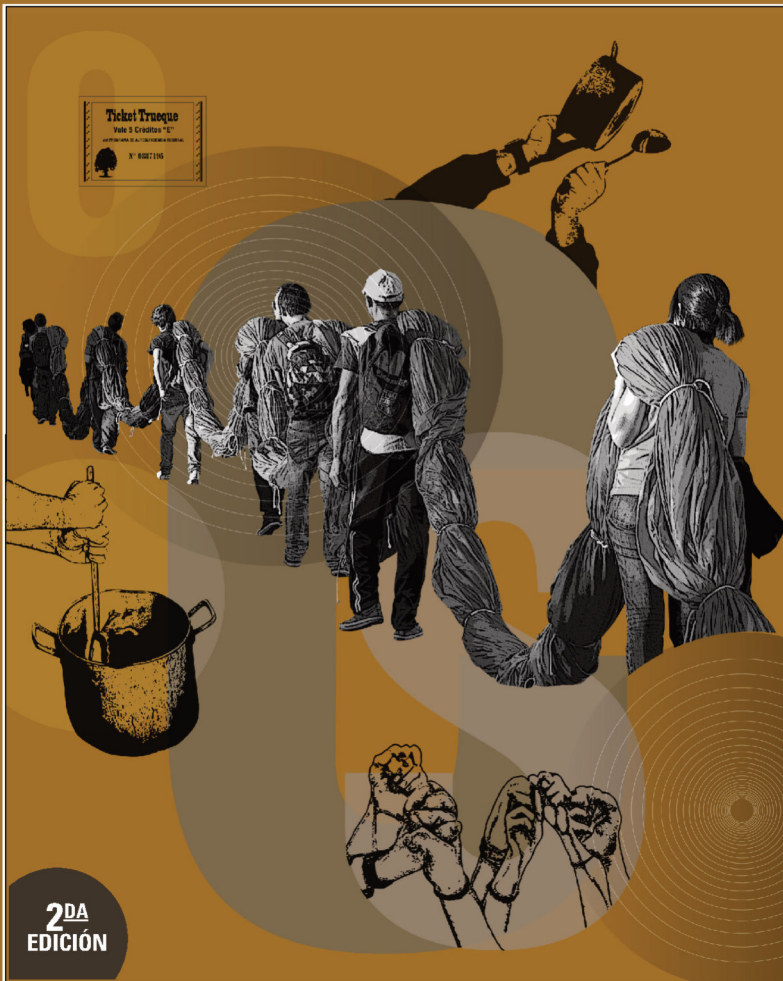


# ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

TENSIONES DE UNA  
AGENDA EN CONSTRUCCIÓN



2<sup>DA</sup>  
EDICIÓN

Sergio De Piero



# **ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

**TENSIONES DE UNA  
AGENDA EN CONSTRUCCIÓN**

De Piero, Sergio

Organizaciones de la sociedad civil : tensiones de una agenda en construcción / Sergio De Piero. - 2a edición especial - Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2020. Libro digital, PDF - (Ciencias Sociales)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-3679-47-6

1. Grupos Sociales. 2. Sociedad Contemporánea. 3. Organización no Gubernamental. I. Título. CDD 303.32



---

Universidad Nacional Arturo Jauretche

Rector: **Lic. Ernesto Fernando Villanueva**

Director del Instituto de Instituto de Ciencias Sociales y Administración: Dr. Sergio De Piero

Coordinación editorial: Gabriela Ruiz

Maquetación e Ilustración de tapa: Editorial UNAJ

© 2005, editorial Paidós. Colección Tramas Sociales

© 2020, UNAJ. Colección Ciencias Sociales

Editorial UNAJ

Av. Calchaquí 6200 (CP1888)

Florencio Varela Buenos Aires, Argentina

Tel: +54 11 4275-6100

editorial@unaj.edu.ar

www.unaj.edu.ar

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina (CC BY-NC-ND 2.5 AR)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

**ORGANIZACIONES  
DE LA SOCIEDAD CIVIL**  
**TENSIONES DE UNA  
AGENDA EN CONSTRUCCIÓN**

Incluye prólogo del autor a la segunda edición  
Sergio De Piero

**COLECCIÓN  
CIENCIAS  
SOCIALES**

# Índice

Índice .....	7
Agradecimientos .....	11
Prólogo a la segunda edición .....	13
La sociedad civil luego de la crisis del 2001: populismo y retorno neoliberal .....	13
Introducción .....	41
Capítulo 1	
Volver a pensar la sociedad como colectivo .....	47
1. ¿Qué es para nosotros la sociedad civil? .....	47
1.1. La perspectiva teórica .....	47
1.1.1. Perspectiva Liberal .....	51
1.1.2. Perspectiva comunitaria .....	53
1.1.3. Perspectiva radical .....	54
1.2. La perspectiva histórica .....	56
2. ¿Qué son para nosotros las organizaciones de la sociedad civil? .....	59
3. La nueva transformación .....	62
4. Las transformaciones de la acción colectiva en la Argentina reciente .....	68
5. Nueva cuestión social y participación .....	71
6. Tensiones en la sociedad civil .....	74

## Capítulo 2

De los nuevos movimientos sociales a la estrategia del <i>advocacy</i> .....	77
1. Los nuevos movimientos sociales (NMS): articulación de las demandas emergentes .....	77
1.1. Orígenes y debates teóricos: el centro y el sur .....	80
1.2. La concepción del conflicto .....	88
1.3. Valores y componentes .....	91
1.4. La cuestión de la identidad .....	92
1.5. Crisis y transformaciones .....	96
2. El orden político en la segunda transición: la sociedad civil como control .....	99
2.1. Orígenes y bases teóricas del paradigma neoinstitucionalista .....	100
2.2. El neoinstitucionalismo como paradigma de la participación: autonomía y control .....	104
2.3. Las prácticas del neoinstitucionalismo .....	105
2.4. Limitaciones de la estrategia del <i>advocacy</i> y el control .....	113

## Capítulo 3

Asistencia, desarrollo, inclusión: discusiones sobre la nueva cuestión social .....	119
1. Introducción .....	119
2. Las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas .....	121
3. El modelo de la neobeneficencia .....	125
3.1. Los aportes del modelo gerencial-tecnocrático .....	133
3.2. La invención del capital social como clave del desarrollo .....	137
3.3. La visión de los organismos multilaterales de crédito .....	142
4. La solidaridad como principio .....	149
5. El otro tercer sector: la articulación entre la participación, lo productivo y lo social .....	151
5.1. Tres modelos en la perspectiva del comunitarismo .....	157
5.1.1. Las organizaciones sociales para el desarrollo y la promoción .....	157

5.1.2 La economía social.....	165
5.1.3. La sociedad civil como protección: el fenómeno de las redes sociales .....	171

## Capítulo 4

El movimiento social de protesta .....	177
1. Una nueva articulación entre política y sociedad civil.....	177
2. Debates sobre lo nuevo .....	182
2.1. El movimiento piquetero .....	186
2.2. Las inestables protestas de los sectores medios .....	197
2.2.1. Los “cacerolazos” y el asambleísmo barrial.....	198
3. Un marco global para la sociedad civil .....	202
3.1. La globalización y la crisis del Estado-nación .....	202
3.2.1. Una nueva institucionalidad global .....	206
3.2.2. La perspectiva del cambio: otro mundo es posible.....	208

## Capítulo 5

Sobre la historia de las organizaciones de la sociedad civil en la Argentina.....	219
1. Introducción: el encuadre histórico.....	219
2. Los modelos de organización social y la conformación de las OSC .....	224
2.1. El antecedente colonial.....	224
2.2. El modelo agroexportador oligárquico .....	227
2.2.1. El rol del Estado .....	227
2.2.2. Participación.....	227
2.2.3. Los tipos de organizaciones .....	228
2.2.4. Financiamiento.....	230
2.3. El modelo industrial de participación ampliada.....	230
2.3.1. El rol del Estado.....	231
2.3.2. Participación .....	231
2.3.3. Financiamiento .....	234
2.4. El modelo neoliberal excluyente .....	234

2.4.1. El rol del Estado.....	235
2.4.2. Participación .....	236
2.4.3. Los tipos de organizaciones .....	237
2.4.4. Financiamiento.....	239
3. Panorama actual.....	241
Capítulo 6	
Sociedad civil y democracia: referencias para una nueva agenda .....	245
1. La democracia en la era del mercado.....	246
2. Comunicación y opinión pública .....	249
3. Representación política y representación social .....	253
4. Escenarios para el desarrollo .....	258
Bibliografía.....	263
El autor .....	275

## Agradecimientos

Uno escribe un libro porque cree tener algo nuevo para decir, o al menos para hacerlo de forma nueva. Si el libro es una tarea del autor, la percepción de la novedad sobre la que se desea indagar es una construcción que comparte con su entorno. Por ello si alguien lee este libro, es porque antes se leyeron las múltiples voces de los actores sociales que componen el espacio que buscamos analizar críticamente.

Este libro es posible porque muchas personas acompañaron ese proceso de búsqueda que precedió a la escritura y porque otras tantas ayudaron luego a concretarla. Primero quisiera mencionar a todos aquellos que comparten estos mismos temas de investigación y cuyos avances y conversaciones me han sido de suma utilidad. Daniel García Delgado dirigió lo que fue la base de este libro, mi tesis de maestría en FLACSO Argentina; a él le debo el haberme introducido en este campo de preocupaciones, así como la orientación y el apoyo en todo momento. Quiero agradecer muy particularmente a quienes participaron de nuestros cursos en FLACSO sobre las organizaciones de la sociedad civil en la Argentina desde el año 2000; con ellas y ellas he podido discutir y aprender sobre cada uno de los aspectos que aquí se desarrollan; de igual manera con los docentes que dictaron clases en ellos. También quiero expresar mi reconocimiento al sinnúmero de organizaciones sociales y a sus miembros, con quienes me he entrevistado y han sido una fuente central para este trabajo. Silvia Levín, Pablo Forni y Alberto Ford, leyeron y criticaron distintos capítulos, contribuyendo con valiosos aportes que espero haber aprovechado. Mi agradecimiento a la FLACSO por su apoyo institucional, así como al personal de la biblioteca.

Este libro fue en su origen una pequeña idea, que no hubiera germinado sin la compañía afectuosa y cercana de toda mi familia. Una compañía que no remite sólo a este libro, el cual no hubiese sido, en particular, sin Alejandra.

Sergio De Piero,  
marzo de 2004

## Prólogo a la segunda edición\*

# La sociedad civil luego de la crisis del 2001: populismo y retorno neoliberal\*\*

En la primavera de 2004 terminé de escribir este libro que salió de la imprenta en el otoño del año siguiente. Ya en ese breve lapso recuerdo que ciertos hechos vinculados a movimientos sociales me hacían dudar de algunas posiciones que había dejado en el texto y que ya no podía cambiar. Como decía Borges tomando la idea de otro autor, “uno publica, para dejar de corregir”. 15 años después esas sensaciones tienden a multiplicarse. Por eso, la pregunta central me parece que es la siguiente ¿Se han producido cambios radicales en la sociedad civil de nuestro país que hayan transformado visiblemente su estructura, identidades y acciones? En principio mi respuesta es negativa. El espacio amplio y heterogéneo que llamamos sociedad civil sufre transformaciones a un ritmo muy lento cuya notoriedad la percibimos con el correr de varios años. En un sentido análogo, aunque más visible, esas transformaciones pausadas pueden observarse en el sistema político y en los partidos, cuyos

---

\* Quiero agradecer a la Editorial de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, por la publicación de esta segunda edición.

\*\* Mi agradecimiento a Agustina Gradín por la lectura crítica y sugerencias sobre el borrador de este prólogo. Desde luego ello no la compromete en su contenido.

cambios se consolidan en largas etapas. Pero a la vez, hechos y procesos desencadenados en estos años transcurridos, hicieron resaltar ciertos rasgos de la sociedad civil más que otros. Sin embargo, una primera conclusión es que estos cambios no han sido quiebres respecto de tendencias que ya conocíamos.

Para pensar los ciclos de cambios, en el capítulo V me referí a la posibilidad de presentar una *historia de la sociedad civil en Argentina*, o más precisamente de sus modos de organización y movilización. El eje elegido fueron los ciclos que definieron al rol del Estado y a un modelo de acumulación predominante: agroexportador oligárquico, industrial de participación ampliada y neoliberal excluyente. El perfil que la sociedad civil, sus movimientos y organizaciones, iban tomando estaba directamente referenciado a esos modelos que se alentaban desde el Estado. No es aquella un mero reflejo, un “aparato” más de Estado (como lo pensaba L. Althusser) sin posibilidades de márgenes de acción, sino que genera actores y prácticas situadas en ese acontecer histórico. Eso no quería significar que dentro de cada período, sólo fuera posible un perfil de organización, sino que se generaban algunas orientaciones en detrimento de otras.

Por otra parte, existe cierto consenso que la última dictadura militar significó un quiebre notable en este espacio que habilitó el uso de distintos adjetivos, para señalar que algo nuevo pasaba en la sociedad civil; esto es, hubo prácticas e identidades puestas en el espacio público, que eran desconocidas para la política argentina. La acción política intensa desde el Estado (que en el caso de la dictadura refiere a la represión sobre la misma sociedad), implicó cambios profundos en la sociedad civil; esto es, hay momentos de corte en la historia, y la pregunta sobre posibles cambios en la sociedad civil parece atada a esos movimientos. Sin embargo, la lógica de periodos “cerrados” puede dar la idea equivocada de una historia que no repite algunas dimensiones; de allí que deba también incorporarse la idea de ciclos, esto es aunque podamos referirnos etapas nuevas (del Estado, la sociedad, el capitalismo) existen dimensiones y presencias constantes; el paso del modelo agroexportador hacia el de sustitución de importaciones no solo fue pausado, sino que el segundo se construyó sobre los cimientos que había trazado el primero y del mismo modo de la ISI hacia el neoliberalismo y luego las crisis que sufrió este porque “el sentido político de la historia, de alguna manera la forma en la que se

interpreta el fluir de los acontecimientos humanos no es algo dado. Es más bien un terreno de problematización y, por qué no, de disputa” (Tereschuk; 2018: 63). Fundamental tener en cuenta que determinadas construcciones sociales políticas y económicas, sus particularidades, no desaparecen aun ante modificaciones profundas en esas dimensiones.

A partir de estas ideas, y en referencia a si la sociedad civil experimentó transformaciones relevantes en estos últimos 15 años, cabe la pregunta respecto a si el denominado *giro a la izquierda*<sup>1</sup>, que significó una intervención del Estado sobre la economía pero sobre el conflicto político y social en general, implicó un nuevo ciclo para la sociedad civil o bien asistimos a la profundización de orientaciones ya dadas. Del mismo modo su posterior crisis hacia los años 2013/2015 y el establecimiento de cierto giro a la derecha en las opciones políticas triunfantes en la región<sup>2</sup>.

El objetivo de este prólogo es dar cuenta de algunos fenómenos y procesos dados en la sociedad civil (y algunas reflexiones producidas) en los últimos años y profundizar en algunas ideas presentadas en este libro. Presentar algunas claves acerca de la sociedad civil durante los gobiernos de matriz populista y en sus sucesores el giro a la derecha.

---

1 Se denominó así al conjunto de los gobiernos de “Lula” Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina, Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, José Mujica y Tabaré Vázquez en Uruguay, Fernando Lugo en Paraguay; fue sin lugar a dudas un ciclo histórico de convergencia político e ideológica, cuya análisis nos objeto de este texto, pero si mencionar el carácter excepcional de ese tiempo que en conjunto podemos ubicar entre 2001 y 2015.

2 De características heterogéneas y con escasa política de coordinación, la destitución exprés de Fernando Lugo en Paraguay, la de Dilma Rousseff en Brasil y años después la victoria de Jair Bolsonaro, los triunfos electorales de Sebastián Piñera en Chile, Mauricio Macri en Argentina, el giro de Lenin Moreno en Ecuador, el golpe de Estado a Evo Morales en Bolivia y la victoria de Luis Lacalle Pou en Uruguay, marcaron un notable corrimiento ideológico en la región con presidencias visiblemente ubicadas a la derecha.

## Retomando algunos puntos claves

Luego de los cambios llevados adelante en la década del '90 con su orientación pro mercado, comenzaron a estallar sucesivas crisis en casi todos los países de la región. Sin lugar a dudas el año 2001 tiene un espacio reservado en la historia de los movimientos sociales en Argentina; pero con diferentes fechas cercanas pueden rastrearse crisis semejantes en otros países de la región. En esas coyunturas las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC) y los movimientos sociales tomaron diferentes estrategias de las cuales sobresalió la caracterizada por la politización. Esto es, comenzaron a lograr mayor visibilidad las expresiones de la sociedad civil vinculadas a la ocupación del espacio público mediante la protesta, en relación a diversos sectores que estaban sufriendo las consecuencias del ajuste. Estas protestas se vincularon también con la búsqueda de soluciones desde organizaciones y movimientos sociales que generaron proyectos de autorresolución de demandas, las cuales alcanzaron distintos grados de desarrollo.

La sociedad civil también se expresó en este período por un creciente rechazo hacia el sistema político en su conjunto. Primero con epicentro en la cuestión social, a través de movimientos de protesta de carácter defensivos y luego en acciones que combinaban lo territorial con la búsqueda de espacios de construcción política. No debemos ceñir a una dimensión, el factor que generó una nueva oleada de acciones desde nuevos espacios de la sociedad civil; sin embargo el peso de la no resolución de la nueva cuestión social, parece tener un peso gravitante. En nombre de demandas sociales insatisfechas se articularon miles de organizaciones y movimientos, mientras que otras demandas como las referidas a la lucha contra la corrupción se acotaron a un universo reducido y atado a un sector social. La cuestión social penetró y puso en crisis, a los partidos políticos porque los enfrentó a un mundo nuevo, donde los recursos del Estado ya no eran suficientes para revertir la situación. Es notable en este sentido lo que muestra un estudio de hace algunos años (Pinto y Flisfisch; 2011): en América Latina, a medida que la situación socioeconómica tendía a mejorar, la confianza en la democracia y en el Estado se incrementaban.

Sin embargo, pensando en el caso argentino al no tratarse de una crisis de legitimidad, sino de una vinculada a un aumento de la desconfianza, no se tradujo en un quiebre institucional, sino en un distanciamiento, en (mal) humores sociales y como tales cambiantes hacia el cuerpo político. Lo señaló con precisión Rosanvallon en referencia a los gobiernos democráticos: “La legitimidad es entendida aquí como una cualidad jurídica, estrictamente procedimental; es producida de modo perfecto y absoluto por las elecciones. La confianza es mucho más compleja, constituye una especie de *institución invisible*” (Rosanvallon; 2007; 23). Por el desarrollo que ha tenido la política en la Argentina, puede observarse cómo la construcción de esa confianza involucró a la sociedad civil organizada y a sus movimientos. No fue sólo la lógica partidaria, central en varios puntos de la historia, la que proveyó a la construcción de esa confianza, sino que otros actores sociales también se dieron a esa tarea; y ese rol pareció acrecentarse desde el retorno a la democracia en 1983.

Incluso en otros países de Sudamérica como Venezuela, Bolivia y quizás Ecuador, presenciamos cambios sustanciales en su sistema político y en algunos de ellos mucho tuvieron que ver los movimientos sociales y otras expresiones de la sociedad civil; sin embargo los liderazgos políticos fueron claves para comprender esas transformaciones políticas que sin dudas operaron sobre la sociedad civil y sus expresiones. (Ver Fraschini y Tereschuk; 2015). Esta crisis generó que los lazos de mediación social del Estado fueron redefinidos, con la aparición de otros grupos que ocupan de manera decidida la esfera pública, y con ello la conflictividad se torna explícita en el espacio público, con una notable influencia en la vida cotidiana; esta presencia está marcada por expresiones no institucionalizadas (como lo representan los movimientos sociales y las acciones como las movilizaciones y los cortes de calles) que obliga a replantear los modos de relación e intervención de la política pública sobre la sociedad, en particular buscando recomponer la relación, frente a una sociedad que ha cambiado en muchos aspectos, pautas de cultura política, estructura socioeconómica, el modo de concebir la participación.

No es menos cierto que las expresiones que surgen de estos procesos no tienen un único eje vertebrador, ya que los actores protagónicos pueden provenir de diferentes espacios sociales y perseguir fines no siempre equivalentes.

Ahora bien, en términos generales es importante observar que “la politización de la cultura se refiere a la lucha por la transformación de las relaciones de desigualdad y por una nueva cultura de derechos, que incluyen las relaciones en lo privado tanto como en lo público, redefiniendo y ampliando la relación con el Estado.” (Di Marco y Palomino: 2004; 36). Es decir que las manifestaciones de los nuevos movimientos sociales que aparecen en los últimos años no surgen sólo como respuesta a la exclusión social, o son meramente refractarios a ella, sino que plantean a su vez demandas que buscan un tipo de articulación política distinta.

La conformación de un movimiento de protesta puede encontrarse ya en las primeras “puebladas”. durante la década del ‘90, en general se trataba de levantamientos más o menos espontáneos en contra de políticas públicas que generaban fuertes y negativos impactos en el empleo y en los servicios públicos, sumadas en ocasiones a denuncias de corrupción. Como así también movimientos de protesta de los sectores agrarios, de pequeño productor, o todos aquellos vinculados a las economías regionales. Por ello, lo que sucedió en el 2001 en Argentina, significó una combinación de distintas trayectorias: La participación efectiva genera algo de voluntad colectiva, que se expresó en aquellos días, aún dentro de las distintas demandas que se cruzaban dentro de la misma sociedad (deudores de bancos, ahorristas, desocupados, comerciantes en crisis, desencantados con el gobierno de la Alianza). Hubo claramente una voz inconfundible que demandó un cambio. No importa en este sentido cuál era la dirección exacta del cambio, lo que cuenta es la expresión que demandaba en ese sentido.

Si pensamos en América Latina en su conjunto, el surgimiento de los Sin Tierra en Brasil a fines de los ‘70 y del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México en 1992. Ambos se conforman en referentes claves para los nuevos movimientos sociales de la región, caracterizados por la fuerte vinculación territorial, el modo organizacional comunitario y la definición de la identidad como un componente clave. Estos movimientos, a su vez, si bien se los puede considerar como politizados, en tanto apelan a estrategias de poder, renuncian a convertirse en partidos políticos, como mecanismo para lograr la reivindicación de sus demandas, lo que les da una rasgo peculiar. A su vez

podemos encontrar centenares de movimientos de protesta liderados por sectores sindicales por la precarización o caída del empleo, especialmente en los sectores estatales (los más afectados por el ajuste en cuanto a cambios en las condiciones de trabajo).

A este proceso recién caracterizado, es decir al relacionado a la cuestión social, debemos sumar otro, vinculado a la diversificación de las demandas sociales. Alain Touraine fue de los primeros en llamar la atención sobre el peso que las demandas por la diferencia, adquirirían hoy en el espacio público y con ello la importancia de los procesos subjetivos, antes que los estructurales (Touraine; 2000). En términos generales nos referimos a una diversidad que se constituye a partir de demandas de tipo subjetivo, no derivadas de una situación estructural (la conflictividad capital – trabajo) sino de los propios sujetos, de lo que estos construyen a partir de sus vivencias, pertenencias e identidades. Este nuevo peso de la subjetividad impacta a su vez en la forma de asumir los conflictos, procesarlos y de reclamar en el espacio público. (De todos modos no es posible establecer una separación taxativa entre lo subjetivo y lo estructural; recordemos que siempre nos referimos a categorías analíticas. La emergencia de lo subjetivo deriva sin duda de un capitalismo en reestructuración y muy particularmente del fin del fordismo y de los procesos que implican las desindustrialización, por ejemplo el desempleo o las nuevas formas de trabajo). El mismo Touraine ya había señalado: “En lugar de describir los mecanismos de una sistema social, su integración y desintegración, su estabilidad y su cambio, los sociólogos deben salir del estudio de las respuestas sociales y volver al análisis de los mecanismos de autoproducción de la vida social. Y como esos mecanismos no son factores o bases materiales de la organización social, sino relaciones desiguales entre actores participantes de las mismas orientaciones culturales, nuestro rol no consiste en explicar conductas por situaciones sino, al contrario, situaciones por acciones” (Touraine; 1987: 70)

¿Para comprender las acciones y las identidades de los sujetos debemos olvidarnos de la estructura? ¿Se agotó la epistemología que ve en los fenómenos materiales sino el basamento de las explicaciones, una dimensión clave? ¿No sirve ya pensar que es posible conocer la estructura social? Por lo pronto la sociología parece ocuparse en menor medida de esa búsqueda; de los típicos

análisis de estructura social de posguerra, cuando conocer la sociedad era conocer su estructura (tanto para marxistas como para funcionalistas) y de allí comprender las acciones de los sujetos y sus identidades; hoy en cambio se trata de definir la metodología más eficaz para determinar cuántas personas se han empobrecido, pero ello no estaría diciéndonos mucho acerca de sus acciones políticas ni de sus identidades.

Ante esta situación crítica, los canales de reclamos y los grupos sociales que los portan, tienden a ser cada vez más en número y en identidades representadas e imaginadas; en apelaciones y en dirigentes, muchas veces efímeros. Las luchas se emprenden de modo cada vez más diferenciado, tal vez no en la metodología, pero sí en la estrategia y en los objetivos políticos primero y último. No hay, no parece necesario repetirlo, un discurso capaz de integrar la diversidad de demandas al modo de los “grandes relatos”. Sin embargo, el populismo intenta decir algo sobre esta cuestión. Volveré sobre este punto.

De este modo, los reclamos se expresan en el espacio público y unos se superponen sobre otros, a veces por un plazo muy breve que no les permite obtener sino una respuesta de carácter coyuntural, que no llega a institucionalizarse como política pública. En este sentido, no puede descubrirse con facilidad una ruta “exitosa” de las demandas para poder acceder a una respuesta afirmativa y eficaz por parte del Estado, quizás por las variables de la oportunidad política. Implica muy particularmente detectar los espacios y centros de poder con capacidad de condicionar la agenda. Se menciona repetidamente a los medios de comunicación pero desde luego nos son los únicos; por el contrario, desde el retorno a la democracia, y en particular en la segunda mitad de los 90, la ocupación del espacio público ha sido “redescubierto” por distintos actores sociales, como lo han expresado los desocupados, las puebladas, los asambleístas en contra del emplazamiento de la emprendimientos sospechados de contaminantes, víctimas de atentados o violencia política o inseguridad, o productores agropecuarios. Los fragmentos ocupan un espacio público en sí mismo fragmentado.

Pero es particularmente importante analizar si los movimientos sociales perciben el futuro y la construcción que se dan del mismo modo que lo hicieron en el siglo XX. Al respecto han surgido diferentes interpretaciones. Uno

de los autores más reconocidos en esta orientación es Boaventura de Souza Santos. Sus trabajos se centran en lo que entiende es la originalidad de los movimientos sociales recientes en América Latina. Así, afirma: “La novedad más grande de los NMS’s reside en que constituyen tanto una crítica de la regulación social capitalista, como una crítica de la emancipación social socialista tal como fue definida por el marxismo” (De Souza Santos; 2001,178). Detrás de estas concepciones prevalece en el autor una decidida lectura histórica: “No parece correcto que se cuestione esta distinción (entre economía y política) precisamente en el momento en que la sociedad civil para estar, por todas partes, a punto de sacudirse el yugo del Estado y de independizarse de él, capacitándose para el desempeño de funciones que antes le estaban confiadas al Estado” (Ídem; 2018: 402). La cuestión la De Souza Santos, no está solo en determinadas prácticas que puedan darse los movimientos sociales como ruptura de los movimientos que prevalecieron en el siglo XX, sino que se trata de otra cosa: emanciparse del poder del estado y del mercado. Una premisa que, a pesar de descubrir prácticas acorde a ese objetivo, en particular en algunos momentos en América Latina, parece lejos de ser una tendencia definida o en proceso incremental. Ante cada crisis el poder y las capacidades del Estado siguen siendo determinantes.

Esta ruptura con los grandes movimientos políticos de la modernidad, genera a su vez la dificultad de encontrarles un eje vertebrador, según afirma el mismo autor; pero justamente, esa “impureza” como él la llama, es decir el no encasillamiento en un tipo específico de movimiento y estructura social, es lo que le otorga novedad. Lo comunitario, también ocupa un lugar central: “No es sorprendente que, al regresar políticamente, el principio de la comunidad se traduzca en estructuras organizacionales y estilos de acción política diferentes de aquellos que fueron responsables de su eclipse (De Souza Santos; 2001, 182). Entra en juego, por la acción de los NMS’s, la lucha por las lógicas de regulación social, donde estos, según el autor, se oponen tanto a la propuesta por el mercado, como a la estatal. Es relevante conocer también lo que la participación en ciertos períodos y movimientos, implica también la incidencia de trayectorias políticas personales, es decir en la subjetividades (Triguboff; 2014).

En este mundo entonces de movimientos de nuevo tipo, podemos incluir también, a un conjunto de demandas que se agrupan en lo que se denomina la subjetividad vinculada al mundo de vida. Podemos observar que durante la misma etapa emergen lentamente nuevas temáticas, reclamos y demandas hacia el Estado, que ya no pueden explicarse exclusivamente en derredor del eje capital-trabajo. De todos modos, que las manifestaciones se vinculan con elementos subjetivos no quiere decir que dejen de estar relacionadas con cuestiones estructurales del capitalismo del siglo XXI. Lo cierto es que, en el espacio público, desde hace al menos treinta años, comienzan a manifestarse múltiples demandas que se presentan como no articuladas con los reclamos y los discursos propios de las luchas sindicales del siglo XX, como así tampoco en consonancia con los discursos y tradiciones políticas que protagonizaron ese siglo. (De Piero; 2012) Se trata de expresiones variadas en su forma organizativa, ya que pueden formarse en torno de un liderazgo, pero también en red. En cuanto a los discursos, estos se estructuran sobre una demanda más o menos puntual y, claramente, con escasa capacidad de agregar otros reclamos, de unir a distintos grupos, cuyas necesidades no sean las mismas o no estén planteadas en términos semejantes. Insisto con la idea de demandar al Estado; sin embargo autores e incluso movimiento lo percibe como demandas “contra el Estado”. Si en lo primero encontramos la búsqueda de reconstrucción de un ciclo (el del Estado Social) en el segundo hablamos de una nueva época.

Finalmente, si nos preguntamos por los contenidos de estas expresiones, el paisaje se amplía a temáticas tan diversas como pueden ser las vivencias desde la subjetividad: discapacidad, género, emergentes culturales, nuevas identidades, conflictos familiares (en particular, violencia de género hacia la mujer, pero también conflictos en la parejas separadas en cuanto a la relación con los hijos), la cuestión indígena, temas propios de las distintas realidades etarias, víctimas o familiares de víctimas de tragedias naturales o no, afectados por una enfermedad particular o una adicción, opciones de consumo como los vegetarianos o los veganos. En fin, las múltiples manifestaciones, no siempre vinculadas entre sí, que implican los procesos diferenciados que caracterizan a la vida (post)moderna, en la cual la exclusión puede entenderse de múltiples formas. Buena parte de estas realidades no son nuevas, están presentes desde

hace décadas, pero se distinguen hoy por el ingreso a la agenda política, cada una de ellas con su propio peso. O bien eran temas que podían resolverse a través de otros canales como los partidos políticos cuya característica justamente era la de agregar demandas y organizarlas frente al aparato estatal.

Tres procesos históricos claves en la historia reciente, con énfasis en Argentina, pero que lo son también para América Latina: la transición desde la dictadura en los 80, las reformas estructurales de los 90 y los planteos post crisis, que instalan una discusión sobre el desarrollo. Si bien los autores presentados no agotan el debate sobre el tema, exponen sí las principales características y cuestiones en juego respecto de la sociedad civil: como espacio de democratización; espacios de control sobre el Estado y de “resolución” de la cuestión social; también de resistencia frente al ajuste y finalmente una nueva articulación – tensión con el Estado, en torno de lo social y lo subjetivo.

A partir de las reflexiones presentadas desarrollamos el siguiente cuadro:

Dimensiones	Transición '80	Reformas estructurales '90	Neodesarrollismo
<b>Agenda política del período</b>	Fortalecer la democracia.	Implantación políticas neoliberales.	Cuestionamiento del modelo neoliberal. Inclusión.
<b>Rol de la sociedad civil</b>	Denuncia y defensa de derechos humanos - Grupos de base, espacio ético.	Atención a los excluidos - control, nuevas demandas - protesta.	Protesta. Nuevas demandas. Politización Colocar temas en la agenda
<b>Valores políticos en juego</b>	Democracia - defensa de la vida - la sociedad política.	El mercado - sociedad civil - ataque a la corrupción.	Redefinición de la intervención estatal
<b>Espacios de referencia</b>	Las instituciones - El ciudadano - El pueblo.	El mercado - La sociedad civil - El Consumidor.	Lo territorial. La región
<b>Perfil de las OSC</b>	Número reducido - Concentración de temas - Baja participación en lo público.	Expansión numérica y temática -Alta exposición pública. (mediática)	Grupos de interés y protesta. Heterogeneidad
<b>Protagonistas</b>	Organismos de derechos humanos - grupos de base.	ONGs de asistencia directa - de control sobre la política.	NMS, Cooperativas de trabajo. Grupos identitarios

Como podemos ver, las variaciones se vinculan a ciertos énfasis que caracterizan a cada uno de los tres períodos pero que no anulan los debates y tensiones que los precedieron. Por caso, la crisis del 2001, vuelve a instalar temas de agenda que de algún modo se plantearon en la transición por la salida de la dictadura militar. La no resolución de la cuestión social es sistemáticamente un tema que promueve la participación y al acción colectiva, pero aun cuando en algunos momentos esta agenda se agrava, ello no impide que otros demandas, articuladas en torno de las subjetividades o las identidades, ocupen un rol central en el espacio público.; incluso porque todos los espacios de construcción de identidades pueden moverse durante un tiempo prolongado sin que sean percibidos con nitidez por el esto de la sociedad, pero sin duda acumulando capacidades.

## Las relaciones Estado – sociedad civil en el kirchnerismo. Algunos planteos

Como todo proceso político, el iniciado en el año 2003 con el gobierno de Néstor Kirchner implicó diversos cambios en la orientación de las políticas públicas. El hecho de que el gobierno fuese el sucesor de la fenomenal crisis del año 2001, luego de la breve presidencia de Eduardo Duhalde (enero 2002-mayo 2003), le impone al análisis de sus políticas la capacidad de respuesta que pudo, o no, generar en torno a las tensiones planteadas que desembocaron en la crisis. A partir de este aspecto, me interesa plantear, de manera introductoria, la cuestión de cuánto se vieron modificadas las relaciones Estado – sociedad durante esa década.

Los indicadores respecto al modo en que se planteó esta relación son múltiples; la literatura que analiza el período ha rescatado dos: por un parte la vinculación a través de las políticas públicas que intentaron dar respuesta a demanda emergente, existiendo por detrás algún tipo de organizaciones o movimientos sociales relacionados a esa demanda. La lista que incluye este universo es amplia, solo mencionemos algunas de estas conflictividades: el vasto movimiento piquetero y los reclamos por empleo y otras demandas sociales;

la protesta de los vecinos de la ciudad de Gualeguaychú contrarios a la instalación de la papelera Botnia sobre el río Uruguay; las demandas vinculadas a la inseguridad urbana; la Coalición por una *Radiodifusión Democrática*, en reclamo de una nueva ley de medios de comunicación; las diversas demandas ancladas en la cuestión de género, cuya fuerza irá creciendo durante el período hasta el presente; diversos movimientos territoriales; cada una de ellas a su vez, se expresaba desde diversas corrientes políticas e ideológicas. Por otra parte los gobiernos kirchneristas desplegaron un conjunto de estrategias en su relación con las organizaciones y movimientos de la sociedad civil, que implicaba una relación de carácter estrictamente político.

A continuación, se desarrollan algunas dimensiones de esas relaciones, que claramente se enmarcaron en el intento por transformar la etapa anterior, caracterizada por la confrontación entre estos espacios de la sociedad civil y el Estado (muy particularmente en el período 1997- 2002) hacia el despliegue de estrategias que implican vinculaciones que podían incluir la incorporación de esas organizaciones y movimientos a la coalición que sostenía al mismo gobierno.

**1. La articulación en políticas públicas.** Sobre la respuesta a demandas a través de políticas públicas, en todos los casos se trataba, con sus matices y por razones distintas, de iniciativas surgidas en la sociedad civil que exigen la acción gubernamental. Esto es, se demandaba la intervención del Estado, no su retiro. En todos los casos no existió una noción de reemplazo del Estado, sino, por el contrario, una crítica de su ausencia (punto de particular importancia luego de años de predicamento sobre el fin del Estado). Este aspecto es particularmente notable a la luz de las críticas que la intervención misma del Estado, en casi cualquier orden, recibió en el final del siglo XX en nuestro país y en la región en general de la mano del neoliberalismo; pero también al calor de los cuestionamientos a la legitimidad de la autoridad pública que creció durante la crisis de los años 2001-2002, que iniciada como una crisis de representación, derivó en algunos planteos sobre la legitimidad del orden. Sin embargo, el modo en que se exige esa intervención estatal busca imponer, a su vez, el reconocimiento de las identidades, las subjetividades y los modos de plantear la solución del conflicto particular. La heterogeneidad social y la autorreferencia de la sociedad civil como espacio que pretende diferenciarse de la lógica de

regulación estatal (como ha señalado Boaventura De Souza Santos), encuentra aquí una clara referencia. En algunos aspectos, entonces, la demanda por esa intervención estatal es nueva. Desde inicio del siglo XXI, aún mientras se desarrolla un proceso de globalización y regionalización, hemos visto momentos de notable intervención del Estado nacional, sin que ello signifique la reconstrucción de viejos modelos como el Estado gendarme o el de Bienestar. Lo que podemos observar es que no parece avanzar un proceso de desaparición de los mismos (momento en los cuales el Estado es criticado por el neoliberalismo y por las corrientes autonomistas de la sociedad civil) pero difícil pensar que sea inalterable esta posible nueva vigencia y uno de esos rasgos, lo componen estas construcciones de identidades y prácticas que se generan desde la sociedad civil. De allí, antes que aventurarse en afirmaciones categóricas sobre ciclos finalizados u otros inaugurados, baste decir que se percibe cierta consistencia de los actores sociales, referenciados hoy en nuevos ejes. La diversificada acción desde la sociedad civil se manifiesta en distintas capacidades: estructurar una demanda, esto es, definir sus contenidos específicos y sus objetivos finales, generar herramientas metodológicas de acción, lograr una agenda sobre el tema; en resumen, desplegar acciones para convertir un reclamo en una demanda, o como se explicó hace décadas, lograr que un problema se convierta en cuestión que merezca la atención del Estado (Oszlak y O'Donnell; 1981). Desde el retorno de la democracia, se ha mencionado la capacidad de incidencia de la sociedad civil, por ejemplo, bajo el formato de la *advocacy*<sup>3</sup> y de distintas estrategias para traducir esas demandas en políticas. Se trata de una tradición de larga data como se detalla en distintos capítulos de este libro, es decir poner en juego capacidades de mediación entre la población y las autoridades políticas muy particularmente en el orden local. Nos referimos a casos en los cuales las organizaciones o movimientos consiguieron que la demanda pueda ser sostenida en el tiempo, logrando desarrollar capacidades de acción y cohesión, generar liderazgos, mediar intereses diversos, sostener la búsqueda de objetivos una vez superada la “instancia crítica”, y evitar la cooptación. Los

---

3 Ver capítulo II

ejemplos mencionados antes, lograron relevancia porque pudieron sortear estos desafíos, e instalar la demanda en el centro de la agenda política del gobierno nacional, llevándolo a presentar respuestas. En una investigación reciente (Gradin y De Piero; 2018) pudimos observar el nivel de incidencia (visto desde la sociedad civil) o de incorporación (visto desde el Estado y sus instituciones) que lograron algunos temas que las organizaciones y movimientos de la sociedad civil portaban. Está claro que no se trata de un mero proceso de simple oferta y demanda entre instituciones estatales y organizaciones o movimientos de la sociedad civil, sino algo más complejo; en este sentido se observó:

“En el análisis de los periodos de gobierno en particular podemos señalar que asistimos a un proceso de aumento en el nivel de participación de temas instalados en la sociedad civil en la legislación nacional, dando un salto importante entre la presidencia de Néstor Kirchner (NK) y las dos presidencias de Cristina Fernández (CF). Con respecto al tipo de ley, tanto en la presidencia de NK como en la primera de CF, se caracterizaron por ser de ampliación de derechos, mientras que en la segunda de CF hubo una tendencia hacia la creación de nuevas instituciones.” (Gradin y De Piero; 2018: 282).

No es sencillo mensurar cuánto de la presión desde la sociedad civil y cuánto desde la apertura de las instituciones estatales, pesó a la hora de convertir en leyes ciertos reclamos (y por qué otro no lo consiguieron). Como sea, parece claro que muchas demandas que estaban presentes de modo más o menos manifiesto en el período, lograron algún nivel de respuestas desde el Estado. Ello también fue posible porque la dimensión identitaria cobró relevancia. La importancia de la identidad tiene que ver también con su capacidad de articular, o no, con el Estado y desde “donde” se realiza esa vinculación; y a su vez “el concepto de identidad no sólo permite comprender, dar sentido y reconocer una acción, sino también explicarla” (Schuttemberg; 2014: 47, citando a Giménez G.). Los espacios que lograron la reivindicación de demandas, no significó simplemente la satisfacción de una petición, sino que se involucró una identidad social y en ocasiones política de las organizaciones. Prosigue el autor: “un primer paso a dar es especificar y diferenciar el concepto de organizaciones

populares respecto al de movimientos sociales. La definición de movimiento social se basa en el proceso de constitución de una identidad colectiva, fuera del ámbito de la política institucional” (ídem) en cambio “el concepto de movimiento social alude fundamentalmente a tres características que son: la identidad en común a través del tiempo, la construcción de demandas que exceden las reivindicaciones de clase y una estructuración no jerárquica” (ídem; 48). La estructura organizativa es uno de los puntos claves, lo cual le permite, entre otras cosas, desarrollar acciones y acuerdos con otros espacios sociales y políticos.

La búsqueda de influencia sobre las políticas públicas sucede en un territorio. Y aun con el proceso de globalización en marcha, el territorio nacional sigue siendo prioritario, pues es el Estado el que retiene capacidades para brindar respuestas. En ese territorio conviven instancias de estatalidad, como es el caso de Argentina Nación, provincia, municipio. En esos territorios yuxtapuestos, se despliega también la acción de las organizaciones y movimientos por lograr incidir en las políticas, donde el mismo Estado también aparece segmentado. Por eso parece necesario “orientar el foco de análisis en el proceso de construcción de la territorialidad política lleva, además, a iluminar la dinámica conflictiva que subyace a la constitución de los ámbitos espaciales de poder, tanto si se trata de espacios legalmente institucionalizados como si se refiere a modalidades no formalizadas de control territorial” (Rofman; 2016: 19). La relevancia que adquieren los territorios, también se expresa en las capacidades que las organizaciones y movimientos pueden desplegar logrando enraizarse en ellos, como referentes de participación, pero también de instancias de poder<sup>4</sup>.

Otra dimensión que los distintos movimientos ocuparon en referencia a las políticas públicas, fue la efectiva gestión de ellas. Tanto a nivel nacional, como provincial o municipal, dirigentes y militantes de esas organizaciones llevaron a cabo una experiencia inédita por su volumen, de gestionar el Estado. Existen experiencias previas en este sentido, pero no cabe duda que en el período que

---

4 En el libro citado, pueden leerse interesantes debates en torno a la idea de gobernanza y territorio, que atraviesa el rol de las organizaciones y movimientos frente a las políticas públicas por ejemplo Grandinetti y Nari.

nos importa su extensión fue mucho más relevante. Esta práctica implicaba el cruzamiento entre trayectorias militantes de los movimientos con la lógica estatal. Por ello, y en referencia al caso Barrios De Pie se afirma: “A partir de la experiencia recogida por BdP en el Programa de Promotores, podemos decir que se construyó una síntesis entre la lógica política de sus prácticas de gestión y la lógica burocrática administrativa propia del Estado. Esta síntesis no estuvo al margen de las disputas internas entre los diferentes actores políticos y sociales presentes en el Ministerio, y con los trabajadores del mismo” (Gradin; 2012: 21). Queda mucho por analizar de estas múltiples experiencias, que demandaron la resolución ante lógicas provenientes de matrices tan diversas como es la militancia territorial y la burocracia estatal. El Caso de la Organización Barrial Tupac Amaru, (Manzano; 2015) extendido en distintos puntos del país pero con una presencia notable en la Provincia de Jujuy y la persecución que sufrieron varios de sus dirigentes ante la asunción del nuevo gobierno en 2015 (tanto en la provincia como en la Nación) nos dice que el ingreso en la administración pública implicó transformaciones en las políticas públicas pero que sin duda afectó las relaciones de poder, pues su presencia territorial, su organización y la presencia en el Estado la dotó de una cantidad de recursos de poder que logró desplegar y que solo una manipulación judicial en su contra, pudo correrla de la escena política. El período implica en toda la región una mayor presencia de organizaciones campesinas y particularmente indígenas; la crisis del Estado nación, como dador principal de identidades colectivas, permite la emergencia de estos grupos cuyo accionar había estado o bien reprimido o bien subsumido a la lógica nacional. Desde luego también se expresaron zonas grises en tanto se participaba de la formulación de la política de distintos modos. El aspecto que vale recordar es que la utilización del recurso de la organización en sectores populares, es una marca perenne en la sociedad argentina como herramienta que se expresa en variadas formas organizativas, en donde el grado de vinculación con lo político varía (Forni y otros; 2015. Bráncoli; 2010).

Estas articulaciones también se expresaron en un nuevo protagonismo para las organizaciones sindicales. En un tiempo que sufrió violentos cambios el mundo del trabajo (la suba de la tasa de desempleo y de informalidad como indicadores principales), los gobiernos kirchneristas retomaron esa vincula-

ción con el sindicalismo, relación desde luego no exenta de conflictos y que implicaba esas transformaciones. Esta relación se expresó principalmente en la activación de recursos institucionales: “El Diálogo Social tiene para la OIT... tres intensidades básicas: información, consulta y negociación. Las tres han estado presentes en el resurgir del tripartismo en la Argentina desde el año 2003 de una manera que no tiene precedentes desde la recuperación democrática en 1983” (Etchemendy: 2011; 15). Decisiones que también incluían a otro actor como son las cámaras empresarias, pero que sin duda son herramientas esperadas principalmente por el campo sindical. De este modo, la puesta en funcionamiento de estas instituciones abrió el marco para que la incidencia de los sindicatos fuera notablemente mayor que en otros gobiernos, por el uso intensivo de los espacios de negociación como la paritarias que tendieron a fortalecer el rol de los sindicatos. Impulso tal que, aun con mayor grado de conflictividad y recorte de espacios, siguió operando durante el gobierno de Mauricio Macri.

Ahora bien, esta participación bajo diferentes formatos en las políticas públicas, no se limita a las organizaciones o movimientos sociales de carácter más político; como se describe en el libro, el conjunto y variedad de organizaciones sociales presente desde hace décadas en nuestras sociedades, siguió participando articulando o enfrentando, cuestiones de política pública, sea desde una cuestión temática (ambiente, educación, niñez, etc.) como desde la organización de tipo territorial, más cercana a la mediación (juntas vecinales, sociedades de fomento, clubes, etc.). Lo que se quiere señalar es que este tipo de organizaciones continuaron su participación en las políticas, pero no pareciera que se hayan producido cambios notables en su configuración.

La posibilidad entonces, de que ciertas temáticas fueran tomadas por agencias estatales, no respondió solo a la presión que la sociedad civil ejerciera, esto es a lo que una literatura denomina incidencia de la sociedad civil es decir el despliegue de un conjunto de herramientas para alcanzar el éxito en que la demanda sea atendida, sino también, o principalmente, a la conformación de un proceso social y político. Esto nos desembarca en la segunda dimensión.

**2. La articulación política.** Como puede leerse en el capítulo IV, ya a fines de los 90 se fueron consolidando diversos espacios que entendían que era necesario politizar los reclamos sociales lo que implicaba a su vez altos niveles de enfrentamiento con el Estado y a su vez con el gobierno. Una característica de los gobiernos del “giro a la izquierda” fue el modo en que buscaron procesar esos reclamos y establecer a esos movimientos de protesta como parte de sus construcciones políticas<sup>5</sup>. Lo que se percibió en el gobierno de Néstor Kirchner muy tempranamente, era la decisión de llevar adelante una construcción, no necesariamente ordenada, entre organizaciones populares y movimientos políticos electorales, esto es entre el mundo de las organizaciones y el peronismo kirchnerista (Boyanovsky Bazán; 2010) . La existencia de diversas corrientes al interior del movimiento piquetero, entre clasistas, autonomistas y movimientistas<sup>6</sup>, implicaba que no todos concebían la relación con el sistema de partidos del mismo modo. Fueron los últimos mencionados quienes construyeron desde 2003 un espacio de interacción y de conformación con el kirchnerismo “decididas a conformar la base social del kirchnerismo que les permitiera participar políticamente del proceso” (Natalucci; 2012: 28). Esta identificación desde luego los alejó de una caracterización de tipo liberal que coloca el énfasis en la separación Estado – sociedad, propio de los populismo o de los movimientos nacional populares, como es colocar la tensión y conflictividad en otras dicotomías como la de pueblo – oligarquía. En este punto es importante detenerse en la reformulación que sobre la categoría pueblo generó el kirchnerismo y distintos movimientos políticos en la región. A la luz del tipo de transición a la democracia que vivimos en los 80 y los procesos de reforma económica de los 90, pueblo parecía una categoría agotada, que la misma academia había dejado de atender (volcándose a la de sociedad civil) e incluso los actores políticos de reivindicar; de pronto adquirió una vigencia inesperada. Quizás sin proponerse

---

5 Esto desde luego, varía considerablemente en cada caso nacional.

6 Ver capítulo IV. Sin embargo esta distinción en tres espacios está tomada de la autora citada arriba.

una identidad populista, lo cierto es que fueron combinando un discurso en el cual se generaba “un populismo en que el antagonismo estaba moderado por una visión procedimentalista y hasta reformista de la acción estatal” (Casullo; 2019: 111) pues existió en esas presidencia una fuerte reivindicación de lo estatal; el presentarse como herederos de las luchas de los organismos de Derechos Humanos (explícitamente de las Madres y las Abuela de Plaza de Mayo) era una apelación de pertenencia y de nacimiento en la sociedad civil (Ídem; 110).

Por otra parte, en lo que refiere al sistema de organización del poder, esto es el sistema político, es cierto que los partidos y coaliciones políticas a nivel nacional en la Argentina (y en buena parte de la región) han sido y son inestables, pero ello que se ha resuelto de diversos modos (en ocasiones perpetuando una inestabilidad que extrañamente logra algún nivel de acuerdo para la formación de gobiernos) no ha implicado que movimientos y organizaciones sociales avancen sobre los partidos políticos (Masetti; 2010) y menos aún generan formas de organización que desplacen a las estatales. Estos movimientos y organizaciones sociales tienen una incidencia despareja en la dimensión electoral. Por una parte, como ha sido la tendencia en la región, no se traducen en propuestas político electorales autónomas y exitosas. En el caso de la Argentina, cuando se han involucrado, o bien han tenido una existencia efímera, o bien lo han hecho subsumiéndose a la institucionalidad partidaria ya existente; esto es, como colectivo permanece en el espacio de la sociedad civil y su paso a la sociedad política, como alternativa de poder, es de alcance limitado. Sin embargo, sí debe tenerse en cuenta que la emergencia de la conflictividad que el movimiento u organización plantea, suele impactar en la coyuntura política de manera negativa para los gobiernos (tanto locales como provinciales o nacionales) que puede trasladarse a lo electoral; pero sólo si el tema persiste a largo plazo e involucra a un sector mayoritario de la sociedad puede derivar en un impacto electoral decisivo.

Demanda por intervención estatal, estrategias de acción colectiva y de incidencia por parte de los movimientos, no traslado a la arena electoral de modo directo por parte de los movilizados. A estas tres características de las organizaciones y movimientos que presentaron, en líneas generales, la acción colectiva de la última década les correspondieron respuestas desde el Estado

nacional que se caracterizaron por: recoger la demanda reconociendo su validez en el ámbito de la democracia; procesar la misma en diferentes ámbitos de las políticas públicas, pero con la característica particular de involucrar a la presidencia de la Nación y no sólo a las agencias vinculadas por la temática, y finalmente imponer la autoridad y legitimidad del Estado para marcar los alcances y tipo de solución de la demanda planteada. En este plano asistimos a una reconstitución de la centralidad estatal que legitima demandas, hace visible a otros actores sociales y a la vez marca los límites que demandas y actores pueden desplegar en el campo de las políticas públicas.

Como puede leerse en este libro, la “novedad” de la sociedad civil organizada y movilizadora, tiene que ver más con la crisis de los partidos políticos, los sindicatos y del propio modelo de integración social (es decir con el fin del Estado social) que con una auto reivindicación de la misma sociedad civil; no se niega la existencia de nuevas fuerzas y corrientes en su interior, pero no hubiesen tomado este protagonismo de no producirse la crisis en los actores ya mencionados. Se ha dado pues, un desfase nuevo en el juego entre la representación política y la integración social. Desde luego este debate no es unívoco y en no pocas circunstancias nos referimos a cosas distintas pues, “el debate internacional, sobre todo en los claustros europeos y norteamericanos de la última década, gira en torno a la crisis de representatividad pero el mismo vocablo refiere a cosas distintas en cada contexto geopolítico y social. Representación, en el contexto liberal, refiere a intermediación científica, en el popular a simbólica” (Cuda; 2016: 98). Por eso, aunque la primera dimensión está presente en nuestra región, dado que nos gobernamos con instituciones de origen liberal como poder legislativo y el ejecutivo, la segunda cuestión la simbólica que hace a la integración y a la pertenencia es la que también sufre una crisis relevante, clave pensando en términos populistas. Por eso puede decirse que las experiencias del giro a la izquierda en Sudamérica, lograron intervenir en esa crisis ofreciendo algunas respuestas. Esos movimientos políticos que ejercieron el gobierno, aunque con sus matices, se caracterizaron por dos elementos políticos centrales: asumieron esa representación simbólica de la sociedad otorgando, aunque sea algo aventurado decirlo, una orientación coherente e integrada a los numerosos movimientos sociales y de protestas que ocupaban el espacio público des-

de la segunda mitad de la década del 90, pero que no poseían una conducción política definida<sup>7</sup>. Esos movimientos políticos, en Argentina, en Ecuador, en Bolivia o en Venezuela y Brasil, proveyeron una conducción e incluso una ideología política en algunos casos, que los movimientos sociales y de protesta aún no tenían o sólo la poseían débilmente; o bien la tenían y decidieron trocársela por algunas de estas. No sería la primera vez que ello ocurre: los movimientos sindicales nacidos a principios del siglo XX, al calor del anarquismo y del socialismo, fueron acercándose a la matriz nacional popular, para adherir con distinta intensidad a ella, hacia mediados del siglo XX. (quizás el caso argentino en relación con el peronismo sea el más destacado, pero no el único).

## Los otros actores que ocupan la calle: las movilizaciones sociales no movimientistas

En la línea que se ha seguido hasta aquí y en el libro, los movimientos sociales están vinculados a demandas y derechos de sectores que sufren algún nivel de exclusión y que plantean su acción colectiva en términos emancipatorios. No es así en el plano de las organizaciones sociales en donde, como puede verse en el capítulo III, ya posee dentro de su propia conformación organizaciones vinculadas diversos paradigmas ideológicos, donde los sectores conservadores tienen una presencia importante.

Una demanda típica en este sentido es al de seguridad, vinculada al delito urbano de robo y homicidios. En general, las protestas sobre estos temas, suelen reclamar un estado más represor, restringir libertades, etc., si bien se han desarrollado conjuntamente organizaciones de otro tipo que buscan abordar el

---

7 Puede percibirse esta impronta en el Foro Social Mundial. Nacido con el siglo XXI y con un claro componente societal buscando ser un espacio de articulación de movimientos sociales diversos, A partir del año 2006 se hicieron presentes partidos y presidentes sudamericanos como Rafael Correa, Evo Morales y Lula da Silva y Hugo Chávez quien tuvo un perfil muy alto en uno de los actos de clausura. Sin dudas, la concepción de los Foros se había transformado de la mano de la participación de estos actores políticos.

crítico problema de un modo más abarcativo. En Argentina en 2004 una multitudinaria marcha por el secuestro y asesinato de un joven, empujó modificaciones en el código penal; del mismo tipo pueden encontrarse manifestaciones semejantes en varios países de la región. Sin embargo, la mayor movilización no vinculada a las tradiciones movimientistas que se produjo en el periodo reciente de la Argentina, fue la sucedida en 2008, por el heterogéneo complejo agrícola ganadero, ante la sanción de una resolución que modificaba el esquema de retenciones, la Resolución 125<sup>8</sup>. En pueblos de toda la pampa húmeda, que abarca varias provincias, se movilizaron “ruralistas” para protestar por la resolución, que en lo inmediato subía las retenciones a pagar por la exportación de soja. La movilización alcanzó niveles algo inéditos para la historia de ese sector, que incluyó dos grandes concentraciones en Buenos Aires. Tuvo su efecto: por un voto (tuvo que desempatar el vicepresidente de la Nación), el proyecto fue rechazado en el Senado. no es que fuese la primera vez que estos sectores ocupaban la calle, pero hacía muchos años que no sucedía y difícil encontrar otro hecho de semejante magnitud. Una vez alcanzado el objetivo, la movilización se dispersó.

Durante 2013 asistimos en Argentina a otro tipo de manifestaciones, los “cacerolazos”. Vinculados a los sectores medios y medios altos, y en buena medida vinculados simbólicamente a las marchas en contra de la “125”, agrupaban en sus demandas lo económico, pero no en una demanda por más derechos, sino por menos Estado en la economía; y a la vez por mayor presencia estatal en la cuestión vinculada a la seguridad urbana<sup>9</sup>. Se consolidaba una línea de ocupación y movilización política no directamente vinculada a las tradiciones que se habían gestado desde 1983, o incluso antes. Estas acciones se repitieron también en otros países de la región, que como si la apelación a la movilización

---

8 La Resolución 125 del Ministerio de Economía de la Nación, instauraba un esquema de retenciones móviles sobre la exportación de productos agrícolas.

9 Un análisis de estas movilizaciones puede leerse en: De Piero Sergio y Gradín Agustina (2015) “La sociedad civil “desorganizada”. Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas”. en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 5 Año III, FLACSO, Buenos Aires

por parte de los partidos populistas y sus movimientos adherentes, hubieran impulsado a otros actores a las mismas prácticas. Queda ver si, como sucede en el plano de las organizaciones, los sectores conservadores poseen una presencia destacada, es esperable que se consoliden movimientos con discursos anclados en demandas de otro tipo que las que estos llevan adelante<sup>10</sup>.

## La sociedad civil y la crisis del giro a la izquierda

Enmarcadas en diferentes crisis que incluye lo económico y movilizaciones sociales en oposición, se fueron sucediendo derrotas de partidos del giro a la izquierda en la región, no exento de procesos viciados como las destituciones de Fernando Lugo en Paraguay o de Dilma Rousseff en Brasil. También hubo derrotas electorales, como del peronismo en Argentina y del Frente Amplio en Uruguay victorias que finalmente no fueron tales por el posterior giro político como en Ecuador. Para desembocar en el golpe de estado que derrocó del poder a Evo Morales en Bolivia. El proceso no es lineal pero sí contemporáneo

Los procesos políticos abiertos en la región desde 2013, implicaron la llegada al poder de partidos políticos que distanciados ideológicamente de los populismos que los precedieron, poseen diversas procedencias. no responden a las mismas tradiciones políticas Jair Bolsonaro que Mauricio Macri, por caso, o Lacalle Pou y Jeanine Añez. Parecen sí identificarse con una apelación baja a la movilización de la sociedad civil. En el caso del macrismo se pudo observar una perfil elitista en su modo de concepción política y por ello “puede afirmarse que resulta inédito un programa neoliberal aplicado esencialmente por un grupo de empresarios. Es decir, se trata de un proyecto que, en cierta manera, busca reconfigurar la relación entre representantes y representados, constitu-

---

10 Desde luego, los temas presentados en este apartado no agotan las discusiones que varios colegas han desarrollado en el período. Destaqué las que, me parece, son las principales. Sin embargo, uno de los temas relevantes no desarrollados aquí, refiere a la participación y organización vinculada a las redes virtuales. Sobre el tema puede consultarse Sorj y Fausto; 2016. Sierra y Montero; 2015.

yendo en el seno del poder político una nueva elite empresarial.” (Astarita y De Piero: 2017; 198), su victoria electoral no se tradujo en la incorporación de grupos sociales, más allá del empresariado que conformó buena parte de su gabinete, conformando un nuevo tipo de elitismo en el sistema político local<sup>11</sup>.

Ahora bien, todo gobierno necesita también del acompañamiento de algunos sectores de la sociedad civil y sus organizaciones, para sostener el ejercicio del poder democrático, amén del soporte que otorgan los procesos electorales. Para ponerlo en perspectiva comparada: Con el macrismo la situación no parece funcionar de igual modo que con los modelos populistas. El PRO es un partido con escasa militancia y bajo asentamiento territorial, algo más sin dudas en municipios donde es gobierno. Sin embargo también construyó una lógica de participación en el funcionamiento del Estado, convocando a actores sociales. Estas organizaciones en los gobiernos de derecha, ya no son parte de la estructura del espacio político del oficialismo, aunque sin dudas comparten su ideología y objetivos. Esto es, la pertenencia existe pero no se da en los términos al que nos referimos sobre los movimientos sociales y los populismos. Tampoco podemos encontrar agrupamientos sociales que expresen públicamente su apoyo a las políticas gubernamentales. Está claro que estos partidos políticos no construyen poder desde allí: no es en las calles, en la militancia barrial o en la deliberación y la acción de los movimientos sociales que espera fortalecer su legitimidad de gobierno. Son otros los actores convocados a tal fin. Pero construye relaciones con espacios de la sociedad civil. En el caso del macrismo, parece claro que existió una tendencia a vincularse con organizaciones que no disocian a la sociedad civil de la sociedad de mercado, antes bien, se vincula a entidades que tiendan fortalecerla. Miembros de organizaciones fueron convocados a sumarse a la estructura del estado. Es este sentido: “Los perfiles fueron bien diversos: participaron organizaciones religiosas tradicionales, otras vinculadas con nuevas espiritualidades, las promotoras de la innovación y el emprendedorismo, aquellas abocadas al trabajo territorial

---

11 Sebastián Piñera en Chile constituye otro ejemplo de empresario en la presidencia, pero esto no llegó a cristalizarse en un fenómeno de proyección.

y las de perfil ‘cívico.’” (Arcidiacono y Luci; XXX). Algunas organizaciones de perfil más profesional (CIPPEC, Poder Ciudadano, Grupo Sophia), se mostraron cerca del gobierno acompañando algunos proyectos y acercando cuadros; había allí cierto lenguaje común a la hora de concebir las funciones del Estado, por ejemplo en la noción de modernización. Para los que provenían del mundo de las ONGs no territoriales, sino que en este libro vinculamos a la neobeneficencia, es interesante notar, como señalan las autoras que “la articulación que hacen los funcionarios entre “vocación social” y “lógica empresarial” expresa un movimiento de mayor escala: el desborde de la empresa a otros espacios sociales. Las prácticas de gestión y sus valores morales (eficiencia, innovación, flexibilidad, autonomía) permean el gobierno de las instituciones públicas, la política y, desde luego, las ONG” (idem). Muchos de los iniciadores del PRO, también provenían de estos espacios (Vommaro; 2014).

En cuanto a la relación con los sectores populares, los gobiernos “del giro a la derecha” poseen escasos lazos de comunicación. La experiencia de estos primeros años ha sido de mayor tensión en Chile, con rasgos inéditos para su historia reciente, pero también en Brasil, Ecuador y la Argentina. En todo caso se plantea una relación donde la tensión es más habitual que el acuerdo o la articulación.

## Algunas certezas en forma de pregunta

En la introducción se plantea si en los 15 años transcurridos desde la primera edición de este libro se habían producido cambios sustanciales en la sociedad civil y la respuesta era negativa. En efecto no se han producido cambios que impliquen hablar de un momento nuevo de la sociedad civil y sus espacios. Lo que sí ha sucedido fue la consolidación de algunos mientras que otros han perdido fuerza. Y en esta línea me parece importante señalar que, incluso más allá de los cambios en la orientación de los gobiernos que ha vivido y vive la región hay procesos que se han consolidado más allá de esas modificaciones. Desde luego para el movimiento campesino e indígena boliviano el derrocamiento de Evo Morales y la cuasi proscripción del MAS es un dato que altera su construcción política de manera clara. Sin embargo con una trayectoria que

ya puede contarse en décadas, dos movimientos sociales, que incluye a miles de organizaciones temática y territoriales, ha construido un camino de consolidación tanto en la ocupación del espacio público, la militancia y el impacto en las políticas públicas: los sectores informales reunidos en la economía social/popular/solidaria y el feminismo. Parecen ser hoy dos espacios con fuerte contenido de agenda y gran capacidad de acción y movilización.

El feminismo logró empujar debates que se encontraban marginados de la cosa pública; desde la violencia de género, hasta la legalización del aborto, incluyendo las inequidades de género en materia laboral, económica, etc. Si bien todos estos temas se han ido haciendo un lugar en la agenda pública, no cabe duda que en los últimos años lograron un salto cualitativo, al menos en el debate. Detrás de ellos, existe ese conjunto de organizaciones que lo sostienen.

En cuanto a los actores de la informalidad agrupados en la economía popular, social o solidaria, lograron conformar un movimiento aunque variado en su composición, estable y organizado. No son nuevos los fenómenos de la informalidad laboral y económica en nuestra región, pero no cabe duda que los porcentajes que hoy representan del total de la economía, los coloca en un lugar notable y preocupante. Al mismo tiempo su consolidación organizativa de algún modo responde a una pregunta presente en este libro, respecto de si la nueva cuestión social arrojaría al espacio público la construcción de nuevos actores o en todo caso, si estos serían capaces de articulaciones duraderas en una sociedad fragmentada. Su propia agenda lo obliga a articular con el Estado, pero ella está plagada de situaciones de tensión, la cual se puede agravar según la orientación de las políticas públicas. El giro a la derecha en este sentido, deterioró las bases de esa relación. Por otra parte el feminismo popular, también atraviesa sus lógicas de construcción, manifestando otras conflictividades que la de su propio origen.

Dado que ambas agendas tiene aún un largo camino por recorrer, se impone la pregunta respecto de sus capacidades para sostener ambas agendas. Ambos, feminismo y economía informal, han desplegado presencia en el espacio público, militancia y capilaridad territorial, con distinta intensidad. No desaparecen otras conflictividades y sus representaciones; veremos cómo se conjugan ante nuevos escenarios.



# Introducción

Pueblo, grupos sociales, clase, estratos, sociedad civil. No son simplemente denominaciones o títulos que las ciencias sociales colocaron a un fenómeno, sino que constituyen el centro del torbellino en torno del cual han girado los conflictos políticos y debates teóricos de las ciencias sociales. Cada uno de estos términos representa a su vez las construcciones sociales de cada época respecto de los lazos que se construyen entre las personas y los grupos y cuál es justamente el contenido, la fibra de ese lazo: la solidaridad, los espacios compartidos, los sufrimientos comunes, la identidad.

El nuevo siglo más que marcar un rumbo definido, parece optar por presentar un escenario cambiante que, semejante a un calidoscopio, no logra afianzarse debido a una extensa cantidad de tensiones: las fuerzas de la globalización frente a la soberanía de los estados nacionales. Ese mismo Estado puesto en cuestión, se enfrenta también a planteos internos provenientes de una sociedad civil cada vez más heterogénea; ella misma se fragmenta en grupos sociales, culturales y políticos, dispersos y diferenciados, reticentes a ubicarse en torno de un espacio ordenador y dador de sentidos compartidos. Pareciera que ya no existe un espejo, un reflejo, donde el conjunto, o amplios grupos de la sociedad, puedan mirarse y reconocer en él un destino más o menos común.

Estos son los aspectos que están en juego y sobre los cuales se basa buena parte de la discusión de las ciencias sociales. A su vez lo que podríamos denominar “clima de época” se estructura como una creciente dificultad para pensar y desarrollar lazos sociales y comunicativos que refuercen la vida en común. Por una parte, se erosionaron las construcciones políticas que alimentaron las distintas constelaciones de agrupamiento que conocimos en el siglo XX, de la mano de los partidos políticos y las ideologías de transformación. Por la otra

se rompieron los mecanismos de inclusión social, una suerte de contrato, que ligaba a las personas entre sí, y establecía algunas pautas (en ocasiones mínimas) de seguridad y pertenencia a la comunidad que se construyó en torno del Estado nacional; nos referimos, claro está, al fin del Estado de Bienestar en sus diferentes versiones. De allí la dificultad de asirse de una noción definitiva sobre el concepto de sociedad civil que pueda explicar el conjunto de prácticas, ideologías y concepciones que dentro de ella se debaten.

Este libro quiere reflejar estas tensiones. Desde el retorno de la democracia en 1983 se ha mencionado reiteradamente que emergió un nuevo tipo de sociedad civil, que implicó la aparición de otros actores sociales con una dinámica renovada en particular a partir de los cambios en la relación Estado-sociedad. Para dar cuenta de estos cambios se ha apelado a diferentes enfoques que enfatizan, cada uno, énfasis en distintos aspectos: el fin del capitalismo industrial, la caída de los socialismos reales y el auge del neoliberalismo, el agotamiento de las formas organizativas de tipo corporativo, la conformación de nuevas solidaridades, la crisis del Estado-nación, etc. En cualquier caso se trata de explicar un momento de cambios y transformaciones sociales, que abarcan los distintos sistemas sociales, y se expresan tanto en lo político y económico, como el lo social y cultural.

En este trabajo abordaremos estos cambios analizando la consolidación de un sector que denominaremos las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Es decir, el vasto y extenso mundo de asociaciones que atraviesan a la sociedad desde diversas perspectivas ideológicas, metodológicas, culturales y políticas, y que es equivalente a lo que otros autores denominan tercer sector, organizaciones no gubernamentales o asociaciones sin fines de lucro. Desde hace al menos 15 años, la literatura ha sido más que extensa sobre este tema. Gracias a ella y a varias investigaciones, hemos conocido el desarrollo que han tenido las organizaciones en nuestro país, sus áreas de trabajo, las diversas metodologías que se llevan adelante, las articulaciones con el Estado y el sector privado, algunas clasificaciones. En este sentido ha salido a la superficie un mundo sorprendente de experiencias y construcciones sociales que dan cuenta de un movimiento social en transformación. Como veremos, la dispersión es una característica del sector. Ante esta considerable diferenciación que el tema

genera la justificación de este libro es la de trazar una suerte de mapa, una carta de navegación que nos permita identificar las principales corrientes que se han desarrollado en la Argentina en torno de las OSC.

Este mapa pretende entonces señalar, las principales líneas en donde pueden ubicarse el trabajo, la ideología y los tipos de intervención que sobre la sociedad y el Estado generan las OSC. No es, en este sentido, ni un catálogo del sector, prácticamente imposible de realizar, ni una serie indefinida de grillas donde cada organización pueda ubicarse. El mapa sí procura mostrar que el universo de la sociedad civil no es ni homogéneo, ni políticamente neutro, ya que en su interior se reproducen las mismas disputas políticas que en el Estado o en el mercado. La diversidad de organizaciones da cuenta de ello.

Ahora bien, por *corriente* vamos a entender un cuerpo que encierra cierta homogeneidad: *ideológica* en lo que refiere a la relación Estado-sociedad, y a los intercambios entre los actores relevantes de esa relación; *metodológica*, en cuanto a los modos de intervención que se dan las organizaciones respecto al resto de la sociedad; *histórica*, por el período sociopolítico en el que se desarrolla su construcción. Así, una corriente expresa un panorama, una referencia a la cual pueden vincularse las distintas organizaciones existentes. Algunas corrientes son más homogéneas y explícitas en sus percepciones, ideología y contenidos que otras, por tener tras de sí un desarrollo teórico importante, investigaciones, debates desde las mismas organizaciones, publicaciones, etc. Otras parecen más bien una construcción que se hace al andar, a medida que ciertas prácticas comienzan a ser imitadas por otros actores. Algunas son claramente de carácter local, por trayectoria, por situaciones históricas, mientras la influencia desde el exterior es más nítida en otros casos.

Esta sistematización en corrientes no se superpone sino que se alimenta de los esfuerzos por establecer clasificaciones a partir del tipo de organización, del status jurídico, de la temática de trabajo o del tamaño, las cuales han dicho mucho sobre el sector. Sin embargo, debido a que las OSC tiene una alta incidencia en las políticas públicas, en las formas de participación social y política, y en la relación Estado-sociedad, el concepto de corrientes nos permite expresar no sólo los recorridos compartidos entre diferentes grupos, sino también

la posibilidad de pensar colectivos más amplios que las meras organizaciones dispersas, articulándolas social y políticamente.

El nombre que lleva cada una de las corrientes busca ser representativo de sus contenidos fundamentales, de aquello que a nuestro entender, intentan encarnar y se convertirán de esta manera en los ejes de cada capítulo<sup>12</sup>. En el capítulo I desarrollaremos algunos debates y nuestras concepciones acerca del tema de la sociedad civil y de las organizaciones sociales, así como también la perspectiva propia de la participación en la Argentina de los últimos años.

En el capítulo II, el eje será la cuestión de la ciudadanía y de la defensa de sus derechos; partiremos de un análisis de los nuevos movimientos sociales, a partir de las discusiones teóricas europeas como de América Latina y en particular de su desarrollo histórico en nuestro país. La segunda parte del capítulo estará destinada al neointstitucionalismo con sus organizaciones de control, es decir el nuevo tipo de estrategias desarrolladas para la defensa de derechos, donde se produce un giro desde el protagonismo social, hacia el campo jurídico.

El capítulo III se conforma en torno de la nueva cuestión social y las respuestas que ello genera desde la sociedad civil; una mirada que recorre el auge de la neobeneficencia y el componente gerencialista que impregnó a la cuestión social en la década de 1990, e implicará también el análisis de términos como capital social y las políticas de los organismos internacionales en este campo. En contraste con estas políticas indagaremos sobre las nuevas perspectivas de las corrientes de las organizaciones de desarrollo, con sus componentes a favor de la economía social y las redes de vínculos.

El capítulo IV, busca dar cuenta del fenómeno de la protesta, la cual ha ocupado un espacio sumamente importante en los últimos años, como expresión de la exclusión social; ella será enfocada tanto en su faz local, como global en la discusión acerca del tipo de globalización.

---

12 Para las denominaciones de cada una de las corrientes hemos tomado los nombres sobre la base de nuestras observaciones, pero también inspirándonos en estudios previos: García Delgado, 2003; De Piero, 2002; Arroyo, 2000; Cardarelli y Rosenfeld, 1998.

En el capítulo V, haremos una breve lectura sobre la historia del sector de las OSC en la Argentina, es decir una mirada sobre cómo interpretar el desarrollo de las organizaciones a lo largo de los últimos dos siglos.

Finalmente en el capítulo VI, expondremos nuestras conclusiones y puntos de vista sobre el presente y el futuro de las organizaciones de la sociedad civil en la Argentina.

Los primeros capítulos señalan justamente las tensiones en la que se encuentra inmersa hoy la sociedad civil, como concepto teórico, pero en particular como espacio político, ya que el conflicto no se presenta de manera reducida a una cuestión Estado *vs.* sociedad civil, sino que la disputa se conforma a partir de las construcciones que realizan los distintos actores sociales sobre cómo plantear esa relación y el rol que las organizaciones deben tener en términos generales en lo político y lo económico.



# Capítulo 1

## Volver a pensar la sociedad como colectivo

### 1. ¿Qué es para nosotros la sociedad civil?

#### 1.1. *La perspectiva teórica*

Desde la teoría política y social, definir qué es sociedad civil es clave y complejo a la vez. Ello es así porque implica un recorrido por toda la filosofía política moderna, lo que obliga a abordar las mutaciones tanto del concepto mismo de sociedad civil, como de su relación con el Estado. Como veremos las definiciones sobre la sociedad civil no son acabadas, por eso además de hacer mención de éstas, nos interesa comprender el concepto ilustrando los componentes, los límites y los actores relevantes de la sociedad civil pensándola a partir de sus organizaciones.

Si bien no optaremos por una enunciación definitiva, antes de adentrarnos en el debate queremos señalar que, en primer lugar, en nuestro caso acordamos con una noción de sociedad civil que se construya a partir de la conformación de grupos o movimientos plurales y autónomos de las acciones estatales y del mercado, vale decir, cuyo objetivo inmediato o primario no es la dominación política ni la acumulación de capital. Pero esos grupos no se encuentran escindidos de estos dos fundamentales espacios de la sociedades modernas -Estado y mercado-, ya que sus intervenciones se manifiestan e influyen en el campo de lo político, lo económico, lo social y la cultura en términos generales, al trabajar y buscar la representación de los derechos, del espacio público, de tradiciones y opciones culturales o sociales, constituyendo a su vez las prácticas propias de la vida de los ciudadanos. Esta noción de sociedad civil puede construirse a partir de los conceptos de grupo, clase, pueblo, comunidad o individuos según la óptica que se tenga, que en nuestro caso no se ata necesariamente a un sujeto único vertebrador. Noción autónoma, en cuanto también busca la defensa de su multiplicidad interna, pero no es esencialista ni autorreferencial, sino que se construye en el devenir de las relaciones que establece con el Estado y el mercado. Esta concepción nos distancia de aquellos que la toman como un espacio absolutamente diferenciado y escindido del Estado, estableciéndolo como un reino absoluto de lo privado, pero también de la visión de comunidades cerradas y corporativas.

Pensar la sociedad civil, entonces, nos refiere tanto a las asociaciones que generan los mismos ciudadanos (agrupados por clases, estrato, u otra categoría) como así también al tipo de relaciones que se plantean entre el Estado y la sociedad, tomando en cuenta que nos referimos a sociedades capitalistas, donde el mercado opera como un ordenador económico central. Así, la visión dual planteada por el liberalismo no es exacta, pues esconde que se trataría de tres actores o dimensiones en juego (Estado, sociedad, mercado), dos de los cuales definen con mayor claridad su rol: el Estado (la dominación política) y el mercado (la generación de riqueza). En esta perspectiva la sociedad civil pasa a ocupar el espacio del resto de las instancias sociales, que según el enfoque puede representar la vida privada, la subjetividad, la defensa de los derechos, las relaciones familiares, las preferencias estéticas, las identidades culturales, o todo ello a la vez, pero vista como residual (y funcional) al mercado.

La conformación de la totalidad del debate y propuestas de análisis sobre la sociedad civil excede en mucho este libro. En los últimos años se han presentado buenos avances para sistematizar estas discusiones<sup>13</sup>. No es casual que este interés por la sociedad civil como concepto, aparezca luego de la crisis de los dos grandes paradigmas que construyeron las ciencias sociales en el siglo XX (el marxista y el funcionalista), con la consecuente crisis del concepto de clases y de los estudios de la cultura en la óptica parsoniana. Cohen y Arato proponen un recorrido de la noción de sociedad civil desde Hegel hasta la propuesta de Habermas, atravesando las principales corrientes que vincularon la cuestión de la sociedad civil a las luchas revolucionarias, a la democracia, los marcos de transición a la modernidad y a la sociedad de masas, la construcción del espacio público, la expansión del industrialismo, la formación de la opinión pública, la ética ciudadana, la construcción de los movimientos sociales y la desobediencia civil. La pregunta es: ¿hasta dónde se puede estirar la cuerda de la sociedad civil, sin hacer del concepto algo tan vago que comience a perder un sentido valioso? Tampoco esta respuesta es simple, pero puede orientarse por todos los intentos de comprender la conformación de los espacios de integración generados por la propia comunidad, que no se expliquen a partir de la autoridad estatal (la relación mando/obediencia) ni a partir del mercado (la acumulación de capital), aunque se vinculen con ambos. En este sentido, Hegel señalaba a la sociedad civil como un espacio de tensión entre la alienación de la modernidad y la búsqueda de integración social que esa misma sociedad civil persigue, lo que llamó sistema de necesidades<sup>14</sup>. En general se planteó como un dilema a resolver por todos los filósofos de la modernidad, la cuestión de los niveles de dependencia y autonomía entre Estado, sociedad civil y mercado, y a su vez los principios mediante los cuales cada uno podía establecerse y legitimarse (Quiroga, 1991).

---

13 El trabajo de mayor profundidad en este sentido es el de Cohen y Arato; 2000.

14 Como sabemos, Hegel ubica la síntesis de esa búsqueda en el Estado. Véase Cohen y Arato (2000: 124 y ss.)

Por ello el debate girará siempre en el contexto de la irrupción de la modernidad en Europa occidental, caracterizada en este sentido por los enfrentamientos entre el poder de los Estados despóticos y las nuevas clases emergentes. De allí que la teoría política ha presentado una definición en esta dirección: “se entiende por sociedad civil la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales” (Bobbio, 1997: 1523). El enunciado es vago, justamente para no restringir la sociedad civil a una sola actividad o dimensión, pero marca como eje la diferenciación del Estado. De aquí se desprenden dos problemas: por una parte, la impronta que la historia de Europa impone al concepto (y que, dado que es un concepto históricamente construido, dificulta hablar de sociedad civil en América Latina); por la otra que en este tipo de definiciones no se distinguen lo económico de lo político, sino que se opta por el enfoque dicotómico Estado/sociedad, propio del liberalismo. Trataremos el primer aspecto, las particularidades de la sociedad civil en la región, en el siguiente punto; en cuanto al segundo, la definición de Bobbio, puede completarse con los desarrollos que dan cuenta de la complejidad de la noción de sociedad civil y que no remite tan sólo a su “distancia” con el Estado. En este sentido el concepto de comunidad que plantea Hannah Arendt, así como el concepto de acción comunicativa de Jürgen Habermas se inscriben en los debates sobre la constitución del espacio público que intentan superar la relación dicotómica entre sociedad civil y Estado.

A partir de estos postulados nos orientamos hacia una concepción que de importancia a la dimensión relacional de la sociedad civil, sea con el Estado, el mercado o dentro del marco de las organizaciones.

En la actualidad existe un importante debate teórico en torno a qué debe entenderse por sociedad civil y en cuanto a cuál es la idea de *buena* sociedad civil, es decir, discusiones epistemológicas, pero por sobre todo políticas, que puedan explicar la vinculación del concepto con los debates sobre la ciudadanía y en particular acerca del Estado. Esta misma tensión describe, en el fondo, una lucha por apropiarse de la significación de un concepto y del rol de la sociedad civil y sus organizaciones en la actualidad e implica también una visión sobre el rol del Estado, ya que, y sobre esto no suele prestarse la debida atención, a

toda concepción de sociedad civil le corresponde una forma o tipo particular de Estado, haciendo que ambos se correspondan y complementen.

Los debates indagan no sólo sobre una concepción sobre la sociedad civil, sino también respecto de las definiciones posibles que otras corrientes ideológicas pueden presentar.

Aquí, no sin algunas simplificaciones inevitables para asirse del concepto, hemos agrupado los debates en tres principales vertientes o tradiciones teóricas. A su vez, cada una de ellas se presenta en dos variantes, que denominamos “abierta” y “cerrada”, asumiendo el sentido más llano para estas expresiones, es decir, los modelos abiertos consideran a la interrelación entre actores, sujetos y políticas como un componente clave, mientras que los modelos cerrados pretenden mayor homogeneidad hacia adentro y demarcación de límites con un afuera. En definitiva, se trata de dar cuenta de los matices que pueden diferir dentro de modelos semejantes<sup>15</sup>.

### 1.1.1. *Perspectiva Liberal*

A partir del pensamiento liberal, la sociedad civil puede ser considerada el espacio privado y el ámbito de la libertad, en contraposición al Estado y a lo público. Es el espacio propio de los individuos que sin la tutela del Estado pueden llevar adelante sus intereses y deseos, organizarse, participar, etcétera, visión que se construyó a partir de la noción del derecho positivo. En el modelo cerrado, propio de los libertarios o neoliberales, se confunden los planos y, como afirma Barber: “el modelo libertario no da paso a la sociedad civil sino al sector privado [...]; por ello si no nos gusta la labor del gobierno debemos debilitarlo y limitarlo, privatizar sus funciones civiles y dejar a los individuos, corporaciones y comunidad que actúen a su antojo” (Barber, 2001: 26 y 27).

---

15 Nos referimos a ellos solo de manera introductoria, para los fines de este libro como apoyo al conocimiento de las corrientes de las OSC en la Argentina, y de ninguna manera planteamos los profundos debates y diversos aportes de cada perspectiva. Para ahondar en ellos recomendamos tomar la bibliografía citada en cada caso.

De allí que, cuanto más poder, menos libertad; cuanto más privado, menos público, y viceversa. De esta manera, sociedad civil se funde con el concepto de sociedad de mercado y, por ello, fortalecer la primera significa trabajar por el mejoramiento de la segunda, mediante el desmantelamiento del tutelaje estatal, para “liberar” a los individuos, ya que “la libertad del ciudadano se funda en la libertad de mercado” (Lechner, 1997: 44). Bajo esta prédica, se propone la despolitización de la vida social, para entregarla a la regulación del mercado, ya que el Estado es considerado una institución que, mediante sus regulaciones, impide el desarrollo y el bienestar de los individuos; en definitiva, se funde el afianzamiento de la sociedad civil con la defensa del mercado. Como veremos en el capítulo 3, esta visión fue el soporte para llevar adelante las reformas económicas en la década de 1990.

La visión abierta se constituye desde la teoría política norteamericana, con el pluralismo. Según Cohen y Arato, “una sociedad civil muy articulada con divisiones a través de sus elementos, grupos que comparten miembros en común y movilidad social es el presupuesto para una organización política democrática estable, una garantía contra el dominio permanente por cualquier grupo y contra el surgimiento de movimientos masivos fundamentalistas e ideologías antidemocráticas” (2000: 37). Las asociaciones cívicas, y también los partidos políticos y toda organización, serían representantes de la sociedad civil en tanto cumplan con dos requisitos básicos: favorecer la pluralidad y ajustarse al cumplimiento estricto de los procedimientos legales vigentes. Es la sociedad civil vista como el espacio de las oportunidades y el Estado como el garante de los distintos derechos. La autonomía respecto de los poderes del Estado continúa siendo un requisito.

Si bien las construcciones resultantes pueden ser divergentes, en ambos se resalta una particularidad: “la visión del modelo liberal no es la autodeterminación democrática de ciudadanos deliberantes, sino la normación de una sociedad económica en forma de Estado de derecho” (Habermas; 1998: 374). Por ello, ambas visiones son enemigas de las regulaciones estatales sobre los grupos o individuos que puedan poner en juego la libertad, inclinándose, en todo caso, por políticas que trabajen por la equidad, pero no por una acción directa a favor de la igualdad.

### 1.1.2. *Perspectiva comunitaria*

Una segunda concepción percibe a la sociedad civil como comunidad. Los comunitaristas defienden la concepción de una sociedad civil donde las personas poseen una pertenencia definida, cercana y no anónima, que favorece la formación de grupos y asociaciones de mutua colaboración. Se pertenece no como individuo anónimo, sino por adhesión a determinados valores o creencias compartidas. De este modo, la sociedad civil es el espacio de la solidaridad y el intercambio entre personas que se sienten vinculadas por lazos comunes.

Las diferencias que podemos encontrar en su interior consisten en que, para el modelo cerrado (de tipo tradicionalista o corporativo), la generación de responsabilidades entre los miembros implica que se crea distancia con quienes no pertenecen a la comunidad. Concebir la sociedad civil desde esta mirada implica retomar los intentos corporativos de la Edad Media o algunos de los intentos autoritarios del siglo XX; la libre expresión es sacrificada a cambio de la seguridad de sus miembros. En distintos momentos del siglo XX, el nacionalismo imaginó esta construcción, que tiene algo de premoderna y que derivó luego en los fundamentalismos nacional-religiosos de fines de siglo. Ante el avance desintegrador y excluyente del neoliberalismo, surge en el imaginario cierto deseo, cierta utopía, de una comunidad homogénea, protectora e incluyente, que asegure la vida a sus miembros, así como también referencias a comunidades más pequeñas, de emociones y afectos, que busquen, más que la distinción de “otros”, la protección para sus miembros.

En el modelo abierto, en cambio, se trata de establecer lazos de pertenencia entre los miembros de la comunidad a partir del fortalecimiento del momento dialógico, de la construcción de un nosotros no preocupado por la exclusión de los distintos, sino por la integración, y que en términos teóricos podemos encontrar en Habermas, quien parte de Arendt y discute con ella en particular. La sociedad civil se presenta como un espacio autónomo que a su vez expresa un entramado de múltiples actores sociales, capaces de generar y de actuar políticamente, ya que la sociedad no se sostiene de manera exclusiva en la relación de mando y obediencia. Por otra parte, los comunitaristas sos-

tienen que “la sociedad civil, en tanto que base social de los espacios públicos autónomos, se distingue tanto del sistema económico como de la administración pública”, y completan: “Antes, su núcleo institucional lo constituye esta trama asociativa de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de opinión pública en la componente del mundo de vida” (Habermas, 1998: 375 y 447). Al romper con el supuesto de la dicotomía liberal, se establece a la sociedad civil como el espacio de integración a través de los mecanismos de la solidaridad (en contraposición a la riqueza dependiente del mercado y a la administración estatal). Pero esta solidaridad no es cerrada (corporativa), ya que se encuentra en todo momento conducida por el diálogo, y tampoco es meramente pluralista, pues no se basa exclusivamente en relaciones entre individuos aislados, sino mutuamente vinculados, donde las subjetividades adquieren un espacio relevante.

### 1.1.3. *Perspectiva radical*

Finalmente se presenta una concepción que logró un impacto notable durante el siglo XX, y que hoy se encuentra en claro retroceso o al menos en crisis: la sociedad civil como espacio desde donde generar la transformación social radical. Se trata de generar las condiciones (o acelerarlas) para lograr el fin del capitalismo y el paso hacia una nueva sociedad. El mayor motor de esta perspectiva ha sido sin duda el marxismo. Su modelo cerrado, por medio de la vanguardia y el partido de clase que se coloca a la cabeza del proletariado y lo conduce hasta la victoria revolucionaria, es el modelo leninista imitado por infinidad de movimientos políticos, cuando la Revolución Rusa se convirtió en un referente para los países del Tercer Mundo. Prevalció en esta visión la idea de la revolución como asalto, como golpe, pero también la importancia del sujeto histórico, expresado en un partido político de clase. Por otra parte, aplicamos el concepto de modelo abierto a la conformación de la sociedad civil como la búsqueda de una nueva hegemonía o de la construcción de una contrahegemonía dominante. Será Gramsci el mayor sostén de esta visión y quien imprimió su sello a buena parte de los movimientos revolucionarios

de origen socialista, junto con la experiencia leninista. Para Gramsci, en una versión instrumental de su teoría, “la finalidad [...] es erosionar las formas existentes de integración social, crear asociaciones alternativas y preparar el sujeto de la política revolucionaria” (Cohen y Arato, 2000: 180). En esta perspectiva, el partido político se convierte en la articulación necesaria para la construcción política de esta nueva hegemonía, y se lo percibe como un príncipe moderno, pero ahora como una expresión colectiva. El eje se desplaza de una mera distinción entre Estado y sociedad hacia la conflictividad derivada del capitalismo, pero no se la reduce a la relación capital/trabajo, sino precisamente a la lucha establecida en términos de una hegemonía de un grupo social. Buena parte de las luchas actuales contra la globalización neoliberal se inscriben en este modelo.

Estas perspectivas teóricas, entre normativas y realistas, esconden muchas veces variaciones sustanciales que en rigor ocurren en las sociedades actuales. Muchos textos que buscan marcar las principales visiones de la sociedad civil acaban optando por una de ellas y manifestando las desventajas de las otras. Aquí quisimos señalar que existen diferentes puntos sobre los que se puede colocar el énfasis y, sin embargo, se refieren siempre (en los modelos abiertos) a la lucha por una construcción democrática. Para nosotros se trata, también, de contrastar en perspectiva histórica y en referencia a la realidad de América latina, cómo las distintas corrientes de la sociedad civil han asumido estos discursos; en particular, por qué cada una de ellas logró una influencia de distinto tenor en espacios o grupos diversos de la sociedad y en momentos históricos determinados.

Por otra parte, lo que deseamos establecer, de acuerdo con la perspectiva que aquí sostenemos, es que la sociedad civil no debe interpretarse ni como correlato social a la idea de sociedad de mercado, ni como mera oposición al Estado. En este sentido, la sociedad civil representa mucho más que el mero agregado de los derechos individuales, ya que significa la construcción de instancias colectivas de representación tanto social como política, de profundización de la ciudadanía y, también, de la generación de lazos comunitarios. No excluye, por otra parte, el énfasis transformador de la sociedad y de las relaciones de poder en su conjunto.

## Tres perspectivas teóricas sobre la sociedad civil

Perspectiva \ Modelo	Liberal	Comunitaria	Radical
Cerrado	Neoliberal	Corporativo	Vanguardista
Abierto	Pluralista	Comunicativo	Contrahegemónico

### 1.2. La perspectiva histórica

La sociedad civil en América latina se caracterizó, no por la oposición al Estado ni de manera central por la generación de un mercado (en tanto construcción y defensa de la propiedad privada), sino por una combinación de autoprotección y la idea del movimiento, que a lo largo del último siglo adoptó diferentes significaciones: liberación nacional, ampliación de la participación, revolución, modernización, etcétera. No se trata sólo de un espacio de construcción de instituciones, ni siquiera de la idea de democracia liberal. Expresa en particular la conjunción de sectores y grupos, y del concepto de pueblo en general, como un sujeto articulador de demandas y expectativas de construcción de un nuevo orden. Por ello, los movimientos nacional- populares expresan de manera más amplia y articulada una idea de sociedad civil durante el siglo XX. Es cierto que su construcción tendió a un horizonte estatalista, pero fue parte de la orientación que acompañó a todos los movimientos de masas en el mundo entero. En no pocas ocasiones estos movimientos de ampliación de derechos se toparon con los principios de la democracia liberal. Son movimientos que, además (pensando en Arendt), son capaces de generar memoria, símbolos, pertenencias.

Ahora bien, el debate sobre las transformaciones en la sociedad civil se inaugura en nuestra región junto con el debate sobre las transiciones en la posdictadura. Al principio, estuvo centrado en los cambios en las formas de participación y en los nuevos rasgos que asumía la sociedad civil. En la década de 1980, frente a la amenaza de continuar con el “péndulo cívico-militar”, comenzó a ganar terreno la concertación. Un acuerdo entre los actores políticos, en particular entre los partidos políticos, que se extendió a toda la sociedad, fue claramente el

tema central de varios autores<sup>16</sup>. De este modo, la sociedad civil, desde la primera mitad de esa década, fue caracterizada con nuevos rasgos, ya que la categoría de *pueblo* comenzó a perder su peso específico y tendió a reemplazarse por *la gente* o la sociedad civil, ya que aquél implicaba un marco ideológico-político (el de los movimientos de liberación nacional, nacional-populares o revolucionarios) atravesado ahora por una profunda erosión. Como señala García Canclini:

Todavía se escucha en manifestaciones políticas de ciudades latinoamericanas: *si este no es el pueblo, ¿el pueblo dónde está?* [...]; la crisis de los modelos liberales, populistas y socialistas, el agotamiento de las formas tradicionales de representación y la absorción de la esfera pública por parte de los medios masivos volvieron dudosa aquella proclama (García Canclini, 1995: 27).

Esta cita parece oportuna por la complejidad que implica la cuestión de la sociedad civil. En general, la literatura ha abundado en destacar el “resurgimiento” de la sociedad civil en contraposición al Estado, dada la faz represiva con la que este último se presentó durante las dictaduras militares. Con la reinstalación de las democracias en el Cono Sur comenzaron a destacarse, en las lecturas de los teóricos, “las pretensiones de autonomía de la sociedad civil, frente al Estado y la sociedad política, con éxito variado en América latina” (Flisfich, Lechner y Moulian, 1994), lo cual claramente manifestaba la ruptura del tipo de relación hasta entonces vigente entre ambos términos.

Ahora bien, con el transcurso de los años y la consolidación del sistema político, el conflicto cívico-militar fue lentamente diluyéndose, pero la conflictividad se trasladó a otras instancias, vinculadas a la crisis económica y social. Cuando se redujo la capacidad de acción de actores antisistema, las demandas ciudadanas comenzaron a concentrarse en la nueva conflictividad emergente caracterizada por la aparición de la nueva cuestión social y las transformaciones en el Estado y su nueva relación con la sociedad. En otros términos, estos

---

16 En algunos casos, el acuerdo era señalado como dilema (Portantiero, 1988); en otros era estimulado (O'Donnell y Schmitter, 1989)

procesos de transformación se tradujeron en un cambio “de la cultura igualitaria al individualismo competitivo, del compromiso al estar bien, del trabajador al consumidor, de lo público a lo privado, al individuo” (García Delgado, 1994: 211). Al mismo tiempo, la creciente centralidad del mercado y del poder financiero mundial condiciona fuertemente la capacidad decisoria de los Estados-nación, abandonándose así el modelo de matriz estadocéntrica (Garretón, 2001a). En este proceso aparece el mercado ubicándose como enfrentado al Estado y, de ese modo, cercano a la sociedad civil.

En este contexto social y político, varios autores comenzaron a afirmar la creciente importancia de la sociedad civil en el fin de siglo, en una época paradójicamente marcada por la ausencia de proyectos populares transformadores, la caída de las ideologías, el individualismo y la amenaza de un creciente dualismo social. Sin embargo, es posible que esta contradicción o paradoja no fuera más que aparente, en tanto que dicha emergencia de la temática de la sociedad civil constituía, en verdad, una respuesta a esta nueva dinámica. Por ello se afirma actualmente que la sociedad civil se convertía “en una nueva fuente de certezas en este tiempo de incertidumbres” (García Canclini, 1995:29). Estas certezas alcanzan diversas dimensiones y convierten a la sociedad civil en un espacio de solución de conflictos múltiples, donde lo social y lo individual, la política y el ámbito de la familia, o tantos otros conflictos, podrían canalizarse, expresarse y lograr un desarrollo, constituyendo un nuevo universo de significados variables sujetos a las distintas dimensiones que atraviesan. Incluso, esta tendencia sostenía que en la sociedad civil todos estos conflictos podían llegar a encontrar una solución.

Al mismo tiempo, en medio de las reformas de mercado, la sociedad civil fue comprendida como un espacio ya no de democratización (como en los años ochenta), sino de contención del conflicto social y de protección para aquellas víctimas del nuevo modelo (desocupados, empobrecidos, excluidos). La disminución del aparato estatal sería equivalente al aumento de la generación de instancias de ayuda desde la sociedad civil, ya que sus organizaciones, o algunas de ellas, eran presentadas como más eficientes, transparentes y cercanas a los destinatarios, en contraposición al burocrático aparato estatal. La perspectiva de la gerencia social demanda, como punto de partida, la no

intervención del Estado en asuntos que le serían ajenos, en términos semejantes a los planteos realizados desde el neoliberalismo al referirse a la macroeconomía. En este sentido, las políticas de la década de 1990 tendieron a reforzar la separación del Estado y la sociedad civil o, mejor dicho, la función que ella asume al asignar a las organizaciones sociales el rol de aplacar las “imperfecciones” del mercado.

Pero a medida que la crisis avanzaba, y en particular desde la recesión iniciada en 1998, la sociedad civil comenzó a sufrir nuevas transformaciones, y si su rol a favor de la asistencia focalizada había sido una marca de los años noventa, a finales de esa década, la protesta y la demanda por un cambio de rumbo y por una nueva relación política comienzan a perfilarse como las características distintivas sobre las cuales se articulan las prácticas y los discursos. Esto incluyó en particular una nueva ocupación del espacio público.

Demanda ética en los años ochenta por los derechos humanos junto a la aparición de nuevas identidades sociales y culturales, asistencia en torno de la nueva cuestión social en los noventa, protesta y ocupación del espacio público en el inicio del nuevo siglo marcan las tendencias centrales, aunque no las únicas, de los procesos de construcción de las organizaciones de la sociedad civil en las nuevas democracias.

Así, algunos autores sostienen que “pasamos de una imagen de la sociedad civil como campo predominantemente político estatal, palco de luchas democráticas y nuevas hegemonías, a una imagen que convierte a la sociedad civil o en un recurso gerencial [...] o en un factor de reconstrucción ética y dialógica de la vida social” (Nogueira Marco, 2003: 67).

## 2. ¿Qué son para nosotros las organizaciones de la sociedad civil?

Si el espacio de la sociedad civil tiende a ser muy amplio, el de las organizaciones que la componen lo es aún más. La dispersión refiere tanto a las temáticas de trabajo cuanto a la metodología, la organización interna, la ideología, las formas jurídicas, etcétera. Los mismos nombres para distinguir estos espacios

tienden a ser residuales: el tercer sector, organizaciones no gubernamentales, sin fines lucrativos, etcétera. Sin embargo, en su accionar y en sus discursos, cada una de ellas se presenta con una visión sobre su trabajo y el tipo de relación que busca lograr con otros actores. Cada denominación comprende una historia y un proceso sociopolítico particular. Una de las primeras expresiones utilizadas fue la de *Organizaciones no Gubernamentales* (ONG), que nació a raíz de la invitación recibida por algunas organizaciones sociales por parte de la ONU en la década de 1960, para presenciar sus asambleas como invitadas; dado que se trata de una organización de Estados, se buscó diferenciar los niveles. *Organizaciones sin fines de lucro* representa más bien una categoría jurídica, para distinguirla en el Código Civil de las organizaciones empresariales. Los términos se multiplican (organizaciones sociales o de la comunidad, organizaciones libres del pueblo -en la óptica del peronismo-, ciudadanas, de base, etcétera), pero dos marcan parte del debate ideológico y político que desarrollaremos en este libro: el *tercer sector*, como representante de las organizaciones que trabajan en la asistencia directa, acotadas a lo social, y con un discurso político por lo general conservador, y las *organizaciones de promoción y desarrollo*, surgidas en los años sesenta, que alientan la participación social desde la base y un compromiso político con los movimientos populares. Como veremos en cada capítulo, las denominaciones también dejan entrever visiones sobre la sociedad en su conjunto. Son importantes los trabajos que han buscado un mayor conocimiento sobre el tema. Uno de los primeros estudios construyó una clasificación basada en el nivel y el tipo de intervención que cada organización se daba; define tres tipos: las organizaciones dedicadas principalmente a la asistencia directa (OPAD), aquellas que se concentran en la asistencia técnica a otras organizaciones (OPAT) y finalmente las que desarrollan principalmente estudios e investigaciones (OPEI) (Filmus y otros, 1997). Este criterio, al realizar un análisis del sector, permite distinguir las diferencias que existen entre las organizaciones, en particular si se evalúa su nivel de impacto en las políticas públicas o en la atención a determinado tema. Esta clasificación es más útil que la jurídico-legal (que solo discrimina por el tipo jurídico elegido, pero no dice nada de su rol) e, incluso, que las temáticas, pues en un mismo tema se pueden hallar organizaciones muy disímiles que quizás poco tengan

que ver en su accionar. Lo metodológico, en este sentido, puede ayudar a buscar coincidencias y políticas de acción conjunta. Por ello aquí hemos optado por aprehender esta relación a partir de las expresiones sociales que denominamos *Organizaciones de la Sociedad Civil* (OSC), término utilizado también por otros investigadores y organismos públicos, ya que las define a partir del espacio en el cual se reconocen su origen y su identidad. *Organizaciones de la comunidad* es una expresión también correcta, por referencia a la solidaridad que parece estar en la base de todas estas experiencias, pero nos puede acotar a una de las corrientes que desarrollaremos.

Al referirnos a estas organizaciones estamos excluyendo los partidos políticos y los sindicatos, debido a que ambos han constituido un espacio propio, un sistema que los explica y les asigna un rol en la sociedad. Además, la importancia de cada uno de ellos en la historia del siglo XX les brinda suficiente autonomía para constituir áreas diferenciadas. Distinto es el caso de la empresa privada, la cual responde claramente a la lógica del mercado capitalista y por tanto su estructura, sus fines y sus medios de acción serán sustancialmente distintos a cualquier OSC. Con el mismo criterio hemos excluido a las iglesias como tales, a las asociaciones de profesionales, a los centros de estudiantes, a las cámaras empresariales, en cuanto representan tradiciones particulares y no son vistos hoy como miembros del sector que nos interesa.

Una idea a su vez atraviesa todo el libro: las organizaciones de la sociedad civil no representan un conjunto homogéneo, en casi ninguna dimensión que se pretenda. Aunque en muchos casos efectivamente lo sea, no es necesariamente un espacio de refugio ético ni el depositante del sentido de solidaridad en los tiempos presentes, por definición o por esencia. Se trata, en cualquier caso, de organizaciones sociales que buscan intervenir en la construcción de la agenda pública desde distintas dimensiones y con varias herramientas<sup>17</sup>.

Mientras algunas trabajan en torno del agravamiento de la cuestión social y la transformación de la estructura social mediante la atención directa o la

---

17 Abundan también en este ámbito las simulaciones de empresas, consultoras, partidos políticos u otros grupos bajo el disfraz de organizaciones de otro tipo.

promoción de personas en situación de exclusión, otras buscan generar mecanismos de control sobre el aparato estatal y sus agencias, promoviendo nuevas formas de participación política, movimientos de reclamos vecinales, defensa de identidades; también, afianzar solidaridades entre víctimas de distinto tipo, impulsar la participación, proteger al consumidor, generar espacios productivos participativos, completar la acción educativa o en salud del Estado, reclamar, también, por un orden mundial más justo e incluyente.

Sería un error constreñir el mundo asociativo a una o dos áreas de trabajo, buscando despolitizar su accionar, cuando en realidad el objetivo es siempre claramente político: modificar la construcción del espacio público.

### 3. La nueva transformación

En la accidentada historia de América latina, el concepto de *pueblo* representó durante un largo período la expectativa por un destino común, y en torno de él los partidos políticos, los sindicatos y la mayor parte de las organizaciones sociales construyeron su identidad y su rol en la sociedad. Las organizaciones encontraban su sentido como misión en la historia, en tanto llevaban adelante sus acciones en nombre de un pueblo que las amparaba y las contenía. Al mismo tiempo, esta fuerza de la noción de pueblo subordinaba los espacios de participación a esta premisa. Se trata, pues, de un período en el cual las organizaciones de masas dominan la escena pública, y las que no lo son apoyan en su mayor parte esta consigna.

Pero en algún momento la fractura fue evidente. La conflictividad asomó a través de distintas expresiones que generaron pares enfrentados, como los de homogeneidad/heterogeneidad, igualdad/diferencia, organizaciones de masas/ organización por vínculos, verticalidad/horizontalidad. Todos ellos a la vez, pero cada uno detrás de fines no siempre complementarios o con capacidad de agregación: derechos humanos, vecinalismo, grupos culturales, demandas de género, grupos étnicos, exclusión social, desocupados, etcétera. Este mapa social, tan distinto del que conocimos en el período de posguerra, llevó a que la noción de sociedad civil ganara espacio como explicación de la

diversidad y de los cambios que en la sociedad y en su relación con el Estado se habían producido.

De este modo, el pueblo comienza a desdibujarse y prácticamente fundirse en la sociedad civil, pero también en los conceptos menos ortodoxos de tumulto o multitud, sin sujeto, indiferenciados y sin un destino común, proceso agudizado por el agotamiento de los modelos de cambio social que caracterizaron al siglo XX.

En nuestro presente, el cambio es vivido en su faz más negativa, es decir, como pérdida. No está cerrada la discusión sobre las políticas implementadas durante el apogeo del Estado de Bienestar o sus variantes, pero sí está claro que muchas de sus políticas y de los procesos que generó son añorados por buena parte de la población, en particular en América latina, donde su reemplazo consistió en la instalación violenta de las políticas neoliberales. Este proceso no debe medirse exclusivamente como reformas de mercado o de la estructura económica, sino que, como señala Bourdieu, se trata de un programa destinado a destruir las estructuras colectivas capaces de resistirse a la lógica del “mercado puro” (Bourdieu, 1998).

Por ello, el cambio, que en política suele relacionarse a equivalentes tales como progreso o bienestar, en la actualidad se manifiesta a través de sus caras más oscuras y contradictorias. Bauman sostiene que el presente está signado por una contradicción: la sensación de que los miembros de la sociedad gozamos cada vez de mayor libertad individual, pero contamos con menos posibilidades de transformar el mundo. Por el contrario, la crisis a la que nos enfrentamos bien podría caracterizarse por la pérdida de tres componentes básicos de la convivencia social: la seguridad, la certeza y la protección, elementos que a su vez plantean la discusión por los límites entre estímulo y libertad, por una parte, y control y burocratización, por la otra.

No se trata sostener que en el pasado inmediato se habían consolidado estas tres cuestiones, pero la sociedad, por medio del Estado, contaba con algunos mecanismos institucionales que le permitían generar inclusión, o abrigar la esperanza de que en cierto momento llegarían oportunidades a buena parte de sus miembros. Por el contrario, vivimos abrumados por esta libertad que señala

el autor, que al mismo tiempo nos impide pensar un presente y un futuro en común, es decir:

[...] no es que hayamos perdido la humanidad, el encanto y la calidez que con tanta facilidad manifestaban nuestros antepasados, sino más bien que nuestras penurias rara vez pueden aliviarse compartiéndolas, ni siquiera con los mayores afectos. Los sufrimientos que tendemos a experimentar no son comunes y, por lo tanto, no reúnen a sus víctimas. Nuestros sufrimientos dividen y aíslan: nuestras desdichas nos separan desgarrando el delicado tejido de la solidaridad humana (Bauman, 2001).

Justamente, no se trata de pensar el estado de crisis permanente en el que parece vivir la sociedad, a partir de un dilema moral o de su descomposición; sin negar que algo de ello existe, la cuestión parece radicar en que se rompió “eso” que nos permitía pensar el modo de construir alguna noción de bien común, la posibilidad de un destino compartido, ya fuera desde el pueblo, la clase o la sociedad misma. Cuando se vuelve imposible pensar sentidos y pertenencias colectivas que lleven dentro fuerzas de transformación, afloran los miedos. Los tres más destacados serían los mencionados por Bauman. A partir de ese planteo, querríamos formular algunas breves reflexiones que se vinculan a la cuestión de pensar colectivamente, y no solo sumatoriamente, a la sociedad.

En primer lugar, la pérdida de seguridad se construye a partir de la instalación del desempleo como factor clave del nuevo modelo económico y la consecuente situación de exclusión que ello genera. Cuando es necesario dejar de tener en cuenta a millones de seres humanos para que la economía crezca, ¿desde qué perspectiva puede plantearse la búsqueda de un destino común o, más humildemente, brindar seguridad a la vida de cada uno de los miembros? Las consecuencias para los movimientos sociales en este sentido han sido devastadoras, ya que millones de personas claman hoy, desesperadas, el “derecho” a ser explotadas en las condiciones que sea, con tal de poder asegurarse la sobrevivencia. En este marco, ¿cómo pensar la construcción de alternativas cuando la urgencia parece devorarlo todo? Estas perspectivas trabajan negati-

vamente en la consolidación de los movimientos sociales, lo cual se ha hecho evidente en el campo sindical, pero en general son fuerzas que alimentan, desde la opción racional (costo-beneficio), la salida individual.

En este aspecto es donde más desafiantemente se plantea el futuro para las organizaciones sociales. La seguridad es una sensación subjetiva, pero en particular una construcción política efectiva; las organizaciones pueden trabajar mucho en el primer aspecto, pero el segundo no se genera de cualquier modo; este implica la capacidad y la legitimidad para actuar en una situación cuyas causas traspasan sus espacios de influencia, implicando a diversos actores, muchas veces más allá del orden local o nacional.

En segundo lugar, Bauman nos remite a la ausencia de certezas. Ellas fueron construidas durante el siglo XX en torno de la presencia del Estado, tanto en su faz “protectora” como en la construcción político-cultural de la nación. A esto lo acompañó la configuración del pueblo como complemento en tanto espacio común de los miembros de la sociedad. Pero, en la actualidad, ¿quién puede afirmar con seguridad a qué nos referirnos cuando nombramos estos términos? Lo cierto es que, en este tiempo, la apelación al pueblo parece ser en realidad una convocatoria difícil de materializar, ya que aquel se compone por sectores diferenciados y con perspectivas distintas, por lo cual no es posible que todos se sientan identificados por esa convocatoria. Por el contrario, pareciera presentarse una incertidumbre ante el fin de las instituciones que generaban algún mecanismo para regular a los poderes sociales. Con sus limitaciones, los Estados nacionales lograron construir mecanismos para reducir la incertidumbre de las personas respecto de su trabajo y un mínimo grado de bienestar. La globalización, junto con la crisis de los modelos socialistas y los nacional-populares, implica la desconfianza en el Estado y en los movimientos sociales, e impide generar desde la sociedad caminos de salida, es decir, construcción de certezas para todos. La certidumbre del presente, señala Bauman, solo se refiere a libertad absoluta para el capital y la consecuente liberalización de todos los mercados. Si se quiere ampliar esta certidumbre a otras esferas, no debe hacerse otra cosa que ajustar toda la vida social a la lógica del mercado y la competencia: fuera de ello, sólo hay incertidumbre. La hiperaceleración del tiempo histórico, la descomposición en segundos de tantas realidades y la

aparente imposibilidad de pensar el largo plazo hacen de la incertidumbre el estado de vida continuo, y propician el pensar el futuro sólo en términos de crisis, cuando no de caos.

En esta instancia, se valora la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para generar nuevas certidumbres que difícilmente se vinculen a grandes relatos, ya que si bien algunas pueden alimentar la ilusión de soluciones simplificadas, otras colaboran desde la participación en la reducción de la realidad que mencionamos, pues nacen también como un espacio para reconstruir certezas vinculadas a realidades por lo general (aunque no sólo) más cercanas, vividas por sus miembros y acotadas en sus objetivos y en las pertenencias que pueden generar. Son objetivos mínimos, pero en el marco actual ayudan a reconstruir un tejido social dañado.

Finalmente, el presente se caracteriza por la desprotección. La sensación de no estar protegido corresponde a la especie humana. Pero, nuevamente, la modernidad construyó instituciones capaces de morigerar esa sensación bajo el precepto de que hay un destino común para todos los seres humanos y nadie es ajeno a la desgracia, a los accidentes y, en definitiva, a la muerte. Las instituciones modernas, en particular el Estado, no podían impedir que estas realidades dejaran de suceder, pero los mecanismos creados garantizaban protección para los miembros que se hallaban en una situación “menos favorable”, ya que en ella podían encontrarse casi cualquier miembro de la sociedad. Con estos principios nacieron los seguros de salud y las jubilaciones de sistema solidario de reparto, y más tarde todas las formas de protección emanadas desde el Estado como políticas públicas. Pero, volviendo a Bauman, podemos sumar una segunda desprotección: la de la nación. Ésta pudo mantenerse viva mientras el Estado le aseguraba un espacio donde reproducirse; amenazada por la globalización, la nación se ve envuelta en procesos culturales que ya no le es posible contener, en particular, en temas tan centrales como el lenguaje. Todo ello abre, es cierto, un nuevo mundo de interculturalidad que permite generar nuevas representaciones sociales; pero también puede presentarse en dos fases que no facilitan este proceso: o bien como amenaza en la vida cotidiana, a través del rechazo a lo distinto y a lo nuevo, o bien como un ámbito que el

mercado puede resolver bajo la lógica de los beneficios (y por lo tanto de la desigualdad) y de la generalización de la cultura del *shopping*.

Desprotegidos frente a los cambios globales y con un Estado en retroceso, la búsqueda de protección comienza a concentrarse en la sociedad y en la apelación a la solidaridad de los cercanos, a la formación de grupos de “amenazados”, que puede derivar en la xenofobia u otras expresiones de la intolerancia. Pero también puede despertar la capacidad por la conformación de caminos de salida que impliquen alguna noción renovada del desarrollo; pues no subyace necesariamente en la búsqueda de protección la construcción de enemigos. Aún cuando el presente resulta tan difuso, la articulación y la creación de nuevos consensos, que impliquen a nuevos actores (las organizaciones sociales, los movimientos de protesta, las redes productivas de nuevo tipo) y espacios (las microrregiones, el Mercosur), son también una posibilidad de reducir la incertidumbre.

Entonces, ¿ya no es posible pensar lo colectivo sino desde lo pequeño, lo cercano? Si el camino es ese, nos dirigimos decididamente hacia un neomedievalismo, con comunidades aisladas e, incluso, enfrentadas. Algunos autores (Garretón, 2001a) afirman que en la actualidad el *movimiento social* ha desaparecido, peor ha dado lugar a los *movimientos sociales*, dispersos, diferenciados y con poca capacidad agregativa y de transformación. Ello es cierto en tanto hay baja articulación entre las distintas organizaciones y las instituciones con vocación de poder (los partidos políticos, básicamente) o, como bien indica Wallerstein: “Lo que unía a estos movimientos [de liberación nacional] era el sentimiento de que sabían quién era el ‘pueblo’ y qué significaba para el pueblo la ‘liberación’ [...]. Creían en lo que nosotros llamamos la estrategia en dos tiempos: primero alcanzar el poder político, después transformar el mundo” (Wallerstein, 2001: 26). Esta realidad afecta notablemente a los objetivos y las posibilidades del conjunto de los movimientos sociales.

Sin embargo, si bien las organizaciones de la sociedad civil se han caracterizado por ser expresión de la heterogeneidad de conflictos presentes en la sociedad, hay un conflicto que manifiesta pretensiones más universales que el resto: la lucha contra la exclusión. En verdad, ella aun no está definida claramente en cuanto a sus alcances, qué proyecto social implica, las posibilidades

ciertas de resolverla o los actores en juego, pero junto a la lucha contra el desempleo, clara herramienta de inclusión, ocupa el mayor espacio en el debate de las organizaciones de la sociedad, lo cual incluye a su vez cuestiones políticas y económicas, aspecto global que deseamos tratar en este libro.

#### 4. Las transformaciones de la acción colectiva en la Argentina reciente

El retorno de la democracia en 1983 significó uno de los picos en la movilización colectiva. ¿Quién puede imaginarse hoy un cierre de campaña electoral con un millón de personas, partidos políticos movilizados o la asunción de un presidente ante multitudes? La efervescencia posterior a la guerra de Malvinas llegó cansadamente a la última plaza multitudinaria, en las Pascuas de 1987, ante el levantamiento *carapintada*. Hubo, por supuesto, otras concentraciones (la plaza del *sí* a las reformas de Menem en 1990, las marchas por la educación pública en 1992), pero en general la movilización colectiva fue cediendo a las estrategias individuales.

Lo que podemos denominar el nuevo tipo de movilización colectiva ya no estaría vinculado a los movimientos de masas propios del siglo XX, estructurados detrás de los partidos políticos y de los sindicatos, con estrategias políticas de acción, negociación u objetivos revolucionarios, sino en torno de demandas puntuales, acotadas a un universo restringido, en todo caso más subjetivas que objetivas, o bien a explosiones de *bronca* y rechazo a la clase política y a la dirigencia social en su conjunto. En este sentido, las manifestaciones de finales de los noventa ya no se vinculan sólo a una crisis de representación, sino a una crisis de legitimidad (García Delgado, 2003).

Las manifestaciones del 19 y 20 de diciembre de 2001 se convirtieron en la expresión de mayor impacto de este fenómeno, al terminar nada menos que con un gobierno nacional. Sin conducción clara, sin objetivos políticos definidos, compuesta por sectores heterogéneos, en fin, una multitud unida por demandas no siempre fáciles de unificar (el *corralito*, el desempleo, la recesión de la economía, el rechazo a la clase política y al gobierno en particular, etcétera)

retomó para sí el espacio público que había sido ganado casi exclusivamente por la lógica del mercado y un proyecto de globalización excluyente. Esta conflictividad ya se estaba expresando en todo el país y en buena parte de América latina, luego del “golpe de efecto” del neoliberalismo y su discurso de transformación y consumo con el que se presentó en los noventa. Pero desde las marchas contra la dictadura en 1982 hasta aquella calurosa noche de diciembre de 2001, la acción colectiva había cambiado notablemente: mientras la primera pedía democracia de la mano de los partidos políticos, la última terminó configurando el *que se vayan todos*. Notable contraste. En el medio asistimos a momentos clave de los partidos políticos: la renovación de la UCR con Alfonsín y la renovación peronista, que buscó delinear los nuevos pasos del PJ sin Perón, pero que finalmente es desplazada por una renovación no esperada, de la mano de Carlos Menem. Podemos contar al menos cuatro partidos que intentaron romper el bipartidismo: el Partido Intransigente (1985), La Unión del Centro Democrático (1987), el Movimiento de Dignidad Nacional (1991) y el que tal vez generó las mayores expectativas, el Frente Grande-Frente País Solidario (1995). ¿Por qué esta enumeración? Justamente demostrar que, durante veinte años, el sistema de partidos no se mantuvo inmóvil y rígido en su esquema supuestamente tradicional (condicionado por los sucesivos golpes de Estado y la proscripción al peronismo), sino que, por el contrario, desde la centroizquierda, el nacionalismo y la derecha liberal, se construyeron instancias que afectaron y modificaron en distinto grado la composición del sistema. A ello se debe sumar la notable consolidación de algunos partidos provinciales: el Movimiento Popular Neuquino, el Movimiento Popular Fueguino, el Partido Demócrata de Mendoza, el Partido Autonomista de Corrientes, entre otros.

En este sentido, la crisis de la acción colectiva no puede vincularse exclusivamente al supuesto anquilosamiento de las estructuras partidarias, las cuales -aunque conservadoras y jerárquicas en su funcionamiento- sufrieron varios golpes desde distintos ángulos.

Proponemos tres instancias para explicar esta crisis:

- I. El proceso hiperinflacionario de 1989, que ya forma parte de las nuevas efemérides de la historia (trágica) de la Argentina. Si bien el proceso de deterioro económico estaba ya larvado desde la segunda mitad de

la década, en aquel año quedó bastante claro para la mayor parte de la población que la democracia no podría cumplir sus promesas de una vida mejor, y que incluso ésta podía empeorar. La conflictividad social se hizo explícita durante el mes de abril con saqueos, “puebladas” y posterior represión policial que dejaron catorce personas muertas. Este momento es fundamental para comprender el proceso desmovilizador que lo seguirá, ya que se instala la imagen de represión en la vida democrática sobre los sectores populares. El discurso alfonsinista (“con la democracia se come se cura y se educa”) llegaba a su fin.

- II. La plurifragmentación del conflicto, erosionado el eje capital-trabajo como representativo de la mayor parte de la población. Ya no existe un eje aglutinante capaz de convocar no a individuos particulares, sino a masas enteras identificadas por una demanda común antepuesta a cualquier otro conflicto. En este sentido, la defensa de las identidades (barriales, étnicas, sexuales, religiosas, ideológicas, culturales) se imponen a la noción común de ciudadanía, mientras que la pertenencia a grupos se atraviesa con la idea de pueblo, fundamental en el período anterior. De esta manera comienza a hablarse de *ciudadanías*, para abandonar su característica singular, constituida por los derechos que el Estado garantizaba a todos los habitantes de la polis moderna. Las ciudadanías, en cambio, construyen esta defensa de derechos por medio del apoyo a la diferenciación y, por lo tanto, la defensa de las identidades, las cuales ya no emanan del Estado-nación, sino de pertenencias individuales y libremente construidas, subjetivas.
- III. En la extensión utópica de los principios de mercado, el individuo competitivo no gana nada movilizándose junto a otros, que ahora sólo son parecidos a él, pero no iguales a él. La diferenciación, tanto en las opciones de vida como gracias al avance de la ciencia a través de la genética (Rosanvallon, 1995), permite descifrar el futuro que a cada uno le depara la vida en la sociedad. La opacidad del individuo (es decir, la percepción de que todos estábamos sometidos por igual a determinados hechos como los accidentes, las enfermedades, la vejez) fue uno de los argumentos centrales en la construcción de mecanismos de solidaridad

social desde el Estado y un elemento convocante para la movilización, tras la demanda por la igualdad. La diferenciación y la especificación, dos caras de un mismo fenómeno, ponen en tela de juicio esta cuestión.

## 5. Nueva cuestión social y participación

Hemos desarrollado lo que consideramos aspectos clave para comprender el nuevo rol de las organizaciones de la sociedad civil. Algunos de estos elementos han afectado su trabajo de manera indirecta, pero otros fueron decisivos a la hora de pensar su rol en la sociedad y los espacios sociales que favorecen su desarrollo. La generación de una nueva cuestión social forma parte de estos últimos, al instalarse como un factor clave para comprender la sociedad del presente.

Al referirnos a una nueva cuestión social, estamos presuponiendo que se diferencia de una anterior: la generada desde fines del siglo XIX a raíz de los cambios introducidos por la industrialización y el crecimiento de las ciudades; ello se tradujo en la explotación laboral, graves problemas en de hacinamiento, de salud, etcétera. Lentamente fue construyéndose una respuesta desde diferentes perspectivas ideológicas, para derivar en la instalación del Estado de Bienestar en Europa y algunas de sus políticas en América latina. Las recetas consistieron en diversas políticas emanadas de la idea del seguro social (nuevamente la opacidad del individuo), del acuerdismo entre sindicatos y empresas, de las políticas activas de pleno empleo, de la regulación y protección de lo social por parte del Estado, etcétera. El modelo, si bien no logró acabar con la desigualdad, produjo una sociedad más equilibrada y brindó, en los distintos casos, oportunidades de desarrollo para sus ciudadanos, completando el ciclo de la ciudadanía: civil, política y social, (Marshall, 1990).

Pero luego de la crisis de este modelo y el avance de las políticas neoliberales, desde inicios de la década de 1990 comenzó a hablarse de una nueva crisis de lo social, que ya no responde a los parámetros de la anterior. Es decir, el problema ya no son las consecuencias de la industrialización y la explotación laboral, sino justamente la ausencia de ellas. La nueva cuestión social es la

suma del desempleo permanente, el aumento de la pobreza, el alza de todos los indicadores negativos sobre nivel de vida. Desde mediados del siglo XIX, cada modelo social generó algunos mecanismos de inclusión social, mínimos en el modelo agroexportador (paulatina reducción de la jornada laboral, derecho de asociación sindical, etcétera) y ampliados durante la etapa del proceso de industrialización y participación ampliada (jornada de ocho horas, vacaciones, jubilación, etcétera). En los últimos años, por primera vez en la historia argentina, se ha implementado un modelo económico social que expulsa personas sin brindar oportunidades sostenidas de reingreso. Es cierto que el denominado Plan de Convertibilidad permitió el acceso a nuevos bienes importados y al crédito para una franja de la población; pero al mismo tiempo significó la destrucción del empleo, la caída sostenida de los ingresos y la inviabilidad de la producción a nivel local por la apertura de los mercados.

Los datos de la nueva cuestión social ya se encuentran dramáticamente instalados en el espacio público, elemento que fue negado durante los primeros años del menemismo. Sin embargo, dos cuestiones son de mayor importancia: la actual constitución de la sociedad en la argentina y el diagnóstico sobre esta situación.

Ya a principios de los noventa comenzó a utilizarse la expresión *nuevos pobres* (Minujin y Kessler, 1992) para referirse a un fenómeno particular: las clases medias de la Argentina, otrora destacadas en toda la región, comienzan un decidido proceso descendente en su nivel de vida por caída de ingresos; así se vieron obligadas a bajar la calidad en los servicios de salud, educación, vivienda, entretenimiento y descanso, etcétera. Al mismo tiempo, y en particular a partir de 1995, los sectores populares se ven atrapados en una situación de pobreza sin precedentes y más recientemente de indigencia. Esta situación ha multiplicado los factores negativos que se expresan, ya no en la disminución de la calidad de vida, sino directamente en la destrucción de las condiciones de sobrevivencia: desnutrición, hacinamiento, reinstalación de enfermedades prácticamente desaparecidas vinculadas a la pobreza, analfabetismo, etcétera.

Dichas realidades, que pueden tomarse separadamente en cuanto a grupos socioeconómicos, pero que forman parte del mismo proceso, se bifurcan en distintas dimensiones, ya que comienzan a afectar el modo en que se desarrolla

la vida cotidiana, modifican las pautas de vida familiar e, incluso, la constitución misma de la familia (Jelin, 1998); a su vez, pensando procesos sociales más amplios, actúa sobre el modo en que se desenvuelven la cultura y las prácticas políticas, la percepción sobre la sociedad en general y el rol del Estado. Negando la existencia de determinismos mecánicos, se trata justamente de un punto al que la teoría política siempre le ha dado un lugar especial: la influencia de las condiciones sociales en el desarrollo de las estructuras políticas. En este sentido, la tradición desde los orígenes de la democracia moderna ha expresado la certeza de que democracia y desigualdad no conforman un par de convivencia pacífica (Strasser, 2000), pero esto no quita que puedan convivir en aparente equilibrio (en tanto que las democracias actuales, frente a los mayores índices de desigualdad históricos, no se ven amenazadas en su continuidad formal). Pero las presentes condiciones de empobrecimiento y exclusión social derivan necesariamente en un cambio en la dinámica de las relaciones sociales en general y en particular actúa como cuna para el surgimiento de nuevos actores sociales y colectivos, que buscan atender (desde la asistencia) o representar (desde la organización) esta nueva realidad, sin que ello implique necesariamente un rol mayor en la sociedad. Este marco fue donde más visiblemente se desarrollaron el crecimiento y acción de las OSC.

Luego de percibirse, muy pronto, que el “efecto derrame” no generaría un ciclo positivo para la resolución de la cuestión social, comenzó a gestarse un cambio fundamental en el rol de las organizaciones sociales. Por una parte, las que venían trabajando en lo que puede denominarse el ámbito de los social notaron que su labor ya no podía orientarse exclusivamente hacia los sectores marginales “tradicionales”, sino que surgían nuevos grupos sociales, con demandas en el mismo sentido, pero con culturas y prácticas políticas diferenciadas. Por la otra, la política social comenzó a ocupar un lugar destacado dentro del ámbito de la reforma del Estado, en particular en sus niveles de intervención en la sociedad civil. Nos referiremos a ello en los capítulos siguientes, pero aquí nos interesa destacar que el rol y la preponderancia otorgada a las OSC en la actualidad se apoya en sus niveles de intervención y capacidad de acción en torno a las demandas surgidas de la nueva cuestión social. Esta preponderancia puede estar basada en la medición real de sus posibilidades,

pero también en corriente ideológicas a favor de ello. En este sentido, es clave comprender que *auge* de las organizaciones sociales y el *despertar* de la sociedad civil no se comprenden por fuera del marco histórico caracterizado por las dictaduras y las reformas que buscaban crear no una sociedad *con* mercado sino *de* mercado. Si no se toman en cuenta estas variables, tomando la cuestión como un mero fenómeno, se corre el riesgo de pasar por alto la conexión con el resto de los procesos desatados en el período. Fundamentalmente, comprender que cada visión sobre la sociedad civil y sus organizaciones implica una visión del Estado.

## 6. Tensiones en la sociedad civil

En el inicio de los debates sobre la sociedad civil, Hegel la planteaba como un espacio de tensiones entre lo que “es” y lo que “debería ser”. Sin embargo, nuestro objetivo no se plantea exclusivamente en términos de dilucidación normativa, sino en el intento de expresar la conflictividad que se presenta hoy al conceptualizar la sociedad civil. Nos hallamos en un momento en el cual las teorías que dieron impulso e interpretaron a los movimientos sociales se ven limitadas y con dificultades para alimentarlos con nuevas perspectivas de acción, así como para otorgarles una orientación y destino político acabado. Esta crisis se desenvuelve junto a la que atraviesa la noción de sujeto histórico de transformación, sea la clase o el pueblo, cuyos significados y representaciones no logran aprehender un espacio social tan claro, como al menos pretendieron hacerlo durante el siglo XX. Esto se complementa con la erosión que sufren los Estados nacionales como organizaciones políticas debido a los procesos de globalización frente a los cuales surgieron los movimientos sociales del siglo XX. Por ello, no debemos olvidar que las organizaciones y movimientos sociales que se construyen y desarrollan en el presente trabajan manifiesta o latentemente sobre este escenario de crisis.

Nos referimos, entonces, a las tensiones que se generan en el interior de la misma sociedad civil, atravesada por los distintos conflictos que hemos mencionado. No es posible, por ello, hablar de una tensión exclusivamente redu-

cida a la relación entre Estado y sociedad civil, porque ello supone no solo negar lo que la misma realidad nos muestra, sino los aportes desde las ciencias sociales que han presentado la multiplicidad de conflictos que se establecen en la sociedad, tanto culturales e ideológicos como económicos, vinculados a las clases sociales. Esta misma conflictividad nos impide hablar de “una” sociedad civil, enfrentada al Estado. Por el contrario, la raíz de la tensión se halla en la misma sociedad civil, una de cuyas ramas es el conflicto con el Estado por las libertades individuales, pero no es el único.

Estas tensiones expresan los modelos sociales que están en juego, o mejor aún, las posibilidades de pensar alternativas al camino único neoliberal; las metodologías sobre los tipos de intervención que las organizaciones deben darse respecto del resto de la sociedad; el rol que se le asigna al Estado en la situación actual y el tipo de relación que deberían mantener las organizaciones y los movimientos; el tipo de ciudadanía a construir; las formas de enfrentar la nueva cuestión social: si tan sólo es ayudar a la contención o es desafiar la exclusión social.

Sobre estas discusiones y las posibilidades de construcción desde las OSC quiere realizar su aporte este libro.



# Capítulo 2

## De los nuevos movimientos sociales a la estrategia del *advocacy*

### 1. Los nuevos movimientos sociales (NMS): articulación de las demandas emergentes

En el proceso político desatado en la sociedad argentina en 1983 conviven, como suele suceder, el fin de un ciclo y los primeros matices que prefiguran los cambios que habrán de ocurrir en el conjunto de las relaciones entre la sociedad y el Estado: de la preeminencia de los movimientos de masas y la lucha por la igualdad en el marco de políticas que trabajan por la homogeneidad, a la construcción de diversos y heterogéneos movimientos sociales que valorizan

la diversidad y lo particular; de un Estado con importantes capacidades de regulación, a la conformación de uno de carácter “débil” y replegado a funciones mínimas. Y ello, sin embargo, en el marco de lo que resultó el mayor proceso de consolidación democrática del siglo.

En efecto, las formas de participación y construcción política de la década de 1970, caracterizadas por la perspectiva revolucionaria, que incluía la lucha armada, corrientes *basistas* y una visión crítica de la democracia percibida en términos de mera formalidad y representante exclusiva de los intereses burgueses, sufren fuertes modificaciones. El accionar de la dictadura militar, con una impronta represiva como la historia argentina no conocía, generó un proceso de desmovilización y retracción en la participación social y política que afectó tanto a los partidos políticos como a los sindicatos y a buena parte de las organizaciones sociales existentes.

De esta manera, con el retorno del sistema democrático se planteó un desafío para la participación política, ya que estaban afectadas tanto las instituciones como las lógicas de articulación. De allí que tantos autores hallan resaltado las nuevas características que asumen estas democracias. En lo que respecta a la sociedad civil, uno de los primeros trabajos se refirió a ella como atravesando un proceso de *resurrección* (O'Donnell y Schmitter, 1994), hecho que se produce en el ocaso de las dictaduras, pero que despierta con nuevas características.

Según los autores, este proceso atraviesa diversas etapas que fueron comunes a distintas transiciones en América latina, las cuales se definen, principalmente, mediante dos movimientos: uno realizado por las elites (los dirigentes políticos y militares) y otro vinculado a la sociedad civil, el cual abarca un abanico amplio y diverso. Este segundo movimiento se construye en etapas: parte inicialmente de intereses particulares, luego genera un nivel de enfrentamiento al régimen que llega a poner en cuestión su legitimidad y su estabilidad, hasta hacer público su desacuerdo con él.

Dentro de estos sectores que comienzan a oponerse al régimen, quienes ejercen la mayor presión sobre los gobiernos autoritarios desde la sociedad civil van a ser las organizaciones de derechos humanos, compuestas sobre todo por los familiares de perseguidos, quienes en conjunto constituyen una nueva

autoridad moral que permite construir la deslegitimación del régimen (ya no sólo en términos políticos, sino desde una perspectiva moral).

Sin embargo, los autores señalan que el actor más relevante de esta sociedad civil resucitada es el movimiento obrero y los empleados asalariados, en su mayor parte sindicalizados, ya que el cuestionamiento no sólo afecta al régimen sino a la relación con los empleadores, a quienes aquel tendió a beneficiar. Junto a éstos, los autores resaltan la explosión de movimientos de base, los que por lo general se constituyen con criterios de carácter territorial o temáticos, circunscriptos y poco articulados entre sí, pero que al mismo tiempo generan una amplia participación, que suele tener marcados componentes democráticos y horizontales.

Ahora bien, durante la transición, varios autores señalaban la importancia fundamental de los partidos políticos: “me parece muy difícil pensar una situación democrática de equilibrio entre actores sociales e instituciones que no tenga como centro a los partidos políticos” (Portantiero, 1988: 144). Es decir que los partidos son presentados no sólo como representantes y formadores de gobierno, sino como las instituciones capaces de establecer una idea de orden en una transición que se presentaba no exenta de complicaciones y enigmas respecto del futuro, en sociedades fuertemente conflictivas y movilizadas, enfrentadas al dilema de la negociación y el acuerdo entre el gobierno y los distintos sectores económicos y sociales, que hicieran posible la mencionada transición (Portantiero, 1988: 162). Efectivamente, este rol no les es arrebatado a los partidos políticos por otras instituciones, ya que ellos confirmaron en la transición, y también durante los siguientes años, su capacidad para el manejo de los asuntos públicos y, en particular y en exclusividad, para el armado de coaliciones capaces de alcanzar el gobierno. Pero, por otra parte, el período coincide con el despertar de nuevas demandas en la sociedad, que provienen de la construcción de identidades que ya no se entroncan necesariamente en la tradición de los movimientos políticos del siglo XX, sino que tienden reforzar aspectos vinculados a la vida privada y a la subjetividad, que ahora se presentan en el nuevo espacio público como demandas. Éstas son débilmente representadas por los partidos políticos, lo que da pie a la aparición de nuevos movimientos sociales (NMS) que las intentan canalizar y expresar.

Este es, en síntesis, el panorama que presentan la sociedad civil y sus instancias de participación en el comienzo de la transición hacia la democracia. Los límites de los partidos políticos para encarar el nuevo escenario y la construcción y las expectativas sobre los nuevos movimientos sociales ocuparán buena parte de las acciones sociales y del debate en este período.

### 1.1. *Orígenes y debates teóricos: el centro y el sur*<sup>1</sup>

Al referirnos a los NMS, debemos considerar, en primer lugar, el origen de este fenómeno en la Europa de la década del sesenta, vinculado a los llamados derechos posmateriales y a la nueva relación que se establece entre lo público y lo privado. En el primer caso nos referimos a la defensa del medio ambiente, los derechos del consumidor y los movimientos por la calidad de vida. En el segundo hacemos referencia en particular al feminismo y a los movimientos de defensa de las minorías, los que persiguen como fin la introducción en el espacio público de temas, y en particular de identidades, que “debían” permanecer circunscriptos al ámbito del mundo privado.

La estructura social sobre la que se construyeron estos movimientos fue la existencia de un Estado de Bienestar que aún gozaba de buena salud, lo que se traduce en un razonable nivel de las condiciones de vida de la mayor parte de la población europea o norteamericana. Ello no quita que el conflicto social se exprese de distintas maneras y alcance un alto grado de movilización en 1968, durante el Mayo Francés. Podríamos diferenciar dos grupos: los comprendidos por el Estado del Bienestar y los marginados por éste. Para los primeros se trataba, entonces, de la construcción de nuevas demandas no contempladas en la perspectiva del modelo del *Welfare State*; mientras que, para los segundos, la cuestión radicaba en que las expresiones y organizaciones de lucha, concentradas en particular en el conflicto entre capital y trabajo, no contemplaba sus demandas; pensemos en particular en la población afroamericana de los Estados Unidos.

---

1 Uso los términos de referencia “centro” y “sur” para remitir, por un lado, al eje Estados Unidos-Europa y, por el otro, a América Latina.

En uno de los primeros trabajos significativos sobre el tema, C. Offe (1988) analiza la lógica y el alcance que esta ruptura generaba en el sistema. En primer lugar, la aparición de los NMS es una de las expresiones manifiestas sobre el agotamiento del modelo del Estado de Bienestar de posguerra, y esta desacreditación surge justamente desde un espacio no comprometido con ese modelo y por ello mismo con menor crisis de credibilidad frente a la sociedad (Offe, 1988: 165). De esta manera, los NMS, al querer quebrar el orden establecido por el Estado de Bienestar y el poder de sus principales actores (el Estado, los partidos políticos y las representaciones corporativas) “tratan de politizar la sociedad civil de forma no restringida por los canales de las instituciones políticas representativas-burocráticas, reconstituyendo así por lo tanto, una sociedad civil que ya no depende de una regulación, control e intervención cada vez mayores” (Offe, 1988: 167). Es decir, como afirma el mismo autor en otro trabajo (Offe, 1990), el conjunto de la sociedad, con argumentos tanto de izquierda como de derecha, había dejado de creer en las propuestas del Estado de Bienestar, que se presentaba agotado, y los NMS vienen a representar, justamente, ese momento. Por esta razón, Offe consideraba, ya a comienzos de los ochenta, que era difícil establecer los alcances que estos movimientos podían lograr en el futuro y cuál era su capacidad de transformación. Pues por una parte poseían un fuerte contenido negativo, de rechazo al orden y a las instituciones existentes, pero al mismo tiempo “en lo que a objetivos respecta, no pretenden conseguir que la comunidad amplia asuma como propios sus valores y planteamientos específicos, sino que simplemente pretenden que se les permita disfrutar de sus libertades y derechos” (Offe, 1988, 176). De allí que pueda afirmarse que sus pretensiones no son universalistas, lo cual derivaría en afirmar que su lógica de acción no es necesariamente moderna, sino contemporánea, como sostiene el autor citado. En este sentido se expresaban ya los reparos respecto a las posibilidades de transformación que estos movimientos pudiesen generar. El carácter transformador o no de estos movimientos proviene también de quienes suelen componerlos. Como sostiene Melucci (1992:1020), “quienes se rebelan primero no son los grupos más oprimidos disgregados, sino aquellos que experimentan una contradicción intolerable entre una identidad colectiva existente y las nuevas relaciones sociales impuestas por el cambio”.

Una distinción clave dentro de las reflexiones sobre los NMS radica en la constitución de dos paradigmas fundamentales -aunque no únicos-: el de *movilización de los recursos* (nacido en los Estados Unidos) y el *orientado a la identidad* (o directamente de los nuevos movimientos sociales, de origen europeo). El primero encuentra su origen y mayor desarrollo en los estudios y en las prácticas de los movimientos generados en los Estados Unidos, que tienden a resaltar variables objetivas, como la organización, los intereses, los recursos, las oportunidades y las estrategias para explicar las movilizaciones a gran escala, a través del concepto de *actor racional*; “a estas variables se les trata desde el punto de vista de una lógica neoutilitarista imputada a los actores colectivos” (Cohen y Arato, 2000: 561). Como indican Cohen y Arato, los teóricos de la movilización de recursos comparen ciertos supuestos, como la ausencia de diferencia entre las acciones institucionalizadas y las que no lo están; también, que los grupos persiguen intereses racionales, y por ello mismo los operan de acuerdo a las oportunidades que se les presentan, y sobre todo que son las formas organizativas, y no el accionar de individuos aislados, los actores fundamentales de los movimientos. Sostienen, pues, un supuesto básico al definir a las estructuras de oportunidades y de movilización como los elementos que se encuentran *ahí* en la sociedad, para ser utilizados por los individuos: “al hablar de estructura de movilización nos estamos refiriendo a los canales colectivos tanto formales como informales, a través de los cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva” (Mc Adam y otros, 1996: 24). Como veremos mas adelante, esta perspectiva propia del desarrollo teórico norteamericano de posguerra otorga un rol central a las instituciones en la configuración de la acción política desde la óptica del pluralismo; pero a diferencia de las tendencias mas liberales, que tienden a contraponer la construcción del Estado en una relación de suma cero con la sociedad civil, en este paradigma se reconoce la influencia de diversos factores políticos y sociales, “externos” a las instituciones, y aun la construcción y consolidación del poder de los Estados nacionales, los cuales generaron un proceso que terminó favoreciendo la movilización colectiva, incluso como consecuencia no deseada (Tarrow, 1996). Al favorecer los procedimientos, las evaluaciones sobre la acción de los movimientos sociales es medida en términos de éxito, por cuanto

sus objetivos suelen estar concentrados en la obtención de modificaciones político-jurídicas o de reconocimientos específicos.

El otro paradigma de importancia es aquel orientado a la identidad o de los nuevos movimientos sociales, según lo definen distintos autores. De origen europeo, recurre a la dimensión de la integración social en la acción colectiva y se relaciona con la búsqueda y formación de las identidades colectivas y las normas sociales, antes que con las acciones instrumentales. Se trata, en sintonía con Touraine, de actores colectivos que llevan tras de sí modelos sociales, más que reclamos o reivindicaciones puntuales, y ello los inclina a enfrentarse a otros actores con modelos de sociedad distintos e, incluso, antagónicos. Podría resumirse la perspectiva en que “el rasgo sobresaliente de los nuevos movimientos sociales no es que participen en la acción expresiva o afirmen sus identidades, sino que comprometen a actores que han adquirido conciencia de su capacidad para crear identidades y de las relaciones de poder implicadas en la construcción social de esas identidades” (Cohen y Arato, 2000:574). Por ello, para este paradigma, la cuestión tampoco puede circunscribirse a la construcción y defensa de identidades dentro del grupo, ya que ello los acercaría a comunidades cerradas, pasivas y premodernas. Por el contrario, buscan escapar de concepciones estáticas al afirmar el carácter complejo de su construcción:

[...] el fenómeno colectivo es, de hecho, producto de procesos sociales diferenciados, de orientaciones de acción, de elementos de estructura y motivación que pueden ser combinados de maneras distintas. El problema del análisis se centra, de esta forma, en la explicación de cómo esos elementos se combinan y unen, de cómo se forma y se mantiene un actor *colectivo*” (Melucci, 2002: 57).

En síntesis: con todas sus diferencias, ambos paradigmas coinciden en destacar que los NMS reflejan la articulación colectiva y racional de distintos intereses por parte de la sociedad civil, en contraposición a los movimientos de masas (que, desde la perspectiva de los NMS, están vinculados a aspectos irracionales de la acción colectiva, como el caso extremo del fascismo) que caracterizaron a la democracia moderna. En este sentido, los NMS representan,

a un tiempo, cierta ruptura con los sectores vinculados al modelo del Estado de Bienestar y un alejamiento de la discusión político- ideológica con raíz en el siglo XIX en los términos de izquierda y derecha o de planificación estatal *versus* mercado, ya que su orientación y sus preocupaciones políticas no responden a aquellas lógicas, propias de la movilización de masas, representada por los partidos políticos y los sindicatos, consolidados durante los primeros treinta años de la posguerra. Por eso mismo, el debate no se centra en el modelo de Estado a construir, sino en como se redefine la representación de intereses y cómo es posible actuar colectivamente en la instalación de estos en el espacio público.

Al referirnos a América latina y la Argentina en particular, estos movimientos se conforman a partir de diversos factores, como la ruptura del Estado de derecho, la violación de los derechos humanos, y el constante deterioro de los niveles de vida, lo cual marca profundas diferencias con la realidad europea. Es decir, más que plantear una reivindicación posmaterial, se trata de garantizar aquello que Hanna Arendt denominó como la condición humana: la vida.

Justamente, durante el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional y su política de proscripción y represión surgen los primeros movimientos de ruptura con las representaciones y organizaciones existentes. Más allá de las discusiones que puedan abrirse sobre el tema, no deja de ser cierto, sin embargo, que todas las instituciones sociales existentes no fueron capaces de (o no quisieron) articular la defensa de los derechos humanos como causa principal contra el régimen; y esto atañe en particular a los partidos políticos (tomando en cuenta también que, para éstos, la urgencia era la búsqueda de una salida electoral, la cual se presentaba factible después de 1980). Así, durante la dictadura, surgieron organizaciones que construyeron e hicieron pública la demanda por aparición con vida, en un clima de silencio generalizado. Las que lograron mayor resonancia y capacidad de movilización no nacieron al calor de las tradiciones políticas existentes, sino por el reclamo operado desde el vínculo biológico, ya que son las organizaciones de familiares (madres en particular) los que salen al espacio público a reclamar por la aparición de sus seres queridos. Es decir, más que fruto de una construcción político-institucional o de un agotamiento de los partidos políticos como formas de repre-

sentación, estuvo vinculado a la desesperación y a la situación de proscripción que el régimen imponía<sup>2</sup>.

Este movimiento social se irá enriqueciendo durante las siguientes décadas, estableciendo nuevas relaciones con otras organizaciones sociales. En este sentido, es interesante señalar la confluencia que van a lograr con los partidos políticos, ya que en el mismo período es cuando estos últimos, a pesar de la ruptura señalada, logran una mayor adhesión de los ciudadanos, al incorporar nuevos sectores a la militancia política (alfonsinismo, renovación peronista, etcétera). Aquí queremos rescatar un elemento importante: no se trató exclusivamente de un proceso que contrapuso los NMS con los partidos políticos, en tanto alternativas para un mismo fin, sino que la militancia en ambos espacios podía llegar a tener importantes lazos comunicantes (el concepto de acción comunicativa proviene de Habermas y se aplicaría el caso). Ello fue así porque los cambios operados en el tipo de democracia y en la misma sociedad civil favorecían esta perspectiva, lo cual debilitó, en ocasiones, la lógica burocrática y vertical de los partidos, en particular en lo referido a la pertenencia y la identidad. Por ello, lo que se puso en juego justamente fue la demanda por horizontalidad y participación. Es cierto que algunos de ellos lograban incorporar las demandas de los movimientos a la vida partidaria (jóvenes, género, ecología, etcétera), por acuerdos temáticos con los movimientos, ya que en la lógica del *cath all party*<sup>3</sup>, los partidos tendieron a la incorporación de nuevas demandas. En este sentido, podía presentarse algo paradójico: los partidos políticos, al tiempo que “abrían” sus plataformas a nuevos temas, perdían el rumbo que permitiera conformar un modelo de desarrollo que articule, en

---

2 De todos modos, la ruptura con los partidos políticos tuvo sus excepciones: la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) fue fundada por un conjunto de dirigentes políticos y sociales, y la Liga Argentina por los Derechos del Hombre, alentada por el Partido Comunista.

3 Expresión creada por O. Kirchkeimer, traducida como *partido atrápalo todo* o *partido de todo el mundo*, y da cuenta de la desaparición de las plataformas políticas en los partidos y una mayor “flexibilidad” ideológica.

una política común, las nuevas demandas emergentes. Dicho de otro modo: agregar demandas no significaba, necesariamente, articular políticas.

Si bien no forma parte del objeto de estudio en este trabajo, no se pueden dejar de señalar las transformaciones en el movimiento sindical, el cual comenzó a generar políticas de carácter defensivo ante el avance neoliberal, reclamando la protección de un Estado que se “ausentaba”. Para algunos autores, esto, sumado a los pedidos de democratización y ciudadanía y a la demanda por nuevos tipos de modernidad (vinculado a las identidades), constituyen los ejes clave de la acción colectiva en el presente para la región (Garretón; 2001).

También en América latina la emergencia de movimientos nuevos condujo a la generación de investigaciones específicas por parte de los especialistas y no sólo como un análisis marginal. Los trabajos desarrollados asumieron distintas orientaciones pero no construyeron paradigmas interpretativos acabados, más bien se preocuparon por definir si en los movimientos estudiados existían representaciones nuevas y a su vez el real impacto y capacidad de ingerencia de los movimientos en la política de estas sociedades en transformación.

Algunos trabajos hicieron hincapié en el procesamiento de nuevas temáticas referidas a espacios y corrientes surgidas en el período. Así se incluyen como nuevos movimientos sociales no sólo a los organismos defensores de los derechos humanos, sino a los movimientos fomentistas y vecinales, los jóvenes, las organizaciones de base de sectores de excluidos y las agrupaciones de mujeres (Jelin y otros, 1985). De esta manera, los NMS se construyeron a partir de distintas realidades que no estaban representadas -al menos no satisfactoriamente- en los partidos políticos ni en los sindicatos. La selección de esta temática por ciertos autores refleja la intersección entre lo nuevo y lo viejo en la composición del movimiento social. La cuestión central, para referirse a la constitución o no de movimientos relevantes, en cuanto a si deben o no tomarse en cuenta como tales, radica en si eran representativos de una nueva conflictividad. Este proceso, su vez, daba cuenta de la capacidad real de los partidos políticos para responder o no a la agregación de demandas. Si la respuesta a este planteo era negativa a este planteo (y probablemente lo fuese), los NMS se presentaban como alternativa, como nuevo espacio para la recu-

peración de la política; es decir que la política que pretendiera llevar adelante una transformación social se hacía en “otra parte” o de una “nueva manera”.

Con todo, tanto en el centro como en el sur, los debates iniciales sobre las reales posibilidades políticas de los movimientos giraban en torno de la concepción del conflicto y la articulación o no de la multiplicidad que ahora se presentaba y su relación con el conflicto entre capital y trabajo. Como se señala respecto del caso peruano a principios de los ochenta: “La definición de *mujeres socialistas*, que inicialmente adoptaron las mujeres que se organizaron, buscaba articular demandas de clase y de género, sintetizando las contradicciones de la esfera pública y privada” (Ballón, 1987: 180). Esta tensión se presentará en los diversos movimientos que surjan en torno de conflictos que no se explican, necesariamente, a partir de la explotación del capitalismo. Es decir, la cuestión se planteaba, como había sucedido en Europa, en cuanto a si los NMS eran anexos al conflicto entre capital y trabajo, o si en realidad estaban gestando una conflictividad nueva, emergente.

Pero en el contexto de la transición democrática se sumaban otras incertidumbres provenientes de las dimensiones históricas e institucionales, debido a la alta inestabilidad política que caracterizaba a los países de la región, en cuanto a la continuidad de sus democracias. En este sentido, la voluntad democratizadora expresada desde los NMS y las organizaciones sociales en general “chocaba” con la permanencia de principios de autoridad rígidos (desde el Estado, las empresas, etcétera) construidos durante los períodos militares. De allí la pregunta: “la voluntad de democratización ¿resultará capaz de resolver la tensión entre una búsqueda de autonomía democratizante (utópica en su parcialidad) y una autoinstitucionalización y participación institucionalizada conflictiva pero no disruptiva?” (Calderón y dos Santos; 1990: 13). Vale decir: ¿pueden las nuevas democracias institucionalizarse (dicho más llanamente, sobrevivir) y al mismo tiempo abrir canales a las representaciones de la nueva conflictividad emergente? Por ello, la necesidad de comprender la concepción del conflicto que los movimientos van a conformar.

## 1.2. La concepción del conflicto

Las variaciones del conflicto durante el período de transición de los años ochenta se apoyan sobre dos ejes que provienen de culturas políticas diferentes. Por una parte, asistimos a una década donde el conflicto laboral-salarial encuentra en la Confederación General del Trabajo (CGT) unificada un canal de expresión y movilización fundamental con importantes niveles de enfrentamiento con el gobierno, sectores empresariales y cierta capacidad de articulación con otros grupos sociales. El otro eje se inscribe más claramente en los aspectos señalados en el punto anterior y refiere a las nuevas demandas estructuradas durante el período. La caracterización más importante en este sentido es que los NMS se construirán justamente a partir de la diferenciación y su escasa capacidad (y propensión) agregativa de temas, como un elemento distintivo. De todos modos, no todo agrupamiento de personas deriva inevitablemente en un movimiento social, ya que puede tratarse simplemente de una acción colectiva esporádica o referida a un tema que los convoca de manera azarosa, o bien que concurren a un espacio común pero en tanto decisión individual y no con la esperanza de una acción colectiva. Debido a esto, es necesario tener en cuenta que los NMS se construyen tanto a partir de condiciones estructurales (tendencias de un período histórico, cambios en el modelo de desarrollo, etcétera) como de impulsos subjetivos (la decisión de los actores, la cultura política dominante en el período, etcétera). Se genera un proceso por el cual “la identidad personal y social de los individuos progresivamente se percibe como un producto de la acción social. Una serie de cuestiones que antes se situaban en el ámbito de lo privado empiezan a construir la *sustancia de los nuevos conflictos*” (Laraña; 1999: 157). Se genera una nueva interacción entre lo privado y lo público, ya que si bien las elecciones, los deseos y las opiniones pertenecen al primero de los ámbitos, su impacto se dirige necesariamente hacia el segundo (Levin; 2003). Por otra parte, tampoco debe olvidarse que se trata de una articulación entre lo político (la explicitación y negociación pública de un conflicto entre distintos grupos sociales) y lo sociológico (el movimiento como dador de identidad para sus miembros).

Ahora bien, ya habíamos hecho mención de la transformación en la concepción de la política, en particular en el pasaje de la perspectiva revolucionaria hacia la búsqueda de lo democrático. La dispersión de este conflicto significa, en todo caso, la pérdida de un eje vertebrador respecto de su solución, pero no su desaparición de la escena pública. En su accionar, los NMS logran una doble legitimación, ya que ésta comprende a un tema y, al mismo tiempo, al instrumento por el cual se canaliza esta demanda, es decir, el movimiento mismo. Además, como señalan Turner y Killian (cit. Por Laraña, 1999:57), “Los movimientos sociales se hallan inextricablemente unidos a planteamientos éticos que hacen que aquello que antes podía haber sido aceptado como una desgracia ahora se considere intolerable, que hay algo ilegítimo en el sistema y esa injusticia debe rectificarse”. Ello produce a su vez otro efecto: resulta imprescindible que las personas, como mínimo, se sientan agraviadas por una situación determinada, que la asuman como una violación a sus derechos (lo cual los lleva a demandar la intervención del Estado) y a su vez crean que la acción colectiva, mas que la iniciativa individual, puede contribuir a solucionar esa situación. De allí que su lucha y objetivos consistan en la legitimidad de sus reclamos y la atención por parte del Estado, en ocasiones por considerársele el origen de las injusticias, amen de ser garante de los derechos<sup>4</sup>.

En la nueva estructuración del conflicto, este tiende a la dispersión, ya que podemos notar una importante pérdida de vinculación entre los diferentes movimientos debido a la transformación global de la sociedad. A causa de la lentitud de la búsqueda de respuestas a demandas particulares, comienza a tornarse difícil la articulación entre distintos ámbitos y dimensiones de demandas; se trata de un momento en el cual el conflicto se expresa en términos sociales antes que políticos o económicos; es decir que su capacidad de crear instituciones políticas estables y de ingresar en el debate público es reducida o revela un alcance limitado en el mediano plazo. Pero ello no quita que

---

4 Esta visión se comprende de manera más exacta si se suman la acción de la dictadura y el terrorismo de Estado al desenvolvimiento de las diversas políticas públicas, en particular de la economía.

con el transcurso del tiempo puede notarse la generación de una tendencia a la radicalización de las demandas particulares, fruto de la constitución de las identidades que se generan a raíz de esas demandas (aumento del proceso de heterogeneización). En algún sentido, podríamos afirmar que el proceso de ciudadanía sufre un importante cambio, acorde con las transformaciones sociales que le han acompañado o que, en todo caso, a las que se ha visto obligado a ajustar. De esta manera, la tipología diseñada por Marshall se ve superada o transformada positivamente por las nuevas concepciones que adquiere la ciudadanía (Levin; 2003), pero al mismo tiempo se genera una suerte de construcción incompleta, debido al resguardo de nuevos derechos (de cuarta generación) frente a la erosión que sufren los derechos sociales en particular. Es decir, en un contexto no favorable en términos socioeconómicos, las demandas por ciertos derechos, en particular en los casos de las distintas minorías, tienden a constituirse en una lucha social con pocos lazos conectivos hacia otros actores que pugnan por otras demandas. Pero no se trata sólo de una cuestión estratégica, sino de un profundo cambio en las sociedades y en la noción de ciudadanía que lleva al reemplazo de la lucha por la igualdad; de la opacidad del ciudadano individual surge la figura del actor construido a partir de la diferencia, sobre la cual se crea el resto de los derechos (Touraine, 2000). Por otra parte, y presentando nuestra concepción, la ciudadanía no solo se construye en la acumulación de derechos de manera pasiva, como capaz geológicas, sino que justamente, al tratarse de un proceso histórico, demanda del ciudadano una intervención activa y colectiva, para la definición sobre esos mismos derechos y sus garantías (Arendt, 1997).

Estas cuestiones ocuparon buena parte de la literatura, señalando la dificultad respecto a su articulación, (y en especial en relación con los NMS) y afirmando que “la adscripción a una o más identidades, a uno o más movimientos sociales no significa que se esté en condiciones de combinar y complementar estas luchas con vistas a crear un actor histórico con capacidad de disputa por la hegemonía” (Calderón; 1987: 384). Al señalar que la generación de los movimientos no debe seguir un proceso histórico lineal respecto a la generación de actores y su relación con la estructura social, Calderón indica también que son dos los procesos que pueden generarse: o la construcción de un actor

histórico, o la fragmentación infinita de la acción colectiva. Es por ello importante marcar que los NMS surgidos en los años ochenta también discuten la construcción tradicional de movimientos sociales, tal cual se comprendió durante la modernidad, es decir, como un proceso teleológico. Parte del debate modernidad-posmodernidad se integra de alguna forma en esta perspectiva.

En otras visiones, la generación de NMS podía también entroncarse con las luchas de carácter revolucionario. La permanencia en el poder del sandinismo en Nicaragua, la existencia de diversos frentes populares en América latina y la caída de la mayor parte de las dictaduras militares en la región a inicios de los ochenta llevaba a la izquierda a concebir la posibilidad de que estos movimientos podían sumarse a luchas políticas que articulaban la búsqueda de la apertura democrática con las “viejas” reivindicaciones sociales en contra de la explotación del capitalismo, es decir, apoyando una concepción agregativa, a favor de las tendencias que llevaran a superar la visión meramente institucional de la democracia (Borón, 1993)<sup>5</sup>.

### 1.3. Valores y componentes

La aparición en la escena pública de los nuevos movimientos sociales (en contraposición a los *viejos*, que dieron origen a los partidos políticos y a los sindicatos en particular) significó para las sociedades la introducción de una nueva dinámica de participación y de vinculación entre el Estado y la sociedad. En primer lugar, pareciera que responde a la crisis de representación que sufren los partidos políticos, la cual no ha hecho otra cosa que agravarse en los últimos años. Para el caso de los NMS, su relación estaría dada en la cultura política que los partidos manejan en una sociedad donde las demandas han sufrido una fuerte expansión y han tendido a ser cada día más particulares. Como afirma Touraine (2000:78), “La organización social ha dejado de ser

---

5 El Foro de San Pablo, alentado por el PT brasileño, el PRD mejicano y el FA uruguayo, entre otros partidos, representaba aún los intentos de incorporar la lucha de los NMS a la lógica de los partidos políticos de izquierda.

vertical y la reivindicación principal ya no es la toma del poder sino el reconocimiento de la identidad o, más exactamente, de la libertad de cada sujeto de conjugar identidad cultural y acción estratégica”. Desde esta lógica, los movimientos sociales demandan una pluralidad de políticas al Estado, pero en particular el respeto a las diferencias. Paradójicamente, ello sucede cuando los partidos disuelven sus plataformas electorales en pos de atraer a la mayor parte del electorado, prometiendo satisfacer a todos los grupos sociales y asumiendo sus demandas; sin embargo, la crisis de representación y de confianza erosiona esta construcción, ya que no incluyen la militancia y la participación amplia en este sentido. Por el contrario, los partidos políticos se apoyan cada día más sobre el perfil de máquinas mediáticas-electorales que sobre grupos sociales e ideológicos definidos. Por otra parte, la falta de cumplimiento de las promesas electorales y la implementación de políticas que tendieron a socavar la ciudadanía ensancharon la distancia entre representantes y representados.

Por otra parte, el paradigma de los NMS contiene la pretensión de fundar una nueva ética social construida en torno a lo cercano, lo particular, lo diferente, y, al mismo tiempo, una nueva ética de los procedimientos fundamentada en la participación directa, la horizontalidad y la movilización como principal recurso. Desde luego esto no quiere decir que los movimientos no chocaran en numerosas oportunidades contra sus propios límites a la hora de llevar adelante estas premisas.

#### *1.4. La cuestión de la identidad*

En este punto hay dos aspectos a considerar. En primer término pesa la cuestión del estallido de las identidades predominantes del siglo XX, las cuales se habían construido en torno del trabajo, del partido político y, en particular, de la nacionalidad, que, como afirma Hobsbawm (1997), fue la mayor fuente de sentido del período. En segundo lugar, teniendo en cuenta el dato anterior, se establece un profundo debate respecto a la construcción de nuevas identidades por parte de los movimientos sociales, tanto en la elección del marco de referencia (en reemplazo de lo nacional), como de las institucionalidades y tipos de ciudadanía que generan.

Respecto del primer punto, la globalización y el auge de la multiculturalidad -o la interculturalidad- desplazaron las construcciones identitarias ancladas en los espacios nacionales y las reemplazaron por pertenencias heterogéneas y autónomas, bajo la notoria influencia de lo posmoderno. “La demanda de autonomía se expresa no sólo desde las organizaciones respecto del Estado o de otras instancias partidarias, sino desde los mismos individuos respecto de la organización. Se pertenece a una o varias pero, en cualquier caso, con bajo nivel de identificación” (García Delgado, 1994: 217). Además, la crisis del Estado nacional fortaleció, en principio, las identidades que se hallaban “sofocadas” por la oficialización de una cultura nacional (Ortiz, 1996). Estas características impactarán en las instituciones y organizaciones sociales a partir de una demanda por mayor horizontalidad, menor burocracia y democratización, que se combinan con el peso notorio que adquieren las nuevas subjetividades.

Esta concepción se fue profundizando durante la década de 1990, en la que los movimientos sociales tendieron hacia fenómenos vinculados al multiculturalismo y a la diferencia o ligados al consumo o a gustos estéticos: la defensa de las identidades sexuales, etarias, étnicas o culturales; el cuidado del cuerpo, la autoayuda, los nuevos movimientos religiosos; pero también la defensa, al menos simbólica, del lugar que ya no se ocupa en la sociedad, como les sucede a importantes sectores medios. Estas distintas y heterogéneas expresiones conforman el abanico de identidades que se convierten en la base de los movimientos, y definen sus objetivos y acciones. Las identidades, variaciones de la idea de comunidad a partir de la formación de solidaridades que crean un nuevo “nosotros”, comienzan entonces a ocupar el centro de la escena en la conformación de los movimientos, lo que hace que la noción de universalidad de los derechos se vea comprometida. En efecto, ya no se trata de los derechos sociales del conjunto del pueblo, sino cómo cada uno de los grupos construye, define y vive esos derechos. La identidad se convierte así en una voluntad colectiva nueva, no definida ya por el pueblo o la clase, sino por los intereses y las subjetividades de los grupos. Los grupos constituidos bajo este tipo de identidades ya no son expresiones de la “misión histórica” de liberación que los movimientos sociales portaron durante el siglo XX, en particular en la perspectiva marxista, pero en general en la visión del progreso que aún se heredaba del siglo XIX.

Ahora bien, ¿qué buscan los movimientos con las identidades, o cómo se estructuran sobre ellas? Tomando en cuenta que las identidades que generan movimientos son, en algún sentido, minorías, podríamos caracterizarlos según la siguiente tipología:

a) Algunos toman a las identidades en clave de *protección*: lo que se busca es resguardarlas de los cambios operados en el conjunto del sistema socio-cultural, en particular frente a la globalización. Son identidades claramente amenazadas de desplazamiento, debido a que su condición social y política se encuentra en desventaja por motivos diversos. Pero son también identidades que habían sido desplazadas por la construcción de los Estados nacionales y que hoy, ante su crisis, vuelven a emerger, a veces presentándose con un discurso esencialista y ahistórico (García Canclini, 2000). Aquí podríamos incluir a los pueblos indígenas, a las personas con discapacidades y a las colectividades nacionales fuera de su tierra de origen. De manera que para formar parte de estos grupos se necesita “pertenecer” de un modo particular, siendo parte de la identidad y no sólo por adhesión. Es decir, son todos aquellos grupos que buscan no ser desplazados por otras identidades mayoritarias, y que por lo tanto trabajan por la persistencia de sus derechos particulares.

b) Un segundo grupo podría definirse a favor de la *emancipación*: el objetivo es el de “liberar” ciertas identidades del espacio privado para presentarlas en el público y, a partir de allí, demandar por nuevos derechos. Esta visión, que se comprende claramente al interior de movimientos como el feminista (“lo privado es público”), implica también a las minorías sexuales, a padres divorciados en demandas judiciales por la tenencia de los hijos, a las víctimas de una tragedia o de una enfermedad, entre otros. La demanda por emancipación parte de concebir al espacio público como un espacio donde se tiende a desplazar y acallar voces e identidades diversas, aun cuando es un espacio de derechos; por lo tanto, considera que el Estado debe actuar en algún sentido para modificarlo sustancialmente.

c) Un tercer conjunto, al que llamaremos *emergente*, lo componen aquellas identidades que se presentan en el espacio público pero con un grado de conflictividad muy bajo o segmentado, conformado, por ejemplo, por los vegetarianos, los practicantes de nuevos movimientos religiosos, los grupos estéticos,

etcétera, que más que ocupar el espacio público y modificarlo, en todo caso se ocupan de fortalecerse como grupos y difundir sus preferencias a otros (lo cual no es tan claro en los otros dos grupos). Esta expansión de sus opciones rara vez se convierte en lucha y movimiento político, sino que permanece en las prácticas cotidianas.

Un segundo punto al que hacíamos referencia da cuenta de la identidad como fuente para la acción colectiva, ya que ésta “es el elemento clave de la unidad de acción y el potencial de movilización de un movimiento cuando adquiere visibilidad pública” (Laraña, 1999: 200). Para que ello sea posible, los individuos que participan del movimiento deben reducir o barrer los límites entre las identidades privadas y las públicas, ya que es precisamente ese el objetivo de buena parte de las acciones: redefinir los límites del espacio público y replantear sus contenidos.

Todos estos aspectos hicieron que los movimientos sociales se presentaran como novedad, si ponemos el énfasis en lo sociológico antes que en lo político:

[...] no se trataría solamente de nuevas formas de hacer política, sino de nuevas formas de relaciones y de organización social; lo que se estaría transformando o engendrando es una sociedad, más que una política nueva [...]. Lo que se intuye es una nueva manera de relacionar lo político y lo social, el mundo público y la vida privada, en la cual las prácticas sociales cotidianas se incluyen junto a, y en directa interacción con, lo ideológico y lo institucional político (Jelin, 1987: 21).

Esto plantea que el objetivo de los movimientos ya no será la toma del poder, como los movimientos políticos del siglo XX, sino un fin que a la vez puede concebirse como más amplio o limitado: abarcaría la transformación de distintas prácticas sociales en el espacio público y en la vida privada y cotidiana; una transformación social, que no implica necesariamente la “toma del poder”, sino un cambio pensado “desde abajo”.

Este cambio en las identidades y en las estrategias repercutió necesariamente en la relación con el Estado. Hasta fines de los sesenta, los movimientos sociales apuntaban al Estado para la solución de sus demandas; los NMS, en cambio, comenzaron a creer que la relación era inversa y que el Estado era la

fuente de sus problemas, pero no en una crítica marxista (Estado como garante de la explotación), sino en una invectiva contra su institucionalidad burocrática, jerárquica y homogeneizante.

Por ello también se los puede incluir en el rubro de las nuevas formas de hacer política, tan mencionada en los últimos años. Justamente porque ya no se estructuran en la lógica de los partidos políticos, ni de los frentes de masas, ni la insurrección armada, a la vez que comienzan a generar un proceso de creciente desconfianza en el Estado.

Finalmente, debemos tomar en cuenta que las identidades también retoman la creación de comunidades, aunque ya no de carácter mayoritario y agregativas, pero que pueden ser igualmente cerradas. En algún sentido se trata de un proceso inverso al que conocimos hasta ahora: no es la comunidad la que genera una identidad para preservarse, sostenerse y diferenciarse, sino que personas con determinadas identidades deciden agruparse en rededor de “eso” común y desde allí crear estas comunidades de sentidos. Por otra parte, la participación en ellas es sólo posible para quienes son “portadores” de la identidad: ser mujer, pertenecer a determinada etnia, tener alguna discapacidad, etcétera; es decir, un rasgo, una particularidad, una condición, que se lleva y se asume luego como identidad, y no solo pasivamente.

### *1.5. Crisis y transformaciones*

Estas tensiones que se presentaron durante los ochenta y que aun subsisten se resumieron en las siguientes cuestiones: ¿debe o no existir un eje articulador de la diversa conflictividad social?; ¿corresponde que la centralidad se pose sobre los representantes de la relación entre capital y trabajo? La respuesta a ambas cuestiones desde los NMS fue negativa. Las organizaciones de la sociedad civil establecían como un rasgo característico del momento histórico, la heterogeneidad de las demandas -y en particular de las identidades- que pasaban a ocupar un espacio mayor en la construcción social de los movimientos. Al mismo tiempo, el agravamiento de la cuestión social y la instalación del desempleo estructural, convertían la situación del trabajador explotado en una categoría de “privilegio” frente al cada vez más alto número de excluidos. Por otra parte, tam-

bién se planteó si ellos pudieron convertirse en un reemplazo de la lógica de los partidos políticos existentes. En términos políticos, pareciera que no se presentaban las condiciones estructurales, ya que, a pesar de la crisis de representación señalada, el sistema de político, afianzado en los partidos políticos históricos, mostraba fortaleza y una gran capacidad para la resolución de las crisis políticas, lo que les permitía buenos desempeños electorales y, por tanto, encarar la formación de gobiernos. En este sentido, las orientaciones que creyeron ver en los NMS nacientes espacios institucionales para la construcción de nuevas coaliciones políticas de gobierno, al menos para el caso argentino, se equivocaron.

Estas cuestiones -la articulación o no de los conflictos, la lógica de acción política a implementar- se fueron perfilando de otra manera en los inicios de la década de 1990. La respuesta que primó en buena parte de los movimientos fue trasladar la heterogeneidad de la identidad a una fragmentación de estrategias. Para llevarlas adelante, quizá pensadas ya como tácticas, las teorías de los grupos de presión o de interés y el auge de las organizaciones de *advocacy*<sup>6</sup>, proveyeron el andamiaje teórico y metodológico necesario. Podría afirmarse, como veremos en el punto siguiente, que se produjo un desplazamiento del campo de acción que llevó a los movimientos desde las calles a los tribunales, alentado justamente por las estrategias dominantes, que significaban un cambio radical en la concepción del conflicto y en las herramientas políticas y las alianzas a emprender<sup>7</sup>. Así, buena parte de estos movimientos comenzaron

---

6 La denominación “advocacy” proviene de la tradición norteamericana y significa abocarse a una causa. Consiste básicamente en una metodología de acción por parte de las organizaciones para conseguir la sanción de una ley o una determinada política pública. Actúa mediante el ejercicio de la presión sobre el poder político y la instalación del tema en los medios de comunicación. En el país de origen algunas organizaciones lo ofrecen como servicio a otras más pequeñas.

7 Como señala Pierre Rosanvallon al tomar el caso norteamericano: “Las minorías y los grupos desfavorecidos reclaman [...] ayudas públicas a título de compensación de un daño sufrido y no como originadas en un derecho a cierta parte de la torta nacional. En este movimiento, las luchas sociales tradicionales a favor del reparto ceden su lugar a un nuevo tipo de conflictualidad fundada en la interpretación de las categorías jurídicas. En lo sucesivo, es ante la Corte Suprema y no en el terreno de la lucha de clases donde se juega la cuestión de la justicia social en Estados Unidos” (Rosanvallon; 1995: 66).

un proceso de fuerte institucionalización y profesionalismo (en particular con abogados, justamente por su mayor vinculación con lo legal), donde el saber de los expertos reemplaza lentamente el de los líderes morales o testimoniales.

¿Y qué pasó, entonces, con los movimientos, o más precisamente con la faz movimientista y transformadora? No se trata, por supuesto, de la desaparición de las organizaciones sociales a las que nos referimos anteriormente, en particular en algunas regiones del país, en el sector agrario y en otros países de América latina, pero parece bastante claro que esa faz movimientista se erosiona, dado que asume un rol mucho más institucional. El reforzar este perfil les ha permitido una nueva relación internacional, en particular con otras organizaciones semejantes en Estados Unidos y Europa. También, al centralizarse en el ciudadano-individuo, recuperan la dimensión liberal de la democracia y de esta manera se amplía el conjunto de las organizaciones que se ubican en el paradigma, por lo que incorporan en su concepción social una visión liberal de la relación Estado/sociedad en la Argentina. Tampoco se debe olvidar que las lógicas participativas responden a condiciones dadas desde la estructura social. Pero algo parece cierto en este camino y en particular en el giro señalado:

Los nuevos movimientos sociales han tomado como objeto de crítica precisamente a esas estructuras institucionales de gobierno político, producción material e innovación técnico-científica que servían para satisfacer las demandas de los movimientos anteriores. Como resultado, los movimientos que aspiran a llenar el vacío espacio privado-público se han negado a la oportunidad de llegar a las raíces del problema y actuar para construir o idear una agencia que posibilitara algún cambio de la esfera pública (Bauman, 2001: 177).

Hay, sin embargo, transformaciones y reconstrucciones. En la perspectiva que aquí desarrollamos, los nuevos núcleos de protesta que surgieron en la Argentina de los noventa nos hablan de parte de esa búsqueda. Pero a ello nos referiremos en el capítulo 4.

## 2. El orden político en la segunda transición: la sociedad civil como control

Una vez superada la sombra de los gobiernos autoritarios, luego de un período en el cual la democracia argentina había atravesado ya cuatro elecciones libres sin dificultades, un grupo de teóricos y organismos internacionales comienza a desarrollar una nueva lectura de la realidad y del futuro de la región, sobre la relación entre democracia y economía, el rol del Estado y el papel que puede cumplir la sociedad civil en este proceso.

Así, a principios de los noventa comenzó a hablarse de una segunda transición, en la que escena política estaría dominada por las reformas estructurales alentadas por el denominado Consenso de Washington. Si bien estas transformaciones eran consideradas básicamente económicas, implicaban a su vez iniciar un camino por la consolidación, eficiencia y la transparencia de las instituciones de gobierno y el afianzamiento de las políticas públicas. En esta dirección, si bien durante los primeros años primó la lectura neoliberal “economicista” más ortodoxa respecto a las reformas que debían realizarse en el Estado, hacia mediados de la década se fortaleció un discurso de carácter neoinstitucional que construyó una visión distinta de la crisis y, a su vez, se convirtió en el paradigma central de la ciencia política del período.

Esta lectura colocó en el centro de su análisis a la calidad de las democracias que se desarrollaban en la región, a partir de ejes tales como la cultura política, la independencia de los poderes constitucionales, el apego a los procedimientos y la existencia y el funcionamiento de los mecanismos de *accountability* horizontal (en el interior del aparato estatal) y vertical o societal (es decir, desde la sociedad civil). Así, si las instituciones son sólidas y los líderes políticos responsables, las democracias están en condiciones de desarrollar un período de estabilidad, pues está asegurada la transparencia de los procedimientos con plena vigencia del Estado de derecho y de este modo es posible emprender un camino de crecimiento económico. Este principio se apoya en

la idea de que las condiciones institucionales son el fundamento y no la consecuencia del desarrollo de la sociedad y del Estado<sup>8</sup>.

A partir de esta perspectiva, las democracias latinoamericanas fueron definidas como *democracias delegativas* (O'Donnell, 1992): se afirmaba que, debido a la tradición caudillista, una cultura política autoritaria y la falta de capacidad para el acuerdo entre las elites, estas democracias resultaban altamente decisionistas, sesgo fortalecido por el sistema presidencial; a ello se sumaba una tradición de escaso apego a los procedimientos, lo cual impone, según esta corriente, fuertes trabas para el desarrollo.

En el plano histórico, esta lectura es coincidente con las llamadas reformas de segunda generación (el post Consenso de Washington) impulsadas por los organismos multilaterales de crédito (OMC), que consisten básicamente en la reforma del poder judicial, de flexibilización laboral, la reforma de los sistemas de ayuda social, de salud y tributario, es decir, completar las políticas iniciadas a fines de los ochenta, para darle mayor grado de institucionalidad al sistema político-económico.

### 2.1. Orígenes y bases teóricas del paradigma neoinstitucionalista

Contrariamente a lo que sucedió con los nuevos movimientos sociales, en tanto las expresiones de grupos y diversas acciones colectivas sorprendieron a los teóricos, el neoinstitucionalismo se presentó primero como construcción teórica en busca de los actores que la lleven adelante.

Esta corriente no es exclusiva de la ciencia política, ya que otras ciencias humanas, como la economía y el derecho, han tomado parte de sus premisas en sus desarrollos actuales. En líneas generales, esta corriente sostiene “un papel más autónomo para las instituciones políticas [ya que] la democracia política

---

8 El primero en llamar la atención sobre dicho principio fue José Nun (1991). Como afirma un exponente de la escuela neoinstitucionalista: “La conexión positiva entre democracia y crecimiento equitativo fue revelada como una consecuencia, primero, del cuestionamiento del modelo de desarrollo protagonizado por el Estado y, en segundo lugar, del nuevo énfasis en el rol de las instituciones en el desarrollo social y económico” (Payne; 1998: 119).

no sólo depende de las condiciones económicas y sociales, sino también del diseño de las instituciones políticas [...] las instituciones son actores políticos por derecho propio” (March y Olsen, 1993: 13). Luego de los análisis estructuralistas que definían a las instituciones a partir de un orden económico o como construcción y producto de un modo de producción, el neoinstitucionalismo se sustenta sobre la autonomía de las instituciones frente al orden social. Según March y Olsen, esta esfera de autonomía se manifiesta en una serie de características: en primer lugar, los líderes políticos no son intermediadores entre el sistema político y el ciudadano, sino que ellos mismos son generadores y constructores de nuevas visiones del mundo, y en su interacción con otros líderes generan nuevos compromisos, justamente por la autonomía que adquieren las instituciones de su contexto. Segundo, las alternativas políticas de los líderes no son definidas exógenamente, sino que son conformadas por las instancias administrativas existentes. Por último, la autonomía se manifiesta en las reglas del juego político, ya que las constituciones, leyes y contratos consuetudinarios de la política son los que definen lo legítimo en el sistema político. Las instancias públicas crean reglas y las hacen sancionar por los políticos. Las instituciones establecen las reglas del juego: lo que se puede y lo que no se puede hacer. En el fondo se trata de un desafío epistemológico por llegar a comprender a las instituciones políticas de manera casi exclusivamente endógena.

Con respecto al funcionamiento de la democracia, en particular cuando ya se ha atravesado la primera transición -es decir, cuando se ha superado el fantasma del golpe-, algunos autores afirmaban que “aunque la evidencia sistemática es limitada, hay razones para creer que los diseños institucionales específicos que componen cada sistema democrático particular afectan su desempeño” y que “el efecto de las circunstancias exógenas sobre la supervivencia de las democracias depende del tipo de diseño institucional” (Przeworski y otros, 1998: 73).

Al tomar sustancia, identidad y autonomía, las instituciones se convierten en las auténticas instancias generadoras del cambio social, mediante las acciones que ellas pueden realizar de manera autónoma, para la modificación de las conductas de las otras instituciones. Por ello, el neoinstitucionalismo no adhiere a la tesis neoliberal a favor de una reducción del Estado, ya que afirma

que “la eficacia del Estado en última instancia depende de su autonomía en relación con los intereses particulares o de grupo. La eficiencia del Estado es contraria al clientelismo, el nepotismo, y otras formas de *captura* de su acción por intereses particulares o corporativos” (Payne, 1998: 122)<sup>9</sup>. El objetivo es un Estado que se construya no en torno a su tamaño o niveles de intervención, sino en el desarrollo de sus capacidades, las cuales deben tender a convertirlo en una institución autónoma de los poderes *facticos*, eficaz y eficiente, y por sobre todo “el Estado ha de ser, no sólo pero si destacadamente, un proveedor y garantizador de regulaciones” (Prats, 1998: 15). En esta perspectiva, el Estado aumenta su grado de autonomía respecto del mercado y de los intereses particulares, ya que sería el garante de reglas de competencia e intercambio. Todas ellas se constituyen en las condiciones y posibilidades reales de garantizar el desarrollo, ya que no se trata solo de reducir el Estado y privatizar sus empresas, sino que ello necesariamente debe ir acompañado de una nueva institucionalización estatal<sup>10</sup>.

En cuanto a la lectura histórica que esta corriente realiza respecto a la relación entre el Estado y la sociedad, se percibe una fuerte visión negativa sobre el rol cumplido por el primero. Según González Bombal:

[...] lo que caracterizó [...] a la Argentina en el pasado -desde 1930 a la década de 1990- es la carencia de la distinción misma entre lo social y lo estatal. Si algo signó a la sociedad civil en ese ciclo es una cierta colonización por el Estado, una extremada labilidad de la esfera de lo privado, y un intenso sentido de lo colectivo (que asumió en muchos casos la forma corporativa) (González Bombal, 1995: 68).

---

9 De todos modos, en el caso de Payne pareciera preocuparle más el poder de los sindicatos que el de las empresas.

10 Este diagnóstico también fue asumido por el Banco Mundial en su Informe del año 1997, donde reconocía los límites de las reformas implementadas y alentadas por el organismo durante los noventa.

Esta definición, que remite al peronismo, también se refiere a la hiperpolitización en la que habría caído la sociedad por invasión del Estado. Ésta produjo el consecuente retraimiento de la sociedad civil (juego de suma cero), de manera que la libertad de asociación y participación de los ciudadanos se vio “ahogada” por el excesivo tamaño e injerencia del Estado. De allí que las identidades que se construyeron desde la sociedad civil no siguieron la lógica de los países occidentales desarrollados, sino el de las identidades totalizantes (es decir, el pueblo).

Esta característica también se expresó en la debilidad de la sociedad civil y la ausencia de partidos políticos efectivos, de sindicatos inclusivos, de una estructura de intereses cristalizada, etcétera. Si bien estas instituciones existen, no habrían tomado el camino de la institucionalización como en Europa occidental o los Estados Unidos. Los partidos populistas, que alentaron la movilización social y propendieron a la distribución del ingreso, no crearon estructuras institucionales sólidas, es decir que no lograron generar instituciones estables para la representación de intereses, por motivos varios como los tipos de sistemas electorales, la permanencia de oligarquías burocráticas, etcétera. Sin embargo, los investigadores que trabajan en esta línea también afirman que los rasgos centrales de las nuevas democracias se vinculan a la creciente apatía, la baja participación política, en sus diferentes formas, y la también escasa tasa de sindicalización. Esta apatía se reproduce debido al creciente espíritu individualista que domina la vida social de las personas, en particular en la faz económica, y al peso de la historia, plagada de regímenes autoritarios, lo cual tiende a traducirse en un importante nivel de delegación en la clase política. Esta realidad hace que tampoco florezcan, según los autores, otras formas de organización, de redes sociales, que, de existir, además de estar muy fragmentadas, sufren de la misma debilidad que dichas instituciones. Como podemos observar, no es unánime el diagnóstico, aunque se asume que los factores históricos y culturales, junto con la acción del Estado, determinan los niveles de participación y sus expresiones.

## 2.2. *El neoinstitucionalismo como paradigma de la participación: autonomía y control*

La perspectiva, a fines de la década de 1980, no era exactamente optimista para la región, lo cual incidió directamente en los movimientos. Pero, antes de ver las variables que atañen a las reformas estructurales, querríamos centrarnos en algunos elementos propios. El primero de ellos remite al reflujo en la participación que comenzó a afectar a la sociedad, fruto seguramente de diversos factores, de los que no deben descartarse ciertos períodos cíclicos de acercamiento a lo público o a lo privado, o de su transformación conceptual (Hirschman; 1986) que suponen en este caso un desencanto con lo público, pero también un desencanto con la democracia.

El principio movilizador y vertebrador de la sociedad civil en general y del tercer sector en particular adquiere un carácter fundante. En efecto, algunos autores afirman que depende de la sociedad civil la generación de un marco para erradicar la exclusión social, ya que el principio de la solidaridad le es propio, y por ello, con ese objetivo, debe proponer y generar un nuevo contrato social (González Bombal, 1998).

Pero no serán las instituciones propias del tercer sector (vinculadas en general a la asistencia, la promoción y el desarrollo social) las más representativas de este ámbito, sino aquellas que trabajan en torno al control de los organismos de gobierno y la defensa de los derechos civiles, y que se apoyan en una clara diferenciación entre sociedad civil y sociedad política, debido a sus raíces en la teoría liberal clásica.

En algunos de estos enfoques, el eje de análisis consiste en vincular la tradición del constitucionalismo con la institucionalización de una moderna sociedad civil, es decir que la formación y existencia de una que sociedad dinámica y moderna, cuyo objetivo central consiste en la defensa de los derechos del ciudadano, sólo puede ser posible bajo la vigencia y supremacía de la Constitución -es decir, el marco institucional-, tradición que proviene de los escritos jurídico-políticos de Kelsen. Esta referencia viene a cuenta de la historia argentina, ya que no habría existido una sociedad civil estable debido a la violación sistemática de la Constitución y la supremacía de dictaduras militares o de

gobiernos elegidos pero con sectores excluidos (el peronismo). Por otra parte, cuando los denominados populismos ejercieron el poder, lo hicieron intentando abolir el marco constitucional preexistente.

De este cuadro general partirá la concepción sobre la sociedad civil, que cuenta con dos dimensiones:

[...] una *activa* que se refiere a las asociaciones, movimientos y formas de acción colectiva que contribuyen a la reproducción, expansión o defensa de la sociedad civil; en segundo lugar, una dimensión *pasiva*, que haga referencia a las instituciones que diferencian y estabilizan a la sociedad civil como una esfera autónoma de interacción social (Peruzzotti; 1999: 156)

Si a la primera la componen la extensa gama de asociaciones existentes en la sociedad, que en principio se definen como no estatales, en la segunda dimensión el autor se refiere a los derechos. Las asociaciones hacen al “movimiento” de la sociedad; los derechos, a su constitución como tal. Al producirse la consagración o institucionalización de los derechos, la sociedad civil, siguiendo la lógica del liberalismo clásico, se autonomiza y crea límites respecto tanto del Estado como de lo que Peruzzotti llama la economía, y que podría leerse como el mercado. Por ello, la construcción de un ciclo virtuoso en la sociedad civil implicará que generación de movimientos y diversas formas de acción colectiva logren traducirse en una configuración institucionalizada, es decir, en derechos. Este ciclo se vincula al proceso de modernización o no de la sociedad civil, pues si esta sólo se limita a su faz activa (es decir, a la movilización social) no podrá constituirse como una sociedad civil moderna y corre el riesgo de entrar en el populismo. Para alcanzar ese objetivo, debe traducir las demandas en derechos e instituciones autónomas (respecto de cualquier grupo social) que los respalden.

### 2.3. *Las prácticas del neoinstitucionalismo*

En páginas anteriores sosteníamos que el neoinstitucionalismo nació en la universidad y de los intelectuales antes que en la calle, y que su traducción en organizaciones que lo sostengan es un resultado posterior, a construir, y de-

manda a su vez un necesario cambio de conciencia de los ciudadanos en favor de ello (Prats, 1998).

En un sentido podemos afirmar que el neoinstitucionalismo se presentó como un puente entre los movimientos sociales y el Estado a favor de generar mecanismos legales que respondieran a las demandas de los primeros, pero con el objeto de lograr mayor eficiencia y resultados en sus luchas. Así, durante las dos últimas décadas, se ha buscado optimizar mecanismos institucionales, para crear espacios de diálogo y solución, de las demandas que los NMS habían encarado durante la década de 1980. De esta manera, se crearon sucesivos espacios institucionales en el Estado para establecer una política pública permanente, trabajando sobre la articulación Estado-sociedad y generando no sólo derechos, sino también mecanismos institucionales. Así se crearon la Subsecretaría de Derechos Humanos, la Dirección Nacional de Juventud, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional de la Mujer, el Plan Arraigo, y se apoyaron centros culturales en los barrios, foros interreligiosos, etcétera. La Constitución Nacional de 1994 incorporó las figuras del Habeas Corpus y del Habeas Data y los derechos del consumidor, que conforman el cuerpo de esta corriente.

Ahora bien, las orientaciones sobre prácticas posibles desde el neoinstitucionalismo han sido variadas en los últimos años. Como se indicó, esta corriente trabaja sobre la idea de control sobre el gobierno y los poderes públicos, y se inscribe en el marco de la teoría que reconoce sus orígenes en el pensamiento de Montesquieu por una parte, en tanto la división de poderes es el mecanismo de garantía para la vigencia de los derechos individuales frente al poder del Estado, y de Kelsen por la otra, en cuanto a fortalecer la autonomía de las instituciones como garantía del orden constitucional. Pero, para que estos controles sean plenos y eficaces, no sería suficiente la conformación de controles horizontales intraestatales como el Congreso, la Auditoría General de la Nación, etcétera, sino que exigen la existencia de mecanismos de control vertical y social, los cuales, por una parte, refuerzan a las instituciones de control estatal y, por la otra, brindan otros mecanismos de participación social, complementando el voto. De esta manera se crean organizaciones e instituciones desde la sociedad civil, cuyo objetivo es ejercer algún tipo de control tanto sobre las instituciones de gobierno como sobre las personas que

ejercen cargos públicos; en un sentido, podría decirse que se pretende construir una fiscalización permanente sobre el Estado. Desde esta perspectiva, si bien no significa asumir los términos liberales (diferenciación estricta entre Estado y sociedad civil, entre público y privado), se genera una contraposición, una relación conflictiva central entre sociedad civil y sociedad política, presentando a cada dimensión con intereses y perspectivas diferenciadas. Algunos autores se han referido a la creación de un espacio público no estatal (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998), en tanto se trata de recuperar la esfera de los derechos y del espacio público, pero ya no pensado en términos de centralización estatal, sino que ese espacio público se estaría conformando por organizaciones de nuevo tipo, la cuales no buscan, como los partidos políticos, el ejercicio del poder desde el Estado. De allí que las prácticas no estarán centradas en construcciones políticas de gobierno, en programas de desarrollo que integren distintas dimensiones (políticas, sociales, económicas), sino en demandas puntuales, en presiones sobre los poderes estatales, acotadas a determinados temas, que por lo general suelen situarse en el campo de la transparencia de las acciones de gobierno, de manera que la lucha contra la corrupción se ha convertido en el principal estandarte de esta corriente. Dicho de otro modo, la relación entre sociedad política y sociedad civil representa el conflicto central en las sociedades actuales, ya que la corrupción, la ineficacia de las políticas públicas y la opacidad de la toma de decisiones son presentadas como las causas de fondo de la crisis del presente<sup>11</sup>. La relación no se presenta como articulación o como conflicto político, capaz de generar transformaciones históricas estructurales, lo cual implicaría necesariamente referirse al modelo económico, sino que se agota en una cuestión de control y de incidencia desde la sociedad civil “organizada” sobre el desenvolvimiento de las políticas públicas y de quienes las llevan adelante.

---

11 Se puede observar en numerosos discursos, opiniones periodísticas, publicidades televisivas o gráficas, donde la raíz de la crisis se encuentra en la moral individual de los políticos, en las prácticas de los partidos y sindicatos, y en general en la acción estatal.

Como puede apreciarse, para este enfoque la ciudadanía no es un proceso, una construcción histórica colectiva, una interrelación de diversos conflictos, sino un conjunto de herramientas de las personas para defender sus intereses, su “calidad de vida” frente a las políticas estatales, que representarían las incumbrencias de la sociedad política, es decir de los políticos profesionales. El conflicto se explica a partir de la contraposición de los intereses del ciudadano, frente a la acción de la corporación política u otras (como la sindical), en tanto estén privilegiadas por el Estado. Por ello, la lucha contra la corrupción es el tema convocante, y la demanda por el apego a los procedimientos, su núcleo duro.

A partir de estas premisas, las organizaciones establecen áreas prioritarias en las cuales desenvuelven su acción. Ellas podrían dividirse en cuatro zonas sobre las que debe ejercerse el control ciudadano: la defensa de los derechos humanos (en dictaduras, pero también en democracias), el control de casos de corrupción en el ámbito estatal, la fiscalización de elecciones y la vigilancia sobre los procesos de reforma del Estado. Se trata, en suma, de garantizar los derechos individuales, propios de la democracia liberal, y fortalecer la eficacia y eficiencia del Estado, en particular del gasto público.

Uno de los rasgos clave de esta mirada es la creación de mecanismos para hacer efectivo el ejercicio de los controles sobre el Estado; su diversidad metodológica se enmarca dentro de las corrientes de la *social accountability* (dar cuenta, rendir) y las herramientas provenientes del *advocacy* (abocarse a una causa). Ambos términos, que no poseen una traducción exacta en español, provienen de los desarrollos teóricos norteamericanos del pluralismo y más recientemente del neoinstitucionalismo, y se inscriben en la lógica de concebir a la ciudadanía no como un proceso de construcción, sino como un procedimiento, guiado por una racionalidad instrumental, antes que comunicativa. Por ello, la cuestión no radica en discutir si tienen o no traducción al español, sino en distinguir que se trata de la extrapolación de una teoría completa, desde sociedades desarrolladas a subdesarrolladas, en una época caracterizada por la propensión a replicar procesos “exitosos”.

Sus acciones tomarían dos perfiles, al dividirse en *informales* -como las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas- y *formales* -mediante las acciones legales dentro de lo que se denomina el derecho de interés público-.

Las primeras “se apoyan en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios” y se presentan como “recursos que compensan a los déficit intrínsecos de los mecanismos de control tradicionales” (Peruzzotti y Smulovitz, 2001: 10). Si bien el control está ligado a la idea de sanción, los mecanismos informales, que carecen de ella, cuentan sí con una gran capacidad de generar sanciones simbólicas (afectar la reputación de un político, crear un clima social propicio para determinado tema, activar mecanismos formales, etcétera), en particular cuando se produce una alianza con los medios de comunicación y el auge del periodismo de investigación, formando un círculo virtuoso a favor del control. Según los autores, la acción de los mecanismos de *social accountability* se manifestó en América latina en sonados casos de corrupción (Collor de Melo en Brasil, Fujimori en Perú) o ante crímenes con alta probabilidad de quedar impunes (caso María Soledad en la Argentina), generando un cambio decisivo en el desarrollo de los hechos que terminaron con juicios o la caída de gobiernos. Fueron casos donde justamente se presentó la alianza entre acciones legales, manifestaciones y cobertura mediática, lo cual probaría que estos mecanismos han sido exitosos también en la región. Lo que no aparece mencionado, y no logra explicarse desde este enfoque, es la presencia de movimientos sociales y políticos previos a los hechos y que superan en su construcción la demanda puntual en la que se manifestaron (un Partido de los Trabajadores en Brasil que había llegado hasta el balotaje; sectores de la Iglesia y organizaciones sociales en Catamarca), y que justamente encauzaron el movimiento social, no solo porque el hecho alcanzó instancias mediáticas.

No obstante, el papel que los medios de comunicación han comenzado a tener en la definición de políticas ha llevado a concebir la noción de un nuevo espacio público (Wolton y otros, 1992; García Canclini, 2000). En nuestro país, además de la tendencia mundial que puede darse en este sentido, ello se incrementa por la concentración de los medios de comunicación en pocos agentes del mercado, lo cual genera que los multimedios ocupen la escena pública y tiendan a desplazar (por capacidad tecnológica, financiera y política) los espacios de comunicación alternativos e independientes. En este sentido, se desconstruye la acción comunicativa que los movimientos sociales generan en sí mismos, ya que ellos son espacios de comunicación frente a la discriminación

social y la exclusión cultural que se puede generar desde espacios de poder (Martín-Barbero, 1991). De allí que la cuestión no reside en ver a los medios, en particular la televisión, como enemigos de los procesos políticos racionales de acción (Sartori, 1998), sino en descubrir la trama de poder que se puede desarrollar en sus estrategias, donde el *rating* ocupa el primer lugar entre sus objetivos. No es la lucha por la construcción de ciudadanía inclusiva la que está en juego, sino el entretenimiento. El periodismo de investigación puede fortalecer procesos sociales que llevan adelante organizaciones y movimientos o, cuando es conformado desde la lógica exclusiva de la empresa de información, puede ocupar un espacio de distracción, de pasatiempo en la programación de un canal. Incluso puede estar al servicio de “operaciones” de algunos poderes políticos (destrucción de adversarios, etcétera). Por otra parte, el aumento de la publicidad en los medios de comunicación para “vigilar” los asuntos de gobierno no implica necesariamente una solución frente al problema de la corrupción, sino que la opacidad de estas acciones pueda ser aún mayor.

La ausencia casi absoluta de mecanismos de incidencia y control desde los ciudadanos-consumidores sobre los medios afecta la posibilidad de crear un círculo virtuoso entre las demandas sociales y la acción de aquellos<sup>12</sup>.

En la Argentina, y en particular luego de la crisis del 2001, han cobrado una gran difusión las propuestas de reforma política desde distintas organizaciones, que se manifiestan en iniciativas en el Congreso, recolección de firmas, actos públicos, participación en los medios de comunicación, etcétera. La virtud de las acciones informales llevadas a cabo por estas organizaciones es sin duda la de provocar la toma de conciencia sobre determinados temas, sin necesidad de proponer alternativas superadoras o de promover un análisis profundo, como es el caso de las campañas a favor de anular la llamada lista sábana o lista bloqueada. Quedó instalado en la opinión pública que este sistema es inconveniente, que favorece la corrupción y el poder burocrático de los partidos, obligando a votar por una gran lista de candidatos, sin poder optar.

---

12 Somos concientes que el debate sobre medios de comunicación y acción política es mucho más complejo de los que aquí se señala.

Lo que las distintas campañas nunca mencionaron, hasta el 2003, que éste era un tema que se circunscribía a los grandes distritos donde se eligen varios diputados y que, si se pasa a un sistema de elección uninominal, se pierde la representación de las minorías, y otros temas implicados. Es decir que la cuestión no fue plantear un debate político en toda la sociedad sobre el mejor sistema electoral para reforzar la representación, sino atacar un sistema que tiende a beneficiar a las estructuras de los partidos políticos<sup>13</sup>. De esta manera, los mecanismos informales no apuntan a impulsar construcciones colectivas; antes bien, parecen acercarse más a la lógica de los grupos de presión en democracia (Von Beyme, 1986).

Los mecanismos formales, en cambio, apuntan a la incidencia en el ámbito legal y se desarrollan mediante el llamado derecho de interés público (DIP). En líneas generales, consiste en una concepción distinta y renovada del derecho, no sólo en cuanto a la extensión y aparición de nuevos derechos (en tono a demandas posmateriales, derechos de minorías, del consumidor, de protección, de medioambiente) sino también una nueva concepción en el orden metodológico:

Estamos usando el término para referirnos a una forma de trabajar con el derecho y a una actitud hacia el derecho. Mas aún, llevar casos selectos a los tribunales es una estrategia importante del derecho de interés público, pero no la única [...], ya que puede incluir la reforma del derecho, la educación jurídica, el entrenamiento en alfabetización jurídica o servicios de asistencia legal. Tampoco es un ámbito reservado sólo a los abogados: el derecho de interés público también incluye el *lobby*, la investigación, la educación pública y otras actividades que no requieren necesariamente capacidad técnica (Saba y M. Böhmer, 2000: 23).

---

13 Incluso en el año 2002, el foro Vox Populi buscaba conjuntamente adhesiones a un proyecto para combatir el hambre infantil y a otro para derogar la lista sábana. Su presentación paralela invitaba a relacionar las causas del hambre con la lista sábana. Algo semejante ocurrió con las demandas por la seguridad.

Al llevar a la práctica un cruce de ambas estrategias (las formales y las informales), en los últimos años fue notable el crecimiento del espacio de derecho de interés público en la Argentina. Fundaciones como Conciencia, Poder Ciudadano, Compromiso, CIPPEC, Ciudadanos para el Cambio, Cabildo Abierto, Foro Social para la Transparencia, y federaciones como Vox Populi y Reforma Política ya!, ocupan el espacio público, o más exactamente el mediático, apropiándose del debate sobre ciudadanía y el rol del Estado. El devenir histórico no cumplió un rol menor en este sentido. Luego de la atroz experiencia de la dictadura y del rostro del terror que asumió el Estado, se produjo una identificación entre esa experiencia y cualquier tipo de intervención estatal. La necesaria desarticulación del aparato represivo montado por el Proceso condujo a entrever en el mismo Estado una acción hacia la prohibición de las libertades ciudadanas. La cuestión es que, mientras esta corriente genera una crítica positiva al autoritarismo y a la política excesivamente autorreferenciada, puede devenir en una crítica violenta hacia las instituciones de la democracia. Y si esta crítica en décadas pasadas pudo provenir del populismo (y su denotación de los partidos políticos y las instituciones), en el presente la radicalidad de algunos discursos de estas organizaciones parece llevarlos a una conformación antipolítica, aunque de otro signo semejante, ya que ahora “fácilmente el elogio del ciudadano abstracto desemboca en la apología del libre mercado” (Lechner, 1997: 44), lo que implica un debilitamiento de las instituciones de la democracia.

Surgen así campañas donde se contraponen de manera casi radical los intereses de estos grupos y los de la sociedad política. Y como hacíamos referencia, se produce una apropiación del espacio de la sociedad civil; por ejemplo, la red Reforma Política ya!, surgida en el año 2003 con el objeto de impulsar reformas electorales y de otro tipo vinculadas a la representación política, expone sus propuestas como un proyecto “consensuado en la sociedad civil”, cuando sólo responde a las ONG que forman parte de la red<sup>14</sup>. No existe una argumentación consistente para sostener este postulado, más allá de atribuirse su

---

14 Véanse las gacetillas de prensa en [www.reformapoliticaya.org.ar](http://www.reformapoliticaya.org.ar).

constitución como la sociedad civil en “estado puro”, por su no vinculación con los partidos políticos; los sectores que representan pueden ser difusos y en algún sentido hasta opacos, pero se fortalecen ante la crisis de legitimidad que afecta a los partidos políticos, hundidos en sus propios conflictos internos y en la ausencia de una dirección que les permita escapar de la autorreferencia. El mayor debate en este sentido, no resuelto en medio de la crisis, gira en torno de quienes y como representan a la sociedad civil.

En buena parte de las acciones y proyectos de las OSC que venimos mencionando queda claro que la visión que sostienen sobre el Estado es que este se autolimita de manera creciente y deje paso a la sociedad civil para ocupar la escena pública<sup>15</sup>. Sin embargo, no puede dejar de llamar la atención que, en esta percepción, sociedad civil implica también al mercado. La demanda por menor regulación estatal reclamada por el neoliberalismo encuentra aquí un soporte, una argumentación no sostenida exclusivamente sobre criterio de racionalización económica, sino con la pretensión de apoyar la construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía.

#### 2.4. Limitaciones de la estrategia del *advocacy* y el control

Justamente, el punto en cuestión, que es en realidad un debate ausente, es la ciudadanía. Las corrientes del *advocacy* remiten de manera constante a esta dimensión, pero en realidad no se conoce acabadamente a qué nos referimos cuando hablamos de ello. Como se sabe, T. H. Marshall diseñó una consideración diacrónica sobre la ciudadanía de carácter agregativo en el tiempo que sumó, a los derechos civiles (libertad de pensamiento, igualdad ante la ley, propiedad), los políticos (derecho de sufragio, libertad de expresión) y los sociales ya en el siglo XX a través de los modelos del Estado de Bienestar (derecho al trabajo, sindicación, huelga, derechos a la sanidad, a la protección familiar,

---

15 Por eso no importa el problema que se busque solucionar: sea el hambre, la corrupción o la inseguridad, para todos ellos se trata de reducir la acción del Estado y a su vez de tomarlo como único actor interviniente en el proceso. SE trata pues de una solución ideológica.

de enseñanza). En la década de 1990 comenzó a incorporarse el concepto de derechos de cuarta generación, dando cuenta de las demandas de derechos particulares, la ecología, la biotecnología y el derecho a la información. En la corriente que aquí nos interesa, el énfasis está puesto en los derechos de primera generación, una versión particular de los de segunda y se pasa directamente a los de cuarta generación, pero en todos los casos reduciendo el debate a una cuestión jurídica y, por lo tanto, a la órbita del poder del Estado, natural garante de los derechos, pero no único actor interviniente en el proceso de erosión del ejercicio de los derechos. Hay, si se quiere, una mercantilización de los derechos, en un juego de oferta y demanda con el Estado, pero no una redefinición del concepto de ciudadanía. Tal vez el debate era algo más diáfano en los albores de la ciudadanía moderna, en tanto “el poder” lo representaba el Estado absoluto, pero ello no se manifiesta del mismo modo en el siglo XXI.

Si la ciudadanía es el lugar del reconocimiento y la reivindicación de un sujeto de derecho frente a un determinado poder, y ese poder fue normalmente el Estado, hoy día se generan campos o espacios en que la gente hace el equivalente o la analogía con la ciudadanía. Quiere ejercer derechos pero ese poder frente al que hay que conquistarlos ya no es necesariamente el Estado o lo es sólo parcialmente (Garretón, 2001: 46).

Aunque el autor se refiere en particular a la acción de los medios de comunicación y al medio ambiente, podríamos hacer extensivos estos espacios, que escapan a la órbita exclusiva del Estado, a otros aspectos de la economía y de la cuestión social. Existen hoy, lo sabemos, infinidad de preguntas sobre la ciudadanía que no son de fácil respuesta, en particular en el choque entre universalidad y particularidad, en el debilitamiento y las posibles capacidades del Estado para garantizar una ciudadanía plena, etcétera. Pero el camino no parece ser el de segmentar la cuestión en derechos civiles y políticos, olvidando que la exclusión avanza sobre la sociedad y devora a quienes quedan en la cuerda floja.

Con todo, existe en el cimiento de esta corriente un presupuesto que compartimos: las últimas décadas han demostrado la ruptura, o al menos la profunda erosión, de las estructuras institucionales de mediación como los partidos políticos, el Congreso, los sindicatos, las representaciones locales, etcétera. Ellos han perdido la capacidad de recoger, representar y negociar las demandas sociales frente a otros factores de poder. En el diagnóstico neoinstitucional, esto sucedió por dos razones fundamentales: el grado de intervencionsimo estatal (que hacía que los partidos políticos o los sindicatos formaran su identidad a partir del Estado) y la corrupción de los agentes del Estado y de la clase política en general. Estas dos crisis, la identitaria y la moral, conformaron un cuadro de situación que devino en el desbarranco de su representatividad e, incluso, en una peligrosa crisis de legitimidad. Como se mencionó, para esta corriente, la solución a estos dos grandes problemas se construye a partir de una referenciación en la sociedad civil y desde de ella en el aumento del control sobre los gobernantes y los políticos en general.

Si bien es cierto que puede ayudarse a generar una mayor transparencia en los actos de gobierno, el alcance de la propuesta es limitado, ya que el ejercicio del control abarca un reducido número de actores con poder (el Estado, la clase política), los cuales no son los únicos en la escena de la política nacional, y probablemente no estén en el punto más alto. Es decir: ¿cómo evitar que el poder de control de los ciudadanos sobre el Estado concebido de este modo no sea funcional al poder de control sobre el Estado que parte de las empresas y los organismos multilaterales de crédito, los cuales, en este marco, proponen las alianzas estratégicas con la sociedad civil? Y, a la vez, ¿qué política plantear para que la acción ciudadana alcance otras dimensiones políticas provenientes del mercado y en una escala global? Este es, sin duda, uno de los mayores desafíos por resolver. Por otra parte, ante el desbarranco del gobierno de la Alianza (que pretendió hacer gala del institucionalismo) y de los hechos del 19 y 20 de diciembre del 2001, su discurso -que solo incluía la cuestión de la autonomía institucional- no pareció brindar muchas ni buenas respuestas.

Pero existe otro aspecto sobre el control que merece un breve comentario. En efecto, el reforzamiento de este elemento influye en parte a la constitución de una sociedad civil fuerte, de manera que se convierte en la práctica más

“auténtica” del ejercicio de la ciudadanía. Ahora bien, el control implica un importante grado de externalidad para quien lo ejerce (sea que está por arriba o por afuera de aquello a controlar), de manera que en ese sentido se trabaja más por la idea de aumentar la distancia entre ciudadanos y gobernantes, que por construir nuevas articulaciones, y por reforzar la desconfianza en lugar de ampliar los espacios de participación en la toma de decisiones. En este sentido, hay algo de simulación, pues el Estado o el sistema social en su conjunto son asumidos como una caja negra, un espacio inmutable que no puede ser modificado ni alterado (porque está librado a las fuerzas del mercado). Así, lo que resta es presionar al Estado para que verifique que la “máquina” (el sistema social en su conjunto) funcione correctamente, no si ese sistema tiene problemas en su mismo origen.

Sin embargo, en el fondo no se resuelve el problema mayor que es el de la representación política en crisis, pues para las OSC de esta perspectiva cabe nuevamente la vieja pregunta: *¿quis custodiet custodes?*

De todos modos, como ya mencionamos, las expresiones del *advocacy* no son uniformes: mientras algunas apuntan a una transformación global del sistema político, cuyo eje son los partidos políticos, otras refuerzan el rol instrumental y de mecanismos que el derecho y el ejercicio de la ciudadanía generan en beneficio del ciudadano frente al poder del Estado, pero por fuera de los partidos políticos.

Hay, sin embargo, un elemento por demás paradójico: los movimientos de *advocacy* mientras luchan por acercar los derechos a la “gente común”, y que la ciudadanía recobre una dimensión societal más que estatal, generan un proceso que tiende a expulsar a la política de la vida cotidiana. Es más, los políticos son un “aquellos” totalmente distante y diferenciado de la conducta y prácticas de los ciudadanos e, incluso, moralmente diferentes. Al contrario de la idea sostenida actualmente en muchos espacios respecto a que las organizaciones de la sociedad civil son garantías de una nueva eticidad pública, no debemos dejar de olvidar que estas “también pueden (y suelen) ser instrumentos ideológicos, particularistas, facciosos, manipuladores, manipulados, corporativistas e irresponsables” (Strasser, 2002).

En síntesis, el neoinstitucionalismo posee una teoría del Estado (y tal vez menos, y se trate de una teoría de las políticas públicas), pero carece de una real teoría del poder. A la pregunta respecto a cuáles son los factores que generan las injusticias, sólo puede responder que se trata de un problema de tipo instrumental y de procedimientos. En la tendencia de la época, la lectura sobre las instituciones parece convertir en innecesario cualquier análisis estructural o sobre el poder. Podrá argumentarse que no tiene la menor obligación de contar con esta visión. Pero esa ausencia no permite conocer en profundidad el rol y las posibilidades que los actores sociales tienen a la hora de fijar políticas frente al poder.



# Capítulo 3

## Asistencia, desarrollo, inclusión: discusiones sobre la nueva cuestión social

### 1. Introducción

Las transformaciones operadas en el modelo estatal y en la sociedad en general durante la década de 1990 no habrían sido posibles de no existir un relato que las interconectara y les diera un sentido de conjunto. Ese relato, el neoliberal, contó con la esencial virtud de brindar una nueva idea de orden, tanto para los Estados nacionales como en la explicación de un proceso conjunto de desmoronamiento de los socialismos reales y la configuración de un nuevo tipo de capitalismo bajo la preponderancia del sector financiero mundial, aun cuando este relato no daba cuenta de la inserción para millones de personas dentro de la sociedad.

Sin embargo, en pocos años quedó en evidencia que la generación de un mundo de libertad y consumo para todos los sectores sociales no estaba en los objetivos del modelo neoliberal y que el prometido “efecto derrame” no se presentaba con las consecuencias deseadas<sup>1</sup>.

Pero la denominada nueva cuestión social no remite sólo a la faz cuantitativa de la cuestión, asumida desde el aumento de personas desempleadas, o que viven con necesidades básicas insatisfechas, o todos los indicadores de pobreza desarrollados en los últimos años. En términos más amplios nos presenta la conformación de una nueva sociedad donde el empobrecimiento transforma las prácticas cotidianas de las personas, modifica la realidad urbana, presenta la emergencia de nuevos actores sociales que se organizan ante la crisis. Plantea también nuevas relaciones de los sectores afectados con la política, donde ya no encuentran un camino colectivo para la solución de sus problemas. Y en particular porque el trayecto por todos asumido para alcanzar un buen nivel de vida (educación, sacrificio, trabajo) quedó pulverizado para la mayoría de la población. De allí la incidencia notable de la pobreza en los procesos de subjetivación de los individuos. Si el país se transformó, también lo hicieron las representaciones y construcciones de la pobreza, los modos de concebirla y, por lo tanto, los posibles caminos para revertirla (Feijoo, 2001). La nueva cuestión social presenta, por sobre todo, el camino de la incertidumbre frente al futuro, ausentes ya las construcciones políticas que ayudaron a menguarla, como señalamos en el capítulo 1.

Aunque evidente en sus presupuestos iniciales, fue con posterioridad a las políticas de privatizaciones, de reforma y reducción del Estado, y de ajuste estructural permanente cuando se manifestó con mayor crudeza el impacto social de este proceso, que ya fue señalado. En estos años, a mediados de la década de 1990, comienzan a surgir desarrollos teóricos y propuestas políticas y sociales en pos de completar aquel espacio que las reformas no sólo

---

1 Por el contrario, el empobrecimiento de importantes sectores medios tuvo un efecto negativo e inmediato sobre los pobres estructurales de aquel sector (cuentapropistas, trabajos temporales, etcétera), que sobrevivían desde la informalidad.

no desarrollaron, sino que tendieron a destruir: lo social. Desde la lógica del proceso neoliberal, la política social tampoco podía formar parte de la agenda pública como lo había sido hasta ese momento, en dos sentidos: por una parte, lo social debía ser separado tanto de lo político como de lo económico, de manera tal que su resolución no fuera un tema politizable ni afectara a variables económicas, sino que debería resolverse, aunque con intervención del Estado, principalmente desde lo social; por otra parte, del mismo modo en que el FMI y el BM generaron nuevas políticas de intervención en las economías nacionales (política fiscal, monetaria, etcétera), también en lo social el diagnóstico apuntó a un necesario cambio en su concepción, alentando un gerenciamiento sobre él, y a imponer una nueva lógica cuyos valores centrales ya no fueran la capacidad de integración, de tejido social o de ciudadanía que estas políticas puedan generar, sino su grado de eficacia, transparencia y eficiencia en su concepción y ejecución.

Se creó así un proceso con rasgo esquizofrénicos: las políticas neoliberales llevaron a que lo social fuera violentamente separado de lo económico y al mismo tiempo sometido a él.

## 2. Las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas

¿De dónde surge la legitimidad para que las OSC participen (en distintos niveles) de las políticas públicas? La Constitución Nacional, al menos hasta la reforma de 1994, privilegiaba el carácter delegativo sobre los poderes públicos para la resolución de las demandas sociales, y reservaba a los ciudadanos tan sólo el derecho de peticionar, pero no los de deliberar ni gobernar. Así, la planificación, el financiamiento, la ejecución y el control del conjunto de las políticas públicas se hallaban en manos del Estado nacional, en un período que, como vimos, se caracterizaba por su centralidad en todos los órdenes. Ahora bien, incluso antes de la reforma constitucional que otorgó algunos espacios

nuevos a las OSC<sup>2</sup>, comenzó a instalarse un discurso que les otorgaba a éstas una cantidad importante de virtudes y de supuestos respecto de las políticas públicas, de algunas de las cuales el Estado estaría careciendo. Esta discusión y argumentación general podría agruparse en cinco puntos centrales:

1. la transparencia: los miembros de las OSC tienden a ser menos opacos en el manejo de los fondos;
2. la cercanía con los beneficiarios: el anclaje territorial les brinda un conocimiento de la realidad local que el Estado no posee con la misma claridad;
3. la operatividad: logran mayor eficacia y eficiencia en sus prácticas;
4. su mayor flexibilidad: al sostenerse en el voluntariado y no depender de estructuras jerárquicas como el Estado, no están sujetas a un normativismo burocrático;
5. la baja de costos: por varios de los aspectos anteriores, en particular el voluntariado.

Aunque las argumentaciones varían de acuerdo al perfil de la organización y con las distintas corrientes en las que pueden ubicarse, se trata de un planteo que, si bien da cuenta en algún sentido de la nueva relación entre Estado y sociedad, está signado en particular por la sociología organizacional y a su vez plagado de supuestos difícilmente demostrables<sup>3</sup>.

Pero más allá de discusiones operativas al respecto, el nudo de la cuestión es si las OSC están legitimadas para administrar fondos públicos, para intervenir en temas que interesan al conjunto de la sociedad, que afectan al bien común o al interés público, y, si la respuesta es afirmativa, en qué grado deberían hacerlo. El debate es más complejo que la asignación de partidas para mejorar la producción de un programa. En primer término, porque la financiación desde el Estado de las OSC no es un dato novedoso, ya que la misma Sociedad de

---

2 Ver en la Constitución de la Nación argentina el artículo 42 sobre las asociaciones de defensa del consumidor, como así también el artículo 43 y los tratados y pactos internacionales incluidos.

3 La gran cantidad de bibliografía sobre organización y gerenciamiento da cuenta del tipo de debate.

Beneficencia, fundada por Bernardino Rivadavia en 1823, administró fondos públicos, y lo mismo puede afirmarse de un gran conjunto de organizaciones. En segundo lugar, porque la financiación no se restringe ya a una sola dimensión, sino que desde los noventa la participación de las organizaciones en políticas públicas, en particular las sociales, se amplió a diversas fuentes. Por una parte reciben fondos públicos provenientes del presupuesto nacional, del provincial y, en menor medida, del municipal. Pero también administran fondos de deuda contraída con organismos multilaterales como fue el caso del PRANI (Programa de Atención a Menores en Riesgo), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, o el del PROAMBA (Programa de Atención a Menores en la Provincia de Buenos Aires) con fondos de la Unión Europea, o actualmente el Programa Familiar, también con financiamiento del BID. Finalmente, las organizaciones reciben financiamiento directo de fundaciones (organizaciones sociales, religiosas, europeas y norteamericanas en particular) o de gobiernos extranjeros, lo cual implica una intervención de éstos en la política local.

Pero no se trata exclusivamente de manejo y descentralización o terciarización del presupuesto del Estado, sino en particular, y esto implica a lo anterior, de establecer la legitimidad de las OSC para intervenir en el diseño de la misma sociedad, producto obtenido de la aplicación de las políticas públicas. Éstas, en efecto, tienen la capacidad de moldear aspectos claves de la sociedad en campos como la educación, la salud, la justicia, la ecología, etcétera, temas tales sobre los que interviene buena parte de las OSC. Como vimos en el capítulo anterior y veremos en éste y el siguiente, la variación en la forma de intervención y el tipo de articulación con el Estado son los aspectos que distinguen a una corriente de otra, pero todas coinciden en el derecho a la incidencia sobre la gestión del Estado y a su intervención en la sociedad.

Por ello, al tomar la cuestión en conjunto, de lo que se trata es de observar la crisis por la que atraviesa el Estado nacional, que no es sólo de raíz identitaria, sino fundamentalmente política, pues implica la pérdida en su nivel de incidencia sobre el proceso global de la sociedad. La discusión sobre el Estado que caracterizó el debate teórico y político del siglo XX se centraba sobre todo en la dominación y la explotación, y se dividió básicamente en dos corrientes

principales: una perspectiva liberal (orientada en particular por el funcionalismo de origen norteamericano), que veía en el Estado la necesaria mediación de los diversos intereses que se manifiestan en la sociedad pluralista, y que aun cuando lo concebía como una institución que debía autolimitarse y no invadir la sociedad civil, le otorgaba un rol vital en la sociedad y el desarrollo, como regulador; y la marxista, que encontraba en el Estado al garante de la explotación capitalista y de la sociedad de clases, motivo por el cual su misma existencia significaba la perpetuación de la explotación, pero que en la práctica significó la conformación de modelos de socialismo de Estado. La ruptura o agotamiento de ambos paradigmas, derivados del nuevo escenario internacional, dejan en un “vacío teórico” la legitimidad del Estado, reduciendo su rol a una discusión estratégica y procedimental sobre políticas públicas y a su perfil de agente facilitador de los negocios y la expansión del mercado (disminuir los ruidos de la política, concepción de un *Estado Inteligente*, etcétera)<sup>4</sup>.

A partir de este nuevo clima que la intervención de las OSC en las políticas sociales se justifica sin mayores esfuerzos conceptuales ni políticos: en medio de un proceso de globalización que erosiona los Estados nacionales, no es necesario dar cuenta de manera acabada de por qué las organizaciones pueden llevar adelante las políticas públicas, e incluso asumir roles estatales. Ello explica que los puntos mencionados respecto a las virtudes de las OSC sean supuestos que en ocasiones pueden ser demostrados, pero de ninguna manera son extensibles a toda organización social.

La discusión actual sobre el papel del Estado justifica, por ausencia, el nivel de intervención de las OSC en las políticas públicas. No son correctos, por ello, los planteos que señalan que las organizaciones sociales pueden o deben reemplazar al Estado. Lo que sucede es que, al desmoronarse el Estado, los violentos espacios que deja a la intemperie son rellenos con los instrumentos

---

4 Uno de los trabajos recientes mas interesantes afirma que, en realidad el Estado nacional se encuentra sometido a un nuevo tipo de Estado, el transnacional, no ya territorial, sino que atraviesa el orden internacional, el cual no se encuentra sometido a un pacto político democrático, y que significa el traslado de la capacidad decisoria del Estado nacional hacia los centros financieros (Robinson, 2001)

que se tienen a mano: no necesariamente los de mayor legitimidad, ni los mejores. La construcción de una legitimidad es una tarea bastante más compleja y ardua. La que otorgó al Estado, entre otras cosas, el uso de la violencia legítima demandó un vasto proceso histórico, que debió primero desarmar el andamiaje de la Edad Media, para luego establecer las bases de un nuevo contrato social. El debate actual parece más bien concentrado en deshacerse de las políticas de regulación estatal sobre el espacio público creadas en el siglo XX, y que en algunos casos encuentra en las OSC una herramienta capaz de llevar adelante ese nuevo rol.

En lo que sigue veremos los diferentes modelos de intervención desde las OSC sobre la nueva cuestión social.

### 3. El modelo de la neobeneficencia

Nos referimos antes a cierta tendencia actual que favorecía la aparición de organizaciones que trabajaban mediante la asistencia directa, tanto desde sectores altos como medios. En esta perspectiva, el fin es brindar atención inmediata a personas pertenecientes a sectores compuestos por pobres estructurales y cuyas necesidades se centran en la alimentación, la salud, la educación y la emergencia. Este paradigma es el que se ha instalado en el espacio público, en particular por los medios de comunicación, como el *auge asociacionista*, el cual es presentado como un espacio de altruismo y, por sobre todo, totalmente contrario a la participación política.

Al encontrarse tan fuertemente ligado a una opción personal y al mundo de la vida privada, no existen desarrollos teóricos de tipo político que lo respalden, sino alientos ideológicos, a la manera de los manuales de autoayuda: la solidaridad para estar bien con uno mismo. Como afirma Bauman, la autoayuda es el nuevo rostro del individualismo moderno. En épocas de autoayuda, la solidaridad aparece como terapia y entretenimiento; la participación social, como distracción y sociabilidad. Esta concepción valora lo informal, lo espontáneo y la ausencia de estructuras o, si existen, que no exijan una pertenencia ideológica, y, si la hubiera, que esta sea homogénea, que no ponga en cuestión el orden

social vigente, sino que persiga la realización de acciones de manera inmediata y palpable, ya que la inmediatez y lo visible pasan a ocupar el lugar de valores.

La neobeneficencia no cree que el orden estructural incida en la vida económica y política de las sociedades, de manera que la política económica no es un dato relevante para medir el crecimiento de la pobreza. De allí que su objetivo no sea alterar el orden sino preservarlo; procura impedir que las desigualdades de la pobreza (a las que en general denomina inequidades<sup>5</sup>) se traduzcan o se manifiesten en un conflicto social abierto que genere espacios contrapuestos (ricos *vs.* pobres); en cambio, favorece la colaboración entre los sectores sociales, en los que se manifiesta, en “la ayuda desinteresada”, la solidaridad individual. Si el conflicto se hace explícito, no será por obra de los pobres, sino de “agentes ideológicos externos”, quienes buscar politizar el orden social. De esta manera, la beneficencia, en concordancia con un modelo económico que separa lo social de lo económico, buscan adueñarse de la cuestión social bajo la premisa de lo individual, donde lo social encuentra la solución en lo social.

Al recluirse en la participación individual y apuntar a despertar la compasión hacia los otros, la neobeneficencia necesita de casos especiales que reanimen en los individuos el espíritu desinteresado por la ayuda, y si ello no es fácil de obtener se recurrirá a algún incentivo, colectivo o selectivo, para estimularlo. Así, los medios de comunicación cumplen un rol fundamental también en este modelo, lo mismo que el campo empresario en general.

Durante mucho tiempo fueron los desastres naturales (inundaciones, terremotos) o una situación social grave (la Guerra de las Malvinas en 1982, la hiperinflación de 1989, etcétera) los que se convirtieron en momentos clave para “despertar” la solidaridad de la población. Al ser un hecho mismo de excepción, justificaba la necesidad de una ayuda extraordinaria para quienes eran considerados víctimas; lo que trabaja a favor del estímulo a la ayuda es

---

5 Un debate al que no nos hemos referido aquí. La desigualdad es un concepto político que remite a una noción de justicia, si se quiere de la utopía de una construcción social. La equidad, como afirma la CEPAL “debe entenderse en relación con el establecimiento de metas que la sociedad sea capaz efectivamente de alcanzar [...]. Su punto de referencia es lo realizable” (CEPAL, 2000)

que esta caracterización y situación era plausible de sucederle a cualquiera (sobre todo a un hijo, mensaje tan claramente utilizado durante la Guerra de Malvinas). Ante estas situaciones, las convocatorias a la solidaridad no precisan de incentivos selectivos, ya que los mismos hechos y el llamado al patriotismo, a la *argentinidad*, a la opacidad de la víctima, movilizan a favor de la ayuda. De todos modos, para convertir esto en un proceso donde la mayor cantidad de personas se sienta incluida, se genere un sentido colectivo en la acción y las personas reconozcan las necesidades de los demás como superiores a la propia, es necesaria su ubicación en el espacio público mediático. Pueden ser las agencias estatales las que convoquen a colaborar, pero sólo será efectiva si se produce una alianza entre las OSC de filantropía y los medios de comunicación, en particular la TV. La importancia de ella en la vida de las personas se demuestra también aquí por el alto grado de legitimidad que puede brindar a una situación social dada, al colocarla en su espacio y con su lenguaje.

Pero ¿qué sucede cuando la ayuda se convierte en una necesidad cotidiana y la pobreza alcanza dimensiones descontroladas y las víctimas son cada vez más? Ya no se trata de víctimas de un desastre natural o de la guerra, sino de un modelo económico que genera exclusión. Los otros hechos sociales permiten enfrentar a la víctima inocente frente a la naturaleza o a la guerra o como un servidor de la Patria. Aquí se trata de asumir las consecuencias de un modelo que la filantropía no pone en cuestión, en particular porque quienes apoyan esta corriente en términos sociales forman parte de los sectores beneficiados. De todos modos, ante la misma necesidad de establecer una causalidad y una justificación de la situación y generar responsabilidades y culpas, ella recaerá en la ineficacia y la corrupción estatal y de la clase política.

Sin embargo, prevalece un problema y es el del estímulo a la ayuda y a la solidaridad individual. Los incentivos colectivos irán produciendo cada vez menos resultados, por lo que debe pasarse a una lógica que genere algún tipo de mecanismo selectivo. Por parte de distintas empresas comienzan a generarse propuestas en las que el consumidor, ya no el individuo ni el ciudadano, puede llevar a cabo acciones solidarias por medio de la mercantilización de éstas: si se consume un producto o servicio determinado, la empresa colabora con alguna “obra de caridad”, o directamente brinda un beneficio directo para el

consumidor si éste aporta algún bien (pasajes gratis, descuentos, a cambio de la donación de ropa o juguetes). Además de otorgar un bien selectivo al consumidor solidario, el mercado logra incorporar la solidaridad a la lógica mercantil, de manera que la ayuda social no viene a romper el mismo principio de acumulación de capital ni crea disfunciones en la cadena de negocios. No hay interrupción; la solidaridad no se presenta como un momento extraordinario de la vida social, sino como cotidianeidad subsumida a la lógica del mercado y fomenta la conciencia de la buena persona, la generosidad, sin que ello ponga en tela de juicio el orden social, la economía, los “negocios personales”, etcétera. Dicho de otra forma: las empresas auspiciantes de eventos de filantropía, que originalmente buscaban adherirse a este tipo de acciones, acompañándolas, hoy colocan la beneficencia por detrás del logo: la marca se convierte en un símbolo que supera la representación de un producto, para intentar conformar un modo de vida y una visión del mundo (Klein, 2001)<sup>6</sup>.

En un nivel semejante se mueven los medios de comunicación, los cuales han incorporado a la solidaridad como tema que también atraviesa la programación cotidiana, sin alterarla. Como el resto de las empresas, otorgan algún beneficio por la ayuda (conocer a un “famoso”, un premio, etcétera), pero agregan a ello dos poderes clave de los medios, nuevamente en particular la TV. En primer lugar, intercalan la solidaridad dentro de la programación común del canal, bajo los formatos de información o de entretenimiento; es decir, no existe disrupción con el lenguaje televisivo. Ello se extiende a un segundo rasgo de la TV, que se constituye como medio entre la realidad de la pobreza y la

---

6 Las mismas empresas asumen la colaboración en estos términos: “Para John L. Cook la ecología es una verdadera preocupación. Más allá de su carácter filantrópico, estas campañas dan un cierto valor e imagen a la marca” (del jefe de producto de la empresa) o “Nuestras campañas con Unicef nos permitieron trascender a un nuevo público que anteriormente no conocía la marca o no concurría a nuestros locales” (de la encargada de marketing de Vitamina). Ambos testimonios fueron publicados en la revista Tercer Sector, n°21, septiembre de 1998. De estas afirmaciones se desprenden dos conceptos importantes para comprender la filantropía empresaria: en primer lugar, puede generar más y mejores negocios; en segundo lugar, y derivado de ello, la filantropía y la solidaridad son mercantilizadas y no presentan ningún factor de ruptura con la lógica empresarial.

exclusión y los televidentes; pero no para vincular sino para separar. Los programas especiales dedicados a la búsqueda de fondos se realizan en estudios de TV y son conducidos y animados por la gente del espectáculo; los televidentes, una forma particular del consumo, participan lejanamente a través del teléfono. UNICEF, Caritas, la Red Solidaria, COAS, u otra institución, brindan la garantía del buen uso de lo recaudado. Los pobres, sujetos de la nueva cuestión social, se cosifican en la opacidad de las sobrerrepresentaciones y mediaciones que ocultan y distancian. No representa sino otra alternativa entre las que ofrece el menú cotidiano: las imágenes y los mensajes de la tragedia que significa la pobreza no hieren al televidente, que disfruta de un espectáculo, ni se contrastan con la lógica del “*show* televisivo”<sup>7</sup>.

La vindicación de la solidaridad como beneficencia y filantropía desinteresada se expresa en las mismas creencias de las personas que participan en estas organizaciones, en tanto están totalmente despojadas de otros intereses. Afirmaba la entonces presidente del Foro del Sector Social: “al no buscar rédito personal o poder político, ni un resultado económico, el tercer sector posee una gran objetividad en su accionar, y su trabajo busca la eficiencia y la solución de los problemas de manera inmediata” (Martíni, 1998). Lo cierto es que esta visión es percibida también a nivel general en la sociedad, por ejemplo, por la alta confianza que lograrían estas organizaciones según las encuestas sobre imagen y por la capacidad de reclutar voluntarios<sup>8</sup>.

Retomando el tema de las OSC de beneficencia, ellas generan también una colonización sobre la cuestión de la solidaridad: “Yo lo he conversado con el

---

7 De hecho, en los últimos años han aparecido en distintos canales de televisión programas del tipo *reality show* pero con contenidos “solidarios”.

8 Véanse las encuestas de Gallup Argentina sobre el tema (La Nación, Suplemento Solidario y diversos editoriales: “La gente se vuelca cada día más a la solidaridad”, 15 de diciembre de 2001). Respecto a los voluntarios, llama la atención que la encuesta de 1995 revela 1,5 millones de voluntarios en la Argentina, mientras que la realizada en el 2001 estima unos 9 millones. Parece desproporcionado el salto numérico indicado, cuando en términos de observación no se percibe un movimiento social de estas características. Por supuesto no se trata de un censo sino de una encuesta proyectiva.

Foro del Tercer Sector: depurar cuales son realmente las instituciones que trabajamos en la solidaridad y, en base a esa primera depuración, ver cómo podemos trabajar mejor [...]; el voluntariado es casi una misión divina”<sup>9</sup>. Este tipo de conceptos remite también a la apropiación que sectores sociales (la clase dominante, la “aristocracia” local) efectúan sobre el tema. Argumentos semejantes se esgrimieron para impedir la sanción de una ley del voluntariado., en el año 2001.

Si durante el siglo XIX la Iglesia tuvo mucho que ver en la construcción del imaginario de la caridad o la piedad individual para estas organizaciones, en la actualidad una religión más bien difusa, casi laica (lo cual nos asemeja, si se quiere, a la sociedad estadounidense), pasa a cumplir ese rol, donde se entremezclan valores como la misma solidaridad, el hacer el bien para estar uno mismo bien, la confiabilidad, la transparencia, la autonomía. En este sentido, la presencia creciente de voluntarios en el ámbito de la ayuda social no escapa a las variaciones sobre la moral y el individuo, vinculados a las concepciones posmodernas: “Desde que los megadiscursos políticos e ideológicos se han disipado, los valores morales han ocupado el vacío de lo político, la ayuda, la solidaridad inmediata, la beneficencia han sido nuevamente magnificadas” (Lipovetsky, 1994: 143). Es decir que, presentándose como un espacio de solidaridad, la beneficencia también encierra las tendencias actuales al fortalecimiento de un nuevo individualismo: “La acción voluntarista no se basa ya en un imperativo rigorista, es terapéutica identificadora; [...] no erradica la compasión y el deseo de ayudar a los semejantes, los asocia a la búsqueda de uno mismo” (Lipovetsky, 1994: 145).

La autonomización de lo social y de la labor en esa área le permite a la beneficencia, por una parte, simplificar la resolución de la cuestión social, y, por otra, presentar al voluntariado como la contracara tanto del despiadado mundo de lo económico, donde no existen reglas ni compromisos morales (el mercado existe para obtener ganancias, las organizaciones son sin fines de

---

9 De una participante en el IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector, Buenos Aires, 14-16 de septiembre de 1998, Memoria del Encuentro, p. 145.

lucro), como, y en especial, de la política concebida como corrupta y saturada de intereses mezquinos. De hecho, para algunos de los miembros del sector, ellos no deben vincularse a la política:

[...] un líder natural de una organización del tercer sector, con respaldo de otras, podrá organizar más cambios que ocupando una banca en las condiciones actuales. Y esto es así porque trabajando por fuera de las estructuras partidarias no está sometido a presiones internas y no será presa fácil de la *tentación*... (Bardecci, 1999:52)<sup>10</sup>.

De esta manera se convierte a la sociedad civil en el espacio del buen ciudadano, honesto, solidario y, por sobre todo, no vinculado a la política, lo que también es causa de sus virtudes.

Esta aparente neutralidad -y, cuando no, rechazo de la política- no impide la construcción de un proyecto político. El filantropismo fue lentamente virando desde actitudes conservadoras y alejadas de lo político, hacia posiciones más militantes.

En efecto, hasta aquí nos hemos referido en particular a la fuerza principal del paradigma que se sostiene en la ayuda directa, la contención social, etcétera. Pero en los últimos años han surgido organizaciones muy cercanas a las anteriores, por pertenencia social e ideológica, que trabajan sobre temas más de carácter político y de gestión de gobierno, lo que las lleva a enmarcarse con las organizaciones que tratamos en el capítulo anterior, provenientes del neoinstitucionalismo. Un ejemplo de esta tendencia puede verse en la participación en los foros de reforma política y en las conclusiones “Encuentro para el Consenso”, llevado a cabo en el mes de noviembre de 2001 en San Nicolás de

---

10 Bardecci es representante de la Agrupación de Vecinos de Vicente López. En una lógica parecida, la revista *3 Puntos* denominaba como *partido de la buena leche*, a la Red Solidaria, en contraste con los partidos políticos (*3 Puntos*, n°151, mayo de 2000).

los Arroyos, en el intento de emular uno de los acuerdos preconstitucionales de la Argentina<sup>11</sup>.

En el documento final se plasma la visión política que posee el modelo de la filantropía. Además de ciertas demandas instaladas en toda la sociedad, como la transparencia de la financiación de los partidos políticos, la reforma del régimen electoral, los nuevos mecanismos de la justicia, el achicamiento de las campañas, etcétera, el documento avanza solicitando la anulación del voto obligatorio, el fin del sistema federal de gobierno, la disolución de las provincias, etcétera. Todo ello sin explicitar ningún diagnóstico o estudio que justifique las medidas, salvo el único elemento que atraviesa todo el documento y que se ha constituido en dogma de los sectores dominantes: la reducción del gasto público.

En síntesis, la tradición de la beneficencia se ha reconstituido en la Argentina, tomando elementos propios de su historia (la ayuda inmediata, la asistencia directa, el rechazo a la política y al conflicto social, y en ocasiones la pertenencia de clase) con elementos nuevos como las alianzas con el mundo empresario y una nueva ocupación del espacio público. Es cierto también que la alta desconfianza que generan instituciones tales como los partidos políticos o el mismo Estado ha revitalizado a este sector en una época caracterizada por la búsqueda de “hechos” de la acción directa, de lo palpable. En este sentido la beneficencia se valoriza, frente a aquello (la política, la economía) que se vislumbra como distante y ajeno.

Al mismo tiempo, la ocupación del espacio público implica la “apropiación” de ciertos temas, como concepto de sociedad civil -subsumiéndolo a las organizaciones de ayuda social-, el voluntariado, la noción de buen ciudadano, etcétera.

Otra práctica o conceptualización que se ha desarrollado es la denominada “responsabilidad social empresaria”, concepto y prácticas sociales sobre los que no existe una concepción única, ya que mientras algunos refuerzan el trabajo

---

11 Si bien la ONG Conciencia fue la organizadora, participaron otras varias vinculadas al Foro del Sector Social. Documento final elaborado durante el programa “Encuentro para el Consenso”, Buenos Aires, enero de 2002.

interno de la empresa, otros refieren a su contexto, al apoyo que la empresa pueda dar en el orden local. En nuestro país, la implicancia de las empresas en el contexto social, mas allá de su labor propia, se extendió particularmente en el ámbito de la cultura y los deportes, con auspicios y formación de entidades propias. Algunas entidades cuentan con una importante tradición en financiación de proyectos sociales, mientras que la gran mayoría aporta de manera esporádica. Con la crisis de los últimos años, la participación se ha concentrado en planes alimentarios (comedores), pero se trata aún de un espacio de acción muy restringido y de impacto relativo. Los textos que hacen referencia a este punto son mas bien de carácter normativo, invitando a las empresas a participar; de las investigaciones se destacan algunos trabajos producidos en la década del 1990 (Roitter, 1996). En esta línea se ha desarrollado el voluntariado empresarial, consistente en programas de acción social pensados por las empresas para ser llevados adelante por sus empleados, pero entendiendo siempre que el voluntariado es también parte de la acción corporativa de la compañía, una tarea anexa al trabajo, y no desvinculante, en tanto debe rendir respuestas que importen también a sus intereses (mejorar la imagen, el clima de trabajo, etcétera); así refuerzan nuevamente la idea de que esas acciones voluntarias son trabajos desinteresados no “manipulados por la política” (*Clarín*, 7 de marzo de 2004: 14).

### 3.1. *Los aportes del modelo gerencial-tecnocrático*

En páginas anteriores expusimos la idea de que las transformaciones operadas desde el Estado generaron nuevos patrones de relación entre éste y la sociedad y cambios en las relaciones sociales dadas en esta última.

La impronta que la lógica del mercado provocó en el resto de la sociedad hizo que otros espacios de la sociedad tendieran a imitar la lógica de organización del mercado. Esta lógica, además de transmitir la primacía de la ganancia en las relaciones sociales, consagró a la racionalidad instrumental, según los términos weberianos con arreglo a fines, como el modo de resolver y proceder en las distintas acciones sociales desde las instituciones o las prácticas cotidianas. De esta manera, la constitución de un modelo gerencial-tecnocrá-

tico viene a complementar el modelo económico neoliberal, del cual refleja algunas características fundamentales: el poder de los técnicos, la opacidad del conflicto y la *absolutización* de los fines (la organización, la eficacia y la eficiencia como valores).

Para que este modelo alcanzara el desarrollo que se registró en la Argentina fueron necesarias algunas condiciones anexas, amén de la concordancia con el modelo económico. Por una parte influyó la visión que asumía que la política social debía mejorar su capacidad de acción y de resultados, en momentos en que la cuestión social tendía a agravarse; pero, sin lugar a dudas, la existencia de una burocracia estatal ineficiente y con escasa capacidad de adaptarse a las nuevas demandas fue el escenario que propició la imposición de las prácticas gerenciales. El Estado, con su tendencia a la burocratización de los procesos, no escapó a ello en el ámbito de las políticas sociales, las cuales además se ven afectadas por las prácticas clientelistas, que se mantienen con una vigencia notable. Burocratización y clientelismo son las claves para calificar la presencia de un Estado que aborda la cuestión social desde la peor de las perspectivas, ya que no consigue resultados y tiende a impedir una participación que fortalezca la ciudadanía; el gerencialismo, como veremos, se presentó como la solución clara al primer aspecto y por el énfasis en la transparencia, como un atenuante del segundo, aunque en realidad no tematizara sobre la cuestión de fondo: el rol del Estado y la participación ciudadana. En segundo lugar, el modelo fue complementario al resurgimiento de las organizaciones de beneficencia, en las que esta tendencia encontró un lugar óptimo para desarrollarse, así como también en un buen número de organizaciones vinculadas al paradigma del desarrollo y muchas de base, que durante los noventa se vieron desafiadas por la crisis no sólo económica, sino también de horizonte y de visión política sobre la realidad. Ante ello, muchas intentaron combinar su visión político-social con las herramientas que el gerencialismo les venía a ofrecer.

El paradigma gerencial ha intentado constituirse como equilibrio entre las prácticas clientelares -las que serían propias de América latina en el diseño y ejecución de las políticas sociales- y aquellos sectores que “politizan”, por miedo del conflicto, la cuestión social. En este sentido, como en otros, el gerencialismo puede vincularse directamente con el neoinstitucionalismo.

El modelo gerencial-tecnocrático, entonces, considera la sociedad civil como el espacio fundamental para la resolución de la cuestión social. Esta perspectiva, al mismo tiempo, reduce la sociedad civil a una tarea de acompañamiento y limitación de su rol a esta tarea, de manera tal que no siempre los partidos políticos o los sindicatos serán tomados como representantes de ella, y aún pueden quedar excluidas aquellas organizaciones que se presenten privilegiando el conflicto sobre la cooperación. Así el rol del Estado es definido con las siguientes premisas: “debe tratarse de un Estado reformado, descentralizado, profesionalmente gerenciado, eficiente, un Estado desprendido de tareas ajenas, para concentrarse en cuestiones de fondo como la social, un *Estado Inteligente*”. En la misma perspectiva, “la sociedad civil debe hacer suyo el problema [de la pobreza] porque de su resolución depende su misma configuración y condiciones básicas de existencia” (Kliksberg, 1994: 38). La gerencia social demanda, como punto de partida, la no intervención del Estado en asuntos que le serían ajenos, en términos semejantes a los planteos realizados desde el neoliberalismo al referirse a la macroeconomía.

De esta manera, para el gerencialismo, el rol de las organizaciones sociales es clave, pues son las mayores poseedoras de capital social y mediante ellas se vehiculiza el voluntariado. Esta clave de participación se inscribe en un círculo virtuoso, ya que se torna genuina cuando se gerencia con excelencia (Kliksberg y Tomassini, 2000). El espacio de la sociedad civil que se valoriza es aquel que trabaja sobre la atención de la pobreza, las organizaciones de base, de asistencia directa y de desarrollo, siempre que se muevan en la lógica gerencial, es decir que la eficacia y la eficiencia formen parte de su constitución. En cuanto a lo temático, nos referimos a organizaciones que abren comedores, sostienen planes de vivienda y de servicios básicos, salud, educación, etcétera.

Ante esta realidad podemos observar que la búsqueda de soluciones a la nueva cuestión social parece, en principio, desestimar la prioridad estatal, para valerse de las organizaciones y movimientos sociales existentes, los cuales son valorados por su cercanía con los pobres y su supuesta efectividad. Pero por sobre todo se trata de una nueva visión sobre la sociedad civil y sobre la relación entre el Estado y la sociedad. Aparece así la necesidad de fortalecer a las OSC como eje para mejorar el funcionamiento de la democracia y de la

sociedad en general. Como ya se mencionó, para Bresser Pereira y Cunill Grau (1998), la diferencia radica en que, en la sociedad, existirían cuatro tipos de propiedad: la estatal, la privada, la corporativa y la pública no estatal.

La primera habría demostrado su fracaso para la resolución de la problemática social sujeta, precisamente, al paradigma burocrático; y ya que la privada y la corporativa (en la que los autores ubican a los sindicatos) no representan el bien común sino de grupos o individuos, debe recurrirse a la propiedad pública no estatal como una forma de mejorar la administración y organización de las políticas públicas en general y de las sociales en particular, ya que representaría la diversidad social, trabaja sobre la confianza, es flexible y no busca un rédito ni político ni la acumulación de capital (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998).

En este sentido, la participación brindada a los pobres desde este modelo “intenta escindir en estas poblaciones la esfera de la satisfacción de sus necesidades puntuales, del campo político de la reivindicación de los derechos” (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 73).

Por ello, aunque no figure en los desarrollos teóricos de los diversos autores mencionados, lo cierto es que las organizaciones enroladas de manera más explícita en esta corriente se presentan ante la sociedad como las portadoras de una responsabilidad y capacidades propias superiores y moralmente más probas que el Estado. Esta visión se ha traducido no sólo en un discurso favorable a la corriente neoliberal de Estado mínimo, sino en la generación de una suerte de movimientos antipolíticos, que ven en los partidos, el Congreso, los ministerios, las municipalidades, etcétera, instituciones ineficaces y espacios colonizados por individuos carentes de toda moral y, por lo tanto, propensos a la corrupción.

Para que las OSC no caigan también presas de las falencias de las que sufre el Estado, se propone la incorporación de técnicos y asesores y la generación de procesos de capacitación, a través de los *expertos en desarrollo* (Reilly, 1999)<sup>12</sup>.

---

12 El rol de los técnicos y los expertos en el campo de lo social no deja de despertar polémicas. Otros autores afirman que estos expertos “reciben sus salarios y sus derechos sociales con base en la pobreza de otra gente” (Kruijt, 2000: 91)

El rol de los expertos viene en reemplazo de aquellos que sólo aportan conceptos ideológicos y desvirtúan el trabajo de la sociedad civil, espacio que de esta forma se abre lugar a costa de la economía y la política, según el mismo autor.

En síntesis, las diferentes versiones que este paradigma asume trabajan sobre la propuesta de complementariedad de los cambios producidos en la estructura económica. De este modo, se supone que el modelo neoliberal genera algún tipo de transferencia de recursos desde los sectores más concentrados de la economía hacia los más pobres, y que en todo caso no es sobre ese punto que debe plantearse el nudo del problema sino en la administración y ejecución de tales recursos. De esta manera, la solución a la cuestión social deviene de una relación virtuosa entre la economía y lo social (reformas estructurales más gerenciamiento).

### *3.2. La invención del capital social como clave del desarrollo*

El gerenciamiento fue presentado como el mecanismo de optimización de las políticas sociales de carácter focalizado y tendientes a la asistencia directa. Pero a esta corriente le faltaba aún una mirada sobre el rol de los sujetos-beneficiarios que indicara algún espacio de participación para estos últimos, de manera que no fueran presentados como simples receptores pasivos. Para cubrir esta ausencia, se toma el concepto de “capital social”, que se convierte en la conexión clave entre las reformas estructurales, el gerenciamiento y la visión sobre el rol de los sujetos. Como veremos, el tipo de desarrollo que se realiza sobre este concepto evita incluir la tradición de los movimientos y organizaciones sociales, según ha desarrollado la sociología en los últimos cincuenta años, y de esta manera logra despolitizar en términos conceptuales a la sociedad civil.

El término “capital social” es utilizado por primera vez por Pierre Bourdieu en la década de 1980, para dar cuenta de los recursos que permiten establecer relaciones formales e informales, es decir, la pertenencia a un grupo. Estos recursos son variados y lo central en este caso es que no se derivan necesariamente del poder económico, sino de aquello que permite crear vínculos y relaciones con grupos o con el conjunto de la sociedad. Sin embargo, en la

perspectiva que aquí nos interesa, en la década de 1990, ciertos estudios de carácter teórico que explicaban la capacidad de las personas para trabajar en grupo (véase Gherardi, 2002), y en particular un trabajo de carácter empírico que compara las redes de cooperación en el norte y en el sur de Italia (Putnam, 1993), dieron pie a la argumentación de que la existencia de capital social es la nueva clave, la llave que abre las puertas al desarrollo, o al menos a la lucha contra la pobreza, luego de los devastadores resultados de las reformas estructurales en la región.

A partir de allí, y en la lógica de la replicabilidad, se multiplicaron los estudios en diversos centros de investigación, incluso de los organismos multilaterales de crédito, con el objeto de establecer una consideración más exacta del concepto, cuál era el grado y el tipo de capital social que se construía en América latina y a qué tipo se debía favorecer para el desarrollo de la equidad y la disminución de la inequidad<sup>13</sup>.

Esto a ha llevado a la construcción de innumerables definiciones sobre capital social, pero a pesar de la notable producción no existe un acuerdo al respecto en términos más precisos, así como tampoco sobre la operación óptima para lograr su medición. La discusión no se plantea solo entre quienes otorgan o no relevancia al término, sino entre quienes pretenden definirlo. Aunque existen algunos intentos, al mismo tiempo la mayor parte de las discusiones carecen de un marco teórico firme.

Quienes valorizan el capital social han señalado que hallaron el hilo que entreteje y optimiza los espacios de generación de riqueza e, incluso, un nuevo mecanismo para explicar la articulación entre distintas dimensiones sociales: “Se reconoce ampliamente la importancia de incluir el capital social en el análisis del desarrollo. El capital social no sólo tiene consecuencias sociales; sino también afecta a las esferas económicas y políticas. El crecimiento, la

---

13 La bibliografía es extensa y se concentra tanto en la discusión teórica, como en las prácticas de medición. Pueden citarse varios trabajos con distintos puntos de vista: Zumbado (1998), BID-Gadis (1998), Kliqberg y Tomassini (2000), Durston (2000), PNUD-BID-Gadis (2000), Banco Mundial (2001), Atria y Siles (2003), Forni (2003), Caracciolo Basco y Foti Laxalde (2003).

disminución de la pobreza, la equidad, la calidad institucional, los regímenes políticos y la eficiencia son afectados y dependen del nivel y del tipo de capital social frecuente en la estructura” (Zumbado, 1998: 7). En otras palabras, para esta corriente el capital social se convirtió en “el eslabón perdido del desarrollo” (Banco Mundial, 1997).

De esta manera, en una de las definiciones, el capital social es concebido como “las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación [...], las cuales contribuyen a: reducir los costos de transacción, producir bienes públicos, y facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables” (Durstun, 2000: 7). En este caso nos referimos a una visión institucional, donde el capital social actúa para favorecer las operaciones de intercambio entre los agentes. Si se construye un marco institucional correcto, el resultado será que se optimizan las posibilidades de alcanzar el desarrollo para la sociedad en su conjunto. Esta visión se empalma directamente con otras miradas que asignan un valor sistémico al capital social. Se afirma que en una sociedad preponderantemente organizada en la lógica del mercado no debería buscarse exclusivamente la reproducción de bienes materiales: “Sentido de pertenencia, identificación con propósitos colectivos y necesidad de crear lazos de solidaridad, parecen ser en la actualidad algunas de las principales metas a las que debe encaminarse el desarrollo económico. Por ello, hemos afirmado que uno de los objetivos básicos de nuestro desarrollo [...] es *crear sociedad*”, ya que “la asociatividad, que está en la base de la noción de capital social, puede constituirse en un medio privilegiado para *crear sociedad*” (Ocampo, 2003: 28). Implícitamente se está sosteniendo que el capital social puede ser la herramienta que permite reconstruir los lazos sociales (y la sociedad misma) que el mercado tiende a destruir (y al mismo tiempo que ese proceso de reconstrucción no necesita plantear cambios en el modelo económico para alcanzar el objetivo). En síntesis, no se trata sólo de mejorar las herramientas de intercambio entre los grupos y agentes sociales, sino en la construcción de prácticas que complementan, a través de instancias de equidad, la desigualdad que genera el mercado.

Parte de esta discusión, que los autores señalan, es si el capital social es una propiedad individual o si, por el contrario, pertenece al conjunto de la sociedad, si es ella quien propende a su generación. Estas visiones tienden a favorecer concepciones culturalistas sobre la organización y el desarrollo de las sociedades, donde algunas serían más propensas al trabajo colectivo, otras más individualistas, otras a agruparse en torno de mafias, etcétera.

Sin duda, se plantean muchos inconvenientes a la hora de establecer una definición que pueda abarcar tantos aspectos, pero en particular por la ausencia de un marco teórico consistente, mas allá de tomarlo como una complementariedad de los programas de desarrollo o, más precisamente, de reformas estructurales y ajuste. En efecto, persisten muchas discusiones que los diversos enfoques no logran resolver. Por ejemplo, si es un recurso y no una construcción, es entonces un bien escaso, y si un grupo lo utiliza, será a expensa de otros. No queda claro tampoco cómo se generan los círculos virtuosos que hacen que el capital social crezca y no se degenere en conductas mafiosas, sin caer en el determinismo cultural. Resta también un análisis diferenciado del capital social de acuerdo a los grupos a que nos estemos refiriendo (empresas, clubes, sindicatos, organizaciones de protesta, etcétera). Y en particular los condicionamientos socioeconómicos (es decir, las condiciones estructurales) para la construcción de capital social<sup>14</sup>.

Asimismo, para algunos autores, el debate sobre el capital social incluye dos visiones: una que cree que la cultura es un sistema cerrado, que no puede ser “alterado” desde afuera, lo que debería conducir a suspender la cooperación internacional desde los países desarrollados hacia el Tercer Mundo, abandonando los criterios de replicabilidad; para la otra se trata de un factor instrumental, que puede ser alterado a favor del desarrollo. Ambas estarían limitadas por su concepción excesivamente culturalista. Sea como fuere, lo central es que se trata de una cuestión de poder (Vallado, 2000:151).

---

14 Para un desarrollo de estas y otras críticas, en particular a la visión de Putnam, véase Gherardi (2002).

Ahora bien, si nos encasillamos en esta discusión, cualquiera que fuese la mirada que se adopte, queda claro que el rol de las organizaciones de la sociedad civil es clave. Es más, para algunos directamente es ésta su misión primordial, en tanto agentes privilegiados capaces de generar confianza y de crear redes de asistencia y contención, donde los individuos puedan recurrir para satisfacer las demandas que el mercado no puede atender. En esta línea, el informe realizado por el Banco Mundial (2001) en la Argentina, busca trazar y medir el capital social en las distintas regiones del país. Las conclusiones a las que llega son algo apresuradas, en particular por el tipo de estudio que se llevó adelante (una encuesta): por ejemplo, cuando afirma (nueve meses antes de las movilizaciones de diciembre de 2001) que “en tiempos *normales* los argentinos rara vez participan en acciones colectivas [...]; esto se debe a que no creen que dichas acciones sean eficaces” (Banco Mundial, 2001: 4). Marcando una tendencia metodológica que se acentúa en trabajos de los organismos multilaterales de crédito de los últimos tiempos, el informe sólo toma como base de datos las respuestas de los entrevistados, es decir, las miradas de los sujetos, lo que ellos “sienten”, y no un análisis de tipo estructural sobre el tema. Por otra parte, el informe tampoco logra dar cuenta de si existe una relación causal entre confianza y participación. Este tipo de mediciones, como otras realizadas, tienden a simplificar la cuestión y medir el capital social como se puede medir el capital económico, pero en particular resultan descontextualizadas, y lo consideran como un dato y no como un producto social. Sobre todo porque “la existencia de abundante capital social y cultural no es el único prerrequisito (para el desarrollo) puesto que si no hay inversiones productivas [...] no se producirá el desarrollo esperado” (Caracciolo Basco y Foti Laxalde, 2003: 44). Por otra parte, las miradas que ponen un peso excesivo en el capital social y cultural para explicar el desarrollo, llevadas al extremo, podrían justificar los niveles de atraso y desarrollo de los distintos países, bajo explicaciones endógenas y subjetivas, desestimando los factores exógenos y estructurales.

Ahora bien, tomando la dificultad por establecer una definición y aún su construcción, quedan todavía dos aspectos a señalar: en primer lugar, si es posible estimular desde “fuera” el capital social, es decir, si existen herramientas, procesos y políticas que puedan trabajar en esa dirección; y, en segundo lugar,

si se encara esta tarea, cuál sería el tipo de capital social que se desea apoyar, ya que puede tratarse de fortalecer los lazos de cooperación al interior de la sociedad, a escala mínima como el barrio, o bien en un grado más amplio con el Estado, con el mercado; o, por el contrario, de consolidar los canales de protesta y movilización, como de alguna manera lo habían hecho los movimientos sociales en la década anterior o los partidos y sindicatos en los últimos cincuenta años. Tomado en todas sus dimensiones, e incluyendo las variables políticas y estructurales que lo afectan, la generación del capital social no es un elemento neutro ni vinculado exclusivamente al desarrollo, sino que sus posibilidades de orientación son múltiples.

Decíamos entonces que la invención del concepto de capital social se construye para observar la acción de los sujetos en torno de la cuestión social y el desarrollo y alentar su participación. En este sentido, se produce una disrupción con la tradición de las ciencias sociales de la región, las cuales habían enfocado la participación en el marco de la ciudadanía, la demanda por derechos, los nuevos movimientos sociales. Por ello, si bien puede aportar en términos de estimular mecanismos para la participación, no puede omitir los aspectos que omite desarrollar y, como veremos mas adelante, son la clave para una gran corriente de las organizaciones de desarrollo.

### *3.3. La visión de los organismos multilaterales de crédito*

En la construcción de este modelo juegan un papel destacado las agencias internacionales y en particular los OMC (por ejemplo, el BID fue uno de los primeros que alentó la construcción del concepto de capital social). Con el agotamiento del debate de la transición del autoritarismo a la democracia propio de los ochenta, y con la aparición de nuevos problemas no vinculados necesariamente a la continuidad del régimen político democrático (aunque ello continuara con final abierto en algunos países como Perú o Ecuador), las distintas organizaciones regionales y mundiales comenzaron a centrar el debate en torno a los procesos de reforma estatal, las dificultades para su implementación y las consecuencias sociales de éstas. En el caso particular de países como

la Argentina, calificada desde ese momento como *mercado emergente*<sup>15</sup>, junto al monitoreo de su política económica desde el FMI, los distintos organismos comenzaron a tener un mayor grado de incidencia en la política social, participando en su financiamiento y diseño, y articulando su intervención con instancias de ejecución tanto con las agencias estatales en sus tres niveles, como con OSC. Este accionar se desarrolló bajo diversas políticas: en algunos casos se trató de la financiación y planificación de políticas sociales de nivel nacional, donde el organismo financiador propiciaba la participación de las ONG en el proceso de ejecución (por ejemplo, el Banco Mundial con el Programa Materno Infantil y Nutrición [PROMIN], o el BID con el Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riego [PROAME]). Otro modo de intervención fue la vinculación, en particular desde el BID, con la formación de *gerentes en desarrollo social*, mediante cursos de posgrado en convenios con universidades; o la realización de encuentros con ONG por medio de talleres y jornadas. En síntesis, los distintos organismos, pero en particular el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, generaron una política efectiva y específica dirigida hacia la sociedad civil a través de lo que se denominó la búsqueda de una *alianza estratégica*.

El organismo internacional impulsor de la apertura a las ONG fue Naciones Unidas ya en la década de 1970, mediante la inclusión de las organizaciones como observadoras en sus asambleas y conferencias extraordinarias. Sin embargo, en los términos que nos interesan, esta nueva vinculación se impulsa a inicios de la década de 1980, cuando organizaciones defensoras del medio ambiente comenzaron a generar una intervención para incluir sus demandas en la consideración de los préstamos que otorgaban los organismos multilaterales de crédito. A partir de ese momento, el Banco Mundial comenzó a interesarse en el rol que las OSC podían cumplir en sus políticas, para lo cual inició una

---

15 Esta denominación viene en reemplazo de las que se utilizaron en el pasado en la región, vinculadas a temas políticos y sociales de cada período: *sociedades en desarrollo*, en los cincuenta y sesenta (paradigma desarrollista), *países del tercer mundo* en los setenta (los distintos paradigmas de liberación o antiimperialistas), *sociedades en transición* en los ochenta (paradigma democratizador de la tercer ola).

relación con ellas, ya que no forman parte del organismo, pues se trata de una organización de Estados o entidades financieras. Años después, una política semejante encarará el BID<sup>16</sup>.

Para el Banco Mundial se trata de “implementar mecanismos innovadores para elevar la calidad y sustentabilidad de las operaciones del Banco a través del establecimiento de alianzas con organizaciones de la sociedad civil”<sup>17</sup>. En la visión del BM, estas organizaciones son innovadoras, tienen mayor contacto con los pobres, son más transparentes y realizan proyectos a costo más reducido. En su relación con las organizaciones, el BM busca que éstas mejoren la imagen que tienen de él, en particular en su vinculación con los procesos de ajuste estructural, ya que el BM careció de una estrategia comunicativa con la sociedad hasta mediados de la década de 1980. El objetivo a alcanzar es que el BM sea un articulador entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado para la resolución de la pobreza en la región<sup>18</sup>. Uno de los inconvenientes que encuentra es la heterogeneidad de la sociedad civil, problema que debe ser salvado con la búsqueda de aquellas organizaciones que mejor representan los intereses de los pobres, sin especificar el contenido de ello. Pero la pobreza no ha sido el único interés del BM, ya que también ha desarrollado importantes programas, en conjunto con varias ONG, sobre reforma de la Justicia y participación ciudadana, ya que

[...] la fuerza motriz de la relación entre los Bancos Multilaterales de Desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil se basa por un lado en la capacidad de promover una colaboración efectiva en la identificación de necesidades sociales y de grupos vulnerables dentro del diseño de programas asistenciales y proyectos

---

16 Sobre la historia y la construcción de estas relaciones puede verse Tussie (1997 y 2000).

17 Banco Mundial, “Estrategia Regional para el trabajo con la Sociedad Civil en América Latina y el Caribe, Facilitando las Alianzas, el diálogo y las sinergias” (AF00 - AF01), [www.bancomundial.org.ar](http://www.bancomundial.org.ar).

18 Ídem, pág. 7.

asistencialistas; y por el otro, la posibilidad de maximizar la capacidad de dar respuesta a las complejas demandas de desarrollo por medio de la asignación de sus fondos.

Ahora bien, se pueden distinguir modos de abordaje del tema según se trate del BM o del BID. “Si en el Banco Mundial la entrada de la sociedad civil sigue la racionalidad mercado-sociedad, en el BID la agenda de participación de la sociedad civil está estrechamente vinculada a la relación Estado-sociedad” (Robotnikof, 2000: 48 y 49). Esta distinción implica que, para el BM, la percepción de la sociedad civil es de tipo sistémica, en tanto el desarrollo de ésta puede contribuir a una mejor competitividad de todo el sistema, en particular del mercado. Para el BID, quizá en razón de su pertenencia regional, aunque parece compartir las premisas de la competitividad, también moviliza otras lógicas que apuntan al fortalecimiento del Estado y la sociedad, no exclusivamente en función del mercado. Ello se verifica, incluso, a la hora de acordar préstamos para los países miembros.

Probablemente por cierta debilidad frente a la incidencia del BID en las OSC, el BM generó dos iniciativas institucionales para crear una relación más estable con las organizaciones. Nos referimos al GTONG-BM (Grupo de Trabajo de Organizaciones no Gubernamentales sobre el Banco Mundial) y el CAS (Country Assistance Strategy -[Estrategia de Asistencia a los Países]). La primera surge en referencia a la cuestión de la pobreza, lo cual puede leerse en la presentación, y al argumentar el apoyo al GTONG afirma: “La equidad debe alcanzarse con transformaciones reales en la situación de pobreza y no solamente con parches que se aplican transitoriamente, desde el Banco Mundial intentaremos que las voces de toda la sociedad civil contribuyan para diseñar la mejor estrategia posible para la construcción de un país mejor”<sup>19</sup>. De esta manera, el GTONG, surgido a principios de los noventa, constituye una de las alianzas estratégicas que el BM conforma en la región para sus fines. El trabajo de este grupo se concentró en el análisis de las privatizaciones, el ajuste estructural y la pobreza; a

---

19 World Bank, Argentina, sección Sociedad Civil.

su vez, fue el grupo de apoyo sobre el que se extendió el CAS a la sociedad civil. Esta segunda iniciativa es definida de la siguiente manera:

Sobre la base de la evaluación que hace el Banco de las prioridades de un país miembro, del desempeño de la cartera de proyectos en ese país en el pasado y de la capacidad crediticia de éste, la estrategia de asistencia al país (EAP) establece el nivel y la composición de la asistencia financiera y técnica que el Banco pretende proporcionarle. Así como el país debe identificarse con su propia visión y programa, el Banco debe identificarse con el diagnóstico que hace y con los programas que apoya, y rendir cuenta de éstos a los accionistas. La EAP se formula en cooperación con el gobierno respectivo y, a menudo, con la sociedad civil, y normalmente abarca las actividades del Banco durante un período de tres años<sup>20</sup>.

Para la Argentina, la novedad fue que, en el año 2000, el CAS se extendió a la sociedad civil a través de la realización de foros regionales para que las OSC se expresaran sobre la política económica en general y la alentada por el BM en particular. La consulta, desde luego, era no vinculante para el banco, pero generó un proceso de participación en los cinco puntos del país en que se realizó.

De todo este proceso, sólo deseamos referirnos a dos aspectos importantes. En primer lugar, las consultas reflejaron la existencia de diversos paradigmas sobre la sociedad civil. La representación más fuerte de este conflicto se suscitó en la región de Buenos Aires (tanto la ciudad como la provincia), donde no pudo realizarse una sola relatoría (encuentro) debido a profundas diferencias entre las OSC vinculadas al paradigma de la beneficencia con aquellas relacionadas con el desarrollo y la promoción, sobre el modo como se encararía la relatoría y las perspectivas sobre el rol del Banco Mundial. Este caso se convirtió en una referencia central para demostrar que el mundo de las organizaciones sociales no es homogéneo y que conflictos políticos y sociales están presentes en ellas<sup>21</sup>.

---

20 Ídem.

21 Véase también *Declaración de las Iglesias Protestantes sobre el CAS y el Comunicado de las ONGD's ante el CAS*.

El segundo aspecto refiere a que la consulta generó también una importante crítica al rol del BM en la situación económica del país, por ejemplo en la relatoría sobre pobreza, donde se afirmaba: “Se responsabiliza al propio BM por acompañar, coexistir, tolerar o impulsar ese mismo modelo que produce la exclusión social” (Banco Mundial, 2001: 12). Todos los documentos tuvieron un importante énfasis en este sentido, a pesar de la intención del Banco Mundial de fortalecer una alianza estratégica con la sociedad civil, en la que el Estado apareciera como el principal responsable.

En el año 2003 se realizó la segunda consulta del CAS, que reunió nuevamente a las organizaciones en las cinco regiones en que se divide al país. Esta vez, las discusiones de los talleres no giraron sobre temas “generales” como pobreza, salud, etcétera, sino que se diseñaron para discutir los programas del Banco Mundial en la Argentina: ERES (Evaluación Rápida de la Emergencia Social) es un programa que busca establecer monitoreos sobre la situación de pobreza en el país mediante una metodología que incluye la realización de grupos focales, entrevistas en profundidad, acompañadas de las OSC que actúan en el terreno, trabajando con las “percepciones” de las personas en situación de pobreza (Informe final ERES, 2003: 25), antes que sobre datos cuantificables. Otro programa que se trabajó en los talleres es el MS (Monitor Social), destinado a crear un equipo estable de OSC que pueda monitorear programas sociales ejecutados por el Estado que posean financiamiento del Banco. Finalmente se trabajó sobre el FOPAR (Fondo de Participación). Esta vez las discusiones tuvieron un carácter más técnico, aunque también hubo fuertes críticas a las políticas sociales llevadas a cabo por el Estado (clientelismo, etcétera).

Sin embargo, estas iniciativas no fueron las únicas, ni tampoco las más importantes de los noventa, ya que, en las distintas visitas que las misiones del FMI o del BM realizaron al país, ciertos temas de fondo, como la reforma del sistema de salud o del régimen laboral, fueron discutidos con las centrales sindicales, en particular en la segunda mitad de la década. Incluso, las mismas centrales (CGT, MTA, CTA) se convirtieron en el eje de los temas a discutir, ya que efectivamente constituían una representación real pues las obras sociales y la ley laboral eran cuestiones que afectaban (y afectan) a la población trabajadora representada por los sindicatos. En estos temas, las demás OSC podían

constituir foros de expresión, pero carecían de capacidad de representación, tanto formal como informal (Acuña y Tuozzo, 2000).

Estas iniciativas componen en parte los tipos de abordaje que tanto el BM como el BID dirigen hacia la sociedad civil. Según un texto citado (Robotnikof, 2000), tres son las “entradas” que los bancos generan: las estrategias participativas (los foros, el GTONG del BM, el *Social Investment Funds* del BID, etcétera), centralizados en los programas de lucha contra la pobreza; las inversiones en capital social (las cuales ya fueron mencionadas en el punto anterior); y finalmente la perspectiva del buen gobierno (*governance*) impulsada a partir del apoyo a las reformas de segunda generación que en líneas generales apuntan al fortalecimiento institucional y no sólo al desmantelamiento estatal a favor del mercado. Se define como una nueva articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, que permita alcanzar acuerdos, fortalecer los mecanismos de vigilancia pública (*accountability*) a fin de controlar los “ruidos” de la política sobre el mercado.

De esta manera, mediante un conjunto diverso de políticas dirigidas a la región, la influencia de los OMC en las políticas sociales, en las OSC y desde luego en los gobiernos es cada vez más decidida, en particular porque la agenda del BM, por ejemplo, se ha extendido a distintos aspectos sociales como la pobreza, el desarrollo, la participación ciudadana, el conocimiento, como lo vienen demostrando las prioridades señaladas cada año por el organismo. El Banco Mundial se ha convertido, así, en el redactor de la agenda social en todo el mundo, tras lograr la despolitización de todos los temas que la misma sociedad civil logró instalar durante los noventa y que el organismo resemantiza y hace coherentes con las reformas de mercado: “Disociadas de las políticas macroeconómicas, estas estrategias focalizan en el individuo y proponen soluciones individuales como camino de superación de la pobreza” (Caccia Bava, 2002).

Finalmente existió una instancia que las OSC no supieron (algunas no lo pretendían) cambiar la relación entre la sociedad civil y los OMC: fue luego del *default*, donde sí existió un replanteo en la relación de los organismos, en particular el FMI con el gobierno. Es cierto también que el BID mantuvo una postura mas flexible (también porque necesitaba que la Argentina restableciera sus pagos), pero en general el replanteo de la relación con los organismos no

pareció tener un impacto relevante en la sociedad civil, salvo en los grupos de protesta, como veremos más adelante, sino que continuó en la línea de recargar la crisis en la política; ello sucede porque “los organismos tienen de hecho mejor relación con unas u otras ONG, las cuales resultan a veces cooptadas o bien *clientelizadas* por aquellos para sus agendas o puntos de vista, lo que parcializa aun más la representatividad social general de muchas de estas organizaciones” (Strasser, 2003: 173), según puede verse a modo de ejemplo en las conclusiones de los talleres del CAS del Banco Mundial<sup>22</sup>.

#### 4. La solidaridad como principio

¿Qué lugar ocupa la solidaridad? ¿Se trata sólo de una simple atención y asistencia, vinculada más a los momentos de ocio, a una terapia de autoayuda e, incluso, al entretenimiento? No. Pero es cierto que de la mano del pensamiento único y del individualismo competitivo, el debate sobre la solidaridad se ha banalizado, minimizado a acciones circunstanciales, a preguntarle a la gente en encuestas “¿es usted solidario?”, o a conformar un espacio en el campo de los *hobbies*. O se presenta simplemente como una cuestión de conveniencia o de imagen que pueda aplacar la distancia social y económica que se acrecienta en la sociedad. Así, la solidaridad es presentada como aquello que se realiza sin ánimo de lucro, es decir, lo que hacemos cuando no hacemos negocios. De esta manera la solidaridad se convierte en una mercancía más, aunque provista de un valor diferente, pues se presenta como la contracara de los negocios, pero no como una oposición; por el contrario, la solidaridad

---

22 Una excepción importante se produjo en un encuentro que mantuvieron en Buenos Aires los representantes de distintas iglesias cristianas con el presidente del FMI (Köhler) en el 2003. Allí le manifestaron la necesidad de asumir una responsabilidad compartida entre el país y el organismo, y que la deuda ya había sido pagada sobradamente; entonces uno de los presentes argumentó que existían tres posibilidades: o el banco es un filántropo, o no sabe a quien le presta o presta para mantener la dominación sobre el deudor. La única respuesta de Köhler fue que los argentinos siempre buscaban la culpa fuera y no se hacían cargo de sus errores (Clarín, 30 ju junio de 2003).

puede inmiscuirse, sin alterar, el mundo del dinero. Es, en todo caso, el espacio para la virtud individual, de las buenas intenciones.

Las imágenes de riqueza y miseria son tan evidentes, cercanas y contrastantes que necesitan de un filtro, de un velo que se interponga entre ambas para establecer una armonía de simulación que haga menos evidente el conflicto. Resulta casi un chiste de mal gusto que, en una época con índices de desempleo tan elevados, de precarización laboral y de erosión de los derechos de los trabajadores, se proponga la responsabilidad social empresaria como estrategia de ayuda social en el mundo del mercado...puertas afuera de la empresa.

Ese parece ser el rostro de la solidaridad actual, no porque la humanidad se haya vuelto más despiadada que en otras épocas, sino porque el lazo que unía los destinos de cada uno con los otros se rompió. Los proyectos políticos de la modernidad, fundamentados en los derechos y la emancipación, implicaron siempre un alto nivel de solidaridad para poder alcanzar los objetivos: *¡Trabajadores del mundo, uníos!*, *¡El pueblo unido jamás será vencido!*, *¡Todos por la patria!* Ese lazo no era sólo un elemento comunitario, endógeno, sino que por el contrario hacía posible que el proyecto de liberación fuese para todos. Pero debemos tomar otro dato fundamental: ese modelo de solidaridad en sentido amplio fue encarado, en sus distintas versiones, por el Estado nacional, y en particular por los modelos del Estado de Bienestar, durante “los treinta gloriosos años” (1945-1975). La traducción política de la solidaridad implicó un pacto social entre las empresas y los sindicatos, centrado en la distribución del ingreso. Este programa fue exitoso en Europa, mientras que en nuestro país los representantes del capital fueron renuentes a cumplirlo y buscaron en la salida militar el mecanismo para destruir el pacto y torcer la balanza en su favor.

Asumiendo entonces estas lecturas y estas rupturas, el debate sobre la solidaridad plantea otras cuestiones, que superen una visión de ayuda o mero intercambio.

Las acciones de quienes estarán dispuestos a sacrificar su dinero y su tiempo ante los dramas que atraviesan otras personas constituyen sin duda un gesto solidario. En muchos casos, miles de personas que espontáneamente organizaron comedores o consiguieron ropa fueron el único auxilio para otros miles, y se convirtieron en experiencias de solidaridad, incluso en encuentros entre

sectores sociales e historias muy distintas: la clase media en caída, los empobrecidos y los pobres estructurales. Un potencial notable que afirma la permanencia de lazos sociales que se manifiestan en cuidados a enfermos, donaciones para comida y ropa o frente a catástrofes. Pero este libro no es un tratado de moral o de ética, sino un análisis político que desde luego no prescinde de aquéllas; sólo que no es su objeto específico de estudio evaluar las acciones individuales de este tipo, que no pueden ser tomadas como categorías políticas.

No son estos los aspectos que aquí discutimos, sino la propensión a separar y a contraponer la solidaridad con la política, a escindirlas como construcciones conjuntas de la realidad social; si la política no asume un discurso y una acción desde la solidaridad, solo crecerá como práctica burocrática e instrumental; pero a la vez, si esta última no contempla a la política, no logrará trascender los límites de prácticas mínimas y fragmentadas.

En el próximo punto desarrollaremos las propuestas y acciones a favor de instrumentar una solidaridad que se distingue de la mencionada hasta aquí: el valor fundamental reside en la implicación activa de todos los actores en el proyecto que se lleva adelante.

## 5. El otro tercer sector: la articulación entre la participación, lo productivo y lo social

Las iniciativas para resolver la cuestión social desde la sociedad civil no remiten exclusivamente a la opción de la beneficencia y de los mecanismos gerenciales. Por el contrario, la tradición participativa, que se apoya en la promoción y el desarrollo, ocupa un espacio más que destacado en la Argentina y en América latina en general. Se trata de organizaciones que no buscaron exclusivamente la satisfacción de demandas materiales por medio de la asistencia directa, sino también la articulación en el interior de las comunidades, urbanas o rurales, la mediación con el Estado, la promoción humana vinculada a la educación, protección de la salud, estímulo a las actividades culturales, etcétera. En el seno de esta amplia corriente encontraremos distintas opciones metodológicas, áreas de trabajo, y variadas posturas en las discusiones políticas

que se plantean en su interior (relación con un proyecto político más amplio, relación con el Estado, etcétera).

En los diversos discursos y prácticas que transitan en este espacio, se puede observar la defensa de la autonomía de lo social frente a la institución estatal y al mercado. La autonomía se erige como un principio básico, aunque ello no significa el rechazo a la articulación con los otros actores; se trata de que las propias comunidades y los grupos puedan participar activamente en su destino colectivo, concibiendo a la democracia no solo como un procedimiento que se reduce a la faz representativa. Esta mirada implicó, desde la década de 1970, un importante debate entre los comunitaristas, que defendían esta visión, y los liberales. No es nuestra intención extendernos en esta discusión, sino sólo señalar los elementos que el comunitarismo aportó a la teoría social y cuáles son los puntos que entran en fricción con los liberales.

En toda la tradición del pensamiento moderno, la comunidad política se contrapone a la comunidad natural, pues ella surge fruto del acuerdo o, al menos, de la voluntad de los hombres y el sometimiento a una ley, y a partir de allí, “los teóricos liberales ven el respeto de los derechos individuales y el principio de la neutralidad política como la norma para la legitimidad en las democracias constitucionales”, bajo otros tres principios: la autonomía individual, el igualitarismo moral y el universalismo, inherentes a la idea de derechos morales. Frente a ello, los comunitaristas argumentan que “los individuos están situados dentro de un contexto histórico y social; se les socializa dentro de comunidades de las cuales derivan su identidad individual y colectiva, su lengua, sus conceptos del mundo [...] acusando a los liberales de no percibir que las comunidades son fuentes independientes de valores y que existen deberes y virtudes comunales” (Cohen y Arato, 2000: 28 y 29). Para el comunitarismo, los hombres no son tan solo sujetos de derechos en un sentido negativo, sino constructores y creadores de una subjetividad que da sentido a sus vidas, a partir de las experiencias compartidas, ya que “las personas no sólo tienen necesidades, tienen ideas acerca de sus necesidades, tienen prioridades, grados de necesidad y tales grados y prioridades se refieren no solamente a su naturaleza humana sino también a su historia y cultura” (Walzer, 1998, 77).

Frente a la opacidad del individuo en la ética liberal, afirman la supremacía de la construcción intersubjetiva y la responsabilidad de las personas unas de las otras, mediante la planificación estatal, “pero es igualmente importante que cualquier programa de previsión comunitaria deje espacio para diversas formas de autoayuda y asociación voluntaria” (Walzer, 1998: 103). De esta manera, el comunitarismo impulsa y demanda que se permita la responsabilidad de las personas frente a sus semejantes más allá de las garantías que la ley puede brindar para una buena vida. Frente a la antinomia entre libertad e igualdad, los comunitaristas encuentran, en la tercera premisa de la Revolución Francesa, la conjunción para que ambas sean posibles y evitar el mutuo sometimiento. En efecto, la fraternidad es presentada como el momento de construcción social por excelencia, no sólo en los términos de E. Durkheim a partir de la noción de *lazo social*, como previsión a los efectos destructivos del capitalismo y del temor a la anomia social, sino como el momento del diálogo (donde se descubren las importantes influencias de H. Arendt) y de la pertenencia, ya que ella “es importante porque es lo que los miembros de una comunidad política se deben unos a otros, a nadie más en el mismo grado. Y lo primero que se deben entre sí es la previsión comunitaria de la seguridad y el bienestar [...] la previsión comunitaria es importante porque nos enseña el valor de la pertenencia” (Walzer, 1998: 75). He aquí otro elemento fundamental sobre el que también trabajan los nuevos movimientos sociales y es la cuestión de la identidad y la pertenencia. Para el comunitarismo, ambas no se constituyen a partir de la existencia de derechos universales y anónimos, sino por el reconocimiento común, ya que “el bien primario que distribuimos entre nosotros es el de la pertenencia a alguna comunidad humana” (Walzer, 1998: 44). El resto de distribución del poder que la comunidad realice partirá de esta premisa de pertenencia y no pertenencia. Todo ello, sin embargo, no quita que los ciudadanos quieran y puedan cambiar su pertenencia a otras comunidades políticas.

Uno de los aspectos relevantes que se critica desde otras corrientes teóricas no liberales radica en la relación entre comunidad y sociedad. En efecto, el individuo pertenece a la sociedad

[...] no en tanto que persona concreta que originaria o cooperativamente tenga una vida común con los otros, sino en tanto que ciudadano, es decir en tanto que persona abstracta definida en su universalidad por derechos (y deberes) instituidos jurídicamente formalizados, políticamente garantizados por un Estado (Gorz, 1998: 127).

Su ciudadanía no nace de la pertenencia a una comunidad de afectos, vivencias, etcétera, sino tan solo de su universalidad, la cual se ha institucionalizado. El punto que se señala remite a la posible derivación en la que el comunitarismo pueda caer, respecto a yuxtaponer sobre la identidad política (la ciudadanía) una identidad cultural determinada, de manera que los derechos deban ser obtenidos previa asunción de esta identidad. Y porque, en el fondo, la identidad de los individuos, lo que ellos son, no se agota con la pertenencia a esas comunidades del *mundo de vida*, ya que ellas tampoco son capaces de generar una vinculación a la comunidad política como ciudadanos, sino que, por el contrario, el comunitarismo genera un dilema de difícil solución en las sociedades modernas, el de multiplicar las comunidades de pertenencia, lo que incluso puede derivar en los integrismos o en la simplificada idea de que sea posible la conformación de comunidades premodernas, transparentes, simples (Gorz, 1998).

En cuanto a la participación directa de las personas, esta dependerá en primer lugar de la definición y demarcación de la comunidad. A su vez,

[...] el concepto de comunidad involucra al de espacio social [...], un lugar que comparten los actores en sus interacciones cotidianas, reconociéndolo subjetivamente como un espacio propio, común y compartido [...]; es también un lugar de expresiones afectivas, culturales, sociales, políticas o económicas comunitarias, en el que el lugar físico es el soporte geográfico de la interacción” (Estrada Saavedra, 1995: 73).

Este énfasis en las vivencias cotidianas, lo cercano en detrimento de lo lejano, se presenta como las relaciones sociales fundamentales de manera que la subjetividad ocupa un lugar central en la constitución de la identidad de

los individuos y en la construcción que ellos hacen del mundo, tal cual lo demostró la sociología desarrollada en particular por A. Heller y A. Schütz. Así, la comunidad del *mundo de vida* se nutre y forma a través de las experiencias cotidianas y compartidas entre sus miembros. Si bien se construye a partir de una situación geográfica determinada, son las relaciones sociales las que determinan la constitución de esa comunidad. “La experiencia es colectiva precisamente porque la viven compartidamente un conjunto de actores que [...] pueden resignificar esos sucesos o eventos cotidianos y extracotidianos como colectivos, y recordarlos en el porvenir como *nuestros* y no simplemente como *míos*” (Estrada Saavedra, 1995: 79).

Así, la comunidad se distingue de los componentes estructurales y anónimos de la sociedad que les son desconocidos a sus miembros y que pueden operar a favor de la alienación. La tensión se produce en torno a los elementos en pro de la constitución de la comunidad que los mismos individuos puedan crear y no sólo reproducir. Es decir, lo vivido frente a lo anónimo y enajenante.

Desde luego, la construcción de comunidades presenta también serias dificultades, en particular por la idea de los límites y en la relación con quines no son miembros de la comunidad.

La gente que sueña con una comunidad con la esperanza de encontrar la seguridad a largo plazo [...] quedará amargamente desilusionada [...]. En vez de una isla de *entendimiento natural*, de un *círculo cálido* en el que pueda bajar la guardia y dejar de pelear, la comunidad realmente existente se sentirá como una fortaleza asediada [...], tendrá que pasar la mayor parte de su tiempo en murallas y baluartes (Bauman, 2003: 21).

Si las organizaciones sociales presentan la construcción de una comunidad en términos de ideales, con la posibilidad de expulsar el conflicto fuera de sus murallas, el resultado será sin duda este. El perfil que adquieren las demandas por la seguridad urbana en la actualidad se parecen a estas concepciones.

Pero, ¿son estas comunidades las que alientan las organizaciones sociales? Desde luego existen quienes sueñan con un retorno a “la inocencia”, a *la utopía*

*arcaica*, como afirma Vargas Llosa, a una comunidad sin conflictos. Como señala el mismo Bauman, la palabra “comunidad”, además de tener un significado, produce “sensaciones” que nos ligan a la idea de placer, de seguridad, pero también a la privación o erosión de la libertad. Esta ha sido sin duda la tensión primordial. El problema es que, en la actualidad, la comunidad ya no brinda ninguna de las dos cosas, y para los poderosos, además, no es ya necesaria para conservar su dominio, que se ha extraterritorializado; la comunidad para ellos no es sino una carga de obligaciones de la que buscan huir, en fugas colectivas hacia sus barrios privados (Remedi, 2000). Para el resto, siguiendo a Bauman, la comunidad y el espacio público son sitios hostiles.

Entonces, ¿es posible, y deseable, construir principios de comunidad en las sociedades (pos)modernas, que no signifiquen meras ilusiones o reducción de la autonomía de las personas? Y, en medio de la crisis de los estados nacionales y de los proyectos colectivos, ¿dónde abreviar para hacerlos posibles?

Como ya hicimos mención, la construcción de la identidad a partir de la diferencia adquiere un alto valor en las sociedades actuales, en tanto respeto a la diversidad y la autonomía, en contraposición a la homogeneidad impuesta desde modelos que tiendan a ser globalizantes. Éste es el primer elemento clave para asumir que la construcción de una comunidad, hoy, debe sostenerse necesariamente en una relación abierta con las identidades; de otro modo, se caerá en la generación de espacios aislados y de gueto.

Cuando nos referimos a OSC que se presentan en este camino, se trata de las que ven, en la reconstrucción de una noción de comunidad, un espacio abierto en el cual sustentar la construcción de ciudadanía para aquellos que el sistema no es capaz de incorporar, pero cuyo ingreso ahora se plantea no en simples términos de garantías jurídicas, sino en un proceso de generación y participación colectiva. No es una ciudadanía de enunciación, sino fruto de un proceso de acción política y social. Más que permanecer sumergidos en nuevos debates sobre el alcance, las bondades y los perjuicios de la noción de comunidad, el objetivo está puesto en que la ampliación del espacio público y la inclusión social como premisa son también una tarea que se percibe a partir de la corresponsabilidad de todos los miembros que se encuentran embarcados en esa tarea, ya que la solidaridad es comprendida no como intercambio

sino en tanto destino común. Comunidad no como diferenciación frente a una *otredad*, sino como rechazo al progreso individual a expensas del resto de la comunidad. Es cierto que esta construcción de comunidades también se nutrió de distintas identidades que le dieron sustento, como lo local, la etnia, alguna tradición o historia común. Pero en particular se fortificó bajo dos nociones clave: la búsqueda de la ciudadanía y la convicción que a ella se llegaba a través del desarrollo inclusivo.

### *5.1. Tres modelos en la perspectiva del comunitarismo*

#### *5.1.1. Las organizaciones sociales para el desarrollo y la promoción*

La pobreza, la marginación y el subdesarrollo han sido situaciones identitarias para América latina desde los tiempos de la organización de los diferentes Estados. Si en Europa la cuestión fue generar una sociedad civil capaz de resistir al poder de las monarquías absolutas, o al resto de los poderes no representativos (la Iglesia, el señor feudal, la nobleza), para América latina consistió básicamente en crear espacios de participación a favor y en defensa de los derechos básicos a lo largo de su historia, ya que ellos fueron, y son, negados a buena parte de la población. En efecto, hasta mediados del siglo XX, las oligarquías locales persistían en el ejercicio de los gobiernos y el control de los partidos, hasta que la llegada de los movimientos populares y de la izquierda vino a modificar esta relación, constituyendo los movimientos sociales más destacados de la región. Pero junto a la formación de partidos y sindicatos surgen, al calor de esta visión participativa, numerosas organizaciones (aliadas o no a los partidos) que toman el desarrollo y la promoción como metodología y objetivo de su acción. Dentro de las OSC, constituyeron el primer entramado representativo de la sociedad civil donde las solidaridades no fueron verticales (de abajo hacia arriba y por lo tanto desiguales) sino horizontales. Por ello, las organizaciones de desarrollo y promoción son un típico producto de las sociedades emergentes o periféricas; donde el Estado no es capaz de cubrir, territorial y temáticamente, todas las demandas sociales y donde el mercado -que en sí mismo no genera inclusión y provoca desigualdad- no estimula ciclos pro-

ductivos inclusivos, con una burguesía “nacional” muy débil, o directamente en condiciones de economías de enclave.

El entorno histórico en el que nace esta corriente marca su perfil ideológico y su concepción del trabajo en la sociedad. En América latina, la teoría de la dependencia, la revolución cubana, las organizaciones armadas, la resistencia peronista en la Argentina, las corrientes cristianas posconciliares, entre otros fenómenos, incidieron directamente en las orientaciones que la sociedad civil va a tomar en las décadas del sesenta y el setenta, en particular al discutir la noción de revolución. La concepción de esta corriente se crea en torno de quienes constituyen alguna comunidad ideológica o cultural. Pero en particular la ideología adquiere, seguramente como en ningún otro modelo, una gran importancia a la hora de constituir la identidad y los objetivos de las organizaciones. Existe, no ya la fe en el progreso, propia del siglo XIX, sino la lucha por la justicia social, la cual es el fruto del desarrollo. Este se definirá como un proceso más amplio que el progreso, combinando lo económico con lo sociopolítico, en una época caracterizada por la participación ampliada. A su vez se convierte en un espacio donde se generan nuevos liderazgos que logran ocupar el espacio público, en particular en el orden local, donde tienen su raíz. Estas organizaciones no se identifican necesariamente con un único o definido cuerpo teórico o ideológico, ya que su historia tiene más que ver con la práctica que con la reflexión. Se pueden encontrar en ella influencias del comunitarismo europeo, de la tradición cooperativista proveniente del socialismo, de las comunidades de inmigrantes, o de la enseñanza social de la Iglesia Católica del Concilio Vaticano II. Y en los setenta incluyen la discusión por la lucha armada. De esta manera se compone un *mix* difícil de encasillar, pero que ha alentado la creación de numerosas organizaciones. Con el retorno de la democracia en 1983, se plantea también aquí un nuevo escenario, en particular durante los procesos de reforma del Estado de la década de 1990, donde se presentaron nuevos dilemas, como la participación o no en programas nacionales de nuevo tipo, recibir créditos de organismos multilaterales, releer sus prácticas a la luz de la nueva cuestión social, etcétera. En cuanto a su presencia en el mundo de las organizaciones de la sociedad civil, las de desarrollo representan alrededor 10% del total; si bien no ocupan el mayor espacio en términos

numéricos, su influencia en la sociedad civil, en las políticas públicas y en los modos de articulación con el Estado ha sido de suma importancia (Bombarolo y Pérez Cosío, 1997).

La relevancia dada a la práctica social concreta y a la militancia ubica a las organizaciones en la línea que Flisfich señala como aquella tendiente a trabajar por el fortalecimiento de la sociedad civil en términos de un aumento de la capacidad asociativa voluntaria en las sociedades (vinculándolo a la concepción de Tocqueville) y de un proceso de democratización, es decir, la expansión de las posibilidades de intervención y control de las mayorías, tanto en la política como en la economía.

Por otra parte, y en relación a esta corriente, Lechner señala que se trabajaría por el fortalecimiento de la sociedad civil como correctiva de la sociedad de mercado. “Asumiendo el proceso de modernización en curso, tal concepción ve en la reorganización de la acción colectiva un antídoto contra las tendencias desintegradoras [...] del mercado” (Lechner, 1997: 46). Aquí se apoyan las organizaciones de base y las ONG como canales de participación y desarrollo ciudadano.

Con respecto a las concepciones sociales que alimentan a esta práctica, podemos detallar algunos principios comunes, tales como una fuerte creencia en los lazos horizontales y cercanos, en la democratización de la toma de decisiones y el rechazo a la burocratización. Aunque de hecho ocurran prácticas contrarias a estos principios, las organizaciones de desarrollo ponen especial énfasis en la organización democrática y el procesamiento de las decisiones, pues el objetivo primordial no es la eficacia, sino la construcción colectiva y democrática de un espacio social proclive al desarrollo y a la ciudadanía.

En general las organizaciones de desarrollo no realizan una lectura contraria a las prácticas políticas, sino que éstas se asumen como parte integrante de la vida de la comunidad y, aunque hubo cooptaciones desde los partidos, ésta no fue la regla. Por el contrario, luego de las reformas de los noventa y ante la reducción de la intervención estatal y el aumento de la pobreza, estas organizaciones comenzaron a desarrollar un perfil de relaciones críticas con el Estado, por las demandas no satisfechas, en particular las vinculadas a las necesidades básicas. Por ello, las articulaciones que se generan con el Estado

y el mercado se deben realizar siempre en un marco que garantice la autonomía, punto que se torna particularmente complejo y conflictivo frente a la necesidad de financiamiento.

En líneas generales, si bien este tipo de organizaciones pueden asumir o respaldar un compromiso político más amplio, tienen una fuerte creencia en el trabajo en la base, en la transformación social “desde abajo”, propio del discurso *basista* forjado en los setenta, en la lucha cotidiana, en el fortalecimiento de la sociedad civil como mejora de las condiciones de desarrollo personal y grupal, siempre en el marco de “lo popular”. La estructura de este modelo se traduce tanto en las llamadas organizaciones para el desarrollo como en organizaciones de base, las cuales suelen trabajar en forma complementaria en tanto las primeras funcionan como organizaciones de apoyo de las segundas, en particular cuando coinciden en aspectos ideológicos sobre la sociedad. Una división de tareas entre la asistencia directa y asistencia técnica, aunque en ocasiones esta distinción no es tan clara (Filmus y otros, 1997). Esta articulación se manifiesta mediante la capacitación, la transferencia tecnológica, el acompañamiento de procesos, etcétera. Las de base cuentan con una “llegada” al terreno como ninguna otra, mientras que las de apoyo, compuestas en muchos casos por profesionales, pueden brindar el saber técnico en algunas áreas.

Para llevar adelante el modelo de sociedad pretendido, “en la actualidad, y considerando que el universo de temas abordados por las ONGD es vasto y diverso, las organizaciones argentinas concentran particularmente su trabajo en algunas áreas temáticas específicas como: educación, menor y familia, salud, tercera edad, vivienda, jóvenes, trabajo y medioambiente.” (Bombarolo y Pérez Coscio, 1997: 30). Si bien puede establecerse una analogía con el trabajo realizado por las organizaciones vinculadas a la beneficencia, la diferencia radica en la metodología utilizada y en la incorporación de elementos políticos y de otra perspectiva ideológica en los procesos; más aún: “la diferencia entre el enfoque asistencial y promocional estaría fundamentalmente dada por la presencia o ausencia de una explícita intencionalidad metodológica de acrecentar el poder social de los grupos de beneficiarios” (Benencia y Flood, 1998: 59). Como ejemplo puede mencionarse la introducción de la educación popular que esta corriente generó desde la década de 1960. No se trata simplemente de

una técnica pedagógica, sino de una transformación en los procesos educativos, ya que “en la educación popular el análisis de la realidad es una condición *sine qua non*: un análisis orientado a la crítica y la transformación, a través de talleres y procesos dialécticos compartidos de forma participativa, dialógica y crítica” (Giorgetti, 2001: 57). Aspectos que en buena medida precedieron a cambios en el sistema oficial de enseñanza. La diferencia de otras estrategias de incidencia es que las organizaciones de promoción trabajan, en primer lugar, desde las prácticas en sus espacios de acción y en todo caso desde allí influyen sobre el sistema, pero valorizando más la construcción compartida y sus grados de autonomía, que el hecho de convertirse en un grupo de presión.

Estas áreas de interés fueron mucho más claramente asumidas por las organizaciones de apoyo que por las de base, las cuales tienden a ser mucho más heterogéneas, dispersas en cuanto a su estructuración, y concentradas en la resolución de demandas provenientes de las necesidades básicas, aunque con la fuerte característica de ser organizaciones desde los pobres, con participación y construcción de solidaridades horizontales. En los noventa, y ante el avance de la pobreza, debieron redefinir parte de su estrategia y metodología de acción:

A partir de la crisis de 1989, muchas de estas pequeñas y sencillas ONG han comenzado a conformar redes interorganizacionales u organizaciones red de carácter local y zonal, a fin de asegurar su supervivencia y desarrollo en un entorno altamente hostil, complejo e inestable. Estas redes representan un nuevo fenómeno organizacional que adquiere magnitud a fines de la presente década [1990] con la consolidación de algunas de ellas, el surgimiento de nuevas redes y la articulación de diferentes organizaciones red que involucran a numerosas ONG de base en amplias áreas geográficas (Forni, 2003).

También han generado algunas redes nacionales que las vinculan por temáticas o por posiciones ideológico-políticas, como Amuyen, el Encuentro de Organizaciones no Gubernamentales, o Interredes, y también como mecanismos para presentarse en el espacio público y distinguirse de las organizaciones

de beneficencia, que poseen mayor llegada a los medios de comunicación y tienden a monopolizar el ámbito.

A su vez, la crisis generó una gran capacidad creativa y de movilización de nuevos recursos, que en ocasiones parecían no existir en la comunidad. De allí que la resolución de algún conflicto o situación problemática en ocasiones puede diluir al grupo (al haberse satisfecho la demanda), pero también puede significar el momento fundacional de una nueva instancia de participación y movilización. De hecho, esa es la historia de la mayoría de las organizaciones de base.

La vinculación con temas propios de las políticas públicas lleva a que las organizaciones pertenecientes a este modelo discutan también el rol del Estado y estructuren su discurso en términos sociales y políticos. En este eje justamente se han producido los principales cambios en el discurso en torno al desarrollo y la promoción. Como se ha señalado: “el medioambiente fue el *motivo de nacimiento* en los ochenta, y la microempresa y la atención sectorial (mujer, niños, ancianos, etc.) en los noventa. Las tendencias mundiales siempre han orientado el trabajo de las ONGD” (Bombarolo y Pérez Coscio, 1997: 30). Las grandes modificaciones producidas en la sociedad en la década de 1990 también alcanzaron a las organizaciones, en temas tales como el financiamiento, las áreas de trabajo, la estructura organizativa, la capacitación, etcétera. Sin embargo, así como se constituyó el modelo tecnocrático, también nacieron procesos de redefinición del desarrollo y la promoción a partir de los cambios estructurales, pero manteniendo las opciones originales. A principios de los noventa el Foro Nacional de las ONG de la Argentina (cuyos participantes estaban vinculados al modelo que aquí nos interesa) daba cuenta de este nuevo proceso:

“Desde una perspectiva política, las ONG son instrumentos de consolidación democrática, en tanto constituyen experiencias donde se consolida la diversidad, el pluralismo y una fuerte dosis de compromiso con los grupos sociales más desprotegidos [...] las prácticas de las ONG constituyen, no sólo una alternativa complementaria en el terreno de la promoción social, sino la emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo que requiere ser formalizado (Informe Final del Foro, 1992, citado en Cardelli y Rosenfeld, 1998).

Esta nueva mirada sobre el desarrollo y la promoción es la muestra del debate que se generará en el período actual en pos de definir al sector. La construcción implicará que otros elementos se incorporen a la acción de las ONG; ante la notable transformación ocurrida, no sólo por los índices sociales, sino por la tendencia a la mercantilización de los derechos y la imposición desde la lógica del pensamiento único, junto a los proyectos, las organizaciones se ven obligadas a ampliar sus prácticas a la ocupación del espacio público por medio de la protesta, la articulación con otros actores sociales y la creación de nuevos espacios de reflexión y participación.

La dificultad por la definición de un sujeto histórico (la clase, el pueblo, el pobre) se alimenta también por nuevas concepciones culturales, lo cual plantea un desafío para las organizaciones de la sociedad civil; así, “lo más nuevo, no sólo para la Argentina sino para otras realidades de América latina, pareciera ser la incorporación más plena de otras dimensiones subjetivas y culturales de la realidad popular” (Mallimaci, 1995: 39). Para el autor, esta nueva conformación e importancia de las subjetividades repercutirá de manera directa en las ONG, ya que la noción de lo popular siempre ha sido clave en ellas. Esta ampliación de los espacios para el desarrollo no se vincula sólo a las nuevas subjetividades, sino también a sectores que durante mucho tiempo no necesitaron recurrir a la acción colectiva, de cualquier tipo, para satisfacer alguna demanda. El desempleo y el empobrecimiento vuelven vulnerables a nuevas franjas de la población. Muchas organizaciones de sectores medios -como las juntas vecinales, las sociedades de fomento, los clubes deportivos y el vecinalismo en general- se convierten en organizaciones que ven transformar su acción. Surgieron durante el siglo con el crecimiento de los barrios en distintos puntos del país, para acompañar la acción del Estado, organizar a los vecinos para mejorar la ciudad, ser un lugar de encuentro y diversión. Hoy se les presenta el panorama de barrios derrumbados, fábricas cerradas y un escenario urbano que se transforma, pero en sentido inverso de como lo vivieron años atrás. Por ello, en algún sentido, estas organizaciones también se enmarcan en la búsqueda, a veces desesperada, de algún tipo de desarrollo que les permita recuperar lentamente los anteriores niveles de vida. Si la lectura de esta realidad es percibida como un ataque, estas organizaciones a

veces pueden enmarcarse en una guerra de empobrecidos contra pobres, en particular cuando a la acción no la acompaña un proceso de reflexión y capacitación (nuevamente el tema de la inseguridad). Suele ocurrir algo semejante con las organizaciones de amigos de determinados espacios públicos (lagos, plazas, parques, etcétera). Persiste en ocasiones la ilusión de recuperar el barrio tal cual era (quizás) en décadas pasadas, con su población “de siempre”, sin asumir las transformaciones derivadas del nuevo modelo. La defensa del espacio urbano los puede llevar a la demarcación de un territorio que separa a los amigos de la plaza de sus “enemigos”. Pero, en muchos casos, estas organizaciones han logrado tomar un rumbo que las vincula a la búsqueda proyectos y emprendimientos que asumen la nueva situación, y generan capacidad de articulación entre los vecinos. La escuela pública también ha formado parte de este impulso.

La crisis de 2001, aun con las dificultades que implica el contexto del neoliberalismo, abrió el espacio para multiplicar algunas experiencias de prácticas creativas a favor del desarrollo, como el *Presupuesto Participativo*, implementado en Porto Alegre, Brasil, que generó un importante movimiento de redefinición de los asuntos públicos y de gobierno, los Consejos Consultivos Locales del Plan Nacional de Jefas y Jefes de Hogar, foros, consejos de planificación, etcétera, donde las ONG de este modelo cumplen un papel fundamental como espacios de transmisión.

No podemos dejar de señalar que el modelo de desarrollo y promoción, forjado durante la primacía de los modelos de desarrollo endógeno, se encuentra también en un proceso de crisis. Surgen así, como respuesta, distintos modelos que buscan replanear la noción del desarrollo, pero ahora en clave acotada. Hablamos así de desarrollo local, sustentable (vinculado a la ecología), educativo, humano, etcétera.

Lo cierto es que estas visiones sectoriales del desarrollo, que se incorporaron al trabajo de numerosas ONG y fundaciones, no alcanzaron a compensar el impacto desarticulador de la orientación macroeconómica dominante sobre el conjunto de la economía y, en algunos casos, despolitizaron y sirvieron para fragmentar la problemática (García Delgado, 2003: 127).

Muchas de estas iniciativas muestran un notable esfuerzo por configurar nuevos horizontes de desarrollo dando cuenta de la crisis. Pero también es cierto que las dificultades para articular la política, lo social y la macroeconomía son difíciles de resolver, lo que lleva a que en ocasiones se apele a soluciones restringidas a una sola dimensión (lo local, la educación, etcétera) y también a un solo actor (la sociedad civil). Cualesquiera que sean las características de un nuevo modelo para un desarrollo con inclusión, implicarán diseñar la articulación entre estas dimensiones y la sociedad civil, el mercado y en particular el Estado, pero ahora en un nivel regional y global. En esa línea, a través de las distintas redes de las llamadas ONGD, en particular ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, que agrupa a unas cincuenta), se ha retomado el debate por encarar en el nuevo escenario la construcción y las prácticas que se relacionen directamente con el desarrollo, lo mismo que la consolidación de una nueva identidad vinculada a ello. En este sentido, la salida del modelo neoliberal es un camino, pero incierto.

### *5.1.2 La economía social*

Por lo general, y como hemos expresado hasta aquí, las organizaciones de la sociedad civil son comprendidas, las más de las veces, como instancias de mediación entre el ciudadano y el Estado y/o el mercado o entre los mismos ciudadanos. Sin embargo, un espacio de antigua tradición en la Argentina, está compuesto por las numerosas y diversas iniciativas en pos de generar espacios productivos, es decir, económicos. La referencia más antigua que fundó esta tradición es el cooperativismo, que, en particular en los sectores agrarios, emerge a inicios del siglo XX, como la Asociación de Cooperativas Argentinas surgida ya en 1912, tras el llamado Grito de Alcorta. Luego surgirán otras iniciativas, como la cogestión de los trabajadores, y, a partir de la década de 1960, los emprendimientos comunitarios productivos, la economía popular, el microcrédito y, más recientemente, los microemprendimientos, los clubes de trueque, etcétera. Todos ellos dan muestra de combinaciones novedosas entre lo económico y lo social, de manera diferente del planteo de la economía capitalista, e incluso del socialismo, ya que, si bien no se presenta un modelo

económico de reemplazo, rechazan las características socioeconómicas de ambos modelos. En la actualidad, este entramado ha asumido la denominación de economía social, donde se desarrollan de todos modos distintas prácticas y concepciones; su importancia se traduce también en la incorporación al campo académico, la multiplicación de organizaciones que asumen esta perspectiva, y la creación de organismos gubernamentales que trabajan en el sector. De hecho, parte de la política social, en el abandono del modelo focalizado de los noventa, tiende a orientarse en esta dirección.

El debate en la actualidad es muy rico y variado, e implica otras cuestiones no tratadas en este libro, ya que no forman parte de la discusión aquí planteada, de modo que nos referiremos rápidamente a algunos puntos centrales. Si bien es complejo ajustarse a una única definición, podemos realizar la búsqueda desde sus componentes básicos:

La organización o empresa tiene por finalidad servir a sus miembros o a la colectividad más que simplemente generar beneficios u orientarse al rendimiento financiero; tiene autonomía de gestión con relación al Estado; integra en sus estatutos y en sus formas de hacer un proceso de decisión democrático que implica usuarios y trabajadores; defiende la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de sus excedentes e ingresos; funda sus actividades en los principios de participación, del hacerse cargo y de la responsabilidad individual y colectiva (Elgue, 2003: 11).

Por una parte, conlleva una crítica implícita referida al tipo de organización de producción del capitalismo, y, en particular hoy, del neoliberalismo, que tiende a destruir las bases y relaciones sociales que paradójicamente necesita para reproducirse; y, por la otra, su definición da cuenta más de una intencionalidad en la relación economía-sociedad, en los lugares y roles que las organizaciones y las personas ocupan en la producción (incorporando la noción de lo colectivo como sujeto y no sólo de los individuos) que de una metodología unificada. A partir de esto, vemos que la economía social se expresa como un conjunto de actividades con diferencias en sus componentes y métodos. Como dijimos, la más antigua es el cooperativismo, que se originó en dos espacios:

por una parte, entre los pequeños y medianos agricultores, con el objeto de unificar sus esfuerzos por demandas y tareas comunes (negociaciones con los exportadores de granos, financiar la siembra y la cosecha, etcétera), y por otra parte las cooperativas que brindaron servicios públicos (luz, teléfono, agua) en numerosos pueblos del país. Otra de las experiencias que pueden ubicarse en este grupo son las mutuales, muchas veces de ayuda financiera. El cooperativismo buscó desde sus orígenes “el desarrollo humano (esto es, social y económico) de las clases bajas a través de la organización cooperativa [...]. El desarrollo cooperativo es, de esta manera, un proceso de cambio gradual donde la cultura y la gestión de la empresa avanzan hacia más y más cooperación y democracia” (Jakobsen, 1994: 48). Por ello, aun cuando las cooperativas no son estrictamente OSC y se encuentran vinculadas al mundo empresarial, no deja de ser cierto que constituyen una variante importante de la generación y la economía capitalista clásica.

Pero la importancia de este espacio comenzó a despertar el interés de varios teóricos. Así, ya desde los ochenta, diversos abordajes daban cuenta de un cambio propuesto desde lo económico-social, pero que no provenía necesariamente de los movimientos sociales existentes en el período. Uno de ellos buscó incorporar el concepto de solidaridad para definir un espacio particular de la economía y brindar la posibilidad de pensarlo como un espacio diferenciado: “Podemos decir inicialmente que al incorporar la solidaridad en la economía suceden cosas sorprendentes en ésta. Aparece un nuevo modo de hacer economía, una nueva racionalidad económica” (Razzeto, 1997:14). Sin embargo, “la economía de solidaridad no es negación de la economía del mercado; pero tampoco es su simple reafirmación [...]; es más bien una orientación fuertemente crítica y decididamente transformadora de las grandes estructuras y los modos de organización que caracterizan la economía contemporánea” (Razzeto, 1997: 17). En la perspectiva de Razzeto, que tuvo una notable influencia en toda América latina, en particular en ámbitos católicos, en el fondo se trata de una crisis más global que abarca al orden social, individual y político, y expresa una crisis de civilización, elemento que se repite en varios análisis de otros autores. De este modo, las organizaciones que se inscriben en esta línea buscan fundamentalmente crear tipos de organización diferentes a las promo-

vidas por el capitalismo, no sólo en la lógica de distribución de las ganancias, sino también en la organización y la promoción de un espíritu comunitario, de manera que los valores y un cambio de las conciencias por un orden social más justo, juegan un papel central. Algunos elementos del comunitarismo que mencionamos se encuentran claramente presentes en este espacio.

Otra de las variantes importantes es la denominada economía del trabajo, la cual puede definirse del siguiente modo:

[...] un subsistema económico orgánicamente articulado, centrado en el trabajo, la Economía del Trabajo, con una lógica propia, no subordinada a la del capital: la lógica de la reproducción ampliada de la vida de todos en sociedades más igualitarias y democráticas [...]; se plantea como sistema alternativo, con otras reglas, otras relaciones de poder” (Coraggio, 2001).

Es decir, se trata de poner en cuestión no sólo el ordenamiento de la producción a pequeña escala, sino también factores estructurales del capitalismo, ya que, si no se produce ese cuestionamiento, las unidades de producción domésticas se verán arrastradas a reproducir la lógica de la competencia y la eliminación de los otros, como sucede en el mercado capitalista. Lo cual implica el estímulo a la participación y una necesaria democratización de todo el entramado de las relaciones sociales. Por otra parte, estos aportes, en cuanto a incluir elementos estructurales, no dejan de llamar la atención acerca del peso de la subjetividad en la determinación de los conceptos de calidad de vida y niveles de bienestar. En efecto, parte de la crisis sobre la que nos encontramos parados radica también en la ruptura de concepciones homogéneas sobre la idea de buena sociedad, como en parte hemos expresado. Se sigue, entonces, que la construcción de una economía del trabajo también depende de un diálogo y una interacción nuevos que pueden redefinir estos conceptos de manera abierta.

Separándose en algún sentido de esta última concepción, surgieron distintas líneas a principios de los setenta en apoyo a los microemprendimientos mediante los microcréditos, los cuales resurgieron a fines de los ochenta como expresión de valores comunitarios, participativos y cooperativos que buscaron expresar una contraposición a los procesos de ajuste y reforma de mercado a la

que era sometida la economía, y que en términos sociales generaba un proceso de desintegración sobre los proyectos que se construían desde la sociedad civil. Esta propuesta se presentaba como la alternativa de generar un proceso inverso, con el objetivo de conjugar los efectos de la crisis económica con las nuevas formas de acción colectiva. Hay una cultura de la sobrevivencia, pero también una nueva vinculación entre ciudadanía y política y entre Estado y sociedad que se expresa, por ejemplo, en los movimientos de fábricas recuperadas por los trabajadores.

Una variante de esta tendencia, aunque más reciente y que ha ganado espacio en la sociedad por su metodología, ha sido el Grameen Bank surgido en Bangladesh, en los setenta y diseñado por un economista de ese país, Muhammad Yunus. Sus orientaciones centrales se apoyan en otorgar minicréditos a personas de muy bajos o nulos recursos financieros, para la realización de microemprendimientos. Su lógica es la de trabajar de manera inversa a como lo hacen los bancos tradicionales, ya que no pide garantías para los créditos y se apoya crecientemente en la confianza (una de las orientaciones del capital social). La concepción del banco no se limita sólo a este aspecto, sino que apunta a una filosofía de vida, un tipo de consumo y una relación social (Yunus, 1997). En cuanto a la sociedad civil, se presenta enfrentada tanto al mercado como al Estado, a los que considera igualmente burocratizados e ineficientes para resolver el tema de la pobreza. La sociedad civil es visualizada como un espacio autónomo y capaz de generar otro tipo de organización, más justa y más eficiente. Es evidente que la crítica gira en torno de las grandes construcciones institucionales de la modernidad, y en particular de la inevitable burocratización que ellas generan, como ya había afirmado Weber<sup>23</sup>.

---

23 A riesgo de encasillar el análisis, queremos sin embargo mencionar dos elementos llamativos en esta propuesta. En primer lugar, el yexto de Yunus es presentado como la historia personal del autor, en la que se entronca el Grameen Bank; en este punto puede vincularse a la tradición oriental, así como con la de los libros de autoayuda y autosuperación, donde se mezclan lo público y lo privado, pero donde está ausente la historia colectiva. Por otra parte, este proyecto ha sido alentado para ser aplicado en otras partes del mundo, trasladando acríticamente su conformación, sin una lectura histórica, y presentando la solución de la pobreza, como una cuestión técnica.

Al mencionar estos cuatro desarrollos más destacados (cooperativismo, economía solidaria, economía del trabajo, microemprendimientos), nos referimos a nuevos procesos sociales y no sólo a distintas metodologías para la obtención de ganancias. En este sentido, esta dimensión asume la sociedad civil como un espacio de creación de nuevas realidades económicas y fundamento de una concepción diferenciada de la economía capitalista.

La tensión fundamental de estas diversas corrientes se encuentra en el grado de relación/ruptura con el Estado y con la economía capitalista. De este modo, se plantean dos dimensiones. En primer lugar, la cuestión de la ética y los principios. Una de las experiencias que buscó plantear una nueva ética en términos amplios fue la extendida modalidad del Club del Trueque, que entró en una violenta crisis luego de la devaluación, pero que ya mostraba serias dificultades meses antes, a pesar de que la experiencia argentina habría sido de las más importantes del mundo (*Página/12*, 9 de mayo de 2002). En su declaración de principios, se afirma entre otras cosas que la realización del hombre no necesita condicionarse por el dinero, y que la competencia, el lucro y la especulación deben ser reemplazados por la reciprocidad, para fundar una economía del amor (Covas y De Sanzo, 1997). Así se plantea que para ser parte de estos espacios es necesario asumir una ética distinta a la del capitalismo, en cuanto a los principios de acumulación y competencia. La práctica se desarrollaba en nodos, clubes, donde un día a la semana los *prosumidores* (productores-consumidores) intercambiaban, por medio de una moneda interna, distintos productos. Sus problemas se originaron no en el aspecto comercial-productivo, sino en el financiero con la aparición de créditos (nombre de la moneda de intercambio) falsos, acumulación de créditos que luego eran utilizados en otros nodos, prestamistas, etcétera. Es decir, no logró evitar los mismos mecanismos de los cuales adolece la economía capitalista en la actualidad: la influencia sin regulaciones del poder financiero. Luego se sumaron los problemas derivados de la inflación (mayor demanda de alimentos, pérdida de la paridad cambiaria triple: un peso = un dólar = un crédito, “remarcación de precios”, etcétera). En síntesis, la malla tejida en torno de valores diferenciados del los del capitalismo y una nueva visión sobre el consumo no lograron contener el agravamiento de la situación social que estalló en medio de la experiencia del trueque.

Por otra parte, además de la cuestión de los valores, “para que la economía sea eficiente socialmente, debe ser de calidad; es fundamental no sólo que tenga otros valores, relaciones sociales y disposiciones, sino que el conocimiento tácito, práctico, sea sistematizado y potenciado en su contacto con el conocimiento científico y sus aplicaciones técnicas y organizativas” (Coraggio, 2000: 4). Es decir, las “economías alternativas”, si pretenden ser exitosas, no pueden renunciar a los elementos que la ciencia brinda; de allí que no se trata de una ilusión de regreso a un orden medieval o de reemplazo progresivo, sino de un cambio en las reglas del juego de la economía de los Estados.

Ahora bien, no se debe dejar de tomar en cuenta que la economía social también es planteada como paliativo al desempleo y a la fragmentación que genera el neoliberalismo, pero buscando preservar la lógica de acumulación y concentración que este plantea; es decir, la economía social es pensada como “un espacio de los pobres”, para que ellos mismos resuelvan sus demandas y en particular para que no se vea afectado el mundo de los negocios (De Soto, 1986). Por ello, si se piensa en términos de generar inclusión y autonomía, el aspecto fundamental, y que plantea el grado de relevancia que este espacio en sus diferentes expresiones pueda tener, es si la economía social puede o no pensarse como un subsistema con grados de autonomía (en tanto no sobreviva a costa de la beneficencia permanente) y perdurable como mecanismo para generar políticas inclusivas. Numerosos factores entran en juego para que ello sea posible: afianzar espacios de construcción colectiva, una política de apoyo sostenida desde el Estado, programas de financiación, algún tipo de compromiso del sector privado (en la comercialización, financiamiento, etcétera), creación o afianzamiento de pautas de consumo diferenciadas a las que dominaron los noventa, y una acción de toda la sociedad en favor de un desarrollo con inclusión y del trabajo como la herramienta clave para lograrlo.

### *5.1.3. La sociedad civil como protección: el fenómeno de las redes sociales*

Finalmente, un modo de asumir la nueva cuestión social desde la sociedad civil apunta a consolidar redes u organizaciones (aquí las tomaremos como semejantes) que puedan proteger a quienes han sido afectados en distintos

sentidos<sup>24</sup>. Desde luego, la búsqueda de protección es una empresa de mayor envergadura y puede implicar todo un modelo de organización social y política. Las políticas de posguerra, como sabemos, generaron instituciones de protección social como la jubilación, los seguros por accidentes, una cobertura mínima a los más pobres, y en particular las políticas de pleno empleo. Cuando se hace referencia a la sociedad del riesgo, se da cuenta de la pérdida de protección en esta línea (Beck, 1997).

Si tomamos el carácter que este enfoque asume desde las OSC, veremos que la intención es el resguardo de personas y grupos, que contemple no sólo la “carencia” o el problema que se plantee, sino un acompañamiento que incluya la contención afectiva y emocional. Se trata de atender lo emergente del conflicto y buscar un nuevo marco para la persona (aquí estamos pensando en el mundo de las adicciones) mediante una perspectiva que se concentra en el individuo y sus capacidades; de allí que la psicología aporte mucho en este espacio.

La concepción de las redes sociales implica una serie de desarrollos tanto informales como formales. Los primeros, de larga data, se constituyen en torno a las relaciones de parentesco o vecindad y tienden a ser de carácter interpersonal. Los segundos, en cambio, han aparecido más recientemente como otra de las formas novedosas de combatir las consecuencias de la nueva cuestión social, y se sostiene en torno a la relación de carácter estable entre grupos o asociaciones, que también puede incluir al Estado. De esta manera podemos distinguir dos vertientes centrales que influyen en este modelo. Una de ellas proviene de un nuevo diseño de políticas sociales proclive a generar, mediante organizaciones ya existentes, redes sociales, en las que circulen bienes, se fomente la cooperación y se complementen los esfuerzos (creación de capital social). Desde un principio semejante, la otra vertiente parte de la revalorización de las vivencias personales (psicológicas), la creación de

---

24 En el apartado 5.1.1 sobre desarrollo y promoción también nos referimos a las redes: ellas tenían un carácter más político y se referían a construcciones de este tipo desde la base, para la relación conflictiva con factores de poder, en particular el Estado. A falta de otro término que logre expresar con exactitud esta metodología, aquí la utilizaremos en relación con espacios de protección.

comunidad de valores, de vínculos, es decir, la necesidad de contar con otros para superar una situación, mediante una relación de intercambio (aunque este sea simbólico), pero que no se construye exclusivamente desde una lógica de costo-beneficio, sino que ésta se combina con la valorización de las mismas vivencias interpersonales.

En los desarrollos teóricos y prácticos de este modelo están presentes algunos de los aspectos del debate modernidad-posmodernidad, con una fuerte crítica a la primera, en tanto proceso de conocimiento fundado en el racionalismo y el positivismo:

La civilización que creyó en las certezas definitivas, en el conocimiento absoluto, y en el progreso permanente ha comenzado a derrumbarse, y están abriéndose paso nuevos modos de pensar y de vivir [...]. De afirmar la posibilidad de un conocimiento absoluto, verdadero, objetivo y universal pasamos a afirmar el perspectivismo, la no separabilidad absoluta del observador y lo observado, la íntima ligazón entre la teoría, la acción, la emoción y los valores (Dabas y Najmanovich, 1995: 34).

A partir de allí se construye la crítica al pensamiento científico “racionalista”, al desarrollo lineal y cuantificable propio, según las autoras, del pensamiento mercantilista, y sobre esta base se conforman dos ideas fundamentales: se niega la existencia de una unidad que explique todas las realidades humanas -ya que el conocimiento depende de la perspectiva que se tome, la cual siempre es dinámica- y se desmiente que el todo es desarmable en partes a ser indagadas, pues ellas construyen su identidad a partir de las relaciones. Todo ello implica también negar que existan leyes históricas: la sociedad es pura creación humana continua y subjetiva.

Este desarrollo respalda la formación de redes sociales sobre la base de las experiencias compartidas, la subjetividad de la persona concreta que se relaciona en un ambiente determinado con otros seres humanos en busca de felicidad. Si para el modelo del desarrollo el centro son las comunidades y la noción de pueblo, aquí el sujeto es la persona que sufre (enfermedades, soledad, pobreza, adicciones) y por ello es tarea de las redes construir espacios,

no para solucionar problemas bajo “recetas”, a partir del saber de los expertos, (aunque incluye desde luego el saber técnico), sino para la contención social y afectiva a los que sufren, lo cual se realiza necesariamente desde una construcción colectiva. En definitiva se trata de la búsqueda de un destino común y compartido, tanto en su objetivo como en su metodología.

En cuanto a la comprensión más global de la sociedad, se plantea un fuerte distanciamiento con las construcciones teóricas de la modernidad:

[...] abandonada la noción de un sujeto histórico que pueda asumir la racionalidad global, finalista y omnicomprendiva que actúe en nombre de la sociedad en su conjunto, ¿las únicas respuestas posibles son el retorno al individualismo o el refugio en el comunitarismo antiindividualista? Una manera de superar estas dos alternativas no satisfactorias puede ser rescatar la idea de individuo con pertenencias múltiples (Martínez Nogueira, 1995:342).

De esta manera, las redes son presentadas con múltiples virtudes: superan el análisis racionalista decimonónico respecto a la búsqueda de un sujeto histórico; su flexibilidad permite encontrar soluciones más creativas a los problemas de exclusión social; se presentan como espacios de libertad para las personas; y, en una sociedad caracterizada por las múltiples manifestaciones socioculturales, fomenta la tolerancia y la libertad de identidades. Desde luego, esta estructura laxa se expresa al mismo tiempo con una gran labilidad política, que le dificulta construcción de alternativas más amplias que la contención inmediata de los conflictos emergentes, ya que no existe un conflicto social básico que estructure las relaciones sociales. La tensión se encuentra entre la persona y las estructuras (el Estado, el mercado, etcétera) que impiden una vida mejor y, en general, todo aquello que invada la subjetividad de las personas es concebido como los conflictos sociales más relevantes.

Recogiendo experiencias en este sentido, las redes más importantes son las parentales o las de vecindad. Se multiplican, en particular en sectores populares, las redes de intercambio y ayuda en temas de la vida cotidiana y que difícilmente superen esa frontera, lo cual no quita que se convierta en un elemento importante en la supervivencia de los participantes.

Las redes de reciprocidad -en especial en la ancianidad- cumplen funciones de seguridad social y protección, lo que da a los ancianos un cierto margen de estabilidad y seguridad, en particular en un momento en que las continuas pérdidas y la declinación física hacen que la posible ayuda o el poder recurrir a otro se constituya en un recurso organizador de la vida y se convierta en sí mismo en una estrategia de supervivencia (Oddone, 1986: 21).

Otro caso substancial es el de las comunidades de inmigrantes, ya desde el siglo XIX, pero nuevamente en nuestros días ante una nueva oleada inmigratoria, sobre todo de países latinoamericanos. Además de las redes de ayuda y el mutualismo, estas organizaciones buscan preservar los lazos culturales y de sentido, “trasladando” y manteniendo viva la nacionalidad fuera del propio país, a través de distintas construcciones culturales: bailes, comidas, entretenimientos, etcétera.

Por otra parte se han generado numerosos emprendimientos con vistas a ayudar a personas con adicciones, con discapacidades, enfermedades, o víctimas de alguna tragedia, donde se articula a un tiempo la contención con la “reinserción”, en la sociedad y en particular en el ámbito laboral. Los sufrimientos compartidos se presentan aquí como un particular lazo social entre personas que quizá no cuentan con otras características por compartir y en donde lo ideológico y lo político, ocupan un espacio menor. Esto último aparece como demanda al Estado para legislar sobre algún aspecto. (leyes de protección, investigación de una tragedia, etcétera). Pero también como articulación, ya que muchos emprendimientos cuentan con apoyo estatal mediante subsidios, compra de la producción, asesoramiento, etcétera. En cuanto a la cuestión laboral, muchos de estas organizaciones y redes se convierten ellas mismas en pequeñas unidades de producción que ayudan al sustento de las personas y de la misma OSC (talleres, huertas, comercios chicos, servicios). El voluntario cumple también aquí un rol importante, mediante el acompañamiento en organizaciones, hospitales, centros de ayuda, parroquias o templos.

Como vimos, en este modelo surge de manera firme la concepción de los espacios de la sociedad civil, las redes en este caso, como reservas de valores que ayudan a la vida entre las personas, como contrapartida a las estructuras institucionales, que tienden a ser un obstáculo para ello. Al presentarse de forma dinámica y desestructurada, las redes serían los espacios clave para pensar la formación de una nueva sociedad, que abandona los paradigmas absolutos que habrían reducido al hombre a ser tan sólo un elemento. Como debilidad, presenta su baja preocupación por la generación de ciudadanía y la falta de una visión política más amplia de aquello que buscan resolver.

# Capítulo 4

## El movimiento social de protesta

### 1. Una nueva articulación entre política y sociedad civil

Los movimientos sociopolíticos del siglo XX, cualquiera fuese su signo ideológico, fueron marcados de manera notoria por la tesis que Marx estableció a mediados del siglo XIX y según la cual los filósofos se habían contentado hasta ese momento con estudiar la sociedad, pero la verdadera cuestión, el objeto central del conocimiento y de la acción política, era en realidad cambiarla. Con esta afirmación no sólo alentaba a los socialistas de su tiempo y los venideros, sino que establecía en realidad el devenir de la política en el siguiente siglo que sería interpretada como fuerza del cambio social. Los movimientos comunistas y socialistas creyeron en esta premisa, pero también los nacionalpopulares, los de liberación nacional e, incluso, los fascistas. En esto, podría decirse, no había disenso; sólo que, desde luego,

cada movimiento entendía de manera bastante diferente qué era cambiar la sociedad, con el impulso que el positivismo había generado en el siglo XIX y el descomunal desarrollo de la industria y la intervención de la ciencia en la vida cotidiana.

Pero también compartieron otro principio. Aunque se negara en términos teóricos (nos referimos al marxismo), todas las experiencias llevadas adelante se construyeron en función de la toma del poder político, es decir, en función de la toma del Estado. Con la clara excepción de los anarquistas, el resto encontró en el Estado la institución para realizar una revolución desde arriba y hacer de éste no un mero regulador de intereses, sino el motor de la transformación y del progreso; se presentó como un aparato a tomar u ocupar y ponerlo al servicio de la clase, la nación o el pueblo. Aún cuando el Estado fuera presentado como “provisional”, nunca perdió este énfasis.

El segundo nivel de la discusión se refería a la metodología a seguir para la transformación de la sociedad y, mientras prevaleció esta expectativa de cambio, permaneció también la discusión: reformistas *versus* revolucionarios, o, dicho de otro modo, gradualistas frente a radicales. Esta tensión fue más visible en la izquierda, entre los socialdemócratas y los leninistas. Para estos últimos, incluso, la revolución podía ser acelerada gracias al accionar de la vanguardia, que se ponía al frente de las luchas obreras o en nombre de la masa de los oprimidos. Para los primeros, se trataba de la utilización de los mecanismos que podía brindar la ocupación del Estado, haciendo que este actuara a favor de los trabajadores. Los modelos del Estado de Bienestar derivan de esta postura; las revoluciones socialistas de partido único, de la anterior.

Finalmente, un supuesto que acompañaba a la propensión de ver en el Estado un medio par la transformación era el de concebir de manera plástica a la sociedad, la cual podía ser transformada desde arriba o desde afuera; las políticas y los actores revolucionarios podían crear una nueva realidad.

Ahora bien, con los cambios que el orden internacional atraviesa desde mediados de la década de 1970, con el accionar de dictaduras en América latina pero con mayor celeridad desde la caída del muro de Berlín en 1989, el retroceso de los movimientos nacionalpopulares y las expectativas de cambio social comenzaron lentamente a evaporarse mientras se afianzaba,

ya durante los noventa, el trazado del camino único del neoliberalismo<sup>1</sup>. Pero, en particular, lo que entró en crisis fue el tipo de construcción política planteada para el cambio, tanto en los partidos políticos como en los sindicatos. La burocratización y la existencia de estructuras jerárquicas por un lado -es decir, el agotamiento de formas organizativas- y, por el otro, el fin o la modificación de las capacidades estatales de regulación (sobre las que se habían montado los movimientos de cambio social), vale decir, el nuevo orden estructural, condujeron a que los mecanismos pensados para la realización de las pautas políticas de cambio entraran en crisis. No significa que desaparezcan, sino que pueden no ser ya los mecanismos para *cambiar la sociedad*.

Con todo, la expectativa de cambio se redefine a partir de nuevas prácticas y concepciones, aunque aún embrionariamente respecto de la forma organizativa que pueda desarrollar e, incluso, de sus posibilidades. Pero esta nueva concepción todavía se encuentra en la etapa de diferenciación respecto de la “vieja” forma de aprehender el cambio. De allí que nos refiramos a un movimiento social de protesta más que a un movimiento en carácter afirmativo respecto de sus perspectivas.

Ahora bien, ¿cuáles son los referentes que nos llevan a hablar de nuevas construcciones? Si la Revolución Rusa y las distintas fuerzas nacionalpopulares alentaron durante el siglo XX a los movimientos políticos de cambio, las visiones de transformación actuales para América latina surgen en particular del Movimiento de los Sin Tierra (MST) de Brasil y del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) de México. La conformación del primero y la irrupción del segundo dieron cuenta no sólo de la manifestación del conflicto que permanecía oculto tras el avance del neoliberalismo, sino también de una nueva configuración de actores políticos, que ya no era posible explicar en la dicotomía izquierda/derecha, ni provenía exactamente de las prácticas

---

1 Queda desde luego la cuestión de los diversos movimientos islámicos, que se convirtieron en un actor político de mayor relevancia, en particular luego de la revolución de 1979 en Irán y que ya no pertenece a la discusión que aquí planteamos, en tanto no es heredera de los movimientos de la Revolución Francesa (Hobsbawm, 1997).

políticas del siglo XX. No son movimientos que busquen la opción electoral, o la “toma del Estado”; ni siquiera la revolución social es presentada como objetivo, ya que prefieren utilizar la terminología de rebelde -como puede verse en distintas alocuciones y mensajes del zapatismo, que ya no se trata de la típica organización armada de décadas anteriores-. Ambos movimientos no son fácilmente reconocibles en los esquemas de la democracia liberal de Occidente, ni siquiera en la tradición de las organizaciones populares según las conocimos en el siglo XX (enmarcadas ellas en las luchas de liberación nacional o revolucionaria), pues no plantean simplemente su incorporación a la estructura política existente o la liberación nacional, sino que su marco de acción y la lectura que realizan sobre el conjunto de la sociedad difiere notablemente del resto de las organizaciones y tradiciones políticas. En ambos existe una combinación entre estructuras viejas y prácticas sociales nuevas, de antiguas identidades como la indígena, la participación fundamental de la Iglesia en el caso del MST o la práctica de un nuevo comunitarismo. Con todo, si bien no se inscriben en la lógica de los movimientos típicamente nacionales, tampoco forman parte de las nuevas formaciones de organizaciones globales (que luego veremos). En la tensión de los procesos de globalización, construyen una identidad de fuerte raigambre local, de la mano de las tradiciones de sus propios lugares (de allí la importancia de lo indígena), donde la lucha por el derecho a la tierra ocupa un espacio predominante, así como la demanda por autonomía regional, la cual es percibida como una amenaza por el sistema político, pero demandando al mismo tiempo participación en el Estado nacional (González Casanova, 2001). Su estructuración y formación, entonces, es claramente de carácter territorial, apoyada en las organizaciones de base, anclando en la realidad de cada lugar, con mecanismo de participación amplios y de deliberación, muchos de los cuales comenzaron a crecer a partir de la demanda de la tierra, para luego ampliarse a otras áreas, ya más claramente políticas (Fernandes, 2000).

Con menor nitidez en cuanto a su composición político- ideológica, surgen también movimientos de protesta que se reconocen en la crisis de representación, de rechazo hacia los partidos políticos, a la clase política e incluso a la estructuras político-institucionales de representación. Sin duda, estas expe-

riencias se ven alentadas por dos factores clave. Por una parte, las prácticas de un sector amplio de la dirigencia política, sumergidas en la opacidad, cuando no en la corrupción y la ocupación patrimonialista de los cargos públicos. Estas conductas convirtieron a los partidos cada vez más en meras máquinas electorales, sin construcciones ni proyectos políticos de desarrollo, que los ha llevado, en América latina pero también en Europa, a la implementación acrítica del modelo neoliberal, el cual terminó destruyendo las mismas bases que sostenían a los representantes y abriendo un abismo entre ellos. Pero por otra parte influye, en esta crisis de representación, la notable erosión de los Estados nacionales para brindar soluciones a sus respectivas sociedades. Todas las críticas, las demandas de intervención, las propuestas de control, se concentran en un Estado que ya conserva muy poco de sus capacidades constituidas a lo largo del siglo XX, y que por el contrario se ve cada día más y más arrastrado por las fuerzas globalizadoras del capital financiero. De este modo, los movimientos que trabajan en la dimensión de la representación se enfrentan a enormes dificultades al haberse producido un cambio notable en la estructura política.

Dado que este libro se centra en las experiencias de la Argentina, nos referimos a los movimientos de protesta, que surgen en una nueva fase del capitalismo y en medio de la erosión de los Estados nacionales. Y parecen expresar un cúmulo de dimensiones y demandas diversas. Como vimos en el capítulo 2, los nuevos movimientos sociales formaron parte de la transformación de la acción colectiva al colocar en la agenda de la sociedad demandas ya no vinculadas exclusivamente al conflicto entre capital y trabajo, sino derivadas de temas tales como los derechos humanos, la cuestión de género, minorías étnicas, ecología, paz, etcétera. Y, en segundo lugar, debido a que su identidad ya no es global, con capacidad de aglutinar a distintos “inconformes” detrás de sí, no se presentan ya como organizaciones con pretensiones políticas, es decir, con aspiraciones de “tomar el poder”, el control del Estado. Es más, ello ya no se convierte en premisa porque los mismos Estados se encuentran fuertemente debilitados por el orden global.

Existe un elemento, para referirnos al panorama de la Argentina, que identifica al movimiento social de protesta: la modificación del espacio público, el hacer presentes diversos conflictos que permanecen ocultos, mostrando, en particular, el rostro de las consecuencias de las políticas neoliberales. Aún cuando ése no sea el objetivo de todas las organizaciones, queda claro que desde la revuelta popular en la provincia de Santiago del Estero en diciembre de 1993, y poco después con la aparición de los *piquetes* o cortes de ruta, el modelo neoliberal comenzaba a encontrar sus límites de legitimidad y, a su vez, la canalización y expresión del conflicto social adquiriría nuevas formas. Fue exactamente lo que hizo el zapatismo: el 1 de enero de 1994, el día en que México constituía junto a Estados Unidos y Canadá el NAFTA, irrumpe con la toma de un pueblo en el Estado de Chiapas, modificando la escena pública y contraponiendo la integración en clave neoliberal con el México postergado.

Las características que mencionamos, tanto en la constitución de los movimientos como en los cambios operados en el orden internacional, hacen que el movimiento social de protesta se presente para hacer explícito y de manera clara el rechazo a un estado de cosas. Ese aspecto es el eje sobre el que ha logrado presentarse de forma consistente en el espacio público, y sobre el que logra articularse y generar alianzas. En un segundo plano se ubican los debates, acuerdos y divergencias en torno a la salida, a la creación de una nueva sociedad, al tipo de organización a formar, al Estado, al capitalismo, los cuales representan los componentes que marcan las diferencias al interior del movimiento en general, y que nos llevan a tomar el fenómeno de manera plural.

## 2. Debates sobre lo nuevo

Se abre, en efecto, una incipiente discusión sobre las alternativas al neoliberalismo, sobre varios ejes simultáneos, que encuentran en el Foro Social Mundial un referente, un espacio de expresión de discusión, pero no de articulación política, ya que justamente uno de los aspectos clave se basa en el respeto a la diversidad de opciones y en negar que el cambio sea una mera cuestión instrumental. En este sentido, distinguiremos dos niveles básicos par ordenar

el debate. Por una parte los movimientos que, aunque “nuevos”, se establecen en una dinámica nacional o local; por el otro, aquellos que justamente buscan dar cuenta de la crisis y cambio de paradigma y se presentan frente al orden global. Al interior de cada una de estas distinciones abordaremos los planteos que se presentan en torno al cambio social, las metodologías, el rol del Estado y el futuro de las mismas organizaciones.

Las experiencias en el país que dan cuenta de esta realidad son claramente el movimiento *piquetero*, las puebladas y las protestas de los sectores medios, simbolizadas en las asambleas barriales y el “cacerolazo” de diciembre de 2001. En el nivel mundial, los grupos y organizaciones que se manifiestan en contra de la globalización estructurada por el mercado financiero y los países más poderosos.

Para referirnos a la construcción de prácticas de participación social, es central comprender el sentido que los mismos actores dan al proceso participativo y el “lugar” (tanto social como ideológico) desde donde lo llevan a cabo. Las reformas económicas de los noventa, provocaron no sólo un aumento en la cantidad de personas en situación de pobreza, sino fragmentación y exclusión social, con la cuota de violencia que ello implica. Ése es el escenario desde el cual se construye el nuevo perfil de la protesta. Ello implica también una nueva etapa en un movimiento de protesta en la historia argentina y que representa el desarrollo de distintas tradiciones y prácticas, de actores y visiones políticas.

Luego de la progresiva desarticulación del movimiento obrero y de las instituciones de mediación en general, se abrió un interrogante respecto al futuro de la movilización de los sectores populares, es decir, cuál sería la resultante de la crisis generada por el desempleo y la desindustrialización, los efectos devastadores de la acción represiva de la dictadura y también el desencanto generado por la “demora” en el cumplimiento de las promesas de la democracia a favor de la justicia social. Siguiendo esta línea de sucesos, podemos ver que no se trata simplemente de un problema de agenda o de articulación política por parte de las organizaciones que representan la nueva realidad, sino de un cambio mucho más profundo que obliga a reconfigurar las representaciones sociales y políticas, así como también sus prácticas.

Para que la conformación de un movimiento social sea posible y no dependa del voluntarismo, fue necesario que se generaran dos procesos. Por una parte, la construcción de una nueva identidad social que viniera en reemplazo, o al menos que acompañara, la cada vez menos extendida identidad de *trabajador industrial* (eje de la lucha sindical), sobre la que se habían generado no sólo una cuestión de ocupación laboral, sino los mecanismos de inserción y ciudadanía en la historia argentina de la segunda parte del siglo XX. Esta nueva identidad da cuenta del derrumbe de ese proceso, se construye desde quienes eran expulsados por el modelo económico y ya no participaban del proceso de explotación: los excluidos<sup>2</sup>. Es, como hemos visto, una categoría mucho más heterogénea, ya que los procesos de exclusión son múltiples y en varias dimensiones, aunque en nuestra perspectiva se encuentran dominados por la situación derivada de la nueva cuestión social.

Por otra parte, era necesario consolidar esa identidad, la del excluido, de manera tal que pudiera convertirse, en tiempos de individualismo, en un sujeto vinculante y generador de nuevos lazos sociales y de representación para quienes la constituyen. Es decir, no se trataba sólo de una cuestión estratégica o de metodologías a utilizar (básicamente, cómo reemplazar la herramienta de la huelga), sino de la posibilidad de que quienes eran desplazados por el modelo neoliberal encontrarán un elemento articulador para una convocatoria que pudiera identificarlos en un nuevo *nosotros*.

El movimiento de protesta actual, como todo proceso social, se encuentra condicionado por prácticas y organizaciones políticas que le precedieron e, incluso, por las historias de los mismos militantes. En este sentido se presentan varias cuestiones: ¿cuánto de ruptura y de continuidad hay en estas expresiones respecto de las anteriores?; ¿se conforman actores sociales nuevos o sólo cambian algunas prácticas?; ¿qué impacto produce la recomposición de la estructural social sobre las organizaciones sociales?; ¿son propiamente

---

2 La noción de *excluido* es más exacta que la de *marginal*, utilizada por la sociología de los años sesenta, término que daba cuenta de los sectores informales que funcionaban en “los márgenes del capitalismo”. Sobre este debate, véase Nun (2001).

movimientos de clase, o ya no podemos referirnos a esta categoría? En fin, un cúmulo de interrogantes a la hora de definir al movimiento social de protesta que se perfila desde fines de los noventa y que irrumpe en la escena pública de manera más cristalizada con los hechos de diciembre de 2001. Sin duda, estas organizaciones dan cuenta de la crisis de representación de las estructuras políticas existentes.

En las distintas expresiones que este debate va a asumir, se desarrollan posturas o posiciones disímiles respecto de los objetivos a largo plazo. Allí se discute sobre la dicotomía inclusión/exclusión como eje central del conflicto, donde la lucha se plantea en términos de recuperar la condición de incluido (volver a ser un trabajador), y para ello modificar el modelo económico vigente, recomponiendo la intervención del Estado y favoreciendo el desarrollo. Pero también forma parte del debate la existencia misma del capitalismo y si éste debe ser reemplazando por la autogestión de los trabajadores o si en realidad se deben abandonar las clásicas posturas de la izquierda por la generación de un contrapoder, que permita la creación espacios autónomos del capitalismo, no sólo de su lógica económica, sino también cultural y social, incluyendo nuevas formas de construcción política, no representativas, sino deliberativas y horizontales.

Estas discusiones se traducirán centralmente en el llamado movimiento piquetero, pero también en la experiencia de las asambleas barriales. Mantenemos en este sentido una diferenciación estructural al tomar por separado las expresiones de los trabajadores y desempleados de sectores populares y pobres, respecto de los sectores medios urbanos. Algunos autores (Garretón, 2001) consideran que esta diferencia ya no es fundamental, es decir que no son los lugares en la estructura social los que definen la participación. Si bien es cierto que la crisis fue homogeneizadora de las expectativas de ascenso social en ambos grupos (en cuanto desarrolló una percepción negativa al respecto), sin embargo, en los casos que describimos, pareciera que tanto la posición en dicha estructura como las tradiciones en la cultura política presentan influencias importantes.

## 2.1. El movimiento piquetero

La tensión producida por la nueva cuestión social, fruto de la aplicación de las políticas neoliberales, encontró un canal de expresión a través de la categoría de trabajador desocupado y en la construcción del movimiento piquetero. Si bien deben reconocerse algunas limitaciones en su articulación política, no cabe duda de que las protestas organizadas en torno de la práctica del piquete (impedir la circulación de tránsito en calles y rutas) se fueron transformando con el tiempo en un verdadero movimiento social. Más aun, cuando las demandas sociales y los ejes convocantes tienden a disgregarse o particularizarse (numerosos y diversos tipos de víctimas, minorías, etcétera), provocando la desagregación del movimiento social, el *piqueterismo* ha logrado convocar y unificar multiplicidad de reclamos y expresiones, en torno del trabajo, la dignidad y el cambio social, como afirman algunos de sus grupos. Mediante los piquetes y marchas han instalado en el debate público la cuestión social, no en términos de necesidad de asistencia, sino como conflicto derivado del modelo neoliberal, y al desocupado no como un objeto de políticas sociales, sino como un protagonista, justamente un trabajador desocupado.

En cuanto a su formación, el movimiento se desarrolló desde sus orígenes en los mismos motivos de protestas: el cierre de fuentes de trabajo, el aumento del desempleo, el pedido de asistencia directa. Si debiéramos establecer una fecha y una geografía para marcar el nacimiento de este nuevo movimiento, podrían situarse en el año 1996 en la provincia de Neuquén, donde, a raíz del cierre de la planta de YPF y los consecuentes despidos, las poblaciones de Central-Co y Plaza Huincul se vieron sumidas en el vacío ante la falta de respuestas. En esa circunstancia nacen los *piquetes* (término que deriva de los caminos abiertos por las empresas petroleras). Como construcción en la emergencia, si bien éste es su origen, el movimiento se desarrolló de allí en adelante en todo el país bajo lógicas semejantes, ya que los motivos de las protestas serán los mismos. Sin embargo, cabría señalar otros antecedentes: “El *santiagoñazo*, a fines de 1993, que produjo la intervención federal de la provincia o los disturbios en Río Negro y en Córdoba [...] nos hablan de una protesta social cuyo carácter violento y disperso expresa la crisis de representatividad de los actores

políticos en una modernidad cada vez más excluyente” (Martuccelli y Svampa, 1997: 44). Incluso en las lecturas de las corrientes trotskistas, los sucesos de Santiago serían mas relevantes que el *cordobazo*, por que se desarrollaron “bajo la democracia burguesa” (Oviedo, 2001).

Si bien al principio los *piquetes* surgían en situaciones puntuales como el cierre de una fábrica o el despido de empleados (entre 1996 y 1998), lentamente comenzó a manifestarse como expresión de la protesta social, en un sentido tan amplio que no podía restringirse a un ámbito geográfico ni a un solo sector social, ya que en pocos meses, las manifestaciones y las consecuentes represiones se repiten en Salta, Tierra del Fuego, Buenos Aires o Jujuy; cada caso tendrá sus particularidades, ya que lo local y el barrio comienzan a establecerse como referencia. Lo común es también la metodología del piquete, expresada como el corte a la circulación libre del capital, al detener la movilidad y afectar la circulación de un modelo que expulsa. El *piquete* como metodología no sólo brindó una herramienta de protesta, sino que configuró el modo como los “excluidos” irrumpían en el escenario del resto de la sociedad “incluida”, frente a la imposibilidad de realizar paros y huelgas. Pero al mismo tiempo, dado que se convierte en un instrumento pautado y con algún grado de organización (frente a las dispersas e impredecibles puebladas), logra ser también un elemento de negociación, que se valúa crecientemente, con la aparición de los planes sociales.

Ahora bien, un tercer factor (además de la constitución de la identidad y de la creación de un espacio colectivo y vinculante) fue la aparición de los programas para desempleados que comenzaron a ser recibidos no sólo por cada desocupado de manera individual, sino que también eran administrados por las organizaciones *piqueteras* como responsables. Nos referimos al Plan Trabajar, primero, y al Jefes y Jefas de Hogar, después. Estos programas se enmarcan en un cambio fundamental respecto de los desarrollados durante la década de 1990, ya que en un sentido se abandona la perspectiva de las políticas sociales focalizadas (programas dirigidos a poblaciones-objeto a fin de atender demandas puntuales) para optar por la generación de una política de tipo neouniversal (con las discusiones que se pueden realizar sobre su aplicación a este caso) que implica la entrega de un subsidio en dinero a las personas desocupadas con

hijos a cargo<sup>3</sup>. De esta manera se modifica el tipo de participación de las OSC, que ahora pueden generar emprendimientos desde el subsidio que implica el programa, mientras que en los anteriores se obligaba a la OSC a la ejecución de un programa diseñado por la agencia pública o el organismo multilateral financiador. De allí que, al otorgar mayor margen de acción y de creatividad a los beneficiarios, estos programas actuaron como incentivos para la acción colectiva en la demanda y en su utilización para otros proyectos sociales derivados (microemprendimientos, talleres, centros culturales, etcétera). Por una parte, generaron capacidades de acción colectiva en situaciones de extrema gravedad social, y en algún sentido recomponen espacios de participación que dependen, claro está, de cómo se articulen, ya que también pueden ser objeto del clientelismo. La aceptación y utilización de los planes sociales es uno de los aspectos sobre el que se configuran las divisiones en el movimiento piquetero, como señalaremos más adelante.

De este modo, contrariamente a las percepciones de otros grupos sociales, aquí el conflicto se presenta como la médula sobre la cual cobran sentido las organizaciones de la sociedad civil, tal que, mientras para los grupos que alientan la beneficencia se trata de atender el conflicto y contenerlo, aquí la cuestión es articularlo socialmente y politizarlo. Este conflicto no se construye en la dicotomía Estado-sociedad civil, ni se remite exclusivamente a la clase política, aunque la incluye. Sin contar con una definición precisa, en el sentido que posea un cuerpo interpretativo que lo englobe de manera definitiva, el conflicto es concebido en términos de modelo económico y social, donde se asume al sector financiero como el principal agente. Sin establecer una teoría de las clases, el discurso asume una práctica de enfrentamiento con los sectores dominantes, presentados como los ganadores del modelo económico.

---

3 Un aspecto particularmente interesante y en realidad poco discutido acerca de la concepción y el objetivo de las políticas sociales fue el cambio del perfil del Plan Jefes y Jefas de Hogar. En sus orígenes fue concebido como un programa para garantizar el derecho a la inclusión, en la línea de un derecho de ciudadanía. Con el tiempo, y con la presión de algunos actores de la sociedad civil, comenzó a exigirse una contraprestación a la recepción del subsidio, cambiando la filosofía del programa.

Sin embargo, el espacio de las organizaciones de protesta no es homogéneo ni política ni ideológicamente, ya que se manifiestan en las corrientes de estas organizaciones concepciones y objetivos políticos diversos que acompañan estas acciones. No es sencillo, sin embargo, demarcar la línea que separa a una corriente de otra, ya que la distinción puede estar puesta en la visión política del conflicto social, en la metodología, en las alianzas que establecen o bien en los objetivos a alcanzar. Habíamos mencionado que la noción de la política como transformación social había caracterizado a los movimientos del siglo XX, de la mano de la tesis de Marx. Por otra parte, se trata de organizaciones en algún sentido “sumergidas” en la coyuntura, en debates sobre el otorgamiento de los planes sociales, en la organización interna, en la ocupación del espacio público, etcétera, de manera que su misma identidad política se define también en el accionar. Como se ha señalado: “el movimiento piquetero reconoce dos afluentes: por un lado, las acciones disruptivas, evanescentes y por momentos unificadoras, de los piquetes y puebladas del interior [...] y por otro lado, a la acción territorial y organizativa gestada en el conurbano bonaerense” (Svampa y Pereyra, 2003: 17), todo ello enmarcado en los procesos de privatización, desindustrialización y crisis de las economías regionales, como señalan los autores, lo que hace que el proceso esté atravesado por múltiples factores y, en consecuencia, no sea en absoluto ni uniforme ni lineal. Por ello, en nuestra perspectiva, la clave es mucho más compleja que la diferenciación de posturas políticas y refiere a si se han producido modificaciones notables en la forma de concebir el cambio político, de acuerdo con las influencias del siglo XX. En el plano mundial se percibe que los distintos movimientos y organizaciones sociales nuevos se debaten en este mismo planteo, frente al cual gran cantidad ha decidido renunciar al cambio radical o integral de la sociedad, y presentar la lucha política en términos de demandas a ser satisfechas, y no ya en términos de transformación de la sociedad.

Con todo, y en especial para lograr una mejor comprensión del fenómeno, podemos distinguir dos grandes grupos dentro del movimiento piquetero, que no refieren a su mayor o menor voluntad de “diálogo”, como se suele presentar de manera simplificada en la prensa, ni a cuál grupo levanta las

consignas más hacia la izquierda<sup>4</sup>. De hecho, la configuración ideológica izquierda-derecha no siempre es útil para percibir a los movimientos sociales. Se trata, en todo caso, de cómo se asume la reconstrucción de organizaciones políticas para el cambio y el grado de ruptura o no con el modelo predominante en el siglo XX al que hicimos referencia, lo que incluye el tipo de relación con el Estado. Hacemos la salvedad de que, desde luego, dentro de estos grandes grupos existen importantes diferencias, las cuales se conviven, en ocasiones, dentro de los mismos grupos piqueteros (Svampa y Pereyra, 2003).

Una de las corrientes es la que se entronca en la tradición sindical y asume el conflicto más claramente en pos de la recuperación de fuentes de trabajo. Además de la importancia de la constitución de una identidad social activa (trabajador desocupado) y de la construcción de una estrategia política (el piquete), las prácticas y la lógica de acción colectiva de este movimiento están emparentadas con el sindicalismo, pues los reclamos se vinculan al mundo del trabajo y la conducción es ejercida, en muchos casos, por ex militantes sindicales que perdieron su condición al convertirse en desempleados. Esto puede notarse en el modo de la organización, la administración de los recursos y la toma de decisiones. Por ejemplo: “Los piquetes, que no contaban con una organización formal, poseían una estructura interna en la que cada participante tenía asignada una tarea específica [...] Asimismo, existían una serie de reglas que debían respetarse para mantener la cohesión y la lealtad hacia el grupo” (Cerasuolo y Roca, 2001: 45). Este tipo de mecanismo, propio de la práctica sindical, se repetirá en otras organizaciones *piqueteras* que se extienden a lo largo del país, convirtiéndose en el elemento central para sobrevivir, justamente, como organización.

Por esta composición ideológica, aún cuando el conflicto se desarrolla en torno a la ayuda directa, ya que las protestas y manifestaciones giran en particular alrededor de la asignación de planes sociales y la defensa de fabricas reabiertas por los empleados, el movimiento pone en cuestión el modelo económico neoliberal, lo cual se manifiesta por medio de las alianzas y de los dis-

---

4 Una clasificación semejante desarrollan Svampa y Pereyra (2003).

cursos políticos. En este punto, la capacidad de alianza del sector aumenta, ya que puede incluir a todos los perjudicados por el modelo de manera más amplia. En este sentido, no ha sido extraño, en algunas poblaciones del interior, la confluencia entre el movimiento piquetero y el sector productivo agrario o industrial de pequeños propietarios -en particular en la etapa de la convertibilidad; luego ello fue mas complejo debido a las divergencias en cuestiones ideológicas-. Esta corriente se encuentra representada por organizaciones tales como la Corriente Clasista y Combativa (CCC, vinculada en sus orígenes al maoísmo y al trotskismo), la Federación por Tierra y Vivienda (FTV, organización perteneciente al CTA, formada por ex peronistas, corrientes cristianas, de izquierda, etcétera.) y Barrios de Pie (una escisión del FTV), es cierto que la CCC se muestra más distante del gobierno y en ocasiones muy enfrentada. Sostienen posturas que los llevan a dialogar con el Estado, no sólo para recibir programas sociales, sino por encarar acciones conjuntas, como la construcción de viviendas, comedores, huertas, etcétera. Aunque sin demasiados resultados positivos, algunos sectores han incursionado en lo electoral y allí presentaron como modelo a construir el Partido Trabalista de Luiz Ignacio “Lula” Da Silva, actual presidente de Brasil. Ello deja ver que sobreviven dos posiciones básicas de los movimientos populares: tanto la tradición de organización sindical como la reivindicación del partido como herramienta de construcción política, y, en definitiva, recuperar la centralidad del Estado como institución con capacidades de regulación y oposición al neoliberalismo. Por ello desechan el ALCA y apoyan al gobierno de Chávez en Venezuela y al movimiento social en Bolivia.

Dentro de la misma orientación que concibe a los partidos políticos como una organización política indispensable, a la tradición sindical como espacio de lucha y a la recuperación de la categoría de trabajador como objetivo, aparecen las corrientes de izquierda, tanto comunistas como trotskistas. Aquí la posibilidad del cambio social pasa a través del fin del capitalismo y en ese sentido no se apartan de la tradición socialista de la III y la IV Internacional. Si han asumido el cambio de estrategia y de construcción política al fomentar la formación de grupos piqueteros vinculados a partidos políticos, como en otras épocas se alentaron los frentes de masas u organizaciones armadas, su visión para la constitución de alianzas y la relación con el Estado permanecen en los

mismos términos. En definitiva, la posibilidad de cambio real depende del fin del Estado como garante del capitalismo. Como movimiento es uno de los que ha logrado mayor desarrollo al articular a varios grupos en el Bloque Piquetero (que ha sufrido algunas fracturas durante 2003) compuesto por el Polo Obrero (trotskistas del Partido Obrero), el Movimiento Territorial de Liberación (vinculado al Partido Comunista) y otras agrupaciones de izquierda independiente como la Coordinador de Unidad Barrial (CUBA), el Movimiento Teresa Rodríguez y el Frente de Trabajadores Combativos; además, en ocasiones articula con ellos un desprendimiento de la CCC, el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados, entre otros. Lo que importa aquí no es en particular las organizaciones que lo integran (las cuales pueden “entrar o salir” o fracturarse en el curso del tiempo y ante determinadas coyunturas) sino la línea central: recuperar las luchas socialistas desde una nueva metodología de acción política. Y esa recuperación, que se habría iniciado con el *santiagazo* de 1993, encontró su punto mas alto en los sucesos de diciembre del 2001, a los cuales debía seguir un levantamiento popular general, un *argentinado* (posición que los separa de manera notable respecto del grupo anterior), ya que, si bien estos grupos pueden participar de las elecciones, únicamente es posible por medio de un movimiento social popular de este tipo plantear los cambios necesarios para el fin del capitalismo.

Hasta aquí el primer gran grupo, que, como puede verse, también contiene profundas diferencias en su interior, pero que se estructura en derredor de la recuperación de fuentes de trabajo y que, como el próximo grupo, presenta una dinámica muy ligada a las decisiones y actitudes de los dirigentes. La segunda corriente, si bien presenta matices, posee una mayor homogeneidad, ya que, en primer lugar, en términos de concepción política genera una importante ruptura con los otros dos grupos mencionados, y a su vez posee un cuerpo reflexivo que lo caracteriza. Se trata de las iniciativas que no levantan como consigna central la destrucción de capitalismo, o la toma del poder del Estado, sino la construcción de organizaciones en clave de autonomía y la generación de un contrapoder. Esta corriente que supera el fenómeno *piquetero* y se instaló también en algunos debates de las asambleas barriales de Buenos Aires e, incluso, en el debate teórico y académico de los últimos años.

Su propuesta provoca un quiebre no sólo ideológico, sino también acerca de la construcción política y metodológica de acción. En este sentido, lo primero que debemos indicar es su rechazo a la concepción vanguardista de la toma del poder, según la desarrolló la izquierda, con la idea de generar una revolución “desde arriba”, marca que caracterizó a las experiencias de los socialismos reales a lo largo del siglo pasado. Como ellos mismos afirman, “nosotros no le disputamos el espacio a nadie, ni queremos ser vanguardia de nadie” (MTD-Solano, 2002: 61). Existe una fuerte crítica a la política como mecanismo de búsqueda del poder, ya que tiende a rescatársela en su plano de proceso de creación colectiva. Por ello, las prácticas políticas al interior de las organizaciones, en particular en la toma de decisiones, reivindican el ejercicio de la democracia directa a través de asambleas y de la plena horizontalidad, la ausencia de dirigentes o líderes en los que se delega autoridad y responsabilidad, ni se estructuran en la típica organización sindical de áreas y tareas.

El grupo que expone esta postura con mayor claridad es el Movimiento de Trabajadores Desocupados de Solano (MTD), así como también otros MTD del país (ubicados en distintas localidades). Aunque han realizado algunas actividades articuladas con otros grupos, poseen una visión crítica respecto de los mencionados en el punto anterior (el Bloque Piquetero, CCC, FTV, etcétera). Posturas semejantes lleva adelante el Movimiento de Campesinos de Santiago (MOCASE). Poseen un claro anclaje territorial, donde el barrio es colocado como el espacio de construcción; se perciben en sus posturas influencias de distintas tradiciones de izquierda que pongan el eje en la base, en la construcción colectiva, como así también el influjo del catolicismo y del zapatismo y del MST brasileño en el modo de la organización. De todos modos, no son internacionalistas, en el sentido de plantear una réplica de estos movimientos en la Argentina a favor de un gran movimiento mundial, sino que nuevamente se definen en la construcción desde la base. Decíamos que su planteo no es sólo de oposición al capitalismo o al gobierno, sino que se expone en los siguientes términos (donde puede verse la influencia de cristianismo): “el tema es que para nosotros el centro no es lo económico: nuestra lucha es por una vida diferente donde lo económico es una parte. La lucha por el cambio social es integral”, y enseguida: “resistencia a una degradación

tremenda de los valores, que es lo mas jodido que tenemos porque no es sólo el hambre sino, sobre todo, la degradación del ser humano en toda su persona” (MTD-Solano, 2002: 188). Se presentan así como organizaciones que buscan cambios radicales, pero que recuerdan a las corrientes comunitaristas, ya que la lógica no es luchar para cambiar la sociedad, como sostenía la teoría marxista, sino construir el comunismo en la realidad del barrio, hoy, sin plantear exactamente un modelo ideal a seguir. Justamente en eso consiste la construcción de contrapoder: cambiar el mundo sin tomar el poder, pasando de la consigna *el pueblo al poder a el poder al pueblo*.

Desde el ámbito académico, el debate también se ha hecho presente, en algunos casos con influencia en los mismos movimientos sociales, o desde éstos, como fue el caso de zapatismo y de los sucesos de Argentina en diciembre de 2001, que despertaron el interés de varios investigadores en diversas partes del mundo. Uno de estos análisis propone el abandono de las estrategias revolucionarias seguidas por la izquierda durante el siglo XX, ya que se trata de “un área en la que las antiguas distinciones entre reforma, revolución y anarquismo ya no parecen relevantes simplemente porque la pregunta acerca de quien controla el Estado no ocupa el centro de la atención” (Holloway, 2002: 42). Se trata de un abandono de todas las hipótesis sobre cambio social propias del siglo XX e, incluso, del impacto de la Revolución Francesa. Se orienta, por el contrario, a plantear un escenario de incertidumbre respecto de la generación del antipoder, ya que éste es ubicuo, y, si bien no existe una formulación política sobre su contenido, puede verse su construcción allí donde se dan las luchas contra las privatizaciones, la exclusión social, las luchas estudiantiles, etcétera, es decir, una multiplicidad de conflictos, pero que se deben definir no por la defensa de una identidad, sino de una no-identidad expansiva, ya que, frene al poder que busca la homogenización de la sociedad sobre la base de los principios del capitalismo, la subjetividad misma se presenta ya como antipoder (Holloway, 2002: 226 y sigs.).

Ahora bien, la cuestión de la autonomía se presenta aquí casi como un precepto del cual las organizaciones no debieran apartarse, si pretenden mantener su representatividad y la adhesión a determinados principios. Como pudimos ver, ello se concibe de manera distinta en cada grupo: para los primeros que

mencionamos, la autonomía se asegura mediante la construcción de la organización misma, de la militancia y la participación; de allí que sea posible articular con el Estado en programas sociales, sin que ello afecte a la libertad de la agrupación en su toma de decisiones políticas. Para el grupo de izquierda, en sus corrientes trotskistas y otras, la autonomía implica el rechazo tanto a la política de cualquier gobierno como a las acciones de los grupos empresarios -es decir, al sistema capitalista en su conjunto-, para salvaguardar la autonomía de la clase de los explotados (en donde se ubican por igual todos los trabajadores, ocupados o no); acepta los planes sociales, pero el nivel de articulación con las políticas estatales es muy bajo o nulo. Los que plantean la autonomía en formas tajantes son sin duda los grupos que mencionamos en tercer lugar; presentan una visión de construcción de otra sociedad en las actuales circunstancias y con los recursos que se cuenten, reciben los programas sociales del Estado, pero trabajan para que éste se quede en *la puerta de los galpones*, en alusión a los lugares de reunión y trabajo. Sin duda es discutible la afirmación respecto a que se puede mantener un alto grado de autonomía cuando el mismo Estado es quien los financia mediante los subsidios, lo cual forma parte de una antigua tradición política que se emparenta con el anarquismo y las distintas posiciones autonomistas surgidas en el siglo XIX. El autonomismo, a su vez, posee una visión sobre el capitalismo casi sin fisuras, en el sentido de que el sistema sería un todo cerrado y homogéneo, cuando, en realidad, es difícil referirse a las sociedades capitalistas contemporáneas (con la cantidad de conflictos sociales y culturales que la atraviesan) como un bloque único. Por otra parte, ello no quita que se reproduzcan en su interior, con distinta intensidad, los mismos vicios de los que sufren los partidos políticos o los sindicatos: clientelismo o concentración del poder vertical, a veces partiendo de posturas de la organización y en muchas ocasiones desde acciones individuales.

En la coyuntura de las elecciones del año 2003, el movimiento piquetero encontró sus mayores limitaciones y su estrategia fue poco exitosa, al menos en las agrupaciones que tomaron posturas electorales. En efecto, de acuerdo con la pertenencia de cada grupo, la convocatoria fue diversa: los que llamaron al voto en blanco o la abstención electoral (por que las elecciones no son un proceso que esté en su horizonte político de construcción: no se trata de

tomar el poder), los que apoyaban a algún partido de izquierda<sup>5</sup>, y los que intentaron formar su propio partido político. Las tres estrategias, medidas en el corto plazo, fracasaron en su intento, ya que tanto el voto en blanco, como la impugnación, la abstención y el voto a partidos de izquierda fueron muy bajos, en algunos casos más bajos que en las elecciones de 1999<sup>6</sup>. Ello implica que personas que participaban de la organización optaron por votar, y hacerlo por candidatos no vinculados al movimiento. Este es un dato cuya lectura puede ser diversa. Por una parte, el voto de muchas personas puede vincularse a la existencia de clientelismo; pero también puede remitir a que el grado de compromiso de los miembros varía y que las lealtades partidarias tradicionales prevalecen aún. Pero, en particular, la cuestión es que las construcciones de las organizaciones piqueteras, con buenos resultados en el campo de la acción popular y en la generación de demanda, no tienen su correlato político inmediato. Por ello, esta situación pone en cuestión las opciones políticas del movimiento y limitan de algún modo su construcción como factor político, en particular en los procesos electorales. Dicho de otra manera: el espacio de construcción política (exitosa) de estos grupos no parece que fuera a traducirse en términos políticos electorales, sino en la ocupación del espacio público y la conformación de grupos de protesta que enfrentan al Estado y ponen en cuestión su capacidad de planificación sobre los sectores excluidos de la sociedad. A su vez, esta construcción no parece estar exenta de inestabilidades en su accionar y en su capacidad de incidir en la política nacional. Es probable que permanezca en la Argentina, y en otras partes de América latina, una importante escisión entre los partidos políticos (definidos como herramientas electorales y formadores de gobierno) y los movimientos sociales que representan viejas y nuevas demandas emergentes.

---

5 Ello se debe a que, como vimos, el proceso en realidad es inverso: para lograr mayor llegada a los sectores excluidos muchos partidos de izquierda construyeron su “propia” agrupación piquetera.

6 Si bien es cierto que el porcentaje de votos en blanco fue muy alto en las elecciones a gobernador de la Provincia de Buenos Aires, no parece que ello respondiera a la convocatoria de estas organizaciones de manera exclusiva.

Por ello, más allá de las discusiones y rupturas (y aun disoluciones) que se planteen en el movimiento piquetero, parece bastante claro que el movimiento social de protesta, con estas características o semejantes, ha llegado para modificar profundamente el mapa de la representación política y la movilización.

## *2.2. Las inestables protestas de los sectores medios*

Si tomamos como eje el reclamo por la defensa de los derechos, cualquiera sea su dimensión, los sectores medios urbanos han tendido a una participación más acotada a temas focales, con baja articulación política o inclinándose a seguir el camino judicial. Fue sin duda por el contraste con el pasado inmediato que la “explosión” participativa del verano del 2002 generó tantas expectativas. Cuando nos referimos a sectores medios urbanos, hacemos mención a un grupo que podríamos definir como en transformación crítica, hacia abajo. Se trata de un conjunto social ideológica y políticamente heterogéneo, que se desarrollaba en distintos espacios de la economía (el pequeño empresario y comerciante, el empleado, el profesional, etcétera), pero que se reconocía en la expectativa por el ascenso social constante, el cual se representaba en el consumo (la vivienda, el automóvil, los viajes), el acceso a mejores niveles de educación y la autopercepción (generalizada en exceso) de representar al grupo que sostenía el avance del país. Luego de las transformaciones económicas iniciadas ya en la dictadura militar, estas percepciones se fueron derrumbando una a una, con pequeños rebotes, en particular durante los años “dorados” del menemismo, es decir entre 1992 y 1994, que lograban sostener con notable esfuerzo la imagen añorada; pero finalmente la clase media quedó “desnuda” frente a su propio destino. Numerosos trabajos desde la sociología y la psicología han investigado y descripto las estrategias y percepciones personales, familiares y grupales para sobrellevar y sostenerse en la caída. Políticamente habíamos observado dos fenómenos: por una parte la generación de partidos políticos con un impacto de alguna importancia en actos electorales, pero que no lograban continuidad y que tendían a representar distintos sectores de esta clase media en crisis. Por la otra, y desde el ámbito de las organizaciones sociales no electorales, la participación se orientaba hacia a la ayuda solidaria,

o bien en temáticas vinculadas a las nuevas demandas emergentes (ecología, género, etcétera), pero la ocupación de la calle para manifestar el conflicto que crecía en torno de la caída se pronunciaba sólo por medio de los sindicatos que representaban a estos sectores y que sufrían las consecuencias del ajuste: docentes y empleados públicos en general. Fuera de estas expresiones, el encierro, la manifestación del conflicto puertas adentro, parecía ser la expresión más extendida. Casi como una resignación frente a un destino final.

Y entonces ocurrió el 19 de diciembre.

### 2.2.1. *Los “cacerolazos” y el asambleísmo barrial*

El asambleísmo se presentó como la expresión más acabada de la “bronca” ciudadana frente a la política, que podría resumirse en su eslogan más difundido: “que se vayan todos”. En buena parte de los casos se trató, no ya de que la representación estaba en crisis, sino de la negación absoluta de la posibilidad de su existencia. Se percibían las estructuras e instituciones políticas como una telaraña sin sentido para nadie. Los rasgos más rupturistas de la cultura política ganaron espacio durante los fervorosos días del verano de 2002. Ello explica en parte que las asambleas discurrieran entre demandas puntuales ligadas al barrio y exigencias de cambio radical, en particular en lo referido al tipo de representación. De todos modos, ya desde fines de los noventa, comenzaban a aparecer algunos indicios en los sectores medios que los llevaban a ocupar el espacio público para reclamar.

La sensación que una movilización popular de sólo dos días alcanzara para derrocar un gobierno generó en el movimiento de protesta una medición quizá desproporcionada de sus propias capacidades. La certeza de que la caída de Adolfo Rodríguez Saa también era producto de dichas movilizaciones (cuando en realidad se debió a la quita de apoyo dentro del Partido Justicialista) amplió esta autocomprensión, simplificando las variables de la construcción política.

Ahora bien, no todos los grupos sociales comprendieron el problema de la representación de la misma manera, ni atendieron a los mismos aspectos. Se produjeron movimientos que colocaron el énfasis en distintas cuestiones: la participación, el control, la autogestión, etcétera. Incluso se verificaron con-

ductas y prácticas políticas que atravesaban transversalmente a los grupos sociales, donde sectores excluidos y sectores medios podían coincidir, al menos en las prácticas llevadas a cabo, ya que, en la actualidad, los niveles de ingreso y educación no son necesariamente concordantes con una determinada línea política (Garretón, 2001b: 44).

De estas diferenciaciones en la concepción y los objetivos del estallido debemos tomar principalmente los grupos que se concentraron en las demandas derivadas del “corralito” y las sucesivas medidas de restricción al retiro de fondos propios depositados en los bancos. Estos sectores en general (como al igual que comerciantes afectados por la caída del consumo) incluían miembros que habían apoyado la apertura del mercado durante los noventa (como es el caso de varias organizaciones y cámaras de empresarios), pero que ahora comenzaban a sufrir reveses por esta política. Además, la defensa de la propiedad privada (como también ocurre con los pedidos de seguridad) no suele ser configuradora de movimientos sociales, se trata de una demanda que rara vez es capaz de generar solidaridades con otras y es la que más claramente se diluye como movimiento una vez satisfecho el reclamo.

Ante la ausencia de modelos a seguir (caída de los socialismos reales y de los movimientos nacionalpopulares), la convocatoria se vio fuertemente limitada, ya que no existía un relato que le diera sentido de continuidad con otros movimientos sociales ni con nuestra propia historia y que planteara algunas orientaciones para la construcción de futuro. Quizá por ello, tal vez por la heterogeneidad de su composición, no logró cohesionar la ocupación del espacio público con objetivos más claros. Antes bien, se impuso una suerte de hipersaturación simbólica, donde los cacerolazos y las asambleas fueron equiparados con los soviets, las ligas anarquistas, la autogestión, los movimientos del Mayo Francés o del Cordobazo, pero poco con sus pretensiones y alcances reales.

Si los sucesos de diciembre de 2001 fueron fundamentalmente un estallido (es decir, un movimiento con mucho de esporádico y de espontáneo sin conducción política, producto de la ausencia de mediación y vasos comunicantes entre el sistema político y la sociedad civil), es necesario interrogarse sobre las características que desarrolló antes que elaborar una visión normativa sobre lo que debería ser. En esta línea, en primer lugar hay que señalar, para darle

sentido de continuidad con la historia, que las rebeliones populares forman parte de la cultura política argentina, que en general ha sido poco domesticada. Lo demuestran, por ejemplo, los golpes militares: muchos han reforzado la idea de una tradición política autoritaria, pero pocos lo han planteado como la necesidad por parte de las elites de recurrir a las FF. AA. para disciplinar a la sociedad civil, a un pueblo politizado y movilizado. En segundo lugar, los hechos de 2001 hicieron estallar parte de la cultura política individualista de los noventa, centrada en la maximización de los propios intereses. La participación efectiva genera algo de voluntad colectiva, que se expresó en aquellos días, aún dentro de las distintas demandas que se cruzaban dentro de la misma sociedad (deudores de bancos, ahorristas, desocupados, comerciantes en crisis, desencantados con el gobierno de la Alianza). Hubo claramente una voz inconfundible que demandó un cambio. No importa en este sentido cuál era la dirección exacta del cambio, lo que cuenta es la expresión que demandaba en ese sentido.

Si admitimos lo expresado en el punto anterior, puede compartirse también una explicación respecto a las dificultades para la generación de consensos. En primer lugar, la falta de práctica política sin mediaciones en buena parte de los participantes (según podía oírse de parte de ellos mismos en declaraciones públicas), dificultó enormemente la construcción de consensos, y se vuelve aún más compleja si agregamos a ello la tal vez excesiva autocomprensión de capacidad por parte de algunas asambleas. En este aspecto, el sobredimensionamiento que le otorgaron muchos medios de comunicación fue un elemento que terminó perjudicándolas.

El único consenso obtenido fue una suerte de “basta” generalizado, pero en particular a los políticos profesionales y a los elementos más paradigmáticos del modelo económico. A partir de esta línea común comenzaban a bifurcarse las aspiraciones, ya que para algunos sólo se trataba de recuperar los ahorros retenidos, u obtener la pesificación de sus deudas bancarias, mientras que quienes propugnaban un cambio de políticas no lograron traducir ello en demandas más concretas. El cinismo, como componente de la cultura política local, también jugó en contra de la búsqueda de nuevos consensos, ya que se presentaban las opciones dicotómicamente, en términos de “ellos (los políticos) o nosotros (los ciudadanos).”

Finalmente, un dato no menor es la participación de los partidos políticos en las asambleas. Algunos partidos, en particular provenientes de la izquierda, llevaron a cabo políticas de “entrismo” con el fin de introducir debates políticos más claros en las asambleas. Ello en sí mismo forma parte del debate público en democracia; el problema consistió en que los temas ingresaron casi “por arriba” a las asambleas y muchos asistentes sintieron que se hablaba de cuestiones que nos les interesaban, o con la influencia de la llamada *antipolítica*, que se estaba “hablando de política” y se desvirtuaba a la asamblea. Algunas asambleas terminaron pareciéndose más a reductos de alguna orientación política y menos a la representación de un barrio.

La medición en términos de éxito o fracaso del asambleísmo remite a las expectativas que se construyeron sobre él. Quienes pensaron que se trataba de una ruptura en la forma de representación política no pueden sino reconocer que los límites del movimiento se encontraron muy rápidamente. Pero si el análisis parte de reconocer en las asambleas expresiones de representación social y de las nuevas dimensiones que, como vimos, adquiere la ciudadanía, el enfoque varía. Por breves que fueran algunas experiencias -no todas, porque varias continúan vivas-, significaron para muchos la primera o una nueva experiencia real de participación y deliberación política que no estuviese limitada al voto o mediada por la TV. Muchos pudieron vivir las dificultades de encontrar consenso, de tomar decisiones, de defender o contradecir una propuesta, de crear espacios de producción de democracia, ya que “la participación en su primer grado implica el sentimiento de los ciudadanos de estar involucrados en el juego político” (Lefort, 1992: 140). Nos parece que es esta línea, la de la construcción de una nueva cultura política basada en experiencias, la que debe valorarse y no el punto de vista de la eficacia para obtener resultados, es decir, privilegiar exclusivamente la faz instrumental. Con todo, existe un aspecto crítico y es que las asambleas no lograron traducir políticamente aquello que generaban; el grado de articulación con la sociedad política, con el proceso real de toma de decisiones, fue muy débil, sino inexistente. Lo profundo que había calado la bronca en la sociedad dificultó sin duda un proceso que pudiera sentar las bases para instancias políticas de participación y decisión, pues para ello sin duda se hacen necesarios importantes grados de confianza.

Pero las asambleas recuperan (o recuperaron por algún memento) al barrio como espacio de participación, revalorizan el espacio público y en particular restablecen la ciudadanía como una acción afirmativa y no pasiva frente a la crisis. Y recuperan el espacio público no solo como protesta o rechazo a la sociedad política o para exigir del Estado orden, como en el caso de la seguridad, sino que la participación fue comprendida también como un proceso de producción. Aunque ello sólo se insinúe en muchos casos, y no pueda precisarse cuánto se extenderán en el tiempo, construyen un factor imprescindible para democratizar la democracia, que no es otra que la generación de memoria política de la participación.

### 3. Un marco global para la sociedad civil

#### 3.1. *La globalización y la crisis del Estado-nación*

En la perspectiva del nuevo orden establecido luego de la Segunda Guerra Mundial, los partidos políticos aparecieron, en sus distintas expresiones y diversas regiones del mundo, como los representantes más acabados de los intereses y demandas que emergían desde la sociedad civil en el nivel nacional, y protagonistas indiscutidos, por tanto, de la construcción del Estado de Bienestar. De esta manera, la constitución de las organizaciones de la sociedad civil, como vimos, tendió a situarse en el ámbito nacional con los partidos políticos, los sindicatos y las cámaras empresarias como sus actores fundamentales, y el Estado quedó ubicado como el objeto de sus demandas o mediaciones.

El agotamiento del modelo de posguerra comenzó a manifestarse a partir de la década de 1960 con sucesivas crisis de distinto tipo, ya sociopolíticas ante la presión de la sociedad civil, con demandas por la incorporación de nuevos temas (la paz, la ecología, la mujer), ya económicas, debido al ascenso de las corrientes más ortodoxas del capitalismo denominadas neoliberales, cuyo objetivo era lograr la reducción de las regulaciones estatales. Las dos fuerzas, por “izquierda” y por “derecha”, pusieron en evidencia que los Estados nacionales eran cada vez menos capaces de procesar aquellas nuevas

realidades, es decir que el “pacto” sobre el que se habían montado comenzaba a resquebrajarse. Frente a ese escenario de crisis terminal, las fuerzas del capital financiero lograron construir un relato que presentaba al orden político mundial como un mercado global desregulado y libre<sup>7</sup>. La disolución de la URSS, con el consecuente fin de la Guerra Fría, se convirtió en un elemento decisivo de este nuevo escenario.

De este modo, la globalización se identifica a sí misma como el orden de reemplazo de las relaciones de fuerzas y los acuerdos que caracterizaron a los llamados por los historiadores “treinta años dorados” (1945-1975). En este sentido, habría que diferenciar dos instancias: por un lado, la globalización como proceso, inherente al avance científico-técnico (en particular a las comunicaciones y las tecnologías de la información) y a las nuevas instancias de orden social (la mayor interrelación entre las sociedades, el multiculturalismo, etcétera); por el otro, respecto de la globalización como ideología que propugna la supremacía del mercado y el sometimiento de los Estados a éste (García Delgado, 1998). Este doble proceso, que el neoliberalismo naturaliza en uno solo, manifiesta la crisis por la que atraviesa el Estado (a la que ya nos hemos referido).

Por otra parte, esto afecta profundamente a la variedad de movimientos sociales que en el siglo XX se formaron en derredor del Estado pues a él dirigían sus demandas. Esto hizo que el internacionalismo propugnado por algunos se tornase complicado, y la misma idea de una sociedad civil mundial (estructurada, por ejemplo, en torno de la clase) también se viera como poco probable. Pero debilitados los Estados nacionales, en algún sentido esta tarea aparece, en principio, menos compleja, debido a que el Estado ya no es percibido como una oportunidad para llevar adelante las transformaciones buscadas, se disuelve la idea de la toma del poder estatal como objetivo de los movimientos. De todos modos, aunque rechazado por izquierda y combatido por derecha, se ve amenazado en su desarrollo y en su rol, no en su existencia. De allí que hoy

---

7 La idea de un mercado mundial que engloba y supera a los Estados nacionales, es propia de la ideología neoliberal. A favor de esta visión, puede verse Omaha (1998). Sobre la vigencia de los Estados nacionales véase, entre otros, Held (1997).

los movimientos globales saben que el verdadero objetivo de sus demandas no son los Estados, como los conocimos, sino el poder del capital financiero y los Estados sobre los que éste encuentra apoyo (el G-7).

Difícilmente podamos establecer cuáles serán, en definitiva, los alcances de las transformaciones actuales. Algunos autores se refieren al fin del sistema mundial según lo conocimos hasta hoy (Wallerstein, 2001) y piensan en las transformaciones en el rol y la capacidad del Estado nacional. Sobre la constitución de una sociedad civil mundial, la trama parece aún más compleja, por la heterogeneidad de las demandas y de los actores que las llevan adelante. Pero, a la vez, ellos mismos establecen un nuevo hito, que refiere a la búsqueda y recuperación de un espacio público para pensar la ciudadanía, ahora en términos globales.

### 3.2. *La construcción de la sociedad civil mundial*

Como ya explicamos, en las últimas décadas creció la percepción de que las luchas sociales y políticas comenzaban a constituirse desde nuevas culturas políticas: podría tratarse de los movimientos cívicos en Hungría, los organismos de derechos humanos en la Argentina, las organizaciones eclesiales de base en El Salvador o Brasil, los grupos ecologistas en Alemania, los movimientos por la igualdad de castas en la India, los *globalófilos* en Estados Unidos y Francia, y tantos otros movimientos y organizaciones. Todos ellos contienen un factor en común: la apelación a la sociedad civil como fuente de legitimidad y sustento. En efecto, estos movimientos asumen críticamente y acusan de burocráticos los diversos tipos de Estado de Bienestar que se aplicaron en sus países, pero también rompen de alguna forma con la tradición de los partidos de izquierda o populares, tanto en sus metodologías como en la concepción del conflicto, el cual se estructuraba en torno de la clase o el pueblo; de allí que, en varios casos, sus lazos con estos partidos políticos son intermitentes y segmentados (y casi nulos con los de derecha, desde luego). De esta manera, la sociedad civil se convierte en el espacio unificador de las reivindicaciones y luchas en un mundo donde la mayor parte de las sociedades y países son globalizados por la fuerza.

Este contexto impulsó la creación del concepto de *sociedad civil global o mundial*, que en sus orígenes buscó dar cuenta del proceso de formación de las ONG de carácter internacional<sup>8</sup>. Aun cuando la posibilidad de mundializar la sociedad civil se encuentra todavía en discusión, esta probabilidad ha influido de manera significativa en las prácticas de numerosas organizaciones sociales, las cuales, en la articulación de las demandas, ya no dirigen sus fuerzas solo hacia los Estados nacionales (quizá tan presos como ellas de la globalización), sino hacia el capitalismo global y sus instituciones.

Posible o no, la noción de sociedad civil mundial impulsó variadas fuerzas en distintos espacios: ONG, intelectuales, políticos, sindicatos, movimientos sociales, instituciones internacionales, etcétera, comenzaron a constituir un espacio común y heterogéneo desde donde pensar la construcción alternativa a la globalización neoliberal.

Este verdadero movimiento descubrió un camino más firme en los noventa, aun cuando organizaciones de este tipo existían desde hacía treinta años. En efecto, OSC como Amnistía Internacional o Greenpeace, entre otras que surgieron hace varios años, si bien con un nuevo paradigma de construcción social y participación, fueron concebidas bajo los esquemas del Estado de Bienestar, de manera que, aunque transnacionales, las luchas, demandas y prácticas de acción se inscribían y dirigían hacia los Estados nacionales, denunciándolos o negociando para que asumieran actitudes responsables frente a determinados hechos.

Por ello, al referirnos a un paradigma en formación, el vértice sobre el cual se apoya esta nueva corriente encontrará variantes, aunque todas ellas en torno a una concepción laxa e indefinida como la de sociedad civil. A partir de este cambio, el énfasis de los intelectuales y los militantes no se concentrará sólo en la búsqueda de sujetos, sino también en la reconstrucción y redefinición de conceptos.

---

8 Según Held (1997:157), fue Falk, en su *Positive Prescriptions for the Near Future*, el primero en utilizar esta terminología. Otros autores se refieren a la existencia de una sociedad global de telespectadores (Beck, 1998) o bien que lo público en este siglo se identifica ya no con las luchas sociales, sino con el peso de los medios de comunicación (García Canclini, 1995).

Esta tarea, que vincula las reflexiones de los intelectuales con la labor de las organizaciones y de los movimientos sociales, podría dividirse en dos grandes corrientes: una vinculada a la democracia cosmopolita, y otra, a una perspectiva más radical enfrentada al capital financiero.

### 3.2.1. *Una nueva institucionalidad global*

En la perspectiva de la democracia cosmopolita, ligada en particular a la escuela anglosajona, la cuestión de la sociedad civil mundial se vincula y subsume a la construcción del orden político global, el cual se remonta necesariamente a Kant (la paz perpetua como condición de la democracia). La construcción de este nuevo orden mundial implica principalmente la redefinición de todas las instituciones globales de toma de decisiones construidas en la posguerra. Se trata de pensar la sociedad civil mundial, pero también un orden político mundial, que plantee un nuevo rol para la ONU y demás organismos. Se apoyan, por lo tanto, en la exploración de instituciones que resguarden los derechos de ciudadanía, ya que el Estado nacional se ve limitado para ejercer esa función, buscando replicar las democracias liberales del siglo XX a escala global. Las expectativas que presentan a favor de esta tendencia no implican, desde luego, que nos estemos dirigiendo hacia un gobierno mundial, como advierten algunos autores (Held, 1997: 119).

Así, para U. Beck, dos elementos constituirían la generación de una sociedad civil mundial: “la autoexperiencia de la sociedad civil global y las situaciones jurídicas universalmente válidas” (Beck, 1998: 129). En el primer aspecto cumple un rol fundamental la cultura, y en este sentido el autor reclama, para sostener dicha construcción global, una cultura común. Sin embargo, en los últimos dos siglos, las experiencias compartidas han tenido que ver no con la construcción común, sino con el enfrentamiento común. Pero lo que sí ha sucedido, en cambio, es un entrecruzamiento de símbolos culturales, que en la actualidad se denomina multiculturalismo, el cual no genera una sociedad civil homogénea, sino interconectada por representaciones culturales. Este proceso que no es de ningún modo uniforme e implica también un proceso de autopercepción. Apoyándose en Martin Shaw, Beck sostiene que

esta autopercepción de la sociedad civil global se construye en los medios, en particular en los conflictos bélicos. “Hoy están teniendo lugar guerras en todas partes del mundo con la participación, potencial o real, de los medios de comunicación. La sociedad civil global se convierte, así, en sociedad global de telespectadores.” (Beck, 1998: 132)

Ahora bien, para pensar en un orden social mundial, además de la autoexperiencia es necesario el afianzamiento de los derechos con validez mundial. En el modelo cosmopolita, “el individuo está en el centro del análisis, y entre los individuos, las organizaciones interestatales y las ONG se postula una relación directa. La prioridad del Estado para actuar en el nivel mundial se cuestiona así cada vez más desde abajo y desde arriba en la medida en que el desarrollo de una sociedad civil global se considera posible y eficaz” (Beck, 1998: 136). En estos desarrollos aparece claramente la definición de la sociedad civil mundial como esfera de protección para los derechos ciudadanos (civiles, políticos y sociales), pero a escala global. En este sentido, el crecimiento de las ONGI (Organizaciones No Gubernamentales Internacionales) ha generado un nuevo sistema de control de la toma de decisiones de alcance global, de la cual los Estados y las instituciones supranacionales ya no pueden escapar (Held, 1997: 139).

En síntesis, esta perspectiva asume claramente el fin del orden internacional que se estableció en la posguerra e, incluso, el agotamiento del modelo de la soberanía estatal que estableció la Paz de Wetsfalia (1648) y los siguientes acuerdos mundiales (Congreso de Viena, Pacto de Yalta, formación de la ONU, etcétera). Este nuevo contrato mundial que debe llevarse a cabo ya no puede limitarse en su configuración a la exclusiva intervención de los Estados nacionales, sino que la presión de las organizaciones de la sociedad civil, representantes en muchos casos de demandas abandonadas por los Estados o en las que ellos se ven involucrados como causantes (en particular la corrupción), lleva a que su ingerencia en este sentido sea mayor. Lo cierto, y que no aparece en esta línea de pensamiento, es que las agencias financieras internacionales cumplen un rol destacado en la construcción de este nuevo orden mundial, aun cuando no tienen un carácter representativo. Algunas de estas propuestas se manifestaron en lo que se dio a conocer como la Tercera Vía (Giddens,

2000), cuya sobrevivencia como estrategia política para una “nueva izquierda”, tuvo una duración más bien efímera, en particular por las políticas seguidas por Anthony Blair en el Reino Unido, cuna de esta corriente. De allí que la sociedad civil tomada como relevante es aquella que más claramente se identifica con una ciudadanía pensada en términos más bien liberales, donde el orden económico mundial ocupa un lugar menor como causante de la situación actual. Incluso en su mentor, el rol de la sociedad civil es importante en el plano local, pensado como desarrollo local, y menos en la cuestión global, ya que encuentra, en los espacios nacionales, un sitio para la participación “real” (Giddens, 2000: 96 y sigs.)

Lo que se postula, en definitiva, es la necesidad de asumir las transformaciones generadas en la sociedad civil a partir de la cultura, las comunicaciones y, en particular, la formación de nuevas instancias de expresión y mediación de la ciudadanía que ya no responden exclusivamente a la lógica nacional. En cierto sentido, podríamos hacer una analogía con lo que tratamos en el capítulo 2, sobre las propuestas del neoinstitucionalismo, ya que aquí también la cuestión de la transparencia en las instituciones (de poder internacional), más que la representación, y la creación de nuevos mecanismos de *accountability* se convierten en uno de los objetivos que se deben alcanzar. Resulta así que la sociedad civil, ahora mundializada, torna urgente una reingeniería de las instituciones del orden global, aunque apoyada sobre los Estados nacionales.

### 3.2.2. *La perspectiva del cambio: otro mundo es posible*

El movimiento que ha ocupado la escena pública global es, sin duda, aquel que plantea una transformación ya no simplemente de las instituciones de control internacional, sino de las relaciones de poder real a escala mundial: el movimiento de los denominados *alterglobalizadores*. Si en el siglo XX el socialismo y los nacionalismos de liberación habían encabezado las luchas de los sectores sociales postergados y oprimidos, no existe en la actualidad un *corpus* ideológico-político que pueda condensar el cúmulo de demandas que se presentan en esta expresión de tipo radical. En todo caso, surgen algunos *anti* con los que se logra un importante consenso; los principales de ellos son

contra el modelo neoliberal y el consecuente poder del capital financiero, del G-7 y contra la política militarista de los Estados Unidos, en particular desde la presidencia de George W. Bush. Dadas estas características, este movimiento se constituye a partir de un heterogéneo conjunto de grupos y personas, de movimientos y debates intelectuales, en pos de pensar y demandar una globalización responsable, solidaria, antiimperialista (los adjetivos varían de acuerdo con las posturas) bajo la promesa de que *otro mundo es posible*, y que desde el año 2001 expresa el Foro Social Mundial. El Foro marca a las claras las transformaciones que han afectado la construcción política en el inicio del siglo XXI: frente a los partidos políticos programáticos y bajo una ideología homogénea y una conducción centralizada, la noción de foro expresa justamente un reverso del panorama que dominó a la política del siglo pasado; es una manifiesta intención de presentar discusiones y las notables diferencias que se expresan dentro de todos los que se oponen al actual orden internacional. Estas divergencias se expresan en la metodología misma que debe asumir el foro, en el tipo de política a llevar adelante por los movimientos, el lugar de los partidos políticos, el rol del Estado nacional, etcétera. Dado que el Foro sólo cierra las puertas a las opciones políticas que impliquen el uso de la violencia (no han podido participar organizaciones como las FARC, la ETA, etcétera), el espacio se presenta sumamente heterogéneo. Con todo, las temáticas mantienen algunos nudos como un desarrollo alternativo al neoliberal; la oposición a la militarización del mundo, a las discriminaciones de cualquier tipo, a todo lo atinente a las desigualdades económicas, como el comercio internacional, la propiedad de la tierra y la tecnología; el cuestionamiento del rol de los medios de comunicación, la lucha por el espacio a la diversidad cultural; la propiedad de los bienes de la humanidad (el agua, los alimentos, etcétera). A su vez, esta agenda temática es presentada por movimientos sociales, OSC, partidos políticos, sindicatos, universidades, centros de investigación, gobiernos, iglesias, grupos de pequeños empresarios, ONG dedicadas a distintos temas. Esta diversidad es muestra de las complejidades, pero también de los diferentes ángulos desde los cuales es posible abordar una sociedad civil mundial vinculada a otro modelo económico, del cual derivan nuevas instituciones y prácticas políticas. El movimiento radical o por una globalización alternativa ha encontrado

en el Foro Social Mundial una expresión, o al menos un espacio de canalización, de las voces y los temas silenciados por el neoliberalismo en los últimos años. El Foro representa en alguna medida el estado en el que se encuentra esta discusión, ya que justamente no está exenta de visiones enfrentadas.

Ahora bien, la constitución del foro o de las tendencias de quienes se definen como alterglobalizadores expresa un debate no sólo de temáticas, sino de carácter político y acerca de la concepción del cambio que se presenta. En estas propuestas, uno de los conceptos clave ha sido el de solidaridad como síntesis de las pretensiones de constituir una *buena* sociedad.

Una de estas perspectivas se concentra en la tarea de pensar y definir la noción de *buena* sociedad que, como señala R. Petrella -uno de los primeros autores en tematizar la cuestión de la sociedad civil mundial desde el neocomunitarismo-, depende de condiciones histórico-culturales de cada sociedad. Sin embargo, para el autor se trata de una sociedad donde rijan los principios de justicia social sobre la base de la ciudadanía y la solidaridad. Estos principios ya no pueden pensarse a escala nacional sino necesariamente global, pues no nos referimos a “una situación mundial de interdependencia a escala internacional [...]”; se trata más bien del paso de la era de interdependencia a la era de la mundialidad de la condición humana” (Petrella, 1997: 126) y para ello sería necesaria la formación de una antropología desde la sociedad civil mundial (Morín, 2002). Es justamente esta necesidad la que convierte a los movimientos y organizaciones globales de la sociedad civil en protagonistas de este nuevo conflicto, que en los términos de Petrella se construye en torno de la lucha por la destrucción de las Nuevas Tablas de la Ley<sup>9</sup>. El mercado global, como nuevo “conquistador”, es la contracara de la formación de una buena sociedad.

Desde la perspectiva del neomarxismo, también se han desarrollado nuevas visiones, en el esfuerzo de pensar las actuales escalas del conflicto social.

---

9 Esta analogía con las Tablas de la Ley de Moisés quiere simbolizar la constitución del neoliberalismo como una nueva religión de carácter universal. Sus “mandamientos” consisten en aplicar la apertura del mercado, privatizar, desregular, ser competitivo, etcétera.

Por ejemplo, el análisis de Sader parte de la constatación de que el capitalismo ha sufrido, en los últimos años, una serie de transformaciones orientadas por lo que se conoce como neoliberalismo, cuyo “elemento económico, social e ideológico clave de esta hegemonía es la desregulación” (Sader, 2001: 93). Es decir, además de una comprensión de la sociedad civil en el sistema capitalista, se trata de aprehender el fenómeno en una etapa particular del capitalismo, caracterizado por el fin de las políticas keynesianas en la economía, la disolución del Estado de Bienestar en términos políticos, y el avance del capital financiero como eje en la constitución del poder a escala mundial. Sin embargo, en términos generales, el auge del neoliberalismo se debe sobre todo al triunfo de una concepción ideológica del orden mundial. Parte de ese triunfo, señala el autor, es la exacerbación de la defensa de la iniciativa individual y la diferenciación extrema entre Estado y sociedad civil, ordenándolos como elementos dicotómicos, ya que en los casos latinoamericanos en particular, el Estado tendió a identificarse, como efecto de las dictaduras militares, con la represión, la ineficacia burocrática y el mal uso de los fondos públicos, frente a una sociedad civil siempre benéfica, espacio de la libertad y opuesta a la acción de ese Estado, sociedad civil donde también pueden ocultarse las relaciones del mercado.

Ante esta visión debe afirmarse, por el contrario (y en este sentido, a tono con la construcción marxista), que la sociedad civil es un espacio de conflicto, en el cual no cabe la distinción señalada, ya que ésta es de carácter meramente ideológico y obviamente liberal, que separa la lucha política (el Estado) de la lucha social (la sociedad civil). De allí que el autor sostenga:

Lo que sucede con parte de las ONG es que a pesar de sus definiciones programáticas terminan girando alrededor de la agenda del Banco Mundial o de gobiernos que pretenden cooptarlas. La alternativa no es, entonces, entre sociedad civil o Estado, o entre fuerzas sociales o políticas, ya que la lucha social no se sustenta en el vacío político. Si no llenamos ese espacio con un proyecto político de gobierno, de sociedad, de poder conscientemente asumido, estaremos permitiendo que otros coopten esa fuerza social (Sader, 2001:96).

Desde esta perspectiva, el autor deja marcado, a las claras, que los fenómenos generados en la sociedad civil serán relevantes en tanto logren algún grado de autonomía ideológica de las fuerzas del mercado y de los gobiernos, y se presenten como la construcción de alternativas y transformación social, en los términos gramscianos de construcción de hegemonía, la cual debe asumirse a escala mundial.

Desde luego, las discusiones y debates acerca del cambio radical no se circunscriben exclusivamente al Foro Social Mundial. Parte del debate intelectual del presente de grupos sociales y publicaciones también gira en torno de estos temas. Algunas de estas discusiones toman como puntos de referencia las transformaciones de conceptos clave en el lenguaje y la acción política de los movimientos radicales. Uno de estos conceptos es, sin duda, la noción de pueblo, la cual ha sido puesta en cuestión ante su posible agotamiento como concepto teórico y político. Han surgido posiciones que generaron una importante polémica en cuanto al futuro de la lucha que este espacio alienta. En particular, han sido Hardt y Negri quienes abrieron el debate al poner en juego los conceptos de imperio y de multitud. Según estos autores, en la actualidad el mundo en la actualidad una etapa de imperialismo, que “designa ante todo la nueva forma de soberanía que sucedió a la soberanía estatal” (Hardt y Negri; 2002: 159). Lo central aquí es que los Estados nacionales quedan subsumidos, casi absolutamente, al poder imperial que también se manifiesta por medio de los organismos internacionales de crédito, las empresas multinacionales, el G7, etcétera. Es decir, estamos ante el fin del Estado nacional. A partir de esta realidad, la noción de soberanía popular (que se constituía en el marco de la nación) queda prácticamente negada por esta situación. Por ello serían inútiles los esfuerzos por reconstruir instancias de representación aún en el nivel global, porque el sujeto de representación, el pueblo, ya no es representable. Ahora bien, esta situación en la que se encontraría el sistema internacional y la sociedad mundial lleva a los autores a referirse a la multitud como el concepto clave para comprender el movimiento social actual:

Debemos pues desplazar el centro de gravedad del pueblo hacia la multitud [...]. La multitud desafía la representación porque es una multiplicidad ilimitada [...]. El pueblo constituía un cuerpo social, la multitud no [pero] debemos diferenciarla de las masas y la muchedumbre [que] son a menudo utilizadas para designar una fuerza social irracional y pasiva, peligrosa y violenta, fácil de manipular. La multitud es por el contrario un agente social activo, una multiplicidad actuante (Hardt y Negri, 2002: 162).

La propuesta versa sobre la certeza respecto a que el Estado ha sido desplazado por el Imperio, de manera que ya no tiene sentido pensar en construcciones revolucionarias como las engendró la modernidad y que caracterizaron en particular a los movimientos que se inspiraron en la Comuna de París (1871). Ahora bien, la definición de la multitud como categoría social da lugar a muchos interrogantes respecto a las estrategias a seguir. Los autores se refieren a la constitución de un contrapoder -que, como hemos visto, está presente en otras corrientes-. Este contrapoder se compone de tres instancias -la resistencia, la insurrección y el poder constituyente- para dar lugar a una nueva formación social alternativa; instancias que deben pensarse conjuntamente, ya que por separado jamás lograrán la generación de un contrapoder que enfrente al imperio. Desde luego, los mecanismos para llevar a cabo esta empresa no son fáciles de establecer y los autores se muestran cautos en este sentido. Sólo señalan que su construcción se establece a partir de “cada singularidad y de cada uno de los movimientos de los cuerpos que componen la multitud” (Hardt y Negri, 2002: 165), lo cual marca su opción contraria a una vanguardia y al monopolio de representaciones.

Como se sabe, estas propuestas han despertado fuertes debates, en particular porque pocos autores están de acuerdo con la hipótesis de la formación de un imperio que haya desplazado a los Estados nacionales, y lo mismo con la idea de multitud. En efecto, uno de los aspectos que se le critica al trabajo de Negri y Hardt concierne a la construcción misma de la nueva categoría de multitud, que los acerca más a una concepción metafísica, y los lleva a abandonar la crítica al sistema de explotación capitalista (Borón, 2002).

Los debates son desde luego interminables, tanto en la concepción general del conflicto a nivel global, como sobre cada uno de los temas particulares a analizar (tierra, comercio mundial, agua, derechos humanos, género, etcétera). En este sentido, esto puede marcar a las claras los límites a los que se está enfrentando el Foro Social Mundial: el paso de la deliberación y el intercambio de ideas a la construcción de políticas. Es el punto que da vueltas sobre cada encuentro y cuya solución no parece de ningún modo sencilla: baste sólo con pensar cuáles deben ser los temas prioritarios y qué tipo de acciones se deben llevar adelante. Pero parece claro que “si para el próximo FSM, en enero del 2005 en Porto Alegre, no se introducen algunas reformas en la arquitectura que nos hospeda, corremos el riesgo que los foros sean útiles sólo para los que participan [...] y tengamos la incómoda sensación de un *déjà vu*” (Savio, 2004: 2). En efecto, el Foro Social Mundial ha sido un considerable espacio de convocatoria y catalizador de las demandas globales, pero a la vez se enfrenta al riesgo de generar expectativas que luego no puede vehicular y terminar debilitándolo. Sin duda, el paso siguiente es notablemente más complicado, ya que se trataría de contraponer una especie de Consenso de Porto Alegre al Consenso de Washington; un nuevo consenso que incluya un diagnóstico de la situación, pero en particular políticas a implementar por los gobiernos en el corto plazo. Por ello, “el altermundialismo debe también promover un mínimo de medidas cuya coherencia contribuya a la vez a ‘formar’ sistema y proyecto” (Cassen, 2004).

Es necesario mencionar también que la marcada característica global de los FSM no ha logrado, empero, sustraerse a los debates locales. Ello puede registrarse de manera notable en los lugares que ocuparon los temas en cada uno: mientras que el de la tierra fue clave en las tres ediciones realizadas en Brasil (bajo el notorio influjo del movimiento de los sin tierra), en el realizado en la India, el centro de atención fue ocupado por las desigualdades de los grupos sociales, debido a la permanencia de hecho del sistema de castas en aquel país. Esto viene a cuenta respecto del punto anterior sobre la fijación de una agenda de acción política global; si bien buena parte de los conflictos se explican a partir de los procesos de globalización neoliberal, subsisten,

con una enorme vigencia, luchas y demandas cuyas raíces se encuentran en la realidad local<sup>10</sup>.

Pero no se trata sólo de debates y de planteos respecto a la construcción futura. Por el contrario, lo que dio más dinamismo a este espacio fue la acción de grupos y organizaciones que plantean, en un espacio público mundial, las demandas por una globalización distinta. Al analizar la realidad de los movimientos que se definen como globales (es decir, que comprenden en esa escala el conflicto y articulan las luchas en la misma dimensión), la coyuntura y tendencias actuales hacen que estos movimientos centren su accionar en móviles específicos, ya que ese accionar “es anti-corporativo, pero en una forma mucho más específica que las viejas difamaciones respecto del capital internacional. Vivimos en la era de las marcas y, por ende, vemos que se organizan campañas bien informadas en contra de ciertas empresas y marcas” (Cockburn y Clair, 2001: 143)<sup>11</sup>.

Un factor clave en este sentido es la expansión y consolidación de las redes globales a través del soporte brindado por Internet y fundamentalmente el correo electrónico. Aun tomando en cuenta las limitaciones tecnológicas de diversas sociedades, la red virtual ha permitido una expansión no conocida de noticias y aumentar los niveles de coordinación de grupos de protesta, como nunca antes: lo que antes demandaba la generación de encuentros y reuniones preparatorias presenciales, hoy se coordina de modo virtual en pocos días. La experiencia en la coordinación de la protesta ante la Ronda del Milenio de Seattle dio la primera muestra relevante de ello. De esta manera, así como se multiplican los debates, crecen las manifestaciones de nivel mundial en contra de una globalización que se construye tomando en cuenta los intereses del

---

10 Incluso sin necesidad de contraponer continentes: mientras que para Ecuador y Bolivia la cuestión indígena es un factor clave para comprender la dinámica social, no lo es para la Argentina (donde los sectores excluidos son más heterogéneos) ni para Brasil, donde la cuestión de los afrobrasileños parece presentarse como el conflicto más relevante.

11 Respecto a la importancia que la lucha contra las marcas ocupa en el movimiento de resistencia global véase Klein (2001).

capital financiero. Por ello, esta conformación no es otra que la respuesta a los efectos de un capitalismo globalizado bajo nuevas reglas, las cuales no incluyen mecanismos de control, en particular sobre la explotación industrial y la circulación del capital financiero. Los movimientos globales han trabajado hasta el presente en la línea de denunciar y hacer pública la política seguida por los países más poderosos (el G-7) junto a los grandes capitales globales. En particular se han centrado en denunciar los acuerdos entre estos dos actores en perjuicio de los países pobres y de la absoluta ausencia de mecanismos de control sobre los capitales financieros. En el primer caso nos referimos a las protestas que produjeron la interrupción de la Ronda del Milenio en Seattle en noviembre de 1999; las nuevas protestas en la reunión anual del FMI y del Banco Mundial en Praga en septiembre de 2000; la gran movilización en Génova en el verano boreal de 2001, ante la reunión del G-7; las manifestaciones en Bruselas en 2003, lo que ya se ha convertido en un auténtico problema para cada encuentro de este tipo que se realiza.

Respecto a la ausencia de control sobre el capital, los movimientos globales trabajan tanto por propuestas a favor de crear un nuevo régimen de control, como es el caso de ATTAC (Asociación por una Tasa a las Transacciones y Ayuda a los Ciudadanos) o de los diferentes movimientos campesinos que trabajan por cambiar las reglas de juego en los intercambios comerciales a nivel mundial. Y otro tipo de demandas y construcciones que hace de los participantes y coordinadores de estos movimientos un grupo de extracciones múltiples y variadas.

Existe también otro tipo de divergencias, más allá de las áreas temáticas o de la metodología de acción a seguir -aunque sin duda ésta última constituye uno de los elementos de mayor divergencia-. Se trata de la distinción norte-sur que también implica a los movimientos. En efecto, puede verse cómo las manifestaciones en contra de las políticas de la OMC, el BM, el FMI o el G-7 se han realizado en los países centrales con un éxito no comparable en los países más pobres. Si bien es cierto que las reuniones se han desarrollado en el grupo de los primeros, ello no alcanza para explicar la diferente convocatoria. Una de las diferencias deriva de que en los países pobres las demandas son más urgentes en el orden local, de manera que los conflictos globales ocupan un

espacio menor de lo que puede suceder en capitales europeas. Por otra parte existen elementos de diferenciación que importan a la historia de cada uno y a las identidades; por ejemplo, no aparecen claros los objetivos respecto al neoliberalismo, ya que mientras los movimientos del norte se presentan como desterritorializados, los del sur enarbolan al territorio como un espacio de significación clave; los primeros se presentan como en defensa desde Occidente, los segundos lo hacen desde la resistencia, sumando a ello la compleja relación entre movimientos sociales y Estado que se produce en los países periféricos (Ceceña, 2002). Pero, si bien estas luchas se plantean en términos globales, se construyen desde la dimensión local, no sólo en cuanto a la organización, sino también al eje más claramente político y que alimenta las demandas y luchas del movimiento. Un claro ejemplo lo brinda el tipo de relaciones que se plantean entre los organismos multilaterales de crédito y los países endeudados. Las duras negociaciones que encara la Argentina desde la entrada en *default* con el FMI pudieron ser una oportunidad para que esta articulación se produjera desde la sociedad civil; sin embargo, ello no sucedió, tal vez por la existencia de demandas urgentes vinculadas a la vida cotidiana (empleo, alimentación), quizá porque no llegó a condensar como una demanda política colectiva y permaneció como una cuestión reservada a los “expertos”.

De esta manera, solo tomando algunos aspectos, la construcción de la sociedad civil mundial, desde la perspectiva del Foro Social Mundial, es justamente no la negación de la actividad estatal o la contraposición Estado-sociedad, sino la expresión de la necesidad de construir poder social, enfrentando el desafío imperioso de cambiar el modelo económico neoliberal. Que la sociedad civil sea el enclave de ello es la manifestación de la crisis que atraviesan actualmente las instituciones representativas y las organizaciones mundiales de mediación (ONU, OMC, etcétera), los partidos políticos y los sindicatos.

Queda planteado el futuro de estas organizaciones frente al neoliberalismo, pero en particular de cara a la posibilidad o no de construir en las próximas décadas una sociedad civil mundial, capaz de generar políticas que respondan a demandas globales e instituciones que puedan garantizar la ciudadanía desde esta nueva dimensión.



# Capítulo 5

## Sobre la historia de las organizaciones de la sociedad civil en la Argentina

### 1. Introducción: el encuadre histórico

Intentar una historia de las organizaciones de la sociedad civil o del tercer sector plantea algunos inconvenientes: ¿podemos definir al tercer sector como un espacio unívoco dentro de la sociedad y a través del tiempo, diferenciado de los otros dos sectores? Pareciera que no, y por ello es difícil referirnos en este sentido a “una” historia porque no existe “un” tercer sector, o como se lo llame. Si dirigimos nuestra mirada hacia atrás para rastrear el origen de las OSC en la Argentina, nos encontramos con un mapa diverso, que en determinados momentos históricos y ante distintos procesos políticos y económicos viró en diversas direcciones. La idea de una historia de las organizaciones implicaría

que ellas mismas se reconozcan como pertenecientes a una tradición más o menos común, que es justamente lo que no sucede. Parecería que la tendencia actual se inclina por reducir a una tradición de la beneficencia o la filantropía individual, desvinculada de la política, toda la historia y las orientaciones de este espacio, buscando una línea de continuidad que se remonta a la época de la colonia. Esta tendencia forma parte de los debates que hemos detallado en los capítulos precedentes, acerca de la búsqueda y apropiación del sector por parte de algunas de sus orientaciones, para definir qué “es” y qué no “es” parte de la sociedad civil. O bien que las OSC son fruto de la crisis de los partidos políticos o directamente de las transformaciones en el Estado. Por cierto, es difícil reducir a una variable la historia de las OSC; si bien surgen temas que se repiten, éstos irán modificándose con los años y los cambios políticos. De esta manera no podría reducirse ni a las tareas de solidaridad, porque muchas organizaciones no se constituyen en torno de la ayuda a otros de manera exclusiva, ni a la lucha por la ciudadanía ya que durante mucho tiempo ello estuvo en manos de los partidos políticos, ni a la historia de los movimientos sociales, debido a que no todos los grupos asumen características de este tipo en sus prácticas. Partiendo de estas consideraciones, parece más preciso referirnos a la historia de las iniciativas surgidas desde la sociedad civil, con las consideraciones y los límites que hemos expresado en el capítulo 1, pues acotamos el universo a las organizaciones sociales propiamente, excluyendo los partidos políticos, los sindicatos, las iglesias, y las asociaciones profesionales, ya que estos tipos de organizaciones poseen su propia historia que los diferencia del resto.

Por otra parte, los estudios de carácter histórico son aun incipientes entre nosotros. Éstos han trazado una cronología del sector cuyo punto de referencia es la etapa colonial hacia fines del siglo XVIII, y más exactamente el proceso de independencia iniciado en 1810. Difícilmente podamos referirnos a la sociedad civil en aquella época, en la que por otra parte no existía ni siquiera el Estado, en tanto se trataba de una colonia del Imperio español, así como tampoco el mercado, constituido en todo caso por algunos intercambios comerciales con España y el incipiente desarrollo de algunos oficios y pequeñas explotaciones locales. Se trata, justamente, de un proceso de formación, de las bases de lo que será, ya en la segunda mitad del siglo, luego de las guerras civiles, el Estado nacional.

De estos trabajos deseamos mencionar dos. Uno de los primeros (Thompson, 1995) que abordó con perspectiva histórica el tema vinculó el desarrollo del tercer sector con la solidaridad, o, más precisamente, con los modos en que se generaban respuestas desde la sociedad civil hacia la cuestión social; de allí que habría atravesado tres momentos clave: el de la beneficencia (primera parte del siglo XIX), el de la filantropía (desde mediados del siglo XIX) y el de la justicia social con la llegada del peronismo, tendencia que dominó hasta la dictadura militar, luego de la cual fueron los derechos humanos el nuevo eje. En el mismo libro se incluyen otras investigaciones que realizan indagaciones algo más específicas (vecinalismo, cuestión legal, etcétera).

Un segundo trabajo (Luna y Cecconi, 2002), quizás el más completo en esta perspectiva, busca dar cuenta de las más importantes iniciativas asociativas desde el siglo XVIII. Lo más interesante aquí es la segmentación temporal que se utiliza para su ordenamiento: colonia, etapa de la independencia, formación del Estado, el momento corporativo y la caída del Estado de Bienestar. El estudio es de carácter general, y a excepción de los partidos políticos, incorpora todos los tipos de asociaciones que se crearon durante los doscientos años de historia argentina. Al tratarse de un trabajo encarado por distintos autores para diferentes períodos, no podemos ubicar una única línea de lectura sobre la historia del sector, aunque pareciera que se inclina por dar cuenta de los proyectos generados, de las organizaciones creadas y del trabajo realizado.

Si bien nuestra intención es hacer una lectura sobre la historia de las OSC, y no propiamente una historia de ellas, al imaginar una cronología sobre el origen y crecimiento de las OSC, notamos claramente que dependió de procesos históricos más amplios, complejos y particulares de sociedades que generaron su entrada en la modernidad desde la situación propia de una colonia -que a su vez la diferencian de la sociedad civil en Europa, donde el enfrentamiento entre la burguesía y la monarquía fue un factor determinante-. Algunos de esos elementos distintivos se manifiestan en el tipo de propiedad de la tierra (es decir, su distribución caracterizada por la concentración), las relaciones sociales marcadas por la presencia del caudillo, la presencia de la Iglesia en el ámbito social, el rol asignado a la mujer, la influencia de los inmigrantes, las relaciones campo-ciudad, tradicional-moderno, etcétera. Al mismo tiempo que

estas características crean en la región marcas fundamentales para su futuro, el movimiento de construcción de la sociedad civil no escapa a un proceso de mayor envergadura correspondiente a los diferentes modos de acumulación o patrones de desarrollo que atravesó la Argentina en su historia. Es decir, no se puede trazar una historia de las organizaciones sociales sin comprender el momento histórico en el que ellas se desarrollaron, las características del sistema político y del modelo de acumulación imperante, aquello que podríamos denominar el régimen social de acumulación, como la red específica de interacciones sociales (Nun y Portantiero, 1987).

A partir de estas consideraciones, pensar la historia de las organizaciones de la sociedad civil enfrenta un escollo fundamental: en cada época se comprendieron cosas distintas en torno de ellas y de la sociedad civil misma. No existe, en este sentido, una línea de continuidad que nos permita establecer una historia claramente demarcada; de hecho, parece adaptarse a una metamorfosis permanente, tanto en la constitución y funciones de las OSC, como en sus relaciones con el Estado, un aspecto clave, si asumimos a la Sociedad de Beneficencia como una suerte de primer OSC fundada por el incipiente Estado argentino que caracterizó la historia local y regional. En este sentido podemos arriesgar, como una hipótesis casi predecible, que estas organizaciones tienden a crecer en número cuando las otras instituciones de la sociedad civil (los partidos políticos, los sindicatos, las empresas, las iglesias, los medios de comunicación) comienzan a tener serios problemas en desarrollar su misión específica, generando huecos en la sociedad que otras organizaciones salen a cubrir. Ello hace que incluso despierten una alta expectativa en pro de suplantar a cualquiera de las instituciones mencionadas, en particular en los momentos de crisis más profundas; sus propias características, que las hacen heterogéneas y flexibles, les permiten modificar su aspecto y sus formas para ocupar distintos espacios. Esta concepción niega a su vez la hipótesis conservadora, la cual afirma que las ONG surgen exclusivamente como respuesta en el plano moral a la crisis de corrupción que atraviesan las instituciones, en particular los partidos políticos. Desde luego, esta dimensión, la moral y ética, debe tomarse en cuenta, aunque difícilmente pueda convertirse en la única variable explicativa, ya que factores provenientes de la cuestión social y los cambios políticos conllevan una incidencia importante.

Por otra parte, existe un marcado consenso en cuanto a que la historia del Estado argentino y de la misma Nación puede dividirse, luego de la etapa colonial, en tres períodos centrales: el que nace hacia 1860 con el patrón agroexportador oligárquico, de participación restringida; un segundo que se inicia entre 1930 y 1945, con el desarrollo de un importante (aunque limitado) sector industrial y de un mercado interno mediante la sustitución de importaciones, acompañado de un proceso de participación ampliada, que colapsa a fines de los setenta con la instauración de la última dictadura militar; y finalmente la conformación, aunque no llegue a tratarse de un modelo acabado, del neoliberalismo con exclusión social y desindustrialización, que comienza con la dictadura y se consagra con las reformas de la década de 1990. Para referirnos a la formación de las OSC partimos de esta periodización histórica que nos ayudará a reconocer el marco en el que se desarrollaban las relaciones entre Estado y sociedad, y más específicamente la lógica de construcción de las organizaciones, los procesos motivacionales, las influencias, etcétera.

Aún cuando estos períodos remiten a otro tipo de variables, como los modos de acumulación y las características del sistema político, también nos es útil para comprender el fenómeno que queremos estudiar, ya que asimismo se utiliza, por ejemplo, para comprender la formación de los partidos políticos (de elite, de masas, *catch all*, tomando una tendencia de cada momento). En efecto, si bien no estamos en condiciones de referirnos a paradigmas construidos exclusivamente por la dimensión temporal, las organizaciones son fuertemente influidas por las tendencias que se generan en el ámbito de lo político y lo económico, condicionando su accionar y orientando las opciones de éstas en cuanto a su trabajo, y en particular la influencia del proceso de construcción de ciudadanía durante el siglo XX. Algunos condicionantes estarán dados por (a) el *rol del Estado* y su capacidad de intervención en la vida social (“distancia” con la sociedad civil, control sobre el mercado, etcétera); (b) el *perfil de la participación* social y política (alta movilización social, crisis de representación, apatía, visiones holistas, etcétera); (c) los *tipos de organizaciones*, que, como tendencia nodal, se generan en el período; y (d) el *tipo de financiación* (estatal, privada, aporte individual, internacional, etcétera) que se ejerce hacia el tercer sector.

Nuestra intención es expresar cómo la sociedad civil se manifestó por medio de distintas formas y organizaciones, en particular por dos elementos fundamentales: la transformación o el surgimiento de nuevas demandas y el cambio en los patrones de relación entre el Estado y la sociedad.

## 2. Los modelos de organización social y la conformación de las OSC

### 2.1. *El antecedente colonial*

Antes de arribar al primer modelo, cabe mencionar que desde la época de la colonia y del proceso de independencia y formación nacional, el perfil de las OSC estaba constituido desde una conjunción particular entre lo público y lo privado. No se trata, como en el caso europeo, de la construcción de la sociedad civil como un espacio enfrentado a un Estado absoluto, o al poder de la Iglesia o del mercado. Como antecedente inmediato a este período podemos ver cómo, a inicios del siglo XIX, la creación de organizaciones sociales está limitada, de un lado, por lo temático (la asistencia social) y del otro, por lo sectorial: el ámbito religioso y el de la clase dominante. Según observamos, no se trata de la generación de una sociedad civil como la entendía la teoría política clásica, es decir, en búsqueda de autonomía, en particular en sociedades que abandonaban un modo de producción (el feudal) para la institucionalización de otro (el capitalismo). Aquí entra en cuestión un elemento fundamental para el origen mismo de la sociedad civil en la región. Un caso tomado como paradigmático es el surgimiento de las asociaciones en los Estados Unidos, leído desde el punto de vista de Alexis de Tocqueville. Al autor francés lo había sorprendido (en un viaje que realizó en 1831) el espíritu de asociación del pueblo norteamericano, que se expresaba en organizaciones de todo tipo, inexistentes en Europa. Este caso y los comentarios del autor son tomados como punto de referencia en la literatura actual para mencionar un caso ejemplar de formación de una sociedad democrática, sin ahondar demasiado en las causas últimas que explican esta experiencia (que por otra parte suele ser idealizada).

La misma literatura, básicamente la inspirada en el institucionalismo, presenta en contraposición los casos de América Latina, donde esto no habría sucedido, y donde, más bien, se desarrollaron otros tipos de relaciones, como el caudillaje. Pero estos debates son nuevamente incompletos, ya que el mismo autor afirmaba: “Para que los hombres conserven su civilización, o la adquieran, es preciso que la práctica asociativa se desarrolle y se perfeccione en la misma proporción en que aumenta la igualdad en las condiciones sociales” (Tocqueville, 1984: II, 99). Es decir, se trata, en todo caso, de un desarrollo apoyado en dos principios: la colaboración o capital social y la igualdad social, y el primero no es condición para el segundo. Como vimos, las iniciativas de asociación estuvieron presentes desde la formación de la sociedad, tanto en nuestro país como en el resto de la región con variada intensidad, pero las condiciones de igualdad social demandaron al menos un siglo de espera para lograr establecerse y generalizarse a toda la población. La formación de latifundios, de una economía basada mayoritariamente en el agro y otros tantos elementos que hacían al régimen social de acumulación fueron factores clave para comprender el tipo de sociedad civil que comenzaba a formarse.

Tras este breve comentario sobre un tema que merece, por cierto, una mayor extensión que no es objetivo de este libro, podemos ver el desarrollo que tuvieron las iniciativas sociales durante el período de la colonia y el de la independencia, pero aun desde la autoridad pública. Hallamos las primeras acciones en el siglo XVII, con la creación de la Casa de Recogimiento para Huérfanas (1692), donde se combinaba la acción social y la formación religiosa de futuras monjas, lo cual provocó ya los primeros enfrentamientos entre la Iglesia y el Estado en torno al manejo de la asistencia social (Birocco, 2000). A este emprendimiento siguieron otros, pero el más importante para la historia del sector fue la fundación de la Sociedad de Beneficencia, por parte del entonces ministro Bernardino Rivadavia, en 1823. Como podemos observar, el inicio de la organización social de carácter laico continúa dependiendo del Estado tanto por su origen como por el sostenimiento, ya que siempre recibirán, junto con las donaciones de particulares, fondos públicos para llevar adelante sus obras. Este énfasis estatal marcará la historia de las organizaciones hasta el presente. Sin embargo, a partir del período iniciado con la organización nacional,

comienza el verdadero ciclo de construcción de las organizaciones de la sociedad civil, en sus distintas áreas de trabajo y con sus diferentes perfiles.

En el caso de las órdenes religiosas, si bien cumplieron una función importante en materia de asistencia directa, no representan la configuración de la sociedad civil, sino el rol de la Iglesia en una sociedad donde el catolicismo cumple papeles tanto religiosos como sociales y políticos. Con todo, es de notar la apertura desde la Iglesia de espacios de acción social directa que incluían, con ciertas particularidades, la participación. En ello podemos diferenciar dos momentos: en primer lugar, ya desde el siglo XVII, a través de órdenes religiosas con casas de atención a pobres, enfermos y ancianos, entre ellas la Hermandad de la Caridad (1727) y los Padres Bethlemitas (desde el siglo XVII). Un segundo momento se genera ya hacia 1860 con la creación de nuevas instituciones como cooperativas y asociaciones de ayuda con una mayor presencia de laicos.

Así, en la Argentina, antes que un asociacionismo cívico, nos encontramos con organizaciones impulsadas por la acción particular de funcionarios de las clases altas, o por la Iglesia, para la atención de los pobres, la administración de hospitales y de asilos para los ancianos y la cuestión social en general, ante un sistema político que aún no comprendía la generación de políticas sociales (Moreno, 2000). Con la presencia del incipiente Estado fue fundamental en este punto el rol de la Iglesia (a través de las órdenes o congregaciones) y de las clases altas. Las organizaciones que se constituyen en este sentido, como decíamos, tienen una particular inserción en el espacio público, ya que apelan a su vez a características propias de la vida privada; nos referimos en particular a la asignación que se le da a la mujer en estos temas y la apelación a elementos no vinculados a la vida pública (espacio que le estaba vedado). Las palabras de Bernardino Rivadavia para justificar por qué se le asigna a las mujeres el funcionamiento de la Sociedad de Beneficencia son muy elocuentes en este sentido: “habiendo la naturaleza concedido ciertas cualidades que le son propias [se refiere a cada sexo]. Tales son en la mujer la sensibilidad y las dotes del corazón; prendas que contribuyen decididamente a la formación de la moral, y que posee el bello sexo en un grado eminente” (Acta de Instalación, 1823). De este modo, convierte a la caridad social en un espacio propio a la “naturaleza” de las mujeres.

## 2.2. El modelo agroexportador oligárquico

Se trata del período de construcción y consolidación del Estado nacional, de fijación de sus fronteras permanentes y de organización institucional. Lentamente el país se convierte en un gran productor de materias primas, de cereales y carne vacuna. Es un período caracterizado en buena parte por la influencia del liberalismo político europeo y norteamericano, pero con el estigma de la participación restringida. La sociedad se conforma a través de la presencia de los *notables*, de una violenta separación entre “civilización y barbarie”. En cuanto al desarrollo de las organizaciones, podemos mencionar dos características fundamentales: por una parte, permanece en la sociedad civil el carácter residual acerca de su misión, que se concentrará en la atención de los pobres por medio de instituciones de beneficencia; por el otro, la enorme influencia que tendrá en la sociedad la llegada de los inmigrantes europeos, que darán origen a numerosas organizaciones.

### 2.2.1. El rol del Estado

El Estado fue clave como agente del desarrollo (incluso cuando aparece vinculado a una versión del *laissez faire*) en lo que se refiere a la construcción de la infraestructura necesaria para la consolidación de un mercado y al funcionamiento de la sociedad en general. Este amplio trabajo en los términos señalados no tuvo una pareja repercusión en términos sociales, de manera que, en lo referente a la “obra pública”, el Estado ejerció allí un claro dominio, mientras que no se respetaba la mayor parte de los derechos sociales y, por ende, el sistema político no alentaba la participación en las organizaciones sociales, fuera del ámbito de la asistencia y de la caridad, como dijimos, y por lo tanto, en la órbita de la clase dominante.

### 2.2.2. Participación

No es necesario señalar las características de la participación social en el período. La institución más importante en este sentido, el voto, se encontraba

restringido a un círculo de ciudadanos miembros de la oligarquía. No será sino hasta el inicio de la agonía del modelo, en 1912, mediante la llamada Ley Saenz Peña, cuando se legaliza la participación electoral para todos los varones mayores de edad. Siendo este uno de los reclamos centrales, junto con el de mejorar las condiciones laborales, la movilización colectiva y la participación sociopolítica estuvieron vehiculizadas a través de la incipiente capacidad de los partidos para la movilización y la convocatoria y en el nacimiento del movimiento obrero. De allí que, si el voto no estaba garantizado para la mayoría, la participación en otros ámbitos de la sociedad también era de carácter restringido. El tipo de asociaciones que surgieron en el período y su composición social estuvieron claramente marcados por la presencia generalizada de las clases altas, por las instituciones creadas desde la Iglesia Católica (las órdenes religiosas, pero también las asociaciones de protección) y por la iniciativa de los inmigrantes.

### 2.2.3. Los tipos de organizaciones

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, provenientes de Francia llegan las corrientes del filantropismo (traído a la Argentina por Félix Frías), que buscaban combinar la beneficencia privada con la estatal, mediante la creación de instituciones de contención, en particular ante el crecimiento urbano. A ello debe sumarse el impulso dado a los católicos por el Papa León XIII, en la encíclica *Rerum Novarum* (1891). De estas corrientes van a surgir los Círculos Católicos de Obreros (1884), la Conferencia de San Vicente de Paúl (1859), las asociaciones de socorros mutuos (creadas por Pedro Grote, 1892), los Talleres de Conservación de la Fe (1901), dedicados a colegios y a la enseñanza de oficios, entre otras cosas. Estos emprendimientos de la Iglesia tendrán un claro componente político, ya que buscaba mejorar su relación con los sectores obreros y marginales, presentándose como alternativa política al liberalismo, al socialismo y al anarquismo<sup>1</sup>.

---

1 La relación entre Iglesia y sociedad civil también merecería un estudio aparte. Pensando

Lo mismo sucede en el caso de las organizaciones laicas con la formación de sociedades de socorros mutuos de las distintas colectividades que arribaban al país.

Algunos de los factores fundamentales del período que incidieron directamente a favor de la creación de OSC son los siguientes:

1. En primer lugar, la llegada de inmigrantes de origen europeo, quienes, ante la dura situación social y la lejanía de su tierra, crearon numerosas asociaciones de socorros mutuos, centros de la colectividad, círculos tradicionalistas, etcétera. En suma, espacios de encuentro para proteger a los miembros pertenecientes a las diferentes colectividades.
2. En segundo lugar, la formación de sectores agrarios de pequeños y medianos propietarios, quienes crearon cooperativas para enfrentar problemas comunes ligados a la producción agropecuaria. Éstas se desarrollaron en particular en la zona de la pampa húmeda.
3. Otro aspecto es la generación de espacios de recreación y esparcimiento, tanto de clubes exclusivos de los sectores altos (Jockey Club), como de instituciones deportivas de carácter más amplio. En este espacio, es notable la sucesión de clubes deportivos fundados entre 1890 y 1910, en particular en las grandes ciudades, que constituyeron la base de la organización deportiva en el ámbito nacional. En muchos casos, estas organizaciones fueron fundadas por sectores de la elite local, tanto los grandes clubes de Buenos Aires, Córdoba o Santa Fe, como otros en escala más pequeña (los clubes barriales).
4. Constituye otro punto la creación de espacios que trabajan en la promoción cultural la cual es, de todos modos, impulsada desde el Estado (teatros, museos, enseñanza escolar, etcétera). En este rubro podemos contar,

---

en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, aún pueden verse discusiones respecto a la autonomía del orden civil. La Iglesia tiene un rol importante si nos referimos al aliento de OSC en nuestro país, de tal magnitud que podemos encontrarlas con orientaciones claramente de beneficencia y asistencialismo, como redes de organización popular de base y de promoción, lo cual hace difícil encasillarla en una de las corrientes a las que nos hemos referido. La misma Caritas no posee un único perfil en todo el país.

ya hacia el final del período, a las bibliotecas populares o barriales, creadas muchas veces a instancia del Partido Socialista o por colectividades.

5. Finalmente, nuevas corrientes filantrópicas y de beneficencia surgen a lo largo del país, para cubrir necesidades que el Estado aún no comprende en sus políticas públicas, como el caso del Patronato de la Infancia, fundado en 1894.

#### 2.2.4. *Financiamiento*

Como ya señalamos, las organizaciones dedicadas a la ayuda social, tanto religiosas como laicas, ejecutaban fondos públicos otorgados por el Poder Ejecutivo o por el Legislativo. Esta cuestión derivó en no pocos problemas y disputas entre las organizaciones por hacerse de esos fondos (Moreno, 2000). La financiación complementaria provenía básicamente de las donaciones, algo particularmente importante en el caso de las organizaciones religiosas y los clubes deportivos. En el caso de las asociaciones de protección para sus miembros, la financiación provenía del aporte de ellos mismos.

#### 2.3. *El modelo industrial de participación ampliada*

Si la instauración del voto universal abrió nuevos caminos para la participación, la formación de un modelo industrial que redefinió la distribución del ingreso (Torrado, 1994) fue el otro elemento que modificó las pautas de participación y movilización de la sociedad argentina. Se tradujo, en el clima internacional de la política de masas, en la generación de una numerosa cantidad de OSC, diversificando las áreas de trabajo y los perfiles identitarios, pero continuó la importante influencia de organizaciones mayores. Si la Iglesia y la elite urbana habían sido los motores en años anteriores, los partidos políticos serán los generadores en esta época<sup>2</sup>. La llegada del radicalismo primero y la

---

2 Concretamente, este espacio fue identificado en el peronismo bajo la expresión "organizaciones libres del pueblo".

del peronismo después marcaron el inicio de una nueva etapa en la sociedad argentina, que la convirtió en una *sociedad en transformación*, como afirmó Germani. Al instaurar el principio de justicia social, el peronismo generó una nueva movilización de la sociedad y una nueva dinámica para la construcción de los derechos ciudadanos, incorporando la dimensión social. De allí que gran cantidad de organizaciones surgidas en el período adhiran a la identidad construida por el peronismo.

### 2.3.1. *El rol del Estado*

Sin duda, el rol del Estado constituye un elemento central para referirnos a un cambio de período. Desde la década de 1930, el Estado inicia una importante intervención en la economía, apoyando la generación de un mercado interno, la constitución de un perfil industrial y favoreciendo la formación de una “burguesía nacional”. En la década de 1940, durante el peronismo, e interpretando las tendencias mundiales en este sentido, se inicia una fuerte regulación en lo social, de la mano de la creación de un “Estado de Bienestar imperfecto”. Si bien el caso argentino no puede compararse con el brasileño, donde el Estado *creó* importantes sindicatos y partidos políticos, desde el Estado se apoyó la creación de asociaciones, y en particular el Estado se convirtió en fuente de identidad para los grupos sociales. El núcleo de esta identidad, que perdura a lo largo del período, fue la noción de pueblo como conjunto que podía alcanzar la igualdad.

Por último, es en este período cuando comienza a construirse el marco legal para las OSC.

### 2.3.2. *Participación*

De manera análoga, la participación de los ciudadanos comenzó a girar intensamente en torno a lo político o lo sindical, pero siempre bajo la fuerte presencia de la noción de pueblo, incluso durante los sesenta y setenta, cuando adquiere un carácter revolucionario, de transformación radical.

Si bien un punto clave fue la creación de la Fundación Eva Perón, en competencia y reemplazo de la Sociedad de Beneficencia, son varios los ejemplos donde podemos observar la intervención de los partidos políticos en la generación de organizaciones de este tipo.

De esta manera podemos ubicar (aunque esto no sea taxativo) el emprendimiento de bibliotecas populares por el socialismo y el anarquismo, así como las cooperativas agrarias de chacareros impulsadas por socialistas y radicales. Con el tiempo, las juntas vecinales y sociedades de fomento comenzaron a ganar un espacio importante en los gobiernos locales, en tanto el Estado les otorgaba un lugar, con el apoyo de los partidos. No cabe duda de que los partidos políticos y los sindicatos canalizaban las luchas y demandas por los derechos de ciudadanía (en particular los sociales) y que el margen del resto de las OSC era mucho menor.

Aun así, la diversificación del movimiento fue creciendo, tanto en temáticas como en sectores sociales. A partir de los sesenta, el peronismo tuvo una fuerte presencia en el movimiento villero, el agrario y en otros de base. También la Iglesia generó nuevas experiencias de participación, concretamente muchas ONG de desarrollo, o la misma Caritas, surgida en la década de 1950.

En definitiva, la aparición de la mayor parte de OSC estuvo directamente involucrada con un proceso social y político de transformación de identidades sociales y cambios en la cultura política; el objetivo de ellas también era presentado como político, ya que su lógica estaba extendida a toda actividad social<sup>3</sup>. Por ello, la relación entre Estado y las OSC podía ser de colaboración o enfrentamiento, según cuál fuera el marco político ideológico y la lectura de la realidad que hacían las segundas.

De esta manera, las organizaciones del período continúan supliendo falencias del Estado en el área social y generando espacios de difusión de la cultura y

---

3 Por ello, más que pensar que el Estado colonizó a la sociedad, ahogando la libertad de participación de los ciudadanos (González Bombal, 1995), parecería tratarse de la tendencia a la politización que vivió la sociedad en el período.

la recreación, pero también acompañan un proceso político y social más vasto. Así, a las prácticas ya existentes, se agregan nuevas tendencias:

1. El importante movimiento vecinalista que se extiende a lo largo de todo el país, en particular a partir de la década de 1950. Las juntas vecinales y las sociedades de fomento dividen sus tareas a favor del desarrollo del barrio (proveerse de los servicios urbanos), la recreación y la vinculación con las autoridades municipales. En este grupo también podríamos incluir a los bomberos voluntarios, de importante presencia en todo el país.
2. A partir de la década de 1960, en un clima caracterizado por expectativas revolucionarias o al menos de cambio social, surgen organizaciones de base que combinan demandas de sectores excluidos con la participación político- partidaria, tales como el movimiento villero, las ligas agrarias, organizaciones de jóvenes vinculados a los partidos mayoritarios y de izquierda, etcétera.
3. Durante los mismos años se conforma un importante movimiento cultural “alternativo” o de “vanguardia”, que irrumpirá fuertemente en el espacio público y mediático a través de los centros culturales y las galerías de arte, representando un espacio que, si bien no se presentaba necesariamente como político, implicaba un desafío al orden existente.
4. Por otra parte, surgen nuevas asociaciones de protección para personas con discapacidades o pertenecientes a determinados grupos sociales, o que padecen una enfermedad (ligas de lucha contra enfermedades, protección a menores, etcétera).
5. Aunque de manera incipiente, nacen en los años cincuenta las fundaciones, cuya forma legal se establece para la administración de un bien patrimonial (donaciones, herencias, etcétera). Están ligadas usualmente a sectores altos y a las empresas. Su objetivo es desarrollar políticas de apoyo a organizaciones de base o emprender proyectos propios de asistencia directa, protección y fomento del arte, etcétera.
6. Finalmente, en este período aparece la definición de Organizaciones no Gubernamentales (ONG), intentando nuclear a todo este espacio, pero en particular aquellas que trabajan por el desarrollo. “La primera

generación de ONG en la Argentina data de la década de los 60. Surgen básicamente dirigidas a tres sectores: educación [,] desarrollo rural u vivienda [...]. Simultáneamente, en el área de hábitat fueron pioneras las experiencias de la Asociación Vivienda Económica” (Buthet y otros, 1998). Buena parte de estas organizaciones trabaja apoyando a otras de base y lleva adelante proyectos de capacitación, generación de emprendimientos productivos, apoyo a pequeños productores, etcétera. Aquí es también importante el rol de la Iglesia al generar muchas de estas iniciativas.

### 2.3.3. *Financiamiento*

En este rubro puede hablarse de una primera diversificación del financiamiento, en el cual intervienen los siguientes actores: el Estado, que financia algunos planes o entrega partidas para ejecutar; los partidos políticos o la Iglesia, que sostienen a algunas organizaciones propias; un incipiente “mercado de beneficencia” a través de las fundaciones empresarias; y por último, los propios recursos que las organizaciones se dan (cuota, venta de servicios, festivales, etcétera), en especial las de base. Pero también están otras OSC, articuladas con el Estado, como las cooperadoras escolares.

En el período nace también el financiamiento desde el exterior a través de agencias internacionales, organismos multinacionales y de las iglesias cristianas de distintos países de Europa (Holanda, Bélgica, Alemania, en particular), las cuales llevan adelante políticas sostenidas de financiamiento, en especial a las ONG de desarrollo.

### 2.4. *El modelo neoliberal excluyente*

Si tomáramos la hipótesis de Hobsbawm, respecto a que el siglo XX terminó como empezó, una caracterización análoga podríamos aplicar a algunos elementos propios de la sociedad argentina actual con la de principios del siglo pasado.

En efecto, la aparición de una nueva cuestión social, caracterizada por una violenta separación entre lo económico y lo social (Rosanvallon, 1995), terminó por desarticular una gran porción de los mecanismos inclusivos con los que contaba la sociedad. Como consecuencia, en los últimos quince años, la estructura de la sociedad argentina sufrió violentas transformaciones con el aumento de los pobres estructurales, la indigencia y la generación de nuevos pobres.

Sin embargo, un proceso previo afectó también de manera violenta las relaciones sociales con la instauración de la dictadura militar, que terminó significando un corte decisivo en la participación social y marcó profundamente las pautas de la organización social futura.

El telón de fondo en el que se produjeron estos dos hechos (la represión y la nueva cuestión social) es la instauración de las políticas neoliberales a fines de los setenta primero, y en los noventa después, con medidas culturalmente sostenidas por el neoconservadurismo y lo que tendió a autodefinirse como el pensamiento del camino único.

Bajo estos procesos, las organizaciones sociales sufren, como el resto de la sociedad, importantes transformaciones, tanto en su forma de trabajo como en su relación con el Estado. Se generan también profundos cambios en las prioridades de trabajo inducidos por la realidad y el nuevo modelo imperante y, en muchos casos, por el abandono de una concepción revolucionaria, como la vigente en los setenta a favor de una valorización de la democracia propia de la década siguiente.

#### *2.4.1. El rol del Estado*

Con el triunfo del neoliberalismo en la región, los Estados nacionales se vieron sometidos a profundos procesos de reforma durante la década de 1990. En apretada síntesis podemos distinguir cuatro procesos clave y convergentes: privatización generalizada de las empresas en manos del Estado nacional o provincial; achicamiento del aparato burocrático del Estado, y en algunos casos modernización, en tanto mejoramiento de lo operativo; descentralización de las políticas públicas, en particular las sociales, con focalización de las mismas; primacía de las políticas ortodoxas en economía ligadas al fiscalismo.

De allí que el Estado reduzca o transforme su rol interventor, en tanto otorga al mercado la capacidad central en la asignación de recursos, o bien regule aspectos puntuales y establecidos por ley (por ejemplo, la convertibilidad). No aparecen sistemas ni mecanismos de integración, más allá de los que genere el mercado, que tienden a ser escasos y apuntar a la fragmentación.

En conjunto se transforma la relación Estado-sociedad. En el caso de la relación establecida entre el Estado y las OSC, estará vinculada a la ejecución de políticas sociales y a “tirarles” la crisis a las organizaciones de base, para la autorresolución de demandas (Cardarelli y Rosenfeld, 1998). Mientras que desde el neoliberalismo se afirma que con este modelo el Estado se retrae a sus funciones básicas, evitándose así una excesiva intervención que daña a la economía, sus críticos señalan que en realidad se trata de un Estado ausente o desertor, que se desentiende de su responsabilidad como promotor y garante de los derechos sociales y económicos.

#### 2.4.2. Participación

De todas las variables que tienden al análisis del período, los ejes principales toman el cambio en las lógicas de participación: de la movimientista a la democracia liberal, de los partidos políticos a los nuevos movimientos sociales, de los intereses de clase a los derechos difusos, etcétera. Esta enumeración, no exenta de simplificaciones, también debe reconocer el ascenso de la lógica del individualismo competitivo, en detrimento de opciones colectivas. La categoría de *pueblo* se diluye en concepciones “menos” políticas como la de *gente*, que no parece acompañar la construcción de sujetos de acción colectiva. Sin embargo, es durante la década de 1990 cuando se inicia el análisis de las organizaciones de la sociedad civil, en sus diferentes variables en cuanto a su denominación, y crece la corriente que habla de un auge de este movimiento. Las diversas observaciones tienden a afirmar la opción de los ciudadanos por la participación en organizaciones vinculadas a necesidades específicas y ligadas a la vida cotidiana, cercanas y pequeñas en cuanto al tamaño de la organización (más horizontal, menos burocrática), o bien, por el contrario, a espacios defensores de derechos universales como la ecología. Sin duda, ocupan un

lugar especial la participación y la organización en torno a la nueva cuestión social. Podría afirmarse que crece la tendencia a sostener que son estas organizaciones las mejor preparadas para encarar la lucha contra la pobreza.

### 2.4.3. Los tipos de organizaciones

Podemos identificar dos orientaciones centrales: una constituida por nuevos tipos de organizaciones (sea por temas o por metodología) y la otra, por la redefinición o crecimiento de antiguas formas de trabajo. Esta última será la perspectiva más destacada. Las tendencias que podemos señalar son las siguientes:

1. La aparición de los organismos de derechos humanos durante el Proceso imprimió una nueva dinámica a la participación ocupando un espacio que parecía desierto. La participación de estos movimientos se construyó bajo nuevas lógicas de participación, y en ocasiones enfrentadas a los partidos políticos. Pero ya con el retorno de la democracia en 1983, e influidas por las corrientes europeas en este sentido, se generan muchas organizaciones que podrían incluirse entre los nuevos movimientos sociales, con temas tales como la ecología, la cuestión de género, nuevas temáticas referidas a los derechos humanos (*advocacy*) en una adaptación latinoamericana de lo que en Europa se denominaba los “derechos posmateriales”.
2. Otra de las nuevas temáticas tomadas por las organizaciones fue la cuestión de la denominada *accountability* vertical. De la mano de las corrientes del neointitucionalismo, surgieron numerosas organizaciones con el objetivo de controlar los actos de gobiernos para garantizar la transparencia. La crisis de representación que sufren los partidos políticos y la crisis de la política en general facilitaron que estas organizaciones adquirieran protagonismo en los medios de comunicación y en la sociedad en general. Algunas han logrado el ingreso de mecanismos de control en particular en el ámbito municipal, y ser tomadas en cuenta en el ámbito legislativo.
3. Otro signo distintivo de los noventa ha sido la instauración del mercado como regulador de la vida económica y social, lo que ha llevado a hablar

no de una sociedad *con* mercado sino *de* mercado. Ante ello fueron ganado espacio las organizaciones de defensa del consumidor, en un marco caracterizado por la desprotección de éste. Con amparo constitucional, estas organizaciones trabajan por los derechos del consumidor y también por ampliar el espacio de participación en la regulación del mercado en general (en particular, en el ámbito de las empresas de servicios públicos).

4. Encontramos también las numerosas organizaciones de base de sectores excluidos, en particular las que agrupan a los desempleados, nacidas ante el alarmante aumento de la desocupación y de la pobreza. Bajo formas originales de participación, aunque con una fuerte influencia de la tradición sindical, estos grupos han generado tanto emprendimientos de asistencia (comedores, guarderías, talleres) como una fuerte acción de protesta por políticas sociales, planes de empleo, etcétera. De hecho, se convirtieron, con los cortes de rutas y calles, en la protesta pública más importante de los últimos años.
5. A partir de la grave crisis socioeconómica desatada a fines de los ochenta, comenzaron a crecer numerosas organizaciones de asistencia directa, por medio de la neobeneficencia. Se reprodujo en alguna medida una orientación ya conocida: las clases altas comienzan a crear fundaciones y asociaciones de asistencia a los más necesitados mediante diversas alternativas. Uno de los rasgos distintivos reside en la implementación de una visión gerencial, la cual coloca el énfasis en la eficacia y la eficiencia de los procesos, trasladando la lógica empresarial al campo de las políticas sociales en general. Por primera vez se constituye una federación nacional: el Foro del Sector Social, que nuclea a distintas organizaciones, cuyo vínculo común es la concepción de la sociedad civil ligada a la filantropía, un discurso crítico hacia la política y en general de apoyo al modelo económico.
6. Se multiplican también organizaciones de base con proyectos que vinculan la asistencia, la integración social y la producción. Nos referimos a los talleres y granjas donde se combina la capacitación con la integración de personas con discapacidades o que se rehabilitan de adicciones.

De esta manera se busca superar una realidad, generando mecanismos de inserción que sean autosustentables.

7. En el ámbito cultural, se produjo un notable desarrollo de centros culturales, talleres, clubes, etcétera. La llegada de nuevas matrices culturales y del multiculturalismo impulsó tendencias a la adhesión de culturas alternativas y creación de grupos de pertenencia e identidad en este sentido.
8. De este modo, si la ayuda a quienes estaban fuera del sistema caracterizó al primer modelo, si la generación de identidades sociales y políticas fue la marca del segundo, en este tercer modelo parece tener particular fuerza la tendencia a crear OSC con intervención en la cuestión social, en áreas que nuevamente el Estado no logra cubrir y, por otra parte, orientadas a expresar las diversas configuraciones sociales y culturales que posee la sociedad. Por ello, la diversidad pasa a ser una característica importante del sector.

#### 2.4.4. *Financiamiento*

En este punto sí se produce un cambio fundamental y, a nuestro entender, uno de los que impulsa el “auge” del sector. En efecto, el cambio en la implementación de políticas sociales (de universales a focalizadas, de centralizadas a descentralizadas) generó un espacio propicio para que las organizaciones asumieran un mayor protagonismo en esta área. De esta manera, es común encontrar gran cantidad de planes sociales ejecutados por estas organizaciones, lo cual contribuye a su propio mantenimiento<sup>4</sup>.

Una de las novedades del período reside en la formulación de la estrategia denominada *found raising*, de origen estadounidense, que busca capacitar a las OSC en la captación de fondos dentro de un mercado donaciones y subsidios.

---

4 Ello no está exento de algunas complejidades. Por ejemplo: ¿cómo evitar que el proceso sea inverso, es decir, que las ONG sean creadas exclusivamente para captar el financiamiento? Y, por otra parte, ¿es lícito que las organizaciones se conviertan en meras ejecutoras de planes que no diseñan? Más allá de la cuestión de la legitimidad para el manejo de fondos públicos, que ya hemos discutido en el capítulo 3.

Otro de los fenómenos importantes del período es la intervención y relación de los organismos multilaterales de crédito. El Banco Interamericano de Desarrollo ha financiado gran cantidad de organizaciones en ciertos temas específicos: pobreza, desarrollo social, control ciudadano (transparencia, ejercicio del poder, justicia), derechos de las minorías, en particular la cuestión de género, y el Banco Mundial ha alentado la participación de OSC en planes que financia por medio del Estado. Fruto de la preocupación del Banco Mundial por este tema es la creación del GTONG-BM (Grupo de Trabajo de Organizaciones no Gubernamentales con el Banco Mundial).

Sin embargo, al igual que las donaciones, el financiamiento externo, a través de los organismos multilaterales de crédito o de agencias internacionales, no constituye la regla para las OSC, sino casos puntuales. La excepción la establecen las ONG de desarrollo, las cuales suelen contar con apoyo externo, en particular de iglesias u organizaciones cristianas de Europa.

Por ello, es de destacar que continúa siendo el Estado el actor al que las OSC, en particular las de base, recurren en este aspecto, y la ayuda recibida no consiste en dinero en efectivo, salvo algún programa que lo contemple, sino de otro tipo: provee los alimentos a los comedores, el salón a los centros de jubilados, el pago de servicios a varios, la renta personal en las bibliotecas populares o en los bomberos voluntarios, financia profesionales en centros de rehabilitación, etcétera. Esta participación del Estado se convierte en imprescindible en la mayor parte de los casos de las organizaciones de base. Distinto es el caso en las organizaciones de beneficencia (aunque no están exentas) o las de apoyo.

Otra de las prácticas que llevan adelante las organizaciones para financiarse consiste en la recaudación de una pequeña cuota social para cubrir los gastos mínimos de mantenimiento.

El otro caso remite a los talleres y granjas que, mediante la venta de la producción, consiguen sostener el emprendimiento y, en ocasiones, dar un empleo a las personas que forman parte del grupo.

### 3. Panorama actual

Desde luego, la vinculación entre creación de organizaciones y los modelos de desarrollo no pretende ser determinista ni lineal, sino señalar las tendencias de cada período, pues ello algo nos dice sobre el rol que las OSC van a cumplir y sus posibilidades de incidencia en la agenda pública. La irrupción de cada dictadura militar hizo que se les presentara la opción entre someterse al control estatal o desaparecer, muy particularmente durante la última dictadura. Y, en períodos democráticos de alta convocatoria, su perfil bajará de intensidad ante la presencia de los partidos políticos. Por ello es difícil referirnos a un subsistema social (conformado por las OSC), debido justamente a la alta interrelación que mantienen con el resto de la sociedad y la alta permeabilidad a sus influencias.

Sin olvidar, entonces, esta característica, sí podemos afirmar que se desenvuelve a lo largo de la historia una tendencia de consolidación de este espacio, que en algunas áreas fue más notorio, logrando de manera más o menos autónoma del Estado y el mercado una presencia importante: el deporte y la cultura. Ambos cuentan con organizaciones desde mediados del siglo XIX, y aún hoy conservan esa autonomía; así como en algún período el Estado tendió a abarcarlas, hoy se ven cercadas por la lógica del mercado.

En la actualidad, según algunos estudios, habría cerca de 80.000 OSC empadronadas en la Inspección General de Justicia de cada provincia (organismo regulado), cifra a la que debemos sumar las organizaciones no registradas, informales, que, en algunas áreas como alimentación y salud, constituyen un número sin duda alto. Este mismo estudio señala que la franja centro del país (desde Buenos Aires hasta Mendoza) concentra el 77% de las organizaciones, mientras que el resto del país abarca a las restantes (PNUD-BID, 2002). Un nuevo elemento se presenta para comprender el desarrollo de las organizaciones y refiere al impacto que tiene la realidad local. Las olas inmigratorias, el tipo de desarrollo industrial o agrícola, la existencia de otras organizaciones políticas, la existencia o no de hechos sociales o políticos que marcan un momento de inflexión en la provincia o región fueron hechos históricos clave que signaron la aparición de organizaciones y definieron de alguna manera su perfil.

En un relevamiento menor (CENOC, 2003)<sup>5</sup>, se da cuenta de algunos datos interesantes. Por ejemplo, el 25% de las OSC inscriptas de la ciudad de Buenos Aires realiza sus actividades en otras jurisdicciones (probablemente, por la facilidad para realizar las gestiones). Otro dato importante es que el ámbito de trabajo del 27% de las OSC es rural y otro 27% suburbano, lo cual marca un importante desarrollo de lo que podríamos llamar capital social en zonas alejadas de los centros urbanos. Tres organizaciones, que el informe no identifica, indican su período de iniciación antes de 1850, mientras que el período que va desde 1996 hasta 2000 se convierte en el más prolífico, con 1496 OSC fundadas (excluidas las del Gran Buenos Aires). Analizando las OSC de acuerdo con una tipología amplia, puede verse que en la mayor parte de los casos, las mujeres componen el grueso de los voluntarios y de los rentados (salvo en casos como los bomberos voluntarios y en las comunidades indígenas). Lo mismo sucede si el despliegue se hace por provincia: sólo en cuatro casos es mayor la cantidad de varones rentados y la misma cantidad en voluntarios (aunque los casos de las provincias no coincidan). Este último aspecto señala un elemento que es visible en el mundo de las OSC: la presencia notable de la mujer. Ya habíamos señalado que en los orígenes el voluntariado estuvo vinculado al rol de la mujer en el espacio público, relacionado con las “obras de caridad”, pero parece ya no tratarse exclusivamente de eso. En este sentido, el protagonismo de la mujer ha cambiado notablemente en los últimos años y el ámbito de las organizaciones sociales es tal vez uno donde su presencia es mayor. Con todo, no dejan de reproducirse las asimetrías en las relaciones de poder que se dan en el resto de la sociedad, ya que muchos cargos jerárquicos dentro de las OSC son ocupados por varones y las exclusiones por cuestiones de género no son infrecuentes.

Finalmente, respecto a las áreas de trabajo de las OSC, volvemos sobre un aspecto que reiteramos en otras partes de este libro. Cerca del 58% vincula su

---

5 Se trata de un informe del CENOC acerca de su base de datos de inscripción voluntaria por parte de las OSC, que agrupa a un total de 9010. Si bien el número es notoriamente menor al existente, incluye OSC sin personería jurídica, las cuales representan en este registro el 44,3%.

actividad a lo social /humano y un 25% a educación, pero los modos de intervención varían notablemente, y es aquí donde se manifiestan las corrientes que hemos buscado describir. Según el informe, las OSC relacionadas con el área social componen el 25% de las que realizan asistencia directa y el 19% de las que brindan capacitación. Éstas, junto a salud y cultura, son las áreas de trabajo donde se ha volcado la mayor parte de las organizaciones, tanto directa como indirectamente, ya que otro rasgo clave es que, salvo contados casos, las OSC no son monotemáticas, sino que despliegan su accionar en un conjunto de temas sobre los cuales intervienen de distinta manera.

Para concluir: en algunos aspectos, la motivación para formación de las organizaciones parece bastante clara: ¿qué sucede si los partidos políticos no representan, cuando las empresas no dan trabajo, cuando los sindicatos solo se vinculan con quien es un trabajador ocupado? Sin reducir las instituciones a meros instrumentos, no cabe duda de que la crisis que sufren las instituciones de mediación y de inserción en la sociedad alimenta una tendencia a favor de la creación de organizaciones.

Mirando rápidamente la historia argentina, puede verse a su vez que la cuestión social ha sido el primer motor clave en este sentido, expresado a través de organizaciones de asistencia, comedores, emprendimientos de economía social, etcétera, es decir que, en cualquiera de las claves que cada corriente comprenda, es sin duda el aspecto de mayor convocatoria.

El segundo, aunque menos reconocido, es la lucha por los derechos de ciudadanía, que tendió a vincularse a la noción de desarrollo, interpretada como la clave para la inclusión y, más recientemente, como derecho de minorías.

En el presente, el panorama tiende a hacerse más vasto y por ello más rico. La cuestión social permanece como el tema más visible y sobre el que se construye la imagen del voluntariado. La defensa de derechos parece vincularse más a los llamados derechos de cuarta generación. La protesta irrumpe en el espacio público de manera más notoria, e identifica el conflicto social. Las redes, la base, el desarrollo, la economía social, etcétera: el panorama es multiforme, porque son las variaciones de las luchas por lograr una mayor inclusión social y una ciudadanía participativa.

## Modelos históricos

Modelo	Factores	Rasgos	Actores	Tendencias	Financiamiento
Oligárquico agroexportador	-Ausencia de políticas sociales	-Filantropía -Protección -Mutualismo	-Clase dominante  -Iglesia  -Inmigrantes	-Asistencia social  -Cooperación	-Estatal  -Donaciones particulares
Industrial de participación ampliada	-Crecimiento urbano  -Movimiento de masas  -Idea de cambio social	-Identidad política y social	-Partidos políticos  -Sindicatos  -"La base"	-Participación directa  -Desarrollo  -Comunitarismo	-Estatal  -Recursos propios  -Donaciones
Neoliberal excluyente	-Ausencia de mediaciones por represión  -Retiro del Estado  -Crisis de representación	-Nueva cuestión social  -Diversidad	-La ciudadanía  -Excluidos  -Fundaciones  -Organismos multilaterales de crédito  -Iglesia	-Subsistencia  -Gerencialismo  -Protesta internacional	-Estatal  -Venta de servicios o producción  -Cooperación

# Capítulo 6

## Sociedad civil y democracia: referencias para una nueva agenda

*Creo que estamos vagando por una selva oscura y no tenemos suficiente claridad acerca de para dónde debemos ir. Creo que necesitamos urgentemente discutir entre todos, y que esa discusión debe ser verdaderamente mundial. Creo además que en esa discusión no es posible separar el conocimiento, la moralidad y la política, colocándolos en distintos rincones. Estamos metidos en un debate singular y bastante difícil. Pero no resolveremos los problemas evitándolos.*

I. WALLERSTEIN  
*El fin de lo aprendido*

## 1. La democracia en la era del mercado

El nuevo período democrático que se abrió en los años ochenta tenía sin duda su agenda política concentrada casi exclusivamente en la consolidación de las instituciones democráticas o, más precisamente, en lograr elecciones libres y regulares, a causa de la movilización de la sociedad y del clima de época reinante en la región. Los noventa, en cambio, impusieron la cuestión de las reformas neoliberales como imperiosa para la sobrevivencia de las sociedades y la “necesaria” inserción de los mercados emergentes en el nuevo universo económico, aliento producido por el agotamiento del modelo sustitutivo y por el nuevo escenario político-económico internacional. Esta dualidad entre un momento “político” y uno “económico” derivó, si se quiere, en que la otra dimensión no lograra un mayor protagonismo en la década opuesta y que su espacio en la agenda pública se viera reducido. En efecto, la preocupación por desterrar las prácticas antisistema durante los ochenta implicó en el fondo que la cuestión acerca del control del Estado sobre los diversos actores del poder económico fuera relegada, lo cual quedó suficientemente cristalizado en los años siguientes, cuando el neoliberalismo avanzó con inusitada fuerza.

La democracia se ha librado de los fantasmas golpistas que la asolaron durante el siglo XX, pero su capacidad de penetración en todas las esferas sociales es cada vez más restringida, lo que podría llevarnos a identificarla como una *democracia constreñida*. Con este término nos referimos a un tipo de democracia en la cual el sistema político funciona sin mayores inconvenientes institucionales (elecciones regulares y libres, cumplimiento de los mecanismos de toma de decisiones, separación de poderes, etcétera), pero, en lo que respecta a los factores de poder extrainstitucionales (no ya las políticas corporativas de las FFAA o la Iglesia como en el pasado reciente, sino el poder económico), su injerencia se encuentra crecientemente acotada. La democracia no logra generar con éxito herramientas nuevas que satisfagan las demandas desde la sociedad civil (referidas a la cuestión social, a los derechos de ciudadanía), en particular cuando debe enfrentarse a estos poderes para llevar esa misión adelante. A partir de los noventa la lógica de acción política desde los gobiernos, para al menos encontrar caminos hacia la posibilidad de

satisfacer algunas de estas expectativas, se concentró en la necesidad de emitir señales (positivas) hacia los mercados para el arribo de nuevas inversiones, bajo la hipótesis del derrame (cuando no, asumir su discurso transformando el ejercicio de la política en meras posibilidades de negocios, y en ocasiones personales). De este modo, la democracia es valorada por los agentes económico-financieros en tanto se convierte en el régimen más apto para la expansión de los negocios y del libre mercado, frente a la imprevisibilidad de las dictaduras. Pareciera que ya no existen posibilidades de expandir la democracia, no sólo en términos fácticos, sino ya por carecer de cuerpos teóricos y actores que alimenten esa búsqueda.

Por el contrario, lo que se ha generado con algún éxito, y donde algunas organizaciones de la sociedad civil han participado de manera notable, son herramientas que se diseñaron y se difundieron desde los noventa para controlar ese espacio acotado de acción de las instituciones de la democracia y sobre quienes las conducen; de allí que los temas se repitan en las agendas: transparencia, eficacia, institucionalidad, etcétera. Sin duda, espacios donde la democracia tiene aún grandes falencias, que impiden su consolidación plena. Esta constitución del conflicto en los términos clásicos del liberalismo entre Estado y sociedad, o sociedad política y sociedad civil, les ha permitido a las OSC adherentes al institucionalismo y la beneficencia mostrarse como las auténticas representantes de la sociedad civil, ya que encararían el conflicto central en las sociedades contemporáneas: la corrupción pública como responsable de la cuestión social y de la situación global del país.

Pero no atacan el núcleo de la cuestión, justamente el nudo que mantiene a la democracia constreñida e impedida de actuar sobre los poderes centrales en el actual modelo: la creatividad a favor de mecanismos de participación que impliquen romper la hegemonía del poder económico sobre el resto de las esferas sociales, y el desarrollo de nuevas formas de regulación estatal y social sobre este poder, han sido escasos. Desde la sociedad civil, ello se ha manifestado en particular bajo la manifestación de las distintas demandas, antes que como una construcción política efectiva. Las organizaciones y movimientos sociales que perciben el conflicto más allá de los límites de la relación Estado-sociedad chocan necesariamente con la ausencia de instituciones

e instancias de mediación capaces de encarar los dilemas generados por un modelo económico que no deja de provocar exclusión. Si los modelos del Estado de Bienestar y las instituciones que lo apoyaron fueron los mecanismos eficaces para enfrentar estos conflictos y originar un relativo marco de igualdad, está claro su agotamiento para enfrentar los actuales problemas, con los tipos de instrumentos que habían forjado.

Este marco fue el que de alguna manera produjo el emergente de la protesta a fines del año 2001. Hemos analizado aquellos sucesos y sus consecuencias inmediatas en la sociedad civil. Pero ¿en qué medida generó una nueva agenda política y cuáles fueron sus contenidos, si es que ello ocurrió, para esta *democracia constreñida*? Sin duda, la Argentina ya no es la misma. La agenda que afirmaba que el ajuste fiscal y las señales positivas al mercado constituían las únicas tareas de los gobiernos llegó claramente a su fin, imponiendo una tendencia que condujo a varios sectores de la sociedad a afirmar la necesidad de una mayor participación del Estado y de encarar un proyecto de desarrollo. Permanecieron, como luces inextinguibles, las voces que aseguraron la catástrofe si la Argentina abandonaba la ruta de la ortodoxia y un tipo de inserción en el mundo de los años noventa. Pero el punto que particularmente nos interesa destacar es cuál puede llegar a ser, en las circunstancias actuales, el rol de las OSC en la construcción de la nueva agenda política y social, la que nos adentre en el siglo XXI.

Para referirnos a ello, nos centraremos en tres ejes que alimentan la cuestión de manera capital desde nuestra perspectiva. El primero versa sobre la participación de las organizaciones en la comunicación dentro del espacio público o, dicho de otra manera, en la conformación de la opinión pública. En segundo lugar, persiste un elemento difícil de articular a pesar de los sucesos del 2001, y es la renovación de los lazos de la política con la sociedad; en este punto nos concentraremos en la distinción y articulación entre la representación social y la representación política. Finalmente, el tercer eje busca adentrarse en una cuestión clave y que justamente pareciera ser la médula de una agenda política distinta: las posibilidades de plantear hoy un modelo de desarrollo inclusivo; se trata, pues, de analizar el rol que pueden cumplir allí las OSC.

## 2. Comunicación y opinión pública

La importancia de la formación y nivel de presión de la opinión pública es suficientemente notorio. En la actualidad es alto el nivel de influencia que la instalación de un tema o una postura determinada en el espacio público puede ejercer sobre el campo del sistema político<sup>1</sup>. Las OSC han descubierto en este campo un espacio clave para difundir sus ideas y propuestas y en particular para lograr incorporarlas en la agenda política.

Ahora bien, la construcción de la opinión pública implica un proceso de interacción complejo en el cual se trata de convertir el interés de un grupo en preocupación colectiva, y lograr presentarlo como de interés común. Representa un claro potencial para ejercer influencia tanto sobre los ciudadanos como sobre las instituciones de gobierno (Habermas, 1998). Esta persuasión que las organizaciones buscan ejercer sobre el conjunto de la sociedad implicaría *per se* un proceso de democratización.

En esta línea, un caso paradigmático en la historia reciente es el de los organismos de derechos humanos, cuando transformaron la opinión pública durante la dictadura militar, al romper el silencio imperante con las denuncias por la desaparición de personas. Este fue, sin duda, un momento clave en el que la sociedad civil supo revertir la espiral de silencio impuesta desde el Estado y ayudar a cambiar el escenario político perfilando también los contenidos para la agenda de la democracia posterior. Algunas OSC en los noventa lucharon por algo semejante: demostrar que detrás de las exitosas reformas de mercado emergía una realidad de exclusión para millones de personas y mostrar así la otra cara de las reformas. Sin embargo, esta batalla no logró los efectos deseados y el nivel de reconocimiento sobre las organizaciones no fue semejante al que obtuvieron las de derechos humanos, tal

---

1 Nuestro objetivo aquí es el de analizar la relación de las OSC con la formación de la opinión pública, y no esta última como tema particular, cuestión sobre la que pueden leerse múltiples escritos en la línea que aquí nos interesa, en particular el texto de Habermas (1998) sobre el que nos apoyaremos en esta sección.

vez porque las primeras no pudieron visualizar de manera clara el conflicto en el espacio público ni constituir un apoyo de la opinión pública en este sentido (ello, desde luego, no les fue fácil a los organismos de derechos humanos, sino hasta que la caída de la dictadura era inminente). Pero en ambos períodos abundaron las organizaciones que prefirieron adherirse a la corriente de la época y actuar dentro de los límites de acción que las circunstancias permitían, volcándose a tareas de asistencia o contención, y de ninguna forma contradecir la tendencia de la opinión pública reinante. Aquí es donde los medios de comunicación, o más precisamente las empresas de información, adquieren un papel especial. Estas empresas logran la construcción de la agenda de temas que deben ser considerados como centrales por toda la sociedad, temas que pueden responder a intereses de ellas mismas o a operaciones políticas que aceptan llevar adelante. Esto deriva en que “las estructuras de una opinión pública hipotecada por relaciones de poder excluyen las discusiones fecundas y clarificadoras” (Habermas, 1998: 443). Cuando esto sucede, la opinión pública no representa ya la intención de construcción de un espacio público fruto de la interacción plural y abierta, sino que se restringe a la lucha de sectores de grupos de interés con mayor poder social en el sentido amplio del término (político, económico, etcétera).

A los actores que, por así decir, surgen del espacio público y participan en la reproducción de ese espacio público mismo, hemos de distinguirlos de los actores que ocupan un espacio público ya constituido, con el fin de servirse de él (Habermas, 1998: 444).

Las OSC han ocupado desde mediados de los noventa un espacio importante en la opinión pública, pero básicamente “filtradas” por las empresas de información, ya que las puertas de la comunicación se les abrían siempre y cuando se ajustaran a la opinión de éstos, renunciando, de alguna manera, a su propia capacidad de ser, ellas mismas, medios de comunicación. Esto les sucede a las organizaciones porque, en efecto, “por lo general son demasiado débiles como para provocar a corto plazo procesos de aprendizaje en el sistema político” (Habermas, 1998: 454). El mecanismo para sortear esta difícil-

tad ha sido el de promover “alianzas estratégicas” (promovidas en particular por las organizaciones de *advocacy*), con las empresas de información que logran ocupar el espacio de la opinión pública, las cuales les pueden permitir alcanzar sus objetivos.

Este ingreso en los medios masivos de comunicación se lleva adelante si las OSC se aprestan básicamente a contar su trabajo, sus *pequeñas historias*, desvinculándolas de cualquier conflicto social. Así, con una visión simplificada de la cuestión social, esas historias son tomadas como ejemplos para resolverla; el otro mensaje que pueden transmitir son las críticas al Estado por ineficiente (que desde luego lo es en muchos aspectos) y porque buena parte de quienes lo conducen (los políticos) son corruptos. Para el resto de los temas, en general las OSC se han autolimitado a funcionar como medios de comunicación y como formadoras de opinión pública, en particular, en todo lo que tenga que ver con el sector privado. Si el medio de comunicación está en manos del Estado, se presentarán para defender una política pública o la acción del gobierno, a cambio de apoyo económico para la organización. Estas posturas erosionan los niveles de autonomía que las OSC pueden generar para ser expresión de las demandas de la sociedad civil.

Sin embargo, no cabe duda de que los medios masivos también atraviesan una crisis y su lazo con la sociedad es débil: en las protestas del 2001 no faltaron agravios directos a algunas de estas empresas, pero en particular esta relación conflictiva se expresa por medio de una extensa red de radios comunitarias, boletines, diarios, revistas y canales de televisión barriales, que buscan la circulación de otra opinión pública, de otras voces que pueden expresar una conflictividad ausente en las primeras. Lo mismo sucede con la realización de actos culturales que buscan expresar las riquezas y particularidades de distintas zonas y sectores de la sociedad, excluidos de los circuitos comerciales.

La fascinación por la TV no ha sido un elemento que trabajara por el fortalecimiento del sector, ni por expandir la opinión pública. La sucesión de temas, y el notable espacio que ocupan las noticias de carácter policial, con la criminalización de la cuestión social, ha hecho que el proceso de comunicación que las OSC pueden lograr desde este medio sea de una influencia relativa. Se suma a ello el hecho de que las organizaciones invitadas a la televisión com-

ponen un grupo que no supera las diez, las cuales se repiten en uno y otro programa, apropiándose de la representación del conjunto. Sin compartir las visiones conspirativas acerca del papel de los medios masivos, consideramos que es cierto que se ha convertido en un poder con una capacidad notable para la construcción de agendas y de “imágenes” acerca de los hechos sociales, ya que si bien no es tan simple la manipulación del televidente, sí suelen hacerlo con la información. No son pocos los que han llamado la atención sobre la necesidad de plantear mecanismos democráticos de participación y control desde la sociedad civil sobre este tipo de empresas para preservar el derecho de los ciudadanos a una información veraz (Ramonet, 2003).

La construcción de la opinión pública para las OSC y la sociedad civil en general no debería estar atada sólo a un procedimiento de eficacia en la llegada del mensaje (lo cual se lograría según las tendencias actuales desde la TV), sino que tendría que apuntar a un vasto debate abierto en la cual la sociedad civil y el Estado deben participar con sus voces, las cuales se espera que se traduzcan en acciones de la administración estatal, es decir, en políticas públicas. Muchos temas que implican el bien común han sido encapsulados en nombre del conocimiento específico. En efecto, buena parte de las cuestiones inherentes a la crisis económica actual son capturadas por sectores de la tecnoburocracia global, los economistas en particular, como un espacio donde el lego no puede expresarse debido a la complejidad que encierran estos temas. Este aspecto, que tiene una dosis considerable de realismo, sirve también para impedir la participación del conjunto de la sociedad civil en la toma de decisiones clave como lo vinculado a la deuda externa, el rol del Estado en la economía, las políticas de salud o de educación y tantos otros que son apartados de la esfera del debate público y aceptados por buena parte de las OSC, que se limitan a influir en su área temática específica.

Si las OSC, como suelen afirmar, poseen un mayor conocimiento y sensibilidad respecto de lo que sucede en la cotidianeidad y de los múltiples conflictos que se desarrollan, deberían poder ser un canal de transmisión de ello hacia el espacio público, asumir un rol representativo de estas realidades, sobre todo cuando la reflexión sufre una ausencia preocupante en los medios masivos,

déficit que desde luego no es sólo atribuible a las organizaciones sino al conjunto de la sociedad civil.

### 3. Representación política y representación social

¿Por qué plantear la cuestión de la relación entre sociedad civil y política? Porque es justamente constitutivo de la construcción de las organizaciones, tal como hemos querido mostrar a lo largo del libro. En plena crisis de los partidos políticos, algunos aventuran que la política se traslada hacia estos movimientos, en tanto que aquellos quedarían vacíos de componentes políticos para convertirse en meras herramientas electorales. Lo cierto es que la realidad no parece ser tan simple. Los partidos políticos han demostrado que su capacidad electoral y la de formar gobiernos se han visto dañadas, pero permanecen. Justamente, pareciera que esa capacidad de gobernar perdura, mientras que su interés por representar de manera más cabal las demandas ciudadanas no ocupa un lugar preponderante. Los partidos eluden cuestiones de fondo que atañen al fortalecimiento de la democracia, pues no parecen “atender ni comprender la necesidad de cambios que reclaman la integración de sectores o matrices culturales nuevas, como en su momento fue el sentido del debate de 1911” (Ivancich, 2003: 367). Esta ausencia, como señala el autor, agudizará la tendencia hacia la oligarquización de los partidos y su consecuente distanciamiento de la sociedad, porque, efectivamente, la crisis de representación de los partidos persiste, aun cuando logren ganar elecciones y formar gobiernos, por lo que se presenta un difícil panorama signado por la desconfianza y la indiferencia. Los quiebres de 1911 (representado por el radicalismo en favor de la apertura democrática a los sectores medios) y de 1945 (encarnado por el peronismo con el arribo de los sectores populares a la vida política nacional) significaron momentos en los cuales los partidos conjugaban su capacidad de gobernar con la de representar y aún simbolizar, es decir, expresar no sólo intereses sino una visión de conjunto para importantes sectores de la sociedad. En el presente, la crisis global que ya mencionamos les impide a los partidos

contener estas capacidades de representación y simbolización, esfuerzo que se torna aún más complejo con la descomposición del concepto de pueblo e, incluso, el de clase.

En este sentido, las OSC se presentan en el espacio público como portadoras de nuevas expresiones sociales, que las instituciones existentes (los partidos, los sindicatos, el mismo Estado) no buscan representar y que, por lo tanto, estarían marginando. Desde luego, la legitimidad -y, si se quiere, la “autenticidad” de esta representación o expresión- es una tarea difícil de demostrar e, incluso, de aceptar para el resto de la sociedad y en particular por el Estado. En algún sentido, cuando las organizaciones ocupan lugares en la sociedad o llevan a cabo actividades que otras instituciones abandonan, existe una legitimidad por ejercicio o, más precisamente, por ausencia de otras instituciones que la ejerzan. La disyuntiva (entre la preponderancia del Estado y los reclamos de las OSC) se crea cuando nos referimos a temas que atañen al espacio público, a la ciudadanía -en definitiva, al bien común-, y allí las organizaciones pueden presentar puntos de vista e intereses que no necesariamente acuerden el resto de la sociedad. Dicha tensión se genera por el creciente espacio que la subjetividad gana en la cuestión de la ciudadanía, ya que no existen los derechos exclusivamente como declaraciones, sino como construcciones sociales, lo que significa que los miembros de una sociedad tienen una imagen y un contenido sobre sus derechos. Estas cuestiones plantean diferencias en el interior de la misma sociedad civil, con reclamos que afectan las políticas públicas. Por ejemplo, mientras una gran corriente de grupos sociales reclama la restitución de las políticas sociales de tipo universal, las minorías exigen su absoluta abolición, pues lo que pretenden justamente son políticas diferenciadas y construidas por ellos mismos<sup>2</sup>. Dicho de otro modo: además del mismo derecho de ciudadanía, existe el derecho a construirla, a pensar una ciudadanía participada.

---

2 Un caso paradigmático en este sentido se da con las comunidades indígenas y las afroamericanas en varios países de América latina.

Desde el punto de vista de las organizaciones, la cuestión de la expresividad y representación de temas remite a la concepción que posean sobre el conjunto de la sociedad civil. En efecto, cada uno de los modelos que describimos implica a su vez una referencia a un tipo de sociedad civil que establecen como ideal, de acuerdo a las categorías que presentamos. Así, los nuevos movimientos sociales tienden a concebir una sociedad civil tal cual la comprende el modelo abierto del comunitarismo, donde la defensa de la identidad y los lazos sociales cumplen un rol fundamental. Lo mismo sucede en las distintas vertientes del desarrollo (promoción, economía social y redes), donde la horizontalidad y los lazos comunes desempeñan un papel clave. Para el neoinstitucionalismo, la correspondencia se establece claramente con el modelo abierto de la perspectiva liberal, pues de lo que se trata es de fortalecer el pluralismo, y a su vez trabajar por la limitación del poder del Estado. Mientras que la neobeneficencia tiende a respaldar el modelo cerrado liberal, pues en principio su objetivo no es el fortalecimiento de la democracia, sino ser correctiva de los efectos “no deseados” de la economía de mercado. Las diferentes formas de protesta responden desde luego a la versión radical en su modelo abierto, ya que el vanguardismo, luego de la crisis de los movimientos de transformación social del siglo XX, parece entrar en un cono de sombras.

¿Cómo se vincula esto en referencia a la cuestión política? De acuerdo con la noción de sociedad civil que manejen las organizaciones, es posible pensar qué tipo de modelo de acción política pueden llevar adelante y cuáles son las alianzas posibles. Se trata de romper la tradición que señala a las organizaciones como construcciones disruptivas del resto de las relaciones sociales, en particular de las relaciones de poder. Este aspecto no es de ningún modo menor, ya que la política se presenta a muchas OSC como externa a la vida cotidiana, como un estorbo para el verdadero trabajo que pueden realizar. Parte de estos errores, directamente concepciones ideológicas, es pretender que ellas puedan reemplazar a los partidos políticos, lo cual es de hecho una discusión sin sentido. Un planteo tal vez más acertado trataría de indagar si las OSC amenazan o debilitan la representación de los partidos. Atribuirles el desgaste de éstos es sin duda incorrecto, pero no cabe duda de que muchas organizaciones se presentan con un discurso antipolítico, que acusa no sólo a los partidos,

sino también a los mecanismos de la democracia representativa. Inversamente, se construyen acciones a favor de incorporar nuevas expresiones en la agenda política. Por ello se trata, en todo caso, de plantear en qué sentido las OSC pueden fortalecer la ciudadanía y así la democracia. Esta probable tarea puede ser llevada adelante con diversas acciones y metodologías por parte de las organizaciones, de las cuales el *advocacy* y el control sobre el Estado son parte de ello, pero no exclusivamente. Todos los tipos de intervenciones que las distintas corrientes que desarrollamos realizan en la sociedad implican también un tipo de construcción de ciudadanía. De allí que cuando esta dimensión no es tomada en cuenta y se concibe la acción en términos de beneficencia, de “dar cosas”, no es improbable que se promueva un tipo de “ciudadanía asistida” (Bustelo, 1996), la cual vulnera la autonomía y la participación de los ciudadanos implicados y a su vez tiende a replicar las prácticas y los mecanismos de dependencia a través de redes clientelares semejantes a las que suelen tejerse desde algunos gobiernos. Los grupos contruidos desde los pobres, que eviten las sobrerrepresentaciones y las mediaciones excesivas, pueden ser espacios muy ricos para pensar una ciudadanía que se construye partiendo desde la misma exclusión social.

Para ampliar entonces la vigencia de la ciudadanía y que las OSC puedan ser fuerzas que trabajen en ese sentido es necesario crear espacios e instituciones adecuados. La política del presupuesto participativo generada en Porto Alegre y luego extendida en varias ciudades del mundo fue uno de los primeros intentos por hacer real estas premisas. Esta iniciativa no sólo pone en cuestión el rol del municipio, sino también de todos los agentes e instituciones que tienen algún tipo de interés en el presupuesto, de manera que en su implementación se identificaron conflictos tanto con organismos del Estado como privados, en particular medios de comunicación (Genro, 2000)<sup>3</sup>. Aunque falte hacer mucho a favor de la democratización del proceso de toma de decisiones, han surgido

---

3 También es cierto que estos proyectos generan polémica respecto del rol que frente a estas metodologías le cabe al Poder Legislativo, desplazado en alguna medida por la participación y decisión directa de los ciudadanos.

varias iniciativas al respecto, como los mecanismos de gestión asociada, el plan estratégico, pero en particular los Consejos Consultivos que ponen a prueba la capacidad de las OSC para influir en las políticas públicas, y de los municipios para aceptar esta participación; espacios, en fin, donde las organizaciones pueden volcar y actuar para incluir todos los derechos como acciones prioritarias para el Estado, y no solamente conseguir “favores” de la autoridad pública, reforzando la fragmentación y el clientelismo. Demanda también un tipo de injerencia mas efectiva y no meramente simbólica, que supere la faz del control por el de la participación. Para que ello sea posible, las organizaciones deberían reforzar su reflexión y visión política en el sentido de que las lleve a tener una concepción de su accionar más vasta, superadora y global, más allá del tema que las puede ocupar (buscando evitar el estigma que hace que algunas organizaciones sean expertas en “su tema” , pero ignoren el contexto en el que éste se desarrolla).

La ciudadanía está en crisis, no cabe duda. Pero la respuesta a este conflicto implica el cruce de los distintos reclamos emergentes desde la sociedad, pues al tiempo que ciertos sectores exigen la efectividad de los derechos de cuarta generación, nos rodea un panorama de millones de personas que no pueden acceder a los niveles mínimos de ciudadanía, a los derechos individuales, políticos y sociales. Hemos dicho que las OSC se caracterizan por su heterogeneidad, por ser expresiones de distintas demandas de la sociedad civil. El peligro es que esa heterogeneidad se traduzca en una fragmentación de las organizaciones de manera casi interminable, contraponiendo demandas que pueden tener capacidad agregativa y no necesariamente excluyente. Esta fragmentación tenderá a fortalecer los temas cuyas organizaciones cuenten con mayores recursos para presionar a los gobiernos e imponer sus temas en la opinión pública. Desde luego que no todo el espectro es posible de articular en un solo manifiesto, tanto por el contenido de las demandas como por la ideología. No es un aspecto que se solucione de manera sencilla, pero está claro que la ciudadanía no es posible con exclusión social. De lo que se trata es de analizar y discutir cuáles son las dimensiones que la noción de exclusión adquiere hoy en la sociedad, es decir, superar una visión que se concentre en lo alimentario, para pensar una ciudadanía inclusiva que respete las subjetividades, pero que

pueda ser eficaz en el campo de las políticas públicas que la respalden. Porque, efectivamente, millones de personas sufren la ausencia de todo tipo de derechos y reclaman por las distintas dimensiones y no sólo por lo social. No es el escenario de los derechos posmateriales exclusivamente, sino una conformación nueva de la ciudadanía, que plantea grandes desafíos para acordar entre los distintos grupos sociales. Las OSC pueden proponerse construir espacios comunes a demandas que en principio no fueran equivalentes, pero que están conectadas por la lucha a favor de la ciudadanía y contra la exclusión. Esta es una posibilidad cierta para que la representación política contemple todas las dimensiones sociales.

## 4. Escenarios para el desarrollo

El debate sobre el desarrollo ha iniciado, de la mano del agotamiento de las recetas neoliberales, un lento despertar. No es que las políticas que se aplicaron en los noventa hayan desaparecido, pues percibimos entre nosotros tanto su andamiaje como sus consecuencias. Pero parecería que las recetas de libre mercado no logran ya el consenso que obtuvieron pregonando privatizaciones, reducción del gasto público y el retiro del Estado; y ello comenzó a suceder en particular luego de que la crisis argentina de 2001 se extendiera por la región, provocando una considerable alarma. La victoria de partidos políticos con un discurso crítico hacia la década de 1990 fue clave para producir cambios en la agenda. Sin embargo, la empresa de reestablecer la cuestión del desarrollo, y no meramente la del crecimiento económico como objetivo de una nueva política de Estado, no se encuentra libre de sobresaltos, pues no sólo se trató del triunfo neoliberal, sino del agotamiento de los modelos de crecimiento con fuerte intervención estatal.

Como vimos, para muchas organizaciones el desarrollo fue la médula sobre la que se construyeron su trabajo y su misma identidad, y fue a su vez el motivo de la crisis para ellas. Quienes tal vez encaraban estos ideales de manera más explícita, las organizaciones de desarrollo, se vieron atravesadas por un debate importante que atañe a su misma identidad, al objetivo final de su

intervención en el espacio público y a su trabajo cotidiano. Su influencia, que sigue siendo relevante en el orden local, no ha logrado replicarse en el nivel nacional ni ampliar su ascendencia al conjunto de las políticas públicas, mas allá de las estrictamente sociales, ni establecer nuevas de carácter universal (Balbis, 2001). En la actualidad, al prescindir de una configuración más amplia y de una lectura crítica de la realidad en términos económicos y políticos, se encuentran en una crisis de sentido y de visión sobre la sociedad en la que llevan adelante su trabajo. También las afecta la ausencia de la matriz societal en la que se había formado, y que tendía a promover la integración colectiva antes que los procesos individuales de aprehensión de lo social. Ello ha llevado a una importante cantidad de OSC de este espacio a identificarse con premisas del gerencialismo, ante la crisis en la que desembocaron todas las construcciones de carácter democrático y participativo durante la década de 1980. Frente a esta realidad, ¿existe hoy un nuevo marco para pensar el desarrollo? El cierre del punto anterior puede darnos, aunque parezca una señal difusa, un camino para repensarlo: la lucha contra la exclusión. Ello podría convertirse en la piedra de apoyo para la construcción de una visión del desarrollo que contemple las dimensiones que demanda hoy la inclusión. Por ello, no cualquier tipo de organizaciones puede colaborar en el desarrollo, sino aquellas que contemplen como aspecto fundamental la participación y el ejercicio de la ciudadanía de manera activa, política y de integración desde los sujetos.

Nos encontramos entonces en una verdadera situación de crisis de paradigma, de la cual las salidas son por ahora bastante complejas; una de sus tensiones se refiere a la lucha por lograr una agenda global para el desarrollo que reemplace la actual centralidad de la seguridad.

Parte, entonces, de esta crisis de paradigma radica en volver a plantear los términos de lo que puede ser un nuevo desarrollo. En primer lugar, podemos afirmar que desarrollo implica generar espacios de un contrato social que se oponga a la financierización de la política, es decir, impedir que el mercado haga de la política un mero espacio para la facilitación de los negocios (Genro, 2003). El desarrollo que podemos construir implica entonces una recuperación de espacios de decisión para la política representativa, un desanudar lo que hace que la democracia actual se encuentre constreñida, justamente por

el poder financiero. Es desde luego un modelo económico, un tipo particular de acumulación y distribución, pero en primera instancia es la redefinición de la democracia actual y del tipo de política que le debe corresponder. El primero de esos elementos necesarios es la cuestión del Estado. En los últimos quince años proliferaron los textos y los debates académicos sobre las políticas públicas, su diseño, gestión y participación, pero ha sido escasa la reflexión acerca de una nueva teoría del Estado en la actual etapa, que había dominado el debate entre marxistas y liberales durante el siglo pasado, y que hoy sufre de una carencia notable. De hecho, hay muchas discusiones sobre la sociedad civil, pero ello no se refleja en el tipo de Estado en el cual actuarían las organizaciones y los movimientos. Aun en el actual proceso de globalización donde el Estado parece perder algunas de sus capacidades, se hace imprescindible volver a pensar una teoría respecto de él, que de cuenta no sólo de aquellas, sino de su naturaleza y su rol en el desarrollo y la ciudadanía.

Por otra parte, y pensando en la coyuntura actual de la Argentina, hay una dimensión del desarrollo que se deriva de la situación de la traumática salida de la convertibilidad: recuperar las capacidades productivas del país y en particular de las economías regionales, ahogadas tras diez años de paridad cambiaria. Esta dimensión, que ha sido clave para el lento crecimiento de la economía, demanda la creación de pautas políticas y sociales que logren apuntalarla. Las experiencias de desarrollo local, de participación de las OSC en planificación y generación de proyectos, puede colaborar en ese sentido. El crecimiento de la economía real necesita, de todos modos, pautas políticas y sociales que garanticen la tendencia a la distribución progresiva del ingreso, rompiendo treinta años de regresión. Esto no significa que las organizaciones deban hacerse cargo de eso, pero, sin duda, afecta a su trabajo y a la construcción de sus objetivos. Y, en medio de ello, mantener la autonomía es también un punto central. En Brasil, donde los movimientos sociales acompañaron en buena medida la construcción del PT y la victoria de Lula Da Silva en el 2003, llaman la atención sobre el punto de preservar la autonomía respecto del gobierno, incluso manteniendo el apoyo al proceso de manera global, bajo riesgo de desaparecer y terminar, quizá no por intención del mismo gobierno, cooptados por la lógica

gubernamental (Abong, 2003). Esta autonomía debe preservarse, desde luego con el mismo énfasis, de la lógica del mercado.

Finalmente restan dos cuestiones clave para generar un nuevo desarrollo.

Por una parte, ya mencionamos el estallido de las dimensiones del desarrollo y que esto había trabajado más bien en contra de la inclusión social y despolitizando el conflicto y a las organizaciones. Pero no es menos cierto que deben atenderse las distintas tendencias del desarrollo en donde la ecología, la educación, la importancia de lo local, las identidades, entre otras cuestiones, cumplen un rol también muy relevante, junto con la construcción de mecanismos que aseguren derechos sociales y económicos para todos. Nuevamente se presenta aquí el dilema de evitar que la igualdad socave a la diferencia y que la heterogeneidad derive en fragmentación.

En segundo lugar, una cuestión cada vez más evidente del desarrollo es la vinculada a la construcción de la región. La “causa nacional” que impulsó los modelos de desarrollo del siglo XX parece hoy enfrentarse a varios inconvenientes, luego de la globalización de los mercados. Ahora bien, la regionalización no es de ninguna manera un proceso neutro. En nuestro caso está en juego la tensión entre el Mercosur, que podría acercarse a la construcción de una comunidad de naciones, y el ALCA, orientado a la oportunidad de negocios y bajo la supremacía de los Estados Unidos. En esta área, los sindicatos -y en ocasiones los partidos políticos- han sido de los pocos que han estimulado discusiones respecto a la conveniencia de alguna de estas dos posibilidades o de su eventual conjunción; de parte de las OSC prácticamente no se ha planteado la cuestión de la integración regional, ni se ha promovido el debate sobre su conveniencia y sobre el rol de ellas mismas en el proceso de pensar una sociedad civil regional. En todo caso, alentadas por un financiamiento importante, algunas han trabajado en grupos de discusión y encuentros en torno del ALCA, mientras que otras forman parte de las redes de lucha contra la instauración del ALCA. Pero en general ha habido poco debate sobre una integración con miras al Mercosur. Las organizaciones pueden ser portavoces de aquello nuevo que comienza a gestarse en la sociedad, de una ampliación de la agenda de la integración, en ocasiones restringida a los intercambios comerciales, y

también proponer articulaciones novedosas en favor de la inclusión. Las negociaciones siguen avanzando y demandan la participación de nuevos actores, para que la integración regional no se convierta en una exclusiva expresión de negocios, sino, valorando las diferencias, en un desafío por construir una región que integre a las naciones, los mercados y a las sociedades de cada país.

Éstas pueden ser las primeras referencias de una agenda que está en construcción, y que puede acercarnos a la generación de una sociedad que supere las marcas impresas por el neoliberalismo, como la exclusión social, el desempleo y, en definitiva, la ausencia de un destino colectivo para la misma sociedad. En cuanto a las organizaciones sociales, la formación de una nueva opinión pública, el trabajo por la construcción de la ciudadanía y el volver a discutir sobre el desarrollo se presentan como necesidades para poder convertirse en auténticas portavoces de las demandas emergentes. Y pensar ello como un camino contra la exclusión es sin duda un sueño esperanzador que puede alimentar una sociedad civil democrática.

## Bibliografía

- ABONG (2003) *Gobernó e Sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos*, Sao Paulo. ABONG
- Archivo General de la Nación (1999): *Instituciones de la Sociedad de Beneficencia y Asistencia Social (1823 – 1952)* Tomo I, Catálogos y cronología, Buenos Aires.
- Arcidiácono Pilar y Luci Florencia (FFF) “Una temporada en el Estado” en Revista Anfibia. <http://revistaanfibia.com/cronica/ong-una-temporada-estado/>, recuperado el 15/06/20, UNSAM, San Martín.
- Arendt Hannah (1997): *La Condición Humana*, Barcelona, Paidós.
- Arroyo Daniel (2000): “El cambio de la estructura social y las nuevas formas de organización en Argentina”, Buenos Aires, Flacso, mimeo.
- Astarita, Martín y De Piero Sergio (2017). Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político-empresarial. En D. García Delgado y A. Gradin (Comps.). Documento de Trabajo N° 5: *El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*, Buenos Aires, FLACSO.
- Atria Raúl y Siles Marcelo (comp.) (2003): *Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Balbis Jorge (2001) Paper presentado en el Seminario: “ONG’s Gobernanza y Desarrollo en América Latina y el Caribe”, Montevideo, agosto.
- Ballón Eduardo (1987) “Movimientos sociales y democracia emergente: el caso peruano” en F. Calderón y M. dos Santos (comp.) *Los Conflictos por la constitución de un nuevo orden*, Buenos Aires, CLACSO.
- Banco Mundial (1999): *Estrategia regional para el trabajo con al sociedad civil en América Latina y el Caribe*, web site.
- (2001): *Juntos podemos. Niveles y determinantes del capital social de Argentina*, Departamento de reducción de la pobreza y gestión económica, sitio web, Buenos Aires.

- Barber Benjamín (2001): *Un Lugar para Todos*, Buenos Aires, Paidós.
- Bauman Zygmunt (2003): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Buenos Aires. Siglo Veintiuno Editores.
- (2001): *En Busca de la Política*, FCE. Buenos Aires.
- Benencia Roberto y Flood Carlos (1998) “Las ONG’s y sus relaciones con el Estado. Una aproximación al análisis de fenómeno en la Argentina” en *Realidad Económica* N°159, Buenos Aires.
- BID – Gadis (1998): *El capital social en Argentina*, Buenos Aires.
- Birocco Carlos (2000): “La primera Casa de Recogimiento de huérfanas de Buenos Aires: el beaterio de Pedro de Vera y Aragón (1692 – 1702)”, en Moreno, op. cit.
- Bobbio Norberto, N. Matteucci. y Pasquino Gianfranco (1997): *Diccionario de Ciencia Política*, México DF, Siglo Veintiuno editores.
- Bombarolo Félix. y Pérez Cosio Luis (1997): “Cambio y fortalecimiento institucional de las ONGDs en América Latina: El caso Argentina” en Valderrama León M. y Pérez.
- Borón Atilio, (2002): *Imperio & Imperialismo*, Buenos Aires, CLACSO.
- (1993): “Estado Democracia y Movimientos Sociales en América Latina”, paper presentado en el Seminario organizado por el Foro de San Pablo, San Pablo.
- Bourdieu Pierre (1998) “L’essence du néolibéralisme”, en *Le Monde Diplomatique*, marzo.
- Brancoli Javier (compilador) *Donde hay una necesidad nace una organización. Surgimiento y transformaciones de las asociaciones populares urbanas*, Ediciones CICCUS – Facultad de Ciencias Sociales UBA, Buenos Aires.
- Boyanovsky Bazán Christian (2010) *El Aluvión. Del piquete al gobierno: los movimientos sociales y el kirchnerismo*. Sudamericana. Buenos Aires.
- Bustelo Eduardo (1996) “El Abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el estado y los organismos no gubernamentales” en *Enoikos* N°9 Buenos Aires.
- Buthet Carlos y otros (1998): “Hábitat Popular y Sociedad Civil en la Argentina”, en *Con Juntos. Sociedad Civil en la Argentina*, Consejo Asesor de la Sociedad Civil del BID en Argentina, Buenos Aires.

- Calderón Fernando (comp.) (1986): *Los Movimientos Sociales ante la crisis*, Buenos Aires, CLACSO – UNN – IISUNAM.
- Cassen Bernard (2004) “Repensar el formato de los Foros Sociales” en *Le Monde Diplomatique El Dipló*, versión on line.
- Casullo María Esperanza (2019) *¿Por qué funciona el populismo?* Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- Chávez Solca Fernando (2014) “Kirchnerismo y Movimientos Sociales. Algunas reflexiones críticas para pensar las implicancias sobre la resignificación del Estado”, en *Debates Urgentes* Año 3, N° 4, La Plata.
- CEPAL e IIDH (1997), *La Igualdad de los Modernos*, Santiago de Chile.
- Ceceña Ana, (2002): “Rebeldías sociales y movimientos ciudadanos” en Observatorio Social de América Latina, N°4, Bs. As., CLACSO.
- CECOPAL (2003): *Por una Ciudadanía Participativa*, Córdoba, edición propia.
- CENOC (2003): *Acerca de la Constitución del Tercer Sector en la Argentina. Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil inscriptas en el Cenoc*, Bs. As.
- Cerasuolo Vanina y Roca Mariela (2001) “Dos ciudades una revelación. El caso de las puebladas en Cutral – Co y Plaza Huincul”. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA mimeo.
- Cockburn Alexander y Clair Jeffrey (2001): “El nuevo movimiento porque estamos peleando”, en Seoane y Taddei, op. cit.
- Cohen Jean y Arato Andrew (2000): *Sociedad Civil y Teoría Política*, Buenos Aires FCE.
- Coraggio José Luis (2000): “La economía del trabajo ante el tercer sector”, Ponencia presentada en las Jornadas de intercambio “Perspectivas y realidades del tercer sector en América Latina y Europa”, organizado por ARCI y CENOC, Buenos Aires, 11- 13 julio.
- Coraggio José Luis (2001): “Fronteras de la teoría urbana: CGE, incertidumbre y economía popular”, trabajo presentado en el seminario Internacional sobre Economía y Espacio, Cedeplar, 6-7 de diciembre, Belo Horizonte.
- Covas Horacio y De Sanzo Carlos (1997): *El Club del Trueque*, Buenos Aires, Ediciones PAR.

- Coscio L. *Cambio y fortalecimiento institucional de las Organizaciones no Gubernamentales en América Latina*, FCONG – ALOP, Caracas.
- Cuda Emilce (2016) “Prácticas culturales simbólicas como nuevo modo de institución del poder representativo por fuera de la lógica del Estado de derecho en la política subnacional” en Mauro Sebastián, Ortiz de Rozas Victoria y Paratz Martín (compiladores) *Política Subnacional en Argentina: enfoques y problemas*, CEAP, Buenos Aires.
- Dabas Elina y Najmanovich Denise (comp.) (1995): *Redes: el lenguaje de los vínculos*, Buenos Aires, Paidós.
- De Piero Sergio (2002): *Organizaciones de la sociedad civil en la Argentina: Paradigmas y prácticas políticas*, Tesis de Maestría, Bs. As., Flacso.
- (2012) “Los años Kirchneristas: recentralizar al Estado” en Revista Aportes N°30, Revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.
- (2019) “Entre la modernidad, el desarrollo y la inclusión: discutir el rumbo” en García Delgado D. y Ruiz del Ferrier C. *En torno al rumbo*, FLACSO, Buenos Aires.
- De Souza Santos Boaventura (2018) [1998] “El estado y los modos de producción del poder social” en ídem: *De la Mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad*, Siglo del Hombre, Bogotá. Se cita de acuerdo a ídem: *Construyendo las epistemologías del sur, antología esencial* CLACSO, Buenos Aires.
- Di Marco Graciela, Palomino Héctor y otros (2004) *Movimientos sociales en la Argentina. Asambleas: la politización de las sociedad civil*, Editorial UNSAM, San Martín.
- Durston Jhon, (2000): *¿Qué es el capital social comunitarios?* Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales, N°38.
- Etchemendy Sebastián (2011) *El Diálogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada*, OIT, AECID, Buenos Aires.
- Feijoo María del Carmen (2001) *Nuevo país nueva pobreza*, Buenos Aires, FCE.
- Fernandes Bernardo (2000) “O MST e a luta pela reforma agraria no Brasil”, en *Observatorio Social de América Latina*, N°2, Buenos Aires.

- Ferry, Jean-Marie y Wolton Dominique (1992): *El nuevo espacio público*, Buenos Aires, Gedisa.
- Flisfich Angel, Lechner Norbert y Moulian Tomás (1994): “Problemas de la democracia y la política democrática en América Latina” en Cuevas Agustín (comp.) *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina*, México, CNCA.
- Flisfich Angel, (1981): *Notas acerca de la idea del reforzamiento de la sociedad civil*, Santiago de Chile, Material de discusión programa Flacso.
- Forni Pablo (2003): “Las Redes Inter-Organizacionales y el Desarrollo de las ONG’s de Base. Estudios de Caso en el Gran Buenos Aires Durante la Década del 90”, Buenos Aires, Material del IDICSO.
- Forni Pablo, Castronuovo Luciana (compiladores) (2015) “Ni piqueteros ni punteros. Organizaciones populares durante el Kirchnerismo, Edulp, La Plata.
- Fraschini Mariano y Tereschuk Nicolas (2015) *El Príncipe Democrático Sudamericano*, EDUVIM, Villa María.
- Gadis – PNUD (1997) *Confines Sociales. Organizaciones de la Sociedad Civil de promoción y desarrollo de Argentina*, Buenos Aires.
- García Canclini Néstor (1995): *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la Globalización*, Barcelona, Grijalbo.
- García Delgado Daniel (2003): *Estado – Nación y La Crisis del Modelo*, Buenos Aires, Norma.
- (1994): *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, FLACSO - Grupo Norma.
- García Delgado Daniel y De Piero Sergio (2001): *Articulación y relación Estado– Organizaciones de la Sociedad Civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*, Buenos Aires, FLACSO – CENOC.
- Garretón, Manuel Antonio (2001a): *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2001b): *Política y Sociedad entre dos épocas*, Rosario, Homo Sapiens.
- Genro Tarso (2003): “Conselho de desenvolvimento econômico e social: por um novo contrato social no Brasil” en ABONG, op. cit.

- Genro, Tarso y de Souza, Ubiratán (2000): *Presupuesto participativo. La Experiencia de Puerto Alegre*, Buenos Aires, EUDEBA - IEF CTA.
- Gherardi Natalia (2002): “El papel del capital social en Argentina. Aportes para su análisis a partir de una experiencia piloto de recolección informal de residuos sólidos en la ciudad de Buenos Aires”, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Centro de Investigación y Capacitación para El Desarrollo Sustentable.
- Giddens, Anthony (2000), *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Buenos Aires, Taurus.
- Giorgetti Daniel (2001): *Sociedad Red*, Buenos Aires, edición del autor.
- (1995): “¿Entre el Estado y el mercado? ONG’s y sociedad civil en la Argentina” en Thompson (comp.) op. cit.
- González Casanova Pablo (2001): “Los Zapatistas del siglo XXI”, en Observatorio Social de América Latina, N°4, Buenos Aires, CLACSO.
- González Bombal Inés (1998): *Hacia un nuevo contrato social para el siglo XXI*, documento base para el IV encuentro Iberoamericano del tercer sector, Buenos Aires.
- Gorz Andre (1998): *Miserias del presente, riquezas de lo posible*, Buenos Aires, Paidós.
- Gradin Agustina y De Piero Sergio (2018) “El populismo en acción: leyes que respondieron a demandas sociales en los gobiernos kirchneristas (2003-2015)” en *Revista Postdata* N° 23, N°1, Abr./2018-Septiembre, Buenos Aires
- Gradín Agustina (2012) “Militar el Estado: las prácticas de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el Programa de Promotores para el cambio social durante el periodo 2005 – 2008” en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 2 N° 3 (julio-diciembre).
- Group of East-South Systems Transformations (A. Przeworski, T. Di Tella, J. Maravall, G. O’Donnell, A Stepan y otros) (1998): *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós.
- Habermas Jürgen (1998): *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- Hardt Michael y Negri Toni (2002): “La Multitud contra el Imperio” en Observatorio Social de América Latina, N°7, Buenos Aires.

- Held David (1997): *La Democracia y el Orden Global*, Madrid, Paidós.
- Hirschman Albert (1986): *Interés privado y acción pública*, Méjico, Fondo de Cultura Económica.
- Hobsbawn Eric (1997): *Historia del Siglo XX*, Madrid, Crítica.
- Holloway John (2002): *Cambiar el mundo sin tomar el poder*, Buenos Aires, UAP – Herramientas.
- Ivancich Norberto (2003): “La Crisis Política de la Argentina”, en AA.VV. *Perspectivas de la Gobernabilidad en la Argentina*, Bs. As., Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Jakobsen Guillermo (1994): “Procesos de aprendizaje en las cooperativas”, en Giarraca Norma (comp.) *Acciones Colectivas y Organización Cooperativa*, Buenos Aires, CEAL – UBA.
- Jelin Elizabeth (comp.) (1985) *Los Nuevos Movimientos Sociales en la Argentina I y II*, Buenos Aires, CEAL
- (1987): “Otros silencios, otras voces: el tiempo de la democratización en la Argentina”, en Calderón F. (comp.) obra citada.
- Kenighi Omaha (1998): *El Fin del Estado – Nación*, Santiago de Chile, Andrés Bello.
- Kessler Gabriel, (2000): “Redefinición del mundo social en tiempos de cambio” en Svampa M. (comp.) *Desde Abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos.
- Kliksberg Bernardo (1994): *Pobreza el Drama Cotidiano*, Caracas, CLAD – Editorial Norma – PNUD.
- Kliskberg Bernardo y Tomassini Luciano (2000): *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, México DF, FCE.
- Kruijt Dirk, (2000): *Baile de Disfraces. Ensayos sobre viejos y nuevos actores en la sociedad militar y la sociedad civil de América Latina*, San José de Costa Rica, FLACSO.
- Laraña Enrique (1999): *La Construcción de los Movimientos Sociales*, Madrid, Alianza.
- Lechner Norbert (1997): “La reforma del Estado. Entre modernización y democratización”, en AA.VV. *Un estado para la democracia*, México D.F., Friedrich Ebert Stiftung y Porrúa Editorial.

- (1987): *Los Patios Interiores de la Democracia. Subjetividad y Política*, Bs. As., FCE.
- Levin Silvia, (2003) “La Ciudadanía de la mujer en Argentina en el siglo XXI: las tensiones de un modelo cívico” en *Socialis* N°7, Rosario.
- Lipovetsky Giles, (1994) *El Crepúsculo del Deber*, Barcelona, Anagrama.
- Luna Elba y Cecconi Elida (coord.) (2002) *De las Cofradías a las Organizaciones de la Sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina*, Buenos Aires, GADIS.
- Mallimaci Fortunato, (1995) “Demandas sociales emergentes: pobreza y búsqueda de sentido, redes solidarias, grupos religiosos y ONG’s”, en *Pobreza Urbana y Políticas Sociales*, Boletín Especial, CEIL, Buenos Aires.
- Manzano Virginia (2015) “Lugar, Trabajo Y Bienestar: La Organización Barrial Tupac Amaru En Clave De Política Relacional” *Publicar* - Año XVIII N° XIX.
- March James y Olsen Johan (1993): “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política” en *Zona Abierta* N°63/64, Madrid.
- Martín – Barbero Jesús (1991): “Las Culturas en la Comunicación en América Latina” en AA.VV. *Primer Encuentro de Almagro: Comunicación y Movimientos Sociales*, Almagro.
- Martínez Nogueira Roberto (1995): “Redes sociales: más allá del individualismo y del comunitarismo” en Dabas y Najmanovich, obra citada.
- Martuccelli Danilo y Svampa Maristella (1997): *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*, Buenos Aires, Losada.
- Massetti Astor (2010) “Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un estado progresista en Argentina” en *Argumentos. Revista de crítica social*, octubre 2010.
- McAdam Dough y otros (1996): “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales” en McAdam D. y otros (eds) *Movimientos Sociales: Perspectivas comparadas*, Madrid, ISTMO.
- Melucci Alberto (2002): *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*, México D.F., El Colegio de México.
- Memoria del IV Encuentro del Tercer Sector (1998), Buenos Aires.

- Minujin Alberto y Kessler Gabriel (1992): *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Temas de Hoy
- Morin Edgar (2002): “El avance de la sociedad civil mundial” en diario Clarín, 15/04/2002.
- MTD de Solano y Colectivo Situaciones (2002): *Hipótesis 891. Mas allá de los piquetes*, Buenos Aires, De mano en mano.
- Natalucci Ana (2012) Los dilemas políticos de los movimientos sociales: El caso de las organizaciones kirchneristas (2001-2010) en *Documento de trabajo 09/2012* Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Nun José (1991): “La Democracia y la modernización treinta años después”, Trabajo presentado en el XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Nun José (2001): *Marginidad y Exclusión*, Buenos Aires, FCE.
- Nun José y Portantiero Juan Carlos (comp.) (1987): *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.
- O’Donnell Guillermo (1992): “¿Democracias Delegativas?”, en Cuadernos del CLAEH, N°61, Montevideo.
- O’Donnell Guillermo y Schmitter Philippe (1994): *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, volumen IV, Madrid, Paidós.
- Oddone Julieta (1986): “Ancianidad, contextos regionales y redes”, en *Medicina de la Tercera Edad*, N°4, Buenos Aires.
- Offe Claus (1990): *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, México D.F., Alianza.
- (1988): *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Madrid, Sistema.
- Ortiz Renato, (1996): *Otro Territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*, Quilmes, Ediciones UNQ.
- Oviedo Luis (2001): *Una historia del Movimiento Piquetero*, Buenos Aires, Ediciones Rumbos.
- Ozslak, Oscar y O’ Donnell, Guillermo (1981) “Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4. Buenos Aires.
- Payne M. (1998): “Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva

- visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado” en *Reforma y Democracia*, N° 13, Caracas.
- Peruzzotti Enrique, (1999) “Constitucionalismo, populismo y sociedad civil. Lecciones del caso argentino” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 4 Núm. 61 México.
- Peruzzotti Enrique y Smulovitz Catalina (2001): *Accountability social: La otra cara del control*, trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, Río Cuarto 17 – 19 de noviembre.
- Pinto Álvaro, Flisfisch Ángel (2011) *El Estado de Ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*, PNUD, Sudamericana, Buenos Aires.
- PNUD – BID (2002): *El Capital Social. Hacia la Construcción del Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil en la Argentina*, Buenos Aires.
- Portantiero Juan Carlos (1988), *La Producción de un orden*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Prats Joan (1998): “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista, en *Reforma y Democracia*, N°11, Caracas.
- Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions In Modern Italy* Princeton University Press, Princeton.
- Quiroga Hugo (1991): “Mercado y solidaridad. Reflexiones a partir de la crisis del Estado de Bienestar” en *Estudios Sociales* N°1, Rosario.
- Ramonet Ignacio (2003) “Contra El Monopolio Mediático. Observatorio Internacional de Medios de Comunicación”, en *Le Monde Diplomatique*, N°52 octubre.
- Razzeto Luis (1997): *Los Caminos de la Economía de Solidaridad*, Buenos Aires Lumen.
- Reilly Charles (1999): “El equilibrio entre el estado, el mercado y la sociedad civil”, en Tockman Víctor y O’Donnell Guillermo (comp.), *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Remedi Gustavo (2000): “La ciudad Latinoamericana S.A.(o el asalto al espacio público)” en *Revista Escenario* N° 2, Montevideo.
- Robinson Williams (2001): “La Globalización capitalista y la trasnacionalización del Estado” en *Espacios* N° 13, Ebert – Cedal, Buenos Aires.

- Rodríguez Larreta Horacio, Vidal María y Lupica Carina (2003): *Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa Urbana*, Buenos Aires, Grupo Sophia.
- Rofman Adriana (compiladora) (2016) *Participación, políticas públicas y territorio Aportes para la construcción de una perspectiva integral*, Ediciones UNGS, Los Polvorines.
- Roitter Mario (1996): *Las razón social de las empresas. Una investigación sobre los vínculos entre empresas y sociedad en Argentina*, Buenos Aires, CEDES.
- Rosanvallon Pierre (1995): *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial.
- Saba Roberto y Böhmer Martín (2000): “Participación ciudadana en la Argentina: estrategias para el efectivo ejercicio de los derechos”, en cuadernos del FORO N°3.
- Sader Emir (2001): “Hegemonía y contrahegemonía para otro mundo posible” en Seoane y Taddei, op. cit.
- Sartori Giovanni (1998) *Homo Videns*, Buenos Aires, Taurus.
- Savio Roberto (2004): “El FSM necesita un acuerdo de gobernabilidad” en [www.choike.org](http://www.choike.org), recogiendo opiniones luego del FSM de Bombay.
- Schuttenberg Mauricio (2014) *Las identidades nacional – populares. De la resistencia noventista a los años kirchneristas*, Eduvim, Villa María.
- Seoane José y Taddei Emilio (comp.) (2001): *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, Buenos Aires, CLACSO.
- Sierra Francisco, Montero David (2015) *Videoactivismo y movimientos sociales. Teoría y praxis de las multitudes conectadas*, Gedisa, Barcelona.
- Sorj Bernardo, Fausto Sergio (2016) (compiladores) *Activismo político en tiempos de internet*, Plataforma Democrática, San Pablo.
- Strasser Carlos (2003): *La Vida en la Sociedad Contemporánea*, Buenos Aires, FCE.
- Svampa Maristella y Pereyra Sebastián (2003): *Entre la ruta y el barrio. La Experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.
- Tarrow Sydney (1996) “Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales” en McAdam D. y otros, op. cit.
- Tereschuk Nicolás (2018) *La Calesita Argentina. La repetición de los ciclos políticos, de la relectura de Platón a los discursos de Macri*, Capital Intelectual, Buenos Aires.

- Thompson Andres, (comp.) (1995) *Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, Buenos Aires, Losada.
- Tocqueville Alexis de (1984): *La Democracia en América I y II*, Madrid, Sarpe.
- Touraine Alain (1987): *El Regreso del Actor*, EUDEBA Buenos Aires
- (2000): *Igualdad y Diferencia*, Buenos Aires, FCE.
- Triguboff Matias (2014) *Asambleas Populares. Movilización social, trayectorias y prácticas políticas en Buenos Aires (2001-2006)* Imago Mundi, Buenos Aires.
- Vommaro Gabriel (2014) “«Meterse en política»: la construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina” en Revista Nueva Sociedad N° 254, noviembre - Diciembre.
- Wallerstein Inmanuel (2001): *Conocer el mundo, saber el mundo: El fin de lo aprendido*, México D.F., Siglo XXI editores.
- Yunus Muhamad (1997): *Hacia un mundo sin pobreza*, Santiago de Chile, Andrés Bello.
- Zumbado Carla (1998): “Desarrollo y capital social: redescubriendo la riqueza de las naciones”, en *Instituciones y Desarrollo* N°1, Caracas.

Revistas consultadas:

Pobreza Urbana y Desarrollo, Medio Ambiente y Urbanización, Nueva Tierra, Tercer Sector y Desafíos Urbanos.

Se consultaron los sitios web de las siguientes organizaciones:

Bienaventurados los Pobres, Caritas, CECOPAL, CEHAS, CELS, CIPPEC, Club de Truque, Conciencia, CTA, FARN, FTV, FUNDAPAZ, FUNDARED, FUNDSSES, Fundación Cambio Democrático, Fundación Huésped, IIED-AL, INCUPO, INPADES, Madre Tierra, Movimiento Trabajadores Desocupados, Movimiento Teresa Rodríguez, Nueva Tierra, Polo Obrero, Poder Ciudadano, SERPAJ y Vox Populi.

## El autor

Sergio De Piero es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Sociología y Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Argentina y Doctor en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Quilmes. Es director (interino) del Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, donde es profesor titular regular. Es también profesor adjunto en la Carrera de Ciencia Política de la UBA, y profesor titular en la Facultad de Trabajo Social de la UNLP. Asimismo ha dictado diversos cursos de maestría y doctorado en FLACSO, UNR, UBA, UNSL, USal, UNLP, UNSAM. Entre 2004 y 2014 se desempeñó como consultor en la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Ha publicado artículos en libros y revistas especializadas. Asimismo ha realizado trabajos de capacitación y evaluación con distintas organizaciones sociales. La primera edición de *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*, fue publicado por Paidós en 2005.





Este libro aborda la realidad de las organizaciones de la sociedad civil en Argentina, buscando establecer un ordenamiento que permita leer al conjunto del sector, analizando a la vez las diversas corrientes que pueden rastrearse en la historia y que hacen a las identidades y modos de intervención que las organizaciones se dan en relación al resto de la sociedad pero en particular en su relación con el Estado. El análisis se cruza también con los principales componentes del pensamiento político moderno, para brindar una mirada de conjunto y a la vez particular de la sociedad civil actual.

