

Adriana Rofman  
arofman@ungs.edu.ar

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y POLITICAS  
SOCIALES EN EL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES:  
ENTRE LAS TEORÍAS Y LAS REALIDADES  
CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS AND SOCIAL POLICIES IN  
THE METROPOLITAN AREA OF BUENOS AIRES: BETWEEN  
THEORY AND REALITY

**Adriana Rofman** es socióloga, candidata al Doctorado en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, especializada en temas de política social, organizaciones de la sociedad civil y desarrollo local. Además, realiza estudios aplicados para organismos internacionales (IAF, PNUD, entre otros). Ha coordinado la edición de los libros "Desarrollo local: una revisión crítica del debate" (en colaboración con Alejandro Villar), 2006; "Universidad y desarrollo local: aprendizajes y desafíos", 2006 y "La acción de las organizaciones sociales de base territorial", 2002. Ha publicado, además, numerosos artículos en su especialidad.

#### RESUMEN

Este artículo desarrolla un conjunto de cuestiones que están en el centro del debate actual acerca de las concepciones sobre la sociedad civil y su relación con el Estado, y relaciona estas perspectivas con el análisis de algunas experiencias concretas de acción de organizaciones de la sociedad civil. El interés del artículo es establecer un correlato entre tres enfoques teóricos sobre la sociedad civil y las dinámicas efectivas de las organizaciones de la sociedad civil en algunos municipios periféricos del Area Metropolitana de Buenos Aires. El fenómeno de la participación de las organizaciones sociales en la gestión de programas sociales, que tiene lugar en el marco del modelo actual de implementación de programas sociales, no se ajusta a los postulados de las teorías normativas, basadas en el concepto de autonomía. Por lo tanto, la conclusión resalta el potencial del enfoque sociopolítico para la mejor comprensión de estas realidades.

### ABSTRACT

This article considers a set of questions that are at the heart of the current debate about the conceptions of civil society and its relationship with the State, and relates these perspectives to the analysis of some concrete experiences of actions undertaken by civil society organizations. This article's goal is to establish a correlate between three theoretical approaches about the civil society and the actual dynamics of CSOs activities in some peripheral municipalities in the Metropolitan Area of Buenos Aires. The participation of CSOs in social programs' management, within the current model of implementation of social policies, doesn't match properly with normative theories, which are based on the concept of autonomy. Thus, the conclusion emphasizes the value of the sociopolitical approach to better understand the current situation.

### PALABRAS CLAVE

Sociedad civil, Estado, Organizaciones de la sociedad civil, Participación en políticas sociales.

### KEYWORDS

Civil society, State, Civil society organizations, Participation in social policies.

## SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. DISTINTAS PERSPECTIVAS SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL
3. DEL IDEAL A LA REALIDAD: EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES
4. CONCLUSIONES

### 1 INTRODUCCIÓN

La transformación de las políticas públicas que tuvo lugar en la Argentina en las últimas décadas del siglo pasado, caracterizada por la privatización, la descentralización y desregulación, significó un cambio de rol importante para las organizaciones de la sociedad civil. Particularmente en el campo de la intervención social del Estado, las organizaciones de la sociedad civil (O.S.C.) pasaron a ocupar un papel importante en el entramado de implementación de las políticas sociales.

La ampliación del espectro de actores que intervienen en la gestión de las políticas públicas se apoya, en parte, en la multiplicación de instituciones, grupos e individuos que se consideran representantes de la sociedad civil. La noción de sociedad civil, que está en la base de los argumentos que promueven estos procesos, se vuelve así poco precisa. Es por ello que resulta relevante detenerse en el análisis de un concepto que nació en contextos históricos y político-institucionales muy diferentes a los que encontramos actualmente en Argentina y otros países de América Latina. En este artículo me propongo profundizar en un conjunto de interrogantes que están en el centro del debate actual, acerca de la concepción de la sociedad civil y la redefinición de la relación entre Estado y sociedad civil. En especial, interesa indagar cómo se reconfiguran, en este escenario, las concepciones que proponen los distintos enfoques que dan cuerpo a este debate, y relacionar estas perspectivas con el análisis de algunas experiencias concretas de acción de organizaciones de la sociedad civil. Resulta especialmente interesante estudiar estos procesos en espacios locales – municipales o barriales-, puesto que es en esta escala donde mejor se advierte la intervención pública de las O.S.C. En este artículo se tomarán algunos casos ubicados en municipios periféricos del Area Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, particularmente en las localidades donde habita la población con mayores niveles de pobreza, donde la participación de O.S.C. en la cadena de gestión de programas sociales es especialmente relevante.

La primera sección de este artículo está dedicada a la revisión de los principales enfoques que orientan los análisis sobre la sociedad civil. En la segunda parte, se buscará establecer un correlato entre estos enfoques y las dinámicas reales de acción de organizaciones de la sociedad civil en el modelo actual de gestión de políticas sociales. En las conclusiones, por último, se intentará fundamentar la pertinencia de recurrir a perspectivas sociopolíticas para estudiar esta problemática en la actualidad.

## 2. DISTINTAS PERSPECTIVAS SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL

Este proceso de reestructuración de las políticas estatales ha modificado las pautas de interacción entre el Estado y la sociedad, y ha generado también transformaciones en el ámbito de la sociedad civil. Se habla de la “emergencia” o el “resurgimiento” de la sociedad civil, para hacer referencia a la irrupción en la escena política de un conjunto de actores que no forman parte del sistema político pero se reclaman portadores legítimos de intereses universalizables, con responsabilidad sobre la gestión de lo público. Si bien este fenómeno se hizo visible, inicialmente, en el contexto de gobiernos autoritarios, particularmente en Europa del Este y América Latina, las transformaciones que produjo en la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad, se han mantenido, o profundizado, durante los períodos democráticos que los sucedieron.

En este marco de profundas transformaciones producidas en las últimas décadas en la relación entre el Estado y la sociedad, se han multiplicado las menciones a la “sociedad civil”, tanto en contextos académicos como políticos. El resultado es cierta polisemia del concepto, que resulta asociado a distintos enfoques normativos y recortes empíricos de la vida social, por lo que se hace necesario un esfuerzo de especificación para comprender mejor de qué estamos hablando. En este apartado se revisará este debate, intentando ubicar a los aportes de los distintos autores en tres corrientes principales, que a los fines de su presentación, se han denominado perspectiva normativa, empirista y gramsciana.

### **2.1. Visión normativa asociada a la autonomía, la democratización y la solidaridad**

En el contexto de los procesos de globalización neoliberal, y la consiguiente concentración del poder económico y político a nivel mundial, numerosos autores y discursos públicos rescatan el valor de la sociedad civil como un ámbito social construido sobre valores más democráticos e igualitarios que los que regirían en las relaciones propias de la economía y de la autoridad estatal propios de esta época. Como correlato de esta visión, se postula que la sociedad civil llevaría en su seno la potencialidad de transformación, en el sentido de una mayor democratización, de la esfera pública en general.

Entre los pensadores académicos que desarrollan esta visión, se destacan Cohen y Arato, autores de un tratado ya clásico sobre el tema. La concepción acerca de la noción de sociedad civil propuesta en este texto expresa claramente esta orientación, ya que la comprenden “en torno a una noción de movimientos democratizadores autolimitados que procuran extender y proteger espacios tanto para la libertad negativa como para la libertad positiva y volver a crear formas igualitarias de solidaridad sin obstaculizar la autorregulación económica” (Cohen y Arato 2000: 36-37).

Esta definición asigna a los espacios de la sociedad civil un carácter radicalmente diferente del que definiría al ámbito estatal – teóricamente regido solo por relaciones de autoridad- y a la esfera económica – supuestamente orientada exclusivamente por los principios de la acumulación capitalista y la competencia individual. En este sentido, como explicitan los propios autores, la noción lleva implícita una crítica a los límites de régimen democrático representativo, asumiendo una concepción de democracia que da importancia a la intensidad y la calidad de la participación. Dadas las restricciones que presentan los sistemas políticos y el mercado para extender los espacios de libertad y reducir la desigualdad, la potencialidad de democratización efectiva de la vida social radicaría en la sociedad civil, gracias a los valores y orientaciones normativas que constituyen estos espacios.

En esta línea Cohen y Arato conciben a la sociedad civil en torno al valor de la solidaridad y a su potencial de democratización de las relaciones sociales, frente al posible autoritarismo del Estado y al egoísmo individualista del mercado. Para estos autores, esta fuerza democratizadora de la sociedad civil se apoyaría en la vigencia del principio de autonomía, tanto a nivel individual como colectivo.

Se trata entonces de una perspectiva que se basa en criterios de tipo normativo para definir las características propias del ámbito de la sociedad civil, ya que caracteriza las acciones, relaciones y propósitos de los actores que conforman este ámbito en función de ideales, valores y principios, en este caso ligados al ideario democrático, que deberían orientar estos espacios. Es decir, este enfoque define a la sociedad civil en relación a los valores y principios que idealmente deberían regir su funcionamiento, en vez de la comprensión más realista de la acción pública de los espacios asociativos,

La potencialidad transformadora de la sociedad civil se especifica, en la visión de estos autores, en la idea de “autolimitación” de esta intervención democratizadora: no se trataría de revolucionar el mundo de la política y de la economía, sino de resguardar la vigencia de estos principios y mecanismos en una esfera societal diferenciada. “Nuestro concepto de sociedad civil retiene el núcleo normativo de la teoría democrática” –puesto que no postulamos que los movimientos sociales reemplacen a los sistemas partidarios competitivos. También diferenciamos economía de la sociedad civil, pero creemos

que “es posible que los principios de la sociedad civil influyan en las instituciones económicas dentro de lo que llamamos la sociedad económica” (Cohen y Arato, op.cit.:39).

La noción de “autolimitación” aseguraría, según estos autores, el resguardo de la diferenciación de la sociedad civil respecto del sistema político representativo y de la lógica del mercado, diferenciación que parece constituir, para los autores, la base imprescindible del desarrollo democrático de la sociedad. “Nuestro libro toma una posición clara respecto de estos conflictos en defensa de una sociedad civil moderna capaz de conservar su autonomía y formas de solidaridad ante la economía y el estado modernos” (Cohen y Arato, op.cit.:54).

En síntesis, el principio de autonomía, entendido tanto como el resguardo de los principios y valores de la sociedad civil respecto de las lógicas de otras esferas, como también en términos del respecto de la libertad y autonomía individual como principios normativos de la dinámica de este ámbito, constituye uno de los pilares de esta concepción sobre la sociedad civil.

Se desprende de este enfoque que la sociedad civil estaría desvinculada de los intereses ligados a la legitimación de relaciones de poder institucionalizadas, ya que en este ámbito primaría el principio de la autonomía en relación a las estructuras del Estado y del sistema político. También surge de este postulado que los mecanismos de conformación de las organizaciones de la sociedad civil deberían ser voluntarios y ajenos a las obligaciones y presiones que establecen las estructuras de articulación de intereses políticos. Es decir, la sociedad civil es vista como el dominio de la libertad, opuesto a las relaciones de autoridad que regulan las acciones estatales, y al interés por la acumulación de poder, propio del sistema político.

Esta nítida distinción entre sociedad civil y Estado se asienta en una importante tradición del pensamiento político moderno. En este sentido, Taylor describe a la sociedad civil como “una red de asociaciones autónomas, independientes del estado, que vinculan y agrupan ciudadanos en torno a cuestiones de interés público, y pueden tener efectos en las políticas públicas por su mera existencia o acción.” (Taylor, 1995:204)<sup>1</sup>. A su vez, Bobbio comienza un capítulo sobre el tema afirmando que “En el lenguaje político actual la expresión “sociedad civil” es conocida en términos de la gran dicotomía sociedad civil / Estado ... no se puede determinar el significado ni delimitar la extensión de la sociedad civil, más que refiriendo y delimitando al mismo tiempo al término “Estado”. Negativamente, se entiende por sociedad civil la esfera de relaciones sociales que no está regulada por el Estado.” (Bobbio, 1995:39). En ambas definiciones el rasgo principal que identifica a la sociedad civil refiere a su autonomía respecto de las relaciones de autoridad propias de la dominación estatal.

---

<sup>1</sup> La traducción del texto de Taylor, es responsabilidad de la autora.

El modelo conceptual de estructura societal tripartita que supone fronteras nítidas entre el dominio de la sociedad civil, del Estado y del mercado, tanto en lo referente a las lógicas de cada ámbito como en cuanto al campo organizacional que lo compone, no toma en cuenta la diversidad interna de la sociedad civil, ni la complejidad propia del ámbito estatal y del económico, ni tampoco las intensas interacciones que se producen entre estos tres espacios.

Otra vertiente de la visión normativa de la sociedad civil es la que postula que el principio orientador de este espacio es la solidaridad, entendida como una actitud de reconocimiento de las necesidades de los otros, particularmente los sectores de escasos recursos, y la búsqueda de soluciones a través de mecanismos no mercantiles y por fuera de las políticas estatales. Esta perspectiva, que tiene sus orígenes en el ideario de la filantropía, ha superado el sesgo jerárquico que estaba implícito en la labor de beneficencia, para asumir el valor de la solidaridad, como aporte en la construcción de un horizonte de igualdad. La sociedad civil se caracteriza, en este enfoque, como un ámbito de libre asociación entre individuos, que se agrupan voluntariamente en función del interés público de servicio a otros, es decir, sin fines de lucro privado.

En este sentido, una corriente importante de estudios inscriptos en esta perspectiva, asume como rasgos evidentes de la sociedad civil la centralidad del “bien público”, en contraposición con los intereses privados que caracterizan al mercado. En algunos enunciados, este valor es asociado con la idea de igualdad y el reconocimiento de las situaciones de inequidad; de donde surge el compromiso que debería mostrar la sociedad civil con quienes están afectados por las injusticias y la discriminación. Se supone, en esta visión, que las organizaciones de la sociedad civil tienen presente este compromiso y que sus acciones están basadas en el principio de la igualdad – expresado en el reconocimiento de los destinatarios de sus acciones como “iguales” – al mismo tiempo que están orientadas por el objetivo de superar las desigualdades existentes. En un plano más operativo, esta percepción se traduce en el postulado del desinterés económico que debería regir las acciones de la sociedad civil, principio que da sentido a una de las denominaciones usuales de las O.S.C. como “organizaciones sin fines de lucro”.

Esta visión sobre la sociedad civil está más presente en discursos políticos que en textos académicos. Buena parte de los argumentos políticos e institucionales que se presentan para fundamentar la importancia de la labor de las organizaciones de la sociedad civil hacen referencia a su compromiso solidario con los destinatarios de las acciones. Por ejemplo, un importante estudio de alcance nacional realizado en Argentina por una agencia de las Naciones Unidas, asigna a las organizaciones “el propósito de dar respuesta a las necesidades de los pobladores, ...de realizar donaciones y desempeñar actividades filantrópicas, ayudar a otros”. Las características fundamentales de estas organizaciones, serían para este estudio, entre otras: “privadas, en el sentido de constituir una

estructura separada del gobierno, no lucrativas, autogobernadas, voluntarias, no partidarias" (PNUD/BID, 1998: 24-25) .

Prima en estas concepciones la idea de una frontera muy precisa entre el sentido de las organizaciones que tendrían por objetivo la consecución de objetivos de interés público , es decir, las O.S.C., y aquellas entidades movidas por la búsqueda privada de la ganancia, es decir, el mundo privado empresarial.

Esta visión sobre la sociedad civil aparece en la mayoría de las autopresentaciones que formulan las organizaciones de la sociedad civil, en la fundamentación de los diseños de políticas públicas participativas, en los discursos de los organismos internacionales de crédito que financian dichas políticas, en los medios de comunicación, etc. A la vez, esta visión normativa de la sociedad civil está muy presente en los discursos públicos que fundamentan la participación de organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. En el diseño de la mayoría de los programas sociales actualmente vigentes, por ejemplo, están previstos mecanismos de participación de organizaciones de la comunidad, apoyados en consideraciones acerca de la importancia de la ampliación de la participación social en la implementación de políticas, en la garantía de compromiso solidario con la comunidad que estas organizaciones ofrecerían, y en el reaseguro de transparencia –es decir, ruptura de los mecanismos clientelares del Estado- que su presencia aportaría.

En síntesis, el argumento normativo, que construye definiciones de la sociedad civil en función de los valores que este ámbito portaría –o debería portar-, lleva a simplificar la caracterización de las distintas esferas societales. Al suponer, aunque sea de manera implícita, el monopolio de la sociedad civil sobre los valores de la autonomía, la democracia y la solidaridad, facilita la instalación de una imagen, sumamente difundida en la actualidad, de una estructura fragmentada de ámbitos sociales, que no podrían compartir valores o principios semejantes. Es decir, a la vez que se distinguen con extrema nitidez los principios éticos que orientarían la acción de la sociedad civil de los principios instrumentales que organizarían el funcionamiento del Estado y del mercado, se propone una separación también drástica entre la acción política – propia del Estado- y la competencia capitalista – propia de la economía.

## **2.2 Enfoque empirista y sectorial**

Otra corriente destacada en el análisis del campo de la sociedad civil se ha abocado a los estudios empíricos sobre el universo asociativo que da cuerpo a este espacio, con el objetivo de caracterizar las asociaciones que lo componen, y estimar el peso de este sector en la dinámica societal general.

Los actores de la sociedad civil son, para esta corriente, las asociaciones u organizaciones sociales, entidades que reciben distintos nombres según los autores y las orien-

taciones vigentes: organizaciones no lucrativas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, etc. El conjunto de instituciones y las tramas de relaciones entre ellas constituye, para este enfoque el “tercer sector”, definido así para diferenciarlo del sector estatal y del mercado.

La definición en términos de “sector” expresa una perspectiva que se interesa fundamentalmente por describir el mapa de la estructura societal, esto es, a cartografiar los campos que la conforman. Los estudios que se ubican en esta corriente desarrollan un enfoque empirista, y asimilan directamente la noción de sociedad civil con un conjunto empíricamente delimitado de asociaciones: las que no se rigen por la lógica económica del mercado ni forman parte de la estructura estatal. Esta perspectiva ha dado lugar a un cuerpo importante de estudios aplicados, que se proponen identificar a las instituciones que componen el sector, clasificarlas según criterios diversos, valorar su aporte social, describir sus trayectorias históricas, etc.

Un hito importante en la construcción de este enfoque en Argentina tiene su origen en el proyecto promovido por la John Hopkins University, dirigido por Lester Salamon, un amplio estudio comparativo sobre el “sector no lucrativo” en varios países del mundo, iniciado en la década del '90. Dado el carácter comparativo de esta investigación, la elaboración de definiciones conceptuales homogéneas para la caracterización del objeto de estudio constituyó un punto de partida clave, promoviéndose así un amplio consenso en torno a los criterios de definición del sector que proponía este equipo de investigación. Para este proyecto, los atributos de las instituciones que componen el sector no lucrativo son<sup>2</sup>:

- Organización: cierto grado de formalidad institucional
- Privadas o no gubernamentales: institucionalmente separadas del estado
- No distribuyen ganancias: no lucrativas
- Autónomas: ejercen el control sobre sus propios asuntos
- Voluntarias: la membresía no es requerida legalmente y las contribuciones en dinero o tiempo que recogen, son ofrecidas también voluntariamente.

Los estudios que se realizaron en Argentina en el marco de este enfoque<sup>3</sup> tienen generalmente por objetivo hacer evidente la importancia de este sector en el desarrollo social, e incidir así tanto en la orientación de las agendas científicas – promoviendo la multiplicación de estudios sobre este tema- como también en el debate público sobre la relación entre el Estado y la sociedad. Compartiendo entonces el fin de destacar el aporte del sector asociativo, esta línea de trabajo se apoya en un enfoque metodológico empirista y descriptivo, por un lado, y en la preferencia por el tratamiento cuantitativo de los

---

<sup>2</sup> Salamon, Anheier, et al, 1999.

<sup>3</sup> Cabe mencionar, entre otros: Roitter y Gonzalez Bombal, 2000; PNUD /BID, 1998; Thompson, 1995.

datos, por el otro. La mirada cartográfica, influenciada por la necesidad de comprender mejor la estructura del sector, aparece en los esfuerzos de elaboración de tipologías, de clasificación de sectores y subsectores y de identificación de las características principales de cada conjunto. Por el otro lado, estos estudios privilegian el análisis cuantitativo de la información, como medio para sistematizar datos agregados, referidos al conjunto del campo asociativo, y poder así medir el peso o el impacto del sector en la vida social.

Como puede advertirse, la opción por estos enfoques conceptuales y metodológicos se explica, en buena medida, por la concepción del ámbito de la sociedad civil en tanto "sector". La asimilación de este espacio a un recorte empírico de la estructura social o económica, trae consigo la adopción de modelos de análisis semejantes a los que se aplican a otros sectores de actividad.

Esta línea de trabajos constituye una contribución destacada al conocimiento de la conformación y de la acción del campo asociativo en cada sociedad, y aportan así a la comprensión de las características efectivas de esta trama de organizaciones. Sin embargo, la definición de "tercer sector" conlleva, como decíamos previamente, una visión sectorialista y da lugar a la proliferación de estudios dedicados a "mapear" el sector. Es decir, en este enfoque, la complejidad de la noción de sociedad civil queda restringida a un sector de actividad asociativa relativamente acotado.

Por otro lado, este acercamiento empirista esconde un fundamento teórico no explicitado sobre la noción de sociedad civil, que está presente en los criterios de demarcación del campo del tercer sector. Los atributos que distinguen a las organizaciones que componen el sector, enunciadas por el proyecto John Hopkins y asumidas por la mayoría de los estudios que se inscriben en esta corriente, hacen hincapié en el carácter no lucrativo, autónomo y voluntario de las mismas; se trata de los mismos criterios que traducen, en el plano operativo, los principios y valores que se proclaman como fundamentos del campo de la sociedad civil en la corriente normativa. Es decir, este enfoque asimila las nociones de tercer sector y sociedad civil casi como sinónimos, concibiendo así a la sociedad civil como un "sector" social, pero que – a diferencia de otros sectores de actividad – no se distingue por atributos empíricamente contrastables, sino por principios asignados normativamente, es decir, definidos sobre la base de criterios que estos actores deberían idealmente cumplir.

De esta manera, muchos de estos estudios, al detenerse en una mirada descriptiva del espacio asociativo, corren el riesgo de asumir acríticamente una definición del espacio institucional de la sociedad civil en base a los valores que los propios actores involucrados dicen sostener. Aquí radica la operación conceptual de "autocelebración" a que hacen referencia Nun y Aboy Carles (2002), y que se multiplica en los diversos discursos públicos que idealizan la acción de las organizaciones de la sociedad civil.

### 2.3. Perspectiva sociopolítica, de origen gramsciana

Un tercer enfoque, que desarrolla una lectura sociopolítica de la sociedad civil, se basa en los postulados de Antonio Gramsci sobre este tema.

El pensamiento de Gramsci sobre la estructura societal se apoya en el clásico modelo marxista de estructura y superestructura, donde el primer nivel alude a las relaciones económicas de producción, y por lo tanto, base material de la dominación; mientras que la superestructura se refiere al nivel de las relaciones políticas y las formas de legitimación – política, ideológica y cultural- del sistema de dominación. En esta concepción, el Estado y la sociedad civil forman parte del mismo nivel, y por lo tanto, el mismo papel de sostén y garantía de la reproducción del orden económico. Sin embargo, sus modos de acción, y por lo tanto, las instituciones que los constituyen, difieren sustantivamente: mientras que el Estado –o “sociedad política”– asegura por medios coercitivos el sistema de dominación, apelando particularmente a las instituciones del aparato estatal, y al sistema judicial; la “sociedad civil” se ocupa de cimentar la hegemonía de los grupos dominantes, es decir, de construir el consenso en torno al sistema de dominación, para lo cual opera principalmente en el campo de la ideología, a través de las instituciones clave de la formación cultural en la sociedad de su época: la Iglesia, la escuela y la prensa.

En este sentido, en el pensamiento gramsciano no existe una separación efectiva entre el ámbito del Estado y el de la sociedad civil, puesto que constituyen dos caras de una misma función: la consolidación de la hegemonía. Gramsci lo dice explícitamente en varios de sus escritos: al plantear el vínculo estrecho que entrelaza a la sociedad política con la sociedad civil, en la fórmula “Estado=sociedad política + sociedad civil, vale decir, hegemonía revestida de coerción” (Gramsci, op.cit.:165).

Esta perspectiva difiere sustantivamente de los enfoques presentados previamente, que jerarquizaban la autonomía como principio central de la sociedad civil, puesto que para Gramsci los principios de la sociedad política y la sociedad civil confluyen en una sola totalidad más amplia, el Estado, cimiento del sistema económico de dominación. Por otro lado, también se distingue este enfoque de la visión sectorialista, ya que la distinción entre la esfera de la sociedad civil y del Estado sería, para esta corriente, una operación solo analítica, formulada con el objetivo de clarificar mejor la ambivalencia dialéctica entre coerción y consenso implicada en la dominación hegemónica.

En este sentido, la hegemonía difiere de la coerción porque incorpora, de alguna manera, las necesidades y visiones de los grupos dominados, a fin de asegurar el consenso sobre la dominación. La mirada de Gramsci acerca de la amplitud de esa operación ideológica era, sin duda, algo estrecha: las instituciones de la sociedad civil – principalmente los intelectuales, la Iglesia y la escuela- eran necesariamente orgánicos a los sectores hegemónicos o, en su defecto, debían ser orgánicos a los movimientos políticos revo-

lucionarios. Esta visión acerca de los matices o “grados de libertad” que podría abarcar esa operación de inclusión de los intereses de los sectores subordinados estaba, sin duda, profundamente marcada por su perspectiva marxista, y por la característica propia del Estado liberal de principios del siglo XX, como señala Portelli (2000). Una concepción más actual de la hegemonía, que tome en cuenta los múltiples y complejos procesos que intervienen en la formación del consenso social, llevaría a visibilizar un conjunto más amplio, y mucho más diverso, de instituciones y organizaciones que toman parte en el proceso de legitimación del orden dominante.

Además, hoy podría señalarse que la incorporación de los intereses subordinados no es solo un proceso ideológico, sino también material, corporizado en el desarrollo de los sistemas de bienestar y la ampliación de los derechos sociales, como señala Portantiero (1988). Esta observación resulta especialmente pertinente para analizar la acción de las organizaciones de la sociedad civil en el mundo actual, y fundamentalmente en los países periféricos. Como desarrolla este autor, para comprender el papel del Estado y de la sociedad civil en la reproducción del sistema de dominación es necesario deconstruir la “concepción reificada” del Estado en el capitalismo, y hacer visible “el carácter estructuralmente constitutivo de este en las contemporáneas relaciones capitalistas... El fin del estado liberal es, en resumen, el fin del Estado político... , separado de la sociedad civil y encargado solo de asegurar las condiciones externas de la producción... La red de poder se complica enormemente, corriendo las fronteras tradicionales entre “lo público” y “lo privado”, entre “lo económico” y “lo político”, hasta que permita construir, en el sentido de Foucault, una verdadera “microfísica del poder”. (Portantiero, 1988:196-197)

Sintetizando, la concepción gramsciana manifiesta una visión política de los principios que caracterizan a la sociedad civil, puesto que concibe este ámbito en relación a la función que cumple en la reproducción del orden social y, en este sentido, permite un abordaje más comprensivo de la complejidad de su accionar. Una mirada que se basa en la comprensión de las relaciones de poder que estructuran el funcionamiento general del sistema societal y que, por lo tanto, permite analizar la conformación y la acción del campo de la sociedad civil en relación a dinámicas de más amplio alcance. Es indudable que las marcas de origen, tanto históricas como ideológicas, de este pensamiento, aparecen con mucha nitidez en su concepción de dicho orden societal, lo que conduce a delinear una visión de la sociedad civil recortada en torno a su función de reaseguro cultural e ideológico del orden dominante, mirada que sería necesario ampliar para interpretar mejor la realidad actual. Es decir, este enfoque visualiza a las instituciones de la sociedad civil como vías de legitimación del sistema social y político, haciendo hincapié en el papel político que desempeñan en el sostenimiento de la hegemonía.

## 2.4. En síntesis: tres enfoques en debate

A lo largo de este apartado se exponen las principales corrientes que alimentan actualmente los estudios sobre la sociedad civil, que reflejan un debate centrado en la concepción acerca de la relación que se establece entre este ámbito y el Estado.

El primer enfoque se apoya en una concepción normativa, que comprende a la sociedad civil en torno a los principios y valores que este campo debería sostener, particularmente la *autonomía* respecto de las lógicas de actuación de otras esferas y la *solidaridad*, entendida como ausencia de intereses de lucro. Se construye, así, una *visión fragmentada de la estructura societal*, en tres sectores claramente diferenciados según sus principios y lógicas de funcionamiento.

El segundo se caracteriza por la visión sectorialista, ya que define a la sociedad civil como un *sector* de actividad, recortable empíricamente de los otros dos, manteniendo la *visión fragmentada* antes señalada. Los estudios inscriptos en este enfoque se basan en metodologías *empiristas* y cuantitativas, con escasa crítica teórica respecto de los parámetros y características del sector

El tercero se apoya en una comprensión de la dinámica sociopolítica de la relación entre la sociedad civil y el Estado, estableciendo así que la *distinción entre estos dos espacios es analítica* antes que empírica. La definición de la sociedad civil se formula en relación a la función que este ámbito desempeña en el sostenimiento de la *hegemonía* del orden dominante, función que consiste, principalmente, en la producción y transmisión de la *ideología*.

La comprensión de este debate teórico ayudará a construir un marco analítico apropiado para analizar con mayor pertinencia la dinámica actual de implicación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas sociales en Argentina, como se presenta en los apartados siguientes.

### 3. DEL IDEAL A LA REALIDAD: EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Esta sección se propone poner en relación los marcos conceptuales antes expuestos con el análisis de la dinámica efectiva de interacción entre el Estado y la sociedad civil y, más precisamente, el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en esta estructura.

Para avanzar en esta línea de análisis es necesario describir las características del proceso de reforma del complejo de políticas sociales en Argentina, particularmente en el nivel local, en el marco de la reestructuración del Estado y de la economía.

#### **3.1. El modelo actual de gestión de políticas sociales en espacios locales y las organizaciones sociales de base**

La reestructuración neoliberal del Estado y de la economía implicó la redefinición del modelo de desarrollo económico y de la intervención estatal, influyendo también en la transformación del complejo de políticas sociales. Si en el período de vigencia del modelo estatista e industrializador las políticas sociales tendían a ser universales, homogéneas, y formuladas e implementadas centralmente desde el nivel nacional, la reforma las reorientó hacia un abanico múltiple de intervenciones focalizadas social y territorialmente, y cuya implementación descansa en un entramado institucional que incorpora a diversos actores en momentos y roles diferentes del proceso de gestión. Como bien sintetiza Cabrero, la profunda transformación del campo de las políticas sociales ha dado lugar a tres fenómenos nuevos: "Por una parte, el Estado central en plena reconversión fiscal, descentraliza la política social. Por otra parte, y derivado de lo anterior, la política social deja atrás su visión unívoca y monolítica, surge un repertorio diverso de políticas concebidas cada una de ellas de diferente manera. Por último, se detona una creciente aparición de actores diversos entre los que se encuentran los diferentes niveles de gobierno, diversos grupos sociales, organismos no gubernamentales, asociaciones privadas, ciudadanos comunes, fundaciones internacionales, religiosas, etc."(Cabrero, 2004:116). Según este diagnóstico, la reforma del modelo de gestión de las políticas sociales estaría atravesado por tres ejes confluyentes: la descentralización, la diversificación de la oferta de programas, y la expansión de estrategias participativas de gestión de las políticas.

Es decir, el modelo de gestión de políticas sociales actualmente vigente en Argentina asigna mucha importancia a la incorporación de actores no gubernamentales en la gestión de políticas, y, por consiguiente, a la inclusión de modalidades participativas en el diseño de la mayoría de los programas sociales. Si bien estos formatos participativos de gestión no se han extendido a la totalidad de los servicios sociales estatales, el importante avance que registraron en la última década y el peso que tienen en los discursos políticos, hablan de un nuevo modelo de políticas sociales.

El proceso de desuniversalización de las políticas sociales no solo significó modificar la cantidad y calidad de prestaciones sociales, sino que también trajo consigo una importante redefinición en el marco institucional de implementación de los servicios. Si las políticas universales se apoyaban en una estructura vertical y centralizada en torno al Estado nacional, el complejo fragmentado y heterogéneo de intervenciones que se impuso con la reforma convocaba a un entramado de actores institucionales diferente para cada programa, y que incluía tanto a niveles de gobierno subnacionales, como también a la sociedad civil. El marco institucional se ha visto, entonces, ampliado a la incorporación de otros actores, y la cuestión de la participación social en la formulación e implementación de políticas ocupa hoy un lugar central en la planificación y en el análisis de la acción social del Estado.

Esta modalidad tiene especial vigencia en los espacios locales de gestión de los programas sociales, es decir, en el nivel municipal de organización de las actividades, ya que la intervención de actores no estatales se concentra en la etapa de prestación de los servicios. El extremo local del encadenamiento de instituciones que componen el entramado de gestión de los programas sociales está conformado, en general, por organizaciones sociales de base territorial, esto es, asociaciones de vecinos que habitan las mismas zonas empobrecidas en donde están interviniendo las políticas del Estado. En este sentido, la adopción de formatos participativos para la gestión de las políticas sociales implica revalorizar los recursos y las articulaciones que tienen lugar en el ámbito local, puesto que los actores sociales implicados en la implementación de los programas sociales focalizados, tienen necesariamente un fuerte arraigo en el territorio. Ello pone de manifiesto la importancia de la inserción territorial local que generalmente tienen las organizaciones y los proyectos que trabajan en el campo de lo social, reconociendo y recuperando la dinámica territorial de trabajo que traen las organizaciones de base, generadas desde los sectores populares.

Esta realidad asume características particulares en las localidades periféricas del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), un territorio profundamente afectado por las sucesivas crisis socioeconómicas y la retracción de la intervención social del Estado de las últimas décadas.<sup>4</sup> Las organizaciones sociales de base territorial constituyen un sector del espacio asociativo de la sociedad civil que cumple un papel destacado en la satisfacción de las necesidades de una importante porción de la población de esta región. Estamos hablando de un amplio segmento poblacional que, al no poder acceder a todos los bienes y servicios necesarios para su reproducción a través del mercado ni recibe la

<sup>4</sup> El Área Metropolitana de Buenos Aires es una gran ciudad metropolitana donde habitan más de 12.000.000 de personas, conformada por la Ciudad de Buenos Aires y 24 municipios. Es una región marcada por una gran heterogeneidad interna, ya que incluye desde el centro más concentrado y moderno –donde se toman las decisiones nacionales– hasta barrios periféricos con indicadores socio económicos que dan cuenta de las condiciones de vida más difíciles del país. La vulnerabilidad social de la población de las localidades más periféricas es resultado de procesos de larga data de urbanización irregular, desempleo y trabajo precario, bajos ingresos e insuficiencia de los servicios sociales estatales. Ver, al respecto, Suarez y Palma Arce, en prensa.

cobertura apropiada de parte de las políticas estatales, ha generado formas autogestionadas para atender a estos problemas.

En términos generales, el proceso de desuniversalización y asistencialización de la política social argentina consistió en la progresiva desregulación del mercado de trabajo y el consiguiente retiro del control estatal en ese campo; la privatización de un sector relevante de la protección social, como los seguros sociales de previsión y la diseminación de formas encubiertas de privatización de los seguros de salud; y una fuerte disminución de la calidad y cobertura de los servicios universales, promoviendo así la expansión de la oferta privada en este sector. Por último, a medida que se profundizaban las reformas neoliberales, cobraron centralidad las intervenciones asistenciales, destinadas a paliar algunos de los efectos más críticos de la reestructuración económica. (Soldano y Andrenacci, 2006)

El campo de la sociedad, particularmente en los sectores más populares, ha sido profundamente influenciado por este conjunto de transformaciones, y así han proliferado organizaciones de base territorial más o menos consolidadas, que se crean con el objetivo de resolver sus propias necesidades básicas. Especialmente en los municipios más empobrecidos del AMBA, esta trama asociativa asume un papel central en la atención de los problemas ligados a la reproducción de la vida, centralidad que se explica por las características particulares de esta región: un espacio marcado por su alta densidad poblacional, la multiplicación de necesidades sociales y una fuerte historia de politización de la participación social. Estas organizaciones nacidas en los barrios periféricos de la ciudad metropolitana de Buenos Aires, desarrollan un trabajo de carácter territorial y sus actividades se enmarcan en las dinámicas comunitarias o "de base". Es decir, los objetivos que las movilizan se explican a partir del modo específico en que estas organizaciones vinculan sus actividades con el territorio.

En este sentido, las organizaciones de base territorial constituyen una categoría específica de organizaciones de la sociedad civil, en tanto espacio de relaciones y asociaciones, relativamente estables, conformadas de manera voluntaria, que se movilizan por objetivos de carácter público y cuya finalidad no es la acumulación indiscriminada de ganancias. Se trata, entonces, de un espacio público no estatal, es decir, acciones y organizaciones que no forman parte del Estado, pero que se proponen intervenir en cuestiones que interesan al conjunto de la comunidad. Dadas sus condiciones de surgimiento, este universo asociativo ha asumido tareas, orientaciones políticas y formas organizativas muy variadas, en un abanico de enorme diversidad, que incluye pequeños comedores o centros comunitarios poco institucionalizados, amplias redes de organizaciones que funcionan como ONGs, movimientos sociales de desocupados, asociaciones de microempresarios y empresas sociales, y muchos otros etc.

En particular, las organizaciones de base territorial son aquellas conformadas por personas vinculadas por el territorio – generalmente vecinos- que se agrupan para buscar soluciones a sus propios problemas, mayormente relativos a la condiciones de vida en ese territorio. Es por ello que también se llaman “organizaciones comunitarias”, puesto que nacen en el seno de una comunidad –en este sentido son “de base” - , y sus esfuerzos están destinados a mejorar la situación de esa misma comunidad.

### **3.2. Participación de las organizaciones sociales de base en las políticas sociales**

A fin de comprender mejor el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en esta región, apelaremos a datos provenientes de diversas fuentes, generadas en el marco de un proyecto de investigación desarrollado en la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento<sup>5</sup>.

Puesto que el objetivo es precisar las formas y grados de intervención de O.S.C. en políticas sociales en el nivel local, un primer aspecto a considerar se refiere a la oferta pública de espacios de participación, en especial a los programas sociales en ejecución en tres de los municipios estudiados. En dicho estudio se identificaron 49 programas sociales, que cubrían distintos sectores de la política social, desde programas alimentarios, de vivienda, de capacitación, de salud, etc.<sup>6</sup> En cada uno de estos casos, se indagó acerca de la modalidad prevista de intervención de organizaciones sociales en su implementación, y con la variedad de situaciones encontradas se construyó una tipología de modalidades de participación.

Estas distintas modalidades de interacción suponen distinto grado de incidencia de las O.S.C. en la gestión de las políticas, ya que el papel que desempeña la organización en el entramado de gestión guarda relación con la capacidad de intervenir en las decisiones al respecto. Esta dimensión puede ser analizada en función del momento del ciclo de políticas en que se hace efectiva la intervención de las organizaciones no estatales, lo que daría por resultado cuatro categorías de incidencia:

- *Alta incidencia*: participación en el diseño de la política, que hablaría de un alto nivel de incidencia la toma de decisiones acerca de los objetivos y estrategias de las políticas.

<sup>5</sup> La Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (UNGS) está localizada en la periferia del Área Metropolitana de Buenos Aires, región en la que se está desarrollando el proyecto “Escalas para el desarrollo de una subregión de la RMBA”. Durante su ejecución, este proyecto ha aplicado varios instrumentos de recolección de información: un relevamiento de programas sociales ejecutados en los municipios, entrevistas a miembros de organizaciones, el registro de intervenciones de miembros de organizaciones en el marco de talleres de capacitación y una encuesta semiestructurada a 60 organizaciones de la zona.

<sup>6</sup> Relevamiento de programas sociales en ejecución en tres municipios del AMBA: José C. Paz, San Miguel y Moreno

- *Incidencia media (1)*: participación en la ejecución. En este caso las organizaciones operan como simples ejecutores de las acciones o prestadores de los servicios, por lo que su incidencia en las decisiones es muy reducido.
- *Incidencia media (2)*: participación en el control. Este papel supone una cierta exterioridad respecto del proceso de gestión, ya que la sociedad controla la acción estatal desde afuera del entramado de gestión. Este lugar no asegura un papel relevante en las decisión, pero permite a las organizaciones mantener una relación de mayor independencia respecto de las instituciones estatales.
- *Incidencia baja o nula*: cuando la participación prevista es baja o nula.

Tomando como base este criterio de clasificación, se podrían identificar muchas modalidades de participación para cada categoría, pero en el estudio de campo se encontraron solo las que se detallan a continuación

Cuadro 1: Participación de la sociedad civil en la gestión de programas sociales: grado de incidencia y modalidad de participación (José C Paz, San Miguel y Moreno, 2005).

Grado de Incidencia	Modalidad de participación	Cantidad de programas
ALTA (Diseño)		0
MEDIA (Ejecución)	<b>Organización ejecutora:</b> organización participa solo en la ejecución de las actividades o la prestación de los servicios, sin intervención en el diseño	4
	<b>Socioproductivo:</b> los destinatarios se involucran en la ejecución de las acciones, fundamentalmente aportando su trabajo como parte de la prestación que reciben, pero sin intervención en las decisiones	16
	<b>Gestión asociada:</b> la gestión de la implementación del programa se basa en una asociación entre el municipio o organizaciones de la sociedad civil quienes toman decisiones en conjunto, aunque solo referidas a la fase de la implementación	2
	<b>Agentes comunitarios:</b> cuando los destinatarios se involucran activamente en la implementación del programa, ejecutando actividades destinadas tanto a sí mismos como a otros beneficiarios, y tomando decisiones referidas a esta fase de la gestión del mismo	2
MEDIA (Control)	<b>Consejos Consultivos:</b> espacios de articulación de organizaciones, implicados principalmente en el seguimiento y control	1
BAJA	<b>Baja o Nula:</b> donde los destinatarios son solo receptores, y no está prevista ninguna forma de participación de organizaciones	24
<b>TOTAL</b>		<b>49</b>

Fuente. Elaboración propia en base a información primaria.

Como se puede observar, los dos extremos del cuadro expresan con claridad el papel que desempeñan las O.S.C. en la gestión de programas sociales: no se ha encontrado ningún caso en el que los representantes de la sociedad civil intervengan en el momento de la decisión sobre el sentido de las políticas; y cerca de la mitad de los casos examinados no implican ninguna forma de participación de organizaciones en su implementación. La intervención de las O.S.C. se concentra en las situaciones de incidencia media en la formulación de las políticas, limitándose, en su gran mayoría, a tomar parte en la ejecución de las actividades. Solo un caso prevé la presencia de instituciones no estatales en la instancia de control de las mismas. La gran mayoría de los programas analizados se dividen en dos grupos: los que no implican a actores sociales en la implementación, y los que los convocan para colaborar en la ejecución de las actividades. Es decir, si bien las O.S.C. están cada vez más involucradas en el entramado de gestión de las políticas estatales, su lugar en esta asociación es restringido, en el sentido que solo pueden intervenir en la prestación de los servicios.

Para la mayoría de los programas sociales analizados, la intervención de las O.S.C. funciona como nexo entre el Estado y los destinatarios de las políticas sociales.

Esta realidad muestra que la institución estatal requiere de la intervención de las organizaciones de la sociedad para hacer efectivas sus políticas, constatación que constituye una buena ilustración de la función de mediación y de construcción de legitimidad que desempeñan estas instituciones. Se trata de un papel de intermediación no solo material – en el sentido que se ocupan de intermediar recursos desde el Estado hacia la población necesitada-, sino también de mediación cultural e ideológica, puesto que el desempeño de esta función también implica transmitir ideas y visiones del mundo. Esta segunda forma de mediación se hace efectiva de manera tanto formal – a través de las actividades de capacitación y asistencia que estas organizaciones brindan junto con los alimentos y la ayuda- como también informal, a través de las redes sociales que contribuyen a construir.

¿Cómo impacta el desempeño de este papel en las capacidades de desarrollo de la autonomía de las O.S.C.? ¿El lugar que ocupan en el circuito de gestión de las políticas sociales, condiciona su accionar en el territorio?. Un camino para responder a este interrogante consiste en analizar la estructura de financiación de las O.S.C., a fin de identificar la importancia de los fondos estatales en el conjunto de sus recursos. Esta información proviene de datos originados en una encuesta a 60 organizaciones sociales de base localizadas en la misma región<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Encuesta semiestructurada a 60 organizaciones sociales de base de 4 municipios seleccionados: José C Paz, San Miguel, Morón y Moreno.

Cuadro 2: Fuentes de financiación de las actividades de las organizaciones de base (José C Paz, San Miguel, Morón y Moreno, 2008.)

	Cantidad de menciones	%	
Recursos propios	55	20%	45%
Aranceles por actividades	44	16%	
Trabajo ad honorem/ fondos socios	23	8%	
Subsidios ONG	19	7%	49%
Subsidio Estado nacional	37	14%	
Subsidio Estado provincial	30	11%	
Subsidio Estado municipal	23	8%	
Donaciones particulares	18	6%	
Aportes estatales a través de ONG	5	2%	
No necesita recursos.	4	1%	
Otros	11	4%	
NS	2	0,7%	
<b>Total</b>	<b>271</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta a Organizaciones. 2008

Este cuadro muestra que las fuentes de financiación de las organizaciones están actualmente muy diversificadas, ya que, en conjunto, las 60 instituciones mencionaron 271 fuentes, lo que indica que cada asociación recurre, en promedio, a 4,5 mecanismos diferentes de obtención de recursos. También es relevante señalar que las principales fuentes de recursos son los organismos estatales, fondos que en su gran mayoría se asignan en función de la intervención de las organizaciones en la estructura de gestión de las políticas sociales. Se trata de recursos cuya asignación está predeterminada por el diseño del programa, situación que no solo deja escasos márgenes de autonomía a las agrupaciones, sino que además las ubica en medio del entramado de implementación de los programas sociales. En este sentido, estas organizaciones estarían cumpliendo un rol de mediación – entre el Estado y los ciudadanos- de las prestaciones sociales, desempeñando así un papel importante – aunque complejo- en la legitimación del modelo de políticas sociales.

Resultaría muy interesante complementar estas reflexiones, realizadas sobre la base de información objetiva, con las percepciones subjetivas de los actores implicados en esta relación. Es decir: ¿cómo caracterizan las organizaciones de la sociedad civil su modalidad de relación con las políticas públicas?

Para responder a esta interrogante contamos con información más acotada, recogida con métodos cualitativos, a través de entrevistas realizadas a un conjunto de 31

organizaciones sociales de base territorial, localizadas en esta misma región.<sup>8</sup> Sobre la base de esas entrevistas, hemos identificado tres formas típicas de participación en políticas públicas, categorización que se realizó siguiendo criterios semejantes a los expuestos previamente.

Cuadro 3: Modalidades de interacción con el Estado

	Cantidad de casos
Recepción de subsidios:	16
Participación en ejecución de programas	15
Participación en espacios de articulación	7
<b>Total casos entrevistados</b>	<b>31</b>

Fuente: entrevistas a organizaciones de base

Estas respuestas ponen de manifiesto que la suma de respuestas supera el total de casos, lo que indica que varias organizaciones se vinculan con el Estado en más de una modalidad. Además, al indagar a las propias organizaciones locales acerca de la forma de interacción entre Estado y las O.S.C., las dos respuestas más frecuentes se refieren al otorgamiento de subsidios – es decir, dinero - de parte del Estado para ayudar al mantenimiento de la organización, situación que hace evidente un alto grado de dependencia de estas asociaciones del soporte estatal; y a la participación en la ejecución de los programas sociales, respuesta que confirma las interpretaciones elaboradas previamente sobre la muestra de la encuesta.

En efecto, los datos resultantes de la encuesta semiestructurada presentan un panorama semejante al que se acaba de exponer: se detectó que 41 de las 60 organizaciones relevadas interviene en la gestión de algún programa social. Además, cuando se indagó por el programa específico, resultaron mencionadas 78 políticas estatales, es decir, un promedio de casi dos programas por organización. Por otro lado, cabe señalar que 17 organizaciones, el 28% de la muestra, desarrolla toda su actividad en base a la interacción con el Estado.

Cuando se indaga acerca de la naturaleza de este vínculo, se evidencia que se trata de una relación fuertemente asimétrica, puesto que la gran mayoría de las respuestas aluden a la transferencia de recursos, principalmente financieros, por parte del Estado hacia las organizaciones. Como se señala previamente, estos circuitos de transferencia de recursos funcionan, en su gran mayoría, en el marco de la participación de las organizaciones en el entramado de gestión de programas sociales.

<sup>8</sup> Se trata del proyecto de capacitación /investigación el "Seminario Taller" "Organizaciones sociales y políticas públicas

En segundo lugar, la encuesta pregunta por las relaciones que se establecen en el marco de “espacios de articulación”; es decir, ámbitos de interacción entre actores, donde se definen, diseñan, ejecutan o controlan las políticas. Estos mecanismos consisten en una modalidad de relacionamiento supuestamente más paritario entre los actores que lo conforman, porque su objetivo supone que todos los integrantes tienen capacidades semejantes de incidir en las decisiones. Los resultados indican que 28 organizaciones respondieron que participan o han participado en los últimos 5 años en algún espacio de articulación con el Estado, y algunas pocas incluso declararon participar de más de un espacio a la vez. Estos espacios identificados por las mismas organizaciones son los foros temáticos o vecinales (por ejemplo, foros de seguridad, de salud, etc.), los consejos (de salud, de la niñez y la adolescencia, etc.), las redes, las mesas de coordinación de algún proyecto u acción conjunta o de concertación respecto de algún tema, las comisiones que también se organizan por algún tema en particular y los espacios generados en el marco de los Presupuestos Participativos, en aquellos municipios en donde existen estos mecanismos.

En síntesis, estos datos ponen de manifiesto que existe una intensa interrelación entre las O.S.C. de esta región y las políticas sociales, relación que consiste, fundamentalmente, en la intervención de las organizaciones sociales en el entramado de gestión de las políticas estatales.

#### 4. CONCLUSIONES

Como se señala en la introducción, el objetivo de este artículo es revisar las teorías que dan cuerpo hoy al debate sobre la sociedad civil, desde una mirada que recupere las experiencias efectivas de acción de organizaciones de la sociedad civil en espacios locales. La hipótesis que sostiene este propósito plantea que, en el marco de la profunda transformación que han atravesado en Argentina las políticas públicas, y las políticas sociales en particular, la relación entre Estado, mercado y sociedad civil ya no puede pensarse en términos de una estructura de sectores escindidos y con lógicas claramente diferenciadas, sino que es más pertinente recurrir a teorías que permitan comprender la interacción – cada vez más intensa- que tiene lugar entre las instituciones y los patrones de acción de cada uno de estos ámbitos.

Siguiendo este pensamiento, a lo largo del artículo se han presentado casos que no solo ponen de manifiesto una estrecha vinculación entre O.S.C. y Estado, sino que además muestran una sociedad civil que forma parte del proceso de implementación de políticas públicas y que, por lo tanto, contribuyen a la legitimación del sistema político de dominación. La comprensión de esta realidad lleva, desde nuestro punto de vista, a marcar los límites de la visión normativa sobre la sociedad civil que la caracteriza en relación a la democratización y la autonomía.

Por otro lado, los casos expuestos también hicieron evidente que una porción importante de organizaciones de la sociedad civil está dedicada, actualmente, a la realización de actividades económicas, a brindar servicios o producir bienes que teóricamente deberían ser adquiridos en el mercado o provistos por el Estado. Este fenómeno no solo es un resultado no buscado del empobrecimiento de las sociedades donde trabajan estas organizaciones, sino que, a juicio de algunos autores, constituye un campo de acción propio de este tipo de redes sociales, que implica, necesariamente, interacción con el mercado. Por consiguiente, las teorías que identifican a la sociedad civil como el campo no lucrativo, y distinguen así tajantemente el asociacionismo solidario de las relaciones mercantiles, dejan afuera a un amplio espectro de actividades sociales.

Estas reflexiones llevan a valorizar las perspectivas más políticas sobre la sociedad civil, y a entender ese ámbito en relación con los otros espacios de sociabilidad: el mercado y el Estado. Pensando en la realidad que es objeto de este artículo, la acción local de las organizaciones de la sociedad civil en territorios empobrecidos, la visión de origen gramsciano resulta mucho más rica, ya que ayuda a comprender el papel de estas organizaciones en la construcción – desconstrucción y reconstrucción de la hegemonía. Las organizaciones desempeñan un rol de mediación entre el Estado y los ciudadanos, que no solo viabiliza ideas, visiones del mundo, etc., y construye así el consenso social; sino que también intermedia bienes y servicios, que dado el valor que adquieren en contextos de necesidad, contribuyen fuertemente a consolidar la legitimidad de sistema político vigente.

Como se señalara previamente, en el pensamiento de Gramsci se concibe a la esfera de la sociedad civil en relación a la función de mediación para la formación o cuestionamiento del consenso social en torno al sistema de dominación. Es decir, la sociedad civil constituye una esfera social, entendida en términos más funcionales que estructurales, donde se produce la hegemonía, entendida como la legitimación de las relaciones de poder económicas y políticas. La hegemonía, señalan Cohen y Arato, no debe ser comprendida como “algo que se genera autónomamente dentro de la sociedad civil, sino como una de las formas en que el poder del Estado funciona efectivamente” (Cohen y Arato, op.cit. p:183) En este sentido, la producción de hegemonía es una dimensión esencial para el funcionamiento del Estado, a la vez que constituye un proceso donde la sociedad civil desarrolla un papel fundamental.

Si la perspectiva sobre la relación entre la sociedad civil y el Estado toma en consideración otros elementos no normativos, y se interroga por la lógica efectiva de funcionamiento de cada uno de esos ámbitos, se llegaría a una concepción de tipo relacional acerca del Estado, que lo definiría en función de los principios que teóricamente orientarían su acción, sino en base al papel que desempeñan en la estructura societal. En este sentido, Portantiero señala que “ el poder estatal solo puede entenderse como una categoría relacional, como el producto de una correlación entre actores sociales...”. Según este

autor el Estado no es sólo una organización con su estructura de personal y de recursos económicos, sino la encarnación institucional del sistema social y económico, “un complejo de relaciones sociales ...(que)... solo puede entenderse como una categoría relacional producto de una correlación entre actores sociales” razón por la cual es “estructuralmente constitutivo de las relaciones capitalistas”. (Portantiero 1998: 196-199). En esta perspectiva, el Estado penetra la sociedad civil, y viceversa, tanto en el plano de la reproducción de las relaciones sociales y económicas como también en el nivel ideológico político, puesto que la legitimidad estatal se construye en esa red de poder que atraviesa los diferentes ámbitos de la vida social.

Estas afirmaciones no conllevan, sin embargo, la propuesta de eliminar toda distinción entre el sistema político y la sociedad civil, sino limitar esta diferenciación a criterios de orden socioinstitucional. En este sentido, Gramsci distingue entre las instituciones implicadas en la construcción de la hegemonía – entre las que se destacan las instituciones culturales -, y el aparato legal, burocrático, policial y militar del Estado o sociedad política, a cargo de la coerción. En esta misma línea, Portantiero apunta que “analíticamente, podríamos distinguir entre “sociedad civil”, “sistema político” y “Estado o sociedad política”. Por la primera entenderíamos el cuadro de clivajes sociales que pueden dar lugar a un primer nivel asociativo a partir de la solidaridad de intereses. El sistema político implicaría un grado más: los grupos que lo integran interactúan ya en el espacio en que se formulan las decisiones globales, y en sus comportamientos se asientan los pactos constitutivos del Estado... Finalmente el Estado político aludiría al cuadro institucional-burocrático organizado alrededor de la ley y compuesto por ramas y aparatos de gobierno” (Portantiero, op.cit. : 202)

Desde esta perspectiva se pone en cuestión la distinción tajante entre el Estado y la sociedad civil en función de la preeminencia de valores o mecanismos ligados a la constitución del poder político. Como queda en evidencia en este estudio empírico acerca del papel de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios participativos de gestión de políticas públicas, el campo de la sociedad civil participa de manera activa en la consolidación o debilitamiento del sistema político, y su funcionamiento está atravesado por dicha lógica.

La aplicación de las teorías gramscianas en este tipo de procesos requeriría, por supuesto, un esfuerzo importante de precisión y operacionalización de conceptos, que permita incorporar en ese pensamiento al sector de las organizaciones de base territorial como un sector importante de la sociedad civil, facilite la comprensión del plano subjetivo de la sociabilidad que sostiene la labor de estas asociaciones, permita distinguir las especificidades del estado local en el marco del modelo actual de políticas públicas, etc. Son, sin duda, tareas pendientes que superan los propósitos de este artículo pero dan pistas sobre recorridos futuros.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BOBBIO, Norberto.(1995): *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- CABRERO, E. (2004): "Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar". En Ziccardi, A. (comp) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM, México.
- COHEN, Jean y ARATO, Andrew. (2000): *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- CORAGGIO, José Luis. (2002): *La Economía Social como vía para otro desarrollo social*", [http://: www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar).
- CUNILL GRAU, Nuria (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad*. CLAD / Nueva Sociedad, Caracas.
- DE PIERO, Sergio (2005): *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- DONATI, Pierpaolo. (1999): *La ciudadanía societaria*. Universidad de Granada.
- GONZALEZ BOMBAL, Inés. (1995): *¿Entre el Estado y el mercado? ONGs y sociedad civil en la Argentina* .en *Público y privado*. Thompson , Andrés, (comp.) Ed. UNICEF / Losada, Bs As.,
- NUN, José y ABOY CARLES, Gerrardo. (2002): *Los estudios sobre organizaciones de la sociedad civil*. Informe CENOC. Buenos Aires.
- PORTELLI, Hugo. (2000): *Gramsci y el bloque histórico*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.
- PORTANTIERO, Juan Carlos. (1988): *Sociedad civil, Estado y sistema político. La producción de un orden* . Ed Nueva Visión, Bs. As.
- PNUD - BID (1998): *El Capital Social. Hacia la construcción del Índice de Desarrollo Sociedad Civil del Argentina*. Edilab, Buenos Aires.
- SALAMON, Lester; Helmut ANHEIER y Asociados. (1999): *The Emerging Sector Revisited*. The John Hopkins University, Baltimore.
- SUAREZ, Ana Lourdes y PALMA ARCE , Carolina. (en prensa): *Condiciones de vida en el Conurbano Bonaerense.Los partidos de Morón, San Miguel, Moreno y José C. Paz*. [www.ungs.edu.ar](http://www.ungs.edu.ar)
- ROITTER, Mario y Inés GONZALEZ BOMBAL. (2000): *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*. CEDES. Buenos Aires
- THOMPSON; Andrés. (comp.) (1995): *Público y privado*. Ed. UNICEF / Losada, Bs As.,
- TAYLOR, Charles. (1995): *Invoking Civil Society . Philosophical arguments*. Harvard University Press. Cambridge/London.