternativas de organizarse, más a imagen y semejanza de los criterios de organización del organismo donante. Como la naturaleza de varios de los organismos donantes sigue la lógica de organizaciones llamadas, en terminología de Etzioni<sup>5</sup>, “utilitarias”. Ello supone diferentes usos de las estrategias de poder por parte de los cuadros directivos y distintos modos de involucramiento de los demás integrantes de la organización que pueden generar conflictos de identidad que alteran la marcha de la organización. Pero como las fuentes de financiamiento son diversas, diversas son las presiones que sufren los directivos de las OSC planteándose otros modos alternativos de

organizarse, dependientes de organismos internacionales que poseen otros criterios de racionalidad, o de fundaciones de otra naturaleza que también tienen sus criterios propios. Estos cambios frecuentes no solo implican desviación de los objetivos iniciales sino la dificultad de alcanzar una institucionalidad más o menos estable que oriente los comportamientos de sus miembros; puede generar situaciones de anomia. Es probable que estructuras organizativas fluctuantes y mutantes que generan alto grado de inestabilidad e incertidumbre institucional, bajando las defensas de la organización y aumentando la vulnerabilidad de las mismas y afectando el grado de eficiencia en el desempeño de las acciones emprendidas.

La institucionalización precaria es una característica de organizaciones que tienen alto grado de indiferenciación en el trabajo, tanto en lo que hace a su división horizontal como vertical; ello implica poca especificación funcional como también niveles poco claros de autoridad. En general se funciona con el esquema de una acción básicamente solidaria, con roles intercambiables entre sí y con una inclinación hacia la identificación con el beneficiario como disparador de la acción vocacional. Así, la carga afectivo-emocional también tiene relación con las formas de precariedad institucional. Hay dos fenómenos negativos asociados a la precariedad en las formas de la vida institucional: la fluctuación permanente de formas organizativas en función de la experimentación empírica, o la cristalización de formas organizativas que no permiten dar una respuesta válida a las situaciones problemáticas del presente y en función de la cultura organizacional existente. Esto da lugar a modos organizacionales de cierto grado de obsolescencia.

Uno de los puntos del contexto que ha cambiado en los últimos veinte años es que las OSC se han convertido

<sup>5</sup> Etzioni A. A Comparative Analysis of Complex Organizations, New York, Free Press, 1961.

en actores protagónicos de las políticas sociales.

El vigor de la sociedad civil de la cual forman parte ha mejorado la cantidad y calidad de los recursos que obtienen. La diversidad de las OSC muestra una búsqueda hacia la diferencia-

ción. Esta diferenciación y protagonismo de la sociedad civil debe ser bien considerados como una afirmación de una tendencia socio cultural emergente, en la sociedad contemporánea, mediante la cual se supera una política de parches paliativos a la exclusión y marginalidad

social y se ofrece en cambio una vía de integración social y de resolución de graves problemas. De allí la importancia de la reflexión crítica sobre el fortalecimiento institucional de estas organizaciones.

## Tercer Sector y Política

¿Cómo se producen las transformaciones en las sociedades?

¿Cuáles son las vías de acción para promover el Desarrollo Humano de los pueblos?

Desde muchos escenarios se predica respecto de la importancia de las organizaciones del tercer sector para mejorar la calidad de vida de los habitantes. Así, se dice, el fortalecimiento de los valores de distinta naturaleza: solidarios, ecológicos, de derechos humanos, etc., promoverá una mejora en la calidad de la democracia.

Si bien estos argumentos son inobjetables, eluden el tema central: el del poder y el de la política como espacio esencial de construcción de poder.

La realidad da cuenta de algunos hechos incontrastables:

No podemos asemejar el universo y perfil de la Sociedad Civil de los países ricos con la de los países pobres como tampoco podemos asemejar el perfil de las organizaciones de todos los países ricos con todas las organizaciones de los países pobres.

Es cada vez mayor la brecha existente entre los distintos países y, al mismo tiempo, al interior de cada país. Ingresando en el siglo XXI sería ingenuo suponer que ambas situaciones no estén conectadas de alguna manera.

Los países ricos, sólo lo son porque tuvieron claridad respecto del rumbo y la metodología?

El fortalecimiento de los valores que se promueve, ¿ es efectivamente utilizado por los países poderosos al momento de definir sus políticas macro?

Se evidencia una genuina preocupación internacional (en las acciones y no sólo en las palabras) por las escandalosas asimetrías en la distribución de la riqueza?

Esto nos remite a una encrucijada que es

en realidad un dilema:

Las organizaciones de la sociedad civil, capacitándose, mejorando y profesionalizando su gestión, desarrollando una más eficaz procuración de fondos, mejorando sus estrategias comunicacionales, ¿pueden pegar un salto cualitativo e incidir en el ejercicio del poder para promover el desarrollo humano de los pueblos?

Estado ejerciendo plenamente todas sus funciones, mercado activo y comunidad organizada son los factores que permiten, en su interacción, la ciudadanía plena.

La igualdad de oportunidades es a la fecha una aspiración para nuestro pueblo y todo parece indicar que las organizaciones altamente estructuradas y eficaces son *resultado* y no condición de economías pujantes y pueblos que conservan autonomía en sus decisiones.

## Las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Provincia de Buenos Aires

Las organizaciones de la comunidad conforman un universo muy dinámico y de límites difusos; existen registros oficiales, voluntarios y obligatorios, que nos aproximan a un número estimativo. Hay registros de diversas características vinculados a las razones que convocan a las organizaciones no gubernamentales para su inscripción.

Es así que, la mayoría de las organizaciones, para obtener forma y reconocimiento jurídico legal, debe cumplimentar su inscripción obligatoria en la Dirección de Persona Jurídica del Ministerio Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Esta Dirección cuenta actualmente con un registro aproximado de 23.000 organizaciones; cabe aclarar, que por razones operativas no existe una actualización permanente de las organiza-

ciones que, habiendo obtenido la Personería Jurídica, han dejado de funcionar. Esto hace que el número registrado pueda no ser un reflejo exacto de la cantidad de organizaciones que actualmente tienen existencia real en la Provincia.

Asimismo, numerosas reparticiones del Gobierno Bonaerense poseen registros de organizaciones. Algunas de ellas convocan a todas las organizaciones que desarrollan acciones en el territorio provincial, mientras otras lo hacen por afinidad temática.

Por otra parte, en la mayoría de los gobiernos locales existe un área dedicada al registro de las Entidades de Bien Público del municipio.

A nivel nacional, el banco de datos más importante lo constituye el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

El CENOC, fue creado en el año 1995, registra entidades de todo el país en forma voluntaria y sin exigencias de la forma jurídico legal que cada una de ellas posea; es decir, puede tratarse de una organización de larga data, de reciente creación, con o sin Personería Jurídica, etc.

Desde el mes de octubre de 2001, el CENOC administra el Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil y ha sido designado como el organismo responsable de recopilar y sistematizar toda la información sobre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la órbita nacional. El CENOC sistematiza la información distinguiendo, entre otras, cantidad de organizaciones, desagregadas por provincia y municipio; tipo de organización; modo de intervención; población objetivo; área temática; y tema específico.

Respecto a la cantidad de organizaciones inscriptas y a su distribución geográfica, al primer semestre del 2001, se observa un total en todo el país, de 7.202.

En la provincia de Buenos Aires, la cantidad de organizaciones suma un total de 1.788, 588 corresponden al Interior de la provincia, mientras que 1.200 son del Gran Buenos Aires.

El tipo de organización alude a la forma que estas organizaciones adquieren según criterios jurídicos y sociales, independientemente de

<b>Total Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil</b>	
Provincia	Cantidad
<b>Gran Buenos Aires</b>	<b>1200</b>
<b>Buenos Aires (interior)</b>	<b>588</b>
Capital Federal	719
Catamarca	62
Chaco	271
Chubut	137
Cordoba	519
Corrientes	263
Entre Rios	128
Formosa	148
Jujuy	316
La Pampa	183
La Rioja	145
Mendoza	609
Misiones	128
Neuquen	132
Rio Negro	222
Salta	195
San Juan	116
San Luis	76
Santa Cruz	74
Santa Fe	418
Sgo. Del Estero	81
Tierra Del Fuego	28
Tucuman	413
<b>TOTAL CENOC</b>	<b>7171</b>

Fuente: CENOC

la situación jurídica en se encuentran. En el interior de la Provincia de Buenos Aires, el 49% de las organizaciones son asociaciones civiles. En segundo lugar, aparecen los grupos comunitarios (11%). En un porcentaje que no alcanza el 10% se destacan las sociedades de fomento y las fundaciones.

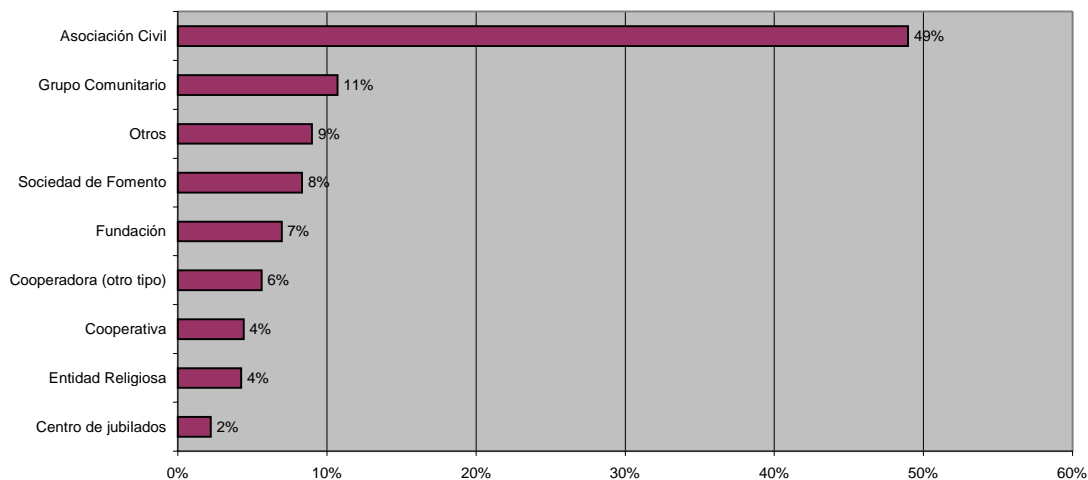
En el Gran Buenos Aires, un 31% corresponde a asociaciones civiles, mientras que los grupos comunitarios representan el 15%. Las sociedades y fomento y los centros de jubilados alcanzan el 9%.

En relación a las áreas temáticas<sup>14</sup> abordadas por las organizaciones del interior de la provincia, más de la mitad (57%) abordan el área social/humana, siguen las de educación (28%) y salud (23%). Las que se dedican a temas relacionados con trabajo, cultura, deportes y recreación rondan el 14% respectivamente.

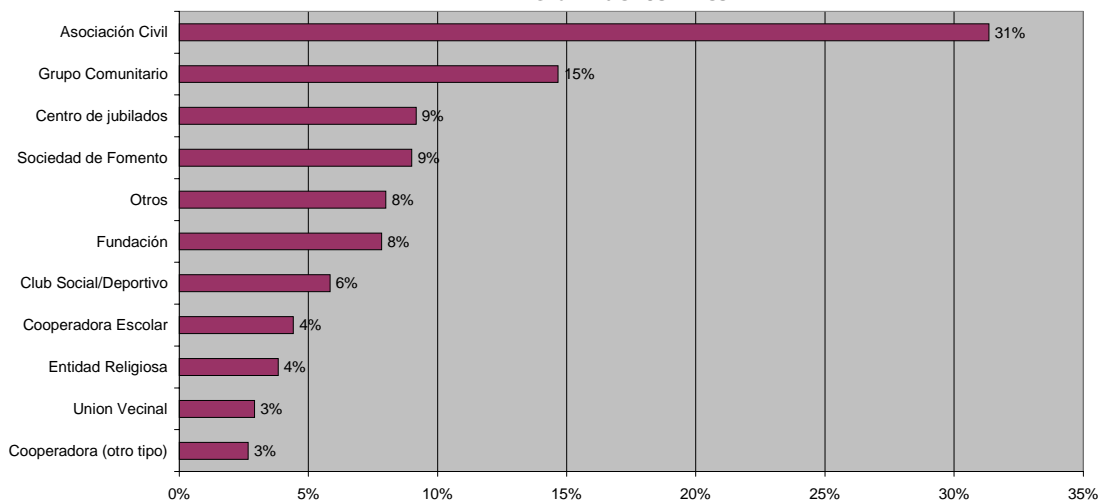
Más de la mitad de las organizaciones del

<sup>14</sup> Cabe aclarar, que cada organización, al completar su planilla de inscripción, puede optar por dos áreas temáticas.

**Gráfico 1. Distribución porcentual de las Organizaciones de la Sociedad Civil según forma jurídico-legal Interior de la provincia**



**Gráfico 2. Distribución porcentual de las Organizaciones de la Sociedad Civil según forma jurídico-legal Gran Buenos Aires**



Fuente: CENOC

Gran Buenos Aires (58%) trabajan en el área social/humana. El 25 % aborda temáticas vinculadas a la educación, mientras que alrededor del 19% se dedica a la cultura y a salud respectivamente, y el 10% se ocupa del área trabajo.

El modo de intervención<sup>15</sup> se refiere a las modalidades en que las organizaciones actúan sobre una realidad concreta. Cabe aclarar que muchas organizaciones intervienen con más de una modalidad.

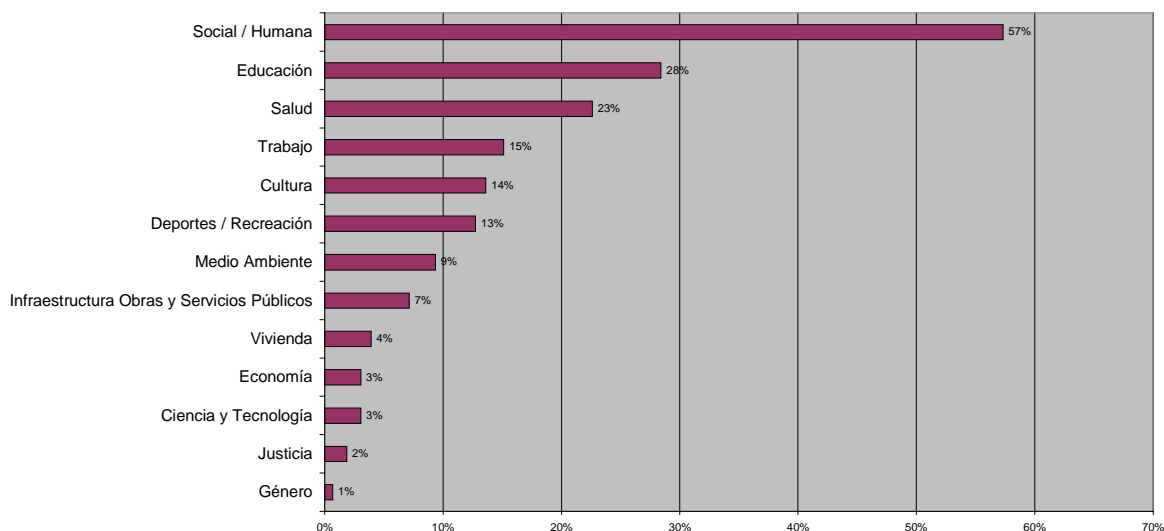
La mitad de las organizaciones del interior de la provincia actúa en actividades vincula-

das a la atención primaria. Alrededor del 32% lo hace en capacitación, y rondan el 20% las dedicadas a la difusión, asesoramiento y desarrollo local, respectivamente. No llegan a alcanzar el 10% aquellas cuya modalidad de intervención se refiere a la asistencia técnica (9%) y financiera (7%).

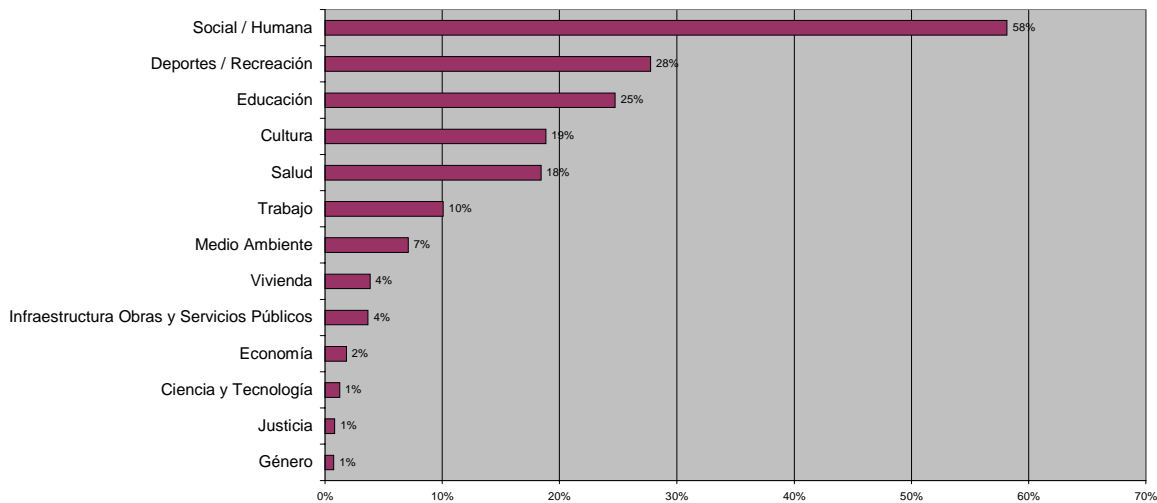
El 39% de las organizaciones del Gran Buenos Aires, interviene en temas de atención primaria; el 28% lo hace en capacitación. Alrededor del 20% aborda la difusión (23%) y la promoción humana (21%).

<sup>15</sup> Cada organización, tiene hasta dos opciones para señalar los modos de intervención.

**Gráfico 3. Porcentaje de las Organizaciones de la Sociedad Civil según área temática mencionada Interior de la provincia**

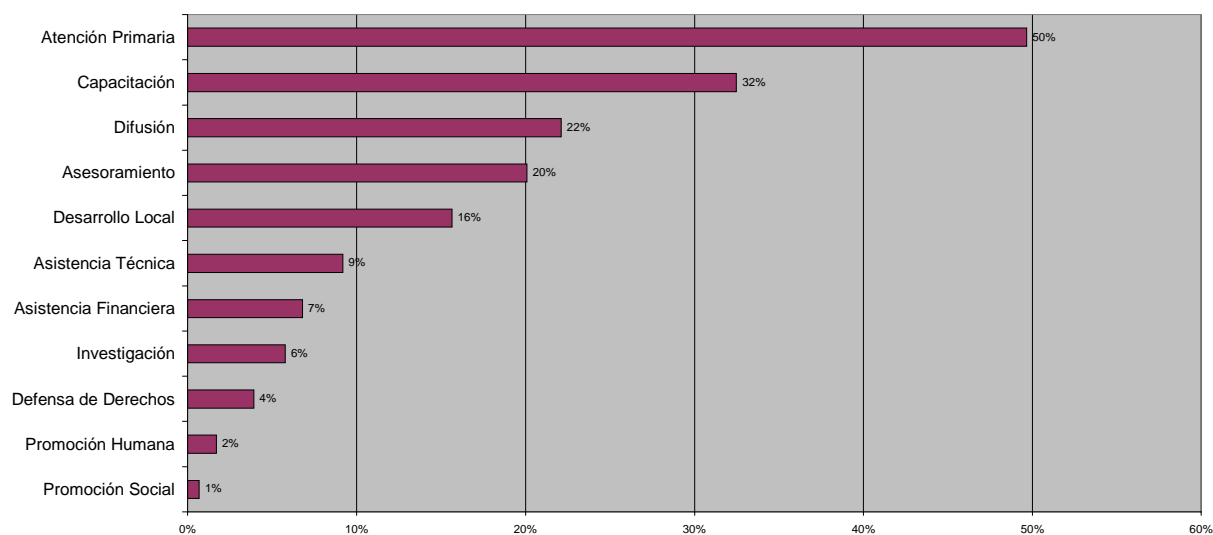


**Gráfico 4. Porcentaje de las Organizaciones de la Sociedad Civil según área temática mencionada Gran Buenos Aires**

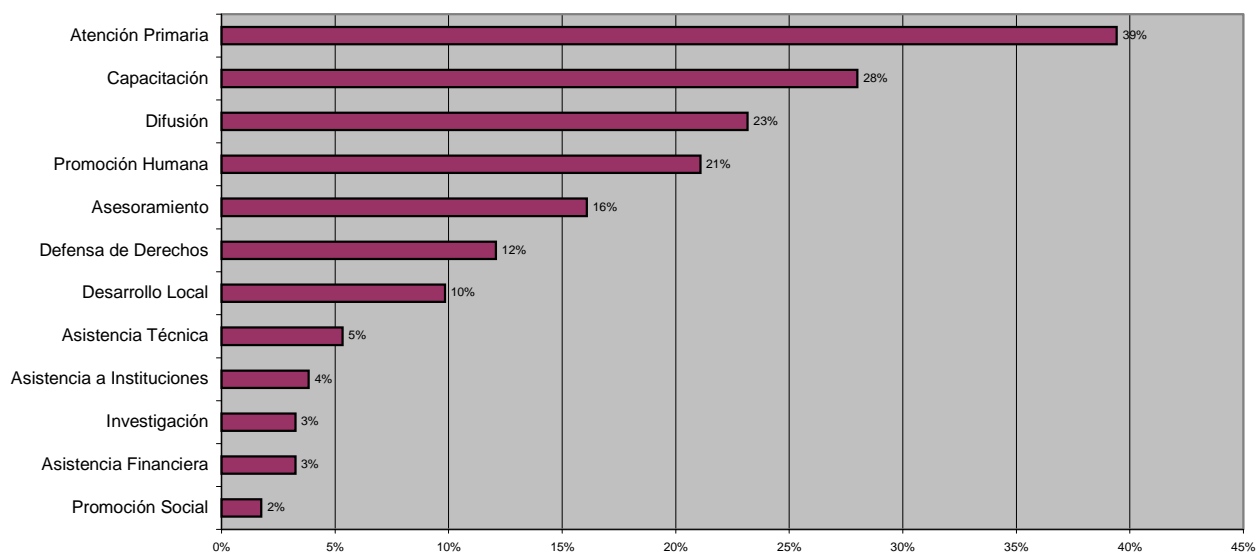


Fuente: CENOC

**Gráfico 5. Porcentaje de las Organizaciones de la Sociedad Civil según modos de intervención Interior de la provincia**



**Gráfico 6. Porcentaje de las Organizaciones de la Sociedad Civil según modos de intervención Gran Buenos Aires**



Fuente CENOC