

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

por **Andrés Thompson***

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

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

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

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

¿DEL COMPROMISO A LA EFICIENCIA?...

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

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

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

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

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

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

¿DEL COMPROMISO A LA EFICIENCIA?...

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

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

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

Hilos históricos

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

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

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

¿DEL COMPROMISO A LA EFICIENCIA?...

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

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

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

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

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

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

¿DEL COMPROMISO A LA EFICIENCIA?...

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

Nuevos aires: democracia y mercado

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

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

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

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

¿DEL COMPROMISO A LA EFICIENCIA?...

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

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

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

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

¿DEL COMPROMISO A LA EFICIENCIA?...

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

¿Cuál futuro?

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

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

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

¿DEL COMPROMISO A LA EFICIENCIA?...

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

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

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

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

Estado y Sociedad Civil: los desafíos del fin de milenio

por **Silvia Gazcón***

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

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

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

Roles asumidos por el Estado: una mirada retrospectiva

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

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