

La universidad frente al desafío de la pobreza

por Domingo Basso O.P.*

El Evangelio predica la necesidad del "espíritu de la pobreza" o desprendimiento voluntario de los bienes terrenales como una condición indispensable para conquistar el Reino de los Cielos. Pero ello no significa que Jesús apruebe la pobreza fruto de la injusticia y del desequilibrio social. Esta pobreza que –lamentablemente– siempre ha existido sólo puede reprobársela el cristianismo e investigar sus causas profundas para remediarla hasta donde sea posible. Gran tarea compete a la Universidad, especialmente Católica, en esta empresa. Si nosotros hoy conviviéramos con el pueblo, como Jesús convivió diariamente, seríamos testigos de realidades análogas a las contempladas por Él (con las lógicas diferencias circunstanciales típicas de aquella época): opresión, marginación, miseria física y moral, injusticias de todo orden, prostitución y latrocinios como medios de vida, promiscuidad, ausencia de higiene elemental, falta de habitación, hambre, desnutrición infantil y una resignación exasperada. También entonces esa situación de un pueblo sometido provocó levantamientos sediciosos; aunque Jesús nunca manifestó aprobarlos.

El Señor se movía cómodamente entre pobres y pescadores, porque eran ellos –decía– "quienes tenían mayor necesidad de médico".¹ Con frecuencia aliviaba sus males o les cambiaba el corazón. Experimentó como propio, identificándose con ellos, el dolor de los desheredados, la exclusión social de los leprosos, el desprecio oficial por los publicanos y prostitutas, la excomunión de los samaritanos, la soledad de los presos y de los enfermos, el frío de los desnudos, la sed de los vagabundos y el hambre de los desocupados. Y, en virtud de esa identificación, proclamó considerar como una afrenta o un servicio hechos a Él mismo el trato que se les diera; ése

* Rector de la Pontificia Universidad Católica Argentina
1 Mc. 2, 15-17; Lc. 5, 15-17

LA UNIVERSIDAD FRENTE AL DESAFÍO DE LA POBREZA

sería al final –agregaba– el mayor motivo de premio o castigo.²

Fratrem vidisti, Christum vidisti! Jesús adivinaba el bochorno lacerante de la mujer, mal aconsejada por la miseria, decidida a alquilar su cuerpo para sobrevivir. Lógicamente no aprobaba sus pecados; pero denunciaba a quienes cometían pecados aún peores, por cuya causa “hasta las prostitutas los precederían en el Reino de los Cielos”³. Con estas palabras el Señor no justificaba el desorden moral; pero instauraba grados de malicia muy diversos a los establecidos por los cánones morales de la hipócrita sociedad (no más que la actual) de su tiempo.

Se apiadaba de los mendigos y mandaba a los apóstoles a darles limosnas de los bienes recibidos por ellos mismos de la generosidad ajena⁴. Quiso hacerse uno de los “sin techo” y declaró que “hasta las zorras del campo poseían su guarida y nidos las aves del cielo, mas el Hijo del Hombre no tenía donde reclinar la cabeza”⁵ ¡Y cuántos otros detalles parecidos!

Jesús conocía todas las formas de esta pobreza. La pobreza de la salud o enfermedad: más angustiada y real cuando es congénita, dura largo tiempo o, incluso, toda una vida. La pobreza del afecto o la congoja de la soledad: la necesidad insatisfecha de amar, de ser amado, reconocido, estimado. La pobreza de la vejez y de la debilidad: entonces como hoy rechazada y marginada. La pobreza de los fracasos: como la soportada actualmente por tantos sacerdotes y religiosas cuya esperanza ha sido sacudida hasta el punto de la zozobra⁶. La pobreza del error y del pecado: la más difícil de aceptar por ser la más desconocida y secreta. Cristo sabía cuán arduo es asumir tales pobreza.

¿Son estos “los pobres” a los que Cristo llama bienaventurados? Hasta cierto punto sí, como parece deducirse del texto de Lucas. Jesús no podía aprobar esa pobreza, porque Dios no puede aprobar injusticia alguna. Reflexionando sobre su misericordia infinitamente ecuánime, me siento inclinado a creer que ningún dolor humano, ninguna miseria, producto vil del atropello a la dignidad de la perso-

2 Mt. 25, 31-46

3 Mt 21, 31-32; Lc. 7, 29; 15, 1

4 “Caminaba por ciudades y aldeas, predicando y evangelizando el reino de Dios, y le acompañaban los Doce y algunas mujeres que habían sido curadas de espíritus malignos y enfermedades: María, por sobrenombre Magdalena, de la que habían salido siete demonios; Juana, la mujer de Cuza, intendente de Herodes; Susana, y otras muchas, las cuales les asistían con sus bienes”. Lc. 8, 1-3

5 Mt. 8, 20; Lc. 9, 50

6 “El cansancio de los buenos”, los denominaba Pablo VI.

LA UNIVERSIDAD FRENTE AL DESAFÍO DE LA POBREZA

na, quedarán sin respuesta el día de la verdad, según Él mismo lo insinúa en la parábola de los dos siervos⁷.

Lamentablemente esa pobreza física puede ir asociada a la riqueza del deseo ilícito, como un deplorable contubernio entre la miseria de cuerpo y la ambición (el pecado) del corazón.

Es verdad también que algunas de las nuevas formas de pobreza son artificiales y falsas, creadas por un "principio de necesidades" (contrario a la austeridad evangélica). Pero, ¡por favor!, no interpretemos únicamente de este modo tan frívolo la primera bienaventuranza, invirtiendo los valores del Evangelio. Una conciencia verdaderamente cristiana jamás conseguirá anesthesiarse del todo, mientras subsista la miseria y la marginación de enormes masas populares, sosteniendo que los únicos privilegiados –dentro del sistema socioeconómico imperante en nuestro días– son los pobres de hecho, pues los bienes realmente computables para la felicidad son los del Reino⁸.

Es casi blasfemo valerse del Evangelio para excusar una evasión cobarde o egoísta frente al drama de los pobres. La lucha contra la miseria del prójimo, o el empeño individual colectivo del cristiano ordenado a combatir los injustos desequilibrios, es uno de los modos, aunque no ciertamente el único, de practicar la pobreza ensalzada por el Sermón de la Montaña.

A veces los predicadores han interpretado esta bienaventuranza sólo como el anuncio de un cambio futuro de condiciones; esta interpretación le hace decir a Cristo: "Vosotros seréis tanto más felices, cuanto más desgraciados hayan sido ahora". Si ésa fuese la verdadera interpretación, entonces resultaría lícito tolerar y ensalzar la violencia de la marginación, desamparando a los menesterosos y dejándolos padecer su lastimoso estado, ¡para no privarlos de la bienaventuranza que ha de sobrevenirles un día!

Pero Cristo no dijo "empobreceos los unos a los otros", como expresa con sus perversas medidas la maquinaria socioeconómica actual sin requerir el consejo de nadie. Jamás habría podido el Señor sugerir tamaño despropósito, cuando tan claramente amenaza con un duro juicio a quienes obren de esa manera⁹. Él dijo, por el contrario, "un mandamiento nuevo os doy: que os améis los unos a los otros; como

7 Mt. 18, 21-35

8 Cfr. Lambert, B., *Las bienaventuranzas y la cultura hoy*, Ed. Sígueme, Salamanca, 1987, p. 84 y ss.

9 Cfr. Mt. 52, 31-46

LA UNIVERSIDAD FRENTE AL DESAFÍO DE LA POBREZA

Yo os he amado, también vosotros amaos los unos a los otros"¹⁰. Y Él amó sirviendo, curando, multiplicando el pan y los peces, lavando los pies de sus discípulos, antes todavía de dar su vida por todos.

¿Se puede amar verdaderamente sin cobijar, sin enriquecer de una u otra forma a quien se ama? La pobreza a la cual Cristo invita no es una aprobación de la injusticia social, reiteradamente maldecida. Por el contrario, vino para revelarnos la existencia de un "Reino eterno y universal: el Reino de la verdad y la vida, el Reino de la santidad y la gracia, el Reino de la justicia, el amor y la paz"¹¹.

A partir de estas convicciones es como la Universidad Católica, al unísono con el sentir de la Iglesia expresado en sus numerosos documentos sociales, debería encarar no sólo abstracta sino también prácticamente el estudio de la pobreza intentando remediarla.

¹⁰ Jn. 13, 34

¹¹ Prefacio de la misa de la Festividad de Cristo Rey.

El Tercer Sector en el Mundo Globalizado

por Ricardo Murtagh*

Para entrar de lleno e inmediatamente en tema les refresco una referencia que seguramente Ustedes ya oyeron en alguna otra oportunidad: la época conocida como del Mundo Antiguo duró 3.000 años, la Edad Media menos de 1.000, la Era Industrial unos 100 años, y la Revolución PostIndustrial ocurrió en sólo 25 años y su ritmo se está acelerando, pues ya estamos en el umbral de una nueva era.

No sabemos cómo la llamarán los que escriban, probablemente por Internet, sobre lo que nos está tocando vivir. Seguramente ellos le pondrán un nombre relacionado con sus consecuencias y efectos en el largo plazo, pero en todo caso nosotros ya nos estamos refiriendo a ella como la Globalización.

El mundo globalizado

Por cierto que el significado y el alcance de este fenómeno de la Globalización no es un tema cerrado. Por ejemplo, si lo que se implica dentro del concepto es sólo el aspecto económico o también lo social, lo político y lo cultural, es actualmente materia de análisis y controversias. Obviamente, también es controvertido si la Globalización es beneficiosa o perjudicial y alguien ya ha dicho recientemente que detenerse en discernir eso es empobrecer y limitar el debate.

Lo que casi nadie pone en duda es la existencia de un mercado mundial global que emerge en los últimos años a partir de un confluir de causas que, en general, y en materia de política internacional se refieren a las consecuencias de las dos guerras mundiales como causas más remotas y a la caída del Muro de Berlín como la más inmediata. Entre las causas necesarias, los desarrollos informáticos y comunicacionales.

En un abrir y cerrar de ojos la nueva revolución ha rehecho la fá-

*Subsecretario de Promoción y Desarrollo Comunitario. Secretaría de Promoción Social. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

EL TERCER SECTOR EN EL MUNDO GLOBALIZADO

brica industrial de la sociedad, alteró radicalmente el comportamiento del capital, rompió los límites nacionales y está remodelando instituciones en un proceso que avanza muy velozmente. Estamos hablando de un mundo caracterizado por mercados abiertos, creciente intensidad de la interacción global y actividades altamente descentralizadas.¹

¿Cómo acercarse en concreto al tema? Una postura académica, acotada y realista es aceptarla y mirarla con atención. No es cuestión de hacer en este punto y aquí un juicio ético ni una discusión sobre si sus resultados apuntan al bien común o si como consecuencia de ello mejora o empeora la vida de la gente. Intentaría transmitir unas pinceladas, unos brochazos que sirvan para una primera mano a la preocupación que nos reúne, como para seguir dándole el acabado que haga falta a lo largo de estos próximos días.

El tema en particular que nos ocupa es el Tercer Sector en el mundo global. Por razones que enseguida comprenderán prefiero que hablemos del mundo globalizado.

La globalización

Una definición bien abarcativa de una revista mundial de salud la caracteriza como un proceso de integración económica, política, social y cultural cada vez más amplio y más complejo que tiene lugar cuando el capital, los bienes, las personas, las ideas, las imágenes, los valores, las toxinas ambientales y aún los microorganismos se mueven a través de los límites de los Estados.²

La Globalización que para arrancar necesitó de los soportes informáticos y comunicacionales para la movilidad en los mercados financieros del capital allende las fronteras nacionales, ahora consolidada instala plantas que integran su producción regionalmente y comercializa todo tipo de bienes y servicios de una a otra parte del mundo.

No obstante, la paradoja de este crecimiento es la cada vez mayor cantidad de pobres debido a la desigual distribución de los ingresos a escala de regiones, países, ciudades y familias o personas. Más allá de la vivencia personal e íntima que de esto se pueda tener, todos conocemos los datos sobre los valores crecientes de pobreza a nivel de familias porque frecuentemente se habla de ello.

¹ Savitch, H. V.: *Global challenge and institutional capacity; or, how we can re-fit local administration for the next century*. Administration Et Society, Vol 30, nº3, 1/7/98

² Revista World Health; Vol 51; 1/3/98

EL TERCER SECTOR EN EL MUNDO GLOBALIZADO

Pero el otro día leía un estudio que mostraba esto de una manera diferente, a escala de las grandes ciudades, donde también se observa una muy injusta distribución del Ingreso, con el agravante que se trataba de inversiones en obras, es decir, que se refiere a mejoras destinadas a permanecer y beneficiar –o no– a los vecinos, por muchas generaciones. El estudio mencionaba que de treinta y cuatro centros metropolitanos de todo el mundo, los de mayor bienestar (Tokio, Viena, París y Amsterdam) recibían setecientas veces más inversiones en infraestructura que aquellos que estaban en la otra punta de la escala que eran las ciudades de Dar es Salam, Delhi, Cairo y Quito. Otra manera de tomar conciencia de la gravedad y alcances de la desigual manera en que se reparten los bienes de este mundo.

La Globalización, ¿es un hecho o es palabrería sin asidero real, sólo un conjunto de situaciones con alguna conexión remota entre sí englobadas por una designación hasta cierto punto arbitraria? Peter Berger dice que muchos *clichés* tienen un grado de validez real y que este es uno de ellos, pero va más allá. Pone junto a la Globalización económica, la globalización cultural.³

Los hechos lo dicen: desde una pantalla puedo obtener información al instante de lo último escrito sobre un tema o, cambiarme de silla y frente a otra pantalla –sólo por un poco más de tiempo porque en breve no habrá que cambiar de pantalla ni de silla– presenciar una competencia deportiva, ver la cría del león africano del zoológico de Tokio o la cotización de alguna mercancía en el mercado mundial.

Para Berger, quien obviamente no puede hablar sino desde su lugar en el primer mundo, algunos le temen a la Globalización por la pérdida de la valiosa diversidad y la vulgarización producto de la homogeneización, mientras otros esperan que una cultura global putativa ayude a crear un mundo más pacífico. Creo que estos dos puntos reflejan dos de las grandes preocupaciones que la Globalización suscita en el primer mundo y, como trataré de mostrar en estos minutos, inciden en la vida de las instituciones que nos interesan, las del Tercer Sector.

La sociedad civil depende de consensos en las virtudes cívicas y esto es en definitiva lo que se supone que una cultura ofrece, dice Berger. Está apareciendo el fenómeno llamado “ecumenismo de los Derechos Humanos” (pone como ejemplo la campaña de Benetton) y

³ Berger, Peter L., *Four faces of global culture*, en *The National Interest* Issue; nº 49; 1/9/97.

EL TERCER SECTOR EN EL MUNDO GLOBALIZADO

un mundo en que aumente el consenso sobre estos es imaginado como un mundo más pacífico. Aquí, sin duda, campo propicio para el trabajo de las organizaciones no gubernamentales.

El Tercer Sector

El Tercer Sector equivale a decir el conjunto de instituciones de la sociedad civil, lo que no es gubernamental, estatal (o también llamado Primer Sector) pero tampoco pertenece al mundo de los negocios, del mercado o Segundo Sector.

Las notas que pueden caracterizar a sus instituciones son el ser organizaciones formalmente constituidas para prestar algún beneficio público, que se autogobiernan, que son privadas (no públicas) y que no distribuyen ganancias entre sus miembros quienes trabajan voluntariamente (excepcionalmente son participantes remunerados).

Hay distintos tipos de organizaciones no gubernamentales: organizaciones privadas sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, centros de apoyo y educación popular, centros de promoción popular, instituciones privadas de interés social, organizaciones no gubernamentales de acción social, asociaciones privadas de desarrollo, por nombrar algunas.

De cada uno de estos tipos se puede hablar mucho; comparten cosas en común, pero tienen también sus especificidades. Veamos, a título de ejemplo, uno de esos tipos: las que trabajan para el desarrollo. En ellas distingo dos clases, según los énfasis diferentes en su actividad principal o en los procesos que llevan adelante en relación con las tecnologías sociales.

- a) Las capacitadoras-distribuidoras de *know how*,
- b) Las productoras-innovadoras.

Las primeras distribuyen por la vía de la capacitación y mediante cursos y talleres, técnicas y modos de trabajo con la gente a la que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) dirigen su atención. Por ejemplo: diferentes modos de abordar un análisis del crédito a valor producto en grupos de pequeños productores caprinos. También publican y distribuyen documentos, manuales y cartillas de operación (por ejemplo, técnicas de dinámica de grupos) o para sectores o cuestiones específicas; por ejemplo un manual de construcción de letrinas

4 En Mathews, Jessica. *Power shift (changing role of central government)*, en *Foreign Affairs*, Vol 76, nº 1, 1/1/97, relatando expresiones del propio responsable del Centro de la UN.

EL TERCER SECTOR EN EL MUNDO GLOBALIZADO

con tecnologías apropiadas, esto es, los recursos locales más fáciles de conseguir al servicio de la mejor sanidad.

Las segundas producen el material o las técnicas del tipo de las recién señaladas. No todas ellas lo hacen de modo explícito pues algunas realizan esto como parte de su trabajo con la gente y luego lo recopilan o sistematizan, sea para uso *ab intra* o para exportarlo a otras ONG. Aquí innovación y producción son parte de un proceso de creación de tecnologías sociales específicas, que se diferenciarían de una posterior etapa de difusión y en la que la ONG participa como articuladora o conductora de un proceso que recoge elementos de la sabiduría popular.

Para ambos casos hay que decir que no se trata de categorías estáticas ni cerradas y que en una misma ONG se pueden dar, en distintos momentos o simultáneamente pero en diferentes programas de trabajo, componentes de los dos tipos.

Efectos de la globalización

Si tuviera que opinar sobre modos de reacción de estos dos tipos recién descritos frente a la globalización, muy a título de hipótesis postularía que las respuestas serán diferentes según el énfasis que haya en una determinada ONG en estos dos tipos de acción. Para las del primer tipo puede resultar más fácil la adaptación a la globalización, por la práctica de la tarea de difusión y de capacitación y su consecuente relacionamiento con el medio externo. En cambio, las que tienen un mayor énfasis en la producción, más en relación con su sistema interno podrían tener más dificultades de relacionarse con el afuera.

Ya se ha dado a entender que el campo del Tercer Sector es heterogéneo, complejo y múltiple; cualquier descripción que se intente hacer no puede desdeñar las particularidades de los actores que en el intervienen, especialmente las unidades organizacionales (las propias organizaciones no gubernamentales) que, justamente, son sumamente variadas en tamaño, forma, mecanismos de gestión y alcance y servicios que prestan (por nombrar sólo algunas características). Por ello, sus respuestas al fenómeno de la globalización no pueden ser uniformes. Es impensable imaginar asociativamente estrategias de adaptación a los nuevos paradigmas que puedan resultar exitosas y que no tengan en cuenta estas diversidades. Por otra parte, no parece reco-

5 Filmus - Arroyo - Estebáñez, *El perfil de las ONG's en la Argentina*. FLACSO-Banco Mundial, 1997.

EL TERCER SECTOR EN EL MUNDO GLOBALIZADO

mendable que, debido a las diversidades y las diferencias, se decida pensar estrategias adaptativas desde la soledad o la individualidad de cada organización.

Volviendo a los casos más generales, sin particularizar en ningún tipo, comentaría los efectos de la Globalización que tienen que ver con la distribución del poder de los Estados pues incide directamente en las organizaciones no gubernamentales: una redistribución de poder entre estados, mercados y la sociedad civil. En general, las preguntas que se hacen tienen que ver sobre quien cede a favor de quien. Y, a todas luces, parece ser que mundialmente el Estado cede en favor del mercado. Así, fortalecidos por su poder, los mercados establecen sus propias reglas de facto, muchas veces orientadas en una dirección que resulta cuestionable sin que, en muchos, casos se reconozca el papel regulador que frente a eso debe ejercer el Estado.

Por otra parte, las mismas condiciones y facilidades que dan pie a la Globalización son recursos muy aptos para el crecimiento de las actividades ilegítimas; las que eran operaciones locales de droga son ahora empresas globales (el ejemplo más visible es el lavado de dinero).

Hay roles que sólo el Estado puede desempeñar: la coacción, la imposición de impuestos, atender las necesidades sociales no valoradas por el mercado, la aplicación de justicia y la garantía de los derechos humanos.

Por la naturaleza no territorial de los problemas de hoy y sus soluciones los Estados Naciones pueden dejar de ser las unidades naturales de resolución de problemas, lo que dramáticamente se acaba de ejemplificar con la situación en Rusia y los esfuerzos desde afuera para resolverlo. Esfuerzos que ciertamente no se inscriben en una ética franciscana de amor al otro sino en la más pura estrategia de supervivencia mundial.

También se ha hablado de la Globalización como desterritorialización económica y política con vocación homogeneizante. En el mundo globalizado, las fronteras de todo tipo se han vuelto difusas. Esta retirada del Estado Nación ¿Acaso no significará un cambio con efectos directos sobre el Tercer Sector? ¿Qué cosas, entonces, sugiere la experiencia que pueden pasar con las ONG frente a los cambios que el fenómeno de la Globalización produce? Sin intención de recetar, y teniendo muy presente la enorme heterogeneidad del este sector, hay algunas cuestiones que parecen encajar en el terreno de los posibles efectos.

Hay varias razones por las que se puede pensar que un mundo en

EL TERCER SECTOR EN EL MUNDO GLOBALIZADO

el que el poder es más difuso puede ser un mundo más justo donde haya más paz y una mejor capacidad de manejar los problemas interconectados de la humanidad.

a) En tiempos de cambios acelerados, las organizaciones no gubernamentales pueden ser más rápidas que los gobiernos en responder a las demandas y a las oportunidades.

b) Con recursos adecuados, pueden superar las *performances* de los gobiernos en ciertos servicios públicos.

c) Su crecimiento, junto con otros de la sociedad civil, pueden fortalecer los procesos de las incipientes y frágiles democracias (ese sistema *no formal de educación ciudadana que funciona a partir del canal de participación comunitaria que ofrecen estas organizaciones, como reconocían Filmus y otros*).

d) Son mejores que los gobiernos para tratar los problemas no urgentes, de avance lento, cuyo efecto acumulativo termina afectando a muchas personas o a generaciones futuras, como la degradación ambiental, el desconocimiento de los derechos humanos, el crecimiento poblacional y la pobreza, etc.

e) Y, finalmente, no debería haber compromisos sujetos a razones de Estado o a políticas o sectores locales que limiten los reacomodamientos o las estrategias de las organizaciones no gubernamentales, al menos, más allá de su propia capacidad de decisión. Estas son todas razones de signo positivo.

Pero también hay razones para pensar que la continua difusión del poder va a significar más conflicto y menos problemas resueltos.

a) En muchos casos las ONG pueden tener una visión más estrecha o más circunscripta a sus intereses específicos.

b) Una capacidad limitada para empresas de largo aliento o a gran escala.

c) A medida que crecen los compromisos por la obtención de recursos pueden poner en cuestión o reducir su independencia de criterio, que es su gran capital o principal ventaja competitiva.

¿El papel de las ONG cambia en un mundo globalizado? Es una pregunta absolutamente retórica; pero se puede formular de otro modo: ¿Qué cambios se producen por la Globalización?

Como hemos visto, el campo del dominio actual o acción de las ONG es bien amplio: desde tareas científicas y políticas de análisis hasta reclamos y protestas de alcance público para movilizar la opinión, pasando por acciones de asistencia, preservación o promoción

EL TERCER SECTOR EN EL MUNDO GLOBALIZADO

de sectores o grupos de cualquiera de los tres reinos (mineral, vegetal y animal tanto superior como también inferior, interesándose por las focas o las hallenas, por ejemplo).

En temas de Derechos Humanos y perspectiva de género, muchas ONG del Sur han encontrado apoyo en su pares, similares y aún promotoras del Norte, configurando además grupos de presión efectivos.

Un ejemplo seguramente conocido por todos muestra el cambio importante del rol y de la capacidad de influencia jugados por las ONG en una década: en la conferencia de Helsinki de Seguridad y Cooperación de Europa los grupos de vigilancia de Derechos Humanos sólo pudieron operar a través de sus gobiernos, y en la medida en que las respectivas delegaciones los escuchaban. En 1992, en cambio, la situación que culminó en la Cumbre del Medio Ambiente de Río fue muy distinta: varios temas fueron propuestos y llevados adelante por las ONG e incluso buena parte de la estructura y contenidos de la propia conferencia fueron sugeridos por éstas. Pero además, en diez y seis meses pudieron lograr un acuerdo sobre el control de gases del efecto invernadero, aún con la oposición de tres potencias como Estados Unidos, Rusia y Arabia Saudita. Es cierto que este es un ejemplo de punta, no igualado hasta ahora, pero demuestra un leve corrimiento del foco de poder desde lo público a lo privado. En Beijing también el papel jugado por las ONG tanto en la preparación cuanto en la misma conferencia fue bien importante.

De ninguna manera esto significa que el rol del Estado y de las empresas, del mundo de la capacidad de coacción por la ley o por el dinero, hayan decaído. Esto es aún prematuro para ser dicho, pero de lo que no hay dudas es que algunos actores están pasando de la categoría de reparto a la de primeras figuras y su capacidad de coacción es en el terreno de los valores, valores mundialmente aceptados, valores globalizados.

CARE, Amnesty y Greenpeace también son ONG. Algunas tan extendidas y poderosas que se ha llegado a decir que superan en capacidad de acción al propio organismo correspondiente de las UN, tal el caso de Amnesty International en comparación con el Centro de NU para los Derechos Humanos.⁶ Hoy en día las organizaciones no gubernamentales brindan más asistencia para el desarrollo que todo el sistema de las Naciones Unidas, con excepción del Banco Mundial y

⁶ Mathews, *op. cit.*

EL TERCER SECTOR EN EL MUNDO GLOBALIZADO

el Fondo Monetario Internacional. No se puede dudar de su notable capacidad de presión frente a los gobiernos.

Como muestra muy cercana y más local del papel que en una sociedad juegan las ONG, se puede recordar el importante rol político de las Madres de Plaza de Mayo, la APDH, el CELS y otras organizaciones de Derechos Humanos en la movilización ciudadana detrás de su tema de interés. O la reconfiguración o reinstalación de valores como la solidaridad de Cáritas, de civilidad como Conciencia o Poder Ciudadano, etc.

Los efectos de la Globalización en las ONG argentinas no serán parejos ni todos del mismo signo. Tampoco serán claros o netos: todos buenos o todos malos; seguramente habrá matices. Variarán en intensidad, pero en relación al tipo de organización de que se trate, sea por su historia cuanto por el sector al que se dirige o la tarea que cumple.

Las más aptas para encontrar su lugar (su nuevo lugar o un repositionamiento en las nuevas condiciones que la Globalización impone) son aquellas conformadas con estilos o modelos más internacionales, generalmente debido al contacto con similares de otras partes, donantes o campos de interés fuertemente internacionalizados como, por ejemplo, la perspectiva de género o las cuestiones medio ambientales. Aquí también se deben incluir como aptas aquellas especialmente vinculadas desde largo tiempo a los donantes externos en sus esfuerzos por el mejoramiento de las condiciones de los pequeños productores, los campesinos y los aborígenes.

No quiero terminar sin señalar un punto importante, que demuestra que ha habido ya relaciones de ida y vuelta entre los sectores. Así como hubo aportes de las organizaciones no gubernamentales al poder político, también desde agencias gubernamentales se dieron transferencias de conocimientos a las instituciones no gubernamentales. Un caso bien claro es el del marco lógico, como metodología de trabajo para la formulación y evaluación de proyectos sociales. Desde la agencia de cooperación alemana (GTZ) y desde el Banco Interamericano de Desarrollo, se difundieron estas herramientas para ser utilizadas en la presentación de proyectos de desarrollo social.

⁷ Sobre esto puede verse Murtagh R., *La formulación de proyectos; un aporte desde la práctica social a la planificación educativa - apuntes para una reflexión - acción*. Ministerio de Educación y Justicia, DGPE, Serie Documentos 3, Buenos Aires, 1990.

⁸ Hay posturas de rechazo, en general con un alto contenido voluntarista. En un resumen de la reunión de ONG en Ginebra sobre el comercio mundial realizada recientemente, y donde el tema principal eran las respuestas a la globalización, un participante dijo que se podía "desarrollar un

EL TERCER SECTOR EN EL MUNDO GLOBALIZADO

A modo de conclusión

En primer lugar, convengamos que la globalización no es algo caído del cielo. Ha sido hecha por seres humanos que toman decisiones en los países más ricos. Existe y hay que enfrentarla, no en el sentido épico de una guerra⁸ sino con astucia y con decisión de cambio. En el caso especial de las ONG nada impide, si hay voluntad política, que una "estructura administrativa centralizada se pueda adaptar para mejorar sus respuestas a los procesos de una economía globalizada".⁹

Como la construcción de la capacidad institucional ocurre simultáneamente con el cambio de valores, en momentos en que los cambios se dan sin pausa y afectan también a los valores, esta simultaneidad puede ocultar o dificultar el sentido y la dirección correcta para la institución.

Para eso probablemente lo más conveniente sea hacer una mirada conjunta y compartida desde las asociaciones de segundo nivel, como el Foro del Tercer Sector, Condecoord¹⁰, etc. como para prevenir efectos no deseados en las propias ONG o en la acción que realizan.

sistema alternativo y paralelo que fuera más justo que el sistema principal (de comercio mundial) y que si la gente gastaba su dinero en productos comercializados limpiamente esto podía ser un verdadero desafío a la globalización". También posturas de aceptación, pero en general condicionando esa aceptación del fenómeno a la búsqueda de nuevos modos de relación de las organizaciones entre sí y con su medio.

⁹ Savitch, *op cit*

¹⁰ Consejo de Coordinaciones de Obras Privadas de Bienestar Social.

La globalización y la construcción social del Tercer Sector

por Roberto Martínez Nogueira*

Los cambios producidos por la globalización han puesto al descubierto las debilidades y carencias de los mecanismos establecidos para el gobierno de las sociedades, para la regulación de los mercados y para la estructuración de la sociedad civil, haciendo que la reflexión académica y el discurso sobre las políticas públicas incorporen la reforma institucional como cuestión prioritaria. Esta temática incluye al Tercer Sector.

En este documento se hace una recorrida por senderos que el Tercer Sector debe transitar sorteando los desafíos, dilemas y paradojas impuestos por la Globalización. Como este fenómeno es extremadamente complejo y su tratamiento suele hacerse con una enorme ambigüedad semántica se presenta una breve introducción cuyo propósito es eludir reduccionismos que lo identifican con la dimensión económica o que lo atribuyen a un factor monocausal. Para ello se separan los planos descriptivos, explicativos y evaluativos para señalar áreas de consenso y de confrontación. En la segunda sección se pasa revista a algunos de los problemas que la Globalización ha profundizado y que conforman el núcleo del debate contemporáneo. En ese debate el Tercer Sector está presente, tanto por las contribuciones que le son reclamadas como por las orientaciones, concepciones y capacidades que las sustentan y hacen efectivas. En la última sección se señalan algunas cuestiones que sus organizaciones deberán abordar para reafirmar esas orientaciones, actualizar sus concepciones y alcanzar mayores niveles de efectividad, adecuando sus modelos organizacionales y de gestión.

La globalización: usos, abusos y evidencias

La devaluación semántica y retórica de la globalización

* Presidente de Forqes (Fortalecimiento de la Organización y Gestión). Vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL.....

El término "globalización" se ha convertido, por uso equívoco y por abuso intencional, en un vocablo desprovisto de sentido y en una remisión a lugares comunes para apaciguar la inquietud intelectual que generan fenómenos cuya lógica resulta con frecuencia difícil de discernir. En estos tiempos, no se concibe el tratamiento de alguna cuestión social, cultural, económica o política sin referencia a la Globalización. Es una palabra que se utiliza para denotar un presente supuestamente sobredeterminante y un futuro inevitable e irremediable, sustituyendo el papel que las viejas filosofías de la historia atribuían al progreso, a la construcción de la sociedad de iguales y virtuosos o al imperio pleno del espíritu o de la razón. Evoca algunas preocupaciones tratadas con igual frecuencia pero con énfasis diferentes: la superación de la modernidad, la homogeneización de las sociedades, la fragmentación de las identidades, la imposición de la lógica de los mercados a escala mundial, la desconfianza en el poder de la razón, las crisis de las concepciones del mundo establecidas, etc.

Esos usos y abusos no dejan de tener fundamento. Si bien la plena Globalización no se ha alcanzado ni se concretará en un futuro próximo, están ocurriendo fenómenos de tremenda significación cuyas consecuencias son sólo parcialmente percibidas. Por su carácter complejo y paradójico, su comprensión no puede alcanzarse por la remisión a conceptos de uso frecuente en la reflexión social. Los términos alternativos para describirlos son también equívocos y tienen una carga expresiva que deteriora su valor analítico. Por ello, la necesidad de rotularlos es lo que ha dado lugar a la devaluación semántica y retórica, pero a su vez la falta de términos más precisos justifica y explica la persistencia de la referencia a la globalización.

** Los contextos expositivos de la globalización*

Es conveniente detenerse en los contextos expositivos en que se utiliza el término globalización. De este modo se podrán identificar algunas problemáticas con respecto a las que, tras el mismo término o con respecto a las mismas manifestaciones, se expresan percepciones, creencias y valoraciones que fundamentan las orientaciones y estrategias del Tercer Sector. A la vez, su esclarecimiento es una condición para que las organizaciones allí enmarcadas encaren una adecuada revisión de sus capacidades para operar en un mundo más exigente, incierto y lleno de riesgos.

a. Las percepciones. En primer lugar está la intencionalidad des-

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

criptiva. En este plano existe un consenso sugerente. El efecto recíproco de la difusión de nuevas tecnologías y de la expansión y profundización de los mercados, con una creciente interdependencia entre las sociedades por flujos productivos, comerciales y financieros cada vez más difíciles de controlar, ha conformado un nuevo escenario. Esta interdependencia es reforzada por la homogeneización de las aspiraciones y de los patrones de consumo, por una mayor permeabilidad a los medios de comunicación y por las oportunidades que abren aquellas tecnologías para la reducción de los costos de información y de transacción.

Pero estos fenómenos no se dan de manera sincrónica ni total: los flujos de mano de obra están crecientemente limitados, el acceso y la distribución de recursos evidencian asimetrías que se agigantan y las capacidades de adaptación a esos fenómenos están fuertemente concentradas.

b. Las creencias. Con intención explicativa, el término globalización remite a "creencias" sobre causas, secuencias y consecuencias. Aquí ya comienzan a separarse las aguas entre posturas intelectuales y actitudes sobre el futuro. Para las más simplistas, es un *deus ex machina* que sirve para explicar fenómenos extremadamente variados. El cambio de escenario obedecería ya a una nueva configuración histórica, ya a una voluntad omnipotente, frente a la que sería inútil e ingenuo oponer resistencias. La globalización expondría la inutilidad de la política, pues constituiría una fase superior del desarrollo de las fuerzas productivas, anunciada ya por muchos pero con consecuencias escasamente imaginadas, o el destino manifiesto de una civilización particular. Exigiría la reestructuración de las economías, la revisión de las instituciones nacionales para hacerlas más porosas y flexibles y la homogeneización de las políticas públicas. Sería la determinante del debilitamiento del Estado Nación y de las crisis de representación. Pero a la vez produciría un patrón irracional de utilización de los recursos naturales, sería la generadora de inequidades en la distribución de oportunidades entre sociedades y al interior de éstas, amenazaría las identidades y precipitaría la fragmentación social.

c. Las valoraciones. La Globalización alimenta la elaboración de nuevas utopías. La noción de "aldea global" está llena de seductoras evocaciones y despierta la expectativa de que la humanidad haya por fin encontrado el camino hacia la paz duradera y la fraternidad universal. La Globalización permitiría la generalización de derechos y ha-

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

ría por primera vez posible la existencia de mecanismos internacionales que aseguren una mayor equidad y la atención de los problemas cuya superación requiere acciones supranacionales, como la preservación del medio ambiente o el empleo. Constituiría una aspiración a satisfacer: sumarse a ella sería integrarse a un torrente mundial que no podría sino aportar beneficios a los que nunca se asomarian los marginados o excluidos del proceso.

Pero también es presentada con el rostro demoníaco de un nuevo colonialismo basado en las corporaciones frente al cual habría que crear nuevas instituciones para dar expresión a la diversidad, a la singularidad, a lo local y a la reivindicación de tradiciones e identidades (Goldsmith, 1996). La Globalización plantea, por lo tanto, el doble desafío clásico de la diferenciación y de la integración: conllevaría nuevas oportunidades, supondría nuevas exigencias y dejaría al descubierto nuevas amenazas. En el énfasis sobre unas u otras están los fundamentos de los distintos imaginarios construidos en torno a las consecuencias de la globalización y de las propuestas para su aprovechamiento o superación.

El Tercer Sector: debates y contribuciones

** Heterogeneidad, capacidad y la búsqueda de autonomía*

Con la expresión "sociedad civil" se ha producido una devaluación semejante. Como expresa Dahrendorf, estos términos son más sugestivos que precisos (Dahrendorf, R.1996). En cuanto al Tercer Sector, su definición permite delimitar un campo de actores sociales resultantes de la conversión de intereses particulares en acciones compartidas, comunitariamente expresadas, y que transitan de la dimensión privada a la pública (Funes Rivas, 1993). Su sentido se encuentra en su capacidad para el desarrollo de una noción de lo común, de lo colectivo, aún de lo público no estatal, prerequisite para la democracia y para la vigencia de la república. En su interior existe una tremenda heterogeneidad en orígenes, valores orientadores, tamaño, contribuciones o potencialidades. Su objeto es la prestación de servicios, el avance de intereses o perspectivas o el suministro de beneficios a sus miembros. Sus organizaciones difieren en sus modos de financiamiento, estructuras de gobierno, carácter de los beneficiarios de sus actividades y articulación con otros actores sociales. Es un mundo diverso, de "pensamientos y sueños, individuos y grupos, necesidades y

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

soluciones”, en el que participan “donantes, intermediarios, reguladores, organizaciones, beneficiarios y clientes”, como afirma Jon van Til (Jon van Til, 1994).

A pesar de esta imprecisión obligada, la inclusión del Tercer Sector en los grandes debates actuales ha permitido ganar una apreciación sobre su importancia como protagonista de la vida social y como expresión de una nueva configuración de lo público y lo privado. Múltiples esfuerzos se han realizado para alcanzar una adecuada descripción de este universo: estudios, publicaciones y la proliferación de ámbitos profesionales y de formación lo certifican¹. A su vez, se advierte un consenso sobre su valor estratégico, tanto en los procesos de construcción de identidades y de canalización de solidaridades como en la superación de los problemas más apremiantes. Así, el desarrollo del Tercer Sector aparece asociado a diversos relatos de la problemática contemporánea en los que la búsqueda de autonomía es una variable determinante para las perspectivas teóricas centradas en la consolidación de la democracia, el rediseño de las instituciones sociales, la creación de una cultura fundada en el diálogo y el respecto a la diversidad o en la búsqueda de sentido a la existencia humana.

** El debate contemporáneo y las cuestiones permanentes*

El debate sobre la definición de los ámbitos de acción convenientes y legítimos del Estado, de la sociedad civil, de los mercados y de los grandes actores internacionales incorpora a la escena al Tercer Sector. Esa irrupción se da en el marco de los procesos de democratización, reestructuración económica y privatización del Estado del bienestar y cuando los impactos de la globalización reorientan la reflexión hacia nuevos problemas.

Entre esos problemas hay tres que merecen una atención especial por parte del Tercer Sector: las consecuencias sobre la integración social de la instalación de los mercados como los estructuradores primarios de la acción social, las demandas de creciente complejidad y heterogeneidad sobre mecanismos institucionales saturados y desbordados en sus capacidades y la difícil coexistencia entre actores mundiales cada vez más poderosos, Estados Nacionales cada vez más dé-

1. En Estados Unidos existen 76 universidades que ofrecen programas de posgrado sobre el Tercer Sector. La Association for Research on Nonprofits Organizations and Voluntary Action de ese país tiene 825 miembros. En la Argentina son varias las universidades con programas de posgrado y de actualización sobre esta temática.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

biles y sociedades fracturadas. Estas cuestiones tienen una larga tradición, renovada por voceros que la han actualizado: la unidad de la sociedad y el pluralismo de la diferencia en su interior, la difícil coexistencia entre lo público y lo privado como aspiración y como potenciación recíproca, la confrontación entre la pretensión universal del Estado y la particularidad de la asociación voluntaria, la concentración del poder y su democratización a través de la proliferación de actores sociales. Al tratamiento del papel del Tercer Sector frente a estos problemas están dedicadas los apartados siguientes.

* *Sociedad civil y mercado*

a. El problema de la fragmentación social. Los moralistas escoceses admitían la coexistencia sin contradicción entre el mercado —espacio de iguales indiferentes entre sí— y una sociabilidad basada en la benevolencia y la simpatía, virtudes propias de una sociedad igualitaria (Bejar, 1998). Pero ya en la década de los años '40 Polanyi afirmaba que el desarrollo de la lógica de los mercados tiene consecuencias negativas sobre las relaciones sociales: la sustitución de las obligaciones recíprocas que regulan la vida social por las transacciones sujetas a intercambio monetario debilita los vínculos, fractura la integración y diluye la comunidad (Polanyi, 1992).

Los ecos de esta postura se escuchan, revigorizados, a partir de un relativo consenso en la descripción del problema. Para Dahrendorf la globalización amenaza a la sociedad civil a través de la exclusión: "la divergencia sistemática de las perspectivas de vida para amplios estratos de la población es incompatible con una sociedad civil, ya que los excluye de todo contacto con la esfera de la ciudadanía" (Dahrendorf, 1996).

En efecto, la reestructuración productiva ha tenido consecuencias sobre la localización de actividades, con regiones enteras enfrentadas a la reconversión obligada. Las demandas de la competitividad y las tecnologías que ahorran mano de obra han provocado que el desempleo se convirtiese en un problema casi universal. La racionalización de los procesos de trabajo ha ido acompañada por la precarización del empleo. La inestabilidad laboral ya no sólo afecta a la población de menores ingresos y con menos capital humano acumulado, sino también a grupos técnicos y mandos medios. Los diferenciales de productividad y las nuevas bases de acumulación hacen que se hayan agigantado las disparidades en la distribución de oportunidades, recursos e ingresos.

La Globalización se presenta así como enemiga de la estabilidad y

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

la seguridad, pues la flexibilidad, la volatilidad y el desarraigo son condiciones para la adaptación a las nuevas realidades económicas y productivas. Todo ello ha provocado que el "problema de Polanyi" se vuelva a presentar de manera apremiante bajo la forma de nuevas y más profundas fracturas sociales, anomia, alienación y marginamiento.

b. La reconstitución de la integración social a través de la afirmación comunitaria. El consenso descriptivo se rompe cuando se trata de avanzar explicaciones y proponer modos de resolución. Dos posturas sugieren distintas estrategias de acción para la preservación y la reparación de la cohesión social. Una de ellas es la comunitarista: reclama la vuelta a la comunidad como red de relaciones de solidaridad, superadoras del individualismo posesivo de las ideologías del mercado.

Con reminiscencias organicistas y cierto aire melancólico, el Nuevo Comunitarismo propone una reestructuración social que permita reverdecer los vínculos primarios, las lealtades locales y las tradiciones reafirmadoras de las pertenencias. Su visión es introvertida, su destinatario es el mundo de los valores y de las pasiones y su objetivo es potenciar el cemento que constituye la sociedad civil. La finalidad de la organización social trasciende así cualquier objetivo específico: su aporte a la reconstrucción de la comunidad es suficiente para justificar su existencia y legitimidad, ya que vale en sí misma, no interesando su proyección más allá de esa comunidad que le da sentido.

¿Cuál es el papel del Tercer Sector frente a esta problemática? Debe contribuir a la reconstitución de las relaciones sociales y a la promoción y facilitamiento del entramado que da sentido a las pertenencias y a la solidaridad a través de mecanismos para la prevención y la reparación de los daños producidos, la superación de los males que exceden las capacidades individuales o de las familias y la satisfacción de necesidades y aspiraciones sociales y colectivas con independencia de que éstas sean o no atendidas por los Estados. Es más, esta perspectiva da la espalda al Estado: cuando éste es prestador de servicios es visto como mecanismo que ahoga a la sociedad civil, no por restricción de las libertades, sino por su desaliento a la iniciativa social. La problemática de las necesidades no se resuelve a través de la concesión de derechos, sino apelando a las dimensiones altruistas de la acción humana, como afirman Nisbet y Berger (Nisbet, 1953; Berger, 1977). Sustituye al Estado de Bienestar por la Sociedad de Bienestar, dimensión que es objeto de evaluación por la capacidad de expresión de

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

la comunidad. Este desafío es enorme, pues el Tercer Sector debe proveer a la cohesión social justamente cuando los costos de la transformación hacen más difícil el despliegue de las solidaridades, la creciente heterogeneidad dificulta encontrar los puntos de coincidencia de intereses y aspiraciones y el clima cultural fuerza a que la participación sea cada vez más instrumental y menos constructora de identidades.

c. El reconstrucción institucional a través del ejercicio de la ciudadanía. Otra postura plantea la recuperación de los componentes republicanos de la ciudadanía como participación en la vida colectiva, constructora de la noción de lo público y depositaria de derechos y obligaciones. Niega el carácter automático de la conformación de los mercados y descrece de la posibilidad de que por sí conduzcan al óptimo social postulado por los neoclásicos. Reclama y afirma la viabilidad de nuevas formas institucionales con capacidades para anticipar, regular y aminorar el impacto desintegrador de los mercados. Su visión es extrovertida y su destinatario es el mundo de las instituciones, enfrentándose al Estado para reclamarle más y mejores acciones.

Para la visión republicana, el Tercer Sector debe promover el desarrollo de las arenas de participación y de vida colectiva que impulsen el reconocimiento de la ciudadanía social a la manera de Marshall y la creación de las condiciones de su satisfacción en los términos planteados por autores como A. Sen. La evaluación de su acción por consiguiente remite a estos aportes a la esfera pública. Es en este marco que se debe definir el alcance de sus actividades y, eventualmente, las modalidades de relación permisibles y eficaces. La consecuencia de esta perspectiva es que el papel que en definitiva desempeña el Tercer Sector no puede anticiparse como resultado de una fatalidad histórica, pues está indisolublemente asociado a la distribución de roles con las organizaciones públicas (Kramer, 1981). Esto conduce al problema de Alexis de Tocqueville.

* *Sociedad civil y Estado*

a. La cuestión de la autonomía de la asociación voluntaria. Es preciso interrogarse sobre los problemas que la relación Estado-Tercer Sector trae aparejados. Luego de los grandes costos humanos y fracasos de las experiencias autoritarias y totalitarias, la asociación voluntaria como fundamento de la democracia —tal como lo anticipara Alexis de Tocqueville— tiene en la actualidad un reconocimiento casi universal. La pérdida de confianza en la capacidad del Estado ha con-

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

ducido a orientar la mirada hacia la sociedad civil, abandonando viejas nociones de confrontación y estableciendo nuevas y múltiples relaciones de colaboración.

Para de Tocqueville, el Estado debe respetar la libertad de asociación y garantizar el despliegue de las iniciativas sociales. La asociación voluntaria es un ámbito inserto entre el Estado y el individuo para el despliegue de la sociabilidad, la protección de derechos y el control social. Permite la agregación de solidaridades, aspiraciones e intereses; posibilita la superación del atomismo social y asegura la acción organizada para la satisfacción de necesidades. Es un medio para el mejor aprovechamiento de las capacidades y de las economías de escala, a través de la complementación y de la coordinación de esfuerzos y la creación y la canalización de recursos sociales. Putnam enuncia una versión más renovada: la asociación voluntaria es expresión del "capital social", redes que permiten el aprendizaje, la acumulación de experiencias y la economía en materia de costos de transacción (Putnam, 1993). Un Tercer Sector fuerte y desarrollado sería un factor que contribuiría a la vigencia de instituciones democráticas y a la viabilidad de mercados eficientes. Una sociedad civil fortalecida sería condición para el desarrollo y el bienestar.

b. La nueva relación de las políticas públicas con la sociedad civil. La aceptación de esta noción sobre las contribuciones de la sociedad civil hace que su protección y promoción pase a ser objeto de políticas estatales. Este cambio de concepción fue precipitado por las circunstancias y está mediatizado por tradiciones y experiencias históricas que han determinado el papel de los Estados y construido las identidades de las organizaciones del Tercer Sector. El Estado de Bienestar fue sometido a una crítica devastadora por su argüida ineficacia, consecuencias perversas y costo creciente. Si bien ésta fue mucho más manifiesta en el discurso que en las acciones, trajo consigo el desarrollo de nuevas modalidades de relación con el Tercer Sector en las que éste progresivamente deja de ser marginado o subsidiado para ser objeto de cooptación, concertación y contratación².

2. Algunas experiencias son particularmente importantes como anticipatorias. Cuando en 1980 el Presidente Reagan propuso cortes importantes en el gasto federal para dar lugar a un papel mayor al Tercer Sector en la satisfacción de las necesidades sociales, estaba actuando sobre supuestos ya superados por los hechos: una porción muy significativa de los recursos de este sector (40 % según Salomon) ya provenían de aportes gubernamentales. Otra parte igualmente significativa provenía ya no de la filantropía, sino de recursos derivados de actividades de producción y venta de bienes y servicios en competencia con el sector lucrativo.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

En el caso de los Estados del Bienestar latinoamericanos insuficientemente consolidados o apropiados corporativamente, la crisis fiscal y de legitimidad de sus instituciones, junto al agravamiento de los problemas de pobreza y desigualdad, determinaron que el Tercer Sector fuera llamado a satisfacer necesidades cuya atención por el Estado era insuficiente por su cobertura o por la calidad de los servicios, explorándose nuevas formas de articulación a través de la delegación de la ejecución de programas y reconociéndose su aptitud en la prestación de servicios personalizados. En consecuencia, las ONG's de promoción comunitaria y organización social, y las entidades humanitarias y reparadoras adquieren una nueva relevancia, desencadenándose un proceso de adaptación y de superación de prácticas tradicionales para incorporar nuevas y más rigurosas capacidades.

c. La superación de los simplismos dicotómicos a través del pluralismo de relaciones. El análisis de estos procesos permite anticipar el abandono de las posturas valorativas y analíticamente simplificadoras que prevalecieron hasta el presente. Una nueva visión se insinúa —con una mayor complementación de esfuerzos— en un *welfare mix*, según la expresión británica. La definición de sus componentes exige realizar una aproximación más rigurosa a las aspiraciones sociales y a las capacidades para satisfacerlas. Para ello hace falta diferenciar los planos de las funciones del Estado, de su financiamiento y de las formas de producción y entrega de los servicios o prestaciones. En cada uno de éstos debe determinarse la distinta relación posible: contradicción o subordinación, competencia o colaboración, sustitución o integración. El resultado es un pluralismo de relaciones con nuevas formas de convivencia entre el Estado y la sociedad civil.

Debe reafirmarse que esta no es una cuestión que deba ser resuelta en exclusividad por el Tercer Sector. A sus organizaciones les corresponde una acción socialmente responsable y éticamente fundada, no convirtiéndose en meras agencias implementadoras de políticas públicas ni en imitadores acríticos de los modos de acción de la economía de mercado. Pero el Estado debe tener en cuenta que estas relaciones tienen que estar gobernadas por el respeto a la independencia y autonomía del Tercer Sector, por el reconocimiento de su carácter especial y por la transparencia e imparcialidad en los procesos de contratación y evaluación. Si no satisface estos requerimientos, el Estado estaría dando lugar a nuevas formas de clientelismo o encu-

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

briendo viejos mecanismos de segregación y discriminación.

d. La superación de la movilización a través de la institucionalización. La aspiración de independencia del Tercer Sector y la colaboración con el Estado generan tensiones y plantean interrogantes. Aquél es un recurso que debe movilizarse para satisfacer aspiraciones sociales, pero a la vez su sentido está en la expresión de la sociedad civil. En esto, la experiencia internacional cuestiona expectativas fáciles y complejiza las concepciones largamente establecidas. Los procesos de democratización demostraron que la sociedad civil no se agota en sus organizaciones. La asociatividad y la solidaridad se manifiestan de muy diversas maneras, no siempre estructuradas en mecanismos estables. Son activadas por circunstancias y procesos que ponen en marcha incentivos excepcionales. Pero más allá de la movilización esporádica y de la formación de organizaciones sin sustentabilidad, el aprendizaje acumulado señala que lo realmente relevante es la creación de redes que institucionalicen comportamientos basados en la confianza y el altruismo, que canalicen los vínculos de reciprocidad y que expandan el sentido de lo público.

La consecuencia para el Tercer Sector consiste en la necesidad de superar la tentación de asumirse como la concreción de la sociedad civil o de confundir la instrumentalidad de sus organizaciones con los valores que las deben sustentar. Debe instalar un nuevo discurso y sustituir sus prácticas de indiferencia o confrontación por otras de negociación, lo que importa fijar la atención en la institucionalización de los impactos de su acción, en la eficiencia en la gestión y en la movilización de recursos solidarios y para la acumulación del aprendizaje social.

** Sociedad civil y actores a escala global*

a. El problema de la concentración. La Globalización conlleva la concentración de poder en grandes grupos económicos que movilizan recursos que superan con creces las capacidades de los países para controlarlos, provocando un cambio cualitativo en los regímenes de acumulación y una pérdida relativa de la significación de las instituciones nacionales, de los procedimientos democráticos y de la autonomía de la sociedad civil. Junto a este fenómeno, se ha producido la emergencia de problemas que afectan a las sociedades definidas en términos de Estados Nación, pero que exceden su capacidad para resolverlos, como son la preservación del medio ambiente, la equiparación y vigencia efectiva de derechos que se consideran universales, la

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

homologación de condiciones sociales y laborales, etc.

La debilidad de los esquemas nacionales de regulación ha dado lugar a iniciativas dirigidas a generar instituciones interestatales escasamente exitosas hasta el presente. Estas iniciativas, si bien sujetas a conflictos de intereses y dotadas de reducida capacidad de sanción, forman parte de procesos que es posible que se afirmen y profundicen. Además, se advierte la acción de fuerzas no gubernamentales que operan por sobre las fronteras. La concertación entre organizaciones de distintos países posibilitó experiencias de *boicot* al comercio con naciones que violan derechos humanos, permiten el trabajo infantil o no respetan salvaguardas ambientales. Estas dos tendencias convergen a través de la creciente participación del Tercer Sector en las instancias multilaterales.

b. La aspiración global y la realidad local. Junto a estos fenómenos, se manifiestan ya las mismas tensiones que aquellas que despierta la relación entre el Tercer Sector y el Estado a partir de distintas opciones de concertación o confrontación. Para autores como Korten, la respuesta a las consecuencias negativas no está en la acción política con referencia al Estado, sino en estrategias dirigidas a preservar y reforzar los ámbitos sociales y comunitarios que puedan contrarrestar los comportamientos de los actores globales (Korten, 1995). El Tercer Sector tendría, por lo tanto, una doble tarea con referencia simultánea y paradójica a lo mundial y a lo local³. Debería desplegar esfuerzos para generar y canalizar la solidaridad en torno a problemas compartidos por las distintas sociedades, a la vez que fortalecer a los actores que reivindiquen identidades, preserven atributos amenazados por la universalización de los mercados y desarrollen las particularidades culturales.

Desde una perspectiva diferente que afirma las posibilidades de integración entre actores globales, se insiste en que el nuevo escenario abre brechas para intervenir directamente en la definición de la agenda mundial, para influenciar a los organismos multilaterales y, adicionalmente, para captar recursos de los mecanismos intergubernamentales y de los actores económicos concentrados. Aún más, el Tercer Sector podría contribuir a establecer una "democracia cosmopolita" que diera nuevo sentido a las instituciones políticas (Held, 1998).

3. El Council on Foundations de los Estados Unidos, en su reunión anual de 1998, hizo un llamado a las organizaciones que integran a adoptar una perspectiva global en sus actividades, a la vez de asumir una postura activa con respecto a los problemas locales.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

c. Las tensiones y los riesgos de pérdida de sentido. Esta expansión del escenario eleva el nivel de exigencia sobre el sector. Si bien se cuenta con los antecedentes de los viejos entrecruzamientos de organizaciones asociadas a confesiones religiosas o a alineamientos político-ideológicos que actuaban supranacionalmente, la creciente visibilidad supone un cambio cualitativo lleno de oportunidades y peligros. Al mismo tiempo que afirma su legitimidad y adquiere una mayor capacidad de movilización, unifica los discursos y las agendas y homogeneiza las concepciones y las estrategias de acción. Las redes en torno a los temas más diversos sirven para la transferencia de experiencias, la acumulación del aprendizaje, la disponibilidad de estándares de operación y la reafirmación de legitimidades, pero a la vez ya se hacen evidentes los riesgos de las visiones corporativas, de concepciones autopropetadas, de nuevas formas de clientelismo y, en definitiva, de la pérdida de autonomía de las organizaciones.

Por otra parte, las grandes ONG's internacionales adquieren una importancia cada vez más visible. Presupuestos que superan los cientos de millones de dólares, cientos de miles de contribuyentes, multitudes de voluntarios y un despliegue mundial son atributos de algunas que asumen funciones complementarias a los organismos internacionales, encargándose de asegurar la alimentación o la salud de países enteros (Angola o Rwanda, por caso), o que se constituyen en vigías de la preservación de los recursos del planeta (Greenpeace), de los derechos humanos (Amnesty) o de la universalización de patrones de conducta (Transparency). Pero esa potencia debe preservarse: la operación a escala regional, continental o global entraña los riesgos de burocratización, el deterioro de sus procesos decisorios, pérdida de sentido o privilegio del mantenimiento de la organización por sobre los valores y los fines⁴.

d. La superación estratégica a través de nuevas opciones. Esta tensión entre perspectiva global e identidad local hace que las organizaciones del Tercer Sector revisen sus estrategias. Entre las opciones están la elección deliberada por el marginamiento y la oposición a las nuevas realidades de distribución del poder, o por el desarrollo de

4. Un caso interesante en este sentido es el de Greenpeace. Esta organización ha atravesado por un proceso de cambios radicales en sus estrategias de financiamiento debido a la caída en su capacidad de convocatoria atribuida a haber adoptado simultáneamente agendas internacionales y nacionales que la separaron de fuentes tradicionales de apoyo (Greene, 1997)

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

alianzas en torno a cuestiones específicas, aprovechando la convergencia de intenciones y contribuciones para ganar influencia, desarrollar capacidades de gestión e incrementar el potencial de financiamiento. En este último caso el apoyo empresarial, históricamente de gran importancia con referencia a las actividades culturales, podría ser explorado a través de nuevos modos de relación. Además, nuevas experiencias en campos como la inversión socialmente orientada y las empresas sociales son resultado de nuevos modos de pensar que superan las visiones dicotómicas predominantes por décadas, con sectores empresarios más sensibles a las demandas de responsabilidad social del mundo de los negocios y segmentos del Tercer Sector con menor carga expresiva en su discurso y mayor preocupación por la efectividad de sus acciones.

El Tercer Sector como construcción institucional

Dahrendorf sostiene que, para superar las amenazas de la globalización, las organizaciones de la sociedad civil deben convertirse en protagonistas de la búsqueda de equilibrio entre la generación de riqueza, la cohesión social y la libertad política. Por ello, deben realizar aportes para mejorar la convivencia y constituirse en ámbitos para la experimentación de nuevas formas de gestión de la realidad. Frente a horizontes cada vez más abiertos, este protagonismo implica el reconocimiento y la superación de riesgos, incertidumbres e impactos disolventes, junto al aprovechamiento de nuevas oportunidades. Todo ello hace que algunos atributos sean de presencia imprescindible en las organizaciones del Tercer Sector. Su adquisición y consolidación constituye la tarea de la construcción institucional por delante.

** De la recepción de demandas múltiples a la preservación del sentido*

El Tercer Sector tiene un sentido particular que fundamenta su existencia y que da valor a su acción pues remite a lo asociativo, solidario o altruista. En épocas en las que se asiste a la degradación de los sentidos acordados a la vida cotidiana y a la expansión de los estados de anomia, de las actitudes nihilistas y del retraimiento de la participación social, la preservación de este carácter debe ser la preocupación primera de sus organizaciones.

Este sentido enfrenta la tensión permanente entre su vaciamiento y la multiplicación de fuentes y contenidos. La atención que recibe el

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

Tercer Sector se funda en creencias no compartidas, así como en valoraciones opuestas sobre la dirección y carácter de las contribuciones que puede y debe realizar. Ello explica que sea un punto de intersección entre diferentes universos de sentidos, cada uno de los cuales supone un conjunto de expectativas de comportamiento y reglas de evaluación particulares. El riesgo de la pérdida o dilusión de sentido se origina en que los diversos *stakeholders* (directivos, donantes, contratantes, miembros voluntarios y rentados de las organizaciones, usuarios de sus servicios, etc.) pueden operar con lógicas no convergentes, sometiendo la vida organizacional a una negociación permanente seguida de la desnaturalización de su misión, la asunción de mimetismos indeseables y la adopción de estrategias oportunistas.

Algunas de las contingencias que afronta el Tercer Sector acrecientan estos riesgos. Lo imperioso de ser más competitivo, junto a la creciente profesionalización, la multiplicación de fuentes de financiamiento, la diversidad de mecanismos de relación con el Estado o la operación según la lógica de los mercados en algunas de sus actividades, impactan sobre su operación. En las nuevas condiciones, las dimensiones expresivas y simbólicas no siempre son compatibilizables con las demandas de carácter instrumental de servicios y prestaciones. Es más, existe un cierto *trade off* entre la reafirmación del sentido y el énfasis en la incorporación de modalidades de gestión que aseguren la eficiencia en la asignación de los recursos y en la operación. De ahí que la inversión en la preservación de estos contenidos simbólicos e identificatorios constituye una exigencia a satisfacer, al tiempo que se adquiere una mayor efectividad.

** De la legitimidad basada en las intenciones a la legitimidad sustentada en la eficacia.*

Esta inversión debe también dirigirse a mantener y acrecentar la legitimidad. Luego del encubramiento presenciado durante la década de los ochenta, hay evidencias de una cierta sospecha sobre las capacidades efectivamente disponibles para responder a las expectativas. De igual manera, en algunos casos se perciben problemas de mantenimiento de la convocatoria y de la legitimidad de origen una vez superadas las condiciones que alentaron el nacimiento o facilitaron el desarrollo de las organizaciones del Tercer Sector⁵.

5. Un ejemplo son las organizaciones asociadas a los llamados "movimientos sociales" de los años setenta o comienzos de los ochenta, que no pudieron reformular su misión cuando esos contextos se modificaron radicalmente.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

La mayor visibilidad del sector, su expansión y la nueva apreciación sobre la magnitud de sus recursos han ido unidas a reclamos por una mayor transparencia. La creciente condescendencia de las políticas públicas está acompañada por mayores preocupaciones sobre su eventual utilización como medio para la evasión tributaria o para el acceso privilegiado a recursos públicos⁶. La evaluación de los impactos de su acción ha puesto en evidencia que el mundo de las intenciones no siempre se corresponde con las realidades de los resultados. Todo ello ha alimentado la tentación estatal de regular al sector y estableció la convicción de que éste sobrevivirá como proveedor de servicios si puede demostrar que satisface requerimientos de costo-efectividad y eficiencia. De igual manera, ha fundamentado la creciente insistencia de los donantes en la realización de evaluaciones sistemáticas y rigurosas y la demanda por acreditación de las capacidades organizacionales para la percepción de recursos. La autorregulación, los códigos de ética, los mecanismos de control social a través de la información pública y la participación de los *stakeholders* en sus ámbitos institucionales son acciones que contribuyen a consolidar la legitimidad ganada⁷.

** De la conducción que acompaña a la gobernabilidad estratégica*

La construcción de sentido y de legitimidad es responsabilidad primaria de los órganos de conducción. En las nuevas circunstancias éstos deben interpretar la mayor complejidad contextual y constituirse en los custodios de la misión organizacional, en los ámbitos de sanción de las estrategias y en los núcleos para impulsar los procesos de aprendizaje y evaluación sistemática. Son constructores de cultura institucional e intermediarios entre el pasado y el futuro a través de la articulación de la tradición con las respuestas innovadoras.

6. En este aspecto se advierte un doble proceso. Por una parte, tiende a generalizarse un tipo de legislación más generosa y flexible hacia las donaciones para el Tercer Sector, a la vez que la administración tributaria se hace más severa a través de un mayor control sobre el destino y uso de esos recursos. Un ejemplo de ello es la nueva legislación de los Estados Unidos (Taxpayer Relief Act de 1997), que extiende los beneficios a los donantes a fundaciones, crea nuevas reglas para la constitución de fideicomisos filantrópicos y elimina los límites a las exenciones impositivas a los bonos emitidos a favor de entidades sin fines de lucro. Al mismo tiempo, se estrechan los márgenes en lo referido a donaciones en especies, campo susceptible de fraude a través de la valuación de los bienes.

7. El American Institute of Certified Public Accountants ha dictado nuevas reglas para los registros contables de las organizaciones del Tercer Sector. Las mismas están dirigidas a otorgar mayor claridad y transparencia a los informes patrimoniales y de resultados de estas organizaciones, homogeneizando criterios y procurando aumentar el grado de confiabilidad de la misma, especialmente ante los donantes y el fisco.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

Estas demandas sobre los cuerpos directivos son extremadamente exigentes. Su satisfacción requiere un énfasis simultáneo en las dimensiones instrumentales, expresivas y simbólicas, y el arbitraje permanente entre los universos de sentido que confluyen en la organización. El cambio de hábitos de gobierno implica superar las situaciones de frecuente ocurrencia de delegación en los niveles operativos de las decisiones críticas para la marcha institucional, con un aporte reducido a la simpatía, al acompañamiento o a servir de garantes de la adecuada utilización de recursos.

** De la incertidumbre confiada a la sostenibilidad ganada*

La sostenibilidad tiene dos dimensiones: la social y la económica. La primera está asociada a la preservación de sentido y legitimidad. En cuanto a la segunda, si los cambios habidos en los últimos años con respecto al financiamiento no son episódicos y constituyen una tendencia que se profundizará, parece evidente que las organizaciones deberán construir capacidades para diversificar el origen de sus recursos, adoptando estrategias que las habiliten para actuar en forma diferenciada con respecto a públicos específicos.

La sostenibilidad económica implica establecer relaciones maduras con el sector productivo y con el Estado, hacer uso de tecnologías adecuadas para proyectar su sentido y especializar y profesionalizar las funciones de *marketing* y recaudación de fondos. Además, la capacidad de generar recursos sobre bases firmes se construirá en la medida en que aumente la transparencia del sector y se reafirme la legitimidad de su existencia y contribuciones.

** De la benevolencia en la gestión a la efectividad instrumental*

Otra consecuencia del nuevo escenario es el planteo de mayores demandas de efectividad. Para alcanzarla, distintas condiciones deben ser satisfechas.

a. Proyección temporal. Los escenarios presentes y los previsibles requieren una perspectiva temporal de largo plazo. Pero esta perspectiva no debe confundirse con tecnologías de gestión particulares, como el difundido planeamiento estratégico. Se trata no de alcanzar un estado, sino de construir un proceso de aprendizaje y de acumulación de capacidades. Supone una visión de los problemas a que se dirige la organización y de las contribuciones que ésta puede realizar, más que una programación detallada^B. Remite al sentido al que se hizo referencia, de naturaleza permanente, mientras que las actividades son

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

cambiantes y adecuadas a las circunstancias y necesidades.

b. Actualización sistemática. Uno de los atributos de la globalización es la fugacidad y volatilidad de los contextos, con la emergencia permanente de nuevos problemas, la obsolescencia de formas de acción, la necesidad constante de revisión de las tecnologías utilizadas y la regular confrontación con desafíos competitivos. Por consiguiente, una exigencia vinculada con la efectividad organizacional consiste en la actualización sistemática⁸. Mientras que las conceptualizaciones del contexto y de los problemas se complejizan con aportes de las más diversas disciplinas, las organizaciones tienden a orientar sus actividades según las concepciones predominantes en el momento de su origen, la operación de inercias burocráticas y profesionales o conforme a la pretensión de estandarizar sus tareas. Es así como las formas de intervención en uso pueden resultar insuficientes y hasta negativas. Esto se hace particularmente notorio cuando las carencias coyunturales pasan a convertirse en impedimentos estructurales de exclusión y marginamiento. En estos casos, la recomposición de las redes sociales es más importante que el alivio circunstancial brindado por la atención asistencialista.

c. Disponibilidad de conocimiento. Esta mayor complejización hace que se deba superar la "profesionalización incipiente" típica del sector (Suárez, 1996), con nuevas tareas para la articulación de aportes profesionales y contribuciones de voluntarios. Supone organizaciones más imbuidas de "conocimiento", con disponibilidad de diagnósticos rigurosos, con estrategias institucionales explícitas y con modalidades operativas adecuadas a ellas. Sólo de este modo podrán sortear la previsible crisis de efectividad o el progresivo cuestionamiento social a acciones no fundadas en una adecuada comprensión de la realidad, aun cuando estén basadas en la buena voluntad y en el altruismo.

8. Esta orientación de largo plazo constituye también una demanda de ciertos sectores a los donantes. Así, se reclama menor prioridad para el financiamiento de programas y mayor aporte a la sostenibilidad organizacional a través de la concurrencia a la constitución de fondos dotales o con variantes de "capital de riesgo". En este aspecto parecen diferir, en Estados Unidos, los aportes filantrópicos de las organizaciones conservadoras y progresistas. Ver *Moving a public policy agenda: the strategic philanthropy of conservative foundations*, del National Committee for Responsive Philanthropy, 1977, y Shuman, 1998.

9. Douglas Eadie atribuye los fracasos de las organizaciones del Tercer Sector a tres factores: temor a romper con el status quo, ser prisioneras de los detalles operativos e ignorar la necesidad de adoptar nuevos enfoques (Eadie, 1997).

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

d. Actitud competitiva. Existen evidencias de que el Tercer Sector debe enfrentar un contexto de competencia: A) el financiamiento no condicional se ha reducido o se han modificado los criterios de distribución de recursos, lo que provocó una mayor competencia entre los peticionantes; B) el acceso a las fuentes de naturaleza contractual está asociado a requerimientos cada vez más exigentes en cuanto a resultados e impactos, con estrategias de diferenciación institucional fundadas en la efectividad alcanzada y no en el carácter exclusivamente expresivo de la acción; C) las necesidades de procuración de fondos han llevado a muchas organizaciones del Tercer Sector a emprender acciones "por lucro" en mercados en los que sus rivales son empresas de alta capacidad gerencial, con la consecuencia de la modificación de las lógicas de acción tradicionales; D) si bien la participación en la ejecución de programas estatales es cada vez más frecuente, las prácticas de tercerización en el desempeño de funciones públicas están llevando al establecimiento de mecanismos competitivos para la adjudicación de recursos; y E) las evaluaciones, cada vez más frecuentes y sistemáticas, utilizan estándares basados en comparaciones interorganizacionales. Las organizaciones sin fines de lucro persistirán en sus desventajas estructurales si no incorporan técnicas modernas de promoción de sus actividades, si no utilizan incentivos adecuados para la motivación de sus miembros y si no adoptan políticas de incorporación y retención de personal que les permitan acceder a los recursos humanos más calificados. Todo ello conduce a la conveniencia de introducir técnicas de gestión aplicadas en el contexto competitivo de los mercados, con las adaptaciones necesarias para respetar la especificidad del sector.

e. Construcción de alianzas. Lo anterior hace que sea preciso sumar recursos, complementar acciones y establecer alianzas. Sería demasiado exigente pretender que las organizaciones acumulen todas las capacidades requeridas por el nuevo contexto, tanto por su diversidad como por la conveniencia de que en cada caso se haga un uso más intensivo de los recursos y de las orientaciones que constituyen sus fortalezas básicas. La acción conjunta supone superar viejos hábitos y antiguas competencias. Una tradición del Tercer Sector consiste en el trabajo aislado y en las relaciones casi simbióticas con fuentes de financiamiento y clientelas, procurando con ello preservar la identidad, reafirmar sus valores y consolidar sus perspectivas. La

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

naturaleza de los problemas a enfrentar, la realidad del financiamiento y la necesidad de hacer más eficiente la gestión conducen a un mejor uso de las capacidades analíticas disponibles, a compartir información, a focalizar y aún a fusionar esfuerzos. La construcción de redes con otras entidades del sector o ajenas a él es una como consecuencia. Ello supone el abandono de las actitudes de ensimismamiento, de las concepciones mesiánicas sobre el papel del Tercer Sector y de las convicciones sobre su carácter excepcional y excluyente, así como edificar relaciones equitativas fundadas en la comprensión de los sentidos mutuos y en la reciprocidad.

f. Modernización de la gestión. Una de las dimensiones de la actual Globalización es la transformación profunda de los modos de organización y gestión. Esa transformación abarca tanto a las empresas como a los sectores públicos. Se basa en tecnologías que reducen los costos de transacción e información, facilitan la operación y permiten un mejor seguimiento de los resultados y consecuencias de las acciones. Ese impacto debe llegar a las organizaciones del Tercer Sector. Estas tienen a su disposición mejores instrumentos para programar sus actividades y racionalizar los procesos de producción, así como ocasiones para la utilización de herramientas de razonamiento económico. En un contexto con necesidades crecientes y recursos escasos, la eficiencia no es sólo un atributo de la gestión, sino un imperativo ético. Pero es además una posibilidad cierta y viable.

Referencias bibliográficas

- Bejar, H., *Arenas públicas, cobijos privados*, en Claves de la Razón Práctica, Nº 80, marzo 1998.
- Berger, P.L., - Neuhaus, R.J., *To empower people: the role of mediating structures in public policy*. American Enterprise Institute, Washington, 1977.
- Borzaga, C. - Fiorentini, G. - Maticena, A. (eds.), *Non profit e sistemi di welfare*. NIS, Roma, 1996.
- Dahrendorf, R., *La cuadratura del círculo: bienestar económico, cohesión social y libertad política*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1996.
- de Tocqueville, A., *Democracia en América*. Alianza, Madrid, 1987.
- Eadie, D.C., *Changing by design: a practical approach to leading innovation in nonprofit organizations*. Jossey-Bass, San Francisco, 1997.
- Funes Rivas, *Las organizaciones voluntarias en el proceso de construcción de la sociedad civil*, en Sistema, Nº 117, noviembre 1993.
- Goldsmith, E., *Development as colonialism*, en Mander, J. - Goldsmith, E.,

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

- The case against the global economy.* Sierra Club, San Francisco, 1996.
- Greene, S.G., *Greenpeace makes radical changes*, en *The Chronicle of Philanthropy*. August 21, 1997.
- Held, D., *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós, Buenos Aires, 1998.
- Korten, D.C., *When corporations rule the world*. West Harford, Conn., 1995.
- Kramer, R.M., *Voluntary Agencies in the Welfare State*. University of California Press, Berkeley, 1981.
- National Committee for Responsive Philanthropy, *Moving a public policy agenda: the strategic philanthropy of conservative foundations*, 1997.
- Nisbet, R., *The quest for community: a study in the ethics of order and freedom*. Oxford, New York, 1953.
- Polanyi, K., *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Putnam, R., *The prosperous community: social capital and public affairs*, en *The American Prospect*, N° 13, Primavera 1993.
- Shuman, M.H., *Why do progressive foundations give too little to too many*, en *The Nation*, Enero 12-10 1998.
- Suarez, R., *Las organizaciones sin fines de lucro*, en *Enoikos*, 1996.
- Van Til, J., *Nonprofit Organizations and Social Institutions*, en Herman, R.D. y Asociados, *The Jossey-Bass Handbook of nonprofit leadership and management*. San Francisco, 1994.

¿Del compromiso a la eficiencia? Los rumbos del Tercer Sector en América Latina

por **Andrés Thompson***

¿Qué es el Tercer Sector? Una pregunta de difícil respuesta

El problema central que aborda este artículo gira en torno a una discusión sobre la identidad y papel del llamado Tercer Sector. Una definición simple diría que se trata de todas aquellas instituciones sin fines de lucro que desde el ámbito privado persiguen propósitos de interés público. Pero aquí terminan las afinidades. Al tratar de entender de qué se trata este sector y cuál es su papel, las diferencias son enormes. Por ejemplo, recientemente, hemos podido leer declaraciones de políticos y de intelectuales que desde distintos —y radicalmente opuestos— puntos de vista interpretan el fenómeno de manera totalmente contradictoria.

Tal es el caso de las declaraciones realizadas a la revista *La Maga* (12 de junio de 1996) por la Secretaria de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano, Ingeniera María Julia Alsogaray, en las que acusó a las Organizaciones NoGubernamentales (ONG's) defensoras del medio ambiente de ser el nuevo campo de lucha de la izquierda, una vez derrotada la ideología marxista por la caída del Muro de Berlín. En un campo opuesto, aunque con varios argumentos en común, el reconocido profesor de la Binghamton University de New York, James Petras, opina que las ONG's son un instrumento del neoliberalismo encargadas de restar peligro a posibles explosiones sociales. Acusa también a estas instituciones de fomentar "un nuevo tipo de colonialismo y dependencia cultural y económica, ya que sus proyectos "se diseñan, o al menos se aprueban, según las normas de las prioridades de los centros imperialistas o sus instituciones". Desde esta visión, ello lleva a que "el efecto real de la proliferación de ONG's es

* Director de Programas para América Latina y el Caribe de la Fundación W.K. Kellogg, con base en Buenos Aires. Los puntos de vista del autor no reflejan necesariamente una posición institucional de la Fundación.

¿DEL COMPROMISO A LA EFICIENCIA?...

que fragmentan las comunidades pobres y las convierten en grupos sectoriales y subsectoriales incapaces de ver el cuadro social que los aflige..."¹ Al igual que la Ing. Alsogaray, Petras argumenta que la proliferación de las ONG's se debe a la acción de los posmarxistas. En un camino distante de estos dos, un reciente artículo de Lester Salamon y Helmut Anheier señala que "la proliferación de organizaciones de la sociedad civil puede llegar a ser, más allá de sus viejos orígenes, la más grande innovación social del siglo veintiuno", otorgándole por tanto un carácter positivo y progresista a la irrupción mundial de las ONG's². Por otra parte hay incluso quienes dicen que la sociedad civil es el "primer sector" ya que las organizaciones sociales y sin fines de lucro existieron mucho antes que los Estados o las empresas³.

Este problema de definición y comprensión de qué es y para qué sirve el Tercer Sector no es sin embargo exclusivo del mismo. A fines del siglo XX, prácticamente todas las instituciones y sectores sociales se encuentran atravesando profundos problemas de identidad en cuanto a su rol frente a los cambios sociales, políticos, económicos y globales de las últimas décadas. Si preguntáramos hoy qué es el Estado o qué es la empresa, creo que ningún funcionario público o pensador del Estado, como ningún empresario o pensador de la empresa, podría definirnos cuál es su papel en los años por venir.

Tomemos en primer lugar el caso del Estado, entendido en su acepción tradicional de un contrato social que garantiza el interés público. Si hoy preguntamos a un funcionario estatal de cualquier país de América Latina qué es el Estado, probablemente nos responderá que es un caos, o que no existe, o que existe cada vez menos. Si lo miramos desde el punto de vista organizacional, el Estado es un conglomerado de instituciones, muchas veces superpuestas sin ninguna lógica; con intereses diversos y con ambigua definición de sus espacios de actuación. Pensemos, por ejemplo, en la relación existente entre el Poder Ejecutivo, los gobiernos estatales y las autoridades de un pequeño municipio en el interior de un país como el Brasil. Las

¹ Ver su artículo *El posmarxismo rampante - Una crítica a los intelectuales y a las ONG's*, publicado originariamente en el diario Excelsior de México el 26 de noviembre de 1996, y reproducido en la revista *La Otra Bolsa de Valores*, número 38, también de México.

² Ver el artículo de los autores citados *The Civil Society Sector*, en la revista *Society*, Vol. 34, N° 2, 1997. Traducción nuestra.

³ Ver Tandon, Rajesh, *La sociedad civil es el primer sector*, revista *Tercer Sector*, N° 2, 1995.

¿DEL COMPROMISO A LA EFICIENCIA?...

visiones del Estado y del gobierno van a ser totalmente diferentes. Nadie puede negar que es precisamente el rol del Estado unos de los puntos de mayor debate, controversia y enfrentamientos sociales en la actualidad.

De igual manera creo que sucede con el campo empresarial. Difícilmente podamos definir al empresariado de hoy como un sector. Podríamos decir, por ejemplo, que en ellos hay un objetivo común que es la ganancia, el lucro. Sin embargo, en vastas regiones parece que ni siquiera es eso ya que muchas empresas tienen como propósito, más que ganar, el no perder. Si comparamos la situación de las pequeñas y medianas empresas locales con las grandes empresas globalizadas, pocas veces encontraremos una definición o propósito común de intereses, y mucho menos una identidad como segundo sector.

Todo esto puede consolarnos un poco a quienes nos interesa y preocupa el desarrollo y la salud del Tercer Sector, ya que no se trata solamente de un problema nuestro. Es algo mucho más global que está ligado al período actual de grandes transformaciones y transiciones. De manera tal que me parece más útil pensar un poco en lo que fue, en lo que está siendo y en lo que será el Tercer Sector, más que intentar definirlo⁴. Creo que así encontraremos algunos elementos que nos van a ayudar a encontrar ciertos hilos históricos que nos permitan avanzar hacia el futuro.

Hilos históricos

Hace algo más de diez años, un grupo de investigadores emprendimos la tarea conjunta de tratar de entender el fenómeno de las ONG's en algunos países de la región⁵. La justificación de este estudio era que estas organizaciones habían surgido con mucha fuerza en las décadas de 1960 y 1970, con una presencia importante en la es-

4 En cuanto definición académica, quizás el más avanzado intento ha sido el del Proyecto Internacional Comparativo sobre el Sector sin Fines de Lucro de la John Hopkins University liderado por Lester Salamon. Se trata de un conjunto de entidades que comparten por lo menos cinco características esenciales: 1) son organizadas e institucionalizadas en gran medida; 2) son privadas, o sea, institucionalmente separadas del gobierno; 3) son no distribuidoras de lucro; 4) son autogobernadas; 5) son voluntarias en gran medida. Además, la gran mayoría comparte su carácter no religioso ni político partidario. De cualquier forma, esta definición no nos ayuda mucho a entender la identidad del sector en contextos sociales específicos.

5 Se trataba del proyecto encarado por el Programa de Relaciones Europa América Latina (PREAL) que tenía los auspicios de la Fundación Pablo Iglesias de Madrid y el ILET de Chile. Es estudio se realizó en Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y México.

¿DEL COMPROMISO A LA EFICIENCIA?...

cena pública y con un considerable apoyo de diferentes agencias de cooperación internacional. Varias conclusiones de importancia surgen de aquellos estudios pioneros.

En primer lugar, las ONG's representaban formas de acción política opositora en condiciones de autoritarismo. Habían surgido en un contexto de regímenes militares como algo alternativo al cierre del sistema político y su propósito esencial era el de mantener espacios de acción ciudadana y de resguardo de ciertos valores democráticos. En cuanto tales, tenían un sentido de transitoriedad dado el particular momento histórico, y se suponía que tenderían a desaparecer una vez retornada la democracia y con ella las formas tradicionales de representación y participación, tales como los partidos políticos o los sindicatos.

En segunda instancia aparecía claramente la idea de que las ONG's eran núcleos de energía social que trascendían el nivel corporativo de sus orientaciones de acción y se orientaban a favorecer la participación de los excluidos, con una fuerte identificación con los sectores populares, las bases sociales.

Estos dos rasgos hacían del fenómeno ONG's un actor social que identificaba lo no gubernamental y lo no lucrativo con lo opositor, lo alternativo. En esta visión se desconsideraban aquellas organizaciones que, surgidas con anterioridad, no poseían estos rasgos de origen (entidades de beneficencia, clubes rotarios y de leones, etc.), pero que sin embargo formaban parte también del entramado institucional de la sociedad civil.

Por otra parte, un tercer rasgo que caracterizaba a las ONG's era el de su total autonomía de lo estatal, su independencia del poder político. Como dijimos, el énfasis en el protagonismo de las bases, independiente del sistema político-institucional, planteaba un escenario con una marcada escisión entre las demandas y necesidades de los sectores populares y la institucionalidad política por otro. Lo micro y lo macro no tenían conexión posible y, más aún, era preferente evitarla.

Finalmente, un último enunciado de ese momento histórico de las ONG's era el de su capacidad de hacer política de manera diferente, ya no a través de los canales institucionales tradicionales de la democracia, sino en estrecha vinculación de los nuevos movimientos sociales emergentes, como los de la mujer, los derechos humanos, la ecología, barriales, etc. Aún en México, donde la continuidad institucio-

¿DEL COMPROMISO A LA EFICIENCIA?...

nal no había sido rota, las ONG's eran portadoras de una nueva cultura política frente a la incapacidad de su sistema político de dar respuesta a las demandas sociales.

Nuevos aires: democracia y mercado

La década de los '80 inicia el despliegue de los procesos de democratización política en casi todos los países de la región. Estos procesos, en los cuales las ONG's jugaron un papel destacado, se hacen acompañar sin embargo por políticas económicas regresivas hacia las poblaciones más pobres, las mismas destinatarias de las acciones de las ONG's. Ajustes económicos, reducción de los programas sociales, aumento del desempleo e inflación son fenómenos casi comunes a toda la región.

Al mudar el contexto político-económico comienzan a cambiar también las instituciones y la visión sobre las mismas. En particular, comienza a confundirse y desvanecerse aquella percepción de un Tercer Sector conformado por dos bloques preponderantes de instituciones: uno, histórico, tradicional y conservador, integrado por las organizaciones de caridad y beneficencia, volcadas al servicio social; y otro, las nuevas ONG's, guiadas por una lógica política, alternativa, opositora, moderna y volcadas al desarrollo social sustentable. Es aquí donde comienza hablarse de un Tercer Sector, más allá del mercado y del Estado, conformado por organizaciones de uno y otro bloque. Gana peso una percepción funcional por sobre una político-ideológica.

Por ello, si bien las llamadas ONG's continúan existiendo y desarrollándose, deben enfrentar una crisis de identidad importante al tener que redefinir su papel en una sociedad que se encuentra en un proceso de apertura democrática y donde las reglas del juego comienzan a ser otras —re-emergen los partidos y los sindicatos, los ciudadanos deciden a través de elecciones, etc.— y, adicionalmente, aparecen otros actores en escena —viejos y nuevos— que reivindican su papel y su espacio en el campo social. Ya no se trata pues de que las ONG's son sinónimo de sociedad civil, sino de un conjunto más amplio y heterogéneo, dialéctico y contradictorio, con intereses y agendas diversas; de organizaciones sin fines de lucro, de un Tercer Sector que comienza a explorar nuevos diálogos y una nueva cultura de la participación ciudadana.

Por ende, no podemos decir que el rol del Tercer Sector es éste o

¿DEL COMPROMISO A LA EFICIENCIA?...

aquel. Es, en sí mismo, un campo donde se produce un choque de valores y tendencias, dinámico y cambiante. Es difícil afirmar que existe un interés común, aunque existan varios puntos de encuentro y trayectorias históricas comunes.

Además, es la democracia que produce tales cambios la que también lleva a una mercantilización de la vida social. El mercado y la economía comienzan a ser los reguladores de las prácticas de los ciudadanos y de las comunidades, y el Norte y rumbo de los destinos de la sociedad. Si el Producto Bruto Interno crece, se augura un futuro venturoso; si en cambio lo hace la inflación, ello significa la catástrofe. El desarrollo humano es secundario frente a los datos de la macroeconomía.

La primacía de la economía y el mercado, junto a la institucionalización de los mecanismos democráticos empuja entonces a una re-conceptualización del papel de las ONG's y el Tercer Sector. De ser alternativas en el campo de la política, el interés en ellas crece por su potencial papel funcional en la economía. Surge así el interés de organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y hasta de las empresas en el rol que pueden jugar las organizaciones de la sociedad civil en aliviar la pobreza y los problemas sociales que el mercado trae consigo.

Quizás con la única excepción del Brasil, donde por las características de su sociedad civil las ONG's continúan actuando con un fuerte contenido político, o en circunstancias especiales como en Chiapas (México) en la resolución del conflicto armado, la visión que comienza a primar es la de un Tercer Sector donde su capacidad de movilización social y de transformación, de demanda y reclamo, cede lugar a la presión por la profesionalización en la provisión de servicios sociales, aliviando así el rol del Estado y la presión sobre el mercado. Profesionalización que, en este caso, significa en la mayoría de los casos la incorporación acrítica y descontextualizada de las herramientas provenientes del campo empresarial con toda su jerga de mercantilismo tales como *marketing*, *management*, *outsourcing*, *merchandising*, *resizing* y otras por el estilo. Estas tendencias agudizan por tanto su crisis de identidad: ¿las organizaciones del Tercer Sector deberían funcionar como empresas eficientes en la provisión de servicios o bien como organizaciones portadoras de ideas de transformación y de utopías sociales?⁶

¿DEL COMPROMISO A LA EFICIENCIA?...

Si a este cuadro agregamos además las relaciones que se establecen y las diferencias existentes en cuanto a la utilización de fondos —incorporando, por ejemplo, la distinción entre los receptores de fondos o donatarios, y los dadores o donantes—, el panorama se torna aún más complejo. En un “mercado de la beneficencia” donde los fondos son escasos, la competencia por los mismos contribuye —aunque muchas veces involuntariamente— a producir nuevas brechas en los comportamientos organizacionales.

¿Cuál futuro?

Política y economía son, a mi entender, los dos campos fundamentales donde el papel de las organizaciones del Tercer Sector están ganando espacio y preponderancia. En el primero se les impone más que nunca actuar en la conquista y garantía de los derechos y la ciudadanía de los excluidos, funcionando como abogados, y muchas veces confrontando con el Estado y las empresas. La claridad de valores, la capacidad de movilización social y de impacto en la opinión pública, la flexibilidad para generar alianzas duraderas, la influencia en los procesos de toma de decisiones son algunas de las cuestiones que tendrán que ser tomadas muy en cuenta por las organizaciones que vean en este terreno un campo fértil para la acción. No sólo deberán ser e insistir en su carácter no-gubernamental, sino que también tendrán que aprender y ejercitar su derecho a entablar relaciones con el sector público. Por ello mismo, es que “lo gubernamental/estatal” continuará siendo su punto de referencia principal.

En el segundo campo, la prestación de servicios, las reglas del mercado serán sin duda su Norte orientador de la acción. La calidad de los servicios, las relaciones costo-eficiencia efectividad, la formación de recursos humanos y la atención del cliente serán, entre otros, los desafíos centrales de estas organizaciones. Se enfrentarán seguramente a un arco de posibilidades que va desde la competencia económica con otras entidades —tanto pública como privadas— hasta la generación de nichos y mercados sociales innovadores. Su carácter distintivo en este campo, más que su perfil no-gubernamental, deberá ser su esencia no distributiva del lucro, ya que es en ese aspecto donde pueden marcar diferencias importantes con el sector privado

6 Sobre este mismo tema ver mi artículo *Entre Peter Drucker y Betinho*, en la revista Tercer Sector, N° 11, 1996, Buenos Aires.

¿DEL COMPROMISO A LA EFICIENCIA?...

empresarial. La relación con el Estado, además de complementar las políticas públicas, puede orientarse también hacia la demostración de modelos capaces de ser replicados en mayor escala.

No creo que deba esperarse ni pensarse que el Tercer Sector pueda o deba volcarse a algunos de estos campos en particular. En los dos tiene su razón de ser, aunque las lógicas y metodologías de la acción deban necesariamente perfilarse de manera diferente. Por ello es que se hace difícil pensar en una definición única —y menos un rumbo— que englobe al conjunto de las organizaciones de la sociedad civil.

¿Debemos entonces resignarnos a una mirada atomizada hacia un conjunto de organizaciones disímiles sin propósitos comunes? Aún cuando se trate de una tarea ardua, considero que no. Si hay un punto en común en las organizaciones de la sociedad civil, ese es el de colocar en el centro de la escena a lo social, a la gente. Si la política se estructura cada vez más en torno al poder, y la economía en relación al lucro, el espacio común del Tercer Sector son las necesidades humanas, una cierta utopía de lo social. El gran desafío es ver cómo a partir de lo social se puede reinventar el mercado para que satisfaga las necesidades de bienes y servicios de la mayoría de la población, y no de una minoría. Además, cómo se puede reinventar el Estado en cuanto espacio de un contrato social que refleje esa relación donde las personas están en el foco de las preocupaciones políticas.

Los elementos están dados para que el Tercer Sector pueda cumplir ese papel, que va mucho más allá de la suma de proyectos y acciones particulares. Esos elementos son los que le dan un carácter distintivo a las organizaciones de la sociedad civil y sobre los cuales es preciso afirmarse y desarrollarse. La transparencia (o *accountability*) en las finanzas y en la acción, frente a una extendida corrupción que penetra a la mayoría de las instituciones; el interés y la defensa de los intereses comunes de la sociedad, de lo público, frente a una cada vez más aguerrida cultura de lo privado, de lo individual; el voluntariado, la solidaridad y la filantropía como expresiones de una nueva cultura que enfatiza el “dar” tiempo, recursos y talentos para el bien de los demás, por sobre las prácticas cada vez más obscenas de la apropiación ilegítima y el egoísmo; la ciudadanía participativa y responsable frente a la exclusión política y social. En fin, de una nueva ética donde los derechos de las personas a una vida digna tengan preponderancia sobre las cosas materiales, el poder y el dinero.

Estado y Sociedad Civil: los desafíos del fin de milenio

por **Silvia Gazcón***

Existe un amplio consenso entre los investigadores sociales y políticos a la hora de caracterizar la relación Sociedad-Estado en América Latina. Los científicos coinciden en señalar que el Estado determinó fuertemente a los actores sociales dado que, más allá de los roles asumidos (modernizador, revolucionario, garante de un orden represivo, según las épocas y las configuraciones macropolíticas), lo cierto es que ejerció sobre ellos una gran influencia.

El signo distintivo de este tiempo es que los roles asumidos por el Estado Social o Estado de Bienestar (impulsor del desarrollo regional e integrador social) han sido reemplazados por otros, marcando un vertiginoso cambio de época. El Estado está virando rápidamente hacia una menor actividad económica: amplía el espacio del mercado, rompe las articulaciones neocorporativas, abre las fronteras y se desvincula de lo social a partir de la contratación de servicios de agencias nacionales e internacionales y el desarrollo de estrategias descentralizadoras.

En nuestro país, a principios de la década del noventa, una serie de políticas de racionalización y ajuste orientaron a los individuos hacia lo privado y bajaron sus expectativas en relación con el Estado. Esta transformación fue percibida, vivida y sufrida por los diversos actores sociales de distinta manera, de allí las distintas posiciones que tomaron frente al ajuste.

Roles asumidos por el Estado: una mirada retrospectiva

A fin de comprender mejor los distintos roles que el Estado asumió a lo largo de las últimas décadas podemos presentar las visiones que acercan las ciencias sociales:

* Asesora de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción.

Estado y Sociedad Civil: los desafíos del fin de milenio

por **Silvia Gazcón***

Existe un amplio consenso entre los investigadores sociales y políticos a la hora de caracterizar la relación Sociedad-Estado en América Latina. Los científicos coinciden en señalar que el Estado determinó fuertemente a los actores sociales dado que, más allá de los roles asumidos (modernizador, revolucionario, garante de un orden represivo, según las épocas y las configuraciones macropolíticas), lo cierto es que ejerció sobre ellos una gran influencia.

El signo distintivo de este tiempo es que los roles asumidos por el Estado Social o Estado de Bienestar (impulsor del desarrollo regional e integrador social) han sido reemplazados por otros, marcando un vertiginoso cambio de época. El Estado está virando rápidamente hacia una menor actividad económica: amplía el espacio del mercado, rompe las articulaciones neocorporativas, abre las fronteras y se desvincula de lo social a partir de la contratación de servicios de agencias nacionales e internacionales y el desarrollo de estrategias descentralizadoras.

En nuestro país, a principios de la década del noventa, una serie de políticas de racionalización y ajuste orientaron a los individuos hacia lo privado y bajaron sus expectativas en relación con el Estado. Esta transformación fue percibida, vivida y sufrida por los diversos actores sociales de distinta manera, de allí las distintas posiciones que tomaron frente al ajuste.

Roles asumidos por el Estado: una mirada retrospectiva

A fin de comprender mejor los distintos roles que el Estado asumió a lo largo de las últimas décadas podemos presentar las visiones que acercan las ciencias sociales:

* Asesora de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción.

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL.....

Años 50: la modernización como preocupación

Durante esta década, aparece con fuerza la teoría del cambio social (desarrollismo). Para los desarrollistas la modernización se ve frenada por las tradiciones, la falta de innovación tecnológica y las escasas inversiones, y las medidas que se toman desde el Estado apuntan a eliminar estos obstáculos. A esta mirada se le critica el hecho de postular que los países subdesarrollados deben imitar a los más desarrollados, propuestos como Estados "normales" o Estados "modelo".

Años 60: el problema de la dependencia

Durante este período, los cientistas sociales postulan que no se puede recorrer el mismo camino que los países centrales. Se desarrolla la teoría económica estructural de corte neomarxista. Como crítica podría comentarse que esta mirada adjudica excesiva importancia a las variables exógenas. El sistema político prácticamente no puede hacer nada salvo cortar lazos con los imperialismos y establecer un nuevo orden a partir de movimientos revolucionarios.

Años 70: el Estado burocrático-autoritario

A fines de lo 70 se despliega la teoría de la transición. El Estado autoritario y la burocracia que le fue funcional dieron lugar a una reflexión acerca de la gobernabilidad de las oposiciones tradición-modernidad, centro-periferia, autoritarismo-democracia. Desde un paradigma politológico comienza a interesar la participación a través del fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

Años 80: revalorización del régimen democrático

La debate sobre el Estado autoritario de los '70 fue reemplazado en la década siguiente por una discusión sobre la democracia. Se sospecha al Estado de coaccionar a la sociedad civil y alimentar el autoritarismo. La experiencia autoritaria revaloriza la democracia e instala el miedo de "volver al pasado" autoritario o a la "violencia peronista".

Asimismo, se debate la imposibilidad de gobernar por exceso de demanda alimentada por una cultura movimientista.

Años 90: enfoque neo-liberal de Estado

Este enfoque se expresa en términos económicos: lucha contra la inflación, separación del Estado y la Sociedad civil para alcanzar la estabili-

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL...

dad económica. Se señala el excesivo tamaño adquirido por el sector público, se otorga mayor libertad al mercado y se alientan tendencias autorreguladoras en la sociedad. Se trata de presentar una sociedad asfixiada por el Estado, que justifica una vuelta al Estado garantista y mínimo. Se critica el modelo de Estado de Bienestar, se adjudica todo lo malo al Estado y todo lo bueno al mercado. Esta concepción se extiende a la clase política, a la que se le reprocha su corrupción y su escaso poder mediador.

Nuevas reflexiones alrededor del rol del Estado

A partir de este análisis retrospectivo puede concluirse que entre la década del 50 y la del 90 el Estado pasó de ser agente preeminente de cambio y solucionador de problemas a ser el principal obstáculo para el desarrollo. Sin embargo, las dificultades surgidas al implementarse los programas de ajuste estructural y las dudas acerca de sí ellos por sí solos bastaban para asegurar un crecimiento futuro, llevaron a replantear otra vez el rol del Estado.

En relación con este rol, la reflexión se inicia a partir de la paradoja fundacional de las recetas ortodoxas. Éstas propusieron que el propio Estado fuera el iniciador e instrumentador de los modelos de ajuste: la causa del problema sería al mismo tiempo la solución.

Vale decir que cualquiera sea la política elegida, no hay dudas de que ésta requiere la institucionalización de un complejo continuo de mecanismos políticos. La respuesta no sería entonces el desmantelamiento del Estado, sino su reconstrucción.

Surge así una reflexión que caracteriza este fin de milenio: la aceptación de la importancia de la capacidad del Estado, no sólo entendida como la capacidad de sus tecnócratas sino también como la consolidación de una estructura institucional perdurable y eficaz.

Las estructuras del Estado y el ajuste

Analizando la realidad de distintos países, Peter Evans observa que una lección perdurable es que la burocracia es escasa antes que excesiva. Por otra parte, según este autor, "así como los mercados son menos naturales de lo que pretendía Smith, las burocracias necesitan más cuidado y atención de lo que nos hizo creer Weber". Resulta entonces necesario preparar a los funcionarios y agentes del Estado, ayudarlos a crecer y capacitarse para que puedan perseguir metas colectivas de un modo predecible y coherente.

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL...

La capacidad del Estado para emprender nuevas tareas no se genera de manera automática. La brecha entre la capacidad disponible y la requerida es quizás uno de las cuestiones más importantes en la agenda de los Estados modernos. En este sentido, vale señalar que los Estados del Tercer Mundo procuran hacer más de lo que pueden en virtud de su capacidad de gestión, por lo que el aumento de esta capacidad es uno de los principales desafíos que enfrentan.

Aún cuando en nuestros países el Estado asume actualmente menos tareas, esta situación no invalida la afirmación de que es necesario reforzar su capacidad, por lo que resulta indudable que ha llegado la hora de su reconstrucción y no la de su desmantelamiento. La satisfacción de la gente pasa por la reducción de la brecha entre los requerimientos y la capacidad de respuesta, es decir, por la calidad de la gestión.

Se plantea así una organización estatal autorientada que genere suficientes incentivos para que sus miembros persigan metas colectivas y asimilen la información que les permita escoger y alcanzar objetivos. Tener capacidad significa contar con organizaciones aptas para una acción colectiva sostenida y no tomar decisiones exclusivamente con la lógica de la economía.

Una propuesta para la relación Estado-Sociedad civil

En relación con la capacidad del Estado debemos distinguir las teorías centradas en el aislamiento, comunes en la literatura sobre estabilidad y ajuste. Estas teorías suponen que en ausencia de presiones políticas los funcionarios técnicamente competentes instrumentarán las decisiones correctas, base suficiente para que un plan de estabilización y ajuste tenga éxito. La protección de la tecnocracia aparece como la condición necesaria para una acción eficaz.

Siguiendo a Evans, podemos señalar que una solución diferente frente a la escasez de capacidad es plantear el enraizamiento antes que el aislamiento. Las políticas públicas deben dar respuesta a los problemas percibidos por actores privados y a la larga dependen de éstos para su implementación: una red concreta de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear sus políticas de acuerdo a las reacciones privadas. También amplía la inteligencia del Estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas. Por esta razón, las conexiones con la sociedad civil son parte de la solución antes que del problema.

Lo que parece necesitarse en la formulación y ejecución de polí-

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL...

ticas es enraizamiento y autonomía. Claro que si no hay estructuras burocráticas saludables se verán los efectos negativos del enraizamiento, clientelismo y corrupción. La propuesta es, entonces, autonomía enraizada y no aislamiento. La estructura social depende de la acción del Estado y éste no podrá alcanzar sus objetivos sin ella. Las estructuras y estrategias del Estado requieren como contrapartida un complemento social.

Debe decirse, sin embargo, que la reconstrucción del Estado es una tarea difícil y frustrante que puede llevar décadas o generaciones enteras. De todas maneras, el aumento de la capacidad del Estado sigue siendo el requisito de cualquier política, incluso del ajuste estructural sostenido. Pretender lo contrario sería una utopía peligrosa.

Transformar el Estado de modo que deje de ser un problema y se convierta en una solución deber ser el punto central en cualquier plan de acción realista emprendido en los países del Tercer Mundo.

La relación Estado-Sociedad como política

La demanda de acción social está definida por el conjunto de carencias en las zonas y poblaciones que, por su situación de pobreza, requieren de la acción del Estado.

Pobreza no es sólo la carencia de bienes materiales. Sobre éstos si bien son importantes existe otro orden de bienes.

La pobreza de generación en generación socava la integridad del hombre y le imprime marcas profundas, más difíciles de eliminar que las necesidades materiales: pérdida de autoestima y valores, descreimiento, etc., origen de serias dificultades para desenvolverse en la vida y participar de los beneficios del progreso social y el desarrollo económico.

Así analizada la pobreza genera marginalidad y ésta alimenta la pobreza. En un círculo sin salida se genera exclusión y autoexclusión. Por ello no se termina con la pobreza si no se termina con la marginalidad. En tal sentido, los programas asistencialistas que sólo tapan urgencias y no generan capacidades son ineficientes, además de éticamente inaceptables. La educación, la capacitación, la organización social pasan a ser herramientas fundamentales en un plan estructurado de combate contra la pobreza.

El Gobierno Nacional, en el *"Plan Social 1995, Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados"* ha definido como

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL...

política de Estado la creciente interacción entre gobierno, organizaciones de la comunidad y municipalidades en el desarrollo de la política social. En este marco, se crea el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), pensado y dirigido por personas del Tercer Sector que conocen las fortalezas y debilidades así como las frustraciones en las relaciones Estado-Sociedad civil.

Se entiende de esta manera que el éxito de la política social descansará tanto en las estrategias que se pongan en marcha como en la real inclusión de los diferentes actores en la vida política, económica y social. Los esfuerzos deben orientarse hacia el fortalecimiento de los procesos de organización social.

La organización es la base de la participación y la participación se hace verdadera cuando está acompañada de capacitación y de transferencia de tecnología para el acceso a mayor información. Creemos en una capacitación horizontal que abandone criterios paternalistas basados en la transferencia vertical, tal como lo hace la capacitación tradicional, para pasar a otras formas donde se aproveche al máximo la sinergia del encuentro y el intercambio, se abran verdaderos espacios de información y por lo tanto se acceda a los recursos nacionales e internacionales.

El tema no es sólo cuánto puede hacer el Estado sino cómo lo puede hacer, de modo que resulta prioritario reforzar la capacidad e iniciativa de las personas dentro de sus comunidades y asociaciones para no reducirlos a la categoría de clientes.

Lograr una identidad ética de estas características no es un objetivo que pueda lograrse de un día para otro. Pero en la medida en que se convierta en una política de Estado y los ciudadanos sepan que existe una firme decisión de fomentar la solidaridad y su vocación de organizarse, van a encontrar nuevos incentivos para la elección de esta vía de solución de los problemas sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Evans, Peter: *El Estado como problema y como solución*. Revista Desarrollo económico. Vol.35, enero-marzo de 1996.

Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación: *Plan Social 1995. Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados*

El Estado del posbienestar. Cuatro dilemas para la reforma social*

por Gustavo Beliz**

La cuestión de la lucha contra la pobreza enfrenta en la actual realidad nacional un conjunto de restricciones complejas, variadas y de disímil solución.

Nuestro país reúne parecidos desafíos a los del resto de las naciones de la región, pero también suma un núcleo de particularidades que obligan a un análisis pormenorizado de sus dilemas.

En tiempos en los cuales se ponen en crisis paradigmas internacionales de organización económico-político-institucional, el tema decisivo del combate a la miseria y de las políticas sociales como herramientas claves para la promoción humana, tampoco escapa a las reglas generales de reformulación de estrategias y contenidos.

Este trabajo, en consecuencia, pretende abordar las principales restricciones y tensiones que se advierten en el panorama nacional para operar una profunda reformulación de las políticas sociales y del manejo del gasto público social, siendo consciente del carácter multifacético que una tarea semejante implica.

El núcleo del análisis transita por una avenida de doble vía:

Por un lado, considera algunos elementos de la situación macroeconómica, que influyen decisivamente en aspectos formales y sustantivos de las políticas públicas sociales, tanto en sus niveles de crisis como en las oportunidades de transformación que pueden ofrecerse en el futuro.

Simultáneamente, analiza elementos institucionales y organizativos desde el punto de vista del sector público y de los diversos actores comunitarios involucrados en el proceso de planeamiento y ejecución de las políticas sociales (tanto desde la óptica del mer-

* Publicado en el libro *Política social: la cuenta pendiente*, Ed. Sudamericana, Bs. As., 1995. Queda autorizada la publicación por parte de COLECCIÓN.

** Legislador de la Ciudad de Buenos Aires. El autor agradece la colaboración de Gabriel Sánchez Zinny (h) y Jorge Srur.

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

cado como desde la organización de la sociedad civil).

En ambas perspectivas, se patentiza la necesidad de replantear profundamente el marco estratégico sobre el cual se asienta la concepción de gestión pública social, hoy sin dudas en tela de juicio, como producto de notorios cambios en el contexto sobre el cual opera dicho concepto.

La cuestión central de estas reflexiones, en consecuencia, se ubica en el agotamiento de un modelo de gestión social, tanto desde el punto de vista privado como desde la órbita estatal, y en el surgimiento de un período de transición que ahonda diferentes encrucijadas en el escenario económico e institucional.

En efecto, el viejo y maltrecho Estado de bienestar ha dado un paso al costado en la Argentina de nuestros días, y todavía no ha surgido con nitidez una visión estratégica del paradigma que sea capaz de reemplazarlo en términos de una más óptima actuación social.

Las turbulencias de esta etapa híbrida, las dificultades de adaptación para condiciones distintas a las de un lustro atrás, los remezones entre el presente y el pasado, le otorgan a la discusión de la cuestión un carácter urgente y esencial.

Dichas tensiones podrían resumirse en cuatro interrogantes sobre los cuales profundizaremos en el presente trabajo, a saber:

¿Qué significa hacer política social en la Argentina de los '90?

La pregunta traduce la conflictividad verificada entre la política económica y la política social, y su consecuente impacto sobre el nivel de intervención social que el Estado debe manifestar en este terreno. Una problemática tan vasta refleja en sus aspectos globales quizás la puja central de la nueva etapa, a partir de la falta de complementación y la disfuncionalidad verificada en ambos terrenos de políticas públicas, que acelera la necesidad de una reformulación profunda en la concepción e implementación del rol estatal y privado en la lucha contra la pobreza.

¿Quién representa a los pobres?

Tensión que impone una reconceptualización del término pobreza a la luz de un contexto macro diferente, de consecuencias no deseadas del ajuste y de una desestructuración societal que obliga además a reflexionar sobre los canales de expresión de los más margina-

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

dos con respecto al sector público y las instituciones democráticas. La pobreza ha trocado abruptamente de características, y su perfil heterogéneo obliga a replantear el grado de actuación de las diferentes áreas del Estado, así como también de las organizaciones intermedias y la comunidad civil.

¿Quién representa al Estado?

Las anteriores transformaciones también verifican su impacto sobre un aparato público que se manifiesta incapaz de gerenciar y concebir las políticas sociales desde una perspectiva moderna y que tiende a la inclusión. La faz burocrática del problema tiene múltiples puntos de abordaje: su fragmentación organizativa, los criterios prebendarios, la falta de control y la superposición de estructuras que terminan dilapidando recursos escasos como producto de las restricciones fiscales. La faz institucional del problema adquiere una relevancia excluyente en este sentido.

Federalismo: ¿fragmentación o integración?

La opción por la descentralización de programas de lucha contra la pobreza y por la desconcentración de funciones a nivel del Estado central, plantea una cuestión clave que ofrece puntos de análisis tanto económicos como administrativos, por cuanto pone en juego elementos que se relacionan con criterios de ejercicio del poder, comportamientos políticos y partidarios, aspectos presupuestarios y de planeamiento, así como también permite una visión crítica sobre el tema de la focalización, que parece ocupar un lugar importante en cualquier discusión sobre el particular.

En definitiva, estas tensiones, estos dilemas estratégicos que surgen en el escenario de lo social, no resultan ajenos a una discusión de fondo que atraviesa el panorama político de fin de siglo, y que tiene que ver con los límites entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad civil, entre el mercado y el gobierno, entre el ciudadano y las organizaciones intermedias.

Son, decisivamente, temas de una agenda política, que hablan de una redistribución de criterios de asignación del poder, y que reflejan pujas culturales traducidas en múltiples terrenos del espacio democrático.

Resulta necesario formular un inmenso esfuerzo de creatividad,

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

decisión e imaginación, para poner en marcha cambios complejos pero posibles.

En toda la región, a partir de las políticas de transformación vividas a lo largo de la última etapa de los '80 y comienzos de los '90, las mutaciones en las reglas de juego económicas e institucionales no parecen haber estado acompañadas de similares modificaciones en los modos de concepción de las políticas sociales.

Los condicionantes externos -la deuda, el deterioro de los términos de intercambio, las nuevas relaciones de poder mundial- obligaron a los países latinoamericanos a darse políticas de *shock* para adaptarse al naciente orden global.

A la par de la reforma económica, una idea dominante durante medio siglo, la de integración social -que involucraba un Estado activo frente al problema del empleo y las necesidades básicas de toda la población-, fue siendo desplazada por el concepto de democratización.

En efecto, el discurso de la transición a la democracia sostenía la convicción en la existencia de una correlación directa e inmediata entre apertura política y equidad social.¹

Sin embargo, aquella noción que parecía complementaria y catalizadora de ésta, se fue tornando apenas en su sustituta. Así, la modernización se vio acompañada de exclusión social y, en muchos casos, no involucró reconversión sino solamente racionalización (Calderón-Dos Santos, 1990).

El amortiguador de la democracia, escindido de un nuevo modelo de política social, fue demostrando su insuficiencia en la producción de los equilibrios societales que todo proceso sólido de reforma económica requiere. Por el contrario, en tanto la apertura política alentó más demandas y aspiraciones, la exclusión se fue tornando más insoportable y, en consecuencia, el nuevo escenario económico, más vulnerable desde la perspectiva social.

La fragilidad de las políticas sociales en el actual momento latinoamericano no es sino síntoma de una enfermedad aún

¹ Detrás de este pensamiento generalizado en el mundo académico, y, también, en el político, estaba la idea del compromiso de clases que fortalece y estabiliza el capitalismo democrático: "Los trabajadores consienten la propiedad privada de los medios de producción y los propietarios de esos instrumentos consienten la existencia de instituciones políticas a través de las cuales otros grupos puedan efectivamente procesar sus demandas" (Przeworski-Wallerstein, 1981). Así, por causas inherentes a la estabilidad de ese contrato implícito, se derivaba que la institucionalización política de la democracia -aun conviviendo con una economía de mercado- debía traer consigo un mayor resguardo de los intereses de los más débiles.

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

más profunda: la ausencia de un Estado.

La falta de un Estado desde donde las urnas se transformen en poder. La carencia de un Estado que pague la hipoteca social de las reformas de mercado. La presencia de un vacío en el lugar antes ocupado por el Estado de bienestar, aun con sus limitaciones y carencias en cada caso nacional determinado.

El caracazo, Chiapas, los fenómenos guerrilleros y de narcoterrorismo, son dramáticas muestras de las debilidades y los límites de una obra inconclusa.

En la Argentina, el quiebre del viejo modelo de Estado y, también, de cierta conformación de su sociedad civil, se produjo abruptamente con la hiperinflación de fines de los 80.

Las instituciones del Estado de bienestar que habían hegemonizado medio siglo de integración social de la nación fueron incapaces de dar contención política a las demandas e incertidumbres que un fenómeno como aquél generara en la población.

Las obras sociales, la empresa pública, la universidad estatal, la escuela y el hospital públicos, el sistema previsional, los sindicatos inclusive, ingresaron en la faz terminal de una agonía que había empezado con el asalto que sufrieran en ocasión del último régimen militar (Lo Vuolo, 1993; Srur, 1992; Cassin, 1993).

La crisis del Estado de bienestar argentino podía percibirse desde largo tiempo atrás, con la peculiaridad de asumir características diferenciales tanto a las que se viven en el sector público de los países desarrollados como a las que sufren los vecinos más pobres (Dieguez-Llach-Petrecolla, 1990).

Es posible que su fragilidad haya estado latente en el mismo carácter híbrido con que originalmente se concibió (Lo Vuolo, 1993). En su génesis, la intensidad de las demandas reprimidas en el escenario político precedente, había obligado al primer peronismo a formular una ingeniosa mezcla de herramientas ortodoxas y heterodoxas, universales y focalizadas, racionales y corporativizadas, para garantizar el pleno empleo y la respuesta a derechos sociales mínimos.

Sus componentes basales, de todos modos, eran asimilables a los que constituyeron el soporte de los diferentes regímenes, erigidos bajo el Estado de bienestar.²

² Acerca de la propia definición de Estado de bienestar, surgían a fines de los '80 clasificaciones que vale la pena tener en cuenta.

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

Por un lado, políticas keynesianas y nekeynesianas: intervencionismo activo sobre las variables macroeconómicas, manejo discrecional del déficit fiscal, cerrazón de la economía, decisivo rol de productor de bienes y servicios por parte del sector público. Por el otro, un trípode de intervención social dirigido a:

1) Generación del pleno empleo y garantía del trabajo a cada persona.

2) Provisión pública de servicios sociales con un criterio de universalidad.

3) Sustentación de un estándar de vida acorde con objetivos de reducción de desequilibrios en la distribución de la riqueza.

En nuestro caso, el Estado benefactor se fue desarrollando sin *ninguna lógica social -ni en la selección de beneficiarios ni en la composición de las prestaciones-; ni económica -independientemente de los ciclos y la evolución de los mercados-; ni política -fue siendo definido desde la posición relativa de poder de los actores socio-políticos demandantes- que pudiera darle racionalidad y eficacia.*

De tal manera, cuando la hiperinflación estalló en la sociedad argentina, sus déficit principales hicieron eclosión: su crisis de financiamiento, de calidad y target; su docilidad ante las presiones corporativas; su ineptitud adaptativa a las necesidades y expectativas de sus beneficiarios.

El pacto social -entre activos y jubilados, sanos y enfermos, empleados y desocupados- en que fundaba su legitimidad (Zabalza, 1994) estaba ya suficientemente erosionado a la hora del desastre hiperinflacionario.

La tradición incorporadora (Gerchunoff, 1994) que había sido una constante de la historia nacional -mas allá de las contingencias políticas, la productividad de la economía o la eficiencia misma del gasto social- comenzaba a ser un simple recuerdo.

La reforma económica del Estado generó dos consecuencias directas sobre lo social.

- Estados de Bienestar Intervencionistas Fuertes, que combinan políticas sociales generalizadas y compromiso institucional con el pleno empleo. (Suecia, Noruega, Austria).
- Estados de Bienestar Compensatorios Blandos, con prestaciones sociales fuertes pero dirigidas a compensar los efectos del desempleo. (Francia, Bélgica, Italia, Alemania).
- Estados orientados al pleno empleo con escasa política de bienestar, con pocas prestaciones sociales pero un compromiso institucional con el pleno empleo. (Japón, Suiza).
- Estados orientados al mercado con escasa política de bienestar, con limitados servicios sociales y desregulación laboral (Estados Unidos, Australia, Canadá.) (Therborn, 1993).

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

Primero, modificó condiciones macro para el desenvolvimiento de actores tradicionales en este terreno (organizaciones gremiales, partidos políticos, sectores empresariales, movimientos comunitarios), incorporando otros colectivos -en su gran mayoría, no estructurados- como demandantes de atención primaria (desempleados, cuentapropistas, inmigrantes, subocupados, trabajadores en negro).

Paralelamente, la reconversión puso en crisis un modelo de Estado asistencial que -construido en épocas y bajo condiciones sustantivamente diferentes- vino a alumbrar como notoriamente incapaz de otorgar respuestas a nuevas e inéditas demandas.

A medida que la reconversión económica avanza surgen con nitidez estas limitaciones políticas e institucionales para alcanzar una coherente política social.

Nos hallamos ante un asunto de complejidad mayúscula que lleva a interrogarnos acerca de las motivaciones profundas de esos cambios, sus orígenes, sus condicionamientos externos e internos, y las limitaciones para encarar un proceso que permita adecuar el racimo de políticas públicas sociales al nuevo marco estratégico sobre el cual avanza la Argentina. Cuestión esta última más compleja todavía, ya que, en ese propio terreno, aún está pendiente la construcción de renovados paradigmas de gestión pública.

Lo cierto es que las políticas de regularización de pagos externos, ajuste estructural, privatizaciones, desregulación, apertura y disciplina fiscal y presupuestaria asumidas a partir de los '90 -y con mayor énfasis en los tramos decisivos del Plan de Convertibilidad- modificaron de raíz las exigencias sobre el mapa de las políticas sociales.

Lo que en tiempos de hiperinflación y desorden macro y microeconómico se ubicaba en una dimensión exclusivamente cuantitativa, ha comenzado a manifestar imprescindibles requerimientos cualitativos, todavía en embrionario nivel de satisfacción en la etapa de estabilidad.

La tensión entre calidad de la política social y cantidad de la política social se manifiesta como una consecuencia natural de quiebre del modelo de Estado de bienestar en la Argentina (Gerchunoff, 1994).

Frente a una creciente incorporación de sujetos de política social propia del carácter universalista del Estado benefactor y de sus políticas de pleno empleo -incluso ya experimentadas desde la época de la gran inmigración gracias a las ventajas comparativas naturales y también ciertas políticas de un Estado prebienestar relativamente me-

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

jores a las de otros países también demandantes de mano de obra como el Brasil (Díaz Alejandro, 1984)-, se generó una contrapartida de crisis fiscal y muy baja productividad de las políticas sociales.

El deterioro de la calidad fue una particular manera de "autoajuste" de tendencias ininterrumpidamente universales, sustentadas en un criterio irrestricto de "subsidio a la movilidad social" (Dieguez-Llach-Petrecolla, 1990), que ante cada cuello de botella fiscal o cada rebrote inflacionario se fueron desfinanciando geoméricamente ente, sobre todo a causa de la alta elasticidad del ingreso respecto de la provisión de esos bienes en la población nacional: el traspaso del sector privado al público de los demandantes de atención sanitaria o escolar ha sido insoportable para un sistema incapaz siquiera de responder a su demanda histórica media.³

Un dato demográfico cobra en este sentido particular importancia a la hora de analizar las nuevas políticas sociales posibles dentro de sus restricciones insoslayables: la Argentina tiene un trabajador y medio activo -una persona y media en edad activa- por cada persona en edades extremas (entre 0 y 15 años o con más de 65 años).

Esta pirámide de población -tan parecida a la de los países europeos- no hace sino poner sobre el tapete que ciertas contradicciones y enigmas que vive hoy el Estado de bienestar en el mundo desarrollado (Offe, 1993; Teune, 1993) son asimilables a las que sufriría el Estado argentino aun cuando -hipotéticamente- lograra estándares de atención social tan avanzados como los de aquél.⁴

³ Esta cuestión no posee mediciones concretas que puedan verificar con exactitud los niveles de sobresaturación del sector público en materia de prestaciones sociales, si bien en el caso del sistema de salud de la región metropolitana se ha dado un aumento importante en las atenciones médicas de sus hospitales públicos. También existe un enfoque contrapuesto, que habla de la deserción de la población como "consumidora" de políticas sociales públicas. El enfoque "ofertista" de muchas políticas sociales, que disminuye su calidad y no posee elementos para detectar las nuevas demandas, tiene como consecuencia las denominadas "privatizaciones de facto" (Dieguez-Llach-Petrecolla, 1990), a través de las cuales una parte de la población -y no necesariamente la de mayores recursos- concurre en algunas ocasiones al sector privado para obtener la provisión de bienes y servicios (educación, salud, sistemas dinámicos de construcción) que el Estado no es capaz de brindarle adecuadamente. Asimismo, no puede dejarse de advertir la situación de "filtración hacia arriba" que se verifica en otros sectores de prestaciones sociales: medicina prepaga de alta complejidad, privatización de servicios de seguridad, de cementerios, etc. "El autofinanciamiento de la inversión educativa y de salud por sectores medios y altos ingresos, es creciente en la Argentina, y debería estar implicando, independientemente de lo que señalen las cuentas nacionales, un incremento del ahorro" (Gerchunoff, 1994).

⁴ "La crisis financiera y de hiperinflación no ha hecho más que gatillar problemas sociales que estaban latentes en las contradicciones de estilo de desarrollo precrisis y que pudieron ser postergadas gracias, primero, a altas tasas de crecimiento económico y, después, a niveles peligrosamente al-

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

Por todo ello, la discusión sobre la política social en la Argentina de fin de siglo es la discusión en torno a una segunda fase de transformación política institucional del Estado, que -en base a las nuevas reglas del juego, y más allá de consideraciones ideológicas que cuestionen su mayor o menor grado de equidad- implica un dato irrefutable de la realidad y en ese marco presenta notorias insuficiencias y respuestas aún pendientes de solución.

Lo que sigue pretende exponer los principales desafíos que enfrenta nuestro país en materia de diseño e implementación de una nueva estrategia social que le permita atenuar las exigencias no deseadas del ajuste y la reestructuración, de manera de modificar sus efectos negativos y operar como una red de seguridad capaz de potencializar y socializar sus aspectos positivos, sin perder de vista la necesidad de tender hacia la superación de subordinaciones inapropiadas de lo social con respecto a lo económico, vía una adecuada complementación de ambas esferas.

PRIMER DILEMA

Política económica vs. política social

¿La política social debe ser un hospital de la política económica? ¿O, por el contrario, debe ser su complemento en términos de promover un mayor nivel de vida de los integrantes de la sociedad?

La cuestión se liga con aspectos de amplia discusión en el mundo académico y político de la actualidad. Conecta con la relación entre política económica y política social, entendiendo a esta última como parte del conjunto de políticas públicas que impactan en la distribución del ingreso y las condiciones de vida de la población y subrayando su vinculación con aquellas otras políticas dirigidas al mercado del trabajo⁵.

Se trata de un problema que debe ser abordado desde varias perspectivas.

tos de endeudamiento... La crisis también puso en cuestión una 'modesta' visión de las políticas sociales, pues ni siquiera estas últimas pudieron cumplir sus objetivos de compensación de los efectos del ajuste. Es paradójica la discusión sobre el 'Welfare State' en una región en que éste nunca ha existido, salvo notorias excepciones". (CEPAL, 1989).

⁵ Para Offe, por ejemplo, la política social es "la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados" (Offe, 1993). Sobre el propio concepto de "Welfare State", el autor sugiere complementarlo con el de "Welfare Society", como modo de revitalizar la existencia de organizaciones de autoayuda en el seno de la comunidad, sobre las cuales el estado tiene la obligación de promover su fortalecimiento y capacidades de gestión.

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

Un primer punto de vista es el de la distribución de la riqueza (Torrado, 1995). La política social, se sostenía tradicionalmente, debe ser un mecanismo que ayude a crear mayor igualdad: en lenguaje técnico, que acorte las distancias entre el quintil superior de ingresos y el inferior de una sociedad.

Además de razones filosóficas, avalaba esta concepción una razón política y un fundamento económico. El motivo político era la creciente apertura democrática que, ya a mediados de este siglo, y en casi todo el mundo pluralista, había concedido el derecho al voto a los más pobres, a los analfabetos, y, también, a la mujer. Se suponía, entonces, que una mejora en los ingresos personales sería determinante para alcanzar el favor de la voluntad de los electores que, ya en su mayoría, eran trabajadores e indigentes.

Pero el fundamento económico era, quizás, más fuerte. Las ideas dominantes, de origen keynesiano, involucraban una visión del desarrollo económico del lado de la demanda. Se suponía que el aumento del consumo era el motor de la economía, y que la mayor propensión a esta actitud económica de los pobres y de los trabajadores implicaba que toda mejora en sus salarios reales (incluido su salario invisible como el seguro de salud) sería volcada de inmediato al consumo, con sus efectos consecuentes sobre el crecimiento.

El fordismo funcionó efectivamente en la Argentina,⁶ desde una mixtura de políticas de intervención sobre los mercados -de precios, salarios, trabajo, etc.-, seguros sociales, subsidios y provisión gratuita y universal de servicios educativos y sanitarios, cuyos efectos sobre los ingresos reales fueron sensibles y crecientes.

Aunque plagado de irracionalidades en los objetivos y la gestión, y de estrategias corporativizadas, este modelo tuvo resultados exitosos hasta qué, hacia mitad de los setenta, la crisis fiscal y de balance de pagos, y sus ecos inflacionarios, destruyeron su base de sustentación.

Haciendo abstracción de la crítica despiadada que el neoconservadurismo le ha hecho a partir -es justo decirlo- de ciertos diagnósticos acertados de esa etapa, y de su análisis com-

⁶ En su discurso del 25 de octubre de 1973, Perón manifestaba que se trataba de lograr "la distribución del ingreso nacional en términos de absoluta equidad: 50% para el capital y 50% para el trabajo, en lugar de 67-65 y 33-35 respectivamente, como se da desde 1956" (Citado por Di Tella, 1986).

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

parado respecto al tiempo que le sucedió, podemos extraer algunas enseñanzas válidas que pongan luz a la relación entre política económica y política social.

En primer lugar, la corporativización puede transformar políticas procrsistas en fuertemente regresivas (Vélez, 1994), generándose espacios del sector estatal capturados por beneficiarios que hacen valer su poder de presión antes que su genuina necesidad de acceso a los frutos de la política social. Los subsidios mediados por presiones sectoriales jamás llegan a los más pobres, por lo que tampoco aceleran el consumo.

En segundo lugar, el Estado de bienestar es viable cuando el keynesianismo económico lo es.⁷ Ambos se retroalimentan el uno al otro: son entre sí lo que la democracia política es a la libertad de prensa. Si la creación de puestos de trabajo con déficit fiscal cae en desgracia no es posible pretender un Estado que obre como malla de contención a través de la provisión de servicios universales y gratuitos a la población.⁸

En tercer lugar, si los equilibrios sociales a que da lugar el Estado benefactor tienen en lo fiscal su flanco débil, los equilibrios sociales del mercado sin Estado lo tienen en la exclusión, que es un explosivo a la espera de un detonante. Más allá de lo político-electoral: ¿Cómo se sostiene el equilibrio fiscal cuando la exclusión social crece más rápido que el producto de una economía?

7 Algunas visiones alternativas sobre esta problemática pueden encontrarse en Göran Therborn, quien sostiene que en lugar de emplear el concepto vago de Estado de bienestar, habría que distinguir al sector público en términos de las funciones que brinda en el área de prestaciones sociales y del mercado de trabajo y del empleo. Afirma que hasta 1974, la coincidencia de políticas keynesianas en lo macroeconómico, aumento de prestaciones sociales y pleno empleo, fue totalmente coyuntural. Y que a partir de la crisis fiscal y de escasez, las diferencias han hecho estallar un concepto unívoco de Estado de bienestar (Therborn, 1993). En una diversa línea argumental, Mishra sostiene que "una precondition política importante del Estado de bienestar —el pleno empleo— como forma de legitimación, ha dejado de ser válida. Los años '80 son distintos política e ideológicamente" (Mishra, 1993).

8 Una visión crítica del actual modelo económico en la Argentina es ofrecida por Lozano, quien identifica a las altas tasas de desocupación como generadoras de una crisis de financiamiento de los programas sociales. Distingue tres consecuencias: 1) Multiplicación de demandas sobre servicios y bienes proporcionados por el Estado de manera gratuita y subsidiada; 2) Al predominar formas regresivas de recaudación, la mayor demanda requiere mayor carga sobre los contribuyentes de menores ingresos; 3) Como el modelo económico achica consumo y salarios, la capacidad de sostener los gastos sociales está en crisis. (Lozano, 1994). Desde un plano contrapuesto, Artana hace alusión a la condición indispensable que debe reunir cualquier programa social: que no afecte la tasa de crecimiento económico. "Si estos programas pretenden financiarse con impuestos a las ganancias muy progresivos, la literatura es contundente al respecto: se generarán problemas muy

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

En cuarto lugar, convendría analizar someramente la relación entre productividad económica y productividad social. Argentina ha vivido por mucho tiempo una situación ciertamente inédita. Se trata de una constante tendencia a la incorporación social (Gerchunoff, 1994), contrapuesta con una economía con productividad en baja y con políticas sociales con beneficios cada vez más irrelevantes respecto de los recursos invertidos.

Este proceso -abruptamente interrumpido con la crisis hiperinflacionaria- pudo sostenerse mediante políticas de alto costo fiscal que, no siendo estrictamente políticas sociales y teniendo efectos regresivos desde el punto de vista de la productividad económica, se mantuvieron durante años. Básicamente, esas políticas fueron las de creación de empleo público improductivo, de subsidios no explícitos a los precios de los servicios provistos por empresas públicas monopólicas (gas, luz, agua) y de vista gorda fiscal y previsional para las actividades económicas, lo que benefició, además de las grandes empresas, a una multitud de cuentapropistas y pequeños productores.

La nueva etapa del país y los patrones de conducta aconsejables en el marco de la modernidad nos hacen rechazar esta metodología falsamente incorporadora que, obviamente, hizo eclosión paralelamente con la crisis fiscal y monetaria de la hiper. Pero, durante un período extenso y tal vez menos vertiginoso, fue erosionando las condiciones sociales de anchas franjas de la población a través del invisible pero implacable impuesto inflacionario. Lo cual demuestra, a su vez, que la estabilidad económica tiene un efecto social beneficioso también para los sectores más postergados.⁹

¿Es la subordinación de lo social bajo lo económico el precio que debería pagarse por la estabilidad? El corazón de tal interrogante tiene que ver con lo que habitualmente se señala como debilidad congénita del sector estatal encargado de llevar adelante las políticas sociales.

Si la intención consiste en efectuar un diagnóstico que rea-

serios en materia de insuficiencia de ahorro, en las decisiones de inversión y trabajo y en la acumulación de capital humano". Se pronuncia, en definitiva, por impuestos neutrales, para evitar que la economía crezca menos y que esto tenga consecuencias sociales. (Artana, 1994).

⁹ "La incidencia total de la pobreza aumenta notablemente de 19,2% en 1986 a 34,6% en 1990... A partir del Plan de Convertibilidad esta tendencia se revierte. La incidencia total disminuye lenta pero ininterrumpidamente entre 1990 y 1993 (de 34,6% a 25,4%), aunque sin volver a acercarse al mínimo de 1986" (Torrado, 1994). Otra discusión acerca de las consecuencias sociales del modelo económico es proporcionada por Alberto Minujín, quien reconoce que "la principal y prácti-

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

firme tal aseveración, podrían destacarse los siguientes datos que lo demuestran:

1) El sector social enfrenta habitualmente una debilidad y fragmentación institucional que lo hace operar como "satélite" (Klikberg, 1993) del sector económico de la administración pública.¹⁰

2) Existe una desarticulación creciente entre las políticas macroeconómicas y los inorgánicos programas de lucha contra la pobreza (Martínez Nogueira, 1992), que no permiten anticipar los impactos sobre grupos vulnerables, ni adoptar medidas anticipatorias, correctivas o reparadoras.

3) Otra cuestión tiene que ver con la dificultad para que el gasto público social se dirija a sectores no tradicionales, por cuanto éste tiende a beneficiar más al sector formal de la economía, a los centros urbanos y a los sectores de ingresos medios y altos. (Guimaraes, 1990).

Por el contrario, la tendencia a rescatar el concepto de "equidad funcional" (CEPAL, 1987) tiene como núcleo de su argumentación el hecho de que las políticas sociales que propugnan una mayor equidad trascienden el marco normativo de la justicia distributiva y deben ser entendidas como insumos para un ajuste económico que sea dinámico y duradero, y para el objetivo de promover economías productivas y capaces de competir internacionalmente.¹¹

Se llega, de tal modo, a la cuestión que tiene que ver con la necesidad de que las nuevas políticas sociales tengan como fin esencial

camente única medida que ha tenido un impacto ciertamente positivo en los ingresos, en particular de los sectores más pobres, ha sido la estabilización". Sostiene, asimismo, que el incremento del producto tuvo un impacto escaso sobre el empleo, y que el incremento de la recaudación —la generalización y el aumento del IVA— afectó más a los sectores medios y pobres. "¿Por qué? —se pregunta—. Simplemente porque se consumen casi la totalidad de su ingreso, lo que equivaldría a decir que el 100% de los que cobran se les va como impuesto al consumo" (1994). Llach, por el contrario, afirma que el combate contra la pobreza debe darse aumentando la inversión, luchando contra la evasión fiscal (que permitiría la disminución de los aportes patronales como herramienta para crear más empleo) y a través del aumento de la recaudación del impuesto a las ganancias. Cita que 600 millones de pesos, originados en este impuesto, se están destinando para gastos sociales en el Gran Buenos Aires y otros 240 millones, en el interior del país. (1994).

¹⁰ Algunos autores proponen una "autoridad social única" y un "presupuesto social único" como modo de vencer la fragmentación institucional del área y el derroche de recursos. (Franco, 1989).Ω

¹¹ La crítica a esta concepción de "equidad funcional" indica que "al definirse a la equidad como funcional al desarrollo y no como un fin en sí misma, se sigue atrapado en la racionalidad formal económica, en circunstancias en que la lógica social supone otro tipo de racionalidad sustantiva en donde se invierten los términos de esta ecuación: el crecimiento debe ser funcional a la equidad y no al revés". (Guimaraes, 1990).

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

e ineludible el mejoramiento del capital humano de nuestra economía que, según demuestra la actual realidad de la era del conocimiento y la tecnología, es el valor más alto del mundo productivo.¹² Una política social que reduce la productividad de la economía es una mala política social.

Y, por otro lado, una política social de alto impacto por unidad invertida es un excelente apoyo para cualquier política económica, porque la beneficia -además de lo dicho en el párrafo anterior-, del lado de las cuentas fiscales, ya desde la perspectiva del mero equilibrio en momentos de ajuste, como también desde la óptica de liberación de recursos para otros fines más reproductivos en lo económico.

Por consiguiente, hablar de la relación entre política económica y política social implica hablar de un diferente modelo de intervención social del Estado. Cada uno de los siguientes cuatro puntos nos ofrece una idea del contexto sobre el cual debería operar la reforma social pendiente, al tener en cuenta:

1) La íntima vinculación que la estrategia educativa tiene entre el binomio política de empleo-política social. La formación y reconversión profesional es el punto de encuentro entre ambos ejes de políticas públicas, sea desde la perspectiva de la equidad social como desde la perspectiva de la competitividad productiva.

2) La novedad introducida por el proceso de privatizaciones, que también tiene un alto impacto sobre la equidad social,¹³ tanto en términos de mantenimiento del equilibrio fiscal -que posibilita la estabilidad y otorga nuevas herramientas de recaudación impositiva-, como en la introducción de nuevos patrones de inversión, precios y tarifas, lo cual incrementa la necesidad de que el Estado asuma eficaces criterios de regulación y defensa de los derechos de usuarios y consumidores.¹⁴

3) La incorporación de criterios de mercado para la ejecución de

12 "Del análisis del Banco Mundial sobre desarrollo económico de hace tres años, se concluye después de analizar la experiencia de más de cien países, que los fenómenos de crecimiento más rápido estuvieron relacionados con una inversión importante sobre capital humano, sobre educación. Por lo cual, el gasto social no sólo es importante desde el punto de vista de la equidad, sino también del crecimiento económico". (Artana, 1994).

13 La vinculación efectiva del concepto de equidad social con el de privatización de empresas públicas, exige el cumplimiento de determinados requisitos, a saber: transparencia, esfuerzos para maximizar su precio de venta, compensación a consumidores afectados por cambios en tarifas de servicios básicos, compensación justa para los trabajadores desplazados, asignación al desarrollo social de los ingresos procedentes de las enajenaciones, y regulación pública eficiente. (CEPAL, 1994).

14 La extensión de la red de provisión de agua potable y cloacas considerada vital para encarar cualquier atención social exitosa en el marco de un programa de lucha contra la pobreza, depen-

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

determinadas políticas sociales, superando la falta de transparencia y competencia que sesgan ciertas "privatizaciones corporativas" que se dan en el campo de áreas centrales de lo social, como el sector salud (González García, 1994).

4) El aprovechamiento de ventajas comparativas otorgadas por el proceso de estabilidad económica, que deberían traducirse en: un mayor orden en la planificación de políticas sociales, disciplina presupuestaria, control de gestión, establecimiento de redes de información, acceso a financiamiento internacional, explicitación de subsidios, oportunidades de concertación de los diferentes actores y una mayor profesionalización acción de los recursos humanos encargados de llevar adelante las diferentes tareas del área.

De tal modo, nos queda para el final de este asunto el más importante vaso comunicante contemporáneo entre política social y política económica: la inflación.

En efecto, todas las cifras demuestran que los períodos de alta inflación, además de tener como perdedores directos a quienes viven de ingresos fijos -los asalariados-, dejan como saldo un crecimiento agregado notable de la pobreza.

Un resultado inmediato de todas las políticas antiinflacionarias exitosas ha sido la evolución favorable de los indicadores de consumo popular -carne, leche, aceite-. Otro, una más lenta pero también significativa caída de los índices de indigencia, en términos de necesidades básicas insatisfechas.

De todo esto puede inferirse que en economías inflacionarias, una política de estabilización acertada -cualesquiera sean las armas fiscales, monetarias, cambiarias o de precios y tarifas que se empleen- es la mejor política social. Es más: en los últimos años, en la Argentina, ha sido la única política social de gran suceso. Porque ha impactado sobre los indicadores sociales más inmediatos, y porque se ha podido verificar la ausencia de redes protectoras que convirtieran en menos in-

de de la empresa Aguas Argentinas en amplias zonas del conurbano bonaerense, a partir del proceso de privatización puesto en marcha. "Un aspecto a tomar en cuenta es evitar que se dupliquen y tripliquen recursos sobre ciertas zonas. Por ejemplo, si el INOHSE (recursos hídricos) se aplica sobre el conurbano, más allá de existir el especial Fondo de Reparación sobre dicha región, se estaría sobreponiendo con el compromiso de inversión de Aguas Argentinas, que en el contrato de privatización se obliga a alcanzar los estándares de atención en agua potable y cloacas que la Cumbre Mundial del Agua ha recomendado. En este caso, la verdadera política social está en manos del ente regulador" (Perrini, 1994)

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

crucio el ajuste, propiciando iniciativas estatales de diversa índole.

La inflación nos ha dejado, asimismo, una enseñanza fiscal de gran valor. Durante los 80 y principios de los 90, el gasto social en América Latina ha sido funcional al ajuste fiscal en dos sentidos: en períodos de ajuste, el gasto social también se ajusta y, en general, más que otros indicadores; en períodos de desajuste, opera como amortiguador pro-ajuste al, por lo menos, crecer en menor medida que el déficit fiscal global (Cominetti, 1993). (Ver Cuadro 1)

Dado que en estos años recientes de estabilidad el gasto social ha crecido por encima del gasto público total -del 14% al 18% del PBI-, puede presumirse que la cita del párrafo precedente es válida para el ajuste fiscal en épocas de inflación decreciente pero todavía significativa, donde el equilibrio fiscal se alcanza fundamentalmente por reducción del gasto público. De allí que, cuando los índices de precios se estabilizan en cifras razonables -cercasas a la inflación internacional, por ejemplo- y el equilibrio de las cuentas puede sostenerse con aumentos en los ingresos genuinos del fisco derivados del habitual incremento en la actividad económica que acompaña la estabilización, la tendencia se revierte.

Esto último, es decir el crecimiento del gasto social por encima del aumento en el gasto público total, en el caso argentino ha tenido que ver con seguros sociales -de crecimiento agregado incesante e inflexible al ajuste-, con la ley federal de educación y con el aumento del costo de los bienes sociales -incluidos salarios- que compra el Estado (Gerchunoff, 1994).

Vista la cuestión fiscal del lado de los ingresos, parece tomar fuerza un acuerdo generalizado (Gerchunoff, 1994; Artana, 1994; Lo Vuolo-Barbeito, 1993; Leyba, 1994): redistribuir por vía de la recaudación impositiva. La noción de que una estructura tributaria sostenida más por impuestos directos que indirectos es, en sí, una política de redistribución de la riqueza, ha chocado en América Latina -y en la Argentina en particular- con dos realidades que la desacreditaron: el capital transforma automáticamente un impuesto directo en indirecto -vía traslado a precios-; y la evasión de tributos directos manifiesta un nivel elevado para estructuras de control que, en esta clase de impuestos, tienen una dependencia muy grande de la cultura tributaria de la población.

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

CUADRO N° 1
Gasto público y variación índice de
precios al consumidor

Años	%IPC	GPS %PBI
1980	87.63	21.96
1981	131.27	23.80
1982	209.63	18.66
1983	433.70	20.57
1984	687.97	20.83
1985	385.42	21.71
1986	81.91	23.01
1987	174.79	21.53
1988	387.72	22.26
1989	4923.81	17.90
1990	1343.92	20.77
1991	83.99	23.87
1992	17.55	24.95
1993	7.36	27.58

Fuente: INDEC

De allí que, contra la vieja idea de focalizar ingresos y universalizar gastos, el nuevo Estado debería tender, al menos en esta etapa, a despreocuparse de la focalización de tributos para concentrarse en la de políticas sociales, a partir de una redistribución más vía gastos que vía ingresos.

Plantear esto no involucra una opción ideológica neoconservadora -que piensa que no hay que cobrar impuestos a los ricos porque es necesario que ahorren e inviertan- sino una constatación práctica frente a un escenario específico.

Una consideración final debería centrarse en el hecho ya referido a la necesidad de establecer vasos comunicantes entre los planteos

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

económicos globales y los planteos sociales globales, para establecer una real interdependencia entre ambos sectores y no caer en una actitud maniquea y errónea. Porque no se trata de enfocar la propuesta social como una propuesta contra el modelo económico o, en el mejor de los casos, a pesar del modelo.

Nuestra visión al respecto es contraria a esta concepción apocalíptica. La reorganización de la economía no la aceptamos sólo como un hecho sino, además, como un bien, teniendo en cuenta que la estabilización es un valor prácticamente indiscutido entre las diversas alternativas planteadas en el debate público.

Sus nuevas reglas de juego permiten comportamientos racionales en todos los ámbitos y, lejos de ser una traba, son bases desde las cuales construir alternativas superadoras. Los consensos logrados sobre el punto de partida de lo que no hay que hacer -no más regulaciones innecesarias y oscurantistas, no más un Estado productor de pérdidas millonarias, no más subsidios a los ricos, no más mercados en negro, no más desajuste fiscal pagado con impuesto inflacionario, no más festivales financieros que asfixian el crédito- dan lugar a la construcción de una serie de consensos en positivo -acerca de las nuevas fronteras del Estado, la regulación sobre los servicios públicos privatizados, la transparencia del mercado, la defensa del consumidor, la protección del medio ambiente, la competitividad, el Mercosur-, entre los cuales ocupan un lugar central las políticas sociales, fundamentalmente la educación y el empleo.

Lejos de enarbolar una visión acrítica de la modernización y sus consecuencias sobre el tejido social -peligro de dualidad, crecimiento del desempleo y concentraciones de poder negativas-, entendemos que aun así existe un amplio campo sobre el cual mejorar la calidad y el nivel de gerenciamiento y administración de la política social, y en particular de poner en marcha programas focalizados de lucha contra la pobreza extrema.

Para llevar adelante esta tarea, la reforma del Estado no puede convertirse en una exclusiva tarea de desguace, racionalización y privatización, sino que se impone avanzar hacia una concepción estratégica que, aun teniendo en cuenta los impactos internacionales producto de la globalización y la apertura, conserve herramientas decisivas de gestión, planificación, análisis y ejecución de la política social.

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

SEGUNDO DILEMA

Vieja pobreza vs. nuevos pobres

Los 80 transformaron profundamente el concepto de pobreza y de política social. Lo que en tiempos de Estado de bienestar se entendía con criterios de universalidad, generosidad fiscal y paternalismo del sector público, trocó abruptamente a partir de los sucesivos procesos de ajuste y de deuda que vivió la Argentina de 1975 en adelante. Los límites del nuevo mapa de la pobreza y la conceptualización de los nuevos pobres se refieren sustancialmente a modificaciones en el tejido comunitario que tienen hondas y múltiples consecuencias, tanto en la administración como en los destinatarios de políticas públicas reparadoras.

La variación operada en los últimos quince años sobre la estructura social argentina (Torrado, 1995) da cuenta de una serie de características que tienen que ver con (Minujín, 1992):

1) Un incremento de la pobreza, fundamentalmente teniendo en cuenta el advenimiento de "nuevos pobres", provenientes de familias que habían dejado atrás una situación de pobreza o que nunca habían estado en ella. (Ver Cuadro 2)

2) El surgimiento de una gran polarización y heterogeneidad es otra de las características de la época. La pobreza no consiste ya en un fenómeno estructural -propio de villas miseria y sectores marginales-, sino que comienza a abarcar a un universo de personas con características socioculturales similares a los "no pobres" (educación media y superior, número de hijos por familia, condiciones de vivienda, etc.).

3) Una fragmentación del tejido institucional, evidenciada fundamentalmente a través de procesos de desindustrialización obrera, concentración empresarial, precarización del empleo y achicamiento de los espacios tradicionales de participación laboral.

Al pensar las políticas sociales para los próximos años, es importante una identificación cierta de cuál es su misión.¹⁵

Al respecto, conviven a trazo grueso dos visiones. Una, la de la re-

15 "La expresión políticas sociales es inexacta y gravemente engañosa. No nos estamos ocupando de sectores específicos de la acción gubernamental, aunque muchos caigan en la trampa de creer lo contrario. Lo 'social' atraviesa todos los demás sectores de la actividad pública. Por consiguiente, al tratarlo por separado, sin vincularlo al proceso de toma de decisiones económicas, se frustran los objetivos del desarrollo" (Guimaraes, 1990).

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

distribución global, sostiene que el objetivo de tales políticas públicas es la integración social en sentido amplio, es decir, un reacondicionamiento desde pautas políticas de equidad de la distribución que sin el Estado hace por sí el mercado, respecto de la riqueza total de una economía.

Otra, la de la pobreza, sostiene que el campo de trabajo específico de las políticas sociales es el de los pobres en sentido estricto, sea conceptualizados desde las necesidades básicas insatisfechas o desde la línea de pobreza.¹⁶

La diferencia entre ambas tendencias, sin embargo, no tiene exclusivamente que ver con el mayor o menor grado de focalización de las políticas. Un caso típico sería el de la educación universitaria: dado el sector social que accede a este servicio, la educación gratuita -vista desde la segunda concepción de política social- sería claramente regresiva. Sin embargo, desde una noción amplia, suponiendo un efecto favorable en cuanto a la futura distribución del capital por un eventual ascenso via conocimiento de grupos de clases medias tradicionalmente asalariadas, podría convenirse acertada esa inversión de fondos públicos.

De todos modos, dado que en lo social como en cualquier otra política pública rige la tradicional restricción económica de los recursos escasos para necesidades ilimitadas, es conveniente asumir una decisión que, de igual manera con que se construye una democracia, no tiene por qué ser una opción que aniquile la contraria: puede -y debe- integrar en el núcleo de su estrategia los aportes más relevantes de la otra percepción.

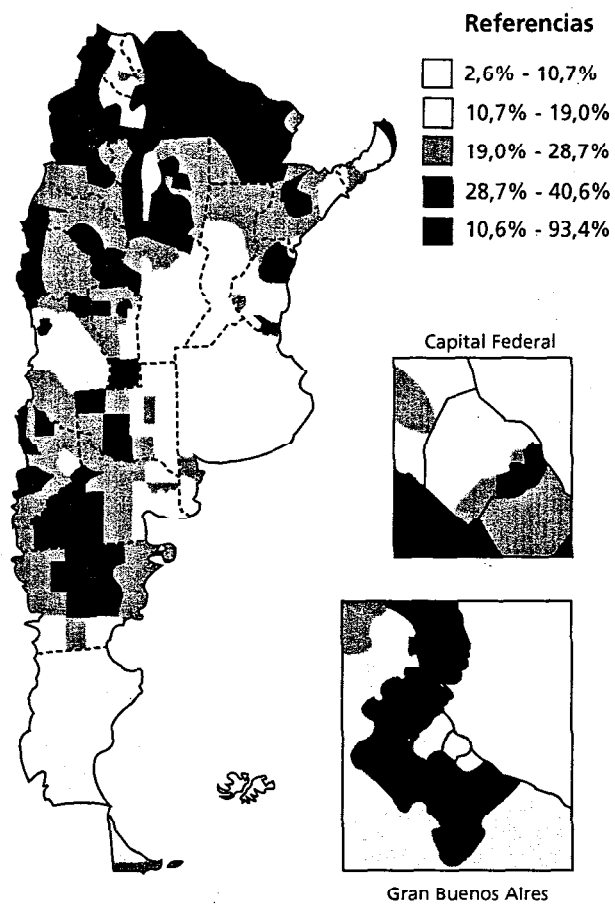
En este complejo entramado de opciones, la reconceptualización

16 Sobre los criterios de medición de pobreza, Minujín explica que el de "línea de pobreza" presupone la fijación de una canasta básica de bienes y servicios, teniendo en cuenta las pautas culturales de consumo de una sociedad en un momento histórico dado. Son pobres los hogares con ingresos insuficientes para cubrir el costo de dicha canasta de bienes. (1992). A través del índice compuesto de necesidades básicas insatisfechas, se identifica como pobre a aquella parte de la población que reside en hogares que no satisfacen niveles mínimos referidos a condiciones de habitabilidad de las viviendas, a las condiciones sanitarias, y a la asistencia escolar. Se considera NBI a la población que forma parte de hogares con algunas de las siguientes condiciones:

- a) Que tuvieran más de tres personas por cuarto (hacinamiento);
- b) Que habitaran en viviendas de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho);
- c) Que habitaran en viviendas sin retrete con descarga de agua (condiciones sanitarias);
- d) Que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela. (CEPA, 1992).

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

CUADRO N°2
Población con necesidades básicas insatisfechas
(Valores relativos)(1991)



Fuente: INDEC-CEPA

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

de la pobreza y de la política social¹⁷ significa un punto inicial ineludible, para después ingresar en el otro conjunto de alternativas que se hace necesario encarar de modo profundo.

Responder a estos interrogantes implica, asimismo, evaluar la realidad de la pobreza en la Argentina. Los datos sobre número de pobres varían de un autor a otro, incluso analizando la misma fuente y aplicando categorizaciones de pobreza relativamente similares.¹⁸

De todos modos, en cualquiera de los casos, puede percibirse un crecimiento de la pobreza constante a partir de 1980, un pico durante la hiperinflación, y luego, una caída cierta de las cifras a partir del programa de estabilización (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1995; Minujin, 1993).

Sin embargo, creemos conveniente sacar del medio la discusión planteada en los terrenos político y académico acerca de si hay más o menos pobres.¹⁹ No por elusión de responsabilidades, ni por complicidad con alguna de las partes políticamente perjudicadas con cualquiera de las respuestas a esa cuestión. Simplemente, por honestidad intelectual: analizar los indicadores de pobreza en medio de la hiperinflación es tan poco representativo como evaluarlos a la salida de un shock estabilizador.

Lo que parece más atinado es una observación sobre tendencias desestacionalizadas en cuanto a la conformación social del país. Enfocado el problema de esta manera, existen algunos aspectos que conviene destacar:

* Parece haberse consolidado una estructura de distribución del ingreso. -abruptamente volcada en favor de los ricos en los primeros dos años del gobierno militar- que refleja un producto de la economía desagregado en un tercio para los ingresos altos, casi un 10% para los ingresos más bajos y el resto para los ingresos medios (Becca-

17 Los problemas sociales pueden ser definidos como problemas de carencialidad (ausencia de satisfacción de necesidades básicas); vulnerabilidad (riesgo potencial de desempleo o enfermedad, por ejemplo); participación, discriminación e identidad social; calidad de vida y desviación social. Sólo el primer problema de carencialidad podría referirse "al pobre concepto de pobreza". (Suárez, 1994).

18 Así, por ejemplo, mientras para octubre de 1990, y con base en la Encuesta Permanente de Hogares, tanto el Ministerio de Economía (1995) como Minujin (1993) estiman un similar número de pobres en el Gran Buenos Aires -33,8% y 34,5%, respectivamente- para octubre de 1992; con igual fuente, el organismo oficial calcula un 17,8% mientras que el otro analista identifica un 27,2% de personas pobres.

19 "No basta con la contabilidad de la pobreza, sino que se trata de enfrentar y saldar una deuda intelectual en materia de estudio y programas para vencer la pobreza" (Suárez, 1994).

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

ria, 1993), aunque con una notable caída en el ingreso medio familiar (Beccaria, 1993), una enorme baja en la participación en el ingreso del sector asalariado (Beccaria, 1991) y un crecimiento de la desigualdad durante las últimas dos décadas (Beccaria, 1993).²⁰

* Existe una tendencia muy marcada a la desalarización -entre 1970 y 1991 cayó en un 10% la proporción de asalariados dentro de la economía con una aceleración del descenso en los últimos diez años-; a la informalización del sector asalariado -hay un gran crecimiento de la proporción de trabajadores en microempresas-; al cuentapropismo -del 80 al 91 aumentó del 24% al 27%-; y a la precarización del trabajo asalariado: hay un 37% de precarios y un 29% sin ninguna cobertura de salud.²¹

* Dentro de los pobres, pareciera que el mayor incremento corresponde a los "nuevos pobres" o "empobrecidos" que habrían crecido entre 4 y 5 veces desde 1980 a la fecha, contra cifras estables de pobres estructurales (Minujín, 1993), lo que trae consigo la referida heterogeneidad de la pobreza (Murmis-Feldinan, 1991). (Ver Cuadro 3)

* El fenómeno de la nueva pobreza se liga directamente no sólo con el aumento en la tasa de desempleo o subempleo (Monza, 1993; Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1994) -que ya supera el 14%-, sino también con una caída en los salarios de sectores ocupacionales propios de la clase media -entre 1980 y 1990, los de profesionales por cuenta propia cayeron un 51,7% y los de la administración pública un 40,5%- y en actividades de las que dependen numerosos hogares habitualmente limítrofes con la línea de pobreza, como por ejemplo la construcción, cuyos salarios bajaron a la mitad en valores deflactados en ese mismo período. Existe, inclusive, un 10% de la población pisando la frontera de la categoría, "empobrecidos", que se constituye en altamente vulnerable (Minujín, 1993).

De todos estos datos -recientemente confirmados con una desagregación regional que castiga drásticamente al norte del país, junto a los conurbanos de las grandes ciudades (CEPA, 1994)- puede derivarse que, más allá del aumento o descenso relativo de los

20 Sobre la concentración económica, ver también Aspiazu-Khavisse-Basualdo (1988), Barbeito-Lo Vuolo (1992), Beccaria (1991), Lozano (1994) y Torrado (1995).

21 De la estructura de la población activa de 1991, puede inferirse que un 82% se desempeña en el sector privado y un 18% en el público. Del 82% del sector privado, sólo un 28% está en el sector empresarial. El resto está en ocupaciones que, en su mayor parte, son consideradas como informales. (Torrado, 1995)

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

pobres -desde cualquier sistema de medición objetiva que se utilice ²², lo relevante para cualquier nueva política social es poder trabajar sobre dos constataciones preocupantes:

1) El cese de la tradicional movilidad social ascendente de la sociedad argentina (Gerchunoff, 1994; Torrado, 1995).

2) La creciente fragmentación social de la pobreza (Torrado, 1995).

CUADRO N°3

Población de 15 años y más, por Condición de Actividad según grupos de pobreza - 1991 -

Condición de Actividad	Grupos de pobreza			
	Total	Estructurales	Pauperizados	No pobres
Conurbano				
Ocupados	54.1%	50.8%	45.1%	58.4%
Desocupados	2.7%	5.1%	3.2%	2.0%
Nuevos trabajadores	7%	.8%	1.4%	.4%
Quehaceres domésticos	22.4%	27.8%	28.5%	18.9%
Estudiantes	6.3%	5.5%	6.9%	6.3%
Jubilados o rentistas	11.0%	4.6%	10.07%	12.6%
Inválidos	1.3%	2.1%	2.9%	.5%
Otros	1.4%	3.3%	2.1%	.8%
Ns/Nc	.0%	.1%	.0%	.0%
Total	51182	618353	195093	3204845

Fuente: IPA - INDEC

²² Sobre las limitaciones estadísticas, ver Vargas de Flood (1994), Beccaria (1993) y Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1995).

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

Condición de Actividad	Grupos de pobreza			
	Total	Estructurales	Pauperizados	No pobres
Gral. Roca				
Ocupados	58.7%	59.3%	51.1%	63.5%
Desocupados	2.5%	2.4%	3.8%	1.7%
Nuevos trabajadores	.2%	.2%	4%	.0%
Quehaceres domésticos	22.5%	28.1%	26.8%	18.0%
Estudiantes	6.4%	3.7%	6.9%	6.8%
Jubilados o rentistas	6.5%	2.0%	8.2%	6.6%
Inválidos	2.0%	1.5%	1.5%	2.5%
Otros	1.1%	1.9%	.9%	1.0%
Ns/Nc	.1%	.9%	.1%	-
Total	35861	4876	12708	18277
Neuquén				
Ocupados	53.8%	51.7%	51.3%	56.9%
Desocupados	3.2%	5.2%	4.9%	.8%
Nuevos trabajadores	.3%	.6%	.5%	.5%
Quehaceres domésticos	22.7%	25.3%	25.5%	19.1%
Estudiantes	10.5%	10.1%	8.9%	12.3%
Jubilados o rentistas	6.9%	4.1%	5.5%	9.2%
Inválidos	1.1%	1.5%	1.8%	.3%
Otros	.9%	1.0%	1.3%	.5%
Ns/Nc	.6%	.6%	.3%	.9%
Total	98496	16854	39045	42598
Posadas				
Ocupados	56.1%	52.2%	52.3%	61.4%
Desocupados	2.4%	3.2%	3.4%	1.2%
Nuevos trabajadores	.9%	.6%	2.0%	.3%
Quehaceres domésticos	21.1%	28.4%	23.1%	15.1%
Estudiantes	7.9%	6.2%	6.9%	9.8%
Jubilados o rentistas	8.3%	4.4%	7.5%	11.4%
Inválidos	2.1%	2.6%	3.4%	.8%
Otros	1.0%	1.7%	1.5	.1%
Ns/Nc	.2%	.7%	-	-
Total	114516	29185	36920	48412

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

Ambas tendencias son las que plantean escenarios críticos para la pobreza de mañana si no son resueltos con inteligencia hoy.

La primera, porque se tiende a formar un sector sobrecargado en las zonas limítrofes con la línea de pobreza, sumamente sensible a cualquier remezón económico: una hipótesis es soportar socialmente una hiperinflación con la distribución del ingreso del 74 y otra, con la actual.

La segunda, porque pone en crisis las políticas que pudieren pretender focalizar la pobreza como un todo único. El desafío consiste no sólo en salir de la universalidad, sino en saltar las macrofocalizaciones que también pueden determinar altos grados de ineficiencia y consecuente productividad decreciente en la política social.²³

Todo lo anterior está dando cuenta de la "tercera pata" de mesa todavía tambaleante en el nuevo espacio institucional que enfrenta el capitalismo: el tripode que vincule adecuadamente al Estado, el mercado y la sociedad civil.

La era de la globalización no solamente exporta con la velocidad del rayo las consecuencias de crisis financieras y fiscales que afectan a los rincones más recónditos del planeta, sino que también está marcando un escenario de atomización inocultable en cuanto a las expresiones de la sociedad civil.

En la Argentina, esta realidad se verifica y traslada en problemas de representación y gestión de la política social, que parece cristalizar un modelo concebido desde una oferta institucional rígida y poco comprometida con las reales demandas de los más sumergidos.

Aquí también, las piedras en el camino no dejan de ser numerosas. A partir de las sucesivas crisis ya no puede hablarse de clases sociales homogéneas, divididas sólidamente en estándares económicos o de expectativas, ni menos aún puede hacerse alusión a la existencia de actores sociales que permanecen como gestores de la política

²³ "Al destacar problemas de productividad en la política social, no solamente tiene sentido referirse a un problema de eficiencia en la gestión del gasto, sino también a un problema de concepción de la política social, que reclama recursos para su implementación. Las políticas sociales deberían ser reconceptualizadas atendiendo a la integralidad del concepto de pobreza. Debería atenderse, asimismo, hacia una política social específica, diferenciada, focalizada en receptores individualizados y también focalizada territorialmente, para, sobre ese ámbito geográfico, confluir con acciones de educación, salud, suplementación nutricional, construcción de infraestructura social, etc". (Martínez Nogueira, 1994).

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

social tradicional, llámense éstos sindicatos, organizaciones empresariales o partidos políticos, que en el pasado implicaban un alto nivel de pertenencia y representatividad para los diversos beneficiarios.

Si es verdad que en la raíz de la concepción de toda política social existe -primerísimamente- una opción política para conceptualizar los problemas a atacar mediante la gestión pública (Tenti Fanfani, 1993), no es menos cierto que el problema de la representación de los sectores más marginados está expresando una dificultad central de estos últimos diez años de restauración democrática, en cuyo transcurso se ha producido un acentuado y triple proceso de: desindustrialización de la mano de obra; despartidización y desmovilización de la ciudadanía; y anomia e indiferencia del cuerpo social, incluso en términos de considerar como valorativamente menos relevantes conceptos que antes gozaban de un altísimo poder de convocatoria y atracción comunitaria (como solidaridad y justicia social).

Esta crisis de representación entre los pobres y el sector público también impacta sobre la focalización y la eficaz administración de los programas de lucha contra la pobreza.

La pauperización de cada vez más amplios y heterogéneos núcleos sociales implica también la disminución de criterios de representatividad de las instituciones sociales de esos sectores con respecto al sector público.²⁴

Los supuestos beneficiarios de la política social pierden sus ámbitos naturales de expresión, al mismo tiempo que los sectores de ingresos más concentrados incrementan su capacidad de *lobby* sobre el aparato público y político.

Asimismo, los sectores más pobres se convierten en más vulnerables frente a las presiones clientelísticas y prebendarias de los niveles locales,²⁵ lo cual tiene un impacto negativo indudable sobre la productividad de la política social a nivel global.

²⁴ "Cuanto más precarias son las condiciones socioeconómicas de un agente social, menor es la cuota de poder que dicho agente tiene sobre decisiones públicas y políticas que lo afectan en sus condiciones de vida y de trabajo. Mientras que en el extremo más integrado de la sociedad (los sectores altos y medios-altos) existe un grado mayor de cohesión que se expresa en presiones corporativizadas hacia el poder público, en el extremo menos integrado los niveles de organización para procesar demandas son mucho más precarios. Por más que se apliquen fórmulas distributivas en la política social y en el manejo de la política económica, mientras exista una distribución tan desigual en la capacidad de presión por las demandas hacia el poder público, la eficacia redistributiva estará restringida". (CEPAL, 1992).

²⁵ "A nivel local, puede ocurrir que se utilicen los lazos de benefactor-beneficiario y se movilicen los

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

Como contrapartida, no se da la existencia de un marco institucional que sea capaz de establecer eficaces redes de información entre los nuevos movimientos sociales que han surgido como producto de la mencionada heterogeneidad.²⁶ Organizaciones no gubernamentales, movimientos cívicos, asociaciones mutualistas y vecinalistas nacidas al calor de la crisis y como una respuesta frente a ella, no encuentran una articulación frente al Estado, incrementando de tal modo las dificultades de administración de las políticas sociales.

La superación del amiguismo y de criterios prebendarios o clientelísticos no surge como una consecuencia automática de la demolición del viejo e imperfecto Estado de bienestar; antes bien, el ajuste macroeconómico y las restricciones presupuestarias pueden profundizar dichas deformaciones, si paralelamente no se da una modificación de las pautas de representación de los más vulnerables frente al sector público, que neutralice la actividad de grupos de presión tanto privados como estatales.

El tema es de compleja resolución, por cuanto profundiza además la debilidad intrínseca de los más vulnerables en una puja distributiva que traslada múltiples tensiones al corazón del gasto público social, transformado en botín preciado tras la reforma de un Estado que -vía privatizaciones, desregulación y descentralización- ha visto disminuir notablemente su peso relativo en el escenario económico.

La conclusión sobre este dilema de vieja pobreza vs. nuevos po-

sectores locales, con el fin de ejercer presión respecto de los criterios de distribución. Para muchos ciudadanos, la etapa de implantación de una política social puede ser tan importante en el campo de la participación política como el voto, el local partidario o la plaza pública." (Grindle, 1992).

En este mismo sentido, como conclusiones de la 3ª Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, se señalaba que "los principales obstáculos para la participación popular en las políticas sociales están dados por la tradición centralista del Estado; la falta de articulación entre el Estado y las ONG's; la descoordinación de las propias ONG's; la ausencia de canales de financiamiento institucional permanente entre ambos sectores; el débil reconocimiento de los derechos ciudadanos de la población carenciada; la desconfianza y actitud pasiva frente a la autoridad pública; y la tendencia a darle supremacía al conocimiento técnico por sobre el conocimiento popular". (1992).

²⁶ Diversos Informes destacan la importancia de promover recursos humanos en la población urbana de baja productividad, a través de: programas masivos de capacitación en el sector informal; acceso crediticio preferencial para la infraestructura productiva; promoción de mejores oportunidades de comercialización y oportuna difusión de la oferta; capacitación en gestión y administración de microempresas; capacitación en oficios; resolución de los problemas de mercado de la economía popular calificando su oferta y removiendo los obstáculos legales, a fin de que el producto pueda llegar a mercados dinámicos y exigentes. (CEPAL, 1992).

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

bres no debería obviar una definición cierta sobre la pobreza extrema: ella sigue constituyendo el eje ético de cualquier política social. Reconceptualizar la pobreza para luego reconceptualizar el abanico de políticas públicas dirigidas a mitigar sus consecuencias, no debería significar olvidar una misión sustantiva que cualquier opción política tiene sobre la lucha contra la pobreza extrema. En este sentido, a pesar de la heterogeneidad señalada en el cuerpo social y de las debilidades institucionales expresadas en el ocaso de múltiples canales de representación, el propio sector público es la columna vertebral insoslayable de todo programa encaminado a erradicar la miseria. La pobreza estructural representa la realidad de aquellos a quienes la sociedad no proveyó del mínimo necesario para garantizarles una básica igualdad de oportunidades. Al no contar, no sólo con ingresos corrientes satisfactorios, sino fundamentalmente con un background educativo,²⁷ sanitario y alimentario suficiente, aparecen como los más débiles para una salida de su condición de indigencia.

Si el Estado -más allá de mixturar sus intervenciones públicas con mecanismos de autogestión y aun de participación de mercados o cuasimercados- no toma en este caso las riendas del problema desde un punto de vista de su conducción estratégica, la ley de la selva es la que suplanta a toda ley política o racionalidad económica.

TERCER DILEMA

Estado asistencial vs. Estado social

El punto anterior nos introdujo al dilema siguiente. Si la pobreza es distinta en la Argentina de los 90, no es menos cierto que, en su faz pública, la política social se encuentra "tupacamarizada" desde el punto de vista organizativo del Estado.

El fenómeno de crisis de gobierno en los asuntos sociales parece

27 "Hay fuertes determinantes de la pobreza que tienen que ver con la educación, con las calificaciones y con las redes de contactos necesarios para lograr una buena inserción en el mercado de trabajo. El crecimiento, asociado a la modernización, posee un conjunto de requisitos desde el lado del perfil de calificaciones que simplemente no puede ser llenado por la franja de la población que está en condiciones de pobreza crónica" (Kritz, 1994). Otro aporte lo formula CEPAL, al enfatizar que "existen en esta área numerosos interrogantes que van desde la adecuación de la educación a las nuevas modalidades de desarrollo que se intenta establecer, hasta saber si el notable aumento de los años de estudio, junto con la estratificación educacional que trae aparejada, son o no un factor a favor de la equidad, y si esta situación reduce el efecto que normalmente se le atribuye en su lucha contra la pobreza. En términos más generales, cabe preguntarse qué ha sucedido en la relación entre años de estudio e ingreso" (1992).

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

atravesar universalmente a las más variadas administraciones. Ya Toffler (1990) advertía a principios de la década: "Los asuntos, tanto mundiales como nacionales, están desestabilizados. En condiciones como éstas, incluso las mejores burocracias se desintegran. El problema de los "sin hogar" en Estados Unidos, por ejemplo, no sólo es un problema de inadecuación de la política de viviendas sociales, sino de varios problemas interrelacionados -alcoholismo, drogadependencia, desempleo, enfermedades mentales y altos precios del suelo-. Cada uno de ellos es competencia de una burocracia distinta, y ninguna de ellas puede acometer por sí misma el problema de manera eficaz, y tampoco ninguna quiere ceder su presupuesto, autoridad o jurisdicción a la otra."

La dificultad del Estado para recuperar su poder y del buen gobierno para establecerse como criterio general de administración, tiene limitaciones de todo tipo.

En el caso argentino, también se verifica una creciente fragmentación institucional, tanto en los niveles de ejecución del gasto público social, como en las etapas de planificación de acciones estratégicas, programación presupuestaria y contralor social y oficial de las diferentes medidas implementadas.

La puja en torno de esta cuestión puede comenzar a examinarse a partir de la propia definición de gasto público social, entendida como una abstracción macroeconómica que reúne jurisdicciones, programas y sectores muy diferentes (Banco Mundial, 1993), lo cual da cuenta de la complejidad y variedad de los sujetos que intervienen en su ejecución. De la lectura estricta del presupuesto nacional, se infiere que 14 jurisdicciones pueden ser catalogadas como ejecutoras de gasto social.²⁸

28 Actualmente se vienen realizando esfuerzos a nivel de gabinete social para dar contención y coordinación a dichas 14 áreas. Sin embargo, Perrini (1994) ha demostrado cómo, en realidad, varias jurisdicciones más desarrollan acciones de tipo social, detrás de programas con una finalidad aparentemente distinta. Con un ejemplo ilustra la cuestión: "Supongamos que un municipio quiere desarrollar un emprendimiento cooperativo juvenil para realizar obras de alcantarillado y para ello recurre a la Nación. Puede pedir los fondos al PROSOL (Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia), al INAC (Acción Cooperativa, MEyOSP), al Programa de Juventud (Ministerio del Interior), al PRONAPE (Ministerio del Interior), al Ministerio de Trabajo (de cualquiera de sus programas de empleo), o con algún ingenio, a programas especiales de transferencia del Ministerio de Educación o del Consejo del Menor y la Familia (Presidencia). Y lo más común es que se resuelva por la vía poco regular de un Aporte del Tesoro Nacional (ATN) del Ministerio del Interior, fondo que debiera usarse sólo para desequilibrios financieros y emergencias de las provincias".

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

A esto hay que sumarle la distribución de las acciones entre nación, provincias y municipios, y el gasto privado -desde las familias hasta las organizaciones intermedias, fundaciones y empresas-, que representa alrededor del 40% en salud, más de un tercio de los recursos puestos en educación, y las dos terceras partes de la inversión en vivienda (Dieguez-Llach-Petrecolla, 1990).

La variedad de sectores que abarca el gasto estatal ofrece un panorama suficientemente amplio como para comprender la necesidad de efectuar ponderaciones caso por caso, sin caer en generalizaciones que pueden llegar a afectar el rigor de cualquier análisis. En efecto, el gasto público social involucra erogaciones en educación, salud, agua y servicios sanitarios; las relativas a programas nutricionales, de vivienda y promoción social; los seguros sociales (seguridad social, asignaciones familiares y obras sociales); y las erogaciones en los sectores trabajo, cultura, deportes, recreación, turismo social, ciencia y técnica y servicios urbanos.

Asimismo, en el interior de un escenario tan vasto, se reflejan distintos impactos redistributivos (Vargas de Flood, 1994). Existen ciertas erogaciones que están ciertamente direccionadas hacia las capas más pobres, como es el caso de la educación elemental, la atención médica, los programas de nutrición y los de promoción social. Otros, inversamente, se encuentran dirigidos hacia los quintiles de mayores ingresos, como el gasto en educación terciaria y universitaria, en cultura, y en ciencia y técnica.

¿Puede el modelo de Estado actual administrar correctamente el volumen general de gasto público social?

La primera aproximación indica que no. Al menos, está señalando la posibilidad de incrementar su productividad, sin dejar de advertir el enorme número de dificultades con las cuales se tropieza cuando se pretende una tarea semejante. Para la respuesta, enfrentamos un escenario múltiple, con actores disímiles, atomizado en cuanto a sus ejecutores, y teniendo que operar también sobre una realidad plenamente heterogénea, tal cual se analizó en el punto anterior.

El propio concepto de política social nos debe llevar a un enfoque que tienda a la integralidad y complementariedad (Martínez Nogueira, 1992) entre los diversos sectores sobre los cuales mecánicamente se pretende dividir la materia. El erróneo abordaje compartimentado en términos de áreas (salud, seguridad social, educación, vivienda,

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

etc.) debe dejar paso a una estrategia mucho más abarcativa y multidisciplinaria.

Efectivamente, frente a un cambio pronunciado y dinámico del espacio societal, el sector público manifiesta una rigidez e impermeabilidad que lo debilita desde el punto de vista organizativo. Algunas de las características de esta debilidad institucional pueden sintetizarse en:

- * Pérdida de peso relativo del Estado central como producto del proceso de descentralización, lo cual lleva a ejecutar una parte sustancialmente menor del gasto público social por parte de la nación, recayendo el resto sobre provincias y municipios.

- * Teniendo en cuenta lo anterior, se comprueba una ausencia de planificación adecuada, capaz de incrementar el nivel de eficacia de los diferentes programas y acciones. Si bien los sucesivos intentos de diseño de un mapa de pobreza (INDEC, 1984; CEPA, 1994) y la puesta en marcha de mecanismos sistemáticos para la medición y monitoreo de la misma resultan importantes avances en este sentido, la base informativa y estadística no aparece relacionada con un criterio de planeamiento global de políticas, menos aún si se consideran los ámbitos públicos como no exclusivamente centrales.

En el caso de las provincias y municipios, la falta de programación de mediano y largo plazo, la carencia de información objetiva y la improvisación tienen que ver no sólo con el efecto de la demanda inmediata y diaria que sufre de parte de los más necesitados, sino también -y principalmente- con la incertidumbre derivada de que gran parte de sus recursos llegan desde el Tesoro nacional después de *lobbies* o acuerdos políticos que gobernadores e intendentes concretan con el poder central. Sin dejar de advertir, simultáneamente, su misma fragilidad ante las presiones de los grupos de interés -incluso líneas internas partidarias-, fenómeno extendido en la política provincial y municipal.

- * Tampoco las organizaciones no gubernamentales gozan de una estabilidad financiera mínima como para una planificación adecuada, debido a su alto grado de dependencia de recursos volátiles e inciertos, tanto nacionales como extranjeros (Mallimacci, 1993), lo cual constituye un punto de vulnerabilidad para la puesta en marcha exitosa de innovadores mecanismos de gestión institucional. tales como los Fondos de Emergencia e Inversión Social (Vélez, 1995; Martínez

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

Nogueira, 1995). El Estado no ha logrado aún establecer vínculos permanentes entre las ONG's y las políticas sociales.

* Se verifica un excesivo reglamentarismo y formalismo, de parte de un Estado que pone mayor énfasis en el cumplimiento de la *norma* que en la medición del impacto que la política social tiene sobre su población-objetivo. Este déficit tiene una incidencia directa sobre el gasto social efectivo (Vélez, 1995), debido a que las regulaciones sobre presentación de proyectos o las tramitaciones para acceder a ciertos beneficios implican, muchas veces, contar con documentación, antecedentes -hasta garantías, inclusive-, difícilmente obtenibles para quienes deberían ser los beneficiarios de los programas. Es la paradoja que resulta de pretender incorporar a los excluidos, si y sólo si reúnen los requisitos de quienes no están excluidos.

* Se advierte falta de transparencia en amplios bolsones presupuestarios e institucionales encargados de ejecutar la política social.²⁹ La cantidad de partidas no asignables a programas de que disponen los ministerios del área social aparece a primera vista como excesiva,³⁰ a la luz de las previsiones lógicas que dan racionalidad a la presencia de las mismas. Asimismo, el uso para fines sociales de recursos con aparente otro destino -como los aportes del Tesoro nacional, ATN- genera ineficiencias e inequidades en la misma productividad del gasto social agregado (Srur, 1995).

En puntos precedentes se ha señalado la importancia de los cambios macroeconómicos para fomentar una más sana administración de la política del área. La poca importancia asignada a la jerarquización de la discusión presupuestaria (a pesar de una sensible mejora en tiempos de estabilidad), sumada a la ya señalada fragmentación institucional en las etapas de programación, ha cristalizado una simple reiteración o actualización nominal de muchos índices presupuestarios, sin un real análisis de sus metas físicas ni de sus objetivos centrales, en materias tan neurálgicas como la disminución del índice de

29 El caso PAMI, con más de 2.000 millones de dólares de presupuesto anual, para llevar adelante sus servicios, es una muestra acabada de problemas en este sentido.

30 "Desde finales de los 80 se viene insistiendo en que la crisis de un modelo de política social se basa en su burocratismo, autoritarismo, privatización y centralismo. Se señalan especialmente los problemas de una burocracia que defiende sus propios intereses, una "naranja mecánica" Inorgánica y deshumanizada. "Se producen aparatos de caridad suspicaz en donde el mayor esfuerzo se orienta no a la satisfacción de necesidades sociales sino al cumplimiento de los reglamentos y a evitar la filtración de recursos hacia los no entitulados". (CEPAL, 1989).

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

mortalidad infantil o de desnutrición, por citar apenas dos ejemplos.

* Existe, asimismo, un excesivo énfasis en el diseño de programas pensados más en función de la oferta que brinda el sector público, que en las demandas efectivamente evidenciadas de parte de los pobres. Tenemos, de tal modo, un Estado que en ocasiones piensa más en satisfacer sus propias necesidades (de carácter político, burocrático, prebendario o caciquista) que en satisfacer las necesidades de quienes demandan otro tipo de bien social.³¹ Paralelamente, la población objetivo de dichas políticas no resulta estimulada a encarar actividades reproducibles y autosostenibles en el tiempo, sino más bien cae en la telaraña de lógicas asistencialistas que profundizan todavía más su dependencia.³²

* Como consecuencia de una muy baja capacidad analítica del sector público para concebir las políticas sociales, se verifica una ausencia de objetivos concretos a alcanzar, lo cual dificulta a su vez la medición de calidad de los productos ofrecidos e impide cualquier estimación sobre los impactos verificados sobre una población objetivo múltiple y heterogénea. Cobra importancia en este sentido un aspecto de fondo, vinculado a la consolidación de una gerencia pública social (Kliksberg, 1992) eficiente y capaz de afrontar múltiples desafíos, como: dificultad para administrar programas complejos, con turbulencias políticas en la etapa operativa; problemas de acceso a los programas sociales por falta de transparencia de un opaco aparato público; ausencia de equipos interdisciplinarios; falta de formación universitaria en el área; y un exagerado enfoque administrativista que resulta rígido y poco adaptable a las variadas circunstancias que impone desde el Estado la gestión de una moderna política social.

* Lo anterior se vincula con el hecho de que no existe una relación costo-efectividad-beneficio en las prestaciones sociales. El problema abarca tanto a las políticas prestadas por el Estado de manera

31 Kliksberg cita un Proyecto Regional de las Naciones Unidas de Superación de la Pobreza, en el cual su director —Luis Tahis— cita más de 500 tecnologías para la "economía de los pobres", a saber, entre otras: tecnologías que permiten captar y conservar agua de lluvia; conservar productos alimenticios; reemplazar materiales costosos por otros más económicos en la construcción de viviendas; construir microacueductos rurales; proveer de productos al Estado; realizar servicios de reparaciones para competir en el mercado, etc. (Kliksberg, 1992).

32 El sector público está diseñado para prestar una política social homogénea, diseñada centralizadamente y sin capacidad de atender a situaciones particulares y específicas. (Martínez Nogueira, 1994).

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

directa y asistencial (por ejemplo, comedores escolares), como a aquellos casos de ejecución compartida entre el sector público y privado (caso FONAVI y política habitacional). El común denominador de ambas instancias radica en la falta de control institucional y comunitario sobre el gasto público social. Hasta 1994 se dio una preocupante inexistencia de redes oficiales y sociales tendientes a comparar costos, precios, compras e insumos desde una perspectiva práctica y alejada de meros formalismos contables.³³

De tal modo, el interrogante acerca de ¿quién representa al Estado? está reflejando la necesidad de encarar una política de lucha contra la pobreza mediante una profunda reforma institucional, reiterando que lo anterior no implica abordar una perspectiva idílicamente administrativista, que pase por alto las restricciones y externalidades que también limitan un programa integral de políticas sociales.

Pero la realidad indudable de nuestros días indica que la concepción organizativa del sector público resulta notoriamente incapaz de enfrentar cuatro desafíos típicos del concepto de intervención estatal (Vargas de Flood, 1994), a saber: regulación sobre los agentes económicos; producción de bienes y servicios; provisión de bienes y servicios; y transferencias de dinero.

Al mismo tiempo, la existencia de mercados imperfectos también plantea limitaciones desde el plano del sector privado, por cuanto los mecanismos de la oferta y la demanda no solamente resultan insuficientes en muchos casos como patrones de distribución del gasto público social, sino que en otros se encuentran distorsionados en su funcionamiento por factores de diversa índole.

Sobre el particular, y para ofrecer una visión dual del debilitamiento del Estado de bienestar, podría señalarse (Glennerster, 1992) que el funcionamiento poco transparente del mercado de

³³ En los últimos tiempos, se han impulsado diversos mecanismos de oficialización de control sobre los gastos sociales. Entre ellos, los organismos legales y constitucionales de concretar (Sindicatura y Auditoría General de la Nación) y la Cuenta Social única impulsada por la Secretaría de Desarrollo Social, tendiente a centralizar en un registro contable exclusivo las remesas de partidas presupuestarias sociales de parte de la Nación hacia los Estados federales. Un punto fundamental también consiste en la necesidad de que la jerarquización de la discusión presupuestaria no se verifique solamente en el debate del presupuesto futuro, sino también en la discusión a fondo del presupuesto ejecutado de cada año vencido, para poder determinar claramente el destino de las erogaciones públicas.

Artana (1994) identifica a la descentralización como un mecanismo relativamente apropiado para realizar un control automático del gasto público, a nivel de cada ciudadano.

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

bienestar puede estar dado por:

* La existencia de bienes públicos sociales, de los cuales se beneficia la gente independientemente que pague o no por ellos. Por lo tanto, no bastan los mercados para asignarlos en forma eficiente, sino que hace falta el Estado al menos para asegurar igualdad de oportunidades en su acceso.

* La realidad de muchos subsidios que generan bienes y servicios que pueden ser comprados en los mercados a un precio que no refleje todos los costos o beneficios de la sociedad.

* La conjugación de monopolios y competencia imperfecta, que reclama la intervención del Estado para proteger al consumidor.

* Las faltas de información, que deterioran el óptimo funcionamiento de los mercados.

En cada una de estas alternativas, se pone en tela de juicio no solamente el rol estatal como financiador y prestador directo de servicios públicos sociales, sino además la necesidad de establecer criterios intermedios, sea a través de servicios sociales prestados de manera mixta (financiados en parte por impuestos y en parte por organizaciones privadas), sea a través de cuasi mercados que permitan garantizar al Estado el acceso a servicios sociales eficaces prestados por el sector privado, en condiciones de amplia competencia y con adecuada información del ciudadano para el ejercicio de su derecho de opción.

En consecuencia, no se trata de caer en decisiones extremas (Glennster, 1992), que señalan con simplificación que la manera más extrema de introducir el mercado al bienestar es la de abolir todos los servicios estatales y darles la equivalencia de los fondos a los individuos, para que hagan con ellos lo que quieran.

Sí, en cambio, parece razonable que en determinados sectores la transparencia y la competencia se conjuguen con un objetivo decisivo: incrementar la calidad del servicio público y evitar la profundización de una baja productividad de las erogaciones públicas sociales.

Pasar de un Estado excesivamente regulador e ineficaz productor de bienes sociales, exige rediseñar caso por caso, y sector por sector, el marco de actuación pública requerido (Dieguez-Llach-Petrecolla, 1990). Sin embargo, y a pesar de la reiterada especificidad, experiencias comparadas (Frediani, 1992) demuestran que una sana política social puede estar orientada sobre ejes de intervención estatal consistentes en:

* Subsidios sólo para los más necesitados a través de una focali-

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

zación sobre los grupos más vulnerables, lo cual resalta la importancia decisiva de mecanismos de información, encuestas y estadísticas sobre la población objetivo. Asimismo, puede fomentarse el criterio de ayuda para la autoayuda, en términos de propiciar capacidades productivas y de autofinanciamiento parcial en los grupos destinatarios de tales subsidios.

* Financiar pero no ejecutar la política social: rescatando conceptos de inmediatez y mayor control de parte de organizaciones sociales comprometidas en la lucha contra la pobreza (sin obviar, naturalmente, las restricciones comprobadas en este sentido en el segundo dilema analizado). Se agiganta, aquí, la tarea de regulación y control estatal.

* Los beneficiarios deben ejercer su derecho de elección: a través de la autoadministración de los subsidios que reciben en dinero. Esto puede ser eficiente para evitar la corrupción estatal generada a través de la entrega de bienes, que habitualmente el sector público adquiere a precios elevados y sin condiciones de competencia.

En síntesis, así como debería emplearse un criterio de subsidiariedad del Estado, que hace aconsejable reducir sus intervenciones directas en la producción de bienes y servicios sociales, también debería contemplarse la vigencia del concepto de subsidiariedad del mercado, en aquellos casos en los cuales la regulación del sector público resulta determinante para asegurar la eficacia de la política social.

Tenemos una política social desarticulada de la política económica, que no es apta para aprovechar sus oportunidades ni amortiguar sus déficits. Tenemos una pobreza variada, con múltiples perfiles y licuadora de mecanismos de organización de los más pobres. Y tenemos un Estado ausente en cuanto a su capacidad de conducción estratégica del problema.

Por consiguiente, plantear los conceptos de equidad y eficacia como complementarios y no excluyentes, significa avanzar sobre esta restricción institucional manifiesta, que también se ve afectada de manera notable por la realidad que va a expresarse en el próximo tema.

CUARTO DILEMA

Descentralización vs. centralismo

El traspaso de funciones sociales del Estado central a las provincias ha sido sostenido en los últimos quince años. La teoría social y

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

política en la materia indica en una primera aproximación una tendencia saludable, por cuanto en la medida en que los destinatarios y los ejecutores de las políticas sociales reúnan condiciones de proximidad e inmediatez, se podrá aumentar la eficacia y el control sobre las acciones públicas.

Según Borja³⁴ la descentralización -para que sea genuinamente tal- debe ser entendida como un proceso de transferencia de poder y recursos, en base a determinados criterios:

- 1) Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el costo, no debe gestionarse desde un nivel superior.
- 2) Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias que se refieren a problemáticas que se generen en su ámbito.
- 3) Se justifica la descentralización cuando mejora el servicio público.
- 4) Se debe aumentar la participación, el control, la cooperación e integración de los ciudadanos.

Es prácticamente clásica en el área de las políticas sociales la discusión acerca de las virtualidades y los peligros de todo proceso descentralizador (Vargas de Flood).

Los criterios favorables a tal medida señalan la necesidad de democratizar las decisiones; adaptar el gasto público social a las preferencias de cada jurisdicción; disminuir la intermediación burocrática; fomentar una sana competencia entre jurisdicciones del mismo nivel y limitar los derroches presupuestarios.

Por el contrario, los defensores de la concepción centralizada de políticas sociales argumentan que a través de este mecanismo: evita incrementar la brecha entre localidades ricas y pobres-, se aprovechan "escalas" económicas en la producción de muchos servicios públicos; y no se delegan facultades a muchos niveles inferiores de gobierno que carecen de planteles técnicos capacitados para receptorlas y administrarlas con eficacia.

Desde el punto de vista numérico, un análisis del impacto redistributivo del gasto público social argentino (Vargas de Flood,

34 Al referirse a los diversos actores que participan de todo proceso descentralizador, Borja (1987), menciona a un heterogéneo grupo que ofrece una idea de la complejidad del tema: políticos y funcionarios locales profesionales implicados en la gestión social; promotores de iniciativas de economía local; empresarios locales o regionales; protagonistas de movimientos sociales de base; viejas oligarquías y caciquismos partidarios; aparatos políticos demagógicos; empresarios *lobbyistas* y especuladores; corporaciones insolidarias.

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

1994) exhibe la importante variación registrada en el peso específico del Estado nacional en esta materia. Las provincias y municipios ejecutan, hoy, la mayor parte de dichas erogaciones, con excepción de los seguros sociales. En 1992 y 1993, sus egresos treparon al 85,5% y 84,4% del gasto consolidado, en tanto que dicho porcentaje a comienzos de la década de 1980 se ubicaba en torno del 66,5% (Ver Cuadro 4).

Del proceso de descentralización llevado adelante en la Argentina, pueden extraerse algunos elementos que son útiles para replantear el futuro en esta cuestión.

En primer término, se descentralizaron servicios que no estaban centralizados correctamente. La centralización no es intrínsecamente mala, como su inversa no es la solución a todos los problemas. En realidad, toda buena descentralización puede ser mejor si el escenario que viene a reemplazar corresponde al de un buen aparato centralizado.

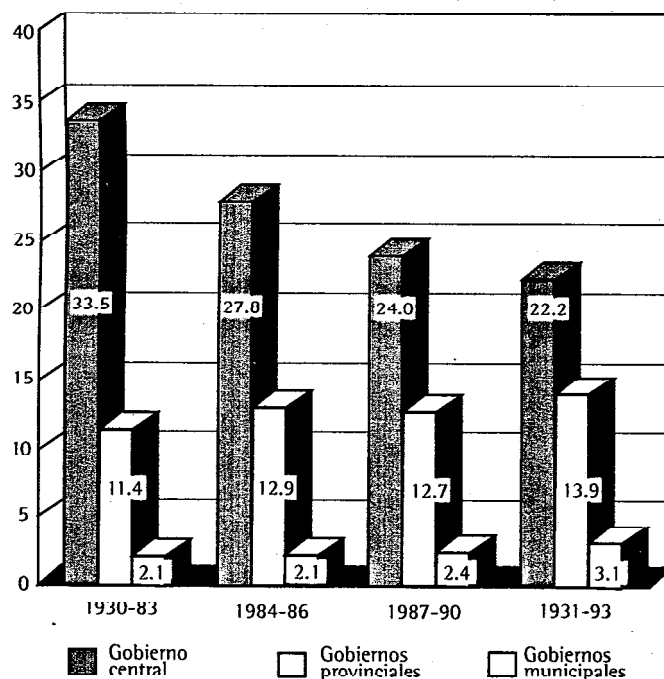
En el caso argentino, el traspaso de servicios de salud y de las escuelas debió hacerse en dos pasos: primero se debió ordenar la anarquía administrativa y presupuestaria de lo sujeto a transferencia, para luego programar en conjunto con las provincias cada caso en particular.

La otra enseñanza que nos dejó este proceso es que una descentralización que no llegue hasta la raíz puede devenir en un problema mayor. Todas las cifras indican que el gasto público social que la nación cedió a manos de las provincias se quedó estancado en ese nivel institucional (Vargas de Flood, 1994), donde las ineficiencias pueden ser incluso mayores. La distancia sentida por un beneficiario de un programa social no es muy diferente respecto del gobierno nacional que del provincial. El municipio, la delegación comunal o la alcaldía (en este último caso tratándose de una gran ciudad) es, en efecto, el verdadero referente institucional en que se mira el ciudadano común al pensar su demanda cotidiana.

Tenemos en este punto una fragilidad manifiesta del proceso referido. La organización de los Estados provinciales se vio sobrepasada por estas transferencias y, en muchos casos, el beneficio de la descentralización se vio diluido. La incapacidad de las provincias para que, a través del municipio, llegue a sectores gubernamentales y no gubernamentales de relación más directa con la gente, ha provocado cuellos de botella que deberían ocupar un capítulo especial en la re-

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

CUADRO N°4
Descentralización del gasto



Periodo 1980-1993
Fuente: Secretaría de Programación Económica

forma de su sector público actualmente en marcha.

La cuestión relativa a la magnitud de los recursos económicos para hacer frente a esta tarea ha desatado cuestionamientos de la más diversa índole, por cuanto las necesidades fiscales a menudo fueron priorizadas en el momento de traspaso de servicios educativos y sanitarios del ámbito nacional al ámbito provincial.

Descentralización vs. desfinanciamiento sería entonces una esencial contradicción a resolver, si se pretende incrementar la productividad de dicho gasto. Aun así, la dimensión descentralizadora no

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

debería concluir ni mucho menos agotarse en el ámbito provincial, por cuanto los niveles municipales (y más todavía, comunitarios y barriales, a través de la participación de cooperadoras, sociedades de fomento y nuevos movimientos sociales) podrían surgir como una instancia modernizadora en la tarea de incrementar la eficiencia de las erogaciones.

Todo lo anterior puede tener virtualidad si se articula con una planificación y coordinación en los niveles centrales, y con una capacidad regulatoria y normativa del Estado nacional que le permita monitorear el cumplimiento de determinadas metas de impacto, porque de lo contrario los problemas de fragmentación, desigualdad regional, descoordinación y desarticulación podrían profundizarse aún más.³⁵

Ya en 1990, las propuestas más serias de descentralización del gasto público social (Dieguez-Llach-Petrecolla) reservaban al nivel Nación un importante número de programas a coordinar bajo su órbita, por las implicancias interprovinciales y regionales que exhibían:

* En salud: planeamiento de medicina preventiva (especialmente SIDA y drogadicción y enfermedades infectocontagiosas); control de sistemas de cobertura existentes (obras sociales, contraprestaciones interjurisdiccionales, sector privado) y coordinación de especializaciones regionales.

* En educación: planeamiento de la ubicación de institutos terciarios y universitarios, evitando excesos de capacidad instalada y optimizando recursos; y mayor fortalecimiento del Consejo Federal de Educación.

En efecto, la planificación y la previsibilidad hacen también a una descentralización racional. Nos estamos refiriendo, principalmente, a la necesidad de complementación en la programación presupuestaria y a la necesidad de fijación de algunas pautas mínimas que acoten la discrecionalidad en el uso de los fondos sociales no desagregados geográficamente de los que dispone la Nación y, también, las provincias.

Lo presupuestario implica resolver el problema real de la aprobación paralela de los presupuestos nacional y provinciales, y asimismo

35 Ciertas perspectivas críticas de las políticas de descentralización argumentan que "la multiplicación de instancias decisorias puede contribuir a acentuar la fragmentación del poder y los problemas de gobernabilidad en los respectivos sistemas nacionales". (Mottos, 1989).

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

atacar conjuntamente las consecuencias que sobre los programas regionales tienen las modificaciones tributarias o de gastos de la Nación. La cuestión de la coparticipación también revela una puja distributiva entre estados federales con diferentes capacidades, aptitudes e inserción para obtener recursos, no sólo en el ámbito nacional sino además en el contexto internacional.³⁶

Al hablar de la necesidad de objetivar la relación entre provincias en cuanto a la cuestión social, no nos referimos a los servicios transferidos, sino al conjunto de políticas sociales que una provincia, un municipio o un organismo no gubernamental financiado desde el Estado, desean encarar. En este sentido, parecería apropiado ingeniar algún régimen similar a la coparticipación federal, desde patrones objetivos de tipo social que permitan redistribuir los fondos nacionales en las provincias y los de éstas en los municipios, de manera tal de disminuir la imprevisión en esta materia.³⁷

Una fórmula en este sentido podría tener que ver con alguno de los índices de necesidades básicas insatisfechas, para que, a partir de ese régimen de distribución, las provincias garanticen ciertas metas de atención social, de cuyo cumplimiento dependería la permanencia del criterio distributivo (Dieguez-Llach-Petrecolla, 1990).

El problema de la descentralización también tiene que ver con el problema de la focalización. La aplicación de recursos escasos para atender a necesidades básicas insatisfechas, impone una reformulación de concepciones tendientes a la provisión universal de bienes sociales.³⁸

El diseño de un Estado de bienestar propicio para llevar adelante políticas universalistas (Martínez Nogueira, 1994), partía del supuesto de una población objetivo homogénea y de la falta de necesidad de efectuar un control de gestión adecuado sobre la provisión del ser-

36 Martínez Nogueira (1994) propone repensar la relación nación-provincias. Advierte que es necesario un cierto nivel de centralización, porque si se deja librada la ejecución de los recursos a las capacidades existentes en la actualidad en cada Estado provincial, lo más probable es que se aumenten las brechas de desigualdad. Al mismo tiempo, indica que sólo provincias con alta capacidad de gestión acceden a programas de financiamiento internacional, quedando relegadas las de menor capacidad a una situación de aumento de la inequidad de hecho.

37 "El objetivo teórico de la no proporcionalidad de la distribución secundaria (de los recursos de la Nación) es la redistribución del ingreso regional, pero el mismo no puede apartarse de la redistribución del ingreso familiar o regional". (Dieguez-Llach-Petrecolla, 1990.)

38 "Muchas veces las metas universalistas han sido meramente declaratorias, ya que en la práctica no toda la población aprovecha un determinado servicio público, pese a estar disponible para todas las personas. Un caso típico es el de la educación universitaria: si bien actualmente el acceso

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

vicio público. Al pasar a un escenario de restricción presupuestaria, el avance de la focalización obliga a establecer una diferente ingeniería institucional, que fundamentalmente tienda a:

1) Evitar superposiciones burocráticas, en términos de que un mismo problema no sea atacado desorganizadamente por diversos organismos del sector público, despilfarrando recursos escasos y desatendiendo a otras áreas de urgente atención.

2) Introducir instancias de sanción centralizada por parte del Estado nacional con referencia a los desvíos de fondos destinados a fines específicamente sociales.

3) Fortalecer los criterios de medición e información de las situaciones de pobreza, sumándoles a los instrumentos habituales (mapas de pobreza a partir de datos censales y encuesta de hogares) otras herramientas como sociogramas comunitarios, mapas de oferta institucional, mediciones cualitativas de tipo intensivo sobre paneles de grupos de pobres que incluyan las apreciaciones de los destinatarios, etc.³⁹

4) Eliminar filtraciones del gasto público social y superar la disminución de su impacto distributivo, que muchas veces prioriza los niveles más altos de ingreso, en lugar de focalizar su tarea en los sectores más vulnerables.⁴⁰

5) Focalizar también aumenta las posibilidades de un ejercicio más claro y efectivo del poder de policía estatal, cuando se descentralice la ejecución de los programas hacia organizaciones intermedias o no gubernamentales.

es libre y gratuito, las familias pobres, en su gran mayoría, no pueden aprovechar este servicio. De esta forma la educación universitaria, si bien universal en teoría, actúa como un programa focalizado en la práctica. Un caso opuesto ocurre con ciertos servicios públicos de baja calidad relativa, del que se autoexcluyen las familias de mayores ingresos, produciéndose también una focalización de hecho". (Vargas de Flood, 1994).

39 Sobre el tema de la focalización puede profundizarse un análisis a partir de ejemplos específicos como el programa materno-infantil y nutricional, el programa social agropecuario y el Plan Araigo. (Martínez Nogueira, 1994).

40 El gasto público social total de 1991 se distribuye aproximadamente en proporciones similares en todos los estratos de ingresos (divididos en quintiles), con lo que los resultados no son distributivos. Esto implica que mientras en el quintil de menores ingresos se gasta el 22% del total de las erogaciones sociales, en el de mayores recursos se destina un 19%. Si se considera el GPS per cápita, el resultado es aún más desfavorable, porque al primer quintil le corresponden 752 pesos por habitante, cuando el promedio es de 895 pesos por habitante, mientras que para el quinto el valor es de 1.112 pesos. Discriminando por tipo de GPS, las conclusiones varían. El gasto en los sectores sociales está fuertemente orientado al quintil de más bajos ingresos: éste recibe el 31% del GPS. Las personas ubicadas en el primer quintil reciben en promedio 462 pesos, valor que supera en un 21% al que percibe un argentino promedio. (Vargas de Flood, 1994).

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

En síntesis, el problema de la descentralización también traduce el debate central de esta etapa, caracterizado por el estallido del concepto clásico de Estado-Nación. De alguna u otra manera, este último dilema está conteniendo cada uno de los desafíos implícitos en los tres dilemas anteriores, por cuanto puede corroborarse una simultánea y contradictoria fuerza subyacente en el clásico concepto de aparato estatal.

Por un lado, el Estado central estalla vía delegación, a través de la cesión de porciones cada vez más relevantes de soberanía en organismos supranacionales y regionales, que vienen a establecer reglas de juego comunes con un criterio que exhibe asimetrías, diferentes niveles de desarrollo, y que también están poniendo sobre el tablero cuestiones relevantes para la política social, sobre todo cuando el nivel de cobertura de las mismas es diferente entre naciones vecinas, miembros de una misma comunidad regional.⁴¹

Por el otro, el Estado-Nación estalla vía derrame, mediante un cada vez más generalizado traspaso, desconcentración y descentralización de funciones, frente a lo cual a menudo carece de capacidades técnicas locales, recursos fiscales y coordinación central.

Como común denominador de ambas tendencias, se enfrenta al mismo tiempo con una sociedad civil que ha trocado su configuración de manera espectacular (Tenti Fanfani, 1993), desplazando escenarios tradicionales de representación y estableciendo demandas cada vez más desagregadas, que deberían hacer entender a todo proceso de descentralización culminando a nivel de unidades organizativas (escuela, hospital) cada vez más autónomas y con posibilidades de autogestión.⁴²

El cuarto dilema, de tal modo, trasciende el simple esquema centralización vs. descentralización, para abordar otras cuestiones tam-

41 En cuanto a la experiencia de integración del Mercosur y sus impactos sociales, Montoya (1993) señala notorias diferencias entre los países miembros en la temática de salud, seguridad social y educación. En relación a los mercados de trabajo, las diferencias surgen en relación a las oportunidades de empleo y salarios que ofrecen las respectivas economías. En cuanto a la legislación protectora del trabajo, la generalizada rigidez de los sistemas generó la tendencia a flexibilizar el empleo asalariado, mediante el crecimiento del sector no formal entre los asalariados o del empleo por cuenta propia. La autora considera este último aspecto como decisivo, por cuanto evadir la legislación laboral y de seguridad social es una forma esencial del dumping social. También advierte sobre desplazamientos migratorios problemáticos.

42 "Fomentar organizaciones comunitarias autónomas en el sector social es, por lo tanto, un paso importante para cambiar la orientación del gobierno y hacer que funcione de nuevo. El megaestado casi ha conseguido destruir la ciudadanía por completo. Para restablecerla, la organización pos-

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

bién cruciales: integración vs. fragmentación; atomización vs. equiparación; y delegación vs. coordinación.

De dichas tensiones, está impregnando un elemento por cierto especial del actual proceso de reforma del sector público en nuestro país y toda la región.

Desde un mirador más general, podría afirmarse que la suerte de la reforma del sector público encarada en los últimos años en la Argentina tiene un alto grado de dependencia del mayor o menor acierto en el replanteo de sus políticas sociales.

En el nuevo perfil social del Estado se concentra gran parte de la responsabilidad respecto de la legitimidad social de largo plazo del modelo.

Se podría incluso ser más contundente: lo que está en juego es la viabilidad de la democracia y la economía de mercado. Un debilitamiento de la sociedad civil, producto de una aceleración de la inequidad y un resquebrajamiento de los lazos institucionales y las prácticas colectivas de convivencia, sería letal para los equilibrios que la democracia capitalista requiere.

La vigencia del Estado del posbienestar es, entonces, el complemento imprescindible de la economía poskeynesiana.⁴³ El modelo político y económico en marcha -como cualquier otro- exige la estabilización de comportamientos centripetos y predecibles en sus actores más dinámicos y decisivos. Un nuevo contrato social que -desde una interpretación extemporánea acerca de la conformación de la sociedad argentina- excluya a importantes sectores emergentes tiene escasa perspectiva de éxito.

La reconversión y la reestructuración del aparato productivo y la misma crisis de representatividad en las organizaciones tradicionales, tornan el mero equilibrio empresarial-sindical como insuficiente para un pacto social inclusivo de los nuevos actores comunitarios. El incremento tendencial percible de grupos pauperizados, de los cuentapropistas, del empleo temporario y precario, de los desocupados estructurales, de la clase media venida a menos y de otros sectores del tra-

capitalista necesita un 'tercer sector' además de los dos generalmente reconocidos, el 'sector privado' de los negocios y el 'sector público' del gobierno. Necesita un sector social". (Drucker, 1993).

43 La fórmula poskeynesianismo se nos ocurre la más conveniente para definir el modelo económico en vigencia, a la luz de la gran cantidad de elementos heterodoxos respecto de los vigentes hoy en el mundo y de las definiciones estructurales pendientes en el proceso de reorganización de la economía.

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

bajo reticentes a la representación gremial, lleva a imaginar formas de agregación de intereses más flexibles, diferenciadas y descentralizadas.

Con realismo, habrá que pensar un Estado para una sociedad donde el pleno empleo ya no es una meta alcanzable con facilidad ni un supuesto para la organización de las relaciones sociales y las prestaciones públicas.

Habrà que reforzar la productividad social de las políticas públicas desde la ineludible trascendencia real y simbólica asumida por el equilibrio fiscal y la estabilidad.

Habrà que aprovechar los aportes de la revolución tecnológica y los avances en gerenciamiento público para que la sustitución de servicios universales por programas focalizados responda más eficientemente a las necesidades de la población más vulnerable y no se transforme en nuevo coto de caza para la voracidad corporativa.

Habrà que dotar de suficiente fluidez financiera y solidez organizacional y ejecutiva a las instituciones de la política social descentralizada, de modo tal que el nuevo régimen no decaiga en una rápida crisis de legitimidad.

Habrà que encontrar fórmulas de participación de los nuevos pobres y de las personas y familias que reniegan de las mediaciones tradicionales, a fin de encauzar sus intereses dentro del nuevo contrato social y, paralelamente, ir dinamizando políticas públicas desde el lado de la demanda.

Habrà que abrir y democratizar a fondo los canales clásicos de representación política, para que los partidos se constituyan en instancias más permeables a las demandas de la sociedad en su conjunto, y no agreguen clientelismo y burocracia en la intermediación de las políticas de lucha contra la pobreza.

Habrà que pensar, finalmente, que la construcción de un modelo equitativo desde la perspectiva social, no es tanto un problema de cantidad del Estado y del mercado, sino de calidad en sus modos de intervención y orientación estratégica. En ese desafío determinante, se juega el gran dilema de la reforma pendiente en la Argentina que avanza rumbo al tercer milenio.

Conclusiones

Del análisis de cada uno de los cuatro capítulos desarrollados, puede concluirse —a modo de resumen— con las siguientes consideraciones:

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

1) No existe una adecuada coordinación estratégica entre las políticas macroeconómicas y las políticas sociales. A partir del programa de estabilización, no pudo establecerse ni una red de seguridad social capaz de paliar sus efectos negativos, ni menos aún una adecuación funcional a las nuevas ventajas otorgadas por la superación de situaciones inflacionarias.

2) El sector público exhibe una disfuncionalidad institucional manifiesta para el planeamiento, coordinación, gerenciamiento, ejecución y control de las políticas sociales. La estabilidad exhibe con mucha mayor crudeza estas falencias, por cuanto permite un control presupuestario y financiero más adecuado de las políticas públicas del área.

3) Persiste un enfoque de política social más orientado a criterios universalistas (propios de un Estado de bienestar superado por restricciones fiscales y externas) que a correctas y oportunas focalizaciones de programas de lucha contra la pobreza extrema.

4) Existen evidencias de que es posible incrementar la productividad del gasto público social, mediante la eliminación de superposiciones burocráticas, adecuadas prioridades, racionalidad presupuestaria, eliminación de filtraciones y erradicación de bolsones de poca transparencia.

5) El concepto de intervención social del Estado debe ser orientado a armonizar su actuación con el mercado y la sociedad civil, sea mediante la producción directa de bienes y servicios sociales, como mediante la regulación y orientación estratégica de prioridades en el área. Debe conjugarse el criterio de la

6) El capítulo de la sociedad civil manifiesta un alto nivel de heterogeneidad y atomización, como producto de la modificación sustantiva del concepto de pobreza durante los últimos quince años. La comunidad argentina asistió a un profundo proceso de desiridicización, desestructuración, despartidización, desalarización, informalización y precarización de su mano de obra, lo cual ofrece evidentes consecuencias desde una perspectiva de los actores y ejecutores clásicos de políticas sociales (sindicatos, partidos políticos, mutuales, organizaciones intermedias, etc.).

7) La recreación de una segunda fase de reforma del Estado —que fortalezca sus capacidades analíticas y gerenciales neurálgicas— constituye un desafío que debería abarcar todos sus niveles institucionales —Nación, provincias y municipios—, como único modo de asegu-

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

rar un proceso de descentralización que no sea sinónimo de desfinanciamiento, atomización y fragmentación del tejido social.

8) Las políticas sociales deberían ser reconceptualizadas con un criterio de integralidad y complementariedad, teniendo en cuenta que se imponen mecanismos más flexibles de gerenciamiento público — vía Fondos de Inversión Social, por ejemplo— capaces de atravesar horizontalmente cada uno de los sectores clásicos de actuación estatal: salud, educación, vivienda, nutrición, etc.

9) Este mismo concepto de integralidad impide analizar la política social en un compartimiento estanco, aislada de las políticas que impactan sobre el empleo y los ingresos, y sobre las políticas educativas. Estas últimas, a través de la formación profesional, constituyen el puente estratégico que vincula a la política económica con la política social, en términos de fomentar una mayor competitividad y productividad de la economía, con consecuencias no de exclusión sino de inclusión comunitaria.

10) Pasar de la cantidad a la calidad de la política social constituye el último pero no menos importante reto de esta reforma pendiente. El conjunto de desafíos que contiene una tarea semejante incluye múltiples aspectos de índole económica, institucional y, fundamentalmente, política. Se trata de una redistribución del poder, una discusión que define el área clave de la Argentina de fin de siglo.

El dilema, en definitiva, consiste en: modernización excluyente vs. modernización incluyente.

BIBLIOGRAFIA

- Artana, Daniel: *Política económica y política social*, Ponencia en el seminario "Los nuevos desafíos de la política social" (mimeo). Fundación Konrad Adenauer- Universidad Austral. Buenos Aires, noviembre 1994.
- Aspiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo, Khavisse, Miguel: *El nuevo poder económico*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1988.
- Bandow, Doug y Vásquez, Ian: *Perpetuating Poverty*. The World Bank, the IMF and the Developing World, Cato Institute, Washington DC, 1994.
- Beccaria, Luis y Carciofi, Ricardo: *Políticas públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales*. En *Desigualdad y exclusión*, UNICEF-Losada, Buenos Aires, 1993.
- Benny, Hjerm: *The role of government in multi-organizational implementation processes* (mimeo), Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, 1991.
- Blanco, Carlos: *La reforma del Estado y la política social*. *Revista Reforma y Democracia*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1994.
- Borja, Jordi: *Descentralización del Estado y Democracia Local*. En *Manual de gestión municipal democrática*. Madrid-Barcelona, 1987.

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

- Bustelo, Eduardo: *Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social en los noventa*, UNICEF-Siglo XXI-Losada, Buenos Aires, 1990.
- Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario: *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre* PNUD-UNESCO-CLACSO, Buenos Aires, 1990.
- Cassin, Esteban: *Los cambios mundiales y sus tendencias*. Ministerio de Salud y Acción Social, Instituto Nacional de la Juventud (mimeo), Buenos Aires, 1993.
- CEPA. Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en Argentina: *Mapas de pobreza en la Argentina*, Documentos de trabajo 1, 2, 3 y 4. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, Buenos Aires, 1994.
- CEPAL: *La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social*. Proyecto Regional de Reformas de Política Pública, Santiago de Chile, 1994.
- El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90* (mimeo). Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1992.
- Dimensiones críticas de la situación social de América Latina*, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 1992.
- Políticas Sociales en una era de crisis: algunas experiencias latinoamericanas*, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 1992.
- CIPPA. Centro de Investigaciones sobre Pobreza y Políticas Sociales en la Argentina: *El país de los excluidos. Crecimiento y heterogeneidad de la pobreza en el conurbano bonaerense*, Buenos Aires, 1991.
- Cominetti, Rosella y Raczynski, Dagmar: *La política social en Chile: panorama de sus reformas*, CEPAL-Gobierno de los Países Bajos, Santiago de Chile, 1994.
- Cornia, Giovanni, Jolly, Richard y Stewart, Frances: *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, Siglo XXI, Madrid, 1987.
- Danziger, Sheldon y Weinberg, Daniel: *Fighting Poverty. What Works and What Doesn't*, Harvard University Press, Cambridge, 1986.
- De Imaz, José Luis: *Educación y política social*. Ponencia en el Seminario "Los nuevos desafíos de la política social" (mimeo), Fundación Konrad Adenauer-Universidad Austral, Buenos Aires, noviembre 1994.
- *Una estrategia de promoción humana*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1979.
- Di Tella, Guido: *Perón-Perón. 1973-1976*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.
- Díaz Alejandro, Carlos: *No less than one hundred years of Argentine Economic History plus some comparisons*, Ponencia ante el Congreso de la Sociedad Económica Latinoamericana (mimeo), Santiago de Chile, 1984.
- Dieguez, Héctor; Llach, Juan; Petrecolla, Alberto: *El gasto público social*. Volúmenes I y II. PRO-NATASS, Buenos Aires, 1990.
- Drucker, Peter: *La sociedad poscapitalista*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1993.
- Dunn, John: *The economic limits to modern politics*. Cambridge University Press, 1992.
- FIEL. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas: *Regulaciones y estancamiento: el caso argentino*. Centro Internacional para el Desarrollo Económico. Ediciones Manantial, Buenos Aires, 1988.
- Franco, Carlos: *Participación y concertación en las políticas sociales*, Revista de la CEPAL, Nº 37, Santiago de Chile, 1989.
- Frediani, Ramón: *Reflexiones sobre la elaboración de la Política Social en América Latina*, Revista Contribuciones, Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA, Buenos Aires, 1992.
- Galbraith, John: *La cultura de la satisfacción*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1992.
- Gerchunoff, Pablo: *Política económica y política social*. Ponencia en el Seminario "Los nuevos desafíos de la Política social" (mimeo), Fundación Konrad Adenauer-Universidad Austral, Buenos Aires, noviembre 1994.
- Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos*. Proyecto Regional de Reformas de Política Pública. CEPAL-Gobierno de los Países Bajos, Santiago de Chile, 1994.
- Glennerster, Howard: *Paving for Welfare. The 1990s*, Harvester Wheatsheaf. London School of Economics, 1992.
- Grindle, Merilee: *Restricciones críticas en la implementación de programas sociales: la expe-*

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

- riencia latinoamericana. En *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Grupo Editor Latinoamericano-PNUD-CLAD, Buenos Aires, 1992.
- Guimaraes, Roberto: *Desarrollo con equidad: ¿un nuevo cuento de hadas para los años 90s?* Revista Interamericana de Planificación, Antigua, abril-junio, 1990.
 - Hills, John: *The future of welfare. A guide to the debate*, London School of Economics Welfare State Programme. Joseph Rowntree Foundation, Londres, 1993.
 - Instituto Nacional de Estadística y Censos: *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Total del país*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, 1993.
 - Isuani, Ernesto, Lo Vuolo, Rubén y Tenti Fanfani, Emilio: *El Estado benefactor: un paradigma en crisis*, Ciepp-Miño y Dávila, Buenos Aires, 1991.
 - Kason, Nancy: *Rethinking the nature of poverty: issues and implications for developing countries*. University of Georgia, 1991.
 - Kliksberg, Bernardo: *Gerencia Social, una revisión de situación*. En *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*, Grupo Editor Latinoamericano-PNUD-CLAD, Buenos Aires, 1992.
 - Leyba, Carlos: *Política económica y política social*. Ponencia en el Seminario "Los nuevos desafíos de la política social" (mimeo), Fundación Konrad Adenauer-Universidad Austral, Buenos Aires, noviembre 1994.
 - Llach, Juan José: *La pobreza ha disminuido*, Diario Clarín, 26 de agosto de 1994.
 - Lo Vuolo, Rubén, Barbeito, Alberto: *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, CIEPP-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1993.
 - Lo Vuolo, Rubén, Barbeito, Alberto: *Transformación económica y Estado de bienestar en Argentina*, UNICEF-CIEPP-Losada, Buenos Aires, 1992.
 - Lozano, Claudio y Jáuregui, Marcela: *Las políticas sociales en crisis. Ajuste y crisis de financiamiento*, Asociación Trabajadores del Estado, Buenos Aires, 1994.
 - Mallimaci, Fortunato: *Las organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo y la pobreza en la Capital Federal. Un estudio de la ciudad de Buenos Aires en cuestiones críticas para el desarrollo con equidad*. CEPAL-Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1993.
 - Martínez Nogueira, Roberto: *Pobreza y reforma institucional*. Ponencia en el Seminario "Los nuevos desafíos de la política social" (mimeo), Fundación Konrad Adenauer-Universidad Austral, Buenos Aires, noviembre 1994.
 - *Financiando el flanco débil de los programas de lucha contra la pobreza: la creación y fortalecimiento de organizaciones sociales* (mimeo), Forges, Buenos Aires, 1994.
 - *Estrategias para combatir la pobreza en Argentina. Programas, instituciones y recursos* (mimeo), Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas-Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, agosto de 1994.
 - *La Pobreza: un programa de acción*, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1992.
 - Mattos, Carlos: *Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción*, Revista *Nueva Sociedad*. Número 104, Caracas, noviembre-diciembre 1989.
 - Miliband, David: *The New Politics of Economics*. En *Ethics and Markets*, Blackwell, Oxford, 1993.
 - Minujín, Alberto: *Crisis y futuro del Estado de bienestar. Aportes para un debate*. En *Desigualdad y exclusión*, UNICEF-Losada, Buenos Aires, 1993.
 - *Transformaciones en la estructura social argentina*. En *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF-Losada, Buenos Aires, 1992.
 - *La pobreza puede aumentar*. Diario Clarín, 25 de agosto de 1994.
 - Mishra, Ramesh: *El Estado de bienestar después de la crisis: los años 80 y más allá*. En *Crisis y futuro del Estado de bienestar* (comp.), Alianza Universidad, Madrid, 1993.
 - Montoya, Silvia: *Asimetrías sociales en el Mercosur*, Fundación Konrad Adenauer-IERAL, Buenos Aires, 1993.
 - Offe, Claus: *Interdependence, Difference and Limited State Capacity*. En *New Approaches to Welfare Theory*, Londres, 1993.
 - *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
 - Orsatti, Álvaro: *Diagnóstico de desempleo y trabajo precario en Argentina*. PRONATASS, Buenos Aires, 1989.

EL ESTADO DEL POSBIENESTAR

- Pantano, Liliana, Amadasi, Enrique: *Política social argentina. Elementos para su abordaje*, Humanitas, Buenos Aires, 1986.
- Parera, Ricardo, Orieta, Pedro y Mallimacci, Fortunato: *Pobreza urbana en Argentina* (mimeo), Equipos Solidarios del Sur, Buenos Aires, 1993.
- Pérez Alfaro, Marcelo: *El gasto público social en el nuevo contexto económico*. Ministerio de Salud y Acción Social, Instituto Nacional de la Juventud (mimeo), Buenos Aires, 1993.
- Perrini, Gioconda: *Algunas consideraciones sobre el Presupuesto Social para 1995* (mimeo), Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 1994.
- Pico, Josep: *Teorías sobre el Estado de bienestar, Siglo XXI*, Madrid, 1990.
- Plowden, William: *Ministers and Manclarins*, Institute for Public Policy Research, Londres, 1994.
- Przeworski, Adam, Wallerstein, Michael: *What is at Stake in the Current Controversies in Macroeconomics*, University of Chicago (mimeo), 1981.
- Schultess, Walter: *Sistema Nacional de Previsión Social: su evolución y situación a fines de los '80*. PRONATASS, Buenos Aires, 1990.
- Srur, Jorge: *La tercera República*. En Proyecto Encuentro. N° 1, Buenos Aires, 1992.
- Suárez, Francisco: *Cómo reconceptualizar la pobreza*, Ponencia en el Seminario "Los nuevos desafíos de la política social" (mimeo), Fundación Konrad Adenauer-Universidad Austral, Buenos Aires, noviembre 1994.
- Tenti Fanfani, Emilio: *Educación y política social*. Ponencia en el Seminario "Los nuevos desafíos de la política social". Fundación Konrad Adenauer-Universidad Austral, Buenos Aires, noviembre 1994.
- Teune, Henry: *Can developing Countries By-Pass the Welfare State?* Ponencia presentada ante el XV Congreso Mundial de IPSA (Asociación Internacional de Ciencia Política), Buenos Aires, 1991.
- Therborn, Gáran: *Los retos del Estado de bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio*. En *Crisis y futuro del Estado de bienestar* (comp.), Alianza Universidad, Madrid, 1993.
- Toffier, Alvin: *El cambio del poder*, Editorial Plaza & Janes, Barcelona, 1990.
- Torrado, Susana: *Cómo reconceptualizar la pobreza*. Ponencia en el Seminario "Los nuevos desafíos de la política social" (mimeo), Fundación Konrad Adenauer-Universidad Austral, Buenos Aires, noviembre 1994.
- *Estructura social de la Argentina 1945-1985*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1992.
- Undiás, Andrés: *Juventud urbana y exclusión social. Las organizaciones de la juventud poblacional*, Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1990.
- Vargas de Flood, M. Cristina y Harriague, Marcela: *El gasto público consolidado*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, Buenos Aires, 1992.
- *El gasto público social y su impacto redistributivo*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica. Buenos Aires, 1994.
- Vinocur, Pablo: *Situación de la infancia en la Argentina a inicios de los 90*, UNICEF, Buenos Aires, 1991.
- World Bank Policy Research: *Poverty's back at the Forefront*. En *World Bank Policy Research Bulletin*, Washington DC, mayo-julio 1990.
- Zabalza, Juan Carlos: *El Estado de bienestar: un pacto social*, Diario El País, Madrid, 8 de agosto de 1994.

El rol del Estado y el movimiento asociativo en el fin del siglo

por María Bernarda Pirovano*

Si la crisis fiscal del Estado de Bienestar en la mayoría de los países occidentales es uno de los signos de los tiempos, esto nos señala que el mundo esta cambiando, tal como sucede con nuestras ideas acerca del papel del Estado en los aspectos sociales. En el antiguo modelo toda la responsabilidad —desde el planteo de los problemas hasta la implementación de las políticas— estaba en manos oficiales. Hoy, coincidiendo o no con la ideología que lo sustentaba, debemos convenir en que es imposible mantenerlo.

La solución constará en parte en lograr que las sociedades acepten una redefinición de responsabilidades de los sectores públicos y privados, aligerando la carga que pesa sobre el sector estatal a través de la participación de los individuos y las comunidades. Este proceso no se limita a reducir las funciones del Estado y de ninguna manera pretendo diluirla, ya que hay roles que son indelegables y de importancia fundamental para mejorar la calidad de vida de la población.

Algunos nuevos conceptos sobre la apropiada combinación entre lo público y lo privado hablan de la complementariedad como el factor esencial para sentar las bases institucionales del nuevo modelo; que debe contar con un ordenamiento jurídico básico, como un nuevo contrato social con reglas claras de roles y espacios de poder a cubrir por ambos sectores para restaurar la credibilidad de los poderes públicos.

Esta complementariedad la podemos diseñar destacando la participación de individuos involucrados u Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) defensoras de derechos de un grupo determinado, como quienes señalan las cuestiones en las que consideran que se debe intervenir y presionan para que sean ingresadas en la agenda de gobier-

* Directora Nacional de Promoción de la Persona con Discapacidad, Ministerio de Salud y Acción Social

EL ROL DEL ESTADO...

no. Dado este tipo de participación, se protegen los intereses de los grupos vulnerables de aquellos otros empeñados en mantener un *status quo* injusto e ineficiente cuando los directamente perjudicados no están en condiciones de ejercer presión.

Los programas estatales son más eficaces cuando se facilita la participación de los potenciales usuarios, aprovechando la fuerza de la comunidad. Esta va a proveer de mayor sustentabilidad a las políticas y un mayor y mejor intercambio de información. La función del Estado es la de formular políticas que den una adecuada respuesta a estas cuestiones (incluyendo un sistema de controles previsible y coherente). Las políticas públicas deben asegurar que los servicios sean accesibles a todos, contribuyendo a reducir las desigualdades. Este objetivo se consigue si se consideran prioritarios los factores sociales fundamentales, porque con demasiada frecuencia las políticas y programas impiden que los recursos y servicios lleguen a las personas que más los necesitan a causa de interferencias y clientelismo. Para que el Estado responda mejor a los intereses de la población es necesario desarrollar mecanismos que hagan posible una mayor apertura y transparencia:

** Normas y controles eficaces a través de mecanismos formales con diferentes instancias para evitar la arbitrariedad. Prestar especial atención a la superposición normativa que la vuelve confusa y aumenta las posibilidades de corrupción con más facultades discrecionales. El poder de la excepción debe ser, justamente, excepcional; recordemos que "todo poder corrompe, pero el poder absoluto corrompe absolutamente".*

** Alentar la competencia aumenta la capacidad y la eficacia de los servicios. Debe estar presente este concepto desde la formulación de políticas para brindar "el mejor servicio al menor costo".*

** Acercamiento del Estado a la sociedad. Significa escuchar la opinión de los grupos involucrados y la ciudadanía en general; porque aumenta la eficacia del Estado. Se debe propiciar la participación de los distintos sectores en los asuntos públicos a través de la determinación de los temas de agenda y en la aplicación de las políticas.*

** Si no existen mecanismos de participación es imposible dar respuestas a las demandas, especialmente de los sectores más marginados. La disponibilidad de la información y la mayor transparencia en los actos de gobierno son elementos fundamentales para facilitar el debate político y aumentar la confianza del pueblo en el Estado.*

EL ROL DEL ESTADO...

** Normalmente los países en vía de desarrollo son más centralizados. La descentralización es el centro de nuestro esquema, y tiende a construir un sistema local que garantice la equidad a través de una mayor accesibilidad al servicio que optimiza el impacto del recurso disponible. Además, se ubican los programas cerca de la gente.*

** La descentralización es un proceso que no hay que perder de vista, debe ser escalonado o sectorial, por etapas, con el claro objetivo de frenar la arbitrariedad del nivel central y contribuir a fomentar la responsabilidad y participación comunitaria.*

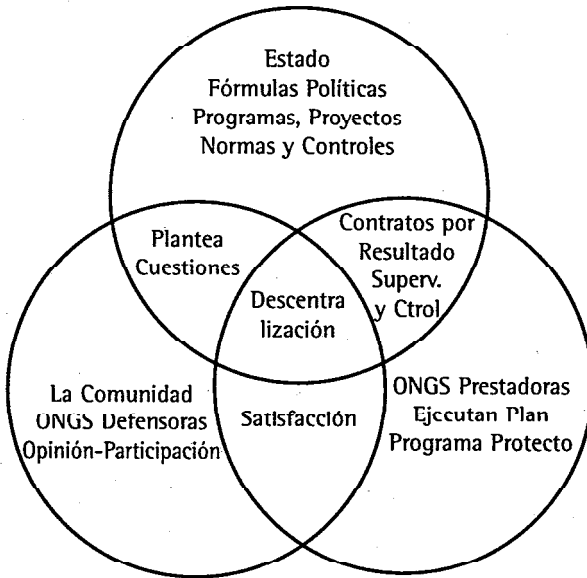
El tercer sector es el prestador, que puede ser con o sin fines de lucro, pero siempre debe ser controlado en cuanto a la calidad de los servicios. Deberán crearse las condiciones para financiar parcialmente y monitorear el desarrollo de determinados programas de tratamiento, que serán implementados de la forma más competitiva posible por las ONG's. De esta forma, el servicio queda anclado a las políticas y legislación públicas, pero llega a los usuarios a través de manos privadas. Las políticas, planes, programas y proyectos públicos deben orientarse a asegurar la distribución de sus beneficios en forma equitativa, particularmente a través de inversiones en servicios básicos e infraestructura, pero permitiendo que sean administrados por organizaciones privadas bajo el control operativo estatal.

No es fácil que algunas ONG's comprendan y se conformen ante la reducción de su campo de acción, subordinándose de alguna forma al control estatal, ya que por su prestigio o el de sus integrantes tienen ganado un espacio de poder importante, constituyéndose en grupos de presión sobre el poder político. En síntesis, encauzar la fuerza de la opinión pública disminuyendo los límites de la acción estatal, sin olvidar reglamentaciones claras en los controles son las claves para aplicar políticas en forma previsible y coherente, logrando la armonía en la relación entre lo público y lo privado.

Por eso, al asumir un modelo integrador para el Estado que queremos construir pensamos que era necesario poner claros los conceptos antes de empezar a andar. Una ONG prestadora de salud debe integrar a un claro programa de atención y tratamiento al grupo de profesionales que contrata. Debe tener bien definida su fuente de financiamiento ("no poner todos los huevos en la misma canasta") y brindar un servicio de calidad. Hay que sumar, si es posible, actividades de integración y capacitación del propio personal a la comunidad

EL ROL DEL ESTADO...

donde está instalada, de forma tal que se cierra el círculo de una prestación de alto nivel, que podrá o no tener financiación estatal pero cuenta con su aval, que garantiza la idoneidad de quienes brindan el servicio que llega a la población.



El Tercer Sector y el mundo empresario argentino

por Luis Ulla*

Un rasgo definitorio de la actividad de una fundación privada es la delimitación de su campo de acción con relación al del Estado. Las fundaciones no deberían tratar de reemplazar las funciones del Estado, sino actuar como pioneras en la búsqueda de nuevos caminos para resolver viejos problemas o anticipar otros. En el cumplimiento de esta función innovadora se encuentra el nicho más propicio para las fundaciones, entre otros factores, porque cuentan con la paciencia, la continuidad y la autonomía para asumir riesgos en campos inexplorados, ensayar nuevos enfoques y metodologías e iniciar procesos de reflexión y debates, que en cierta forma no le son viables al Estado.

Rodrigo Gutiérrez Duque
Presidente - Fundación CORONA

Nuevo escenario económico-social en la Argentina de fin de siglo

La globalización llegó a la Argentina y junto con ella la aplicación de severas políticas de ajuste, que entre otras variables afectaron el gasto público en las áreas sociales. Así, muchos servicios sociales otrora prestados por un Estado omnipresente fueron trasladados casi sin consulta a otras organizaciones sociales (el Tercer Sector) o directamente dejaron de existir. La reestructuración económica del país puso en evidencia tasas inusitadas de desocupación, y ésta mostró a su vez consecuencias nunca vistas en Argentina. La pobreza como resultado de un fenómeno estructural de exclusión, se

*Gerente Fundación ARCOR

EL TERCER SECTOR Y EL MUNDO EMPRESARIO ARGENTINO

conjuga con la violencia, ésta a su vez con la inseguridad, y se va creando un espiral fatídico que torna poco sustentables los escenarios políticos y económicos.

Muchas empresas lograron adaptarse rápidamente al cambio de reglas de juego y se tornaron exitosas. Otras se debaten entre la subsistencia y la transformación. Los gobiernos van entendiendo con mayor rigor de demanda el concepto de gobernabilidad. La sociedad civil o el Tercer Sector representa aún una red muy débil para contener el peso de las consecuencias del abandono del rol tradicional del Estado en un contexto de competitividad económica global. En nuestro país en particular se agrava la visión de este complejo panorama con la incorporación de un elemento que volatiliza la credibilidad ciudadana: la corrupción.

Un nuevo enfoque en el ejercicio de la responsabilidad social de la empresa

Con la primacía del mercado por sobre el Estado, la empresa pasa a ser una figura dominante en el escenario social de fin de siglo. Ella ha demostrado —más que ningún otro modelo de organización— que su capacidad de cambio y adaptación le han permitido superar con mayor facilidad que otras organizaciones sociales los crecientes desafíos de un mundo en constante transformación. Pero esta victoria parcial, casi momentánea, corre el riesgo de ser efímera si no se genera un contexto de bienestar básico que favorezca un clima de crecimiento y desarrollo.

Contribuir a la construcción de este modelo social de bienestar básico para todos es un desafío inmenso que no sólo atañe a las empresas. Supone la participación activa y armonizada de todos los componentes del cuerpo social. La empresa, como modelo social prevalectante no puede —ni debe— estar ajena a este trabajo conjunto, y es desde su rol de ciudadanía que deben entenderse sus derechos y obligaciones para construir un nuevo contrato social hacia fin de siglo.

Descubriendo las responsabilidades esenciales para definir un nuevo contrato social para el siglo XXI

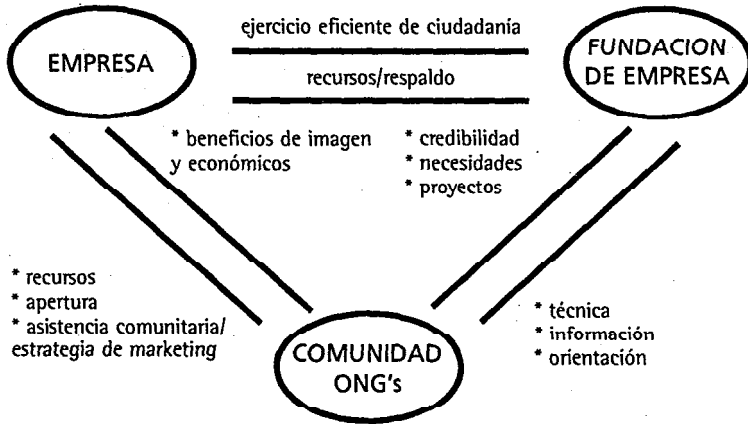
Existen muchas formas de visualizar la existencia de los sectores sociales conforme los actuales modelos de análisis. Tal vez la que sigue sea la forma más sencilla de graficarlos:

EL TERCER SECTOR Y EL MUNDO EMPRESARIO ARGENTINO



La sinergia de una complementariedad bien entendida entre sectores

En un contexto de plena complementariedad de aportes, la sinergia global beneficia a todos los sectores. Es posible armonizar intereses para generar verdaderas *win-win-situations*. He aquí un modelo simplificado de esta propuesta:



SINERGIA DE LA INVERSION PRIVADA EN FINES PUBLICOS

Tendencias actuales: las alianzas entre donantes

El fenómeno de los *joint ventures* celebrados entre entidades con

EL TERCER SECTOR Y EL MUNDO EMPRESARIO ARGENTINO

finés de lucro para maximizar las posibilidades individuales de las empresas en contextos competitivos, globales y cambiantes, va trasladándose gradualmente al mundo de las entidades sin ánimo de lucro. Ellas van descubriendo que, ante grandes desafíos sociales, pueden a partir de temas y visiones comunes complementar sus recursos en base a la combinación de sus fortalezas para obtener resultados. Muchas son ya las alianzas estratégicas entre fundaciones donantes en el mundo y la Argentina no escapa a esta corriente, si bien numéricamente los ejemplos aún no son absolutamente representativos de esta tendencia mundial a la complementariedad.

En el caso de la Fundación ARCOR, tal cual se cita más adelante, las alianzas en temas de infancia y juventud con entidades que comparten la visión y la preocupación por el tema han dado lugar a dos fondos cooperativos de financiamiento de proyectos en las áreas de educación, salud y formación laboral por vía de las propuestas de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) que operan activamente en estas problemáticas a nivel de la región central del país.

Fondos privados para fines públicos: la potencialidad de aporte del sector empresario al tercer sector en la Argentina

Para quienes analizan las cifras de la filantropía empresaria en el país, éstas están aún muy lejos de los porcentuales que exhiben naciones y economías con una larga y consolidada trayectoria al respecto, como el caso de los Estados Unidos.

Sin embargo, el potencial de aporte del sector privado a causas de bien público es altísimo en la Argentina. Tal vez si se recrearan mecanismos de incentivación y control fiscal, los números podrían rápidamente modificarse. Junto a ello, debería variar la noción que se tiene de lo que constituyen en sí mismos recursos, tanto para la empresas como para las instituciones del sector social. Las empresas tienen mucho más que dinero para aportar a la consolidación y profesionalización del Tercer Sector. Saber plantearles las demandas en términos de resultados también es otro desafío para el crecimiento del Tercer Sector social.

El caso de la Fundación ARCOR: un modelo filantrópico-empresarial

Nuestra empresa ha tenido como tradición, desde sus comienzos

EL TERCER SECTOR Y EL MUNDO EMPRESARIO ARGENTINO

allá por 1951, que todo nuestro personal —en especial los del nivel gerencial— estuviesen comprometidos con el crecimiento y el desarrollo de la comunidad. Se trató siempre de que nuestros principales funcionarios fuesen a su vez miembros de organizaciones de servicio a la comunidad. Así es que muchos de los pioneros de lo que hoy es ARCOR eran activos participantes de las cooperativas eléctricas y de servicios, de las asociaciones cooperadoras de escuelas y colegios secundarios, de las comisiones de diverso tipo que se creaban en las comunidades en donde estaba creciendo ARCOR, para satisfacer a las necesidades básicas de esas poblaciones en materia de salud, educación, cultura, energía eléctrica, gas, caminos, teléfonos, bomberos, seguridad, etc.

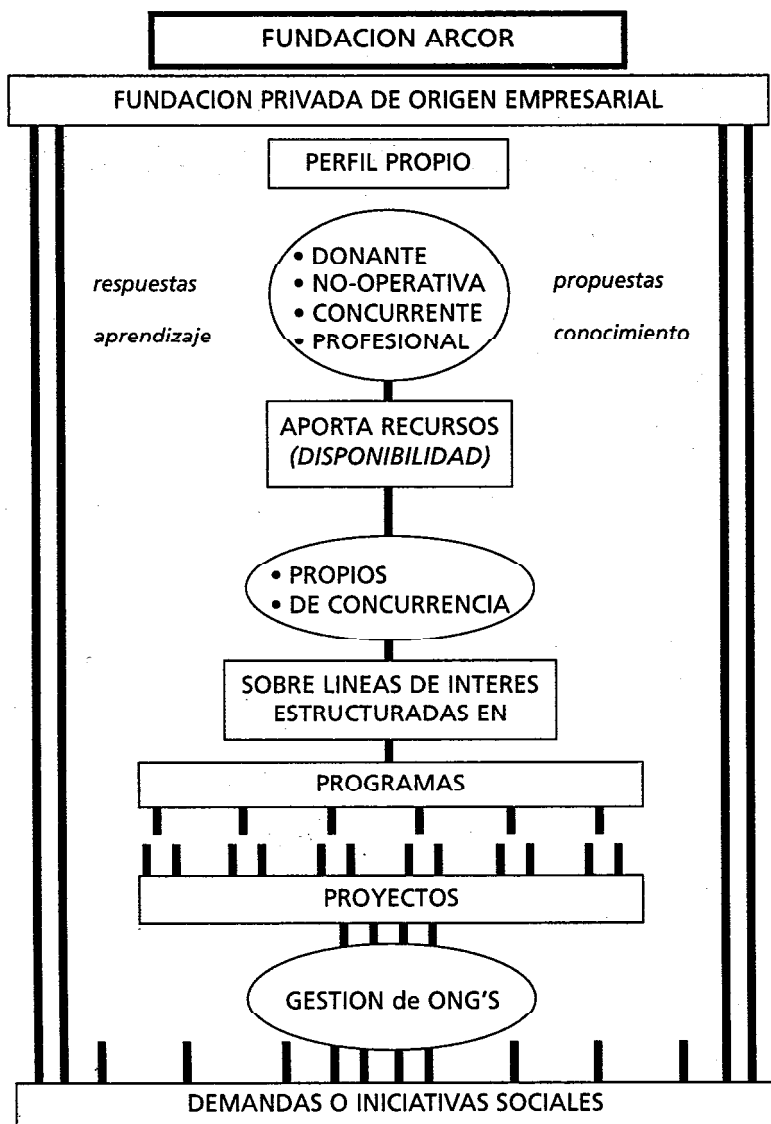
Esto tuvo un reflejo hacia adentro de la propia empresa, ya que su gente —por la misma participación comunitaria que tenía— era portadora de demandas y necesidades que siempre se trataron con un criterio de responsabilidad ciudadana. Así, la misma empresa operó desde su nacimiento como un ciudadano más dentro del contexto de las comunidades en que estaba desarrollándose.

Con el crecimiento y la expansión de la propia empresa —hoy el Grupo ARCOR posee más de 36 plantas industriales distribuidas en 5 países, dando trabajo a un conjunto de más de 12 mil personas— se hizo necesario otorgar mayor organicidad y coherencia a nuestro accionar comunitario. Por eso, a finales de 1991 se decidió crear la Fundación ARCOR.

Desde 1991 a la fecha, nuestra Fundación ha canalizado una cifra superior a los tres millones de dólares en el financiamiento de iniciativas y proyectos especialmente orientados a nutrición, crecimiento y desarrollo de la población de 0 a 17 años de edad de todos los rincones del país. Desde su nacimiento ha instaurado el *Premio Fulvio Salvador Pagani al pensamiento y la investigación económico-social sobre Argentina y Latinoamérica*; además, auspicia una diversidad de eventos culturales, investigaciones y encuentros científicos relacionados con sus áreas de prioridad en educación, salud y cultura.

Desde hace cuatro años, la Fundación ARCOR se ha definido como una entidad donante, no-operativa o proactiva; es decir que mediante el diseño e implementación de programas específicos canaliza recursos a proyectos que a su vez son diseñados y ejecutados por organizaciones no-gubernamentales relacionadas con la problemática de nutrición, crecimiento y desarrollo infanto-juvenil (ver cuadro).

EL TERCER SECTOR Y EL MUNDO EMPRESARIO ARGENTINO



En la actualidad, nuestra Fundación se encuentra en un sostenido proceso de profesionalización, promoviendo y realizando alianzas estratégicas con otras importantes fundaciones donantes

EL TERCER SECTOR Y EL MUNDO EMPRESARIO ARGENTINO

de recursos. Fruto de este esfuerzo, nacen dos Fondos Cooperativos de Financiamiento, uno en asociación con la Fundación Antorchas de Argentina y otro con la Fundación Interamericana de los Estados Unidos. Estos fondos, han dado lugar a dos innovadores programas sociales que ofrecen apoyo técnico y financiero a las ONG's del área central del país, abarcando de manera particular la labor de las ONG's que operan como redes de atención a la infancia, y ejecutan acciones de prevención y tratamiento de los niños en riesgo social.

Como empresa del sector privado, tenemos plena convicción de que formamos parte de un todo, de un tejido social que ayudamos a construir y acrecentar, pero que a la vez nos contiene y permite nuestra existencia. Esa pertenencia a la comunidad que tenemos como empresa nos impone deberes y derechos.

Tenemos el deber de proveer de bienes y servicios de la mejor calidad y al menor costo posible, de generar empleo y riqueza, de distribuirla con un criterio de equidad que premie el riesgo y el esfuerzo. Tenemos también la responsabilidad de contribuir activamente a la preservación del medio ambiente social y natural.

Tenemos el derecho de obtener ganancias por nuestra actividad industrial y comercial, de elegir con quiénes trabajar y de asociarnos en el logro de metas comunes. También el derecho de interpretar las necesidades y demandas del mercado para decidir en consecuencia qué, cómo y cuánto producir. Este mismo sistema de deberes y derechos nos rigen en cuanto al accionar social de la empresa, en este caso a través de su Fundación.

Tenemos el deber de aportar al mejoramiento del conjunto social, buscando una mejor calidad de vida para toda la comunidad. En medio de un panorama de escasez de recursos y frente a una demanda social compleja y creciente, tenemos el deber de hacer bien el bien; y de aplicar los mismos criterios de calidad que rigen nuestra labor empresarial al desarrollo de nuestro compromiso social. La profesionalización y el constante aprendizaje sobre nuestra propia labor y la de nuestros pares nos indican un camino al respecto.

Pero del mismo modo que aceptamos con cabal entereza nuestros deberes en la cuestión social, estamos dispuestos a hacer valer nuestros derechos en la materia. En particular aquellos que tienen que ver con elegir libremente a quiénes y cómo ayudar.

EL TERCER SECTOR Y EL MUNDO EMPRESARIO ARGENTINO

Nacen aquí dos puntos importantes para nosotros. El primero es el que nos une específicamente a nuestra misión institucional, y de ella hacia abajo con nuestros programas concretos de acción. El segundo tiene que ver con el derecho de elegir con quienes queremos aliarnos a la hora de hacer más efectivo el cumplimiento de nuestra misión.

En este aspecto, reconocemos dos grandes líneas de trabajo. Por una parte, la relación con nuestros pares, entre quienes fomentamos y practicamos alianzas estratégicas para el mejor cumplimiento de los cometidos comunes. Por otra, la relación con quienes podríamos definir como los intermediarios necesarios entre la demanda y la oferta de recursos, entre los problemas y las soluciones, entre la gente con necesidades básicas insatisfechas y los aportantes de apoyo.

Es precisamente aquí en donde hemos decidido otorgar un especial reconocimiento a las (ONG's). Para nosotros, son ellas las que aportan un servicio imprescindible de mediación entre la demanda y la oferta de recursos, para la más efectiva resolución de los problemas sociales.

A lo largo de toda su existencia, voluntarias algunas y profesionales otras, las ONG's han logrado demostrar que son capaces de hacer más con menos, de administrar eficientemente los recursos que son puestos en sus manos, haciendo que lo dispuesto llegue mejor, más rápido y más directamente a la gente.

Por su tamaño y conformación, han demostrado una alta capacidad de respuesta y adaptación al entorno social, aprendiendo más rápidamente de sus propios errores y de su práctica cotidiana, poniendo de manifiesto que en términos comparados son las mejores ejecutoras de políticas sociales.

También es una realidad —que ojalá crezca y se desarrolle a pleno en la Argentina— que las ONG's son la principal vía por cual se canaliza lo que tal vez represente el mayor capital social del que podríamos preciarnos: el voluntariado, la solidaridad expresada en la entrega de tiempo personal para mejorar la situación de los más necesitados.

Por cierto que muchas ONG's deben aún mejorar su forma de trabajo, aumentar su capacidad de ofrecer más y mejores servicios, y en definitiva mejorar su imagen social. Pero no es menos cierto que los países que han sido capaces de aplicar profundas reformas en sus políticas sociales han decidido estratégicamente adoptarlas y promoverlas como vehículos eficientes de los recursos del Estado, canalizando ma-

EL TERCER SECTOR Y EL MUNDO EMPRESARIO ARGENTINO

yoritariamente los aportes del bienestar social a través de las mismas.

Un adecuado sistema de delegación de funciones, un seguimiento en el logro de resultados y el control estricto de su desempeño nos demuestran día a día que lo que estamos comenzando a hacer desde el sector empresarial cuando nos asociamos con las ONG's es un modelo absolutamente válido que la política pública debería adoptar, si realmente queremos superar con rapidez y a menor costo las consecuencias no deseadas de la transformación económica del país.

Somos concientes de que aún queda mucho por avanzar en el trabajo conjunto entre el sector empresarial y las ONG's; hay que superar mutuos prejuicios para llegar a un conocimiento realista y objetivo de lo que cada uno puede aportar al conjunto; hay que dialogar más profundamente sobre las fortalezas y debilidades de cada una de las partes, y hay que sistematizar las experiencias y aprendizajes que se vienen desarrollando hasta aquí. El desafío social que enfrenta el país hace que el esfuerzo bien valga la pena.

Marketing filantrópico: Una interesante asociación entre empresas comerciales y organizaciones sin fines de lucro

por Carolina Biquard*

El *marketing* filantrópico ha sido sujeto de gran debate en los últimos años. Críticos y especialistas dicen que éste perjudica a las tradicionales donaciones empresarias, explota a las instituciones sin fines de lucro, y pone en riesgo a las organizaciones menos visibles y menos atractivas. También se dice que esta vinculación podría reducir la cantidad de contribuciones hechas por los individuos, en el sentido en que éstos pueden decir que ya donaron en el *shopping* o en el supermercado.

Todas estas opiniones pueden ser válidas. Sin embargo, existe la posibilidad de que las empresas y las organizaciones sin fines de lucro superen estas críticas desarrollando programas que respeten las necesidades e inquietudes de la comunidad, si se toman en cuenta ciertos recaudos.

Historia

El *marketing* filantrópico fue "inventado" por la compañía American Express en 1984 para colaborar con la restauración de la Estatua de la Libertad. En esta campaña la empresa se comprometió a donar un centavo para la restauración cada vez que se usara la tarjeta y un dólar por cada tarjeta nueva emitida en los Estados Unidos. En un trimestre fiscal el uso del plástico se incrementó un 28% con respecto al año anterior y el número de tarjetas nuevas aumentó un 45%. American Express donó 2 millones de dólares, por esta campaña, a la Estatua de la Libertad.

A raíz de estos resultados, American Express rápidamente se sumergió en el *marketing* filantrópico, gastando más de 23,5 millones de dó-

*Directora Ejecutiva de la Fundación Compromiso

MARKETING FILANTRÓPICO: UNA INTERESANTE...

lares para la publicidad de 67 promociones caritativas. Estas promociones generaron más de 9,3 millones de dólares en contribuciones a organizaciones sin fines de lucro de varias partes del mundo.

¿Qué significa "Marketing Filantrópico"?

El *marketing* filantrópico es eso: *marketing*. Tiene un resultado filantrópico pero su principal finalidad es vender. Requiere que un consumidor compre un producto o servicio.

En el *marketing* filantrópico, una compañía y una organización sin fines de lucro desarrollan una campaña de promoción conjunta. En esta campaña, los consumidores son alentados a comprar los productos de la empresa sabiendo que un porcentaje de las ventas irá a la *nonprofit*. Este común acuerdo implica una relación recíproca o una alianza —concentrada en esfuerzos de promoción— entre una organización con fines de lucro y una sin fines de lucro, de la cual se rescatan los aspectos de caridad con el objeto de lograr un beneficio para ambas entidades.

Los dos componentes presentes en una campaña de *marketing* filantrópico son los siguientes:

- El programa de *marketing* corporativo incorpora a una *nonprofit* en una campaña de promoción de un producto o un servicio determinado.
- A cambio de la participación de la caridad en el proceso de *marketing*, la empresa efectúa una contribución para la misma. Esta contribución generalmente se materializa con las compras de productos o servicios que los consumidores realizan durante el período de promoción.

Los programas pueden ser clasificados en dos principales categorías: promoción anual de un producto y productos permanentes.

Promociones anuales de productos

Las promociones anuales están generalmente asociadas con las ventas de un producto o con los *cents-off coupons*-o *coupon redemption*, generalmente aparecen como parte de un *insert* de distribución gratuita en el diario del domingo, en "colecciona y gane", como premios o como reembolsos.

La repetición de una promoción a lo largo de los años le permite a la compañía construir un confiable registro de logros, un ahorro en los costos de promoción y la creación de un cliente y consumidor firme y conocedor.

El programa especial de *coupons redemption* olímpicos de Proc-

MARKETING FILANTRÓPICO: UNA INTERESANTE...

ter & Gamble alcanzó los 12 millones de dólares en 1987. Otro ejemplo es la promoción de ventas filantrópicas de Oscar Mayer Foods Corporation, en la que más de un millón de dólares es donado cada año a la Juventud de Baseball. El programa de Oscar Mayer, consta de dos partes. La compañía dona un "niquel" a la causa por cada compra de *hot dogs* o *cold cut*, y los clientes pueden además adquirir insignias, bates y todo equipo que contribuya con los equipos. Las donaciones se realizan a la Federación de Baseball de los Estados Unidos, a fin de que sea distribuida a los equipos que necesiten fondos especiales para mantenerse.

Productos permanentes

Algunas compañías venden productos a lo largo de todo el año con el compromiso de que los fondos provenientes de las campañas sean orientados a causas específicas. Este tipo particular de promoción se utiliza con menor frecuencia que las promociones anuales, debido a los costos asociados que genera una marca permanente en cuanto a manufactura y *marketing*. Estos productos abarcan desde Ben & Jerry's Peace Pops y los productos Paul Newman hasta las variedades de té de Celestial Seasonings.

Las compañías que brindan servicios financieros también han ingresado a esta categoría. La campaña de MasterCard International *Choose to Make a Difference* ejemplifica esta tendencia. Estuvo basada en una investigación de alcance nacional, que investigó qué tipo de aspectos —en cuanto a la salud y lo social— los consumidores consideraban más importantes. La compañía seleccionó seis de estos puntos, para los cuales donaría 0,7 dólares por cada vez que se utilizara una tarjeta de crédito o un cheque de viajero Master Card para compras efectuadas entre el Día de Gracias y Navidad. También determinó qué porcentaje sería donado a cada organización. El programa donó 3,1 millones de dólares a la caridad en 1988, y se utilizaron unos 15 millones del presupuesto de publicidad para promocionar la campaña, con excelentes resultados. Continuando con la campaña, la imagen de Master Card mejoró anteponiéndose a la de Visa para la primera parte del año y la utilización de Master Card se incrementó un 19 por ciento.

En algunos casos, no se puede hablar de productos sino de empresas. Tal el caso de Ben & Jerry's y el de The Body Shop.

Las cremas heladas Ben & Jerry han estado en el negocio por sólo

MARKETING FILANTRÓPICO: UNA INTERESANTE...

10 años y la empresa está firmemente afianzada en las mentes de los consumidores como una compañía que cuida los aspectos sociales.

La estrategia de la compañía está basada en un sincero compromiso por parte de los dueños de utilizar sus productos como vehículo para crear un cambio social positivo. Este compromiso se demuestra través del proceso de elaboración. Rain Forest Crunch Candy y los helados presentan excelentes ejemplos. Ben & Jerry trabajan con el programa de Supervivencia Cultural Incorporada (C.S.I.-Cultural Survival Incorporated), un programa implementado para la población mundial indigente. C.S.I. elabora el caramelo para los helados de Ben & Jerry. Estas golosinas también son vendidas al público.

Ben & Jerry creó una fórmula exitosa a través de este producto a la luz de distintos puntos de vista: los ingresos de la población de la selva brasilera (*rain forest*), se incrementaron en 3 ó 4 veces; los grupos de preservación de la selva reciben el 40 por ciento de las ganancias de C.S.I., el programa de Paz para el Entendimiento (Peace for Understanding) recibe una participación del 20 por ciento, la compañía obtiene el 30 por ciento, y los empleados de Ben & Jerry ganan un 10 por ciento contemplado en un plan de participación de las ganancias. El *packaging* también juega un rol importante en el logro del objetivo de cambio social positivo. Cada helado que es comprado contiene un mensaje acerca de la selva y su importancia. El éxito de la Ben & Jerry indica que una compañía puede progresar creando una sinergia entre *marketing* y donaciones.

Riesgos y beneficios del marketing filantrópico

- El público podría atacar a la compañía y/o a la organización que se seleccionó.

Algunos consideran que el sector privado se encuentra simplemente acondicionando su imagen y credibilidad, a partir de las causas sociales, para sus "ignorantes" fines comerciales. Por ejemplo, Procter & Gamble fue acusada de tratar de elevar las ventas de su marca obteniendo la indirecta aprobación de la primera dama, Nancy Reagan, mediante el auspicio de su campaña "Just Say No".

- **El Filantrópico puede hacer peligrar a la tradicional filantropía.**

Existen algunas preocupaciones acerca de la idea de que estas

MARKETING FILANTRÓPICO: UNA INTERESANTE...

campañas de promoción socavarán la independencia de la filantropía y harán que las compañías disminuyan su interés en realizar donaciones o potenciales donaciones. Además, las firmas que realicen *marketing* filantrópico podrán reducirse a las contribuciones afectadas al sector sin fines de lucro.

* Las personas pueden asumir que sus indirectas colaboraciones a la caridad a través de sus compras reducirán o eliminarán las necesidades de su tradicional donación a la caridad.

- **Los programas son generalmente de corto plazo y pueden dejar a la organización en una situación económica muy peligrosa cuando éstas contribuciones cesen.**

Si el programa no demuestra el incremento de la respuesta del consumidor, su existencia no está justificada. Un ejemplo de esta situación lo constituye un programa de *marketing* filantrópico desarrollado entre una orquesta sin fines de lucro en Argentina —La Camerata Bariloche— y la rama argentina del Citibank. El hecho de discontinuarlo provocó serios problemas a la organización, a pesar de que el Citibank les avisó con un año de antelación su decisión de abandonar el programa.

- La organización sin fines de lucro puede tener un problema de imagen, en los casos en que no sea muy conocida pero sí lo es la corporación con la cual desarrolla el programa.

La Fundación Vida Silvestre Argentina desarrolló en 1987 una campaña de *marketing* filantrópico con la tarjeta de crédito Diners. La campaña fue muy exitosa. Sin embargo, la Fundación comenzó a recibir llamadas telefónicas de su público preguntando por la fundación Diners.

Por otro lado, los beneficios son también definidos como sustanciales:

- La asociación con la caridad provee un beneficio indirecto a la imagen de la compañía o de la marca.

Paul Newman, estrella de cine, siempre concentró la atención del público. Más tarde apareció elaborando comida y domina el centro del escenario. No sólo elabora su propia línea de comida, sino también dona el 100 por ciento de las ganancias después de impuestos de la línea de productos a una larga lista de causas. En los 10 años de existencia de la línea, ha reportado totales de más de 36 millones de dólares.

MARKETING FILANTRÓPICO: UNA INTERESANTE...

- El *marketing* filantrópico puede convertirse en una excelente estrategia de posicionamiento cuando una compañía está profundamente comprometida con la causa. The Body Shop es un perfecto ejemplo de esta teoría.

The Body Shop es una compañía de cosméticos. Anita Roddick, su fundadora, no es una "chica con glamour", por lo tanto su negocio no pretendió vender esa imagen. En su lugar su negocio reflejó sus valores de manera tal que le permitiera expresar sus afirmaciones acerca de los fuertes sentimientos que la condujeron al éxito.

Para fijar sus objetivos iniciales definió una misión sobre lo exterior. Se envolvió ella misma y a su negocio de color verde. Comenzó reciclando con sus consumidores botellas de plástico, las que devolvía vacías y también rellenas. Lo siguiente fue el papel reciclado. Hoy en día, The Body Shop utiliza papel hecho en Nepal, elaborado con materiales de los árboles típicos. El proyecto contempla las habilidades tradicionales, constituye una fuente de empleos para Nepal y produce gran cantidad de productos para la venta. La selva forma también un tema de preocupación para Anita. The Body Shop se unió con The British Trust for Conservation y se presentaron voluntarios para plantar un árbol por cada botella para ser rellena, durante un período de dos semanas. En marzo de 1991 se plantaron 23.574 árboles.

La compañía fue fundada en todo el mundo, bajo la creencia de que las ganancias y los principios deben ir de la mano:

- Los productos están hechos con ingredientes provenientes de los recursos lo más naturales posibles.

- No se realizan pruebas con animales sobre los ingredientes o los productos terminados.

- La compañía opera bajo un estricto código ambiental.

- The Body Shop cuenta con 475 proyectos con la comunidad, operando en todo el mundo.

El valor en el mercado de la compañía asciende aproximadamente a los 850 millones de dólares. Los números pertenecientes a un período de 12 meses —al 28 de febrero de 1991— reflejaron unas ventas anuales por 196, 5 millones (un 37 por ciento de incremento). Antes de impuestos las ganancias alcanzaron un 38 por ciento, es decir 34, 1 millones de dólares.

- Las compañías pueden aumentar sus ventas.

Un claro ejemplo de este beneficio, entre otros, es la campaña

MARKETING FILANTRÓPICO: UNA INTERESANTE...

de American Express para restaurar la Estatua de la Libertad.

• **La visibilidad de las *nonprofits* puede incrementarse a través de fondos normalmente dedicados con exclusividad a los productos de *marketing*.**

En 1985, la compañía de servicios relacionados para viajes de American Express comenzó a publicitar una campaña tratando de recaudar fondos para un grupo de caridad. Este proyecto se denominó *Hometown America*, y se concentró en donaciones de la compañía al consumidor de los productos y servicios de American Express. Se alcanzó la suma de tres millones de dólares para el final del año, colaborando con grupos locales que enfrentan conflictos humanos. Los seis millones que American Express invirtió en la publicidad en medios gráficos y en televisión apoyando el programa provenían de un presupuesto que podría incluirse en la campaña de la tarjeta American Express "Don't Leave Home Without It".

• Las organizaciones de bien público pueden incrementar significativamente sus fondos.

Los productos de la compañía Johnson & Johnson han contribuído con un millón de dólares anuales para el mantenimiento de una línea de consulta nacional y de producción de refugios para víctimas de violencia familiar. Este programa se conoce bajo el nombre de *Shelter Aid* y gran parte del dinero se obtiene a través de los *coupon redemption* de los productos de la compañía.

Un importante elector para tener en cuenta: el consumidor

Una gran parte del debate sobre los riesgos y beneficios del *marketing* filantrópico ha estado dominado por consultores de *fund-raising*, *grant-makers*, partidarios de la filantropía responsable y por profesionales del *marketing*. Muy poca atención se ha prestado a la opinión de los consumidores.

Si acordamos en que los consumidores votan con su billetera podríamos llegar a la conclusión de que ganó la campaña del *marketing* filantrópico, ya que ésta resultó en ventas récord para muchas de las compañías auspiciantes.

La oficina de Better Business dirigió una encuesta a 850 consumidores, quienes estaban suscritos a su revista o que habían escri-

MARKETING FILANTRÓPICO: UNA INTERESANTE...

to a la misma solicitando información. Los encuestados estaban a favor del marketing filantrópico con algunas restricciones: querían productos de calidad a precios justos, *nonprofits* de calidad y responsabilidad financiera.

Conclusión

Según la Promotion Marketing Association, el *marketing* filantrópico está creciendo a un ritmo del 10-15 por ciento anual. Los programas están proporcionando más de 1.800 millones de dólares en contribuciones a organizaciones sin fines de lucro.

Las corporaciones y las agrupaciones sin fines de lucro pueden beneficiarse mucho a través del *marketing* filantrópico. Esto se puede transformar en una sociedad muy productiva entre las dos partes si se desarrollan principios claros y éticos para administrar los programas del marketing filantrópico. De esta forma, éstos podrán vencer a muchos de los riesgos que presenta esta estrategia.

Debemos ser conscientes de las infinitas necesidades que existen en nuestras comunidades y del tamaño limitado de los presupuestos de donaciones de las corporaciones, que en algunos casos están reduciéndose. Las agrupaciones sin fines de lucro deben ser creativas en su desarrollo de fondos si desean sobrevivir. Una forma de ser creativo es tener la posibilidad de acceder a presupuestos mayores a través de departamentos de *marketing*, ayudando a estos departamentos a navegar las aguas extrañas de los compromisos con la comunidad y asegurándose que cualquier iniciativa logre todo su potencial y un cambio en la comunidad.

Un elemento clave para tener en cuenta son las comunicaciones. Si las empresas y las instituciones sin fines de lucro toman conciencia de la importancia de comunicarse los resultados logrados a través de estos programas, la opinión pública se interesará en ayudar a estos programas —simplemente adquiriendo los productos o servicios ofrecidos— que atienden mejor a las necesidades de nuestras comunidades.

El tercer sector y su financiamiento. Una visión desde las organiza- ciones dadoras y demandantes de cooperación.

por Juan Luis Díaz*

Origen

FUNDAPAZ nació en Vera, provincia de Santa Fe, en 1973, a partir de una importante donación de una congregación religiosa.

Objetivos

- Alentar el protagonismo y la autopromoción de grupos y comunidades rurales pobres del norte argentino.
- Contribuir al logro de mejores condiciones de vida en sus zonas de acción.
- Promover la toma de conciencia de los distintos sectores del país sobre la urgencia de realizar todos los aportes necesarios para la concreción de un verdadero desarrollo en justicia y paz.
- Facilitar procesos de intercambio, comunicación, rescate de valores culturales, información y capacitación.

Zonas de trabajo

La Fundación actúa en la zona denominada Cuña Boscosa, en el Norte santafesino; en el Centro Sur de Santiago del Estero (zonas de Garza, Robles y Los Cardozos) y en el Noreste de Salta (zonas de Los Blancos y Embarcación). Anteriormente había trabajado también en Formosa, Chaco, Corrientes, Tucumán y Jujuy.

Población con la que trabaja

Trabaja con la población criolla de todas las provincias mencionadas.

* Presidente de FUNDAPAZ.

PERFIL DE UN ACTOR DEL TERCER SECTOR

En Salta también con la población wichi (o mataka) y anteriormente había apoyado a wichis y pilagás de Formosa, tobas del Chaco y collas de Jujuy.

Actividades principales

Teniendo en cuenta la propia cultura de la gente y que en general las zonas de trabajo son monoproductivas, la institución procura impulsar la diversificación en la producción rural, ya sea dirigida al mercado o al abastecimiento familiar.

- **Desarrollo agrosilvopastoril**

El manejo sustentable de los recursos naturales renovables mediante prácticas agro-silvo-pastoriles, tendientes a su preservación, recuperación y aprovechamiento. Sendos campos de prueba de la institución en el norte de Santa Fe y el noreste de Salta sirven para experimentar, capacitar y demostrar las diferentes técnicas.

- **Desarrollo caprino**

La propuesta prevé el mejoramiento de la sanidad, la alimentación, el manejo y la genética de las cabras para que las majadas de los pequeños productores produzcan más y mejor carne y leche. La Fundación posee un centro de mejoramiento caprino y una fábrica de queso en Forres, Santiago del Estero, que indican caminos posibles.

- **Propiedad de la tierra**

La propiedad de la tierra da a la familia arraigo, estabilidad y deseos de progresar. En todas las zonas donde la Fundación actúa apoya las inquietudes y acciones de los campesinos criollos y aborígenes para que puedan acceder a ella.

- **Producción de autoconsumo**

La producción de huerta y granja asegura una alimentación sana, equilibrada y abundante, con gran ahorro familiar. El arreglo y la confección de la ropa también representa como un valioso aporte económico.

- **Provisión de agua**

El agua es vida para la gente, sus animales y sus cultivos. La institución desarrolla para su obtención, junto con los pobladores, diversas tecnologías apropiadas, sencillas y económicas

PERFIL DE UN ACTOR DEL TERCER SECTOR

Metodología

Para el cumplimiento de sus objetivos, FUNDAPAZ actúa por medio de la asistencia técnica de equipos interdisciplinarios en la búsqueda de alternativas económicas y sociales, y la ayuda económica mediante subsidios y pequeños préstamos –en dinero o especies– accesibles a los grupos para su capitalización y evolución, que posibiliten un sistema económico-productivo autosuficiente.

En todas las actividades se parte del diagnóstico participativo que se realiza con los grupos y organizaciones campesinas, los cuales hacen también sus evaluaciones durante y después de los proyectos. En algunas actividades –como en las prácticas agrosilvopastoriles– se trabaja también con campesinos demostradores, quienes aplican en sus propios predios los conocimientos adquiridos y presentan los resultados a sus compañeros.

Estrategias

- Organización de los distintos sectores del medio rural, orientada a la autogestión en favor de la protección y desarrollo de sus propios valores materiales y espirituales.
- Capacitación que parte de la propia realidad y experiencia de la familia campesina y se enriquece con el aporte de los equipos técnicos. Esta capacitación se da a través de cursos y jornadas sobre muy distintos aspectos que hacen tanto a la vida personal, familiar y comunitaria como a la producción agropecuaria, industrial y artesanal.
- Comunicación, que profundiza y crea canales de expresión hacia dentro y hacia fuera de las organizaciones.
- Articulación de criterios y acciones con el sector público y privado para la mejor utilización de los recursos humanos y económicos.

Ser puente

La Fundación considera que “ser puente” es también una de sus estrategias fundamentales. En efecto, se reconoce en la imagen de “puente de doble mano”, que expresa bien la razón de ser de la institución. Intenta hacer llegar a la sociedad argentina la voz de los más necesitados y su afligente situación, pero también sus ansias, sus esfuerzos, su organización y sus profundos valores. Estas voces son como una corriente que despierta actitudes fraternas, provocando el surgimiento de otra corriente en sentido inverso, proveniente de quie-

PERFIL DE UN ACTOR DEL TERCER SECTOR

nes tienen recursos y responden a través de obras de promoción y desarrollo.

De este modo, se perfilan dos niveles en los que la entidad despliega su acción:

a) la animación y la reflexión a llevar a cabo en el seno de los sectores más favorecidos (empresarios, profesionales, legisladores, educadores, organismos públicos y privados nacionales y extranjeros, funcionarios gubernamentales, etc.);

b) la animación de grupos y organizaciones de base, lo cual presupone una adecuada capacitación de los equipos de promoción.

La tarea de "puente" se ha vuelto especialmente exigente y multidireccional en la medida en que últimamente las situaciones sociales, culturales y económicas se han vuelto más complejas e interdependientes.

La cooperación con las Organizaciones No Gubernamentales. Funcionamiento y dificultades

Por su propia naturaleza sin fines de lucro, la capacidad de auto-sostenimiento de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) es muy reducida y en general el mayor aporte financiero proviene de organismos multilaterales o de las agencias benévolas de algún país determinado.

En cuanto a las multilaterales, suelen ser organismos muy grandes y complejos, estructurados fundamentalmente para hacer préstamos a los Estados destinados en su mayoría a enormes obras de infraestructura. Por lo tanto, vocacional y estructuralmente están alejados de la realidad que viven las ONG's y aunque se trata de préstamos blandos les exigen prácticamente los mismos requisitos que piden para esos empréstitos.

De todos modos, merece señalarse el esfuerzo que algunos de esos organismos —como el Banco Intermediario de Desarrollo, el Banco Mundial y la Unión Europea— han ido haciendo para simplificar y agilizar el otorgamiento y control de los préstamos a organizaciones privadas, si bien todavía falta mucho camino por recorrer en ese sentido.

Justamente, para lograr una mayor comprensión de las ONG's —y por lo tanto tratar de adecuarse más a ellas— los organismos mencionados han creado en los últimos años respectivas corrientes de enlace de las ONG's, con diversa importancia e influencia. Esto obedece,

PERFIL DE UN ACTOR DEL TERCER SECTOR

además, a la política que se va generalizando en ese tipo de organismos, de no pasar necesariamente a través de los gobiernos para llegar a las ONG's u organizaciones de base a fin de proveerles fondos destinados a proyectos determinados.

Con respecto a las agencias llamadas "benévolas", las que actúan en nuestro país son por lo general de origen europeo y vinculadas a las Iglesias Católica o Evangélicas o a los partidos políticos principales de sus respectivos países. Esas agencias, que desde la década del 70 han otorgado enormes cantidades de fondos como donación para ser aplicados a proyectos concretos, se están retirando de la mayor parte de América Latina y en particular del Cono Sur, ya que consideran —en buena medida, con razón— que estos países tienen recursos propios que deben distribuirse mejor y que en cambio hay otras naciones que están en niveles generalizados de pobreza y muchas veces de miseria.

A esas consideraciones debe agregarse la disminución de la renta de los países en vías de desarrollo y la necesidad de atender los requerimientos de sectores pobres dentro de sus propias fronteras —como el caso de la ex Alemania Oriental— o un poco más allá —como sucede con otras naciones que pertenecieron también a la órbita comunista—.

Formas de financiamiento

En líneas generales, las ONG's requieren fondos para dos finalidades: el desarrollo de proyectos y el mantenimiento institucional (sueldos, capacitación, administración, etc). Los organismos financiadores son muy renuentes a costear esos gastos de mantenimiento, con lo cual muchas veces se atenta contra el mismo proyecto que se está financiando, ya que no se cuenta con el personal suficiente o idóneo, no hay una infraestructura administrativa capaz de hacer bien el seguimiento y control, o no se tienen los elementos de trabajo necesarios. A ello se suma la exigencia por parte de las agencias de un aporte de contrapartida, que frecuentemente es difícil de obtener e impide la concreción del proyecto.

En los últimos tiempos, algunos organismos multilaterales y agencias benévolas han empezado a reconocer la necesidad de las ONG's de tener una capacidad institucional adecuada a sus objetivos y proyectos, por lo que están implementando programas de fortalecimiento.

PERFIL DE UN ACTOR DEL TERCER SECTOR

to a través de los cuales proveen fondos para capacitación, equipamiento, reorganización laboral, etc.

Otro inconveniente en el financiamiento —que se da con mucha frecuencia— es el otorgamiento de fondos para períodos demasiado cortos, dificultando —y en algunos casos se podría decir imposibilitando— la correcta elaboración y ejecución de proyectos, sobre todo cuando están referidos al desarrollo social o a lentos procesos de la naturaleza. Esto genera dos consecuencias que señalan bien Félix Bombarolo y otros en su libro *El rol de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en América Latina y Caribe*: “a) Una gran inestabilidad e incertidumbre para el desarrollo continuo de los programas, que suelen presentar alteraciones en el flujo de su financiamiento, acarreando severos efectos de desmovilización de la comunidad comprometida en los proyectos, y b) una enorme dificultad por parte de las ONG’s para planificar con eficiencia sus actividades futuras, así como un clima de permanente incertidumbre laboral para sus miembros”.

Una dificultad más que tienen las ONG’s para lograr financiamiento es la casi absoluta imposibilidad de obtener localmente créditos bancarios o de otras fuentes, aún con las mejores garantías y avalces, ya que se invoca que en caso de mora o cesación de pagos no se podrá ejecutar a la institución deudora por la repercusión y sanción social que esa medida podría acarrear.

La cooperación en la experiencia de FUNDAPAZ

Tanto para la realización de acciones conjuntas como para la elaboración de líneas de pensamiento y de políticas socio-económicas, la concientización de sectores diversos, la obtención de medios económicos, etc., la Fundación mantiene relaciones estables con organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, así como con las diferentes Iglesias y muchas organizaciones no gubernamentales con las que se comparten además actividades y criterios en un diálogo y cooperación cada vez mayor.

La institución nació con una importante donación argentina, pero la acción desarrollada y la persistente inflación sufrida durante tanto tiempo disminuyeron sensiblemente su capital inicial. Desde hace ya bastantes años, FUNDAPAZ coparticipa en sus proyectos con agencias financiadoras del país y sobre todo del extranjero, algunas de ellas ligadas a la Iglesia Católica y a otras Iglesias Cristianas.

PERFIL DE UN ACTOR DEL TERCER SECTOR

En algunos casos FUNDAPAZ participó en la promoción y concreción de importantes emprendimientos, como fue la Ley Nacional del Programa de Alimentación Integral (PRODAI), que impulsaba técnica y financieramente la creación de huertas y granjas rurales y suburbanas. Asimismo, participó activamente en la creación y es miembro asesor de la Unidad de Minifundio del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), organismo estatal que desde su creación (hacia más de 40 años) se había dedicado solamente a los grandes y medianos productores rurales.

También participó en la creación del Programa Social Agropecuario (PSA), cuyo coordinador nacional era en ese momento presidente de FUNDAPAZ y pidió licencia para aportar allí sus conocimientos y esfuerzos. En ese organismo, la Fundación es miembro de la Comisión Coordinadora Nacional y de las unidades de las provincias donde ella actúa.

Otra actividad en la que se ha participado durante el primer gobierno democrático luego del régimen militar fue una comisión asesora sobre asuntos aborígenes, en la entonces Secretaría de Acción Social de la Nación.

•En recursos humanos y económicos (no monetarios)

En ciertos momentos, la Fundación ha recibido aportes de técnicos voluntarios enviados por organizaciones extranjeras, que han estado desde un par de meses hasta dos o tres años. También se cuenta con el trabajo de técnicos de universidades públicas y privadas, de organismos estatales, de algunos voluntarios y de estudiantes o graduados universitarios que hacen pasantías en lugares de acción de la institución.

Asimismo, la Fundación recibe donaciones en especies, como ha ocurrido con equipos de computación, semillas y hasta vehículos.

•En dinero

Tal como señalara anteriormente, FUNDAPAZ nació a partir de una muy generosa e importante donación de una congregación de religiosas, y años más tarde salió a buscar nuevos recursos, habiendo firmado a lo largo de sus 25 años de vida muchos convenios para la obtención de fondos contra la realización de proyectos definidos.

PERFIL DE UN ACTOR DEL TERCER SECTOR

Reseña de la cooperación internacional

Así ha ocurrido u ocurre con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Unión Europea o con las llamadas agencias "benévolas", dependientes en su mayoría de las Iglesias Católica o Evangélicas, tales como Misereor, EZE, Adveniat, Pan para el Mundo y Cáritas, de Alemania; la Conferencia Episcopal y el Movimiento Laici América Latina, de Italia; DISOP y Fraternité St. Paul, de Bélgica; Fundación Cardenal Legger, de Canadá; Wilde Ganzen, de Holanda; Secours Catholique, de Francia; Public Welfare Foundation, de los Estados Unidos, y otras.

Reseña de la cooperación nacional

• Del Estado

En el orden nacional hubo o hay convenios para el otorgamiento de fondos con las Secretarías de Desarrollo Social y de Agricultura, Ganadería, Alimentación y Pesca de la Nación y organismos dependientes de ésta —tales como el INTA y el Programa Social Agropecuario— y también con reparticiones oficiales de provincias o municipios.

• De Fundaciones

No han sido muy exitosos los esfuerzos para conseguir fondos de fundaciones argentinas, salvo los casos de Antorchas y Pérez Compañac que los aportaron contra proyectos determinados.

• De personas físicas

Anualmente se envía una carta a unas 300 personas informándoles sobre la marcha general de la institución y solicitándoles su aporte en dinero, especies, contactos, etc. Una mínima parte de ellas responde positivamente.

Algunos aspectos de las relaciones entre organizaciones al servicio de la comunidad y las entidades de ayuda financiera

por Beatriz Balian de Tagtachian*

Los aspectos financieros pueden ser considerados como un componente que vincula a dos organizaciones diferentes. Se trata por un lado de las asociaciones de la comunidad que se dedican a la atención de aspectos considerados de bien público, y por otra parte las entidades o agencias de cooperación que ayudan a estas asociaciones. Estas entidades pueden ser de diferente tipo, tanto estatales como privadas. A su vez, éstas últimas pueden ser empresarias o no.

Merece destacarse que estas relaciones se desenvuelven actualmente en un contexto socio valorativo muy favorable donde es cada vez mayor la importancia otorgada a la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, los cuales se han manifestado especialmente en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 cuando se aprobó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, que defiende los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes basándose en ideas de igualdad, no discriminación y justicia. En ese marco crece la idea de la responsabilidad social para cada uno de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad.

El número de asociaciones al servicio de la comunidad en Argentina es difícil de precisar, pues según los criterios que se tomen éste puede ser mayor o menor. Una de las últimas cifras es aportada por una publicación de las representaciones en Argentina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde se contabilizan un total de 78.392 organizaciones, distribuidas de la siguiente manera:

* Noroeste: 11%

* Noreste: 3%

*Profesora Titular de la Cátedra de Ciencia Social y Política. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Católica Argentina.

ALGUNOS ASPECTOS DE LAS RELACIONES.....

* Centro (incluye la ciudad y la provincia de Buenos Aires): 66%

* Patagonia: 8%

* Nuevo Cuyo: 12%

(PNUD/BID, 1998: 61).

Las cifras fueron extraídas de la Inspección General de Justicia de la Nación y Direcciones Provinciales de Persona Jurídica. A este total, sin embargo, es necesario considerar la realización de dos quitas: una correspondería a un porcentaje de las organizaciones no activas que según la misma publicación deberían ser aquellas que en los últimos tres años no han presentado balance de actividades, y la otra a un total de fundaciones empresarias. Estas últimas presentan una diferencia significativa con las otras organizaciones, pues las fundaciones empresarias aportan dinero y no reciben dinero como otras fundaciones o asociaciones. Por ello, en relación al tema de esta presentación es conveniente que no estén incorporadas al total de las asociaciones de la comunidad.

Las entidades de financiación que actúan en Argentina son de diverso tipo. Pueden señalarse las internacionales de carácter oficial (como el PNUD, el Banco Mundial y el BID); también en ese nivel actúan algunas fundaciones de tipo empresarial (como Kellogg y Peter Drucker), así como algunas organizaciones confesionales (Misereor, Adveniat, Manos Unidas, BICE, etc.).

A nivel nacional actúan como agencias de cooperación organismos oficiales (especialmente la Secretaría de Desarrollo Social), diversas fundaciones empresarias vinculadas especialmente a las grandes empresas de Argentina (Perez Companc, Bunge & Born, Fortabat, Rocca, Bemberg-Quilmes (Roitter, 1995:217) y últimamente YPF y Arcor), fundaciones constituidas en base a algún legado pero que no tienen vinculación con empresas (Antorchas, Navarro Viola), asociaciones voluntarias de la Comunidad (Rotary Club, Club de Leones) y gran cantidad de empresas grandes, medianas y pequeñas que colaboran con distintos proyectos comunitarios sin conformar una fundación, ya sea mediante un aporte privado o mediante normas impositivas que permiten la desgravación de impuestos en favor de una asociación de la comunidad.

En los últimos años una modalidad nueva ha irrumpido: es el pequeño aporte mensual de personas que colaboran con alguna diócesis (San Isidro) o algún grupo (Centro Santa María) mediante la tarje-

ALGUNOS ASPECTOS DE LAS RELACIONES...

ta de crédito, además de quienes aportan para alguna campaña especial mediante un llamado telefónico (Caritas) o un aporte en canasta o sobre (Colecta Más por Menos).

Interrogantes principales

¿Cuáles son los criterios que orientan a las instituciones que ayudan financieramente a asociaciones dedicadas a atender situaciones de bien público? ¿Cuáles son algunos de los aspectos críticos de la relación?

El financiamiento puede considerarse como una situación de interacción entre dos realidades diferentes. En el sistema de interacción los individuos desempeñan roles sociales y ocupan *status* sociales. Las relaciones de estas organizaciones se perfilan principalmente en dos situaciones complementarias. Uno de los actores —la asociación de la comunidad— representa los roles vinculados a la búsqueda de apoyo para financiar su tarea, y el otro —la agencia de cooperación— toma las decisiones para otorgar fondos.

Para considerar estos temas se tuvieron en cuenta dos trabajos:

- el análisis de la relación que se establece entre empresas grandes o pequeñas y medianas, y asociaciones sin fines de lucro dedicadas a atender situaciones de pobreza (Balian de Tagtachian, 1998).
- el análisis de las características del desenvolvimiento de cuatro diócesis en relación a Pastoral de la Infancia. (Balian de Tagtachian, 1998).

Principales hallazgos

Criterios de ayuda

El análisis de las razones que veinte empresas mencionan para aportar a otras tantas asociaciones dedicadas a atender diferentes situaciones de pobreza, permite señalar que el principal criterio para decidir la ayuda es la proximidad. Este es un concepto genérico que incluye a varios tipos.

La proximidad puede presentarse en diferentes formas:

- Geográfica: La empresa y la asociación residen en la misma localidad.
- Laboral o comercial: Los directivos de las empresas y las entidades se conectan por relaciones de negocios.
- Personal o afectiva: La empresa apoya a asociaciones que inclu-

ALGUNOS ASPECTOS DE LAS RELACIONES...

yen entre sus miembros directivos a sus propios familiares o amigos.

- Religiosa: La empresa se interesa por asociaciones que sostienen creencias religiosas similares a las propias o de sus familiares.

Los casos estudiados permiten observar que los más importantes son los de tipo geográfico y laboral o comercial. El alcance de los diferentes tipos puede observarse en las siguientes cifras:

Cuadro 1: Criterios de ayuda que guían a las empresas

Criterio de ayuda	Número de casos
Proximidad	16
Otro	4
TOTAL	20

Cuadro 2: Tipos de proximidad como criterio de ayuda de las empresas

Tipo de proximidad	Número de casos
Geográfica	7
Laboral/Comercial	5
Personal/Afectiva	2
Religiosa	2
TOTAL	16

Aspectos críticos de la relación: temas a tratar y formas de gestión Los temas

Teniendo en cuenta los temas que se consideran, el grado de contacto con la realidad es un aspecto crítico en la relación que se establece. Por un lado se observa que las asociaciones se conectan fuertemente con los problemas de la comunidad, los cuales se presentan como necesidades que al ser incipientes o nuevas no tienen difusión. Por lo tanto, no están incorporadas al "escenario" de problemas a considerar por las agencias de cooperación. En ese sentido pueden contrastar dos diferentes situaciones: la necesidad y la omisión. La primera estaría representada por la asociación de la comunidad y la segunda por la entidad o agencia de cooperación.

Sin embargo este no es el único elemento difícil de la relación. Otro aspecto interesante de las necesidades y que se proyecta en las

ALGUNOS ASPECTOS DE LAS RELACIONES...

agencias de cooperación es su perspectiva de lo deseable o adecuado. Por ejemplo, la realidad puede estar manifestando problemas urgentes (como la desnutrición infantil); sin embargo una de las posibles soluciones de ese problema (un comedor infantil) puede no coincidir con el marco valorativo de la agencia de cooperación, que presenta como deseable la comida familiar como símbolo del hogar, y por lo tanto resiste esa ayuda como solución frente al problema de la desnutrición.

Allí quedan confrontadas dos ideas diferentes: la necesidad y lo deseable, es decir lo que se necesita y lo que está bien, en cuanto lo que se necesita no siempre le parece adecuado a la agencia de cooperación. Estas situaciones son las que a su vez pueden favorecer el acercamiento de ambas organizaciones, en cuanto si se presenta flexibilidad en la agencia de cooperación, la asociación de la comunidad podrá ir interesándola con los temas nuevos. A su vez, la asociación podrá idear nuevas alternativas de solución frente a problemas difíciles, que requieren reflexionar desde diferentes puntos de vista.

La gestión

El desenvolvimiento de la asociación de la comunidad en relación a la agencia de cooperación puede considerarse teniendo en cuenta los procedimientos que utiliza en su gestión. Al respecto la situación es muy compleja. La experiencia nos indica que en general las agencias de cooperación solicitan informes escritos con su correspondiente rendición de gastos, es decir que requieren una presentación formal. Pero a su vez las asociaciones de la comunidad —especialmente las más pequeñas, que están trabajando “en directo” con los problemas— no le otorgan tiempo al escribir, informar y sistematizar sus acciones. Es más, lo consideran superfluo. Por ello contrastan dos estilos en el control de la gestión: informalidad vs formalidad..

Otro aspecto que se presenta con una característica similar es la forma en que las asociaciones responden cuando se les solicita una contraparte en el financiamiento de los proyectos. La primera reacción de muchas es la siguiente: “Nosotros somos pobres y no tenemos posibilidad de conseguir contraparte”. Esa contraparte las asociaciones la ven casi siempre en términos de dinero, y no en términos de tiempo. Por ejemplo no se suelen contabilizar las horas voluntarias, las cuales no sólo son un bien en sí mismas sino que el conside-

ALGUNOS ASPECTOS DE LAS RELACIONES...

rarlas significa también una valoración positiva de las tareas que realizan muchas personas en forma anónima. Aquí posiblemente no contrastan los enfoques, pues precisamente es la asociación de la comunidad la que debe reconsiderar el valor de las horas voluntarias y luego gestionar su reconocimiento como valor en el proyecto.

Algunos de los aspectos de la relación entre las agencias de cooperación y las asociaciones dedicadas a la promoción de la comunidad se pueden considerar en forma de dilemas, los cuales se presentan a continuación en forma esquemática.

Algunos dilemas de la relación entre asociaciones de la comunidad y agencias de cooperación

Asociación de la Comunidad	Agencia de cooperación
Necesidad Atender los problemas nuevos	Omisión Desconocer los problemas nuevos
Necesidad Atender rápido los problemas urgentes	Descapacidad Priorizar los valores por encima del problema
Informalidad Priorizar la atención al necesitado y manejarse en lo posible en forma verbal "sin perder tiempo en escribir". <i>Se da por sentado el buen uso de los recursos</i>	Formalidad Solicitar informes escritos acerca de las actividades realizadas y formas de uso de los recursos.

Teniendo en cuenta los dilemas considerados, en general puede señalarse que en la relación de interacción que se establece entre ambos actores, si bien existe un marco común de valores relativos a solidaridad y responsabilidad social cada uno se desempeña en forma diferente. Las asociaciones de la comunidad definen su situación principalmente por la acción, teniendo en cuenta la urgencia y la necesidad, y sólo secundariamente los objetivos definidos y resultados a obtener; en cambio, las agencias de cooperación se orientan por criterios formales previamente definidos —su marco valorativo, las formas de aplicación y rendición de los recursos otorgados—.

Unos privilegian la acción misma en el contacto con los necesita-

ALGUNOS ASPECTOS DE LAS RELACIONES...

dos; los otros el encuadre normativo y operativo de la acción. Sólo la relación estrecha entre ambos actores permitirá el acercamiento de unos y otros.

Bibliografía

* Balian de Tagtachian, B., *Pastoral de la Infancia: Análisis de la situación en las diócesis de San Justo y Lomas de Zamora y las arquidiócesis de Rosario y Resistencia*. Oficina del Libro - Conferencia Episcopal Argentina, Buenos Aires, 1998.

* Balian de Tagtachian, B., *Pobreza y Filantropía Empresarial* (Inédito). Trabajo presentado en la Tercera Conferencia Internacional de ISTR, Ginebra, julio 1998.

* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo, *El Capital Social: Hacia la construcción del Índice de Desarrollo*. Sociedad civil de Argentina. EDILAB, Buenos Aires, 1998.

* Roitter, Mario, *El mercado de la beneficencia. Algunos evidencios sobre las características y dimensión de la filantropía empresaria en Argentina*, en Thompson A. (comp.), *Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Unicef/Losada, Buenos Aires, 1995.

El Tercer Sector y la cooperación internacional

por Sandra Cesilini*

Tengo la difícil tarea de presentar en sociedad y en un espacio breve el programa de alianzas que hemos estado apoyando desde el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Fundación Interamericana en varios países de la región. En particular expondré la experiencia del Cono Sur.

Una manera de comenzar es decir que el programa se basa en una noticia buena y en una mala. La mala noticia es que la pobreza en nuestra región es inaceptablemente alta. Se estima que alrededor de 140 millones de personas viven con ingresos por debajo de la línea de pobreza (alrededor del 40 por ciento de la población de la región). Desempleo, desnutrición, falta de acceso a servicios básicos y baja calidad de los servicios a los que sí tienen acceso, son algunos de los dramáticos síntomas de las enormes brechas sociales que experimenta nuestra región.

La otra cara de la moneda es una natural insatisfacción con el *status quo* y con respuestas que están basadas por un lado en un modelo de acción gubernamental paternalista, autoritario y centralista, y por otra parte en esfuerzos desarticulados y limitados en escala por parte de múltiples organizaciones de asistencia social y filantrópica.

La buena noticia es que como fruto de la iniciativa y creatividad de individuos y organismos del Estado civil y de la empresa privada están surgiendo una variedad de experiencias de combate a la pobreza que rompen con el *status quo* combinando esfuerzos de los tres sectores mencionados. Estas alianzas tienen propósitos diversos: mejorar el acceso y la calidad de los servicios de educación, agua, saneamiento o nutrición por parte de los grupos de menores recursos, proveer la generación de ingresos y atender las necesidades de supervivencia de grupos extremadamente vulnerables, entre otros. El deno-

* Oficial de Proyectos del Banco Mundial.

EL TERCER SECTOR Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

minador común es la focalización sobre los más necesitados y la iniciativa conjunta en los tres sectores.

Una manera de entender el programa de alianzas para la reducción de la pobreza es como un esfuerzo de recuperar estas emergentes buenas noticias —y las lecciones que de ellas se derivan— y potenciarlas a través de la divulgación y la promoción de manera que se pueda contribuir a revertir la mala noticia. Desde finales del año pasado, una red informal que incluye universidades, centros de investigaciones y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) han identificado un conjunto de más de 200 experiencias de alianzas. De estos primeros casos, 50 han sido seleccionadas y estudiadas en profundidad, de modo que hoy tenemos no sólo un menú de experiencias innovadoras sino un entendimiento más amplio sobre el potencial las alianzas, sus distintos estilos, las condiciones que las facilitan y aquellas que las dificultan.

El punto clave a atender es que una alianza es una manera extremadamente efectiva de mejorar de manera sostenible las condiciones de vida de los grupos más necesitados, revirtiendo las tendencias a la exclusión y la marginalización de importantes sectores de nuestras sociedades. En primer lugar, las alianzas aumentan los recursos disponibles para este tipo de iniciativa ya que se combinan con aportes de tres sectores. No me refiero única ni principalmente a recursos financieros, sino a recursos técnicos y humanos y a la experiencia, visión y capacidad de gestión que ninguno de los tres sectores de hecho monopoliza.

Desde el punto de vista de los recursos financieros, las experiencias que hemos estudiado nos muestran al menos tres formas en las que se aumentan los fondos disponibles: a través de los aportes de las empresas y los individuos; mediante un cambio radical en la manera en que se usan los dineros públicos (por ejemplo, hacia acciones de mayor impacto sobre la pobreza, hacia el nivel local y hacia acciones congestionadas en lugar de programas puramente gubernamentales), y a través de los aportes por parte de las propias comunidades, muchas veces en la forma de trabajo.

Pero igualmente importante es el aumento de recursos no financieros posibilitado por las alianzas. Mencionaré como ejemplos:

- los importantes aportes de las ONG's con la experiencia y conocimiento de gerencia social y promoción de las organizaciones comunitarias;

EL TERCER SECTOR Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- los valiosos aportes de la empresa privada en áreas como la administración y el mercadeo;
- las imprescindibles contribuciones de las universidades y organismos técnicos estatales y privados para la generación de tecnologías efectivas en campos como la educación, la construcción de viviendas populares o la producción de micro-empresas.

En segundo lugar, las alianzas logran aumentar la productividad de esos recursos (es decir, producir mayores resultados con los mismos insumos) gracias a las complementariedades y sinergias generadas por ellas. Eso se da por al menos dos motivos. Primero, existe una cierta especialización al interior de la alianza en la que cada "socio" contribuye en su área de ventaja comparativa. Segundo, por que el proceso de concertación al interior de la alianza —que en muchos casos involucra una instancia formal de concertación como un consejo o comité— facilita la priorización de actividades y la asignación de recursos cívicos y empresariales. En algunos países donde estamos trabajando esto constituye un producto en sí mismo, ya que históricamente el conflicto en estos grupos ha sido extremo y por lo tanto limitante de cualquier posibilidad de combatir de manera sostenible. Pero en todos los países la generación de lazos de confianza entre los tres sectores —lo que en la literatura académica se ha dado en llamar "capital social"— muestra tener el efecto de posibilitar segundas y terceras rondas en las que los mismos actores logran desarrollar nuevas iniciativas para la reducción de la pobreza (en general a un costo menor).

Vinculado a este fenómeno, podemos ver cómo la interacción entre los socios de las alianzas es un caldo de cultivo fértil para la innovación y la creatividad. Las experiencias que forman parte de este primer año de programa de alianzas se nos presentan con ejemplos de nuevas tecnologías pedagógicas, de ingeniosos esquemas para financiar y ejecutar programas de hábitat popular, de novedosas soluciones al desafío de apoyar la gestión de las microempresas. Todas esas innovaciones facilitadas —al menos en parte— por el carácter de alianzas de las experiencias en cuestión.

Pero las alianzas no sólo fortalecen las experiencias entre los actores. Tienen un efecto adicional de fortalecer las capacidades en cada uno de los participantes. En los 50 casos que estudiamos se repiten los casos en las que las entidades del sector privado adquieren nuevas habilidades y conocimientos que les rendirán en futuras alian-

EL TERCER SECTOR Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

zas y en sus iniciativas individuales. La participación también fortalecerá al Estado, ya que la interacción con los organismos cívicos y privados constituyen una suerte de entrenamiento y capacitación. Al mismo tiempo fortalecen las capacidades de gestión pública por el importante impacto sobre la legitimidad del Estado que resulta de la interacción con actores no estatales. Desde el punto de vista de la ONG's, las alianzas representan una manera de salir del aislamiento al que fueron sometidas en muchos de los países a lo largo de muchos años, con la consiguiente transformación en capacidad de acción. Pero son especialmente las comunidades pobres para quienes las alianzas prestan el mayor potencial de fortalecimiento, cuando son reconocidas como socias y no sólo como beneficiarias. Es esa capacidad adquirida de representación, organización y sentido de grupo que marca la diferencia entre impactos de corto y largo plazo, ya que apuntan a potenciar a los pobres.

Existen todavía importantes factores de carácter formal e informal que limitan la capacidad de multiplicación de las alianzas. Esos factores difieren en gran medida entre los distintos países, pero existen una serie de elementos comunes. Desde el punto de vista del Estado, tres factores parecieran ser importantes. En primer lugar, las limitadas fuentes de recursos fiscales (y en ciertos casos técnicos) a nivel municipal, unidas a las dificultades de establecer vínculos cooperativos eficaces entre las instancias de gobierno. Luego, la resistencia por parte de muchos entes del Estado a simplificar sus normas operativas de modo de facilitar la co-gestión con las comunidades y los entes no estatales. Por último — y de gran importancia—, un alto nivel de desconfianza por parte de las organizaciones cívicas y privadas hacia el Estado, particularmente donde existe una larga tradición de clientelismo político y paternalismo.

Desde el punto de vista del mundo empresarial, las barreras que valen la pena mencionar son:

- la relativa novedad —aún a nivel mundial, no sólo en nuestra región— del proceso conocido como “ciudadanía empresarial”, por el cual las preocupaciones por lo social se incorporan de manera sistemática a las operaciones empresariales;
- la falta de experiencia por parte de muchas empresas acerca de cómo vincularse a iniciativas de carácter social, un área en la que las fundaciones del sector privado tienen un rol importante a cumplir;

EL TERCER SECTOR Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- las dificultades de encarar soluciones desde el punto de vista de la empresa individual en lugar de hacerlo través de un esfuerzo colectivo, lo cual enlaza el rol de las asociaciones empresariales.

Desde de el punto de vista de las organizaciones de la sociedad civil, dos principales factores limitantes aparecen de manera clara en todos los países. Primero, la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas en el mundo de las ONG's, así como un esfuerzo a especializarse de acuerdo a sus ventajas comparativas. Además, la limitada tradición de trabajo con el Estado y particularmente con las empresas privadas por parte de este tipo de organizaciones. Si el enorme potencial de las alianzas se ha de materializar a la escala necesaria para enfrentar el desafío de reducir la pobreza, estas barreras deberán caer.

El caso en favor del modelo de alianzas reside en la riqueza de las experiencias concretas y la magnitud de su impacto, en un modelo de crecimiento con calidad. Como nos gusta predicar con el ejemplo, desarrollamos una intensa labor de difusión de las alianzas exitosas estudiadas a través de la realización de seminarios, talleres regionales y jornadas de trabajo, en los cuales se escucharon las experiencias de boca de algunos de sus protagonistas, resaltando el impacto que este modelo provocó en la vida cotidiana de los pobres.

La Asistencia Humanitaria "Casco Blanco": movilización de recursos gubernamentales y no gubernamentales

por **Carlos Eduardo Zaballa**

Si bien en un sentido amplio del término siempre nos estaremos refiriendo a algún modo de cooperación, lo cierto es que la precisión nos obliga a señalar que cuando hablamos de asistencia lo estamos haciendo de un tipo especial de cooperación. Para mayor claridad, vamos a un simple ejemplo: la asistencia siempre es "no reembolsable" para el receptor, mientras que otras formas de cooperación podrán serlo o no, dependiendo ello de diversos factores que —en todos los casos— estarán referidos a la situación particular del receptor al momento de ser brindada la cooperación. Esto, entonces, nos da un primer condicionante para saber cuándo nos referimos a la asistencia dentro del omnicomprendido término de "cooperación".

Cuando hablamos de "humanitaria" estrechamos la asistencia a aquella que en modo directo proporciona alivio a algún tipo de sufrimiento o conflicto humano¹. Los medios pueden ser indirectos, pero el beneficio es directo: es decir, no es necesario solamente atender el hambre o la salud de una persona, pero sí que produzca un efecto inmediato en su beneficio (por ejemplo, quitar las minas explosivas de un territorio transitado por personas); otros tipos de asistencias pueden resultar "de interés" para las personas, tal como puede ser aliviar el sufrimiento de ballenas encalladas en la zona costera, pero ello beneficia indirectamente a la comunidad ya que no produce un efecto directo en las personas.

Aclarado, entonces, el aspecto conceptual de la temática que estamos analizando, podemos pasar a tratar las otras cuestiones.

*Vocal de la Comisión Casco Blanco. Coordinador General Proyecto PNUD-Casco Blanco
1. Arthur Fell, *Comparación de los sistemas de gestión de la Cooperación para el Desarrollo en los Países miembros de la OCDE/CAD*. Documentos de la OCDE, abril 1997.

LA ASISTENCIA HUMANITARIA. "CASCOS BLANCOS"

De la situación de crisis a la cooperación al desarrollo

La asistencia humanitaria cuenta con un espacio definido donde desarrolla su contenido aunque —como bien veremos— los límites resulten en determinado momento difusos por la propia necesidad de concatenación de la cooperación. En efecto, producida una situación de crisis² son los equipos de Emergencia los que actúan y, una vez superados esos momentos iniciales que impedirían un trabajo adecuado, comienza la operación de asistencia humanitaria que lleva alivio, rehabilitación y reconstrucción a la comunidad afectada.

Esta tarea, llevada a cabo siempre en el momento o área en emergencia por lo que requiere que la participación de los cooperantes sea voluntaria, se extiende hasta que se instalan los basamentos mínimos (pero firmes) para que se comience a desplegar la cooperación al desarrollo.

La asistencia humanitaria se ajusta a la necesidad del recipiente y del especial momento que éste se encuentra viviendo. Por ello, en ocasiones la operación consistirá simplemente en efectuar una donación (de alimentos, de medicamentos, ropa, etc.) generalmente acompañada por una acción con voluntarios que se ocuparán de la distribución, y en otras de misiones con componentes de cooperación técnica.

¿Cuál es entonces la diferencia entre la asistencia humanitaria y la cooperación técnica al desarrollo? Hemos ido asentando varias hasta este momento:

- La asistencia humanitaria es siempre no reembolsable, mientras que la cooperación técnica puede no serlo.
- La asistencia humanitaria requiere un beneficio de efecto directo sobre el hombre, mientras que la cooperación técnica puede ocuparse de cuestiones de interés para el hombre, aunque de beneficio indirecto.
- La asistencia humanitaria, aún usando el modo de la cooperación técnica al desarrollo, se lleva a cabo en momentos o áreas de emergencia, por lo que se requiere que el experto sea voluntario, circunstancia que no se da en la simple cooperación técnica.
- Por su particular característica, la asistencia humanitaria puede ser requerida —y se brinda— en cuanto surge la necesidad, mientras que la cooperación técnica suele fijar las fechas de petición, progra-

2. Hablamos de "crisis" en general. No es necesario, en hechos producidos por los hombres, esperar el estallido del conflicto armado: precisamente la Iniciativa Cascos Blancos puede ser utilizada "en situación de crisis" pero en prevención, como alivio, rehabilitación y reconstrucción que quizá permita evitar el estallido.

LA ASISTENCIA HUMANITARIA. "CASCO BLANCOS"

mar su otorgamiento, etc.

Ahora bien, es precisamente la similitud entre ambas lo que configura su principal fortaleza, ya que es ello lo que permite el ensamble necesario para una continuidad que se torna indispensable si no se quiere dilapidar esfuerzos. Sin embargo, debe reconocerse que lamentablemente estas zonas comunes que debieran haber servido para una mejor compenetración entre una operación y la siguiente, resultaron áreas de litigio entre las competencias lo que —lejos de optimizar el esfuerzo— sirvió para estancar compartimentos y, en más de un caso, para destruir lo recientemente efectuado.

El mundo en general ha reconocido este error, y a partir de ello comenzó a perfeccionar lo que se dió en llamar la teoría del *continuum*, armonizando las distintas actividades como lo que son: etapas de una misma operación que deviene de una crisis y debe alcanzar un grado de desarrollo superador que elimine toda posibilidad de recaída.

Así, la Asamblea General de Naciones Unidas ha saludado especialmente el advenimiento de los voluntarios Cascos Blancos "a que presten apoyo a la transición sin tropiezos del socorro a la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo"³.

Las competencias de la cooperación internacional en la Argentina

En la Argentina, el punto focal de la cooperación internacional mudó su asiento entre la propia Presidencia de la Nación y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto indudablemente obedeció a la vigencia, en un principio, de un esquema de cooperación exclusivamente receptor, que llevaba en algunos períodos a ubicar a la cooperación internacional cerca de las áreas de planificación (en el Consejo Nacional de Desarrollo —CONADE— o en la Secretaría de Planeamiento, ambos organismos en esfera Presidencial), con la expectativa de que permitiera una mejor distribución interna de los recursos obtenidos. Vista ya la cooperación internacional definitivamente como un instrumento de política exterior, se consolidó su pertenencia al Ministerio de Relaciones Exteriores. Así se ha mantenido desde 1986⁴.

3. Naciones Unidas, A/50/L.23.

4. Ley de Ministerios, art. 17: "Compete al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto...inc.22) Entender desde el punto de vista de la política exterior en la negociación de la cooperación internacional en los ámbitos educativo, cultural, económico, social, científico, técnico, tecnológico, laboral y jurídico, en coordinación con el organismo de enlace".

LA ASISTENCIA HUMANITARIA. "CASCOS BLANCOS"

Es así, entonces, que la competencia general en materia de cooperación internacional la tiene la Cancillería, existiendo dos competencias específicas que poco más adelante veremos. Como receptora, la Argentina suscribe —a través de la Cancillería— los acuerdos bilaterales con los principales países donantes y es la contraparte oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁵. En cuanto a los instrumentos como donante de cooperación, debe apuntarse que el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR) y la contribución al Programa Mundial de Alimentos (PMA), cuyas operatorias se encuentran ambas a su cargo.

Respecto de las competencias específicas ya mencionadas, debemos señalar que: la asistencia humanitaria y de emergencia se presta a través de la Comisión Cascos Blancos que tiene su asiento directamente en la Presidencia de la Nación, concretamente en la Secretaría de Asistencia Internacional Humanitaria⁶.

Por otro lado, la asistencia al desarrollo proveniente de préstamos de bancos multilaterales, así como todo otro tipo de cooperación financiera, es competencia del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos⁷, en coordinación con la Jefatura de Gabinete de Ministros⁸, que son los organismos autorizados para otorgar los avales o disponer de los aportes, y realizar los controles al respecto que estime pertinentes.

Sin perjuicio de ello, vale apuntar también que a partir de la última reforma a la Constitución de la Nación Argentina (en 1994), las Provincias tienen facultades para celebrar sus propios acuerdos y generar sus compromisos en este terreno, "en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional"⁹.

Volviendo al punto focal internacional en la temática que nos ocu-

5. Acuerdo celebrado en 1985, aprobado por Ley 23.396 del año 1986.

6. Decreto PEN 1131/94 (modif. por Decreto PEN 379/95) de creación de la "Comisión Cascos Blancos", Decreto PEN /98, que crea la Secretaría de Estado de Asistencia Internacional Humanitaria en el ámbito de la Presidencia de la Nación.

7. Ley 24.156, Decreto PEN 1129/94 y Resolución 842/94 del Ministerio de Economía.

8. El Decreto PEN 414/97 dispuso que la responsabilidad sobre la cooperación financiera sea compartida entre el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete de la Presidencia de la Nación.

9. La llamada "Cláusula Federal", art. 124 de la Constitución Nacional actualmente vigente.

LA ASISTENCIA HUMANITARIA. “CASCOS BLANCOS”

pa. que se encuentra afincado en la Cancillería argentina, cabe señalar que se nutre a su vez de tres tipos de puntos focales nacionales:

- Los pertenecientes a otros organismos públicos tanto del orden nacional como provincial (prácticamente en todos los ministerios y en todos los gobiernos provinciales funcionan organismos dedicados a la cooperación internacional, con diversos rangos en las respectivas estructuras burocráticas).

- Los correspondientes a las universidades.

- Los denominados “sectoriales” (nucleamientos sociales, cámaras empresariales e institucionales, donde ahora se están incorporando ONG’s a propuesta de algún sector en particular).

Con ello se conforma el sistema de cooperación internacional, que permite canalizar tanto la cooperación que se recibe (de carácter bilateral o multilateral) como aquella que se brinda a otros países (en particular a través del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal FO-AR y de los Cascos Blancos), aunque es justo señalar que su mayor labor es todavía como receptor.

La Asistencia Humanitaria Cascos Blancos

Los temas vinculados a la salud, la seguridad alimentaria (o directamente al hambre), las catástrofes naturales y los conflictos bélicos, encuentran su víctima propicia en la pobreza extrema. No porque los pueblos en mejor posición económica no los sufran, sino porque éstos se encuentran en situación preferencial —en relación a los otros— para afrontarlos¹⁰. Pero ha sido visto ya en extenso por la asistencia al desarrollo que el sólo crecimiento económico no es suficiente para aventar el peligro, y que éste en determinado momento alcanza absolutamente a todos sin distinguir entre niveles de riqueza, color de piel, creencia religiosa o sistema político.

Es así, entonces, que la asistencia humanitaria y de emergencia alcanza un rango de insoslayable importancia en la agenda internacional, sea porque se ve afectada una gran parte de la población, sea porque la otra parte teme que sus efectos le alcancen. “El número, el tamaño y la complejidad de las operaciones de las Naciones Unidas han aumentado significativamente en los últimos años. Cada vez en mayor medida, cumple un papel que se extiende más allá del habitual y que

10. Carlos E. Zaballa, *Informe sobre la Iniciativa Cascos Blancos en PNUD-ARG/94/025*.

LA ASISTENCIA HUMANITARIA. "CASCOS BLANCOS"

abarca una amplia gama de funciones que van desde la asistencia humanitaria y de socorro en emergencias complejas, hasta la repatriación y el reasentamiento, el restablecimiento de la infraestructura y los servicios sociales, el fortalecimiento de la confianza de las comunidades tras un conflicto, la prevención y solución de conflictos, la prestación de asistencia en la supervisión del respeto de los derechos humanos y de los procesos electorales, y la administración y la gestión. En las situaciones complejas de emergencia, se prevé que sus actividades se centrarán, por lo menos en la etapa inicial, en la respuesta de emergencia y las primeras etapas de la rehabilitación¹¹.

Siendo éste el tema específico del presente trabajo, podemos señalar que la competencia exclusiva que se encuentra en la Secretaría de Asistencia Internacional Humanitaria de la Presidencia de la Nación, y se ejecuta a través de la Comisión Cascos Blancos, desarrolla su operatoria tanto por la vía bilateral (es decir, relación de país a país) como por la multilateral (la relación del país con los organismos internacionales).

En la 49ª Asamblea General de Naciones Unidas llevada a cabo durante el 1994 se acoge la Iniciativa Cascos Blancos, propuesta por la Argentina, a través de la Resolución 49/139 B del 20 de diciembre del año citado¹². Dicha iniciativa fue finalmente copatrocinada por 65 países, incluyendo a los integrantes del Consejo de Seguridad.

El proyecto de resolución fue presentado por el Representante Permanente de la República Argentina ante la ONU, y en sus partes pertinentes señala¹³:

"Señor Presidente, permítame explicar —brevemente— el concepto de la Iniciativa denominada 'Cascos Blancos' y su coherencia con las resoluciones sobre asistencia humanitaria, particularmente con la Resolución 46/182, y el examen realizado por el ECOSOC, como resultado de la Decisión 1993/205, que diera lugar a las 'conclusiones acordadas' (Agreed Conclusions, de 1993) que hoy son ya parte de la legislación de las Naciones Unidas sobre este tema.

La Iniciativa de los 'Cascos Blancos' intenta ser un aporte concreto para que este tema pase del plano teórico al de operaciones. ¿Qué

11. Naciones Unidas, ECOSOC, A/50/203/add.1 - E/1995/79/add.1.

12. La Resolución y sus antecedentes se glosan como Anexo I.

13. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Comercio Internacional y Culto, CA ENAUN n° 013571/94, CT DIOIN n° 010188/94.

LA ASISTENCIA HUMANITARIA. “CASCO BLANCOS”

quiero decir con ello? Que existe una clara relación en los principios rectores de la asistencia humanitaria de emergencia, entre la emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (Res. 48/162, Anexo ptos. 9, 10 y 40 al 42). Sin embargo, poco se ha hecho —hasta ahora— en este campo particular de la cooperación multilateral.

Esta propuesta intenta cubrir, desde un punto de vista operativo, esa brecha de las actividades del sistema y contribuir a movilizar el potencial de las Naciones Unidas en esa dirección.

Lo original de la propuesta contenida en el proyecto de resolución se concentra en tres de sus caracteres, a saber:

- ella involucra a los países en desarrollo en un tema en el que, operacionalmente, han estado hasta ahora ausentes;
- ella fomenta la participación del sector privado en materia de financiamiento;
- ella utiliza al sistema de voluntarios, con una formación profesional especializada dependiendo del tipo de asistencia que —en cada caso— se requiera, en forma rápida y ágil, de acuerdo a los requerimientos específicos del Secretario General.

Asimismo, el contenido de la propuesta es acorde con dos de las directrices que fueron aprobadas en 1993 sobre este tema. Ellas son:

- a) los criterios de rehabilitación y reconstrucción deben incorporarse, desde la primera fase, en las actividades de respuesta ante situaciones de emergencia,
- b) es necesario asignar recursos específicos para la rehabilitación y reconstrucción.

En este contexto, la propuesta —a la que me refiero— optimiza los mecanismos institucionales del sistema y aprovecha las ventajas comparadas de las Naciones Unidas para las actividades de asistencia que vinculen la emergencia con las fases posteriores de rehabilitación y reconstrucción, teniendo en cuenta que ésta última lleva consigo las actividades de desarrollo de largo plazo.

Es así que existe una clara división de trabajo entre el Departamento de Asuntos Humanitarios, en lo que hace a la coordinación, y el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas, en lo que respecta a los aspectos operacionales de la propuesta. Finalmente, en materia intergubernamental, el ECOSOC y la Asamblea General tendrán sus roles específicos asignados por la Resolución 48/162, correspondiéndoles respectivamente la supervisión de la coordinación de los aspectos

LA ASISTENCIA HUMANITARIA. “CASCO BLANCOS”

tos programáticos de los organismos involucrados y la decisión de las políticas.

[...] Los países que hoy presentan esta Iniciativa podrán incluir entre sus logros el de haber contribuido a plasmar —en forma concreta— el traslado del plano teórico al operacional del vínculo íntimo que debe reconocerse que existe entre la ocurrencia de la emergencia y la necesidad de rehabilitación para el desarrollo.”

De la presentación que antecede y de los documentos sobre el tema se destaca lo siguiente:

- Que los Cascos Blancos son cuerpos de voluntarios especializados organizados por los distintos países de la comunidad internacional para prestar asistencia humanitaria a los pueblos que sufren emergencias extremas.

- Que las Naciones Unidas han observado que los recursos de ayuda con frecuencia no llegan a los lugares o en el momento en que son necesarios, carecen de los canales para arribar a tiempo para atender los efectos de (por ejemplo) las sequías, los terremotos, las epidemias u otras desgracias, como especialmente a las causadas por guerras civiles que afectan a poblaciones inocentes.

- Que cada país tiene sus propios recursos —humanos y económicos— para contribuir. Algunos pueden ofrecer fondos, otros tienen habilidades en determinados campos o capacidad especial para atender cierto tipo de emergencias.

Entender esta situación de las capacidades diferenciadas de los países es lo que permite la incorporación de aquellos países en desarrollo (PED) a la asistencia humanitaria, ya que de lo contrario esta acción recaería exclusivamente en aquellos países donantes altamente desarrollados. El objetivo, entonces, es que el mundo entero tenga acceso a este arsenal de ayuda y que los países puedan hacer su aporte a la acción humanitaria global sin restar recursos a sus propias necesidades sociales.

Conforme a las disposiciones de Naciones Unidas, los Cascos Blancos tendrán relación inmediata con dos dependencias del sistema:

- El Departamento de Asuntos Humanitarios, dependiente de la Secretaría General.

- Los voluntarios de Naciones Unidas que se insertan en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Esta situación ha quedado ligeramente modificada, ya que por

LA ASISTENCIA HUMANITARIA. "CASCOS BLANCOS"

Resolución de la 52ª Asamblea General de Naciones Unidas, en 1997, fue creada la Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria (OCHA) que unifica el Departamento de Asistencia Humanitaria (DHA) con el de Emergencias. Es a esta Oficina a la que se liga Cascos Blancos en la determinación de sus políticas, manteniendo la operatoria a través de Voluntarios de Naciones Unidas.

A la experiencia de estos dos organismos en la atención a los desastres naturales y otras situaciones de emergencias, se suma su reconocida participación de carácter apolítico, neutral e imparcial en la acción humanitaria. Los voluntarios de Naciones Unidas actúan en calidad de punto de conexión de los cuerpos nacionales de Cascos Blancos, a los que otorgan su experiencia y organización para el despliegue, verificando la preparación de los equipos.

Según señalan los que utilizan el sistema, "este encuadre multiplica la eficiencia del esfuerzo colectivo, amplía la base de reclutamiento de recursos humanos y materiales, y deja a un lado toda sospecha de interferencia externa en asuntos internos del país que recibe la asistencia"¹⁴.

Las agencias de la ONU coadyuvan a identificar las situaciones en las que se requiera una misión de voluntarios. En algunas oportunidades servirán para apoyar operaciones previas a la asistencia humanitaria (como pueden ser misiones de Cascos Azules de Naciones Unidas, u otras Operaciones de Mantenimiento de la Paz), mientras que en otras ocasiones constituirán misiones originariamente emprendidas por los propios Cascos Blancos.

La movilización de los recursos: ventanillas especiales Cascos Blancos

Las operaciones son financiadas, también, con aportes voluntarios, por lo que Naciones Unidas exhorta especialmente a los países en condiciones de hacerlo a que contribuyan con la Cuenta Especial Cascos Blancos creada, con este fin, dentro del Fondo Especial de Contribuciones Voluntarias para los Voluntarios de Naciones Unidas (UNV). A este Fondo ya han aportado Alemania, Argentina, Francia, Italia, Japón, España y los Emiratos Arabes Unidos, y han comprometido expresamente su contribución Suiza, Bélgica, Finlandia, Kuwait.

Se suma a éste el Fondo Especial Cascos Blancos de la Organiza-

14. *Cascos Blancos. Una Voluntad Humanitaria*, publicado por la CCB de Argentina.

LA ASISTENCIA HUMANITARIA. "CASCOS BLANCOS"

ción de Estados Americanos (OEA), que fuera creado por decisión de la Asamblea General del organismo multilateral en 1997, y que se encuentra operativo desde 1998 a partir de una contribución inicial de la Argentina. En dicho Fondo se espera obtener una importante contribución del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) por medio de la autorización de los países a la utilización con estos fines de los Fondos en Moneda Nacional que cada uno de ellos tiene en disponibilidad¹⁵.

Como ya se dijera, los aportes pueden provenir de los Gobiernos pero también de entes privados interesados en el crecimiento de la Iniciativa Cascos Blancos. La Argentina, al haberla propuesto, cuenta asimismo con una Fundación de carácter privado cuyo objeto principal es el apoyo a las acciones de Cascos Blancos. Esta Fundación viabiliza los aportes de numerosos privados que, ya sea en forma individual como colectiva, desean participar de alguna manera en las misiones humanitarias que implementa la Iniciativa.

Es habitual, y sirva meramente como ejemplo, la participación empresarial cuando determinadas catástrofes afectan a regiones o países en los que cuentan con inversiones o negocios en marcha. Los recientes sucesos derivados de la Corriente de El Niño repercutieron en muchas empresas con emprendimientos en Perú o en el Noreste de Argentina, que efectuaron importantes donaciones para llevar a cabo las misiones de asistencia humanitaria de los Cascos Blancos.

Está plenamente comprobado que la Iniciativa Cascos Blancos no quita recursos a la atención de las necesidades sociales básicas de los propios pueblos que contribuyen. Probado está también que la Iniciativa es un neto multiplicador de esfuerzos en pos de la asistencia humanitaria, permitiendo identificar fuentes para la obtención de fondos, coordinando su convocatoria y canalizando recursos dispersos a fin de evitar que los mismos pierdan su real efecto benéfico.

En un mundo en que día a día los recursos que se destinan a gastos comunes están disminuyendo, la necesidad de coordinar esfuerzos optimizándolos se torna insoslayable debido a la falta de ejecución de numerosos fondos, ya sea por falta de proyectos aptos suficientes, ya sea por desconocimiento o por inviabilidad de las propues-

15. Cascos Blancos de Argentina ya cuenta, también, con la autorización expresa del Ministerio de Economía de la Nación para utilizar en el Fondo Cascos Blancos OEA hasta la suma de seis millones de pesos correspondiente a ese depósito en el BID.

LA ASISTENCIA HUMANITARIA. “CASCOS BLANCOS”

tas. Los Cascos Blancos han demostrado —en el contexto del Sistema de Naciones Unidas— ser un instrumento adecuado a estos fines, aprovechando en su totalidad los recursos con el cumplimiento estricto de sus programas y atendiendo a los múltiples requerimientos de distintos lugares del orbe. Esta circunstancia fue especialmente reconocida por el actual Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en su Informe sobre la Iniciativa Cascos Blancos a la Asamblea General, alentando a los países para que incrementen su participación en sus operaciones¹⁶.

Los acuerdos interinstitucionales de Cascos Blancos

A fin de poder concretar su operatoria, la Comisión Cascos Blancos de Argentina ha suscripto 43 acuerdos con diversas instituciones públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras¹⁷. Se logra con ellos la cobertura de distintos aspectos, que indudablemente benefician la operatoria de asistencia humanitaria. Algunos acuerdos tienen que ver con la canalización de donaciones, otros con arreglos amplios de entendimiento que luego se perfeccionarán para cada misión en particular, y los más sobre la potencial provisión de expertos voluntarios.

Esto último se da especialmente porque los Cascos Blancos conforman equipos con un alto nivel de exigencia profesional y experiencia (en general se diferencian de aquellos voluntarios individuales, recientemente graduados, que buscan realizar alguna “experiencia solidaria”), y suele ocurrir que ese perfil de experto ya se encuentre incorporado a alguna institución o empresa. En estos casos, se acuerdan cuestiones relativas al tipo de licencia que se le otorgará al experto mientras se encuentra en misión, al reconocimiento de determinados beneficios (en algún caso, hasta el mantenimiento del salario), a la preservación del puesto de trabajo para su retorno, etc.

¿Qué beneficio puede implicar para las ONG's la suscripción de acuerdos interinstitucionales? En general, permiten canalizar algunas expectativas de sus miembros, que ven así un modo de realización de su vocación solidaria, mientras que institucionalmente adquieren experiencia en la relación con los organismos multilaterales. Como las ONG 's no persiguen fines de lucro, no está en juego la ganancia económica que puedan obtener. Pero en muchos casos, se obtiene a tra-

16. Kofi Annan, *Mensaje sobre la ICB a la 52ª. AGNU*, noviembre de 1997.

17. Jefatura de Gabinete del Presidente de la Comisión de Cascos Blancos.

LA ASISTENCIA HUMANITARIA. "CASCO BLANCOS"

vés de la Iniciativa Cascos Blancos la derivación suficiente de fondos para la ejecución de proyectos, que sin duda redunda en el crecimiento institucional de la ONG's.

Por otra parte, la Iniciativa permite —dada su alta confiabilidad y flexibilidad— la realización de determinadas operaciones que por distintos motivos no suelen ser encaradas en forma directa por las ONG's. El caso típico es el de la realización de operaciones de desminado. tema en el que las instituciones no gubernamentales más importantes (la Cruz Roja Internacional, por ejemplo) han demostrado reiteradamente su preocupación, pero que por el momento prefieren no operar directamente sino que lo realizan a través de otros mecanismos.

Los acuerdos interinstitucionales, asimismo, permiten que diversos programas multilaterales se vean beneficiados para cumplir sus fines. Tal es así el acuerdo —que se firmará en los próximos meses— entre el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Comisión Cascos Blancos de Argentina, que asegurará la correcta distribución de las donaciones alimentarias en países con situación de emergencia. Al respecto, el PMA y la CCB tuvieron una experiencia de trabajo en este sentido, cuando voluntarios Cascos Blancos se ocuparon de la distribución de los alimentos que habían sido donados por la Argentina a la República de Haití y que estaban siendo objeto de despojo por distintas situaciones que no viene al caso analizar aquí, lo que llevaba a que sólo una mínima parte de lo donado llegara a sus destinatarios, el pueblo haitiano. La inclusión de Cascos Blancos en la operación de distribución permitió revertir la situación de modo tal que, posteriormente, se iniciaron las conversaciones para suscribir el acuerdo que permitirá extender esta feliz vinculación a otras partes del orbe en emergencia.

Algunas experiencias Cascos Blancos - Tercer Sector

Algunas experiencias puntuales podrán servir como ejemplo de la vinculación de la Iniciativa Cascos Blancos con ONG 's. Una corresponde a la ONG francesa Inter Aide, que por acuerdo con el gobierno de su país participó en una misión Cascos Blancos relativa a la provisión de agua potable a una población de alto riesgo en Haití. A solicitud de este país la experiencia está en etapa de negociación para su extensión, habiendo manifestado su interés al respecto tanto la CCB de Argentina como la propia ONG francesa, y restando solamente la confirmación

LA ASISTENCIA HUMANITARIA. "CASCOS BLANCOS"

del gobierno de Francia.

Otro ejemplo es la realización de un control sanitario y un programa de autoproducción de alimentos en una población de riesgo en la zona fronteriza argentino-brasileña, financiado a través de donaciones efectuadas por diversas instituciones y empresas que fueron canalizadas por la Fundación Cascos Blancos. Allí, la Comisión Cascos Blancos de Argentina actuó con voluntarios proporcionados por la Universidad Nacional de La Plata, el Ministerio de Salud de la Nación y de la Provincia de Santiago del Estero, Municipios del área afectada del Brasil y de la Provincia de Misiones.

Casi del mismo estilo fue la realización de una misión en la Provincia de Salta, para un Proyecto relativo a la atención sanitaria y a la autoproducción de alimentos en beneficio de una población aborigen de riesgo, financiado por las donaciones de la Agencia Adventista para la Asistencia y el Desarrollo (ADRA, Adventist Development Relief Agency)¹⁸. En este caso, Cascos Blancos obtuvo la participación de la Universidad de Buenos Aires (UBA), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y organismos de la propia provincia.

Un ejemplo similar pueda darse en relación a la operatoria por las inundaciones sufridas en el primer semestre de 1998 en la zona del Litoral de nuestro país. Allí, la Comisión Cascos Blancos canalizó fondos de emergencia de Naciones Unidas derivados por el PNUD, donaciones (ropa, alimentos, medicamentos) recibidas por organizaciones solidarias relacionadas con diversas iglesias, y proveyó de voluntarios procedentes de universidades, municipios y el gobierno nacional, otros de la organización de Ex-Combatientes en Malvinas Argentinas y también de los surgidos en las propias provincias afectadas por el fenómeno climático. Esta conjunción de esfuerzos e intereses solidarios resulta una típica operatoria de la Iniciativa Cascos Blancos.

Esta no compite ni se superpone con las organizaciones de asistencia humanitaria existentes (sean de procedencia gubernamental, no gubernamental o multilateral) sino que por el contrario complementan y potencian el accionar de éstas con un nuevo impulso: el compromiso político de los países que auspician sus operaciones¹⁹.

El viejo resquemor mutuo que por años ha impedido una fluida

18. Dirección Operativa de la Comisión Cascos Blancos.

19. Cascos Blancos. *Una voluntad*.

LA ASISTENCIA HUMANITARIA. "CASCO BLANCOS"

relación entre los gobiernos y las ONG's (tanto en la Argentina como en otros países), puede encontrar en la Iniciativa Cascos Blancos un nuevo "paraguas" que permita una armónica operabilidad conjunta, persiguiendo un alto objetivo: responder rápida y efectivamente al requerimiento de asistencia humanitaria de nuestros hermanos más necesitados.

Relación entre una ONG y las agencias externas de desarrollo

por María Antonieta Fitte de Zapiola*

En nuestro primer planteo sobre el tema de la ayuda externa a asociaciones sin fines de lucro en la Argentina habíamos propuesto una visión amplia, más abarcativa, y que tocaría varias experiencias, pero finalmente —por dos motivos principales— decidimos limitarnos al caso que usaremos como base para explicar nuestras percepciones. El primer motivo es que esa visión abarcativa nos llevaría a un desarrollo mucho más extenso que el que podríamos plantear aquí. La segunda razón es que, al ser muy disímiles las distintas experiencias y los diferentes modos de relacionarse las agencias externas y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), sería más apropiado limitarse a un caso conocido por haberlo desarrollado nosotros y que conjugó a cuatro actores principales:

- 1) los pobladores;
- 2) un grupo de ONG's actuando en conjunto;
- 3) el Estado, a través del banco provincial;
- 4) una agencia de desarrollo.

En nuestro primer esquema de trabajo en relación con la presente exposición planteamos también destacar cuatro aspectos que involucran la presencia de la ayuda externa y contribuyen a definirla. Brevemente, estos aspectos son:

- El carácter de esa ayuda externa, ¿reemplaza, complementa o potencia la acción del Estado?
- Los controles y seguimientos de los proyectos nacionales, ¿se involucran con las problemáticas nacionales?
- En vista a la replicabilidad de los proyectos apoyados externamente, ¿el Estado asume (o asumió) las metodologías planteadas por las ONG's?

*Presidente de la Fundación Apac.

RELACIÓN ENTRE UNA ONG Y LAS AGENCIAS...

▪ Los cambios en las políticas de las agencias de desarrollo externas a través del tiempo, ¿se conjugan con las líneas de acción, los programas y proyectos de las ONG's locales?

Desarrollando estos temas, según nuestras experiencias, podemos ir respondiendo las preguntas de la siguiente forma: distinguiendo entre lo que fue y lo que —a nuestro juicio— debería ser o haber sido.

Así, diríamos que la ayuda externa —en varios de nuestros proyectos— reemplazó la acción del Estado porque no existían operatorias oficiales que cubrieran el rubro requerido como, por ejemplo, asistencia técnica constructiva y socio organizativa para un barrio. Ahí vemos que el Estado tendría que haber aportado para esa asistencia técnica. En cambio, en la experiencia que propusimos usar como ejemplo, la ayuda externa complementó a la acción estatal: el Estado provincial, a través del Banco de la Provincia, otorgó créditos a cuatro ONG's que actuaron en conjunto, que fueron destinados a la compra de tierras para el desarrollo de un plan de lotes y servicios (lotes urbanizados). La Fundación Interamericana, que depende del Congreso de los Estados Unidos, en vista de esta intervención estatal aportó un subsidio para toda la infraestructura del proyecto y también la estructura del trabajo. Fue un ejercicio de complementación que ligó a todos los actores.

Este Programa Social de Urbanización representó la primera experiencia que logró reunir a cuatro ONG's de Desarrollo —entidades sin fines de lucro— en un proyecto común. Obtuvo el apoyo crediticio del Banco de la Provincia de Buenos Aires para la compra de alrededor de 35 hectáreas de tierra suburbana sin subdividir en tres lugares diferentes; planteó en esas tierras la subdivisión y el tendido de toda la infraestructura de servicios, y vendió al costo estricto casi mil lotes a otras tantas familias en estado de emergencia habitacional. También obtuvo un aporte significativo de 750 mil dólares por parte de la Fundación Interamericana para el pago de toda esa infraestructura (apertura de calles, luz, agua y alumbrado) y el costo de una estructura de trabajo durante los tres años que duró el proyecto.

Respecto de la segunda cuestión, relativa al involucramiento de la ayuda externa con las problemáticas nacionales, pensamos —según nuestra experiencia— que son cosas que siguen carriles diferentes: las agencias internacionales tienen sus propios planes, sus preferencias por uno u otro tema y también, por cuestiones políticas, las zonas del

RELACIÓN ENTRE UNA ONG Y LAS AGENCIAS...

mundo en donde aplicar sus fondos. En realidad, cada agencia responde muy ajustadamente a la presión de lo que viene a ser la fuente de sus recursos, esto es, a la masa de donantes que hacen sus aportes según sea su adhesión política, religiosa o étnica que lo haya acercado a tal o cual agencia.

A nuestra ONG, trabajando los temas de la tierra y la vivienda de los sectores pobres, siempre se nos hizo muy difícil explicar que en Argentina, por más que los índices macroeconómicos aparezcan muy mejorados respecto al pasado, hay una masa de población carente de tierra, vivienda e infraestructura que no es alcanzada por ninguna política del Estado. Si bien entendemos que la tarea de las ONG's debe ser, también, luchar por revertir esa desatención por parte del Estado, los progresos son excesivamente lentos y siempre superados por el deterioro de las condiciones de vida de los sectores más pobres.

Así entramos en la tercera pregunta, sobre la asunción por parte del Estado de las metodologías desarrolladas por las ONG's. Sinceramente, creemos que no hay por parte del Estado una práctica de asumir las metodologías que las ONG's han podido producir a partir muchas veces de la actitud de búsqueda innovadora planteada por algunas agencias internacionales (quizás quien más haya insistido en este aspecto sea la Fundación Interamericana).

Es que entre el Estado —en cualquiera de sus niveles— y las ONG's hay —y casi siempre ha habido— un profundo divorcio de intereses y finalidades que impide a ese Estado capitalizar miles de experiencias exitosas en muchos campos de la acción social. En ese sentido, es dable rescatar cuántas veces la ayuda externa ha tenido más confianza en apoyar proyectos casi experimentales que ese Estado cada vez más ausente.

Dificultades de las ONG's de y para personas con discapacidad: recursos y sostenimiento en el tiempo

por Daniel Durante y Jorge Berteau*

Los Pequeños Cottolengos "Don Orión" prestan atención integral a más de 1.500 personas con discapacidades múltiples –físicas y mentales– en todo el país. La gran mayoría de ellos carecen de un grupo familiar; los menos, cuentan con una familia no continente.

En un principio, desde el nacimiento del Pequeño Cottolengo de la localidad de Claypole (fundado por Don Orión en 1935), los gastos que ocasionaba la internación de las personas con discapacidad que en él residían se afrontaban con recursos provenientes de la Divina Providencia: caridad de la sociedad, compromiso comunitario, y todos aquellos corazones de buena voluntad (los bienhechores), que haciendo el bien colaboraban con el sostenimiento de estas casas de caridad. "Hemos de estar a la cabeza de los tiempos", es el mandato que el Fundador nos legó. Él siempre predicó que los asistidos no son huéspedes, no son asilados; son los patrones y a ellos hemos de servir con nuestro trabajo, transparencia y honestidad.

Con el transcurso del tiempo, los Pequeños Cottolengos llevaron a cabo un crecimiento en obras, servicios y población que fueron albergando. A mediados de la década del setenta comenzó a percibirse una disminución de los recursos. Los grandes bienhechores que constantemente velaban por el bienestar de los asistidos de los Cottolengos, ya no estaban. Sus empresas emprendieron caminos donde la caridad se encontraba en otro orden de obligaciones. Es por ello que vimos la necesidad de buscar recursos alternativos, descubriendo los caminos que nos presentaba la Divina Providencia. Para el logro de este nuevo desafío fue imprescindible organizar nuestras Casas: que cada asistido tuviera su legajo confeccionado (en gran cantidad de casos

* El Dr. Daniel Durante es Asesor Legal del Cottolengo Don Orión, de Claypole. El Hno. Jorge Berteau es Ecónomo de la misma institución.

DIFICULTADES DE LAS ONG'S DE Y PARA PERSONAS...

hubo que darles un nombre y apellido, ante el desconocimiento de quiénes eran sus progenitores), llevando adelante los trámites judiciales que nos permitieran inscribirlos en los respectivos registros civiles; luego la guarda judicial —si era menor de edad— o curatela —para los mayores—; que todo el personal estuviera debidamente encuadrado; cumplir con las normas de salubridad, higiene y seguridad del trabajo; que los servicios se modernizaran, etc.

Se comenzó entonces con los trámites necesarios para la obtención de pensiones o jubilaciones en favor de los niños, jóvenes y adultos residentes en los Pequeños Cottoleños. Posteriormente, su afiliación al PAMI, organismo que reconoce a través de un arancel el servicio que se brinda a sus beneficiarios.

Todo este proceso implicó un crecimiento en todas las áreas. Se formaron equipos interdisciplinarios con profesionales en las distintas especialidades: psicología, kinesiología, terapia ocupacional, fonoaudiología, músico-terapeutas, maestras especiales, etc. Comenzaron a nacer más instituciones con o sin fines de lucro, que prestaban servicios a las personas con discapacidad. Una vez más, el mandato de nuestro Fundador se hace presente: "Tenemos que estar a la cabeza de los tiempos". Las obligaciones se multiplicaron. Se requirió un mayor esfuerzo y cuidado de los valores que él inculcó.

A mediados de 1993 el PAMI comenzó a ser deficitario. Su presupuesto no cerraba, por lo que paulatinamente entró en crisis. Paralelamente, ingresamos a una economía globalizada en un mundo materialista: todo hubo de optimizarse, el gasto debió reducirse, se transfirieron las poblaciones más expuestas a organismos que ya tenían comprometidos sus gastos, todo se achicó, los recursos para las personas con discapacidades múltiples fueron cada vez menos o de difícil acceso.

Vimos entonces la necesidad de trabajar en una legislación que contemplara los derechos de todas las personas con discapacidad. Hoy en día integramos organismos gubernamentales y no gubernamentales de asesoramiento y participación en políticas que conciernen al sector: el Comité Asesor de la Comisión Nacional Asesora Para la Integración de las Personas Con Discapacidad (dependiente de la Presidencia de la Nación), el Comité Coordinador de los Fondos de la Ley del Cheque (organismo que distribuye fondos en programas y proyectos a favor de las personas con discapacidad), y el Foro para la Promoción y Desarrollo de las Personas Con Discapacidad, entre otros.

DIFICULTADES DE LAS ONG'S DE Y PARA PERSONAS...

Tampoco esto es suficiente para mantener y continuar con el accionar de los Pequeños Cottolengos. Pero hemos de estar a la cabeza de los tiempos, y para ello contamos con un divino y preciado tesoro: los bienhechores. A ellos hemos de acudir, porque conforman un estrato importante dentro de la Divina Providencia, detectándolos para que inicien, retomen o continúen ayudas a nuestras obras de caridad y manteniendo la transparencia comunicándoles constantemente los logros obtenidos.

“Ante todo les pido perdón por la audacia de encontrarme aquí para hablarles”. Estas son Palabras del Beato Luis Orione al comenzar una conferencia en la Universidad Católica de Milán en 1939. Seguía diciendo: “Pensé en esto ayer, antes de ayer, y me decía a mi mismo: ‘¿pero qué has hecho tú?’ Qué audacia, qué temeridad es la tuya de ir a hablarles...”. Ciertamente si Don Orione —el fundador de los Pequeños Cottolengos— se expresaba de esta forma, ¿qué tendría que decir yo en este momento?

Una vez más puedo reafirmar una constatación que es común percibir en toda jornada que aborde el tema del sector social o Tercer Sector. Es la gran cantidad de organizaciones que conforman este tejido especial y que día a día se van desarrollando en nuestra sociedad. Quizás sea por presión, por la realidad que hoy nos toca vivir. Cuánto bien “circula” en nuestros ambientes. ¡Cuántas veces Don Orione mencionaba el corazón grande y generoso de los argentinos! Cuántos programas, cuántos proyectos...

Un interrogante se plantea:

- Cuando nos enfrentamos a una realidad desesperanzadora, donde parece que el mal inunda todo y un “sálvese quien pueda” es la tentación que está latente en muchos lugares.

- Es común en las Jornadas sobre sector Social o Tercer Sector que se haga la división Sector Público, Sector Empresarial y Sector Social. Está bien definir roles y responsabilidades. Ahora bien, el planteo se presenta cuando analizamos la cantidad de funcionarios, empresarios o directivos de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) que tienen simultáneamente ingerencia en dos o tres sectores. Por eso no es bueno verlos ni promoverlos enfrentados, ni definir que uno le tira los problemas al otro.

Sólo en la medida en que seamos coherentes los resultados se lograrán con una facilidad que quizás nos asombre. Somos de la mis-

DIFICULTADES DE LAS ONG'S DE Y PARA PERSONAS...

ma Argentina, si queremos circunscribirlo a un ámbito reducido. Juntos será más fácil hacer frente incluso a los problemas que a nivel internacional nos puedan afectar. Los valores solidaridad, unidad y participación deben ser fomentados constantemente.

Debo confesarles que tengo miedo a los grandes cambios que en algún momento se proponen. Hoy necesitamos cambios paso a paso, día a día desde el corazón. Decididos y seguros. Esto no sólo para organizaciones o instituciones; en el plano personal ciertamente es también el camino. Tengamos cuidado que cuando querramos sacar la cima no arranquemos con el trigo también.

Desde la experiencia del Pequeño Cottolengo puedo compartir con ustedes algo que nos ayuda mucho a nosotros, y es el ir haciendo un examen de conciencia sobre las respuestas que debemos dar al hombre de hoy. En los lineamientos para la gestión de nuestras obras nos proponemos reforzar las ideas de transparencia administrativa y redescubrir lo comunitario. Esto nos lleva a planteamos el término eficiencia, una eficiencia actualizada al desarrollo de los tiempos.

Así y todo nosotros no nos tenemos que olvidar que el Pequeño Cottolengo Don Orión es una pequeña obra de la Divina Providencia. "La Providencia existe. La Divina Providencia se revela siempre más eficaz". Humanamente, en algún momento nos vemos tentados a ser catastróficos. Pero cuando nos tranquilizamos, cuando pensamos, vemos que la Providencia es real, no una ilusión.

El requisito mínimo indispensable es la rectitud del corazón y confiar. Confiar pero hacer. Equivocarnos, y cuántas veces nos equivocamos, pero porque hacemos. Hacemos y seguimos confiando. San Pablo escribió a los romanos: "No se dejen vencer por el mal, mas venzan al mal con el bien".

Amar siempre; hacer siempre el bien, el mal a nadie. De otra cosa no les puedo hablar. Es esencial hoy en todos los ambientes nuestra visión interior optimista. No creamos que estamos inventando algo. Hoy todos estamos dando respuesta a los acontecimientos, todos hoy hacemos historia. Debemos mejorar lo que muchos corazones grandes iniciaron hace muchísimos años. ¿Cómo? Tomando la posta, aprendiendo día a día y haciendo nuestro aporte en la mejor forma. La Argentina nos necesita solidarios y optimistas. Y cuanto más grande es el desafío, debemos sentirnos más acompañados por Quien nos ha creado y quiere nuestro bien.

Organizaciones de apoyo al desarrollo social

por Juan Padilla*

El afianzamiento de la democracia, la reestructuración del aparato estatal y el fin del Estado benefactor han generado una gran responsabilidad para el sector social que ha tomado un papel preponderante en el escenario de la sociedad.

En nuestro país, dicho sector avanza con paso firme hacia actitudes y formas de trabajo profesionales, teniendo siempre presente que además de poner esfuerzo y corazón en la tarea hay que producir resultados, cambios concretos en la vida de nuestra sociedad.

Es justamente por esto último que podemos tomar como un pilar fundamental del sector la necesidad de aprender a cooperar y de ver a los demás como aliados antes que competidores; para poder así capitalizar conocimientos y experiencias de otras organizaciones. Es en este momento cuando surge el concepto de alianza, entendida como una forma de servir mejor, como esfuerzos comunes entre organismos que son distintos y que seguirán siendo distintos.

¿Cuál es la clave para construir una alianza? Fundamentalmente preguntarse qué le interesa a nuestro socio, cuáles son sus prioridades en determinado proyecto o programa. Dentro del sector social, las alianzas estratégicas son aquellas que permiten lograr resultados que no podrían ser alcanzados por una organización actuando individualmente.

Podemos imaginar muchos tipos de alianzas entre organismos sociales, y lo más interesante es que este entretejido de relaciones puede surgir tanto entre organismos del mismo sector como entre diferentes sectores (partiendo de la base de que cada parte tiene un responsabilidad diferenciada). Y esto último es muy enriquecedor.

*Director Ejecutivo de la Fundación Emprender.

ORGANIZACIONES DE APOYO AL DESARROLLO SOCIAL

Al hacer referencia al concepto de “alianzas entre sectores”, hablamos de la sociedad toda y de la posibilidad de acciones conjuntas para hacer frente a los más complejos y graves problemas que aquejan a la comunidad.

Las organizaciones sociales producen servicios que las empresas y los gobiernos no producen. Esta responsabilidad (que puede desarrollarse en forma aislada) se potencia enormemente a través de las alianzas entre sectores. La potencialidad consiste en su capacidad de buscar resultados por la vía de la cooperación y no de la competencia; y es a través del valor de dicha cooperación que podemos definir la vida de las organizaciones sociales.

En sus cinco años de vida, la Fundación Emprender se alió constantemente con otras instituciones comunitarias, de apoyo o de base. Su propio nacimiento es una consecuencia de las alianzas.

Apostando a su misión —promover el desarrollo de las microempresas a través del crédito y el asesoramiento para el manejo de los negocios, con la finalidad de sacar de la marginalidad a un gran número de trabajadores que por diversas razones permanecen en el denominado “sector informal” (con las consecuencias que esto implica)— se busca disminuir el desempleo mediante la creación de nuevos puestos de trabajo de actividades cuentapropistas, tanto de producción, comercialización o servicios.

Desde 1992, cuando fue creada, la Fundación Emprender ha financiado a 8.550 microempresas del sector más humilde de la sociedad argentina, a quienes se les ha prestado más de 50 millones de pesos, fondeados por bancos nacionales, extranjeros y multilaterales (como el BID). Su tasa de incobrabilidad del 8 por mil es inferior a la de cualquier banco del sistema financiero. Su trabajo fortaleció y creó un total de 16.700 puestos de trabajo y asistieron a sus cursos de capacitación unos 4.800 microempresarios.

Esta organización sin fines de lucro fue creada por un sector del empresariado argentino que decidió dar una respuesta activa a un concepto puesto de moda: la economía solidaria. Ninguna empresa puede perder dinero permanentemente en solidaridad hacia los demás, pues dejaría de existir como empresa. Pero sí hay muchos empresarios que tienen una gran responsabilidad social y son personas solidarias.

La Fundación surgió como una alianza de empresarios argentinos con responsabilidad social. Ellos crearon un “puente entre empresa-

ORGANIZACIONES DE APOYO AL DESARROLLO SOCIAL

rios" pues, como ejecutivos que han tenido más oportunidades que otros y que pueden más, tratan de extender esas oportunidades a otros colegas a los que el sistema no llega. Construyeron un puente entre los empresarios que pueden más y los que tienen menos.

La segunda alianza de *Emprender* fue la afiliación a la Red Acción Internacional. Esta Red recibe el nombre de su institución líder, que nuclea a las organizaciones de este tipo de América Latina y Estados Unidos. Se trata de un gran soporte técnico e intelectual que está por detrás de las organizaciones, aportando ideas para mejorar la gestión y ayudando a pensar cómo alcanzar mayor eficiencia en el cumplimiento de la misión.

Para las empresas y empresarios que colaboraron con *Emprender*, el gran atractivo fue que la Fundación se montó en torno de la idea central de lograr su autosuficiencia económica: saber que se les pedía su aporte económico por una única vez y que de ahí en más el grupo de profesionales que trabaja en la Fundación se comprometía a llevarla en forma autosostenible, fue causa suficiente para animar a los empresarios a embarcarse en dicha empresa.

Desde el inicio, los empresarios se aliaron con un grupo de profesionales que integraban la Fundación El Otro. Tenían experiencia de trabajo en el campo y fueron ellos quienes trabajaron la idea y la hicieron funcionar.

Tres alianzas surgieron e hicieron posible la concreción del proyecto dando origen a *Emprender*: la alianza entre los empresarios, de éstos con los profesionales de El Otro y la alianza con Acción Internacional.

Al nacer, *Emprender* comenzó su trabajo en la zona Norte del Gran Buenos Aires, donde ya había gente (la Fundación El Otro) que trabajaba por los más necesitados. Lo primero que hicimos fue acercarnos y tratar de generar una relación, una sinergia, una corriente de ida y vuelta, de hacer contacto y lograr un puente de solidaridad con los microempresarios. Pero sentimos la falta de socios en el campo. Fue muy difícil llegar a la gente de otros barrios con un mensaje solidario. Nadie nos creía y todos desconfiaban de nosotros. ¿Por qué alguien iba a prestar plata cinco veces más barato que el usurero? Vencer esa valla no fue una tarea fácil: teníamos que probar que el dinero no provenía del lavado de la droga, que no éramos "espías" de la DGI, o probar que no había un mensaje subliminal para convertir a la gente en miembros de alguna secta. Fue muy arduo ganar la con-

ORGANIZACIONES DE APOYO AL DESARROLLO SOCIAL

fianza de la gente, pero inicialmente lo logramos sobre la base de la repetición, de la transparencia y mucha claridad en el momento de transmitir la misión.

Un año después, conocimos en el Cuartel V del Partido de Moreno a otras personas que estaban trabajando por la gente. Pertenecían a la Mutual de Servicios El Colmenar, que en respuesta al elevado precio del boleto de colectivo por el tramo de José C. Paz a Moreno organizaron una línea solidaria donde, pagando un peso por mes, la gente podía hacer diariamente un trayecto de 20 kilómetros. Ayudados por la Fundación Vivienda y Comunidad compraron dos colectivos y a partir de ahí fueron generando otros servicios para atender problemas en el área de la salud, el trabajo y la vivienda. Luego de reunirnos con ellos, Emprender fue a trabajar a esa zona; ya no había desconfianza, no teníamos que dar explicaciones. Decenas y después centenas de personas tomaron créditos, se agruparon solidariamente, se apoyaron cuando a alguno le fue mal. Así el grupo inicial de Emprender supo que la clave estaba en las alianzas con otras organizaciones de base.

En mayo de 1994 nos contactamos con el cura párroco de Nuestra Señora de Luján, en Florencio Varela; él nos cedió un lugar en la sacristía y allí empezamos a atender a la gente de la zona. Los domingos el sacerdote les explicaba a los feligreses que por fin podían contar con los 300 pesos que necesitaban para comprar verdura, fruta, caramelos, ropa y otros elementos al proveedor que quisieran, sin tener que pagar más caro al que les fiaba. Emprender presentaba una propuesta accesible.

Cuando decidimos instalarnos en Córdoba hablamos con un grupo de profesionales que integraban una fundación muy nueva: INCI-DE (Instituto para la Cooperación, la Innovación y el Desarrollo). Eran profesionales amigos, que pensaban en la comunidad y tenían ganas de hacer cosas positivas y se contactaron con empresarios cordobeses. Finalmente lograron captar el capital necesario para poner en marcha la operación y cedieron a Emprender becas de fundaciones extranjeras que tenían para su propio equipo. Con la metodología de Emprender y el profesionalismo de la gente de Córdoba se abrió una nueva sucursal de la Fundación.

La Fundación Tucumana Federal se ocupa de la problemática de la gente que trabaja como feriante, que compra bienes y los vende de

ORGANIZACIONES DE APOYO AL DESARROLLO SOCIAL.

forma ambulante o de forma agrupada constituyendo ferias. Con ellos se formó Emprender Tucumán.

Aquí es importante destacar que hay un eje central, que a la vez hace de motor: todas estas organizaciones (sean empresas, federaciones, fundaciones o mutuales), están involucradas en el mismo sentimiento de responsabilidad social. Algunas con habilidades específicas, como los grupos de profesionales, otras simplemente cuentan con el contacto con la gente y sirven de vehículo para acercar nuestra misión y propuesta a la población para la cual hemos decidido, desde un principio y en forma masiva, trabajar y apoyar.

Esto último, sin perder la certeza de que toda organización de apoyo al desarrollo social necesita, para ser efectiva en lo que hace, eficiencia organizacional. Requiere *management*, capacidad de gestión, liderazgo y necesita también algo insustituible: entender su misión, saber para qué está y a quién quiere servir. Cuando la organización alcanza sus objetivos y produce resultados, se convierte en una célula activa que trasmite su energía al resto del cuerpo social y pasa así a ser un factor activo.

Red Solidaria

por Juan Carr*

Antecedentes. Nuestro pasado social

Para aquellos que alguna vez se dedicaron al trabajo social, conocieron las necesidades de los que menos tienen y aún más para los que alguna vez pudimos hasta haberles dado una respuesta, resulta ya casi imposible leer un diario, escuchar la radio o ver televisión y sentir que uno está tan lejos, por la vida cotidiana, de una realidad que había conocido cuando se era más joven.

Los que iniciamos este proyecto conocíamos, poco más o menos, la realidad de los enfermos, de las villas de emergencia, de los deambulantes de las calles de nuestras ciudades y del gran tema social.

Había que encontrar un sistema que nos permita volver a dar una respuesta: un sistema por el cual con muy poco tiempo, pudiéramos ser muy eficientes en la tarea de salvar vidas o al menos de mejorar la calidad de vida de los más carenciados.

La credibilidad y el espíritu solidario

Históricamente, conocíamos la generosidad de nosotros, los argentinos. Al mismo tiempo, esta generosidad había sido repetidamente defraudada. Con este planteo previo, establecimos un sistema que estableciera nuestra función de "nexo", en donde solamente comunicamos al que necesita con el que puede dar, sin que nosotros toquemos el mismo objeto de la necesidad: dinero, sillas de ruedas, medicamentos, delantales, ropa, alimentos.

Suponíamos que la establecer un sistema creíble y directo volvería a estallar este espíritu solidario de nuestra gente, como así fue en realidad.

*Presidente La Red Solidaria

RED SOLIDARIA

La necesidad personal

Somos los más chicos de una generación que en el nombre de los más altos ideales vivió mucha violencia y por ello, se produjeron muchas muertes. Hubo mucha destrucción. Creo que esto nos marcó a todos.

Aquellos tiempos, y aún hoy, uno se pregunta cuál puede ser el sentido de tanta pasión desperdiciada, de tantos mensajes contradictorios, de tantas familias y afectos segados por las discrepancias.

Hoy por hoy, nos parece que no existe una sola muerte en vano.

Toda muerte debe generar resurrección: debe dar y multiplicar la vida. Los hijos de esa generación, saturados de aquella violencia y de aquella destrucción, solamente queremos estar preparados para construir y edificar.

Aquellas vidas y aquellos ideales nos invitan solamente a responder con muchas vidas salvadas, a tanta muerte y a tanto horror.

Tiempo y eficiencia

Los que sentimos una particular vocación por ayudar a los otros, generalmente consideramos que nuestro gran aporte, nuestra donación a la comunidad es nuestro tiempo, que por supuesto podría ser utilizado para muchas otras cosas, entre las cuales inclusive, se encuentra el hecho de generar ganancias económicas y materiales.

Cuando uno invierte este tiempo en los que más necesitan, espera llevar adelante cosas concretas, espera dar respuestas claras y precisas a tantas necesidades. Espera ser lo más eficiente posible. Aunque la actitud sea vocacional y gratuita necesita a darle al otro lo que realmente le hace falta, tratando de evitar discursos, trámites y tardanzas.

Necesita que ese tiempo entendido como verdadero valor sea utilizado con eficiencia en el trabajo social. Esa propuesta se hace muy clara en la Red Solidaria, donde cada uno dona unas tres horas semanales pero logra éxitos muy concretos.

Los comienzos. Diseño original

En el comienzo, queríamos desarrollar un gran banco de datos absolutamente informático, donde todo el que lo deseara pudiera aportar o tomar información. Simplemente entendíamos que la solidaridad ya se expresaba en muchas personas e instituciones que solamente necesitaban un poco de orden y coordinación para mejorar el trabajo en conjunto.

RED SOLIDARIA

Pensábamos contar con un gran número de computadoras en todo el país de algún modo interconectadas pero al mismo tiempo queríamos siempre responder estrictamente a lo que la realidad nos propusiera.

La realidad, justamente, nos demostró enseguida que los más necesitados estaban todavía muy lejos de las computadoras y muchas veces, también, muy lejos del teléfono.

Por esa época, aparece un nuevo servicio telefónico: la transferencia de llamada, y rediseñamos el modelo. En la actualidad, cada tres horas la línea se transfiere a la casa de cada voluntario, para escuchar allí las llamadas, de manera que siempre está atendido de lunes a domingo y de 9 a 22 horas.

Respetar la realidad. Ensayo y error

Desde el comienzo decidimos intentar responder a las necesidades que estrictamente la realidad nos propone. A menudo uno supone que a una comunidad o a una persona le pueden hacer falta cosas y elementos que uno mismo se imagina: vivienda, trabajo, mediación, traslado o contención.

Se siente la necesidad de precipitarse en dar respuesta, y esto se hace en nombre de la ansiedad, de nuestra propia urgencia de ayudar, de nuestra supuesta experiencia. Pero en general, nadie sabe bien qué es lo que necesita como el propio necesitado.

Se diseñan campañas, planes sociales y se recaudan fondos, pero desde la visión exclusiva del que da, no del que pide y convive estrechamente con su realidad diaria y cotidiana.

Permanentemente apreciamos que cada camino es nuevo, que es posible que nunca halla sido recorrido. Lo que hace entonces, que uno ensaye permanentemente, que uno se equivoque y tenga también que evaluar y corregir a cada momento para servir mejor al otro.

En algunos casos los ejemplos son muy claros: nadie en la historia de la humanidad tuvo que abordar a una epidemia como el Sida, nunca antes el dolor de un *homeless* ingresó en un millón de hogares mediante la televisión, ni nunca tampoco fue posible salvar más vidas mediante la vía informática. Tres ejemplos de la necesidad de animarse todo el tiempo a arriesgar, y tal vez equivocarse.

Objetivos

- Ordenar y coordinar la acción social y la actividad solidaria de personas e instituciones.

RED SOLIDARIA

- Reunir a las organizaciones en una red.
- Prestar un servicio de información permanente a la comunidad.

Hubieron muchas cosas que debimos cambiar en la medida que la organización se iba desarrollando. De hecho, suponíamos que la informática ocuparía un lugar preponderante en nuestro trabajo, pero no fue así. Francamente nos llama la atención que hayamos cumplido y aún hoy se sigan cumpliendo los objetivos que redactamos como marco teórico antes de comenzar. Todavía más, creemos que deben seguir sin ninguna modificación.

Estructura

Contamos con dos líneas telefónicas que es el modo principal en que las personas que necesitan o que colaboran se comunican con nosotros. También, ahora usamos mucho e-mail, y a veces fax y correo.

Cada tres horas el teléfono es atendido por un voluntario y la línea es transferida a su casa durante ese tiempo. Se atiende de domingo a lunes, de 9 a 22 horas. Durante la noche nada puede resolverse, salvo contener y escuchar. Esa tarea la hace muy bien SOS, un amigo anónimo, a quienes les dejamos esta posta nocturna.

Recibimos 90 llamadas diarias. Sábados y domingos se reducen a poco menos de la mitad. El 50 por ciento de quienes nos llaman, son ofrecimientos (ser voluntarios, una institución que se suma, una respuesta a una campaña). El restante 50 por ciento son necesidades, o como dicen los técnicos: es la demanda.

Las "emergencias" inmediatamente se comunican a un voluntario que tiene un celular y se ve qué camino se puede tomar. La mayoría de las cosas se derivan inmediatamente. Contamos con unas 150 instituciones amigas con las que tenemos una relación más o menos frecuente.

Una voluntaria es quien, pacientemente, recoge la información que queda llamando a cada voluntario, y una vez por semana nos juntamos con estos datos para ver qué camino tomar. Generalmente se llama a la comunidad a través de un medio de comunicación.

El factor humano y humanitario

Cuando aparece una necesidad, nuestra dificultad no reside en el modo de resolver esa situación, sino más bien en el modo de comunicarla. Si encontramos una manera de mostrarle a toda la co-

RED SOLIDARIA

munidad cuál es esa necesidad, casi tenemos garantizada una respuesta, una solución.

Nos imaginamos a una multitud de treinta y cinco millones de argentinos esperando ansiosos que les digamos qué es lo que hace falta, para aportar en cada caso lo que es necesario.

Se habla generalmente de recursos humanos. Nosotros preferimos hablar de recursos humanitarios, ya que tiene una connotación más certera es la capacidad de dar más allá de lo habitual, de lo cotidiano, que tiene nuestro pueblo argentino. Nosotros percibimos este sentimiento conmovedor cada día que pasa.

Gastos y costos

Nuestro gasto principal es evidentemente, nuestro tiempo que por supuesto tiene un enorme valor. Circunstancialmente nuestras oficinas son la sede de un club denominado "Fútbol Cinco", es este el lugar donde nació la Red. Los gastos de servicios e impuestos son una donación de los dos dueños de esta empresa.

En las oportunidades en que realizamos otras actividades, como cursos, congresos y campañas, nos ofrecieron cada lugar que necesitábamos.

Tenemos tres líneas de teléfono. Dos las paga la revista *Para Ti*, donde desde hace dos años contamos con una página solidaria. La tercera la pagamos cuatro miembros de la institución: son unos 1.400 pesos por bimestre, las otras dos líneas suman 1.200 pesos entre ambas.

Contamos con dos teléfonos celulares; uno muy utilizado para las urgencias, que tiene una cuenta de unos 2.000 pesos, y el otro de unos 200 pesos. La empresa de los celulares nos canjea el servicio por la publicidad que aparece en la página de la mencionada revista.

La empresa Teletel nos dona el servicio de Internet y los pasajes aéreos son un aporte de la empresa Dinar a través de un canje con TV Quality.

Surgimiento mediático

En un principio, llamamos a algunas radios de FM para comentar lo que hacíamos e intentar que se sumen más usuarios de computadoras a nuestro diseño original, que era sobre todo informático. En aquél momento nos dimos cuenta que al comunicar lo que hacíamos

RED SOLIDARIA

nos llamaban oyentes que tenían algunas necesidades, y también percibimos que si en la próxima entrevista contábamos estas necesidades, llamaban otros oyentes para prestar colaboración, es decir, para intentar cubrir estas demandas. Esto se hizo evidente cuando nos entrevistaron en Radio Continental por primera vez, y después en Radio Mitre: fue enorme el impacto (demandas y ofrecimientos).

Como de todos modos las cosas se iban resolviendo, seguíamos comunicándonos con los medios para contarles cuál era nuestra propuesta para que otros se puedan sumar.

Una tarde tomamos contacto con el diario *La Nación* y nos hicieron una nota en octubre, ocho meses después de haber imaginado nuestro proyecto de red. Aquel 16 de octubre era un lunes feriado, y desde la madrugada nos iban llamando de todos los programas de radio y de televisión: fue una demostración definitiva que nos indicaba que la vía mediática iba a ser una herramienta clave para nuestro trabajo futuro.

A partir de esa nota, nos entrevistaron en la revista *Para Ti* y también se produjo una enorme repercusión en las lectoras. El director de este medio, en aquel momento, nos propuso tener una página propia, y a pesar de muchísimas dudas que nos surgían, accedimos. Comenzamos con un número aniversario y la respuesta fue impresionante. Tuvimos después conversaciones con *Clarín* y el mismo día empezó a aparecer *Gente Solidaria*.

Al mismo tiempo producíamos notas en radios AM y en todos los noticieros de los canales de televisión. En dos oportunidades colaboramos con programas de canales de aire, en forma permanente: una sección que se emitía los domingos llamada "Desfile de Modelos" que mostraba a quienes trabajaban desinteresadamente por los demás y algunos bloques en un programa de los sábados, que conducía Juan Alberto Badía. Los dos fueron muy importantes en el desarrollo de nuestro trabajo y en el conocimiento de la comunicación.

A esta altura nos hemos dado cuenta que no sólo es útil ocupar estos espacios para que alguna persona o institución pueda recibir ayuda y colaboración, sino que el mismo hecho de ocuparlo desplazando al crimen, la sangre, el desenfreno o la absoluta frivolidad ya es un éxito para el cuerpo social. Los lectores, los oyentes y televidentes, suspiran y nos llaman para decirnos que sienten por fin que no está todo perdido.

RED SOLIDARIA

Herramientas

Nosotros tenemos la sensación de estar trabajando con un sistema muy primitivo, muy simple, pero que al mismo tiempo es muy eficiente cuando de salvar vidas humanas se trata, o por lo menos de mejorar la calidad de vida de muchas personas.

Esto nos pone ansiosos, porque quisiéramos que muchos lo copien, lo adapten o por lo menos lo ensayen en cualquier lugar del país o del mundo, para ver si en otras latitudes también puede funcionar. Nos parece que la principal herramienta, –y tal vez la más difícil de replicar– es la estructura humana de la organización: unas cincuenta personas que guiadas por una vocación particular, deciden escuchar las tragedias de todo un país, y aún deciden intentar ayudar a resolverlas semana tras semana.

No son mejores ni distintos, pero tienen, insisto, una particular vocación que no es fácil hallar. Más aún, en este caso se produjo la circunstancia casi milagrosa que se han podido agrupar y que se ponen de acuerdo constantemente con cada caso, con cada historia de vida y con cada situación.

Personería

Todavía no hemos encontrado razones importantes para que la Red se convierta en asociación civil o en fundación. Nuestro único gasto es el del teléfono y está a nombre de uno de los voluntarios.

De todas maneras, en estos momentos estamos diseñando proyectos a largo plazo, a tres, cinco y hasta quince años: bajar la desnutrición y la mortalidad infantil, aumentar el número de trasplantes, disminuir las víctimas por accidentes de tránsito y otros. Como se supone que en alguno de estos proyectos trabajarán profesionales, algunos voluntarios conformaron el Instituto de Cultura Solidaria para poder recibir becas para dichos profesionales. Han pasado seis meses desde su fundación y todavía aún no hemos necesitado ninguna beca.

Instituciones

Podríamos decir que la Red tiene tres columnas principales: la atención telefónica, las instituciones amigas y los medios de comunicación. Este mismo es el camino que recibe cada llamada, cada necesidad y cada prójimo. Se escucha su demanda, se intenta derivar u

RED SOLIDARIA

orientar y si en la red de instituciones amigas no encontramos una respuesta a una necesidad, llamamos a la comunidad a través de los medios de comunicación para dar a conocer lo que se necesita para que lectores, oyentes y televidentes puedan dar una respuesta.

Calculamos que casi semanalmente nos comunicamos con unas treinta organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Con otras ciento cincuenta tenemos una relación más circunstancial, y nuestro banco de datos por fin alcanza el número cuatrocientos.

En la Argentina, con una agenda de unos setenta teléfonos donde tenemos amigos empapados de nuestra misma mística, y con la garra y la pasión por el prójimo necesitado con que intentamos abordar cada caso, nos animamos a decir que prácticamente es imposible que alguien pierda una vida en nuestro país, salvo que Dios o la naturaleza haya determinado desde antes un proceso ya irreversible.

Las bases

Nos parece que hemos creado un sistema muy primitivo pero que a su vez logra salvar muchas vidas o mejorar la calidad de vida de muchas personas.

Permanentemente tratamos que aquellos a quienes les puede interesar intenten replicar el modelo, que básicamente es muy simple. La dificultad más importante que encontramos hasta el momento es el factor humano: encontrar un grupo de unas diez o doce personas con la firme vocación de empezar el proyecto y de mantenerlo en el tiempo. Solamente lo hemos logrado hasta ahora en Córdoba. Se están haciendo intentos todavía muy germinales en Bahía Blanca, Mendoza, Bariloche, Salta, Neuquén y Rosario pero todavía son iniciativas muy incipientes. En el exterior nos afirmamos lentamente en Miami, Costa Rica, Porto Alegre y París.

En todos los casos se presenta como limitante el factor humano que es el que genera la vocación profunda de llevar la idea adelante.

Otra columna de nuestro trabajo es evidentemente la credibilidad. La gente se suma a nuestras propuestas porque nos cree. Y nos cree porque no tomamos contacto con las cosas que se donan; simplemente hacemos de nexo, no de intermediarios. Les presentamos la necesidad o el necesitado y les proponemos que tomen contacto directo con los que recibirán un aporte generoso.

También es importante que los pedidos y las comunicaciones se

RED SOLIDARIA

hagan en medios de comunicación también de probada seriedad. Quienes nos leen, nos ven o nos escuchan entienden que los mismos medios nos dan un lugar porque somos confiables.

Quisiéramos destacar que nuestro concepto de marginado no se limita al aspecto económico o sociocultural. Miles de argentinos se sienten solos, deprimidos, abandonados, aún rodeados de riquezas. La solidaridad la necesitan todos: un millonario que necesita un trasplante de hígado no puede comprar su propia vida que se le escapa cada día que pasa en la lista de espera.

Nosotros hemos constatado que al mismo tiempo que nuestro país tiene enormes dificultades sociales, posee una calidad humana que da respuestas superiores a las esperadas en varias circunstancias.

Nos han llamado para colaborar algunas de las personas de mayor poder económico de nuestro país y nos pidieron que jamás nadie se entere. Por otra parte nos llamó una jubilada que nos preguntó si podía aportar un peso a un chico que necesitaba un trasplante en el exterior, pero recién al mes siguiente porque ya no le quedaba nada. Nos han llamado todos. Este profundo sentimiento solidario de nuestros semejantes es el motor principal de todos los proyectos.

A unos les toca diseñar políticas de gobierno, a otros políticas empresarias; a nosotros nos parece que el desafío es cómo educar, cómo potenciar esta calidad humana para conformar una red mundial más definitiva donde prácticamente no exista ningún tipo de marginación.

Experiencias con la cooperación nacional e internacional

por Emma Chomiak*

A mí me toca poner en palabras lo que para muchos de ustedes aún es sólo un nombre: Servicio Unción. Y como lo que tengo para decir no es otra cosa que la evolución, el crecimiento y la proyección de algo que está empezando a ser y que todavía le falta mucho camino por recorrer, no voy a disertar sobre cuestiones que ya han sido profundizadas por los expositores que me han precedido. Quiero compartir nuestra humilde experiencia con ustedes.

¿Qué es el Servicio Unción?

Unción no responde a una sigla, si responde a una definición doctrinal: es uno de los siete sacramentos de la Iglesia Católica. Hago aquí una salvedad: quienes integramos el Servicio Unción compartimos una misma creencia religiosa, lo cual nos identifica con una escala de valores pero no nos limita en el intercambio y la convivencia con otras creencias o ideas, y prueba de esto es la heterogeneidad del auditorio que nos acompaña en estos días.

Decía entonces que Unción es un sacramento, y me interesa dar algunas ideas sobre ello. Los sacramentos son fuerzas que brotan (dice el Catecismo de la Iglesia) del Cuerpo de Cristo, que es la Iglesia. Y también son signos eficaces de la Gracia, que no es otra cosa que la presencia de Dios en la vida del hombre.

Y este sacramento en particular —*Unción de los enfermos*— tiene mucho en común con lo que son las necesidades de la comunidad, porque las situaciones en las que se lo administra son aquellas de enfermedad grave, o cuando se percibe peligro de muerte, todo lo cual va acompañado de angustia, soledad, desesperación, rebelión, repliegue sobre sí mismo, etc.

*Directora Ejecutiva del Servicio Unción. Universidad Católica Argentina.

EXPERIENCIAS CON LA COOPERACIÓN NACIONAL E...

Además va de la mano con un sentimiento muchas veces mal interpretado: la compasión, que nada tiene que ver con la lástima, sino con el ser capaz de acompañar el dolor, el sufrimiento del otro.

Con todo esto, decirles que el nombre responde casi estrictamente a esto sería redundante. Unción es una fuerza que brota de la compasión de cada uno de sus miembros por la realidad de muchos hombres y mujeres que necesitan signos eficaces de justicia y solidaridad.

Servicio porque implica apertura, diálogo, conocimiento y conciencia de la realidad del otro, como también disponibilidad.

Unción y la Universidad

Cuando hablamos de universidad hablamos de cultura, y en ello van sobreentendidos muchos conceptos: ideas, valores, costumbres, estructuras. Si a la idea de universidad le agregamos la categoría de católica, entonces el horizonte se acota mucho más y podemos afirmar que, según sus estatutos y normas, "ser católica quiere decir que los estudios y enseñanzas se realizan e imparten en ella a la luz de la Fe, es decir del reconocimiento de la eminencia suprema de la Verdad Revelada". Pero no es mi intención profundizar sobre cuestiones que escapen al interés de este seminario. Si me interesa vincular universidad y sociedad y ensayar combinaciones que a mi juicio aún no han sido probadas ni explotadas lo suficiente.

Que la universidad pueda ser capaz de abrir canales de comunicación, crear espacios de diálogo franco y serio y hacer accesible la capacitación y profundización de estos temas, es para nosotros un deber casi ineludible. La universidad no sólo debe cultivar y desarrollar mentes, sino que fundamentalmente debe formar conciencias.

Saber para obrar

Como alumna de esta casa, muchas veces escuché de boca de un ya desaparecido profesor de sociología que todo aquello que recibiríamos a lo largo de nuestros años de formación debería convertirse con el tiempo en un "saber para obrar".

En esta simple fórmula muchos acuñamos nuestra vocación de servir al bien común, al bien de todos y cada uno de los que por el solo hecho de pertenecer a este género humano son merecedores en justicia de un reconocimiento concreto de su dignidad.

Nadie puede dar lo que no tiene, pero aquí no se trata solamen-

EXPERIENCIAS CON LA COOPERACIÓN NACIONAL E...

te de un dar material, sino también —y principalmente— espiritual; las ideas, los valores la cultura en su conjunto se transmiten conviviendo y poniendo en común.

Ahora, ¿es posible confrontar sin dividir, debatir sin destruir, decidir sin imponer? Es posible cuando hay mentes preparadas para obrar con coherencia, respetando el orden natural de las cosas y sus consecuencias. Es posible cuando detrás de una idea hay una acción que la sostiene y la reafirma. Es posible cuando más allá de los obstáculos de las estructuras prevalece la certeza de estar obrando conforme al bien común.

Esta certeza es la que nos acompaña desde el año 1995, cuando comenzó a gestarse esta iniciativa. La cual tiene sus raíces en un pequeño grupo de graduados que comenzó a plantearse la necesidad de profundizar algunas cuestiones y de salir como Universidad Católica al encuentro de la comunidad.

Al comienzo eran muchas las ideas, las aspiraciones, los objetivos a cumplir. Luego el tiempo y la realidad institucional se encargaron de enseñarnos a ser menos ambiciosos, ansiosos y más humildes. De todo lo decantado finalmente logramos clarificar las metas, porque la misión como tal se mantenía intacta; y el Servicio Unción como tal se proponía:

- Brindar un servicio de información.
- Promover actividades de capacitación, investigación y profundización de la cuestión social.

Estas dos vertientes podemos acotarlas aún más (sobre todo la primera) y decir que la experiencia nos fue mostrando que en lo que podíamos realmente agregar valor y aportar algo original era en la sistematización de la información sobre cooperación nacional e internacional, gubernamental y privada, para proyectos de desarrollo humano.

Luego acotamos todavía más los ámbitos al internacional y privado. Todos ustedes sabrán lo que implica rastrear, solicitar y procesar este tipo de información. Nuestro objetivo es volcar todos los datos según un cuestionario tipo que hemos elaborado, en una base de datos que permita interrelacionarlos y acceder a una ficha técnica de cada organización dadora de recursos, donde se perciba no sólo el perfil de trabajo de la misma, sino también cuestiones formales de presentación de proyectos y posibilidades de cooperación.

La tarea se comenzó, los contactos ya están establecidos, la infor-

EXPERIENCIAS CON LA COOPERACIÓN NACIONAL E...

mación se procesa periódicamente y se está trabajando en un prototipo informático que resulte una herramienta adecuada a los requerimientos técnicos del servicio que se quiere prestar.

La otra vertiente, la de las actividades académicas, la estamos inaugurando todos con este seminario, y creo importante aclarar que es la primera vez que un seminario dedicado a estos temas se realiza en la Universidad, lo cual para nosotros implica —dada la respuesta— un reconocimiento por parte de la comunidad y un gran desafío para el futuro.

Además creemos necesario promover la capacitación accesible a todos y la estrecha vinculación de los diferentes ámbitos del saber.

La idea de Unción no es asumir los proyectos como si fuésemos la organización misma. Creemos que las organizaciones de la comunidad deben siempre madurar cada una según su historia, y aprender a asumir tanto los éxitos como los fracasos o frustraciones que muchas veces ayudan a releer los proyectos y reformularlos para que sean acordes con la realidad.

Además, la autogestión —como capacidad de organizarse, de administrar y, porqué no, de venderse— es siempre saludable para la creación de conciencia solidaria, participativa y ciudadana.

Nuestro objetivo entonces es brindar esta información y asesorar sobre todo aquello que pueda resultarle útil a la organización a la hora de presentar su proyecto. A esto le sumáramos una tarea de monitorear la evolución de la gestión, porque evaluando se detectan errores, se valoran más y mejor los aciertos y se adquiere una mayor sagacidad a la hora de emprender nuevos desafíos. La evaluación y seguimiento tienen que ver con la eficiencia, con la transparencia y con la profesionalización en la administración de los procesos.

Queremos integrar toda la actividad de la organización en una cadena de procesos que optimicen la utilización de los recursos, que obliguen a los directivos a desarrollar su capacidad creativa a la hora de desplegar las habilidades necesarias para dar respuesta no sólo a lo urgente sino principalmente a lo cotidiano. Lo que agrega valor a un proyecto, a una actividad, a un producto es el hombre, porque agregar valor es saber primero detectar necesidades. Y luego generar propuestas que primero hayan sido confrontadas con quienes tienen la necesidad.

De esta manera se evitan las disfunciones en la cadena de proce-

EXPERIENCIAS CON LA COOPERACIÓN NACIONAL E...

mos mencionada anteriormente, y se adquiere mayor coherencia en las formas de responder a cuestiones futuras. Porque es importante estar preparados para detectar en qué momento migra el valor, es decir la necesidad, y hacia dónde a fin de redefinir posiciones y consolidar nuevas estrategias.

Un aprendizaje continuo

Como pueden ver, nuestra experiencia se basa y se cimienta en un continuo aprendizaje. Aprendimos a definirnos a nosotros mismos una misión. Aprendimos a reformular muchas veces nuestras metas. Aprendimos a interpretar lo que puede ser valioso como información para quienes no tienen tiempo para leer folletos, descifrar compatibilidades o gastar fortunas en rastreo de información. Las necesidades son muchas y urgentes.

Aprendimos a consolidarnos como grupo de trabajo, buscando potenciar las capacidades de cada uno para adquirir una identidad: la de los signos eficaces. Ahora queremos seguir aprendiendo. Queremos continuar haciéndolo porque las fuerzas brotan, pero a veces el camino es penoso. Desde 1995 somos un equipo de voluntarios profesionales que desearían avanzar más rápido, servir mejor y hacer realidad un deseo: que la universidad sea también protagonista en estos temas. Pero el protagonismo requiere compromiso, esfuerzo y apoyo. En lograrlo ponemos nuestras esperanzas.

Las redes: un estilo de trabajo

por María Bonorino de Mejía* y Eduardo Serantes**

Trabajar en red es un estilo de trabajo que se caracteriza por la articulación de experiencias similares. Podríamos decir que constituye una alianza entre pares. El trabajo en redes tiene como objetivos principales la contención (juntarse para compartir las penas), el intercambio (juntarse para aprender cómo hicieron otros para resolver sus problemas), la capacitación (juntarse para capacitarse) y la gestión (juntarse para tener más peso relativo).

- **Contención:** sin duda, trabajar en redes significa dar lugar a que todos aquellos que trabajan en experiencias aisladas encuentren un espacio donde sentirse contenidos. Sólo el hecho de poder encontrarse es en sí mismo una contención. Es significativo que quienes participan de experiencias de trabajo en red evalúan como fundamental el hecho de sentirse acompañados en la tarea, de no sentirse solos, de tomar fuerza del ejemplo y experiencia de los otros. Recién cuando este proceso de contención está asegurado es cuando las redes comienzan a dar pasos importantes en su crecimiento.

- **Intercambio:** significa comunicación, información, compartir. El trabajo en red permite compartir todo tipo de información, lo que produce como efecto natural el crecimiento de todos, ya que al ser experiencias similares —desde los diferentes modos de organización hasta los recursos con los que se cuentan— comienzan a ponerse en común. Es a través de este intercambio que las instituciones se complementan entre sí. Las más nuevas inundan con sus fuerzas y aires nuevos; las más experimentadas muestran hasta dónde es posible llegar; las diferentes experiencias muestran los diferentes resultados, y es así como se forma una corriente de intercambio que va beneficiando a unos y a otros.

*Vicedirectora de Cáritas Diocesana San Isidro

** Director de Comisión Nacional de Cáritas Argentina

LAS REDES: UN ESTILO DE TRABAJO

- **Capacitación:** ocupa un lugar fundamental en el trabajo en redes. A partir del trabajo en conjunto van saliendo los problemas comunes y la necesidad de capacitarse para mejorar la tarea y obtener mejores servicios. Las redes van obteniendo cada vez mejores niveles de capacitación, ya que la diversidad de las experiencias van aportando a la preparación de proyectos o programas de capacitación. Es importante hacer una mención especial, con respecto a la capacitación, para redes que agrupan experiencias de trabajo con población marginada o en riesgo. Estas capacitaciones tienen características especiales. Se refieren fundamentalmente a la articulación entre la experiencia y la teoría. Es de este modo como se produce el necesario aprendizaje que modifica la realidad, y es por esto que para lograr respuestas adecuadas a las necesidades de capacitación es necesario recurrir a capacitadores que tengan además de la preparación técnica adecuada, experiencia de trabajo en sectores marginales, de modo tal que puedan transmitir teorías y conocimientos adecuados a la realidad con la que trabajamos. En su mayoría, estas capacitaciones se realizan a modo de taller, con la participación activa de quienes concurren a ellas.

- **Gestión:** gestionar en conjunto permite obtener siempre mejores resultados. La gestión en conjunto beneficia a todos, ya que quienes tienen mayores capacidades las ponen a disposición de los demás. En la actualidad, la mayor parte de las fundaciones y empresas —e inclusive los donantes particulares— eligen colaborar con quienes trabajan en red, ya que esto no solamente les asegura una distribución más amplia y equitativa, sino que la red funciona naturalmente como control de gestión. Para gestionar en conjunto es necesario ir introduciendo diagnósticos comunes, lo que significa también un importante aporte a la búsqueda de soluciones globales. Por último, la gestión en redes modifica la vinculación con el Estado. El peso de representar a veces 20 o 100 instituciones permite por un lado mejorar las negociaciones, y por otro tener la posibilidad de ejercer un control sobre las políticas sociales y el uso de los recursos.

Hechas todas estas menciones, podríamos afirmar, que “compartir es más efectivo que competir”. Trabajar en red es compartir.

Dificultades en nuestras redes

Para hablar sobre las redes y sus buenos resultados es necesario hablar sobre las dificultades y fortalezas de esta forma de trabajo. He-

LAS REDES: UN ESTILO DE TRABAJO

mos sintetizado cuáles son sus objetivos. Ahora enumeraremos criterios importantes para tener en cuenta, en orden de lograr un buen trabajo en red y poder sostenerlo.

- **Diferentes tiempos:** para trabajar en conjunto es necesario respetar los tiempos de cada uno, que son diferentes. A modo de ejemplo, en una red interactúan grupos que no tienen siquiera una línea telefónica con otros que se comunican por e-mail. Todos son igual de importantes. Obtener consenso acerca de decisiones críticas lleva mucho tiempo y es necesario para que las partes mantengan el sentimiento de involucramiento. Trabajamos con grupos que toman sus decisiones de diferentes modos, y hay que esperarlos a todos, lo que necesita de mucha paciencia.

- **Conflictos intergrupales:** el trabajo en redes supone trabajar con grupos que tienen sus características y conflictos, y por lo tanto debe ser parte de la construcción de la red tener la decisión de reconocer la existencia de los conflictos y luchar para superarlos.

- **Conflictos de poder:** no siempre es fácil llegar a acuerdos entre todos los miembros. Es necesario para evitar los conflictos de poder y mantener una comunicación constante y transparente. Hay que tener claras las estructuras de liderazgo e involucramiento. Las decisiones deben ser tomadas por consenso y luego ser respetadas.

- **Comunicación:** podemos mencionar el tema de la comunicación como una dificultad, pero también como una fortaleza. Dado que la buena comunicación en las redes es vital, puede presentarse como una seria dificultad en los casos en que no esté pensada y no ocupe el lugar necesario para sostener la alianza. La comunicación debe ser fluida y constante, pero necesariamente verdadera y transparente. La información debe circular libremente. La confianza se va generando a través de la comunicación.

Fortalezas del trabajo en red

- **Complementación:** trabajar en redes apoya la coordinación de esfuerzos, evitando duplicar acciones. Cada parte trae otras cualidades y capacidades. Así, por ejemplo, los grupos menos organizados van tomando el modelo de los más organizados. Las partes tienen la voluntad de asumir riesgos y recompensas en forma conjunta.

- **Creatividad:** las redes necesitan buscar modos creativos para lograr solucionar problemas mediante la interacción de personas o

LAS REDES: UN ESTILO DE TRABAJO

instituciones con perspectivas diferentes. Es necesario buscar los puntos y objetivos comunes.

- **Crecimiento:** el poner en común los logros y las dificultades de las diferentes experiencias contribuye al crecimiento de todos los miembros; produce cambios en todos los niveles: en las personas que están trabajando en las experiencias, en las instituciones, en las redes y también en aquellos que les brindan recursos. La capacitación es otro modo importante de crecimiento.

- **Eficiencia y eficacia:** al trabajar en redes se responde de manera más eficaz a las necesidades que requiere la gente. Desde lo más sencillo —como es el reparto de alguna donación de alimentos— hasta lo más complejo —como la distribución de recursos económicos— se puede apoyar simultáneamente a varias áreas de trabajo (por ejemplo: educación, salud, alimentación). La reflexión y el aporte de todos facilita la toma de decisiones adecuadas y que por lo tanto serán sostenidas en el tiempo. Se abren oportunidades para compartir ideas, recursos, reproducir experiencias, datos estos que hablan de la utilización más eficiente de los tiempos y los recursos tanto humanos como económicos.

¿Qué es una red diocesana?

Una buena manera de comenzar, refiriéndome al último punto tratado como fortaleza del trabajo en red, es distinguiendo la diferencia del concepto de eficiencia en una experiencia de Iglesia. No es el que comúnmente nuestra sociedad destaca. No tiene que ver solamente con la velocidad de los resultados sino con la profundidad de los mismos.

Teniendo en cuenta que el de las redes es un estilo de trabajo que se caracteriza por la articulación de experiencias similares, podríamos decir que una red diocesana es un espacio para compartir, coordinar criterios, esfuerzos y capacitación para mejorar los servicios que se prestan: gestionar en conjunto para lograr mejores resultados; reflexionar sobre nuestra tarea evangélica de asistir y promover a los más pobres fomentando la solidaridad. Una red diocesana es fundamentalmente un espacio de comunión.

El trabajo en redes como desafío pastoral

Este trabajo de coordinación, descrito como un espacio de co-

LAS REDES: UN ESTILO DE TRABAJO

muni3n, se convierte en la actualidad como un fuerte desafio pastoral. Tiene que ver con la totalidad del planteo de la nueva evangelizaci3n dentro de la Iglesia. Es interesante recordar una parte del texto de las Reflexiones sobre el S3nodo de Am3rica, escrito por Monsefior Jorge Casaretto¹:

"Desde el Concilio hasta este momento, en la Iglesia se redefinieron oficios y estructuras. En estos afios la comunidad eclesial ha intentado plasmar una nueva s3ntesis doctrinal y estructural. Una de las expresiones m3s interesantes de esta renovaci3n conciliar es precisamente el S3nodo de los Obispos, cuya misi3n es ser un 3rgano de consulta y colaboraci3n al servicio del Santo Padre en el gobierno de la Iglesia Universal".

Las redes ser3an 3rganos de consulta y colaboraci3n para, por ejemplo, las comisi3n nacional, las regionales o diocesananas.

"La finalidad del S3nodo es, por lo tanto, fundamentalmente pastoral. El S3nodo no se encaminaba hacia el debate teol3gico, no aparec3an corrientes ideol3gicas opuestas. Lo que se manifestaba con extraordinaria fuerza era la inquietud —en muchos casos transformada en sana angustia— de pastores preocupados por plasmar en la vida y cultura de Am3rica la s3ntesis teol3gico-doctrinal ya elaborada en los 3ltimos afios. Por eso, las cuestiones que aparecieron con fuerza fueron los desafios pastorales".

La conformaci3n de las redes, con las caracter3sticas mencionadas en los objetivos, fortalezas y debilidades, intentan de este mismo modo evitar convertirse en espacios de debate ideol3gico —ya que se da por sentido el respeto por las diferencias—, y en su lugar compartir las experiencias y criterios comunes que van resaltando naturalmente y marcando el camino de los desafios pastorales en las 3reas en que se trabaja.

"¿C3mo encarar la exclusi3n social? ¿C3mo evangelizar las distintas culturas? ¿C3mo ocuparnos m3s evang3licamente de los numerosos migrantes? [...] Los desafios que est3n reclamando conversi3n, comuni3n y solidaridad. [...] Hace mucho tiempo le o3 al padre Moledo una frase genial. Estaba hablando a los j3venes y les dec3a: 'La Iglesia tiene la respuesta a las necesidades de ustedes: Jesucristo y su mensaje. Pero, ¿tiene todas las preguntas de ustedes?'"

Las redes sin duda ampl3an las posibilidades de tener las preguntas.

¹ Revista Criterio N° 2211, 19 de febrero de 1998.

LAS REDES: UN ESTILO DE TRABAJO

Ejemplo de una red diocesana

En la Cáritas Diocesana de San Isidro se comenzó a trabajar en forma de redes hace siete años. Manteniendo el trabajo agrupando a las Cáritas Parroquiales por sus zonas geográficas (decanatos), se convocó también al trabajo por áreas. En la actualidad, con diferentes tiempos de existencia, existen cinco redes.

A modo de ejemplo relataré sintéticamente la historia de la Red de Jardines Maternales. En 1991 la Comisión Diocesana debía distribuir un subsidio nutricional dirigido a niños menores de tres años, que había sido gestionado y obtenido por la Comisión Nacional. Dado que se nos habían otorgado mil cupos, decidimos convocar a todos los jardines maternos de la diócesis que atendían a los menores más carenciados, de modo que en una reunión, con la participación de todos, pudiéramos definir cuáles eran los que más necesitaban el subsidio. Fue así que a dicha reunión asistieron representantes de 22 jardines, y con una dinámica participativa se logró poner criterios desde los cuales se pudo priorizar la necesidad, y a la vez conocer de manera rápida y compartida una primera visión sobre la situación real de estos jardines (aquí tenemos un ejemplo de participación y decisión con consenso).

A partir de esta reunión —y con la coordinación de una asistente social, cuyo sueldo era pagado por un aporte del subsidio que administrábamos— comenzaron a reunirse sistemáticamente los doce jardines que recibían la ayuda. Estas reuniones, en las que principalmente se compartían experiencias, problemas comunes y desafíos, mostraron tener cada vez más fuerza, dado que la presencia de las instituciones era casi total (aquí tenemos un ejemplo de contención).

A corto plazo, y viendo la riqueza de la experiencia del trabajo en conjunto, comenzamos a convocar a todos los demás jardines de la diócesis para que participaran de las reuniones mensuales, y fue así como a éstas les empezamos a llamar "reuniones de red".

La necesidad de distribuir equitativamente un subsidio y luego administrarlo dio lugar al encuentro y al conocimiento de experiencias y problemas comunes. A menos de un año de haber comenzado con las reuniones, apareció la necesidad de capacitación. Para ello fue necesario elaborar un proyecto conjunto para obtener fondos, y esta fue la primera gestión de la red como tal (aquí tenemos un ejemplo de capacitación).

LAS REDES: UN ESTILO DE TRABAJO

Los primeros talleres, dirigidos por una licenciada en ciencias de la educación con una larga trayectoria de trabajo en experiencias comunitarias, convocaron a todos los que de un modo u otro colaboraban, trabajaban o dirigían los jardines maternos. Estos encuentros de capacitación, con la participación activa de quienes concurrían, dieron lugar a un importante afianzamiento del grupo que conformaba la red. Me atrevería a decir que fue la capacitación el hecho de más impacto para la construcción futura de la tarea. La instrucción fue pasando por diversas etapas, y en la actualidad podríamos decir que ha habido posibilidades de capacitarse en todos los niveles y en casi todos los temas. Esto ha dado un crecimiento importante a las instituciones, mejorado sin duda la calidad de atención a los niños.

A medida que la red iba consolidándose, la gestión en conjunto comenzó a ser un hecho natural. Todos los recursos comenzaron a compartirse. Las donaciones se distribuyen en la red según las necesidades. Los proyectos dirigidos a buscar financiamiento para la construcción o el equipamiento se elaboran con asesoramiento dado desde la red y se gestionan en conjunto, lo que simplifica la gestión, le da más peso y obtiene más y mejores resultados. Año a año se trabaja para mejorar el diagnóstico, y la red tiene en la actualidad un programa de relevamiento de datos que permite en pocos minutos conocer las necesidades actuales de los diferentes jardines para estar en condiciones de gestionar en cuanto la oportunidad aparece.

Más importantes aún han sido los logros y beneficios de la gestión en conjunto con el Estado. Los criterios se elaboran entre todos; se buscan las estrategias para gestionar de modo tal que siempre haya una mayoría beneficiada. El diagnóstico ajustado y la representatividad real han permitido que en la actualidad todas las instituciones de la red tengan (si lo necesitan) algún subsidio de la Provincia que ayude a su sostenimiento. El diálogo con los funcionarios adquiere otra dimensión, ya que el peso de representar a 32 instituciones permite negociar de otro modo. En la red de jardines hay un responsable de gestión con el Estado que se comunica prácticamente a diario con los funcionarios responsables de los programas. Este diálogo permanente no sólo permite ir construyendo —en muchos casos, en forma conjunta con el Estado— las políticas sociales, sino que también posibilitan tener una cierta posibilidad de control de la gestión.

LAS REDES: UN ESTILO DE TRABAJO

Area de Infancia y Adolescencia de Cáritas: una propuesta de trabajo en red en el plano nacional

Cáritas está extendida en todo el país. Tiene una organización federal, desde el momento que sus núcleos fundamentales de decisión son las iglesias particulares, es decir las diócesis. Desde el punto de vista de la organización de algunos servicios y actividades, las diócesis se agrupan en regiones. Este modo de organización ha sido tomado en cuenta a la hora de plantearse un área de Infancia y Adolescencia, que procura construirse según el modelo de la red.

Los niños ocupan un lugar de particular relevancia en el ejercicio de la pastoral caritativa que la Iglesia realiza a través de Cáritas. Ellos son los más vulnerables —por ser niños—, y son doblemente vulnerables si pertenecen a familias pobres. Todo servicio que a ellos se les preste, y particularmente el que atienda a la satisfacción de sus necesidades básicas, será decisivo en el desarrollo de sus existencias personales y en la vida toda de la sociedad. Las actividades de Cáritas que tienen como destinatarios a los niños son muchas. En algunos casos se trata de programas dirigidos específicamente a ellos; en otros son servicios a las familias de las que forman parte y que los incluyen.

El objetivo del área es que esos servicios que presta Cáritas a los niños y los adolescentes atiendan a su desarrollo integral. Es decir, que cuando de una u otra forma los agentes de Cáritas se aproximen a una niña o a un niño, ese hacerse prójimo tenga la calidad necesaria.

Al encontramos, en noviembre pasado, para ver de qué modo era factible que este mayor compromiso de nuestra institución con los niños y adolescentes pudiera concretarse, surgió de modo claro la necesidad de construir una red. En efecto, se vio que el cumplimiento de ese objetivo implicaba:

- Compartir el conocimiento de las experiencias que realizan las Cáritas locales y otros grupos de Iglesia en el servicio a niños y adolescentes. Compartir el conocimiento de sus logros y dificultades.
- Compartir la información sobre programas y recursos.
- Establecer acuerdos para gestiones frente al Estado y otros organismos.
- Propiciar la reflexión común sobre la problemática de niños y adolescentes; definir un diagnóstico acertado sobre su real situación y las causas de sus problemas y alentar la formulación de respuestas, basadas en el respeto a su dignidad como seres humanos.

LAS REDES: UN ESTILO DE TRABAJO

- Apoyar los esfuerzos para la capacitación de los agentes pastorales que se comprometen en el servicio a niños y adolescentes. Generar iniciativas con ese propósito.

- Dar respuesta solidarias a los problemas de los niños en determinadas regiones o en situaciones particulares. Un ejemplo de esto es la respuesta solidaria ante el drama de las familias que sufren las inundaciones.

- Dar espacio al protagonismo de los propios niños y adolescentes.

La organización que se plantea el área incluye la participación de:

- Referentes del área en las diócesis que acompañen la articulación de los trabajos que se realizan en las Cáritas parroquiales. Estos referentes se encuentran dos veces por año en su región y una vez por año en el nivel nacional.

- Referentes en el nivel regional, elegidos por los referentes diocesanos. Integran una red nacional de referentes regionales.

- Mesa de trabajo (con representantes de algunas diócesis que tengan mayor facilidad de reunirse), responsable del acompañamiento al proceso de formación y fortalecimiento del área y de la vinculación con la Comisión Nacional. Funciona con una secretaria ejecutiva de carácter permanente.

A partir de la pertenencia a la Iglesia y de estos propósitos comunes, aceptamos las naturales diferencias que sabemos existen y respetamos la diversidad de opiniones e intervenciones, valorizando la diversidad de experiencias. Coordinar no significa violentar la libertad individual o el propio genio de cada grupo. No es nivelar, no es sofofocar las expresiones propias ni la necesaria y deseable espontaneidad de la caridad. Es la voluntad de crear unidad en el respeto a la pluralidad de dones y a la diversidad de demandas. No es nivelación, sino comunión. De este modo las demandas son afrontadas más eficazmente y, a la vez, el trabajo de cada uno resulta valorizado.

Es digno mencionarse la valorización que hacen todos los involucrados en esta tarea del clima positivo, de encuentro, indispensable para fortalecer el vínculo con el grupo de trabajo y de los grupos entre sí.

Además de los encuentros en los diferentes niveles, se hace necesaria la creación de herramientas de comunicación continuada, tales como boletines informativos periódicos (en este momento se produce uno de frecuencia quincenal) que conecten a las diócesis compartiendo novedades que se producen en la problemática de la infancia

LAS REDES: UN ESTILO DE TRABAJO

y la adolescencia; programas desde el Estado y/u organizaciones internacionales en los que pueden intervenir las Cáritas locales; reseñas de trabajos que se realizan en algunas Cáritas en particular, etc. La expectativa es participar en una red general de Cáritas que se conecte mediante el correo electrónico. Mientras tanto, se remiten las hojas informativas por correo.

Otro elemento de importancia en la conformación y el fortalecimiento del trabajo en red en el nivel nacional es el conocimiento lo más cabal posible sobre la dimensión del trabajo que se realiza. En este sentido, una tarea que se plantea el área es la elaboración de insumos para que en cada lugar se releve la situación de los servicios que presta Cáritas a niños y adolescentes.

La construcción de una red nacional implica la existencia de esta red en cada diócesis, aunque más no sea de un modo elemental. El primer esfuerzo es alentar la comunicación y la articulación entre las parroquias al interior de cada realidad diocesana.

Por otra parte, la Comisión Episcopal de Pastoral Familiar ha invitado a Cáritas a coordinar el trabajo con el área de Niños y Familias en riesgo, dependiente de dicho órgano episcopal. Invitación que también ha formulado a la Comisión de Pastoral Social.

El Ejército de Salvación: 108 años sirviendo al prójimo en la Argentina

por Hugo Daniel Pintos*

La obra del Ejército de Salvación comenzó en un populoso barrio de Londres el 2 de julio de 1865 por la iniciativa del reverendo William Booth, quien fue ayudado por su esposa Catalina Mumford. Se conoció primero con el nombre de Asociación Cristiana de Avivamiento, y más tarde se la llamó Misión Cristiana.

Tiempo más tarde, el reverendo Booth resolvió adoptar un plan de organización militar con uniformes y otros signos distintivos. Así fue que en 1878 el nombre de Ejército de Salvación reemplazó el título de Misión Cristiana, empleado hasta el momento por la agrupación.

El 22 de diciembre de 1889, después haber navegado durante veintiocho días desde Inglaterra, cuatro oficiales salvacionistas desembarcaron en Buenos Aires. Sin pérdida de tiempo alquilaron un local para celebrar reuniones, y el día de Navidad estaban fregando pisos y fabricando bancos de madera para inaugurar un salón bien presentable. Estaba situado en la calle Cambaceres 1595, cerca de la plaza Constitución, y tenía capacidad para doscientas personas. El primer día del año nuevo el local se vio colmado cuando el Ejército de Salvación comenzó su obra en Sudamérica.

Para el momento del fallecimiento de su fundador (1912), el Ejército anunciaba el Evangelio en 34 idiomas, en 58 países y comarcas. Hoy en día lo hace en 106 países.

Función social

A las reuniones de William Booth concurría gente de todas las edades. El reverendo había notado que unas pobres niñas eran explotadas por personas de mal vivir y además carecían de recursos, de modo que todo deseo de enmendar sus vidas se estrellaba ante el peso de las circunstancias. Una señora ofreció algunas habitaciones de su hogar para que las ni-

*Mayor y Comandante Divisional del Ejército de Salvación.

EL EJÉRCITO DE SALVACIÓN: 108 SIRVIENDO AL...

ñas pudieran pernoctar. Este fue el germen de la obra social femenina.

Una noche fría de invierno el reverendo Booth descubrió que debajo de los puentes del ferrocarril había hombres desamparados que procuraban cobijarse de las inclemencias del tiempo con trapos y papeles de diario. Conmovero por este cuadro intentó la primera forma de asistencia social, que más tarde se convirtió en obra social masculina.

Actualmente, la Obra Social salvacionista en la Argentina incluye:

- hogares en tránsito
- hogares para ancianos
- hogares para niños
- hogares para estudiantes
- hogares para madres solteras
- hogar granja
- guarderías
- jardín de infantes
- comedores comunitarios

Servicios especiales

- Operativo nocturno: se brinda a quienes viven en la calle comida y frazadas;
- Desastres: asistencia en catástrofes como las voladuras de la Embajada de Israel, la AMIA y la fábrica militar de Río III;
- Bolsa de trabajo;
- Campamentos para niños carenciados.

Relaciones con otras instituciones

El Ejército de Salvación comparte servicios, asesoramiento e información con las siguientes entidades:

- Cáritas
- Patronato de Liberados
- Municipalidades
- Parroquias
- Iglesias Cristianas Evangélicas
- ONG's nacionales e internacionales

Recursos del Ejército de Salvación

• Humanos

Hombres y mujeres que ejercen su ministerio vocacional como

EL EJÉRCITO DE SALVACIÓN: 108 SIRVIENDO AL...

oficiales (pastores) dedicándose *full time* a la obra.

a) Voluntarios: hombres y mujeres que, teniendo una responsabilidad secular, dedican su tiempo libre para apoyar el trabajo espiritual y social.

b) Consejo asesor: hombres de negocios, profesionales que dan su tiempo, recursos y experiencia para ayudar al Ejército a desarrollar sus actividades.

• **Financieros**

- Colaboraciones y donaciones de los miembros del Ejército (feligreses)
- Socios colaboradores (público en general)
- Empresas privadas
- Municipalidades (convenios por servicios)
- El Ejército de Salvación Internacional
- Recursos propios, reciclado de objetos usados
- Ventas varias, artesanías y manualidades
- Legados y testamentos
- Alquileres de propiedades obtenidas en testamentos

Las circunstancias obligan al Ejército a prestar un servicio limitado. Esto quiere decir que en algunas ocasiones realiza asistencialismo porque la demanda es desbordante, no obstante lo cual la idea es tener proyectos de desarrollo en los que las personas puedan ayudarse a sí mismas y crearse condiciones para una mejor calidad de vida.

Redes: de una estructura organizativa a una práctica de la cohesión social

por Elizabeth Iñiguez*

El término “red” alude a un tejido cuya utilidad principal es la de apresar y retener. Este concepto es utilizado hoy para describir la realidad en su conjunto. Su utilización viene de la mano de una transformación conceptual que describe al universo y a nuestro mundo como una red de interacciones. Desde la física a la cibernética, pasando por la gnoseología y la epistemología de los fenómenos sociales, la red cobra dimensión de metáfora para referir la interdependencia de cada uno de los elementos que componen nuestro dominio de la realidad, como la centralidad que adquieren las relaciones y el tipo de *vínculo que entre ellos se establece*.

Así concebida, la red no alude ya a la capacidad de apresar o retener, sino que —como metáfora social— permite hablar de las relaciones humanas manteniendo los atributos de “contención”, “sostén”, “tejido”, “estructura”, etc.,. Además, hace posible avanzar en la descripción de los niveles de complejización que han adquirido las sociedades modernas, tanto como en la reconstrucción del tejido social sobre la base de los vínculos interpersonales y los fundamentos de igualdad, libertad y solidaridad.

Más allá de su funcionalismo, del modelo conceptual explicativo o su instrumentalización en la generación de comunidades virtuales y modos de producción contemporáneos, pretendo sostener aquí que la práctica social del trabajo en red es estratégica, puesto que posibilita la generación de un modelo cultural alternativo que facilita la integración del individuo en el sistema social de pertenencia.

Mucho se ha hablado en relación a la situación de la humanidad en esta segunda mitad de siglo: el riesgo cierto de la destrucción aparejado por los avances tecnológicos; la pérdida de certezas producto

* Coordinadora del área de Desarrollo y Diagnóstico Institucional del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación.

REDES: DE UNA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA...

del cambio paradigmático en la ciencia; el fenómeno de la globalización y la consecuente fragmentación de las bases sociales a partir de la modificación en el sistema productivo, y la pérdida de valores que devino de todas estas experiencias trasladadas al sistema de creencias.

Se acuñó así el concepto de crisis civilizatoria, a partir de la conciencia de los límites alcanzados por las sociedades modernas en su proceso de continua expansión. Los procesos de disolución de los vínculos sociales, la pérdida de las identidades tradicionales, lo familiar, lo sólido y lo acogedor parecieron desintegrarse hacia el final de siglo. Tal vez, la situación de la humanidad en estos últimos años pueda caracterizarse en la conciencia de su autodestrucción. Los seres humanos nos vimos expuestos a la pérdida de las relaciones sociales estables y tradicionales tanto como a la confianza en el dominio colectivo de la naturaleza.

Este periodo de agotamiento fue percibido por algunos como "el final", y por otros como necesidad de ponerse en movimiento. La aparición de movimientos ecologistas, movimientos reivindicativos de derechos humanos, cooperantes voluntarios, grupos de promoción comunitarios, y otros habla, sin duda, de la capacidad de las comunidades para ensayar soluciones alternativas.

Los nuevos movimientos sociales, definidos como agentes colectivos que intervienen en el proceso de transformación social (promoviendo cambios u oponiéndose a ellos), se diferencian de los movimientos propios de la fase industrial de la sociedad, entre otros aspectos, por el nivel de sus estructuras organizacionales.

Los movimientos sociales propios de la primera mitad de siglo, aquellos que Tocqueville describía como capacidad asociativa, generaban estructuras burocráticas determinadas por intereses sectoriales. Los nuevos movimientos sociales, aquellos que van dando lugar a la conformación del Tercer Sector y que se corresponden con la fase postindustrial propia de la sociedad contemporánea, se caracterizan por la capacidad de establecer objetivos estratégicos, acuerdos puntuales y estructuras laxas —descentralizadas y heterárquicas—, a punto tal que permiten ser visualizados como redes de redes.

Paralelamente, el paso de los presupuestos objetivistas de las ciencias a la construcción de sistemas complejos y reflexivos nos ubica en un ámbito de comprensión diferente: donde la realidad deja de ser algo preexistente y objetivo para pasar a ser una "construcción" siempre en proceso.

REDES: DE UNA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA...

El Mundo es un mundo humano, construido en nuestra interacción con los demás. Esto no significa caer en el solipsismo, sino que el reconocimiento del otro, el descubrimiento de la alteridad, implica que el mundo que construimos no depende de un yo trascendente. Puede ser tanto el resultado de la interacción multidimensional de los seres humanos con su medio ambiente —en términos de una biología del conocimiento— como el producto de una serie de relaciones, vínculos y prácticas o mecanismos de acción —desde un punto de vista sociológico—.

Concebir al mundo y a lo social como una red, situarse en el nivel de las redes sociales, significa generar un espacio reflexivo sobre lo social, donde el individuo se expresa en una integración múltiple y diversa. Donde el reconocimiento del otro, la aceptación de la diversidad y la conciencia de un proceso recursivo de construcción permanente de la realidad en la cual estamos insertos, posibilita la conformación de sujetos sociales que coadyuvan a la preservación de las decisiones individuales, al fortalecimiento de las identidades y a la concreción de un conjunto de valores y pautas colectivas.

La consolidación de las redes sociales es una forma no regresiva de recuperar los cobijos y de dar sentido al mundo. Las redes humanas refieren a los vínculos con los otros, a la ligazón con la naturaleza y a las interdependencias mutuas. Están ligadas al refuerzo de las identidades individuales tanto como a la construcción de un espacio colectivo que posibilite una mayor integración social.

Por todo esto, el trabajo en red alienta el establecimiento de vínculos solidarios, anima al sujeto como participante reflexivo y equilibra la convivencia en tanto posibilita el establecimiento de acuerdos estratégicos y soluciones de conjunto. Por otra parte, el funcionamiento en red produce sinergia. El resultado de la interacción es un *plus* de significado o una “propiedad emergente”: un “algo” nuevo producto del desarrollo de las potencialidades de las partes, que no estaba presente en ninguna de ellas. Este resultado garantiza la creación, el hallazgo de alternativas y posibilita la introducción del cambio.

Hasta aquí y de manera muy sucinta he tratado de contextualizar un modelo de intervención en red, señalar sus aportes y esbozar cierta correspondencia paradigmática entre las nociones científicas y una práctica de trabajo, sin pretender por ello establecer compromisos últimos ni determinaciones conceptuales. En lo que sigue intentaré

REDES: DE UNA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA...

mostrar con ejemplos concretos cómo el carácter instrumental de la intervención en red constituye un auténtico aporte a la participación social y al establecimiento de consensos y acuerdos de trabajo.

Desde el inicio, la propuesta del CENOC fue consolidar una Red Solidaria de Organizaciones de la Comunidad, reconstituyendo el entramado social de manera tal que permita la inclusión de los sectores que hoy permanecen marginados socialmente. Las redes, en tanto estructuras de relaciones horizontales, mantienen características comunes independientemente del soporte sobre el que se establezcan. Las redes pueden ser formales, informales; personales, institucionales o informáticas.

RENOC: Red Nacional de Organizaciones de la Comunidad

Resulta cada vez más evidente la influencia que los procesos de integración regional ejercen sobre el desarrollo social, vinculando estructuras geográficamente dispersas y ampliando las posibilidades de participación de las distintas organizaciones de la comunidad en la definición y el diseño de políticas sociales integradas. Es en este contexto que las posibilidades de comunicación se constituyen en un componente esencial para la articulación entre las organizaciones de la comunidad entre sí y con el Estado.

Las organizaciones no gubernamentales ven acrecentar su necesidad de indagación en los más diversos ámbitos, desde potenciales fuentes de financiamiento para el desarrollo de sus proyectos (ofertas de capacitación, acciones, programas y campañas desarrolladas por el sector gubernamental) hasta investigaciones sobre temas específicos del sector. Entre las distintas estrategias concebidas por las organizaciones para obtener el legítimo protagonismo que reclaman se encuentra la tarea de incrementar sus capacidades para divulgar la información que producen y difundir su propia acción.

El desarrollo de un sector social independiente está íntimamente ligado con el grado de visibilidad, credibilidad y legitimación que haya logrado ante la opinión pública. Es precisamente en el área de las comunicaciones y en los medios de información pública donde la modernización tecnológica juega un papel determinante en ese sentido. Entre los instrumentos que la informática actual propone, los bancos de datos instalados en servidores inteligentes —a los que los usuarios pueden conectarse mediante la red telefónica— son uno de los medios más ágiles y de menor costo para el intercambio de información.

REDES: DE UNA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA...

El CENOC, con miras a la consecución de sus objetivos (entre los cuales se encuentran el propiciar espacios de participación entre los distintos actores sociales, el generar información sistematizada sobre el Sector de las Organizaciones de la Comunidad, y el contribuir al reconocimiento público del sector como actor válido en el desarrollo de las políticas sociales), ofrece a la comunidad CENOC BBS —un servidor de información que atiende las 24 horas— y la RENOC —una red electrónica nacional para Organizaciones de la Comunidad—.

Las comunidades informáticas tienen especificidades inherentes a sus necesidades y a su dinámica interna, que involucran aspectos tan variados como la diversidad, la amplitud y la falta de calificación de la información que circula en ellas, dejando librada a sus usuarios la decisión acerca de la utilidad e importancia de la misma.

Las comunicaciones electrónicas se desarrollan frecuentemente en un ambiente despojado de instancias protocolares y burocráticas, siempre presentes en otros tipos de comunicación, desde la epistolar hasta la presencial, pasando por la telefónica. Este rasgo de informalidad, propio de la dinámica interna de las redes, demanda y genera a un mismo tiempo cierto grado de horizontalidad, de vacío de jerarquías, de igualdad entre los usuarios, derribando barreras y aportando fluidez en el intercambio de la información. Esta agilización en el intercambio es una poderosa herramienta promotora de actitudes solidarias, motivo por el cual es habitual obtener dentro de las redes respuestas que en otro ámbito no prosperan, demandan mayor esfuerzo o tardan más en llegar.

Otro aspecto propio de las comunicaciones electrónicas está relacionado con el hecho de que la estructura de los mensajes debe ser el texto. En cuanto a la emisión y la recepción de la información, el esfuerzo de precisión demandado al emisor y la facilidad para abordar la información ofrecida al receptor, propenden hacia una mayor calidad en la comunicación, disminuyendo la posibilidad de error en la interpretación del mensaje y mejorando la posibilidad de análisis del mismo.

Esta conjunción de elementos, que involucra aspectos tales como la multiplicidad de opciones, la facilidad para la comunicación y la calidad de la información, hacen que las redes sean un instrumento utilizado socialmente.

Pero, la red no es sólo una herramienta de comunicación, sino que constituye un auténtico espacio social donde los miembros de las or-

REDES: DE UNA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA...

ganizaciones pueden teleencontrarse. La creación de este espacio de encuentro exige la intervención humana para organizar la tecnología y dar forma a las interacciones; vale decir que en la cooperación del Estado y de las organizaciones, se pone en juego el diseño de la autonomía organizacional que caracterizará a la red.

Actualmente la estructura de la RENOC cuenta con 220 nodos y se han instalado 5 nodos concentradores regionales.

PCAD: Programa de Capacitación a Distancia en Gestión para Organizaciones Comunitarias

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 interlocutores a la hora de negociar y formular consensos.

La pluralización de actores intervinientes en los procesos de descentralización de las políticas públicas y la apertura a la participación, pone en evidencia la necesidad de actuar aprovechando las potencialidades de complementación e integración de los diferentes sujetos y organizaciones. Una de las características del accionar de las organizaciones es el anonimato y el aislamiento. Por otra parte, la heterogeneidad, el temor a la pérdida de identidad y dispersión geográfica del sector han hecho casi inexistentes las experiencias de implementación y planificación conjunta.

El programa puede ser presentado como la primera experiencia, a nivel nacional, de planificación e implementación conjunta de las Organizaciones entre sí y con el Estado a través del CENOC. Esta posibilidad de trabajo conjunta viene dada a partir de la propia concepción de la propuesta, que consistió en recuperar íntegramente los conocimientos y las experiencias generadas en el propio sector, articulando y complementando cada uno de esos aportes para lograr un efecto potenciador sin perder su identidad propia.

Además de este carácter de producto común a los intereses de todas las partes involucradas, conjuga una serie de elementos que me gustaría pasar a detallar:

- En primer lugar, el PCAD suma a los aspectos académicos una orientación promocional, en tanto la propuesta busca la generación y el fortalecimiento de las redes de organizaciones comunitarias a nivel local, regional y nacional, a través de la vinculación de instituciones más

REDES: DE UNA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA...

desarrolladas con las de menor desarrollo institucional. La forma de implementación del Programa busca favorecer los vínculos institucionales para la generación de redes locales y contribuye a la visibilidad y el fortalecimiento del sector de las organizaciones de la comunidad como actor válido en el desarrollo de las políticas sociales gubernamentales.

- En segundo lugar, y según decíamos anteriormente, la forma en que se genera el programa lo caracteriza como expresión del trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil. Cada uno de los actores intervinientes en el diseño participó preservando su propia identidad, sus posiciones y sus posibilidades, consensuadas y concertadas en el marco del trabajo conjunto. El desafío de esta forma de trabajo consiste en respetar y sostener las distintas perspectivas, responsabilidades, tiempos e intereses propios de cada sector interviniente, en la búsqueda de acuerdos y consensos de trabajo para arribar a la realización de un programa conjunto cuyo resultado refleje el logro de objetivos comunes.

- Finalmente, la gestión integral del programa y el total de los fondos previstos para su desarrollo ha sido íntegramente transferido al sector a través de un conjunto de organizaciones de la comunidad e instituciones académicas que gerencian y coordinan el programa a nivel local y regional. El hecho de compartir la responsabilidad de la ejecución y de los resultados del programa hace que se actúe aprovechando las potencialidades de complementación e integración de los diferentes sujetos y organizaciones.

Se trata, en suma, de poner en práctica un modelo gerencial que permita aprovechar las externalidades organizacionales que puedan surgir de la acción conjunta de las organizaciones participantes. En definitiva, se trata de hacer gerencia sinérgica, como ejemplo del desarrollo de capacidades para la gerencia interorganizacional necesaria en una gestión social eficiente.

En su primera etapa de implementación, el Programa integró una red de 1.230 organizaciones comunitarias, a través de 5 estructuras regionales y 25 organizaciones locales que funcionaban como sedes locales (o nodos locales) reuniendo entre 40 y 60 organizaciones usuarias cada una.

Campaña Nacional "Estudiar Vale la Pena"

La implementación de la campaña generó desde su lanzamiento la constitución de una importante red de actores sociales, integrada

REDES: DE UNA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA...

por diferentes organizaciones de la comunidad, iglesias y algunas empresas, articulada por el Estado a través del CENOC. De esta manera, ha ido tomando fuerza un modelo de gestión asociada que, sin desvirtuar las responsabilidades del Estado ante las prioridades nacionales, encuentra en esta modalidad una cantidad de perspectivas novedosas en cuanto al gerenciamiento de las políticas sociales.

La primera etapa de la campaña consistió en armar un proyecto de trabajo a partir de un diseño participativo en el que se sumaron organizaciones de la comunidad, referentes de los sectores académicos, de fundaciones donantes, de iglesias y distintos actores vinculados a la problemática. Este primer proceso derivó en la necesidad de realizar un diagnóstico sobre la situación de los adolescentes de los barrios periféricos a las grandes ciudades del país. Este diagnóstico se realizó con la participación activa de más de 60 organizaciones de la comunidad que encuestaron a más de 7.000 adolescentes en los barrios. Los resultados de dicho diagnóstico, que han sido publicados en distintos materiales de la campaña, han abierto nuevos desafíos para el trabajo futuro.

Para finalizar, quiero rescatar el rol que el CENOC a jugado permanentemente en cada una de sus intervenciones en red. Como organismo de Estado, ha asumido la responsabilidad de la convocatoria de los diferentes sectores sociales para la integración de redes y meta-redes con el objeto de aprovechar las potencialidades de todos los actores que pueden contribuir al desarrollo social.

Mientras la RENOC tiene por objetivo propio viabilizar el acceso a la información, produce —por el propio dinamismo de las redes— una serie de beneficios secundarios, tales como el aumento de visibilidad del sector de las organizaciones de la comunidad, el acopio de información pertinente para el sector (más allá de la utilidad inmediata o el uso que pueda dársele a la información circulante en la red), el descubrimiento de nuevas posibilidades en el trabajo cotidiano y el aumento de la capacidad de respuesta de cada una de las organizaciones y del conjunto frente a las situaciones sociales que demandan respuesta y satisfacción inmediata.

Asimismo, el PCAD —que tiene como finalidad propia la transferencia de tecnología de gestión hacia el sector de las organizaciones comunitarias— genera, a partir del funcionamiento en red, una serie de acontecimientos y situaciones que van mucho más allá de la formación académica y de la producción de conocimiento. Por ejemplo, en

REDES: DE UNA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA...

las 25 sedes instaladas surgieron proyectos conjuntos de organizaciones hacia las comunidades de pertenencia, a partir de la potenciación de los aportes que cada organización era capaz de brindar. Por otra parte, la visibilidad alcanzada por las organizaciones en el período de duración del programa (reuniones sistemáticas de un número significativo de instituciones por localidad), significó el reconocimiento del sector como actor social legítimo en el marco de las políticas sociales locales.

En el caso de la Campaña Nacional "Estudiar Vale la Pena", los objetivos que le son propios se corresponden íntegramente con los resultados esperados de la intervención en red. Esto es, generar un marco de contención social de los adolescentes para que estén en mejores condiciones de ingresar y permanecer en el sistema educativo formal. Vale decir: "incluir" en el sistema a los adolescentes marginados socialmente.

El apoyo mutuo permite sin duda superar las debilidades, fortalecer las identidades de cada actor social y desarrollar en los sujetos sentimientos de pertenencia y lazos de cooperación. El trabajo en red, más que una particular forma de estructura organizacional, conforma una auténtica novedad en el establecimiento de las relaciones sociales y una forma innovadora de producir cohesión social.

BIBLIOGRAFÍA

- * Najmanovich, Denise, *El lenguaje de los vínculos. De la independencia absoluta a la autonomía relativa*, en Dabas, Elina (comp.), *Redes. El lenguaje de los vínculos*. Ed. Paidós, México, 1995.
- * Riechmann, Jorge - Fernández Buey, Francisco, *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Ed. Paidós, España, 1994.
- * Maturana, Humberto - Varela, Francisco, *El árbol del conocimiento*. Ed. Universitaria, Chile 1996.
- * Touraine, Alain, *Producción de la Sociedad*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Francés de América Latina, México, 1995.
- * Seoane, Julio - Sabucedo, José Manuel, *Movimientos Sociales y Participación política*, en Seoane, Julio - Rodríguez, Angel, *Psicología Política*. Ediciones Pirámide, Madrid, 1988.
- * CENOC, Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, *Documentos Internos*, 1995-1997.

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.

Los medios de comunicación y el Tercer Sector: los nuevos desafíos

por Alicia Cytrynblum*

El verdadero cambio en la relación entre los medios de comunicación y el sector social se produjo en el último año y medio, y tiene que ver con el descubrimiento que hicieron aquellos de las actividades de la sociedad civil y no con la larga historia de seducción frustrada de las organizaciones respecto de los medios. Dos años atrás era impensado creer que los dos diarios de mayor tirada de nuestro país, *La Nación* y *Clarín*, contaran semanalmente con una sección fija sobre esta cuestión y que las revistas *La Nación*, *Para Tí*, *Apertura*, *Luna* y *Veintiuno* hayan incorporado la temática en forma permanente dentro de sus contenidos, demostrando un compromiso editorial.

El establecimiento de estos espacios marcó la diferencia. Hasta ese momento se publicaban notas aisladas, pero el haber incorporado un lugar permanente en los medios gráficos implicó una enorme oportunidad para la visibilidad del sector. La importancia radica en que además del caudal de lectores del mismo medio, también las producciones radiales y televisivas “levantan” información de los matutinos y las revistas para incorporar en su programación. De ese modo se abre un enorme abanico de posibilidad de exposición pública de la tarea social.

También es interesante destacar la flexibilidad de los temas. Una revista de negocios —*Apertura*— dedica una edición anual a las actividades de las ONGs, y la revista *Tercer Sector* lo hace sobre marketing.

Televisión: posibles razones del cambio

Hasta el momento —tal vez estemos hablando de dos o tres años—, los medios “mostraban” en pantalla lo que fuera más útil a sus intere-

*Directora de Proyecto de la revista *Tercer Sector*. Fundación del Viso

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL TERCER SECTOR...

ses. Si eran estatales, propaganda política disfrazada, a veces de algún carácter cultural; si eran privados, entretenimiento a cambio de alto rating con fines comerciales. En este esquema el espectador tenía un rol más pasivo: se contentaba con cambiar de canal o apagar la televisión.

Con la caída de la credibilidad de las instituciones tradicionales, los televidentes pasaron de su papel de espectadores al de protagonistas. Ya no se conforman con ver la programación pautada, sino que reclaman atención sobre temas sociales y cotidianos con una prepotencia nunca antes ejercida. La televisión no sólo no fue ajena al mayor grado de participación de la sociedad argentina, sino que fue la gran elegida como espacio válido para reclamar o resolver conflictos. La justicia parecería ser más eficiente si el caso adquiere estado público.

Además, el desencanto por los efectos sociales del modelo económico y la estabilización de la economía permitieron dejar paso a los aspectos más cotidianos de la vida social. Esto confiere un lugar privilegiado a las instituciones del Tercer Sector. En ellas se pueden encontrar historias de vida y de superación de las dificultades que combinan aspectos sociales con enormes cargas emotivas. Por otro lado, están enclavadas en el corazón de la Argentina profunda, donde en general los medios nunca se sintieron cómodos.

Otro aspecto de la invasión de los temas de la gente en la televisión fue el desplazamiento de las telenovelas por parte de los *talk shows*, programas donde la gente de carne y hueso —ya no un personaje— expone sus dramas sin complejos ante millones de televidentes.

Una conclusión rápida permite suponer que estamos frente a una sociedad que decide ser protagonista y tomar la televisión como un modo de expresión propia. Una especie de espejo donde se pueden reconocer. Por parte de las empresas televisivas se sigue el esquema "El cliente siempre tiene la razón", donde los medios comenzaron a asumir otros roles para estar cerca de la gente, y como consecuencia a mejorar los niveles de rating.

El boom de la solidaridad en la Argentina está relacionado con los aspectos más emotivos del desarrollo del Tercer Sector, tales como las campañas de sensibilización: trasplantes, catástrofes naturales, niños en espera de una operación, etc. Otro aspecto es la valoración, como modelos, de las personas que solamente por un interés humanitario dedican su vida a ayudar a los grupos menos favorecidos.

Esto se debería a un descubrimiento, por un lado, del potencial en

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL TERCER SECTOR...

historias de vida dentro del Tercer Sector, y por otro la capacidad que tienen los mismos medios de producir un cambio. Ellos también se convirtieron en protagonistas, son capaces de cumplir un sueño y de comprometerse socialmente sin que esto les implique una bandería política (por ejemplo, Malvinas). Estar cerca de la gente parece ser la nueva consigna.

Algunos aspectos a desarrollar

• *En los medios*

Prestar más atención al aspecto político del *Tercer Sector*: actuar de contrapeso entre el rol del Estado y las empresas. Todavía se visualiza al sector social como gente buena que ayuda a los demás, y no se tienen en cuenta el trabajo de redes y el nivel organizacional de la sociedad civil.

Hasta el momento casi no existen profesionales —tanto periodistas como productores— formados integralmente en las características particulares del sector. Por lo tanto, desconocen los aspectos estratégicos tanto a nivel nacional como internacional, lo que los ayudaría a tener una visión más amplia y una mayor capacidad de análisis.

• *En el Tercer Sector: 7 sugerencias*

1) Pensar en la difusión de las actividades como dentro del contexto de un medio en particular: un diario, un programa de cable, una revista.

2) Considerar que lo más importante para la institución puede no ser la noticia del día en la tapa de un medio de circulación masiva.

3) Priorizar los aspectos más humanos y no los institucionales. Es más importante el beneficiario con su problemática-solución que el presidente de la fundación.

4) Producir noticias o insumos. Los periodistas, en general, tienen poco tiempo y necesitan fuentes confiables para obtener información inmediata. Si se trabaja con la problemática de los chicos sin hogar, hay que enviar datos concretos a una persona determinada en un medio; a las tres veces ellos van a llamarlos y posiblemente mencionen a la institución.

5) Los medios son los profesionales que trabajan. No se puede enviar una gacetilla a *La Nación* sin un destinatario claro. Es imprescindible conocer a un periodista que se ocupe de estos temas. De nada sirve que abra el sobre un cronista que cubra deportes.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL TERCER SECTOR...

6) Hay que tener sentido de la oportunidad. Por ejemplo, hablar de trabajo en mayo u octubre, que es cuando el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) da a conocer las mediciones. En ese momento los medios van a estar más dispuestos a publicar noticias de instituciones que se dedican al tema laboral.

7) Señalar la necesidad de contratar profesionales idóneos para desarrollar la estrategia de comunicación de la institución o la red. No hay que desperdiciar oportunidades; una ONG conocida recibe más donaciones que una que no lo es.

Experiencia de la revista *Tercer Sector*

Cuando hace cuatro años se inició el proyecto de la revista *Tercer Sector* no imaginamos que se iban a cumplir aquellas expectativas con tanto éxito. Se trata de la primera revista en español dedicada íntegramente a los temas de las organizaciones del sector social y sus relaciones con los otros actores. Definimos nuestra misión como servir de espejo del sector y actuar como herramienta de articulación con el Estado y las empresas.

¿Tercer Mundo? ¿Tercera posición? ¿Tercera edad? y hasta ¿Tercer sexo? eran las preguntas más frecuentes en relación al título de la publicación. Hace cuatro años, hablar del Tercer Sector era una especie de misterio para la mayoría de las personas. Hoy todos estos temas figuran en la agenda de los medios de comunicación, en la de los políticos e incluso los empresarios que comienzan a hablar de responsabilidad social.

Un poco de historia

Descubrir la riqueza en historias de vida, de organización, de pasión que conviven dentro del movimiento del Tercer Sector, fue una sorpresa para Marcos Cytrynblum. Después de pasar quince años dedicado a la dirección periodística del diario *Clarín*, al comenzar con la Fundación Del Viso (en 1989) se puso en contacto con la realidad social de primera mano. De ese modo nació la idea de generar un medio que reflejara todo este caudal informativo que no tenía espacio en los medios de difusión masiva. Junto con Andrés Thompson editaron los dos primeros números de la revista —por entonces con formato de diario— y lo presentaron a la Fundación Kellogg, que decidió financiarlo por tres años. Hoy, cuatro años después, podemos contar las consecuencias de ese sueño.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL TERCER SECTOR...

La revista *Tercer Sector*, con 6000 ejemplares que se editan bimestralmente, ha logrado posicionarse como un referente de las actividades de la sociedad civil entre las instituciones sin fines de lucro, en empresariado (que en cada edición responde con mayor apoyo en caudal publicitario), en el sector gubernamental y en los medios de prensa (que encontraron en *Tercer Sector* un espacio donde recabar información fidedigna en forma permanente; la revista asesora a programas de televisión abierta y revistas de distribución nacional). El más reciente de los logros ha sido el primer premio ADEPA/La Nación, en la categoría de Bien Público, que nos otorgó la Asociación de Entidades Periodísticas de la Argentina. El reconocimiento es el más prestigioso que se otorga a medios de comunicación en prensa escrita y nos estimula a seguir trabajando con el compromiso de representar a una parte de la población que anteriormente no contaba con un medio propio.

Es importante destacar entre algunas de las principales metas alcanzadas, que desde el 1997 estamos en los principales puestos de venta de diarios y revistas de la ciudad de Buenos Aires. Este es un paso fundamental en el crecimiento de nuestra publicación. Creemos que a través de la presencia en los kioscos ampliamos la base de lectores, es decir llegamos a gente nueva pero con interés social y nos acercamos a la autofinanciación.

Hemos logrado, junto a la Red Solidaria, ayudar a establecer la cuestión de la solidaridad en los medios de comunicación masiva de alcance nacional. En este momento, en la Argentina existe un interés creciente alrededor de la filantropía con el acento puesto en la solidaridad y en las organizaciones que conforman la sociedad civil. A través de un afinado trabajo con el periodismo hemos contribuido fuertemente en la incorporación del tema en la agenda de los medios. *Tercer Sector* es la revista a la que recurren los hombres de prensa para recabar información concerniente al sector social. Los medios de comunicación masivos actúan como amplificadores del contenido de la publicación.

Con el fin de fortalecer el Tercer Sector en el área del Mercosur, cabe destacar el convenio realizado con el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) de Uruguay. *Tercer Sector* incluye un *dossier* realizado por el ICD, y a su vez la revista se asegura una amplia distribución en el Uruguay. También se comenzaron las negociaciones para realizar un convenio similar con instituciones del Paraguay. Además,

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL TERCER SECTOR...

el Foro del Sector Social, que reúne a más de ochenta instituciones altamente representativas de nuestro país —la AMIA, Cáritas y la Cruz Roja, entre otras—, publica un *dossier* en la revista con las actividades que éstas desarrollan.

Es interesante destacar también los convenios realizados con medios de prensa y editoriales. Los diarios *La Nación* y *Página/12* apoyan a *Tercer Sector* en cada edición a través de un canje publicitario. Esto resulta de un valor incalculable no sólo por un tema económico, sino por la legitimación del medio a través de este reconocimiento. Algunos periodistas de gran trayectoria colaboran activamente con la revista, entre ellos Nelson Castro, Alfredo Leuco, Carlos Ulanovsky, Jorge Lanata y Joaquín Morales Solà. Otro hito a destacar en 1998 fue la participación en la Feria del Libro. Por primera vez la publicación estuvo presente en dicho acontecimiento. Esto fue posible por un convenio para la venta directa con editorial Paidós, que la incluyó en su stand.

Una de las consecuencias positivas del trabajo de la revista es el de estar formando profesionales que conozcan a fondo la problemática particular del sector. Como trabajamos con periodistas que actualmente desarrollan su profesión en otros medios, se multiplica la presencia de las actividades del sector en diarios y revistas. Tal es el caso de Andrés Osojnik, Diego Schurman —de *Página /12*— y Federico Parapar —de la revista *Apertura*—.

En relación a las organizaciones de la sociedad civil, el aporte de la revista ha sido fundamentalmente mostrar que no trabajan en el desierto, que existen muchos otros que realizan la misma tarea en nuestro país pero también en el contexto mundial, y que pueden optimizar su trabajo si lo hacen en redes. Otro de los desafíos es contribuir a la capacitación de las organizaciones, y en ese sentido incorporamos secciones fijas como *Recaudación de fondos*, y otra dedicada a agenda y cartelera donde se publica información de los cursos, becas y seminarios que acontecen en el mundo.

Además, la revista mantiene contacto permanente con más de trescientas instituciones mediante la participación en eventos o presutando las instalaciones, entre otras actividades. Recibimos diariamente más de 15 cartas y gacetillas de entidades y más de 20 llamados telefónicos del mismo tenor.

También la tecnología está presente en *Tercer Sector*: ha sido una

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL TERCER SECTOR...

de las primeras revistas de la Argentina en desarrollar su *web site* en Internet. Desde principios de 1996 se puede contactar a la revista desde todo el mundo. Hemos tenido accesos desde Japón, Australia y otros destinos geográficamente lejanos. El último año recibimos 3500 contactos, y la misma cantidad de contactos se produjeron el último mes.

En otro orden, la revista realizó acciones directas, tal como sucedió en las últimas inundaciones. Formó parte del comité de emergencia nacional junto a la Red Solidaria, la Fundación Bunge y Born, la Fundación YPF y la Parroquia San Cayetano, entre otras instituciones. Se lograron enviar 110 camiones de ayuda solidaria a las seis provincias afectadas por el fenómeno.

Como reflexión final de los cuatro años de existencia de la revista, nos parece que *Tercer Sector* ha tenido una participación fundamental en la difusión del trabajo de las organizaciones sociales de la Argentina. Se ha convertido en un referente movilizador de este movimiento y una herramienta de articulación con los otros sectores. Los que hacemos la revista vemos que estamos transitando una etapa muy exitosa para el desarrollo de la sociedad civil en nuestro país. La publicación acompaña de cerca este crecimiento, y tenemos la convicción de seguir enfrentando los nuevos desafíos trabajando como hasta lo hicimos ahora para ayudar, en nuestra medida, a transformar la visión que la sociedad tiene de si misma. Consideramos que trabajar como espejo de lo mejor que refleja una sociedad que es cada vez más solidaria, es un buen aporte para el cambio.

Aproximaciones conceptuales

por Norberto Pazos*

Los expositores que me antecedieron han hecho referencia a un tema recurrente: el de los valores. He anotado, que el Lic. Ricardo Murtagh, al hablar de la globalización manifestó que las "Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) pueden poner sobre la mesa temas como el de los valores, más que los temas económicos" y agregaba que las ONG's debían adaptarse a los condicionamientos de la Globalización. Con lo cual estoy y no estoy de acuerdo. Porque frente a los resultados de la Globalización estimo que la adaptación debiera ser inversa.

El Dr. Martínez Nogueira, a su vez, al hablar de la "Identidad de las ONG's" dijo que corren el peligro de convertirse en prestadoras de servicios. Y que frente a ello debe reaccionar en consonancia con sus valores y finalidades.

La Lic. Bernarda Pirovano, al explicar su modelo articulado, señala que las ONG's promueven valores.

La Dip. Elisa Carrió expresó que el Tercer Sector, vinculado al Estado y a las políticas sociales constituye el tema del futuro. Y agregó que el crecimiento del Tercer Sector preanuncia una nueva *politeia*, estimando la autora que ésta se centrará también en valores.

También el Dr. Atilio Alvarez, que efectuó un análisis histórico de la política social dividiendo los tiempos desde su inicio en cuatro etapas: 1) la limosna, 2) la beneficencia, 3) los subsidios y 4) el Estado terciarizando, agregó "que hay que diseñar el quinto tiempo, el de la Globalización". Descontamos que el Dr. Atilio Alvarez incluye el tema de los valores en este quinto tiempo.

Y surge, a mi entender, que una de las funciones del Tercer Sector,

*Miembro del Consejo Asesor de Solidarios.

APROXIMACIONES CONCEPTUALES

tal como lo señala Pablo Guarino¹ al referirse a las O.N.G.D. (Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo) al decir que son ellas las que "por sus actividades pretenden no sólo brindar satisfacción a determinadas necesidades puntuales (salud, educación, hábitat, trabajo, etc.) sino también promover valores y aptitudes, entre los destinatarios de su trabajo y entre otros actores sociales (Estados, Organismos Internacionales, medios de difusión, etc.), tendientes a un cambio social basado en criterios de justicia social, equidad, democracia, participación y solidaridad".

Con este encuadre del problema se justifica mi apreciación anterior sobre la globalización. Es evidente que este término está referido fundamentalmente a los aspectos económicos del desarrollo de los países. Y al decir que éste debería estar al servicio de la gente, estamos refiriéndonos a un enfoque social opuesto a las posiciones economicistas predominantes.

Este enfoque tuvo presencia a través de publicaciones tales como *Desarrollo con rostro humano* de Naciones Unidas, o *Desarrollo a escala humana* coordinado por Manfred Max Neff, publicado por la Fundación Dag-Hammarskjöld y CEPANUR. La hipótesis de esta última publicación es que el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos.

¿Cuál sería un indicador de crecimiento cualitativo de las personas? La calidad de vida; y ¿cómo determinar la calidad de vida de las personas? Una forma sería la mediación de la satisfacción de las necesidades. Este parámetro de medición constituiría lo que Neff denomina: satisfactores. Como ejemplo de satisfactores podemos citar: la alimentación o un determinado orden político en relación con la participación.

¿Cómo se mide habitualmente la pobreza? Con datos cuantitativos: ingreso per capita, datos sobre la vivienda, etc. Sin embargo, Neff dice que no hay pobreza. Hay pobrezas. Hay pobreza de subsistencia, de protección, de afecto de participación, de identidad. Cada pobreza genera patologías. "Cualquier necesidad humana fundamental no satisfecha de manera adecuada produce una patología". Por ejemplo, patología colectiva de frustración, de miedo, etc.

Conceptualización.

Concepto de desarrollo integral

En 1982, la CAPAL afirmaba que "el desarrollo debe asegurar an-

¹ Pablo Guarino, presidente de ALOP, Asociación Latinoamericana de Asociaciones de Promoción, *Los dilemas de las ONG en América Latina*, publicación a ABONG, Asociación Brasileira de ONG, Encuentro Latinoamericano de Asociaciones Nacionales de ONG, Brasil, 1995.

APROXIMACIONES CONCEPTUALES

te todo la satisfacción de las necesidades básicas de las mayoría postergadas. Y en este contexto, la participación popular comenzó a ser valorizada más por su condición de derecho humano que por su contribución funcional al desarrollo”.

Estos conceptos, si bien exponemos una definición del año 1982, fueron discutidos y aplicados en la formulación de políticas públicas y en los objetivos expresos de distintas organizaciones comunitarias, de base y de apoyo, desde la década del 60, y adoptadas por distintos países de América Latina. Se vinculaba así el desarrollo con la participación popular, como elementos inseparables del desarrollo integral. Y, glosando a Fernando Osorio Molinsky, agregaban que el “desarrollo integral no puede obtenerse mediante esfuerzos parciales en ciertos sectores de la economía del sistema social, sino a través de un avance conjunto de todos los aspectos. Sólo así será posible apreciar en que medida el avance conjunto de todos los sectores está promoviendo un nuevo tipo de sociedad orientada hacia un rápido desarrollo humano”.

En consecuencia, se deduce que el mero crecimiento (es decir, el crecimiento económico) no es una condición suficiente para asegurar el pleno desarrollo social y humano.

De aquí surgen conceptos o valores derivados como la equidad, la justicia y la participación, y el objetivo de configurar sociedades más justas e integradas, con destino propio, con identidad propia, donde el hombre encuentre reales potencialidades para el desarrollo de sus potencialidades.

Finalmente, para terminar con este marco de referencia conceptual e histórico, cabe destacar con palabras de Jaques Maritain que “es necesario rehacer la civilización moderna, para que puedan subsistir los principios de la cultura, tratando de llegar a una primacía vital de la calidad sobre la cantidad, del trabajo sobre el dinero, de lo humano sobre lo técnico, de la sabiduría sobre la ciencia, del servicio común de las personas humanas sobre la codicia individual, del enriquecimiento indefinido o la ambición estatal del poderío ilimitado”. Estas palabras fueron escritas en 1935. Parece que lo fueran hoy.

Veamos ahora dos ejemplos extraídos de los Informes Anuales del Índice del Desarrollo Humano (IDH) publicado por Naciones Unidas.

La tabla siguiente muestra la distribución de ingresos: El 20% más rico de la población mundial recibe el 82,7% de los ingresos totales del mundo, mientras que el 20% más pobre tan solo recibe el 1,4%.

APROXIMACIONES CONCEPTUALES

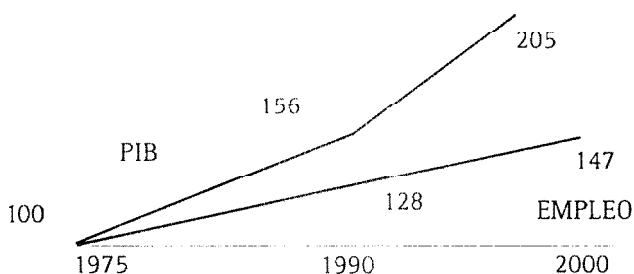
El crecimiento económico mundial casi nunca filtra hacia abajo.

Población Mundial	Ingresos Mundiales
20% más rico	82,7%
Segundo 20%	11,7%
Tercer 20%	2,3%
Cuarto 20%	1,9%
20% más pobre	1,4%

Distribución de los ingresos mundiales por quintil

El gráfico que sigue refleja el inquietante fenómeno del crecimiento sin empleo en el mundo. La recta quebrada superior representa el crecimiento del PBI (1975-1990) y su tendencia proyectada (1990-2000) ponderado respecto de determinadas regiones (países de la OCDE, América Latina, África Subsahariana, Asia Oriental).

La línea inferior representa el crecimiento del empleo, ponderado en esas regiones. Desde 1975 el crecimiento del empleo ha estado siempre a la zaga del crecimiento de del producto, y es probable que esa disparidad siga acentuándose durante el decenio de 1990. (Informe IDH 1993).



Promedio ponderado del crecimiento del PIB y del Empleo

Conceptualización. ONG de desarrollo

Las O.N.G.D son "aquellas organizaciones conformadas básicamente por profesionales y técnicos".

A fines de la década de los '50 surgen las primeras O.N.G.D. en América Latina. Sus protagonistas, profesionales y técnicos con alto

APROXIMACIONES CONCEPTUALES

contenido de militancia social, o grupos pastorales de la Iglesia inspirados en las conclusiones del Concilio Vaticano II y la CELAM, que reforzaron el contenido social en la práctica de la Iglesia.

Estos equipos o personas desarrollaron trabajos de promoción de grupos de base con sectores marginados. Se relacionaron con agencias de cooperación europea y/o de procedencia católica, que colaboraban en la financiación de sus actividades.

Se fueron constituyendo organizaciones de apoyo con objetivos de acompañar los intentos de los nuevos movimientos sociales en sus esfuerzos por constituir sociedades más equitativas, democráticas y productivas. Las líneas de trabajo de estas organizaciones son la transferencia de tecnología, la búsqueda de soluciones concretas a través de pequeños proyectos y la organización.

Entre la década del 60 y 70 se desarrollaron procesos educativos ligados a la corriente de educación popular (ejemplo: escuelas radiofónicas).

En la década del 70 se produce un quiebre del camino mencionado como consecuencia de la crisis económica, de los gobiernos militares que emergían en la región en el contexto de la Guerra Fría y de la consecuente supresión de los partidos políticos y de los movimientos sindicales. Durante estos años éstas organizaciones pasan a operar en una forma diferenciada, menos visible, promoviendo actividades de resistencia, muchas veces sostenidas por la cooperación internacional.

Una década después, el retorno al sistema democrático acompañado de otros factores (necesidad de los sectores populares, reducción del gasto público, incremento de la cooperación internacional) generaron un nuevo crecimiento cuantitativo de las O.N.G.D.

Primer concepto de Tercer Sector

El concepto del Tercer Sector surge en un seminario que se llevó a cabo en la sede de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) en Berlín Occidental en diciembre de 1981, con el tema "Alternativas de crédito a grupos marginados".

En dicha reunión el Ing. Rodolfo Martínez Ferrate aportó a la discusión el concepto del Tercer Sector: "es el sector de la economía conformado por diversas formas asociativas de producción, sus organismos de segundo y tercer grado y las instituciones de apoyo, articuladas en un sector económico que se diferencia del sector privado tra-

APROXIMACIONES CONCEPTUALES

dicional en que no concentra la renta y la capacidad de decisión”.

Los miembros en cada forma asociativa, además de ser propietarios de los medios de producción, generalmente aportan su trabajo personal y participan con mayor equidad de los beneficios y excedentes de la empresa.

Está conformado por muchos tipos de organizaciones de base, empresas asociativas, cooperativas y organizaciones de segundo y tercer grado, así como las instituciones de apoyo, articuladas en un movimiento, siendo esta articulación la clave de la organización del sector.

El autor da el ejemplo del Tercer Sector en el agro, diciendo que debe ir unido a una descentralización administrativa y una participación popular en la mejora de su propia comunidad, es decir, debe ir hacia un desarrollo integral participando no solamente las empresas asociativas sino también los pequeños campesinos que allí conviven.

Para crear este Tercer Sector de la economía, dice el autor, no se necesita alterar las formas de propiedad, ya que el régimen democrático tiene posibilidades de fomentar el desarrollo social y económico, teniendo en cuenta además, que ya existen en los países un conjunto de organizaciones que pertenecen al Tercer Sector y que solamente necesitan la articulación de dichas organizaciones en un movimiento que permita promover este Sector de la Economía (ejemplo: Alemania con “las empresas de la economía de interés general: cooperativas, bancos de interés general”). Cita Martínez Ferrate a Walter Hesselbach, quien distingue entre empresas privadas y empresas de la economía de interés general, afirmando que son empresas privadas aquellas que sirven en primer término a los intereses de sus propietarios y sus ganancias a manos privadas. En cambio las empresas de economía de interés general se dedican en primer término al interés públicos y al bien común. Sus ganancias se aplican a propósitos que sirven los intereses generales de la colectividad (ejemplo: la Central de Cooperativas Agrarias de Colombia, reúne a seis cooperativas cafeteras, una cooperativa central de mercadeo, una de ahorro y créditos beneficiarios para 32.000 socios, contando con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer)

Una importante tarea de las empresas de economía es la regulación de la competencia. El economista norteamericano John Gilbraith argumentó a favor de estas empresas en su libro *The Industrial State*.

Tras un segundo concepto del Tercer Sector

El Tercer Sector, llamado también no gubernamental y sin fines de lucro, está compuesto por todas aquellas organizaciones sociales privadas que representan una manifestación acabada de un país.

Según la publicación de la Fundación Del Viso, denominada *Tercer Sector*, la vigencia del sistema democrático y la vigencia de la economía de mercado, han producido una diversificación de las organizaciones sociales privadas y su crecimiento. Detecta 3.500 fundaciones y 11.000 asociaciones civiles en Capital Federal, más 3.500 cooperativas de distinta índole cuya afiliación total supera a la de los partidos políticos.

Esto también tiene su correlato en países desarrollados como los Estados Unidos de América donde uno de cada dos adultos dedica aproximadamente cinco horas semanales voluntarias en este sector, lo cual equivale a 10 millones de empleos de tiempo completo (5% del PBI estadounidense).

Según Peter Druker la cantidad de energía humana que cualquier sociedad vuelca en el Tercer Sector es inmensa y en algunos casos comprende a tantas personas como las involucradas por el sector de empresas comerciales; no obstante dichas fuerzas se manifiestan bajo un voluntariado poco inteligente, debido a que el esfuerzo no se canaliza utilizando herramientas que generen un marco adecuado de información y de hipótesis de trabajo.

Tradicionalmente, dichas organizaciones tenían como fin realizar expresiones de la caridad sin embargo actualmente promueven transformar al ser humano y a la comunidad en la cual éste se inserta.

El Tercer Sector pasa a conformar junto con el Sector Comercial y el Sector Estatal la totalidad del espectro socio-económico de un país.

El Tercer Sector: una cuestión de debate*

por Francisco Arias Pelerano**

Desde que el hombre puso su pie en la Tierra (¿30.000 años AC?) hasta el 1700 de nuestra Era, la población mundial trepó hasta los 700 millones de habitantes. Pero en los últimos trescientos años arribará, por cierto, a más de 6000 millones de seres.

Esta explosión demográfica radicada en los sectores marginales del planeta —que contrasta con la implosión de los centros— es producto de otro fenómeno inédito en la vida del hombre: el desarrollo de un dominio cada vez más profundo sobre las entrañas mismas de la naturaleza.

De allí saca energías casi infinitas que prometen un promisorio reemplazo de los factores objetivos de la producción material de bienes por factores obtenidos precisamente de la naturaleza. Se cumple así el precepto bíblico de la Creación, de dominarla para ponerla a nuestro servicio, si bien es cierto que esta posibilidad puede ser frustrada por la falencia del hombre, no precisamente un ángel.

De esta situación, de abrir revolucionariamente a la naturaleza, se derivan consecuencias de distinto tipo, una de las cuales es el hecho cierto de que la expectativa de vida del hombre de hoy ha aumentado en forma asombrosa merced a una singular disminución de la mortalidad infantil, y a la vez a descubrimientos médicos que van derrotando la enfermedad mediante un progreso asombroso en lo que se refiere al funcionamiento del cuerpo humano y al reemplazo creciente de órganos.

Entre los 35 años de expectativa durante Roma, y los más de 70 aún en los marginados, y los pronósticos de pasar el siglo en pocos años, los cálculos se ven superados por la realidad.

* En memoria de D. Francisco G. Arias.

** Director de la Escuela de Ciencias Políticas (Universidad Católica Argentina).

EL TERCER SECTOR: UNA CUESTIÓN DE DEBATE

Lo que hay que hacer notar, encarando ya el problema del Tercer Sector, es que el dato más impactante coincide con el hecho de que no sólo se vive más sino que las condiciones psíquicas y físicas básicas se mantienen en alto nivel no obstante el correr de los años.

Ello engendra la aparición de problemas nuevos en todos los órdenes de la vida individual y social (familiares, partición en sociedades necesarias o convencionales, locales, regionales o globales). Es que en el vivir del pasado próximo un hombre de 50 años comenzaba a preparar su retiro de la vida económica y profesional. Más aún, admitía su propio desplazamiento como jefe de la comunidad familiar, cediendo funciones normalmente a sus hijos mayores que asumían la programación de los recursos patrimoniales que él había creado. Aunque no hubiera una disminución física concreta —que siempre la había— en mayor o menor medida su retroceso psíquico se producía porque se convencía de que su opinión estaba viciada por una vejez cierta y una muerte cercana. Curiosamente variaban los interlocutores tradicionales que en muchos casos eran reemplazados por los nietos, infantes o adolescentes, sin perjuicio de la asociación informal con otros "viejos" reunidos en las plazas los días agradables con los cuales se intercambiaban recuerdos.

En rigor, se esperaba la muerte, complicándose muchas veces el problema con el fallecimiento de la compañera de toda la vida con la lógica secuencia de liquidación de bienes y la asignación de nuevos lugares de vida, abandonando los tradicionales, para convivir con otros familiares a los cuales evidentemente se molestaba y los cuales hacían el sacrificio de recibir al "viejo" con sus manías. Posteriormente este sacrificio era reemplazado, sin dejar de causar problemas de culpa, por la internación en lugares de diferente calidad, pero todos ellos extraños con caras nuevas y objetos distintos alrededor. Las visitas, al principio con una cierta regularidad, se iban espaciando. Por cierto que este panorama variaba según los diferentes niveles de ingresos, pero la marginalidad y la exclusión era siempre un hecho de mayor o menor intensidad.

En resumen: un hombre llegado a la cincuentena comenzaba su despedida de la vida social y del ámbito de poder que había gozado aprestándose a vivir de recuerdos en soledad. Los reconocimientos derivados de un *status* dado comenzaban a escasear ("antes cuando pasaba se paraban y saludaban; ahora miran para otro la-

EL TERCER SECTOR: UNA CUESTIÓN DE DEBATE

do"). La legislación recibía esta realidad, lo que se concretaba en ofertas de retiro a edades que hoy resultan casi ridículas.

Actualmente, la situación ha variado de manera sustancial, generando una serie de problemas que recién se comienza a reflexionar cómo solucionarlos. Se vive más y en mucho mejores condiciones físicas y psíquicas, lo que provoca en los seres de tercera edad una demanda de permanencia en los más variados sectores de decisión. El Profesor no quiere retirarse; el Jefe de empresa tampoco (ya sea agrícola, comercial industrial o financiera); los líderes sindicales se aferran a sus puestos; las autoridades políticas, en general, aceitan sus mecanismos de concentración en el poder y jamás, hasta el último estertor, abdican de su voluntad de permanencia mayor o menor. La misma Iglesia Católica tuvo que imponer un período de retiro, fijándolo en 75 años para los Obispos y 80 para los Cardenales en lo que se refiere a la emisión de voto.

No obstante, las prórrogas no constituyen la excepción. En el ámbito familiar el padre pretende seguir decidiendo no obstante que los cambios en la vida familiar lo limitan cada vez más. Es que el núcleo de la cuestión reside en el hecho de que otros, con vidas casi hechas, y maduras, no aguantan esperar más para reemplazar al "viejo". Sus ilusiones se agotan en la espera ante oportunidades que se consideran perdidas. Además, se insiste, el Viejo está bien, y participa —quírase o no— en los debates familiares. Es un nuevo personaje que se incorpora a la vida del hombre contemporáneo que de ninguna manera aparecía hace 50 años.

Es un extraño y novedoso protagonista que aunque no lo quiera provoca conflictos por la simple razón de que no renuncia a participar apoyándose en una eficaz negativa a desprenderse de sus fundamentos de poder. No cede las acciones mayoritarias de su empresa, no vende bienes, y si lo hace conserva el efectivo o efectúa nuevas inversiones muchas veces secretas. Desde ya que estas consideraciones valen para los sectores de ingresos medianos o altos, pero aún en las otras franjas, con otras características, el problema permanece y se repite. Por cierto que en otros casos la situación puede ser trágica.

El hombre está bien física y psíquicamente y llega un momento que queda marginado, pero esta vez sin medios económicos y con un retiro risible. Muchas veces eso ocurre con los profesionales que en un instante se ven reducidos al retiro obligatorio, obli-

EL TERCER SECTOR: UNA CUESTIÓN DE DEBATE

gados a buscar trabajos de inferior calidad. Los militares son un ejemplo actual de estas situaciones que desde una posición de mando se ven obligados, por ejemplo, a ser jefes de seguridad de supermercados u ocupaciones similares.

De todas maneras conviene aclarar que las posibilidades de conservación del poder y del prestigio por parte de los de tercera edad se dan por cierto mucho más en los países centro que en los periféricos. Esto significa, como conclusión, que en el país debemos estar atentos a develar la problemática, todavía de la soledad, pero complicada con el aumento casi exponencial de su componentes y con las buenas condiciones relativas de los mismos, sin descuidar los conflictos derivados de una minoría de resistentes con medios para organizar sus defensas frente a los que vienen "empujando".

De lo expresado muy suscintamente surge la complejidad del tema del Tercer Sector. Existen temas y enfoques distintos que debieran dar soluciones imaginativas. De todas maneras, lo asistencial —y aún el soporte espiritual— no dan solos la solución de fondo, por aquello tan sabio de Santo Tomás de Aquino cuando, refiriéndose a la prioridad de las necesidades materiales y espirituales derivadas de la naturaleza del hombre, enunció el hecho de que lo que es prioritario en el orden de la intención (lo espiritual) es segundo en la ejecución.

Como decían los antiguos: "Cuando el cuerpo se enferma el alma se sienta".