

**La sociedad civil frente a las políticas públicas: control, beneficencia,
conflicto y articulación. Actores y visiones luego de la crisis del 2001**

Sergio De Piero
Área estado y Políticas Públicas
FLACSO – Argentina

**“Presentado ante el VI Congreso Nacional de Ciencia Política.
Universidad Nacional de Rosario. Noviembre de 2003”.**

depiero@flacso.org.ar

Resumen

Las políticas públicas de los últimos años han estado enmarcadas por el rasgo central de la transformación estructural que afectó al Estado. Dichos cambios, amparados en el Consenso de Washington, contaban entre sus premisas la descentralización y la “apertura” a la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esta línea definió de alguna manera el tipo y los perfiles de las políticas públicas durante el período y subsumió la discusión del Estado, a la planificación de éstas. Sin embargo esta participación de las OSC en las políticas públicas no fue uniforme ni ausente de conflictos. Por el contrario, las tradiciones y las culturas políticas presentes en la sociedad civil, generaron distintos tipo de intervenciones y propuestas desde la organizaciones respecto a las políticas a llevar a delante, como así también al tipo de relación que se plantean con el Estado. Es así que encontramos tres corrientes principales: quines buscan el control del Estado y la contención de la cuestión social; quienes persiguen hacer visible el conflicto y demandan negociación y quines favorecen la articulación productiva. Estos distintos perfiles, se enmarcan a su vez en la crisis desatada a fines del año 2001.

Introducción

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en alguna instancia de las políticas públicas en general y sociales en particular no es un fenómeno nuevo. Ya en los orígenes de la historia argentina, a través de la Sociedad de Beneficencia, (si se quiere la primer ONG's de la Argentina, creada paradójicamente por el incipiente Estado) se articuló la “atención a los pobres” a través de organizaciones de este tipo; y una larga tradición podemos encontrar en la historia del siglo XX. Lo que ha cambiado es la relación entre el Estado y la sociedad, en particular porque los modos de intervención y regulación que el primero ejerce sobre la segunda son profundamente distintos a partir de las reformas neoliberales y los procesos de globalización. A este proceso debemos añadirle la crisis política desatada a fines del año 2001. A partir de allí se producen nuevos quiebres en la relación y articulación posible entre el Estado y las organizaciones de la sociedad, ya que de la crisis de representación se ingresó a la zona de una crisis de legitimidad.

Durante esta misma crisis quedó demostrado que se ha generado un notable cambio en los modos de participación y organización desde lo que podría denominarse “lo social”; es decir espacios de articulación e intervención en lo público sin que necesariamente se planteen como objetivo el ejercicio del poder político. Este cambio viene acompañado de una gran crisis en las formas “tradicionales” de la participación política que se ha identificado como una crisis de representación. Ella se expresa a través de una creciente desconfianza en el ejercicio de la política, en quienes la llevan adelante y en la política misma. Las OSC a las que aquí nos queremos referir, han crecido también de la mano de esta crisis generando algunas expectativas en la sociedad. Sin embargo, más allá de algunos discursos o referencias que se puedan hacer desde distintos sectores, el rol de este tipo de OSC se encuentra acotado a núcleos específicos de trabajo, vinculados a la cuestión social, la defensa de derechos, la promoción social, etc. pero todos ellos de manera segmentada, no pudiéndose constituir un discurso que abarque estas realidades, tarea que en algún momento lograron desarrollar los partidos políticos. Entonces, el hecho de que no busquen el ejercicio del poder político, y su necesaria visión fragmentada sobre la sociedad, nos habla de organizaciones y movimientos que ganan espacio en campos específicos y que a su vez, generan desde allí discursos y visiones diferenciadas.

Sin embargo el aspecto central de la cuestión parece estar dado por la crisis que atraviesa al Estado, desde fines de los '70. Este trance abarca tanto la cuestión del modelo del Welfare como su dimensión nacional. Ello ha llevado a que el eje de la discusión teórica abandone la cuestión del tipo de Estado, propia de la discusión entre el marxismo y el estructural funcionalismo (y al interior de cada uno de estos paradigmas), pasando a debates de tipo instrumentalistas sobre mejora de la gestión, asignación de recursos, planificación, evaluación, etc. Y en particular, al mismo tiempo que se discute en estos términos, parece lejano el inminente debate sobre la construcción del ALCA o del MERCOSUR, que sin duda definirán el futuro de la región.

El contexto: Estado y crisis política

Desde hace al menos 30 años América Latina no logra salir de profundas convulsiones sociales políticas y económicas. El derrumbe del modelo de sustitución de importaciones y de regulación estatal en la economía y en lo social, fue lentamente reemplazado por el neoliberalismo que se presentó a fines de los '70, de la mano de las dictaduras militares, como la nueva opción de orden y crecimiento para la región. El retorno de los regímenes democrático no significó el fin de este avance. Por el contrario, líderes políticos o sociales y buena parte de la ciudadanía, creyeron en el nuevo dogma económico, cuyo eje central consistía en el desmantelamiento de cualquier tipo de regulaciones estatales y el traslado a las fuerzas del mercado, ahora transnacionales, de la misión de marcar el rumbo correcto de la economía.

Pero el neoliberalismo no es sólo un modelo económico; genera también pautas de participación política, una nueva disciplina social y cambios en la construcción de la cultura. En este sentido el neoliberalismo, presentado a su vez como camino único, se constituyó como la nueva utopía de fin de siglo, ante el agotamiento de los socialismos reales y la aparente desaparición de los movimientos nacional – populares en nuestra región. En particular, los '90 luego de la transición democrática transcurrieron en medio de la ilusión del crecimiento, el consumo, el acceso a los bienes de la revolución tecnológica, de la llegada de un nuevo orden mundial, pero con los estigmas del aumento de la exclusión, la inseguridad, la incertidumbre. En términos políticos, el poder de la tecnocracia económica local y de los miembros de los organismos multilaterales de crédito, fueron “convenciendo” a los líderes políticos de que lo mejor que podían hacer era seguir las recetas neoliberales de privatización y reducción de las

regulaciones estatales y de apertura del mercado para que la prosperidad se manifestara en pocos años.

En Argentina la presidencia de Carlos Menem fue garantía, *in extremis*, de esa construcción. Esperado o no por sus votantes, decidió aplicar en un breve lapso todas las recomendaciones de la ortodoxia económica: privatizar, reducir la capacidad reguladora del Estado, abandonar pretensiones productivistas, alinearse políticamente, e incondicionalmente, con los EE.UU., abrir el mercado, etc.

Este consenso en torno al rumbo que debía tomar la sociedad, comenzó a sufrir algunas fisuras a partir del *Tequila*, (1994); el nuevo diagnóstico apuntaba a reforzar la institucionalidad de las reformas emprendidas en el primer lustro, para que fuera sustentable en el tiempo: reforma de la justicia, transparencia, mecanismos de control, reforma de las obras sociales, etc. En este clima nace la Alianza que parecía convertirse de la mano de sus líderes en la posibilidad de un cambio de rumbo. Sin embargo cuando la sociedad comenzaba a demandar un debate sobre nuevos lineamientos en el modelo económico, en el proceso de toma de decisiones y en el tipo de representatividad generada por los líderes, las apuestas de la Alianza en cambio tendieron a continuar con la línea generada en los '90, sumándole tan sólo el esperado y sobrevaluado “toque mágico” de la transparencia.

El trágico final del gobierno de la Alianza, no fue tan sólo producto de la incapacidad del Fernando De La Rúa para conducir un proceso político conflictivo; fue fruto también de un diagnóstico errado sobre las medidas y las políticas necesarias para enfrentar la crisis devenida no sólo de la ausencia de transparencia, sino de la aplicación de un modelo que destruía la productividad y persistía en la generación de exclusión, bajo la lógica del ajuste.

La caída del gobierno de F. De La Rúa y la sucesión de cinco presidentes en tan solo dos semanas, fue quizás la mejor imagen y representación de un país a la deriva. La protesta generalizada, de la que luego hablaremos, daba cuenta del fin de la ilusión neoliberal, pero no quedaba claro cual sería el camino de salida y de futuro para la sociedad toda. Se planteó entonces una transición en términos sumamente amplios, ya que la misma podía comprender a una clase dirigente, al sistema político e incluso al modelo socioeconómico.

Durante todo el 2002, la tensión política se mantuvo, pero en dos niveles; por una parte la movilización social, alimentada por los conflictos con los bancos, la crítica situación social (agravada en lo inmediato por la devaluación) y en particular el rechazo

a los políticos y a buena parte de la elite en general (mediática, por ejemplo); por otra parte un conflicto casi paralelo se desenvolvía en el sistema político en torno de dos proyectos en pugna: la dolarización de la economía o mantener el rumbo hacia medidas de carácter heterodoxo en lo económico. El primero apuntaba también al derrumbe del sistema político, mientras que el segundo necesitaba de acuerdos institucionales en el Congreso para lograr algunos objetivos mínimos. Sin embargo la cuestión de fondo no formó parte de la discusión, sino que apenas fue insinuada y refiere a los niveles y perfiles de intervención que debe tomar el Estado, y la relación del accionar de este frente a la exclusión social, y a la posibilidad o no de constituir un modelo de desarrollo.

La Cultura Política

De las numerosas variables que pueden tomarse para comprender este fenómeno, los cambios en la cultura política aportan un rasgo fundamental en este sentido.

Hacia los años '50 la ciencia política, en particular la generada en los EE.UU., comenzó a referirse a una nueva construcción social: la cultura política. En líneas generales se trata del modo en que una sociedad concibe y establece la relación con lo político, lo cual implica la relación entre representantes y representados, las organizaciones políticas y los ciudadanos, entre estos y el gobierno, etc.

La Argentina experimentó, hacia mediados del siglo XX, una impresionante transformación de su cultura política de la mano de la ampliación de la participación efectiva, a través del voto, a todos los varones y las mujeres. Los movimientos nacional populares, significaron la entrada en la escena pública de grandes sectores de la población que hasta el momento habían permanecido al margen de las decisiones. Ello coincidió con la expansión mercado internista de la economía y del consumo, la regulación social y políticas cercanas al pleno empleo.

En términos de instituciones, la cultura política de posguerra se caracterizó por dos elementos claves, tanto aquí como en buena parte del mundo: la centralidad estatal y la alta representatividad de los partidos políticos y sindicatos. En efecto, el modelo del Estado de Bienestar o social, había convertido a la institución estatal en el centro de la escena pública, mediante la cual se regulaban los conflictos sociales, se incentivaba el desarrollo industrial, y en particular se tendió a la redistribución del ingreso. En ese marco, el Estado – nación gozaba de una alta valoración por parte de los ciudadanos y las distintas organizaciones sociales que convergían en él para la satisfacción de sus demandas.

Por otra parte, los partidos políticos y los sindicatos, a pesar de las sucesivas intervenciones militares, significaron un importante canal de participación e identidad. Masivos, populares, burocráticos y jerárquicos, no dejaban de ser, sin embargo, un espacio donde se desarrollara la militancia y el compromiso político y social, incluso desde organizaciones de base que se identificaban con algún partido. Esto fue muy claro con el peronismo a través de la identidad obrera.

Hacia los '60, la cultura política se caracterizó por la fuerte demanda de transformación revolucionaria de la realidad, el cambio de sistema, la toma del poder desde abajo. Permaneciendo la búsqueda del poder estatal, lo político se expresa mediante la movilización, el trabajo en la base social, y la perspectiva de un cambio radical que incluyera tanto lo político como lo económico. Esta perspectiva era compartida por actores disímiles como los partidos populares, y el socialismo por supuesto. Se perteneciera o no a un partido, el modo en que se presentaba la intervención en la sociedad estaba medido siempre en términos políticos, justamente en la politización de lo social, en la vinculación inmediata entre hechos sociales, (la pobreza, la injusticia social) con el sistema económico. Finalmente, la ideología forma parte sustancial de esta construcción, en tanto las identidades se construían desde pertenencias políticas o sociales más o menos homogéneas y estables.

La dictadura militar acabó con todo ello. El grado de disciplinamiento social que logró la represión fue de una envergadura tal, que ante el retorno democrático de 1983, la interpretación sobre la política había dado fuertes señales de cambio. De este modo el discurso de la revolución se reemplazó por el compromiso y la demanda por democracia. Pero no fue la única transformación. Las jóvenes democracias también transitaban un nuevo camino en las relaciones Estado - sociedad, un proceso que se manifestó más lento de lo que se podía observar en la coyuntura. La crisis económica, el deterioro de la calidad de vida, la trágica experiencia de las dictaduras militares, consolidaron el camino para que la relación entre el Estado y la sociedad, comenzara a sufrir fuertes cambios, signados por un creciente discurso que concentra en el Estado el origen de la crisis.

A partir de esta realidad se transformaron la participación política, la cultura, el modo de organización desde la sociedad civil¹. Los organismos de derechos humanos surgidos en la dictadura y el resto de movimientos sociales que lo acompañaron, fueron

¹ García Delgado Daniel (1994) Estado y Sociedad, Norma, Buenos Aires.

representantes de esta nueva línea. El contexto en el que se desarrollan es la transición a la democracia, cuyo sistema político se caracteriza aun por la fuerte presencia de los partidos políticos como canales de movilización y participación. En este sentido, los movimientos sociales, si bien operan con lógicas distintas a los partidos políticos, durante los '80 se manifestaron nuevas posibilidades de articulación entre ambos, por ejemplo a través de la inclusión de las demandas de los primeros en las plataformas electorales y en las políticas públicas.

La Cultura Política en la era de las reformas

Hacia fines de los '80, cuando la crisis económica ya era evidente, comienza a generarse un consenso silencioso a favor de profundas reformas económicas. Fuera quien fuera el ganador de las elecciones, se imponía la sensación de un giro hacia las denominadas reformas de mercado. La cuestión era, sin embargo, establecer la legitimidad sobre estas reformas.

La estrategia del menemismo fue recurrir desde el inicio a una apelación individual: con las reformas cada persona tendría mejores servicios públicos, el Estado gastaría menos, bajarían los impuestos y gracias a todo ello habría más trabajo. A ello debemos sumar un dato netamente político: los '80 habían sido los años de ponderación de la política en términos de concertación y acuerdo o de los modelos de democracia consociativa², es decir favorecer los acuerdos políticos para mejorar la gobernabilidad, la cual traería como respuesta un mejor y armónico desarrollo. La violenta explosión económica y social de 1989, representada por la hiperinflación, le quitó peso a las opciones de acuerdo, imponiendo consecuentemente la lógica de la eficiencia y la decisión centralizada.

De allí que este proceso de reformas fue acompañado por la instalación de prácticas políticas marcadas por el desicionismo, la marginalidad del poder legislativo, la intervención de hecho en la Corte Suprema, la desarticulación del movimiento sindical, los indultos y el alineamiento político automático con los EE.UU. Por ello no se trató exclusivamente de la implementación de reformas de mercado, sino un giro inédito en la historia Argentina que colocó el debate ya no en el fortalecimiento de la democracia, sino en la construcción de una sociedad *de* mercado.

² Los mismos partidos políticos mostraron signos en esta dirección ante diversas crisis: Consejo Económico y Social, acuerdos en la crisis de semana Santa de 1987, etc.

De esta manera, la apelación para reconstituir la cultura política en el menemismo ya no será a través de la cuestión democrática (como principios, como sustancia) o en el protagonismo de los actores (el pueblo, el pluralismo de grupos sociales) o a partir de la idea de nación. Acorde con las reformas llevadas a cabo, la cultura política se reconstruye y se transforma a partir de la consagración discursiva de los intereses individuales, representados en el acceso al consumo. Desaparecen de la escena pública, o casi, el debate por la construcción de una sociedad más justa, pensada desde alguna noción de bien común. Elementos instrumentales como la eficacia, la eficiencia y la transparencia, que nada dicen sobre los objetivos últimos, sobre el proyecto que pueden acompañar, se convierten lentamente en valores a alcanzar. Desaparece la utopía de un futuro de construcción colectiva y de una sociedad con inserción real, de la mano de la hegemonía de las corrientes del pensamiento único, reemplazada por el individualismo competitivo, el encierro y la desconfianza hacia lo colectivo. Así la convocatoria era mucho más rudimentaria y consistía en presentar las ventajas del capitalismo competitivo que abría las puertas a todos los que pudieran entrar. La expresión del “voto cuota” (votar sólo por el candidato que garantizara el 1 a 1, es decir la no devaluación) y la consecuente victoria de Menem en 1995 son muestra de la victoria de esta tendencia.

Si bien prosperaban algunas nuevas expresiones de participación política y surgían “terceros partidos” (el Modin, el Frepaso), se instalaba lentamente lo que G. O’Donnell denominó el principio de delegación: un ejercicio de la ciudadanía que comienza a restringirse al acto electoral, de manera que se delega en las autoridades políticas (las cuales tienden al desicionismo) el manejo de la cosa pública³. Aun cuando el autor utiliza esta denominación para referirse a algunos países de América Latina, lo cierto es que esta tendencia podemos encontrarla también en países de Europa y en los EE.UU. Se trata en efecto, de un momento crítico de las democracias, donde la apatía y la desmovilización social se convierten en los nuevos ejes para comprender la cultura política.⁴

Pero ello no sucedió exclusivamente por elementos de cultura política que se basaran en las tradiciones e historia de cada pueblo. La lógica del mercado, construida

³ O’Donnell Guillermo (1992). “¿Democracias Delegativas?”, en Cuadernos del CLAEH, Montevideo.

⁴ Como veremos más adelante, también para la Iglesia es un momento de incertidumbre respecto a lo político. En este sentido lo normativo ha tendido a imponerse por sobre el análisis de la realidad, de manera que algunas prescripciones respecto por ejemplo a la conducta de los políticos o a la apatía de los

como señala A. Heller a partir del egoísmo, inundó todas las prácticas sociales transfiriendo a la política los principios del individualismo competitivo. Y cuando se impone esta lógica las relaciones sociales tienden a medirse en la ecuación de costo – beneficio. Este principio primó claramente, por ejemplo en la desestructuración del movimiento sindical, de la mano de la desocupación. Los acuerdos “directos” empleador – empleado y los supuestos beneficios individuales para el segundo, desactivaron buena parte de la capacidad de lucha, representación y negociación o sindical. (lo cual no excluye las dudosas prácticas de sectores del sindicalismo)

En conjunto, todo ello derivó en la crisis de participación por la que atraviesan los partidos políticos. Y al bajar la participación, los políticos profesionales perdieron anclaje en la sociedad civil y comenzaron a ensayar nuevas formas de legitimación. Como se sabe el principio de legitimidad refiere a la autoridad con que cuenta una institución o persona para ejercer algún poder en la sociedad, el porqué se acepta el mandato, el factor que constituye un consenso en torno de él. Ese consenso se construyó a través de la ideología del camino único, de la imposibilidad ideológica de pensar otro modelo de sociedad más allá de las razones del neoliberalismo. De este modo la frase “dar señales positivas al mercado”, se convirtió en realidad en la mayor fuente de legitimidad a la que los políticos podían aspirar.

Si ello es así ¿Cuál fue entonces el vaso comunicante entre representados y representantes?: los medios de comunicación y los estudios de opinión. El vasto proceso de comunicación que implican a las sociedades, donde los distintos actores hacen oír su opinión y sus derechos e intereses, quedó brutalmente reducido a las encuestas, los debates televisivos, y a la participación mediada de los ciudadanos - televidentes.

De esta manera, los medios se convirtieron en la nueva escena pública y buena parte de los políticos profesionales se sintieron a gusto con este nuevo escenario, encabezado por la televisión. No sólo porque ésta penetra con una capacidad mayor a cualquier otra instancia de comunicación, ya que logra ingresar en la vida cotidiana mediante su programación, sino porque simplifica la construcción de organizaciones políticas que respalden propuestas o candidaturas. La TV simplifica la actividad política al encerrarla en sus límites lejanos a la participación popular; en la época de los partidos desideologizados y sin plataformas políticas, acortan los tiempos de construcción de candidatos, mediante el recurso de la “fama”.

ciudadanos, no toman en cuenta variables surgidas en este lapso en particular por la instalación del neoliberalismo.

Los primeros estudios de cultura política medían a ésta de acuerdo a un criterio geográfico. Por ejemplo se referían a la cultura política de “campanario” a aquella que sólo contemplaba lo que sucedía en el espacio del pueblo, lo local. (Almond y Verba). Cuanto mayor era el conocimiento en términos geográficos (nivel nacional e internacional) se hablaba de una mayor cultura política, por la capacidad de alcance y conocimiento del ciudadano. Hoy ya no parece razonable medir la cultura política en estos términos. En particular porque los espacios geográficos ya no son claramente identificables, de manera que lo local, lo nacional y lo global, aún siendo dimensiones diferentes conviven en el tiempo, yuxtaponiéndose (Ortiz, 1996). En efecto, hechos sociales que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos (problemas vinculados al empleo, o problemas barriales, por ejemplo) se superponen con conflictos políticos sucedidos en cualquier parte del globo, (la invasión a Irak) de manera que el espacio público, la instancia donde se debaten y demandan por los derechos ciudadanos, se convierte en un sitio saturado de demandas colectivas, conflictos locales y globales e incluso problemas personales. La TV logra esta inédita combinación.

Sin embargo, deben distinguirse los niveles de análisis. Los medios realizan una gran manipulación de la información, sea por intereses políticos o por negocios; pero ello no debe traducirse linealmente en que los medios puedan manipular la opinión de los ciudadanos- televidentes, digitando sus preferencias. Por el contrario, se debe comprender el fenómeno desde el punto de vista de la capacidad de agregación de los medios en una sociedad fragmentada, donde pocas instituciones y organizaciones logran estos objetivos.

Al ocupar este espacio, entonces, la TV se convierte también en fuente de formación de la cultura política. Porque ¿qué otra experiencia que la de observar programas donde se habla de política, tienen muchos ciudadanos? Fuera del acto electoral, la política es concebida como una actividad externa, algo que realizan los que se dedican a ella. De esta manera, la cuestión ya no radica sólo en el conocimiento que se pueda tener de lo político, sino cómo y desde dónde se construye éste.

Dado que esta construcción de la cultura política es, según nuestra óptica, vital para comprender el movimiento social, deseamos arribar a algunas conclusiones ordenadas desde la perspectiva del modelo económico y desde las respuestas de la sociedad civil.

Los Componentes de la nueva cultura política

A partir de las consideraciones que hemos desarrollado podemos abordar algunas características relevantes de la cultura política derivada de estos cambios, las cuales las describimos sistemáticamente. Son por supuesto, consideraciones generales, que en algunos casos se contradicen o superponen:

1) Antiestatal: el Estado comenzó a ser objeto de críticas por su nivel de intervención en la economía, señalándolo como culpable de la situación socioeconómica. Si a ello sumamos el desprestigio del Estado luego de la dictadura militar, se arraiga en la sociedad la visión de aquel como generador de la crisis, y en consecuencia el apoyo a formas de regulación pública mínimas. Esto generó una fuerte presión en contra de pensar la regulación política sobre el mercado, alimentando un conflicto visto en términos de Estado – sociedad.

2) Pro – mercado: se extiende la lógica de procedimientos y la racionalidad estratégica, como los recursos más óptimos para administrar la sociedad. Los éxitos empresariales se colocan como paradigma de la noción de *buena sociedad*, y todas las instituciones (las agencias públicas, las ONG's, la familia) deberían pensarse y desarrollarse bajo estas premisas.

3) Primacía de lo local: ante la crisis del Estado nacional, retoma centralidad la proximidad en los asuntos políticos. Muchas de las nuevas formas de participación recalcan en la búsqueda de soluciones y demandas en torno del municipio, impulsado por tendencias como la noción de desarrollo local, los planes estratégicos, etc.

4) Nuevas identidades: la construcción de ciudadanía en la Argentina estuvo fuertemente vinculada a la identidad del trabajador. Ante la crisis de la sociedad del trabajo (aunque no sólo por ello) se generan nuevas identidades enmarcadas en elementos de la posmodernidad o demandas pos materiales: las minorías sexuales, étnicas, la cuestión de género, grupos culturales, religiosos, etc. De esta manera, entra en crisis la noción de una ciudadanía homogénea, en favor de la diferencia y la heterogeneidad como rasgo distintivo, al tiempo que se vuelve complejo la creación de nuevos universales incluyentes.

5) Antipolítica: aunque pueda sonar contradictorio, la cultura política favorable al modelo es justamente aquella que pone en cuestión el rol de la política. La política no favorecería el desarrollo del mercado, sino que genera “ruidos”, entorpece la acción libre de las fuerzas del mercado y por lo tanto detiene el progreso. En esta dimensión el único problema que la sociedad enfrenta, en términos políticos, es la corrupción. Pero se

trata de algo más profundo: cuestionar a la política la capacidad de representación social por un lado y la legitimidad de ejercicio del poder público y la regulación del mercado, por el otro.

6) Individualismo competitivo: la extensión de la lógica de la competencia inunda la vida social. Como afirma Petrella “hoy el mercado vuelve a retomar el criterio de conquista, todo debe ser conquistado”⁵. Esta concepción es directamente incompatible con la posibilidad de la organización y búsqueda de soluciones colectivas y predispone negativamente hacia la acción política. Además, quienes no logran convertirse en conquistadores del nuevo mundo, conviven con una extraña y dolorosa sensación, señalada por Bauman: “el mundo contemporáneo es un recipiente colmado de miedo y frustración que buscan desesperadamente una vía de escape común. El anhelo de vía de escape, como nos recuerda Ulrich Beck no se contradice con el individualismo, sino que es producto de la patologización del individualismo”⁶. Y como marca el mismo autor, el enemigo ya no puede ser identificado porque se esconde detrás de palabras extrañas como competitividad, oferta, demanda, comercio globalizado⁷.

7) Delegativa: El primer rasgo ya lo mencionamos consiste en la fuerte delegación en los políticos profesionales para la resolución de los problemas. Conlleva también a la desvalorización del consenso como procedimiento para la construcción política. La delegación combina una extraña mezcla de indiferencia, apatía y bronca hacia los políticos y en ocasiones a la política en general (solución autoritaria).

8) Cinismo: Aunque difícilmente mensurable en términos sociológicos, el cinismo comenzó a convertirse en la representación más cabal de la cultura política, en particular de los sectores medios urbanos. El humor político por ejemplo se construyó en este sentido, lo cual en lugar de generar una crítica sobre el sistema político, aumentó la distancia de éste con los representados, y consagró la resignación a la inviabilidad del cambio, centrado exclusivamente en la cuestión de la corrupción, pero que arrastra tras de sí la crítica al Estado y a lo público en general. La propensión a concebir todo como ajeno a la vida de los ciudadanos y a las miradas purificadoras sobre la sociedad civil y culpabilizadoras sobre la sociedad política, fomentan una visión casi maniquea sobre la representación y la acción política.

⁵ Petrella Ricardo (1998): *El Bien Común*, Temas, Madrid, página 45

⁶ Bauman Zygmunt (2001): *En Busca de la Política*, FCE, Bs. As., Pág. 64 (la cita de U. Beck corresponde a *La democracia y sus enemigos*, FCE, Bs. AS., 2000)

⁷ Idem, página 63.

Esta mirada que tiene asidero en ciertas prácticas presentes en la política local, desdibuja el complejo entramado de conflictos, intereses y actores que define la situación política actual. La implementación de las políticas neoliberales en la pasada década han transformado a fondo el mapa del poder en la Argentina, de manera que resulta casi gracioso creer que la política, entendida como política representativa, es la única fuente de poder. Por el contrario es un poder más en medio de un conflicto en donde el poder ya no se presenta bajo la lógica del Estado - nación, sino en torno de los poderes globales. (Bauman; 2001)

Respuestas desde la nueva cultura política

La irrupción de los movimientos de masas y del “ciudadano común” en la vida política, caracterizó a la democracia de mediados de siglo XX frente a la participación oligárquica que definía al modelo agroexportador. Como vimos, las transformaciones que se han sucedido desde los últimos 25 años han operado también en importantes cambios para el desarrollo de la política y de la sociedad en general. ¿Cómo no modificará la participación social, el aumento del desempleo y la pobreza a niveles nunca conocidos en la Argentina?

El modelo neoliberal no se agota a un conjunto de medias económicas sino que comprende el desarrollo de nuevas pautas culturales, sociales y por supuesto políticas. En el último punto, el que aquí nos interesa, el neoliberalismo impulsó con éxito en toda la región un modelo que concebía a la política a partir exclusivamente de su faz instrumental. Es decir, la política es una cuestión de combinación y operacionalización de técnicas para la obtención de resultados. En esta orientación lo central es la discusión por los medios que nos permiten obtener determinados fines, y cuáles serán y cómo se utilizarán estos instrumentos. Trasladado a un modelo político, ello significó la valorización de los técnicos, de los expertos, antes que del militante o incluso del político profesional. Lo mejor que puede sucederle a una nación, es dejar descansar en manos de los tecnócratas, en particular los economistas, la conducción de los destinos de la sociedad, ya que ellos son presentados como ajenos a los intereses políticos “sectoriales”, defensores de una economía pura. Mucho tuvo que ver en la legitimidad de este discurso, en términos negativos el desgaste de los partidos políticos, y en términos afirmativos la creciente influencia de los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Si bien es imprescindible contar con una correcta aplicación de los medios para que ellos sean utilizados de manera eficiente, la cuestión y el debate no giró en torno de ello sino en el simple traslado de la lógica del organigrama empresarial a la política y al conjunto de las organizaciones de la sociedad civil.

Este encapsulamiento, no permitió observar el crecimiento de un malestar en la sociedad civil con el sistema representativo y con los representantes, pero que no ponía el ojo exclusivamente en la falta de transparencia, o en la ausencia de eficacia, sino en particular en las políticas que se estaban implementando, de las cuales derivaban el desempleo, la precarización y el empobrecimiento en general. En este sentido la “ruptura del contrato” que se produce en diciembre del 2001, da cuenta no sólo de los elementos de la coyuntura, sino el arrastre de los problemas que la democracia no lograba resolver y encontraba en la clase política a su responsable.⁸

A ello debemos sumarle que se trata de una época de profundos cambios sociales. Como señala Lechner: “En este contexto podemos entender el actual malestar con la política y la desidentificación ciudadana con los partidos, no como oposición a la democracia, ni siquiera como rechazo a los partidos, sino simplemente como una angustiante orfandad de códigos interpretativos”⁹.

Lo que aquí nos interesa mostrar son las respuestas que se generaron desde las OSC a esta nueva realidad. Comúnmente suele tomarse como un conjunto homogéneo al complejo entramado de organizaciones sociales o referirse directamente a la sociedad civil, en contraposición al Estado o al mercado. Lo cierto es que ella, posee muchas dimensiones, de las cuales las OSC representan un aspecto, pero de ningún modo la agotan.

El crecimiento de las OSC y al mismo tiempo su mayor injerencia responde a distintas variables, como la crisis de representación y en particular la nueva cuestión social. Reiteradamente desde el análisis y la teoría política se hizo referencia a las nuevas formas de hacer política, a novedosas instancias organizativas, pero ellas no fueron suficientes o no estaban necesariamente ligadas a reconstituir la brecha entre representantes y representados. En parte porque la actitud de los políticos profesionales y la cultura política desarrollada no trabajó en beneficio de una mayor participación ni generó espacios significativos de mediación donde confrontar y negociar en torno de los

⁸ García Delgado Daniel (2003) *Estado – Nación y la crisis del modelo*, Norma, Bs.As., página 85 y ss.

⁹ Lechner, Norberto (1997): “El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos” en Winocur R. (comp.) *Culturas políticas a fin de siglo*, FLACSO, México, pág. 22.

nuevos conflictos sociales y económicos. Lo político quedó vinculado a la resolución de los acuerdos de gobernabilidad entre cúpulas y en llevar adelante lo que sirviera para fortalecer una política de mercado más abierta. Por eso mismo ante esta realidad se presenta en parte una situación paradójica: “la política en lo que es política funciona mejor que antes y la gente participa un poco más, pero su radio de acción es cada vez más reducido y para el conjunto de la sociedad parece más irrelevante”¹⁰. Por otra parte, la protesta devenida de la nueva cuestión social, abrevó en cuestiones semejantes. Luego de la crisis del *Tequila*, se hizo evidente que la política social focalizada encontraba sus límites a la contención de la pobreza. La recesión económica trabajó en la misma dirección, de manera que ya era notable que el reingreso al sistema para buena parte de la población se convertía en una imposibilidad manifiesta. Distintas respuestas se fueron construyendo desde la sociedad, evocando diferentes tradiciones para enfrentar esta realidad y buscar caminos de salida, aunque estos fueran momentáneos. Se revitalizó con la crisis del 2001, el entramado de organizaciones de base que alternaban la reivindicación de derechos con la generación de emprendimientos para la sobrevivencia. Ante la debilidad de los sindicatos (sea por la deslegitimación de sus dirigentes, pero en particular por los altos índices de desempleo), y la dificultad de los partidos políticos de representar los fenómenos de la nueva cuestión social, la voz de los excluidos comienza a tomar una nueva dimensión y un rol significativo dentro de la política nacional.

La cuestión de la composición y conformación de la sociedad civil, ha sido tema de debate en los últimos años. Los trabajos más importantes se han remarcado la dificultad por aprehender a este espacio de manera homogénea. A inicio de los '80, A. Flisfich señalaba que fortalecer la sociedad civil podía significaba muchas cosas distintas e incluso contradictorias¹¹. Recientemente M. Nogueira ha señalado: “La sociedad civil sirve para que se haga oposición al capitalismo y para que se delinee estrategias de convivencia con el mercado, para que se propongan programas democráticos radicales y para que se legitimen propuestas de reforma gerencial en el campo de las políticas públicas...proyectar un Estado efectivamente democrático como para atacar a todo y a cualquier Estado.”¹²

¹⁰ Garretón Manuel (2000): *Política y sociedad entre dos épocas*, Homo Sapiens, Rosario, pág. 41.

¹¹ Flisfich Angel (1981): *Notas acerca de la idea del reforzamiento de la sociedad civil*, Material de discusión programa FLACSO Santiago de Chile, agosto.

¹² Nogueira Marco, (2003): “La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético”, *Revista Reforma y Democracia*, N° 25, Caracas, página 66.

De esta manera, partimos del supuesto que existen distintas corrientes para la construcción de OSC en la Argentina¹³. Las mismas sostienen distintos enfoques sobre el rol de las organizaciones, el perfil del Estado, la misión y construcción de políticas públicas, el papel de la economía, la vinculación con lo social, etc. Para ello aquí desarrollaremos tres corrientes a partir de los fines que cada una de ellas busca en la participación en las políticas públicas. De este modo encontramos quienes persiguen el control sobre el Estado y el apoyo a la beneficencia en términos sociales; la protesta, en particular el movimiento piquetero y de base y la economía social.

1) Control y beneficencia (*advocacy* y asistencia)

Durante la última dictadura militar, la cuestión de la violación de los derechos humanos se instaló como demanda en el espacio público gracias a la labor de las organizaciones que se formaron a partir del terrorismo de Estado. Ellas formaron parte de lo que en la literatura de la época se denominó los nuevos movimientos sociales (Calderón; 1987), cuyos ejes de crecimiento consistían en la movilización y ocupación del espacio público y en la construcción de identidades. Así el movimiento social tan vinculado al Estado desde mediados de siglo, comenzaba a constituirse enfrentado a él.

Esta tendencia es vital para comprender la formación de esta corriente durante la década del '90, reforzada a su vez con la tendencia que se generaba en el ámbito político económico. El término *advocacy*, proviene del desarrollo teórico americano y hace referencia a avocarse a una causa caracterizada como de interés público, lo cual se traduce en la demanda a favor de determinadas leyes o la implementación y el control de políticas públicas. En todos los casos, el Estado es visualizado como el actor responsable de la falta de vigencia de los derechos y el encargado de su cumplimiento. En este sentido en el discurso de las corrientes de *Advocacy*, el poder público se restringe exclusivamente al ámbito estatal, siendo el resto de la sociedad (el mercado, las ONG's, los medios de comunicación, las empresas) potenciales aliados en la construcción de la ciudadanía. Tiene a su vez algo del mercado, en tanto presenta la práctica política como un intercambio mediatizado por las leyes y conducido por los expertos. En términos teóricos también se los puede ubicar dentro de los grupos de

¹³ De Piero Sergio (2002): Organizaciones de la sociedad civil en la Argentina: Paradigmas y prácticas políticas, Tesis de Maestría, FLACSO, Argentina.

presión, constituidos por fuera del sistema político, pero tendiente a influir en este, dentro de la escuela del pluralismo.¹⁴

Desde el punto de vista temático, abarcan tanto la defensa de los derechos individuales como de las identidades de las minorías, la ecología, la transparencia de los actos de gobierno, etc. Su lógica de acción está fuertemente vinculada a la judicialización de las demandas, ya que más que instancias políticas para negociar tienden a crear espacios de presión, en particular a través de los medios de comunicación o bien en el ámbito de la justicia. Por ello mismo, las organizaciones que se inscriben en este perfil suelen estar fuertemente profesionalizadas. A pesar de su variedad temática, su protagonismo más importante desde su aparición ha estado centrado en la demanda por transparencia en el manejo de los asuntos de gobierno. La teoría sobre la que se apoyan proviene del neoinstitucionalismo, que coloca el énfasis en la autonomía de las instituciones.

Es decir, de la óptica de los nuevos movimientos sociales de los '80, que aun percibía en estos grupos un potencial de cambio y transformación social y apelaba a la movilización y construcción colectiva como herramientas, los '90 nos depararon una transformación de la movilización hacia la presión e incidencia en la agenda pública vía judicial o por los medios de comunicación. Por ello mismo, es notable el avance de una perspectiva que privilegia la razón instrumental por encima de la dialógica; la obtención de resultados antes que la generación de procesos de participación (de allí derivan las caracterizaciones de procesos como “exitosos”, cuando obtienen resultados cuantificables); la presión y control sobre la política, más que la construcción colectiva. Las organizaciones más importantes en la Argentina de esta corriente¹⁵, han desarrollado una gran capacidad de incidencia sobre las políticas públicas, en particular por contar con un financiamiento sostenido y ocupación de los medios de comunicación. A su vez logran una importante alianza con sectores representativos del mercado, ya que por lo general sus demandas y denuncias se centran en la acción estatal (con la excepción de algunas organizaciones defensoras del medio ambiente y del consumidor) de manera que, buscándolo o no, son convergentes con las propuestas de un Estado mínimo.

¹⁴ Von Bayme Klaus (1979): *Los Grupos de Presión en la Democracia*, en particular, capítulo III.

¹⁵ Podemos citar: Poder Ciudadano, Conciencia, CIPEC, Vox Populi, Compromiso y la red Reforma Política Ya, que nuclea a varias organizaciones.

La otra dimensión de este espacio, que la mas de las veces aparecen vinculados, es la beneficencia y/o el filantropismo. Cuando quedó en evidencia que la generación de un mundo de libertad y consumo para todos los sectores sociales no estaba en los objetivos inmediatos del modelo neoliberal, se presentaron propuestas políticas y sociales en pos de completar aquel espacio que las reformas no sólo 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 publica como lo había sido hasta ahora, 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 era un tema a ser politizado ni debería afectarse variables económicas; para ello lo social debería resolverse, aunque con intervención del Estado, principalmente desde lo social. Por otra parte del mismo modo que el FMI y el BM generan nuevas políticas de intervención en las economías nacionales (política fiscal, monetaria, reforma estructural, etc.), también en lo social el diagnóstico apuntó a un necesario cambio en su concepción, alentando un gerenciamiento sobre el mismo, imponer una nueva lógica cuyos valores centrales ya no son 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 genera así un proceso con rasgo esquizofrénicos: las políticas neoliberales llevan a que lo social deba ser violentamente separado de lo económico y al mismo tiempo sometido a él.

En este marco favorece la aparición de organizaciones que trabajaban sobre la asistencia directa, tanto desde sectores altos como medios. En esta perspectiva el fin es brindar atención inmediata y directa a personas pertenecientes a sectores compuestos por pobres estructurales y cuyas necesidades se centran en la alimentación, la salud, y la emergencia en general. Este paradigma es el que se ha instalado en el espacio público, en particular a través de los medios de comunicación, como el *auge asociacionista*, el cual es presentado como un espacio de altruismo desinteresado, y en particular contrario a la participación política.

Al encontrarse tan fuertemente ligado a una opción individual y a la vida privada no existen desarrollos teóricos que la respalden, sino alientos ideológicos, del tipo de autoayuda, ya que como afirma Z. Bauman ésta se convierte en el nuevo rostro del

individualismo moderno¹⁶. En épocas de autoayuda la solidaridad aparece como terapia y entretenimiento; la participación social como distracción y sociabilidad

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 fuera 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 beneficencia descrea 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; accionan a favor de impedir que las desigualdades producidas por la pobreza (a las que en general se denominan como inequidades¹⁷) no se traduzcan ni se manifiesten en un conflicto social abierto que genere espacios contrapuestos (ricos – pobres), sino la colaboración entre los sectores sociales, “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 buscan politizar el orden social.

Al recluirse en la participación individual y apuntar a despertar la compasión hacia los otros, la neobeneficencia necesita de eventos 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. Es así que los medios de comunicación, juegan un rol fundamental en este paradigma, lo mismo que el campo empresario en general.

Estas iniciativas suelen despertarse ante desastres naturales o períodos de excepción (una guerra, por ejemplo) 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? Se trata de víctimas de un modelo económico que genera exclusión.

Ante ello surge el problema 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 selectivos. Por parte de distintas empresas comienzan a generarse mecanismos en los que, ya no el individuo ni

¹⁶ Significativo también el siguiente título de un libro de Martha Oyhanarte (1992): *Cómo ejercer su Poder Ciudadano. Autoayuda Democrática*. Norma, Bs. As.

¹⁷ Un debate que aquí no nos hemos dado refiere a este tema. La desigualdad es un concepto político que refiere a una noción de justicia, si se quiere de la utopía de una construcción social. La equidad, como

el ciudadano, sino el consumidor, puede llevar a cabo acciones solidarias a través de la mercantilización de estas: si se consume un producto o servicio determinado, la empresa colabora con alguna “obra de caridad”, o directamente un beneficio directo para el consumidor si este colabora con algún bien (pasajes gratis, descuentos, por 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 cotidianidad 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”, etc.¹⁸

En un nivel semejante se mueven los medios de comunicación, quienes han incorporado a la solidaridad, como tema que también atraviesa la cotidianidad y su programación, pero sin alterarla. Como el resto de las empresas otorgan algún beneficio por la ayuda (conocer a un “famoso”, un premio, etc.) pero agregan a ello dos poderes claves de los medios, nuevamente en particular la televisión. 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 punto en el que la T.V. se constituye como medio entre la realidad de la pobreza y la 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 T.V. conducido y animado 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 de no interrumpir la cotidianidad: las

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)

¹⁸ La 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” (S. Vívona, 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” (P. Calegari, encargada de marketing de Vitamina), ambos en revista Tercer Sector, N°21, septiembre de 1998.

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”.

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: “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”¹⁹. Lo cierto es que esta visión es percibida también a nivel general de la sociedad, por ejemplo por la alta confianza que lograrían estas organizaciones según las encuestas sobre imagen y por la capacidad de reclutar voluntarios.²⁰

El aporte gerencial – tecnocrático. La impronta que la lógica del mercado generó en el resto de la sociedad hizo que se hablara no ya de sociedades con mercado sino de sociedad *de* mercado. Esta lógica además de transmitir la primacía de la ganancia en la 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 – tecnocrático, vino a complementar el modelo económico, 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. 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; pero también en un buen número de organizaciones vinculadas al

¹⁹ Declaraciones de María R. de Martini, presidenta del Foro del Sector Social, a la Revista Tercer Sector, N°30 diciembre de 1998.

²⁰ Ver las encuestas de Gallup Argentina sobre el tema. 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 parece notarse un movimiento social de estas características. Por supuesto no se trata de un censo sino de una encuesta proyectiva. Ver Diario La Nación, “La importancia del tercer sector en la generación de empleo”, 21/08/2001 y del mismo diario “La gente se vuelca cada día más a la solidaridad” 15/12/01.

paradigma del desarrollo y muchas de base, que durante los '90 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 intenta constituirse como equilibrio entre las prácticas clientelares, las cuales serían propias de América Latina en el diseño y ejecución de las políticas sociales y por el otro aquellos sectores que “politizan” a través del conflicto la cuestión social.

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 (el de la pobreza) porque de su resolución depende su misma configuración y condiciones básicas de existencia”²¹. 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 las cuales se vehiculiza el voluntariado. Esta clave de participación se inscribe en un círculo virtuoso, ya que la misma se torna genuina, cuando se gerencia con excelencia²². 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, planes de vivienda y de servicios básicos, salud, educación, etc.

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

²¹ Kliksberg Bernardo (1994): *Pobreza el Drama Cotidiano*, CLAD – Editorial Norma – PNUD, Caracas, pág. 38.

²² Kliksberg Bernardo (2000) “Seis tesis no convencionales sobre la participación”, en Kliksberg Bernardo y Tomassini Luciano *Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo*, BID – Fundación Felipe Herrera – Universidad de Meryland – F.C.E., Bs. As.,

cercanía con los pobres y su supuesta efectividad. Pero por sobre todo se trata de una nueva visión sobre la sociedad civil y de su relación con el Estado²³.

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”²⁴

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 anti políticos, que ve en los partidos, el Congreso, los ministerios, las municipalidades, etc. instituciones ineficaces y espacios colonizados por la corrupción.

En síntesis, esta orientación trabaja sobre la propuesta de complementariedad de los cambios producidos en la estructura económica, a los que ya hicimos referencia. 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 en el que debe plantearse el nudo del problema sino en la administración y ejecución de esos 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.)

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 este sentido, de diversas iniciativas puede mencionarse el “Encuentro para el Consenso” llevado a cabo en el mes de noviembre de 2001 en San Nicolás de los Arroyos, en el intento de emular uno de los acuerdo preconstitucionales de la Argentina²⁵. Esa

²³ Reilly Charles (1999) El equilibrio entre el estado, el mercado y la sociedad civil, en V. Tockman y G. O'Donnell, *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Paidós Buenos Aires. Otros autores como D. Kruijt, afirma que estos expertos “reciben sus salarios y sus derechos sociales con base en la pobreza de otra gente” en *Baile de Disfraces* (2000), Flacso - Costa Rica, 2000, pág. 91,

²⁴ Cardarelli Graciela y Rosenfeld Mónica (1998): *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Paidós, Bs. As., pág. 73.

²⁵ 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, Bs. As., Enero de 2002. Allí se proponía sentar las bases para una reforma que incluyera el sistema electoral y el control de gastos del Estado.

búsqueda de reforma hoy se traduce en al conformación de una red de organizaciones, sin fines partidarios según afirman en su sitio web, llamado Reforma Política Ya!, cuyo objetivo es impulsar una reforma política en el área electoral, reducción del gasto público, ley de partidos políticos, etc.²⁶

Por otra parte en el año 2002, un grupo de organizaciones y medios de comunicación presentaron la propuesta *El Hambre más Urgente*, el cual se apoyaba básicamente en la constitución y reforzamiento de la red de comedores para niños²⁷. El plan, además de no contener demasiados elementos novedosos, acotaba la cuestión de la pobreza al tema alimentario en la faz asistencial (no tematizando la cuestión de toda la cadena de producción y distribución alimentaria) y por la otra se presentaba como alternativa al programa Jefas y Jefes de Hogar, el cual no era visto con buenos ojos por el sector empresario (en particular agrario) por sostenerse a partir de las retenciones a la exportación. Finalmente la propuesta era presentada conjuntamente con el pedido de anulación de la llamada lista sábana, sin proponer claramente el reemplazo, ni distinguir las diferentes realidades en las provincias del todo el país.

2) Protesta (los grupos *piqueteros*)

Uno de los interrogantes claves para la política actual refiere al modo en que puede reconstruirse la representación y la participación con los actuales niveles de exclusión social. Luego de la 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; en efecto eran necesarios que se desarrollaran dos procesos. Por una parte, la construcción de una nueva identidad social que viniera en reemplazo de la identidad *trabajador*, para quienes eran expulsados por el modelo económico, los cuales ni siquiera participaban del proceso de explotación. Por otra parte era necesario consolidar esa identidad de manera tal que pudiera convertirse en un sujeto vinculante para los excluidos, en tiempos de individualismo. Esta tensión 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 que las protestas organizadas en torno de la práctica del piquete (impedir la libre circulación de tránsito en calles y rutas) se fueron

²⁶ La iniciativa que se inició con gran presencia en los medios, no registra actualizaciones en su página web desde el mes de junio.

²⁷ Lo presentaron un red de ONG's, universidades y medios de comunicación denominada Vox Populi.

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 tipo de víctimas, minorías, etc.) tendiendo a la desagregación del movimiento social, el *piqueterismo* ha logrado convocar, en torno de la médula de la exclusión. Si bien puede observarse que se trata de una época de *movimientos sociales* más que de *Movimiento Social*, (Garretón, 2000) es decir de un actor colectivo con capacidad de transformación política y social, también debe reconocerse que el *piqueterismo* ha logrado instalar en el debate público la cuestión de la exclusión social, pero 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. No debe dejar de llamarse la atención sobre otro aspecto fundamental de su constitución: el desarrollo del Plan Trabajar primero y del Plan Jefes y Jefas de Hogar después. Esos programas actuaron como incentivos para la acción colectiva en la demanda y utilización de los mismos para otros proyectos sociales derivados (microemprendimientos, talleres, etc.). Esta realidad ha generado dos visiones: por una parte una fuerte crítica respecto a que los dirigentes estarían replicando las actitudes clientelares de ciertos líderes políticos, (visión expresada en particular desde sectores que promueven políticas asistenciales); pero por la otra se observa que ello demuestra la existencia de capacidades de acción colectiva en situaciones de extrema gravedad social. En cualquier caso, no debe soslayarse la importancia de la presencia del Estado, a través de las políticas sociales, como generador de lazos sociales.

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”²⁸. 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 como organización. Este fenómeno se replica en la realidad agraria con los movimientos de lucha y reivindicación vinculados al tema de la tierra y la producción, los cuales retoman experiencias del movimiento agrario de los '70 (Ligas Agrarias) y de las diferentes organizaciones de pequeños y medianos productores.

Otras de las claves del movimiento social de protesta, refiere a la construcción de objetivos y a su capacidad de alianzas. En este punto es donde se conecta directamente con una concepción de la sociedad civil y la construcción de una corriente sobre las organizaciones.

En cuanto a los objetivos, los *Piqueteros* articulan protesta con generación de proyectos de ayuda social, en particular con el Plan Jefes y Jefas de Hogar. En este sentido el movimiento retoma la senda de construcción a partir de una visión que privilegia el *basismo* como modo de construcción política y lógica de acción. Desde la sociedad civil se generarán los mecanismos de alianzas políticas con otros actores: los sindicatos y eventualmente los partidos políticos. Un lugar central ocupa también la cuestión ideológica vinculada a la izquierda en los diferentes matices que arroja la historia argentina, al peronismo y también a la Iglesia, en particular a los movimientos de las Comunidades Eclesiales de Base. Ello hace difícil que pueda hablarse del movimiento *piquetero* como un espacio homogéneo, ya que las diversas organizaciones representan distintas corrientes ideológicas; e incluso difieren en la concepción metodológica y de desarrollo político.

Por esta composición ideológica, aún cuando el conflicto se desarrolla en torno a la ayuda directa, el movimiento pone en cuestión el modelo económico neoliberal, lo cual se manifiesta a través de las alianzas y de los discursos políticos. En este punto la capacidad de alianza del sector aumenta ya que puede incluir a todos los perjudicados por el modelo de manera sumamente amplia. De esta forma no ha sido extraño en varias poblaciones del interior, la confluencia entre el movimiento *piquetero* y el sector productivo agrario o industrial. En todo caso las limitaciones provendrán de la cuestión ideológica.

²⁸ Cerasuolo V. y Roca M. “Dos ciudades una revelación. El caso de las puebladas en Cutral – Co y Plaza Huincul”. Facultad de Ciencias Sociales, UBA mimeo, Bs. As, 2001, pág. 45.

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, de manera tal que mientras para los grupos que alientan la beneficencia se trata de atender el conflicto, 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 del mismo, en el sentido que posea un cuerpo interpretativo que lo englobe y lo haga coherente, el conflicto es concebido en términos de modelo económico y social, donde se asume al sector financiero como el principal agente del mismo. 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.

En la coyuntura de la elecciones es donde el movimiento piquetero encontró las mayores limitaciones y donde su estrategia fue menos exitosa. En efecto de acuerdo a la pertenencia de cada grupo, la convocatoria puede dividirse en dos: por una parte los que llamaron al voto en blanco o la abstención y los que apoyaban a algún partido de izquierda²⁹. Ambas estrategias fracasaron en su intento, ya que tanto el voto en blanco, la impugnación, la abstención y el voto a partidos de izquierda, fue muy bajo, en algunos casos más bajo que en las elecciones de 1999. Ello da cuenta que personas que participan de la organización optaron por votar, y hacerlo por candidatos no vinculados al movimiento. En síntesis 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.

3) La economía social (autorresolución de demandas)

Por lo general, 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. Con anterioridad a la explosión de la crisis, se gestó un amplio movimiento de economía social, que si bien no adopta la forma de protesta explícita, no deja de suponer una crítica al sistema neoliberal, por sus consecuencias de exclusión.

²⁹ Ello se debe a que el proceso en realidad es inverso: para lograr mayor llegada a los sectores excluidos muchos partidos de izquierda construyeron su propia agrupación *piquetera*.

A mediados de la década pasada, cuando ya estaba claro que el desempleo y las múltiples expresiones de la pobreza habían llegado para quedarse, comenzó a generarse un importante movimiento social para dar algún tipo de respuestas a la situación, ante la ausencia de propuestas desde el modelo neoliberal. Este nuevo impulso consistió en diversas expresiones como los microemprendimientos, economía solidaria, trueque, redes de producción familiares, etc., las cuales si bien se inscriben en la lógica de la autorresolución de demandas, no se agotan en ella. Son también combinaciones novedosas entre lo económico y lo social, llevadas a cabo de manera diferenciada al planteo de la economía capitalista, ya que aún cuando no se presentan como modelo económico de reemplazo, rechazan la lógica de acumulación, de competencia y consumo, según las concibe el capitalismo. La crítica central está referida a la destrucción de las bases sociales por parte de la economía de libre mercado, las cuales paradójicamente necesita para reproducirse.

No es en este sentido sólo prácticas de autosustentación económica, sino que como todo proceso social, implica nuevas expresiones de relaciones sociales de poder y de articulación con otros actores, es decir, y sin que ello signifique un actor social acabado y totalizador, de movimiento social. En este aspecto si bien no pueden establecer principios uniformes que abarquen a todo el movimiento, parece claro que no se reduce exclusivamente a una alternativa de emergencia, para enfrentar la crisis. Implica opciones sobre el modo de organización social, la construcción desde la sociedad civil, el rol de los actores (ya que cuestiona las políticas públicas y el mercado), debido a una fuerte creencia en el trabajo en la base, en la transformación social “desde abajo”, propio del discurso *basista* forjado en los '70. Se valoran los lazos horizontales y cercanos, la democratización de la toma de decisiones y el rechazo a la burocratización, el aliento a la participación sin mediaciones, tanto como la eficacia de los emprendimientos en términos de sustentabilidad económica.

Respecto de otras organizaciones sociales que trabajan en torno de la nueva cuestión social como las organizaciones de beneficencia, y asistencialistas, la diferencia radica en la metodología utilizada y en la incorporación de elementos políticos y de otra perspectiva ideológica en los procesos; más aun “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”³⁰.

Sin embargo, este fenómeno no está exento de tensiones al interior de sus diversas corrientes; en particular la discusión por el grado de relación o ruptura con el Estado y con la economía capitalista. En este sentido se plantean dos dimensiones. En primer lugar la cuestión de la ética y los principios. Para la modalidad, ahora en crisis, del Club del Trueque, los principios constituyen el cimiento de un nuevo modo de organización social y de producción y consumo. En su declaración de principio, afirman 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 amor³¹. Así se plantea que para formar parte de estos espacios, es necesario asumir una ética distinta a la del capitalismo, en cuanto a los principios de acumulación y competencia.

En segundo lugar “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”³². 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 medievalista o de reemplazo progresivo, sino de un cambio en las reglas del juego de la economía de los estados.

No se trata asimismo de iniciativas aisladas o desvinculadas del modelo de acumulación “principal”, pues como señala Coraggio: “Como el libre juego del mercado no produce organicidad sino fragmentación en estos sectores, es asimismo fundamental el papel del Estado democrático, institucionalizando las condiciones morales – marco jurídico, límites y regulaciones del accionar privado en el mercado – para que la libre contratación ligue a los órganos de la economía popular redirigiendo la coerción a su favor”³³.

³⁰ 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, Bs. As., pág. 59.

³¹ Ver Covas Horacio y De Sanzo Carlos (1997): *El Club del Trueque*, Ediciones PAR, Bs..As.

³² 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, Bs. As, 11- 13 julio, pág. 4.

³³ Coraggio José Luis (1998): “Bases para una nueva generación de políticas socioeconómicas: la economía del trabajo o economía popular”, ponencia presentada en el Encuentro de Cultura y Socioeconomía Solidaria, PACS, Porto Alegre, agosto, pag. 4.

Como puede verse el campo es vasto y diverso. No se trata sólo de iniciativas aisladas, o simple cultura de la sobrevivencia, aunque ello esté presente, sino de un verdadero movimiento social y productivo, que parte de la sociedad civil, como espacio de construcción y una nueva vinculación entre ciudadanía y política y entre Estado y sociedad. Quizás su mayor debilidad radique en la dificultad para pensarse como actor político, lo cual constituye el espacio para trascender lo económico – social y situarse justamente en el plano de la política económica.

Para el futuro inmediato, el desafío parece dirigido hacia las posibilidades de vinculación y participación en una economía que pueda replantear algunos ejes productivos más firmes.

Corriente	Demandas	Alianzas	Cultura y prácticas políticas	Marco de referencia	Relación con el sistema político	Propuestas
Control – Beneficencia	Control del Estado. Asistencia	Mercado	Judicialización. Medios de Comunicación	Ciudadanía Política	Confrontativa - control	El Hambre mas urgente – Reforma electoral
Protesta	Inclusión - derechos sociales	Sindicatos – Mov. Sociales	Movilización	Trabajador – territorial	Confrontativa – demandante	Empleo – seguro de desempleo
Economía Social	Autorresolución - Desarrollo	Estado y mercado	Horizontalidad	Barrio- región	Articulación – demandante	Crédito, capacitación, desarrollo productivo

Consideraciones finales

Dos cambios nos han motivado a la realización de esta intervención: el lugar predominante que ocupan las políticas públicas a la hora de hablar del Estado o de lo estatal, y por otra parte la notable influencia de las OSC en este espacio (aspecto al que le hemos dedicado mayor espacio). Intentamos mostrar también que los cambios operados en la cultura política han sido claves para generar diversas corrientes dentro de las OSC, que operan de manera diferenciada en el campo de las políticas públicas. este proceso.

Todos estos aspectos parecen conjugarse en la siguiente afirmación: “pasamos de una imagen de la sociedad civil como campo predominantemente político estatal,

palco de luchas democráticas y nuevas hegemonías, a una imagen de que convierte a la sociedad civil o en un recurso gerencial...o en un factor de reconstrucción ética y dialógica de la vida social”³⁴. Aquí se marca la tensión entre quienes abogan por una alianza mercado – OSC en favor de limitar al Estado, frente a quienes la lucha por la inclusión es el eje convocante, mediante “la búsqueda por parte de los miembros de las ONG’s , redes y movimientos, encaran sus necesidades cotidianas como demandas..se trata de politizar lo social.”³⁵

Nos encontramos, sin duda, en un escenario de transformaciones, no solo de las estructuras e intervenciones del Estado sobre la sociedad, sino de la dinámica de representación y construcción de identidades desde la sociedad. Estos cambios no significan necesariamente rupturas radicales o derrumbe en todos los aspectos. Baste como ejemplo, aunque sin duda provocó y provocará cambios en el sistema político, el naufragio de la consigna por el “Que se vayan todos”.

La cuestión parece presentarse en términos de qué tipo de intervención pueden demandar y generar las OSC sobre el espacio público, y cuál será el rol del Estado sobre las determinación de las políticas públicas, en un escenario de pérdida de confianza desde sus sociedades y en particular de notable fortalecimiento de los poderes globales.

³⁴ Nogueira Marco (2003) obra citada, página 67.

³⁵ Caccia Bava Silvio (2003) “ONG’s republicanas e democráticas em um cenário político”, en AA.VV. *Gobierno e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos*, ABONG, San Pablo., página 54, (traducción propia)