

La cuestión social: Un punto de encuentro entre el Estado y la sociedad civil

por Beatriz Orlowski de Amadeo* y Guillermo Mayer**

Es habitual que al tematizar el rol que deben desempeñar las organizaciones de la sociedad civil, el planteo quede ligado al tipo de relación que estas establecen con el Estado. Por ejemplo, frases tales como: "Si el Estado cumpliera con sus funciones, nosotros desapareceremos, no tiene sentido nuestra presencia", o: "Nuestra presencia siempre es necesaria porque siempre hay que controlar lo que hace el Estado", o bien: "Nuestra presencia es necesaria para garantizar que las propuestas y necesidades de los sectores más desprotegidos sean tenidas en cuenta", resultan bien conocidas en el sector.

También es posible escuchar opiniones en relación a la ineficiencia del Estado en las cuestiones sociales, por lo que se pretende dejar la política social en manos de las organizaciones de la sociedad civil, que sí "saben qué hacer con la gente".

A partir de las opiniones analizadas pueden rescatarse dos tipos de relación: a) aquellos que reconocen al Estado como actor legítimo y necesario en el campo de lo social, y b) aquellos que niegan su legitimidad. Pero aún entre aquellos que reconocen al Estado como actor necesario, se encuentran quienes identifican el accionar de sus organizaciones como un "tapar baches", o algo transitorio al cubrir los espacios que el Estado deja en su retirada.

En esta misma dirección, la toma de posición sobre la convocatoria a la participación y al trabajo conjunto del Estado y la sociedad civil organizada, en muchos casos, está directamente vinculada con las concepciones que se tengan sobre el sector gubernamental. Así, existen quienes entienden que la participación es un medio para dar

*Directora del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC). Secretaria de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación.

**Coordinador del Área de Diagnóstico y Desarrollo Institucional (CENOC).

LA CUESTIÓN SOCIAL: UN PUNTO DE ENCUENTRO...

realce a los objetivos políticos del gobierno; mientras que otros interpretan que los esfuerzos por fortalecer al sector de las organizaciones de la sociedad civil implica un desentenderse del Estado de la cuestión social y el avanzar hacia una forma de privatización de las políticas sociales.

Incluso, en su propia caracterización, las organizaciones de la sociedad civil adoptan un modelo de definición negativo en tanto: organizaciones "sin" fines de lucro y "no" gubernamentales, para diferenciarse "por oposición" de la lógica del mercado y del Estado. Desde otra perspectiva, la reforma del Estado iniciada en nuestro país en la última década determina una modificación substancial en los roles y funciones del Estado y la sociedad. El Estado deja de hacer y pasa a "inducir a hacer". Se constituye en garante de las reglas de juego, en promotor de los equilibrios macroeconómicos y en redistribuidor de las condiciones de posibilidad de los sujetos para acceder a los beneficios que el sistema genera.

En este nuevo papel, el Estado se encuentra con que ya no se basta a sí mismo. Necesita que la sociedad civil asuma un protagonismo nuevo: que participe activamente en el proceso de desarrollo social. Así, la decisión del Estado Nacional de revertir el concepto tradicional de política pública hacia una reformulación de la manera de concebir, diseñar y ejecutar las políticas sociales a partir de la reubicación del rol del Estado, exige como contraparte una sociedad civil fortalecida y protagonista.

Estos comentarios no tienen por objeto justificar enfrentamientos ni mucho menos disimular la decisión de intervenir en forma directa en la constitución del Tercer Sector en Argentina desde el ámbito gubernamental. Por el contrario, sólo pretendo ilustrar la dependencia intrínseca que existe entre los sectores. Cuando se habla del Tercer Sector como sector "independiente", necesariamente hay que preguntar por la relación que se establece con los otros sectores, puesto que la independencia se basa en la posición que se adopte en relación con los demás.

En 1995 se adoptó como política de Estado la creciente interacción entre las organizaciones de la comunidad. En el *Plan Social* publicado por la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación en aquel año, puede leerse: "La acción de las organizaciones de la comunidad es esencial, no sólo por su capacidad para desarro-

LA CUESTIÓN SOCIAL: UN PUNTO DE ENCUENTRO...

llar el potencial solidario de los individuos, sino para asegurar una más eficiente administración de los recursos financieros que se ponen a su disposición. En modo alguno nuestra opción por el desarrollo comunitario puede interpretarse como un abandono de las obligaciones básicas del Estado Nacional en el terreno social. Las organizaciones sociales deben verse básicamente como articuladoras entre las personas, entre las mismas organizaciones y entre el Estado y la comunidad. Corresponde al Estado fijar los objetivos y las estrategias de la política social y disponer de los recursos para su consecución".

Lo que quiero significar aquí es que no es posible imaginar la reformulación de roles y funciones de un actor sin la adecuación complementaria del otro. La cuestión social exige un Estado fuerte, capaz de arbitrar las medidas necesarias para el logro de la equidad y la justicia social, a la vez que requiere una sociedad civil capaz de constituirse como agente protagónico de los procesos de desarrollo y la inclusión social.

La magnitud de los problemas de la pobreza y la marginalidad a los que están sometidos vastos sectores de la población mundial han puesto de relieve la imposibilidad de hallar estrategias sectoriales que le den solución definitiva. Por el contrario, la construcción de una sociedad capaz de incluir a todos sus miembros en procesos de desarrollo sustentable exige la recuperación de la responsabilidad colectiva sobre lo social, y sólo la activa intervención de todos los sectores sentará las bases para la construcción de una sociedad sin excluidos.

La conjunción del activismo social de base, con el impulso que el Estado imprime a la organización social, permite que la participación ciudadana genere sujetos sociales constituyentes de un orden más justo. La apertura de espacios de comunicación y articulación entre los diferentes sectores permite la construcción de visiones compartidas. La cooperación y la acción conjunta basada en la posibilidad de fijar objetivos comunes y alianzas estratégicas modifica el contexto de relaciones y permite el establecimiento de consensos hacia el interior de la sociedad.

Desde el CENOC se sostiene que es posible encuadrar la cooperación en un marco de acciones complementarias en el que se reconozca al Estado como la autoridad política que interviene en la resolución de los conflictos sociales; al mercado como ámbito de inserción individual y sector que aporta las herramientas que son imprescindibles pa-

LA CUESTIÓN SOCIAL: UN PUNTO DE ENCUENTRO...

ra moverse en él; y al sector de las organizaciones de la comunidad, o Tercer Sector, como actor necesario para contribuir a encontrar soluciones estructurales al fenómeno de la pobreza.

Así, iniciamos nuestra actividad desde el ámbito gubernamental para actuar como una herramienta de gestión de las políticas sociales que contribuye a la transformación y reforma del Estado a través de la creación de un espacio de articulación de intereses, a la vez que se favorece el fortalecimiento y desarrollo de un sector capaz de restablecer el tejido social sobre los fundamentos de solidaridad, justicia y libertad.

Como organismo de Estado, el CENOC está dedicado a la generación de espacios de diálogo y participación ciudadana; por ello acompaña el crecimiento y desarrollo del Tercer Sector en Argentina. Este último es uno de sus objetivos estratégicos, no el prioritario. Puesto que la viabilidad de la constitución de un Sector depende casi exclusivamente de quiénes están al frente de las propias organizaciones, pero contribuir al reconocimiento social necesario y a la legitimidad del sector —mostrando y dando a conocer sus acciones y características— es una tarea que por magnitud e importancia el Estado no puede dejar de cumplir.

Por otra parte, uno de los inconvenientes más comunes que presenta la participación de la sociedad civil en la formulación y el desarrollo de los programas y proyectos sociales es la diversificación y multiplicación de los interlocutores a la hora de negociar y formular consensos. Así, considerar al sector como actor legítimo e interlocutor válido en los procesos de desarrollo e implementación de políticas gubernamentales, depende de la constitución de instancias de representación que contemplen la participación real de los diferentes tipos de organizaciones.

Desde esta perspectiva, uno de los desafíos más importantes consistió en equilibrar y establecer las condiciones de posibilidad para la participación efectiva de todos, sin descuidar la de aquéllos a quienes están dirigidas prioritariamente las acciones gubernamentales y privadas que apuntan a generar procesos de desarrollo social y humano.

Así, promover y apoyar la participación de las organizaciones de base como unidades representativas de las demandas y necesidades de los sectores más vulnerables de nuestra población, fue condición necesaria para contribuir a la búsqueda de soluciones estructurales al

LA CUESTIÓN SOCIAL: UN PUNTO DE ENCUENTRO...

fenómeno de la pobreza y la marginalidad.

Somos conscientes de que se ha logrado un gran avance pero que falta aún mucho por hacer. Debido a una historia de desencuentros entre el Estado y el Tercer Sector, no fue tarea fácil plantearnos como el primer ámbito que, a nivel gubernamental, tenía como destinatario de su gestión a las organizaciones de la comunidad. Tampoco fue sencillo compatibilizar esfuerzos en ninguna de las dos áreas, ya que desde la esfera de quienes desde lo privado tienen un interés público nos miraban con cierta desconfianza, pues creían que pretendíamos cooptar al Tercer Sector. Por su parte, el Estado no terminaba de entender nuestro discurso. Hubo, afortunadamente, valiosas excepciones que nos fortalecieron en nuestro accionar. Nos sentimos acompañados por muchos amigos que empezaron a utilizar nuestros servicios, a ser críticos cuando debían apuntar a un mejoramiento de nuestras capacidades y a ser profundamente agradecidos a la hora de plantear nuestros aciertos.

Tres años de gestión nos demuestran que el desafío, aunque difícil, vale la pena. Numerosos organismos del Estado han pedido la instalación de nuestra base de datos, varias provincias manifiestan su voluntad de replicar el modelo. Sabemos que se ha abierto un camino. Nuestro trabajo es el soporte sobre el que se asentará el accionar de otros sectores gubernamentales a la hora de trabajar junto a las organizaciones de la sociedad civil.

Para finalizar, nuestra propuesta consiste en construir juntos —entre el Estado y las organizaciones— nuevos mecanismos de intervención social que consoliden en el largo y mediano plazo una sociedad más justa para todos.