



IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad del Salvador

ÁREA ONGS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Buenos Aires

Julio de 2009

Sociedad civil en Argentina Una aproximación desde las políticas sociales

Autores:

Luciana Castronuovo, Laura Fizman, Ariel Fontecoba, Pablo Forni, Cristian
Lorenzo y Mariana Nardone

<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Hipólito Yrigoyen 2441 – C1089AAU Ciudad de Buenos Aires – República Argentina

SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA
UNA APROXIMACIÓN DESDE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Introducción

Mucho se ha escrito en los últimos tiempos sobre la sociedad civil, sus organizaciones, sus modalidades de manifestación y participación democrática, así como sus vínculos con el Estado y el mercado. Este debate se inició y consolidó en la Argentina a partir de la denominada "transición democrática". La apertura democrática en 1983 fue el motor de nuevas esperanzas y frustraciones para intelectuales, políticos, artistas, militantes y la ciudadanía en general. Se pensaba que la democracia, por sí misma, podía solucionar muchos de los problemas sociales, políticos y económicos que aquejaban al país. Finalmente, las expectativas se fueron apaciguando, y en algunos casos a transformarse en apatía o desencanto.. Sin embargo, no son pocos los que piensan que no hemos alcanzado aún las fronteras del debate, o que éstas pueden modificarse y habilitar otras alternativas no tematizadas anteriormente.

En el marco de la renovación de los estudios sobre la sociedad civil y sus organizaciones, abordaremos un breve recorrido histórico sobre su historia en la Argentina, tratando de periodizar sus principales etapas, para finalmente señalar los rasgos que asume en las últimas décadas. Así, daremos cuenta de los esfuerzos que han tratado de conceptualizar las principales formas asociativas de la sociedad civil, de manera tal que nos permita iluminar sus rasgos y atributos más destacados. Como se indicará más adelante, resulta relevante analizar la sociedad civil en interacción con otras esferas institucionales, especialmente el Estado, para comprender su funcionamiento e incidencia en diferentes procesos políticos, particularmente los vinculados a la implementación de políticas públicas y su vinculación directa con procesos sociales más amplios. En este sentido, las *nuevas políticas sociales* constituyen un objeto de aproximación privilegiado a esta temática, dado su hincapié en la importancia de la participación, la expresión y la gestión de las organizaciones de la sociedad civil. En el caso argentino la implementación de estas políticas se ha desarrollado paralelamente a un proceso de pauperización de las condiciones de reproducción social de vastos sectores sociales. Esta conjunción entre la nueva cuestión social y las políticas sociales descentralizadas y focalizadas no ha sido ajena a la emergencia y consolidación de nuevos actores de la sociedad civil, quienes

pugnaron por valerse de recursos que les permitieran garantizar su subsistencia. Uno de los actores emergentes de mayor peso en la escena pública argentina de los últimos años ha sido el llamado "movimiento piquetero". Este movimiento, en sus diferentes vertientes, supo convertirse en un beneficiario, partícipe y gestor de las nuevas políticas sociales implementadas por el gobierno. Su incidencia, sin embargo, va más allá de este rol, constituyéndose, para muchos, en el vehículo de un nuevo debate sobre las fronteras de la democracia argentina: su irrupción en el espacio público daría cuenta de una nueva sociedad excluyente en proceso de consolidación. De allí que nos interrogamos, hacia el final de este artículo, sobre las posibilidades alternativas de pensar el *topos* de la participación e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos políticos de toma de decisiones. Mencionaremos algunas de las principales propuestas vigentes, dejando abierto el interrogante sobre un escenario próximo que habilite la construcción de una nueva institucionalidad democrática.

Breve recorrido histórico

Para algunos autores, la existencia de organizaciones de la sociedad civil (OSC) es un fenómeno de larga data en la Argentina. Desde la época colonial y el período de la independencia, existieron instituciones de bien público actuando en distintas áreas (social, cultural y política), principalmente en el área asistencial. Puede decirse que este fenómeno surgió incluso antes de la consolidación del Estado a fines del siglo XVIII (Campetella y González Bombal, 2000).

En la trayectoria de la sociedad civil en la Argentina, pueden distinguirse varias etapas: I) el período colonial (1810/1860): caracterizado por el surgimiento de organizaciones de asistencia social creadas por miembros prominentes de la sociedad colonial en beneficio de enfermos y huérfanos principalmente. II) El período inmigratorio (1860/1910): aparecen las organizaciones de membresía, de ayuda y socorros mutuos y las asociaciones gremiales de impronta anarquista y socialista; se orientan hacia la defensa de derechos laborales y el mejoramiento de las condiciones de vida en especial de las colectividades extranjeras. III) El período de consolidación del modelo agroexportador y la sustitución de importaciones (1910/1970): se fortalece el empresariado nacional y nacen las organizaciones de defensa de intereses sectoriales, patronales y profesionales. IV) El proceso de caída del Estado de Bienestar (1970/1990): hacen su aparición las organizaciones de membresía de base territorial destinadas a la satisfacción de necesidades básicas y sobrevivencia y las organizaciones de promoción social; es asimismo significativa la aparición, a partir de mediados de los

años 70, de organizaciones de derechos humanos. V) La globalización (1990 en adelante): aparecen con fuerza las organizaciones de apoyo de defensa de derechos de todo tipo, al mismo tiempo que fundaciones empresarias se enmarcan en lo que se ha llamado la responsabilidad social empresarial (PNUD/BID, 1998).

Por el contrario, Acuña sostiene que, en comparación a otros casos latinoamericanos, su desarrollo fue más bien tardío, teniendo en cuenta los condicionamientos establecidos por la existencia de políticas tradicionales de intervención estatal, la existencia de un "modelo de Estado de Bienestar" de tipo populista con fuertes políticas sociales y redistributivas desde mediados de la década del '40, y la presencia del sindicalismo, que cumplió importantes funciones públicas en las cuestiones sociales (Acuña, 2003).

El golpe de Estado de 1943 y luego la asunción de Perón en 1946 sobre la base de elecciones, marcaron tanto el inicio de la construcción de un nuevo Estado intervencionista en lo económico como en la búsqueda de un consenso social y en la consolidación de la legitimación del accionar del gobierno.

La asistencia social adquirió un papel central a través de diversas instituciones estatales y de la Fundación Eva Perón (FEP). Esta última presentó una relación ambigua con el Estado, ya que su carácter supuestamente privado le otorgó una independencia y un margen de discrecionalidad en su funcionamiento y en el manejo de fondos públicos y privados.

La estrategia de la política social del gobierno se basó en la necesidad de consenso y legitimación del Estado y en su rol de garante de la reposición y reproducción de la fuerza de trabajo. La relación con la población se planteó de manera directa, sin intermediarios técnicos, buscando el manejo de la doctrina peronista por parte de las mujeres del Partido, quienes acercaban los casos y los pedidos de ayuda personalmente a Eva Perón, esposa del Presidente.

La FEP implementó dos formas de acción en cuanto a la asistencia: la ayuda social directa y las prestaciones a través de los establecimientos asistenciales, basadas en una concepción de derechos en el campo de la justicia social, siendo los trabajadores la población prioritaria objeto de las políticas sociales.

Acuña sitúa al surgimiento de la actuación de las organizaciones de la sociedad civil en un contexto de gran inestabilidad política y social dominado por largos períodos autoritarios durante la década del '60. Su acción estuvo marcada por una oposición a la intervención estatal, percibida como un poder autoritario cuyas relaciones crearían desconfianza (Acuña, 2003).

Durante la dictadura iniciada en 1976, surgen muchas de las actuales asociaciones de defensa de los derechos humanos, conformadas por miembros directamente afectados (Madres, Abuelas, Familiares de desaparecidos) o por personas que colaboraban desde su tarea de denuncia e investigación. Asimismo, "muchas asociaciones de base territorial, de ayuda mutua, comedores para niños, centros de jubilados o salas de primeros auxilios tuvieron su origen, o un gran impulso, en la organización para luchar contra las políticas de la dictadura" (Moreno, 2002:300). Estas asociaciones fueron las que crearon nuevos espacios para la realización de *lo político*.

Durante los '90, adquieren primordial importancia aquellas OSC comprometidas con problemáticas relacionadas al aumento de la pobreza y la exclusión social. Estas organizaciones constituyen un conjunto heterogéneo que incluye, principalmente, fundaciones privadas, organizaciones de desarrollo y promoción, integradas por equipos de profesionales y organizaciones de base o comunitarias. Éstas últimas son las más numerosas y representan la voluntad de los excluidos por superar la situación de pobreza en las que se hallan inmersos a partir de su organización (Forni, 2001). Es a partir de la crisis del '89, y de la emergencia social que genera, que numerosas organizaciones sociales emergen y se consolidan como actores importantes de las políticas sociales a nivel local, relacionado fundamentalmente con las grandes transformaciones económicas.

Más allá de los debates acerca del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, existe un consenso en que es en la última década del siglo XX cuando obtienen visibilidad social como un sector. Al reposicionarse el Estado, debilitarse progresivamente el sindicalismo y acentuarse los mecanismos propios de una sociedad de mercado, crecieron los márgenes de visibilidad del tercer sector. El Estado cambió significativamente su relación con los sindicatos e inició una estrategia de acercamiento a las organizaciones de la sociedad civil (Thompson, 1995; Acuña, 2003).

Algunas definiciones y “confusiones” conceptuales

La heterogeneidad de instituciones que se ubican dentro de la denominación de *organizaciones de la sociedad civil* dificulta la agregación bajo un mismo concepto. Las entidades cumplen roles sumamente diversos en la sociedad y aún no se perciben a sí mismas como copartícipes de un espacio común. De manera que “...no debe inferirse que se trata de un actor único con una sola voz, por el contrario, la propia naturaleza de las asociaciones expresa la diversidad y la multiplicidad de intereses existentes en la sociedad” (Roitter, 2000: 9).

Ahora bien, ¿cómo puede clasificarse este universo tan amplio y diverso?

Algunos autores relacionan la denominación de organizaciones de sociedad civil con la noción de *tercer sector*, la cuál remite a una definición relacional donde Estado y mercado constituyen los dos primeros sectores. El tercer sector se originaría a partir de las fallas que se dan en estos dos sectores en la asignación de bienes y servicios (Laville, 2004).

El tercer sector, entendido como el conjunto de organizaciones de la sociedad civil orientadas hacia el bien común (Filmus, Arroyo y Estébanez, 1997), va emergiendo, abriéndose paso entre el Estado y el mercado, confluyendo en nuevas relaciones entre ellos. Como explica González Bombal, “eso que decimos llamar el ‘tercer sector’ para diferenciarlo del sector estatal y del sector privado tiene algo de uno y de otro, pero es justamente esa peculiar combinación lo que define su naturaleza específica: siendo una actividad sustentada por la iniciativa de los particulares tiene una dimensión pública en la medida en que se emprende como un servicio voluntario a los demás” (González Bombal, 1995: 65).

En la Argentina, el tercer sector recibe diferentes definiciones: entidades de bien público, organizaciones benéficas, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil, entidades intermedias, organizaciones del tercer sector, organizaciones comunitarias. A nivel mundial sucede algo similar: en la tradición anglosajona aparecen expresiones como sector voluntario, sector sin fines de lucro o sector independiente; en Europa emerge el término de economía social; y en varios países de Latinoamérica nos encontramos con designaciones tales como sector de la economía solidaria y sector de las organizaciones no gubernamentales (Roitter, 2000). En términos de Filmus, Arroyo y

Estébanez, "esta heterogénea y amplia situación muestra tanto las particularidades del nuevo modelo de organización social como sus debilidades" (Filmus y Estébanez, 1997:24).

Aún cuando aparece como un sector relacionado con múltiples aspectos de la vida social, se trata de presentar a continuación los atributos que comparten estas organizaciones. Como señala Salamon, a pesar de las diferencias, "...se trata de organizaciones que operan por fuera del aparato estatal, (...) y a los que los ciudadanos son libres de asociarse o no en la persecución de objetivos comunes" (2000: 7).

Se toman una serie de rasgos para definir a las entidades que forman parte del sector, siguiendo los criterios establecidos por Salamon y Anheiner (1992, en Campetella, G. Bombal y Roitter, 2000:16):

- *Estructuradas*: supone la presencia de cierto grado de formalidad y de permanencia en el tiempo, aunque no es indispensable que las organizaciones cuenten con personería jurídica;
- *Privadas*: que estén formalmente separadas del Estado, aunque está contemplada la posibilidad de que reciban fondos públicos y/o que funcionarios del Estado formen parte de su directorio.
- *Autogobernadas*: que tengan la capacidad de manejar sus propias actividades y de elegir sus autoridades;
- *Voluntarias*: de libre afiliación.

A ello podrían agregarse otros criterios, a saber:

- *No religiosas*: en tanto iglesias y congregaciones dedicadas a la práctica y difusión de un credo, aunque puede tratarse de organizaciones vinculadas o promovidas por iglesias;
- *No partidarias*: es decir, que no estén destinadas a imponer una idea política, a sus candidatos o a alcanzar el poder del Estado, aunque no se excluyen organizaciones promovidas por los partidos políticos (PNUD/BID, 1998: 24);
- *Valores sociales*: que procuren tanto la satisfacción de necesidades sociales básicas como la promoción de valores y actitudes dirigidas al cambio social y basadas en criterios de equidad, solidaridad y democracia (Filmus, Arroyo y Estébanez, 1997: 27);

A lo largo de este trabajo se utilizará el término organizaciones de la sociedad civil (OSC), denominación que "se utiliza para englobar a la totalidad de las asociaciones y organizaciones (incluidas las fundaciones) existentes en el país (...). Reemplaza, en algún sentido, a un viejo término, creado por el conservadurismo: las fuerzas vivas. También puede hallarse en los países del Este europeo, durante la década del '80" (De Piero, 2004).

A fin de analizar la historia de las organizaciones de la sociedad civil resulta indispensable incluir a los actores que interactúan con ellas en la esfera pública, como el Estado, los organismos multilaterales de crédito y el sector privado.

Es pertinente hacer alusión al hecho de que las organizaciones de la sociedad civil en la Argentina pueden caracterizarse mayoritariamente como dotadas de recursos inestables; baja profesionalización, alta rotatividad y una institucionalidad precaria. Analizar las organizaciones de la sociedad civil en interacción con las otras esferas mencionadas, el Estado principalmente, permite comprender su real funcionamiento e importancia en diferentes procesos políticos ligados a la implementación de políticas públicas y a su imbricación con procesos de orden macro social como, por ejemplo, los cambios operados en el mercado de trabajo.

Las nuevas políticas sociales

La transición hacia el neoliberalismo y los cambios operados por las políticas de ajuste en la Argentina implicaron el paso hacia una sociedad compleja y heterogénea, con multiplicidad de ejes de desigualdad, nuevos espacios de exclusión social y de diferenciación social, económica y cultural (Isuani, 1998).

Durante la década del '90 el Estado adquirió una serie de rasgos y atributos que marcan una metamorfosis en su fisonomía, dominio funcional y papel frente a la sociedad. Lejos de un supuesto carácter mínimo (aspiración de una corriente política ideológica que considera deseable reducir el papel y tamaño del aparato institucional a su mínima expresión), sí ha demostrado su ausencia en diversas áreas de la gestión pública, evidenciada en el menor peso de su acción en la resolución de cuestiones sociales críticas (Oszlak, 2003).

La metamorfosis del Estado nacional se ha manifestado concretamente en la reducción del volumen de empleo directo de sus instituciones y en la transferencia de

funciones al mercado, los gobiernos subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil, asociadas con el bienestar de los sectores sociales pobres o con su intervención tradicional en la regulación de la actividad socioeconómica (Oszlak, 2003).

En efecto, los indicadores centrales de la situación social señalaban un creciente nivel de pobreza, una disparidad en la distribución del ingreso respecto al resto de la región, un elevado y creciente nivel de desempleo, y un aumento significativo en la informalidad laboral que obstaculizaba el espíritu universal de la cobertura contra riesgos sociales (Acuña, Kessler y Repetto, 2002).

Dentro de este marco general, nos interesa señalar que las reformas en el sector de asistencia y promoción fueron apoyadas por las agencias y fundaciones de la cooperación internacional a través del financiamiento de proyectos, planes y programas. Esta *ayuda* exigió la estrategia de focalización del gasto social en la población desempleada o con ingresos por debajo de la línea de pobreza, y la terciarización de los servicios a través de la participación de las organizaciones de la sociedad civil (Grassi y Neufeld, 2003).

En el caso argentino, las reformas anteriormente mencionadas se llevaron a cabo a través de la concesión de créditos del Banco Mundial para ejecutar proyectos específicos. En este sentido, se pretendía implementar reformas estructurales en todos los niveles administrativos gubernamentales, así como también, desarrollar reformas sociales -incluyendo el sector de la educación, salud y aspectos asistenciales-, financiar proyectos de consultoría/asistencia técnica, y por último, proyectos referidos a infraestructura (Corbalán, 2002).

Con estos objetivos planteados, cada uno de los desembolsos estuvo supeditado a "la buena letra" del gobierno nacional. Es por este motivo, que se llevaron a cabo desde el Banco Mundial tareas de supervisión, evaluando el desempeño gubernamental a través de criterios que incluían aspectos técnicos, institucionales, económicos y financieros.

Las agencias financieras internacionales, las políticas de cooperación al desarrollo y los gobiernos, empezaron a considerar a las OSC como un nuevo actor de importancia, al que debían escuchar e incluir en la formulación o ejecución de políticas (Thompson, 1995). Los organismos multilaterales promovieron la importancia de la participación de las OSC en la implementación de las políticas sociales. Su posición frente a los Bancos

Multilaterales de Desarrollo y al Estado fue dual: un grupo estuvo dispuesto a cooperar, mientras que otros los miraron con desconfianza (Acuña, 2003).

De trabajadores a pobres

La nueva conceptualización de la problemática social estará dada por el pasaje de una perspectiva que encuadra la cuestión social en términos de *trabajo* a otra perspectiva basada en el enmarcamiento de la problemática social como *pobreza*. Esta operación de clasificación comprenderá tanto la categorización de los individuos, asignándoles una identidad social particular -de trabajadores a pobres-, así como una relación práctica específica entre clasificadores y clasificados - descentralización, focalización y participación-.

Esta nueva problematización de la cuestión social pasará a formar parte de la manera en la cual los individuos "viven" su situación, lo cual se vincula directamente con las formas de la movilización colectiva. Se trata, por tanto, de una operación cognitiva y práctica que definirá ciertos segmentos de la población dentro de una categoría social y establecerá modalidades de intervención sobre esa población acordes con la conceptualización establecida. En consecuencia, esta nueva institucionalidad de lo social implicará fundamentalmente una nueva relación entre el Estado y los sectores populares. La descentralización, la focalización y la participación serán tres componentes clave de esta nueva articulación. Pero será especialmente mediante el fomento de la participación de los beneficiarios en las políticas sociales como las organizaciones barriales lograrán ampliar sus niveles de intervención en las políticas públicas y se modificará su relación con lo político (Merklen, 2005).

Para los trabajadores y los sectores sociales más desprotegidos, la tendencia general a la pauperización de las condiciones de vida de la población se tornó mucho más dramática. Los trabajadores se vieron especialmente afectados por la desindustrialización de la economía, la precarización de las relaciones laborales y el incremento del desempleo. Esta orientación estructural de la economía argentina produjo una *separación progresiva entre el mundo popular urbano y el mundo del trabajo formal*, proceso representado por la *territorialización* de las clases subalternas. Con la crisis del empleo como factor de integración social, los trabajadores y sus familias se vieron obligados a multiplicar las estrategias de captación de recursos que les permitieran garantizar su subsistencia. Recurrieron, de esta manera, a diversas y plurales actividades económicas para obtener los ingresos que el trabajo ya no les

proveía. En este sentido, el territorio del hábitat inmediato se constituyó cada vez más en un espacio central de oportunidades para las estrategias de supervivencia popular (Merklen, 2005; Svampa, 2005)

Esta tendencia, derivada de los cambios socioeconómicos introducidos con las reformas neoliberales, fue reforzada por la descentralización y la focalización de las políticas sociales estatales. La gestión de los programas sociales fue transferida hacia los niveles locales, mientras que la implementación de los mismos promovía la participación de las comunidades afectadas. De esta manera, el Estado “territorializó” la asistencia social pública al focalizarla, tanto en su gestión como en su implementación, en niveles locales y comunitarios. Los sectores populares se encontraron así con una disponibilidad relativa mayor de recursos en torno a su hábitat cotidiano, situación que reforzó la tendencia a la territorialización de las estrategias de generación de renta popular e incrementó el protagonismo de las organizaciones barriales (Merklen, 2005; Svampa, 2005)

En las grandes ciudades, cuando las formas institucionales de integración social y política fallan, lo local emerge como el espacio natural de desarrollo de diversas modalidades de solidaridad. El barrio aparece como un medio precario de integración social a través de la ciudad, dado que los lazos de solidaridad forjados a escala local no alcanzan a sustituir a las protecciones sociales aportadas por las instituciones y el trabajo. Las solidaridades locales no producen ningún recurso, sino que se encargan de redistribuir aquellos que las organizaciones territoriales recuperan fuera del barrio. El “afuera” del barrio tiene una fuente principal de captación de recursos: el sistema político. Dado el carácter masivo y prolongado de la vulnerabilidad social en los barrios populares, sus habitantes se ven obligados a ejercer una presión permanente sobre las instituciones y los actores políticos para proveerse de lo más indispensable. Esta es la base de la movilización colectiva en los barrios populares. Esta situación, originada en los cambios socioeconómicos acontecidos en las últimas décadas, fue reforzada y profundizada por la reorientación en las políticas públicas (Merklen, 2005)

El movimiento de desocupados

En la escala local, la agenda de las políticas sociales promovió en los municipios la *gestión asociada* como metodología de trabajo, en la que confluyeron una serie de intereses entre el gobierno, las organizaciones de base y las ONG profesionalizadas:

acceso a recursos y programas a partir de la necesidad de demostrar capacidad para asociarse y movilizar esfuerzos técnicos, humanos y financieros; diversificación y ampliación de servicios frente al aumento de la demanda de trabajo y al corrimiento del estado provincial y nacional en el tema; y legitimidad social o el control de gestión, como condicionalidad promovida por la cooperación externa (Clemente, 2004).

La crisis argentina que tuvo su punto máximo en 2001, ya se manifestaba con anterioridad en los municipios urbanos. A partir del estallido es cuando se modifica, no su escala, sino la forma de la demanda a través del conflicto y la movilización. Ante la emergencia, las acciones que los municipios lograron generar se centraron en las áreas de salud, educación inicial y alimentación, promoviendo -aunque más no fuera coyunturalmente- la apertura y democratización de las relaciones con la comunidad (Clemente, 2006).

Las respuestas desde la sociedad civil fueron múltiples, entre las que se pueden mencionar redes de trueque, comedores populares, asambleas barriales, grupos de desempleados, fábricas y otras empresas recuperadas, cada una de ellas con sus dinámicas particulares (Cerrutti y Grimson, 2004).

Los grupos que se dieron una estructura formal y que efectivamente lograron presionar por sus intereses y condicionar algunas decisiones locales de política social fueron aquellos cuyos recursos de poder les permitieron resolver la disputa por el excedente económico en beneficio propio. Muchos movimientos sociales en esta etapa se reconvierten en Organizaciones de Promoción y Desarrollo como articuladoras entre el mundo de los pobres urbanos, el Estado y las agencias multilaterales (Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

Dentro de las múltiples formas de protesta, analizaremos algunos de los rasgos de la organización y movilización de desocupados en la Argentina, movimiento que presenta numerosas similitudes con otros latinoamericanos.

En primer lugar, se señala el *carácter territorial* del movimiento piquetero (Zibecchi, 2004; Svampa y Pereyra, 2003). Se trata de organizaciones constituidas en torno a similares condiciones materiales de existencia compartidas por personas que viven en un mismo barrio o localidad. Algunos autores inclusive llegan a postular la necesidad de una cierta segregación espacial como condición para el surgimiento de estas organizaciones (Cerrutti y Grimson, 2004)

Como señalamos, a partir de la década del '90 se constituye un nuevo *escenario* de disputa, demanda y negociación descentrado de las fábricas, que comienza a apuntar hacia el Estado. La *territorialidad* de estos espacios implicó modalidades de acción y protesta basadas en la ocupación y los cortes de lugares estratégicos de acceso y circulación de la ciudad y otros de una profunda carga simbólica en términos políticos como la Plaza de Mayo (Grimberg, 2004).

Estos espacios han sido *escenario* de procesos de articulación de experiencias organizativas que hicieron diferentes usos del espacio público y privado. Las iniciativas y solidaridades entre actores y organizaciones independientes abarcaron tanto la movilización como procesos de construcción cotidianas: desde la ocupación de calles y edificios públicos, hasta eventos culturales y entrevistas con medios de comunicación masivos y alternativos.

En segundo lugar, los movimientos sociales buscan, al menos en sus discursos, la *autonomía material y simbólica* frente al Estado y a los partidos políticos a partir de la *acción directa* y de la garantía de la subsistencia de los integrantes del grupo (Zibecchi, 2004).

Los movimientos de desocupados han desarrollado una organización por áreas de trabajo como emprendimientos productivos, salud, formación, política, prensa o seguridad, con el objetivo de transformar los planes sociales negociados al gobierno en proyectos productivos.

Las iniciativas autogestivas vinculadas a la producción, a la educación o a la salud, entre otros, son financiadas por un porcentaje de las transferencias monetarias de los planes sociales de cada miembro del movimiento.

La dimensión *productiva* de estas prácticas se basa en la captura y disputa de recursos y en la reelaboración de significados -frente a las estrategias políticas gubernamentales- al intentar desarrollar la capacidad de gestión en ciertas áreas básicas de la vida cotidiana.

El logro de una autonomía material y simbólica frente al Estado varía entre las distintas organizaciones, lo cual se relaciona en parte con los mecanismos de toma de decisiones que hayan desarrollado según el modelo organizativo y las tradiciones en

las que se inscriban. Dentro del movimiento piquetero existen fragmentaciones, alineamientos políticos y rupturas, ya que esta única denominación abarca agrupamientos y líneas políticas divergentes que compiten por una misma base social de trabajadores desocupados. Se pueden señalar tres grandes alineamientos: los agrupamientos vinculados a centrales y tendencias político-sindicales y a gremios estatales; los movimientos creados por partidos políticos de las distintas orientaciones de izquierda; y los agrupamientos que se identifican como independientes y que se generaron en torno a liderazgos de tipo barrial (Grimberg, 2004; Svampa y Pereyra, 2003).

De todas maneras, cabe señalar que los diversos intentos de autonomía y de generación de otras formas de hacer política no han eliminado las viejas prácticas asistenciales y clientelares que siguen operando al interior de las estructuras gubernamentales y políticas. No sólo en estas últimas, sino también en muchos líderes o punteros relacionados con los movimientos que ejercen el rol de mediadores entre los recursos del gobierno y los *clientes* a los que se otorgaban bienes, favores o servicios.

En tercer lugar, los movimientos piqueteros realizan un trabajo centrado en la afirmación de la *identidad* y en la revalorización de la *cultura*. Los ámbitos surgidos durante la emergencia de la crisis se construyeron en base a específicas formas de sociabilidad, solidaridad y reciprocidad social, como espacios de valoración para sus protagonistas y de aprendizaje individual y colectivo.

El *simbolismo* del piquete es la posibilidad de contar con un ámbito de encuentro *intersubjetivo* entre los desocupados. La protesta es un momento en el cual se revierte la situación individual definida negativamente por la falta de trabajo para poder construir un proyecto de acción política común con aquellos que definen de manera similar su situación.

En cuarto lugar, el movimiento piquetero se plantea formas de *organización del trabajo* que intentan dar una disputa respecto a los sentidos del trabajo, visualizando la tierra, las fábricas y los asentamientos como espacios de producción.

Las organizaciones desarrollan una serie de prácticas cotidianas como comisiones de trabajo y tareas en los programas de empleo en las se construyen sentidos en torno del trabajo, las acciones desarrolladas o la política. En este marco complejo, el piquete requiere de una serie de pasos organizativos y toma de decisiones previas como la

definición de sus características, sus alcances y sentidos más inmediatos; y una división de tareas en áreas -cocina, limpieza, salud, prensa o seguridad- para las que se establecen ciertas instancias de coordinación. El corte pone en juego diversos procesos cotidianos de generación de recursos efectivos, de reflexión y construcción de categorías de interpretación y acción (Grimberg, 2004).

Una quinta característica de los movimientos piqueteros es la capacidad para formar a sus propios *portavoces*. Muchos miembros de los sectores medios en descenso con formación académica se han incorporado a los movimientos aportando sus capacidades de organización y formación. La metodología de la *educación popular* se ha convertido en una herramienta de formación de los integrantes del movimiento (Zibecchi, 2004).

Finalmente, se destaca el *rol de las mujeres* en los movimientos piqueteros, sobre las cuales reposan la organización administrativa y laboral y la seguridad en los piquetes, tarea tradicionalmente masculina. Sin embargo, es significativo que pocas llegan a ocupar espacios de poder relevantes en la dirigencia nacional de los movimientos, lo cual demuestra la reproducción de los parámetros patriarcales en los sectores populares (Svampa y Pereyra, 2003).

La identificación de las características más sobresalientes del movimiento piquetero en la Argentina nos permite comprender aspectos de la conformación de este espacio público en el que se tensan prácticas de demanda e impugnación al Estado e iniciativas autogestivas locales. Estas últimas implican modalidades de organización y acción con intersecciones entre formas de democratización y mecanismos de fragmentación y clientelismo. Sin embargo, la emergencia de un ámbito de sociabilidad, solidaridad y reciprocidad social debe ser destacada por su función en la redefinición de la ciudadanía y la identidad de los grupos y los sujetos.

¿Hacia una nueva institucionalidad democrática?

La emergencia de un movimiento social de desocupados en Argentina ha supuesto para muchos una ampliación de la agenda democrática. Este nuevo actor social habría posibilitado una renovación del debate público sobre las fronteras de la democracia argentina, la distribución del poder social entre diferentes sectores o clases y las alternativas futuras para superar las principales causas de la crisis social, económica y política del país. Es en este sentido que abordaremos sucintamente

algunas de las propuestas innovadoras más relevantes en términos de participación e incidencia de las OSC sobre los procesos de toma de decisiones. Sin pretender abarcar al conjunto de estas alternativas, mencionaremos cuales son las críticas que las inspiran y qué efectos positivos se espera de ellas, dejando abierto el interrogante sobre un escenario próximo que habilite la construcción de una nueva institucionalidad democrática.

En las últimas décadas han surgido propuestas que tratan de instituir nuevas relaciones entre las distintas esferas del poder público y la sociedad civil. Iniciativas como el Presupuesto participativo, la Planificación participativa, las Consultas populares o los Referéndum revocatorios tratan de crear una *nueva institucionalidad democrática* que modifique las formas tradicionales de vinculación entre el Estado, los gobiernos democráticos y los ciudadanos. Especialmente en el ámbito local, distintos gobiernos de ciudades latinoamericanas como Porto Alegre, Belo Horizonte, Montevideo, Rosario o Buenos Aires, han desarrollado experiencias de este tipo.

Estas propuestas, por lo general, parten de una crítica de los procesos de descentralización administrativa y promoción de la participación ciudadana, difundidos por los organismos de crédito internacionales (FMI, Banco Mundial, BID, etc.) y aplicados por los gobiernos neoliberales de la región. Las prácticas efectivas de descentralización y participación encaradas desde los ámbitos gubernamentales se han realizado sin la transferencia correspondiente de los recursos económicos, debiendo ser asumidas por los magros presupuestos locales y regionales. Al ajuste fiscal de facto que supuso esta práctica, se sumaron otros obstáculos significativos, como la escasa voluntad política de los gobiernos de turno para fomentar la participación popular, la manipulación electoralista del gasto público y de las herramientas de intervención comunitaria y los niveles preexistentes de desconfianza, ilegitimidad y clientelismo político (Coraggio, 1997 y 2007).

Las propuestas alternativas de democratización de los poderes gubernamentales se instalan en el horizonte de construcción de un *nuevo espacio de decisión* que, junto con los poderes ejecutivo y legislativo, motoricen un proceso objetivo que potencie el ejercicio de los derechos ciudadanos y promueva la creación de una *nueva esfera pública*. Estas aspiraciones son movidas por la convicción en la insuficiencia de los mecanismos tradicionales de la democracia formal para constituir fuentes de legitimidad duraderas y efectivas, situación que se refuerza por la complejidad, fluidez y dinámica que adquieren las relaciones sociales en las sociedades contemporáneas,

exigiendo una permanente validación de los poderes públicos. Asimismo, estas iniciativas se apoyan en una crítica profunda de la colonización creciente de los Estados latinoamericanos por intereses privados que impulsaron el diseño e implementación de políticas socioeconómicas regresivas y excluyentes. En este sentido, estas propuestas tratan de combinar, bajo diferentes formulas, los mecanismos de representación tradicionales, originados en el sufragio universal, con otras formas de participación directa, emanadas de distintas instancias de movilización ciudadana, de manera que faciliten la canalización institucional de las demandas de la sociedad civil, restringiendo la influencia de los intereses corporativos (Coraggio, 1997 y 2007; Genro y Souza, 1998).

La socialización de la información y la democratización de las decisiones sobre cuestiones públicas son algunos de los efectos positivos de estos nuevos arreglos institucionales habitualmente mencionados. La ampliación de los flujos de información institucional y la creación de ámbitos de formación de la opinión pública independientes de los poderes gubernamentales y privados permitirían la generación de una conciencia ciudadana activa, instruida y crítica. Esta nueva conciencia ciudadana facilitaría la incorporación de otros actores sociales anteriormente marginados de los procesos de decisión política. La posibilidad de expresar y defender sus necesidades contrapesaría la influencia de los intereses económicos concentrados sobre los poderes gubernamentales, generando una sinergia positiva entre los procesos de socialización política y de redistribución del ingreso. De esta manera, se incrementaría el control y la rendición de cuentas de los funcionarios y las autoridades electivas ante la ciudadanía, así como se mejorarían las condiciones para la elaboración de políticas públicas con mayores grados de aceptación y consenso social. Este proceso redundaría, finalmente, en *una democratización del Estado y la política en general*, siendo el corolario de una *reforma integral* que pondría a los poderes estatales al servicio de los intereses de las mayorías (Coraggio, 1997 y 2007; Genro y Souza, 1998).

Bibliografía

Acuña, C. (2003), *Participación comunitaria en el Programa Materno Infantil en Argentina: una asignatura pendiente*, en: González Bombal, I. & Villar, R., Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Alexander, Myrna (2000), *Argentina – Estrategia de Asistencia para el País. Consultas con la Sociedad Civil 2000*, 2000.

Campetella, Andrea & González Bombal, Inés (2000). *Historia del Sector sin Fines de Lucro en Argentina*. En Roitter, Mario & González Bombal, Inés (comp.), Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina, CEDES-Johns Hopkins University.

Campetella, Andrea, González Bombal, Inés y Roitter, Mario (2000), *Definiendo el sector sin fines de lucro en Argentina*. En: Roitter, Mario & González Bombal, Inés (comp.), Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina. CEDES-The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies Center for Civil Society Studies, Buenos Aires: Ed Publi.

Cerrutti, Marcela y Grimson, Alejandro (2004). *Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares*. Cuadernos del IDES. Buenos Aires.

Coraggio, J. L. (1997): *Descentralización: El día después*, Cuadernos de Posgrado, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Bs. As.

Coraggio, J. L. (2007): *Economía social, acción pública y política ¿Hay vida después del neoliberalismo?*, Ed. CICCUS, Bs. As.

Corbalán, María Alejandra, El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina, Editorial Biblos, 2002, p. 63-88.

De Piero, Sergio (2004). Las Organizaciones no Gubernamentales en Argentina. Material correspondiente al segundo módulo curso Área Estado y Políticas Públicas. FLACSO. Buenos Aires.

Filmus, Daniel (coord.), Arroyo, Daniel & Estébanez, María Elina (1997). El perfil de las ONGs en la Argentina. Banco Mundial-FLACSO, Argentina.

Forni, Pablo, Virgilio Leite. L (2001) *El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico*. Sociologías, Porto Alegre, Año 8 Nro. 16, jul/diez 2006.

Las redes Inter-Organizacionales y el desarrollo de las ONGs de base. Estudios de caso en el Gran Buenos Aires durante la década del noventa. Organizacoes & Sociedade, Escola de Administracao da Universidade Federal da Bahia, Salvador, vol. 8, nº 20. Janeiro.

Forni, Pablo (2001). *Las redes Inter-Organizacionales y el desarrollo de las ONGs de base. Estudios de caso en el Gran Buenos Aires durante la década del noventa*. Organizacoes & Sociedade, Escola de Administracao da Universidade Federal da Bahia, Salvador, vol. 8, nº 20. Janeiro.

Genro, T. y Souza, U. (1998): *Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre*, Instituto de Estudios y Formación CTA, Eudeba, Bs. As.

González Bombal, Inés (1995). *¿Entre el Estado y el Mercado? ONGs y sociedad civil en la Argentina*. En Thompson, Andrés (comp.), Público y privado. Buenos Aires: Editorial Losada.

Gutierrez, Alicia B, (2003), *Pobres...como siempre. Estrategias de reproducción social de la pobreza*, Ferreyra Editor, Bs.As.

Grimberg, M. (2004) *Resistencia, demanda y protesta social. Tensiones y límites de procesos de acción colectiva en la Ciudad de Buenos Aires y el GBA (2000/2003)*. Segundas Jornadas de Investigación en Antropología Social. Buenos Aires.

Laville, Jean-Louis (2004). *Introducción-Un enfoque europeo*. En Laville, Jean-Louis (comp.), *Economía social y solidaria. Una visión europea*. Argentina: Editorial Altamira.

Moreno, José Luis (2002). *La caída del Estado de Bienestar. Dictadura y reconstrucción democrática*. En: Elba Luna y Elida Cecconi (Coord). *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina 1776 - 1990*. Edilab Editora. Buenos Aires.

Sociedad civil en Argentina. Una aproximación desde las políticas sociales

Martina, Hugo (2005). *La participación de las organizaciones civiles en el GTONG*, en GTONG – Argentina (comp.), La incidencia de la sociedad civil en los organismos multilaterales. Una tarea impostergable en un mundo globalizado. GTONG Argentina.

Merklen, Denis (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Ed. Gorla, Bs. As.

Moser, C. (1995) Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación. Editorial Entre Mujeres. Flora Tristán. Centro de la Mujer Peruana.

PNUD/BID (1998). *El capital social: Hacia la construcción del índice de desarrollo Sociedad Civil de Argentina*. Edilab Editora.

Roitter, Mario (2000). *Introducción*. En Roitter, Mario & González Bombal, Inés (comp.), Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina. CEDES-The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies Center for Civil Society Studies, Buenos Aires: Ed Publi.

Salamon, L. (2000). *Prefacio*. En: Roitter, Mario & González Bombal, Inés (comp.), Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina. CEDES-The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies Center for Civil Society Studies, Buenos Aires: Ed Publi.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2003) Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras, Buenos Aires, Biblos.

Svampa, Maristella (2005): *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Ed. Taurus, Bs. As.

Thompson, Andrés (1994) *El Tercer Sector en la historia argentina*. CEDES, Buenos Aires. 1994.

Thompson, Andrés (1995). *Introducción: Las organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro: un fenómeno mundial*. En Thompson, Andrés (comp.), Público y privado. Buenos Aires: Editorial Losada.

Zibecchi, R. (2004) Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. Osal.

BREVE HISTORIA DEL IDICSO

Los orígenes del IDICSO se remontan a 1970, cuando se crea el “Proyecto de Estudio sobre la Ciencia Latinoamericana (ECLA)” que, por una Resolución Rectoral (21/MAY/1973), adquiere rango de Instituto en 1973. Desde ese entonces y hasta 1981, se desarrolla una ininterrumpida labor de investigación, capacitación y asistencia técnica en la que se destacan: estudios acerca de la relación entre el sistema científico-tecnológico y el sector productivo, estudios acerca de la productividad de las organizaciones científicas y evaluación de proyectos, estudios sobre política y planificación científico tecnológica y estudios sobre innovación y cambio tecnológico en empresas. Las actividades de investigación en esta etapa se reflejan en la nómina de publicaciones de la “Serie ECLA” (SECLA). Este instituto pasa a depender orgánica y funcionalmente de la Facultad de Ciencias Sociales a partir del 19 de Noviembre de 1981, cambiando su denominación por la de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) el 28 de Junio de 1982.

Los fundamentos de la creación del IDICSO se encuentran en la necesidad de:

- Desarrollar la investigación pura y aplicada en Ciencias Sociales.
- Contribuir a través de la investigación científica al conocimiento y solución de los problemas de la sociedad contemporánea.
- Favorecer la labor interdisciplinaria en el campo de las Ciencias Sociales.
- Vincular efectivamente la actividad docente con la de investigación en el ámbito de la facultad, promoviendo la formación como investigadores, tanto de docentes como de alumnos.
- Realizar actividades de investigación aplicada y de asistencia técnica que permitan establecer lazos con la comunidad.

A partir de 1983 y hasta 1987 se desarrollan actividades de investigación y extensión en relación con la temática de la integración latinoamericana como consecuencia de la incorporación al IDICSO del Instituto de Hispanoamérica perteneciente a la Universidad del Salvador. Asimismo, en este período el IDICSO desarrolló una intensa labor en la docencia de post-grado, particularmente en los Doctorados en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales que se dictan en la Facultad de Ciencias Sociales. Desde 1989 y hasta el año 2001, se suman investigaciones en otras áreas de la Sociología y la Ciencia Política que se reflejan en las series “Papeles” (SPI) e “Investigaciones” (SII) del IDICSO. Asimismo, se llevan a cabo actividades de asesoramiento y consultoría con organismos públicos y privados. Sumándose a partir del año 2003 la “Serie Documentos de Trabajo” (SDTI).

La investigación constituye un componente indispensable de la actividad universitaria. En la presente etapa, el IDICSO se propone no sólo continuar con las líneas de investigación existentes sino también incorporar otras con el propósito de dar cuenta de la diversidad disciplinaria, teórica y metodológica de la Facultad de Ciencias Sociales. En este sentido, las áreas de investigación del IDICSO constituyen ámbitos de articulación de la docencia y la investigación así como de realización de tesis de grado y post-grado. En su carácter de Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, el IDICSO atiende asimismo demandas institucionales de organismos públicos, privados y del tercer sector en proyectos de investigación y asistencia técnica.