

## ***Escenarios de principio de siglo. Tercer Sector y ONGs.***

*María Isabel Bertolotto*

### **Presentación**

*Creemos no equivocarnos si afirmamos que el nuevo siglo nos encuentra inmersos en una dualidad perversa, donde por un lado somos testigos de avances significativos en cuestiones relacionadas con la ciencia, la tecnología y la economía y a su vez contemplamos una regresión a situaciones sociales y económicas de una precariedad y vulnerabilidad alarmantes. Una y otra situación tiene como actores a los sectores más ricos y más pobres de la sociedad. Al tiempo que unos pocos gozan de adelantos de última generación, en el campo de la biotecnología, las comunicaciones, la informática y el conocimiento, unos otros son víctimas de situaciones tales como el hambre, la explotación, la reaparición de enfermedades desterradas de muchos manuales de medicina, el analfabetismo y las más diversas formas de discriminación y exclusión.*

*En este escenario, cuyo telón de fondo está dado por la desigualdad, la inequidad y situaciones de injusticia, nos interesa plantear las transformaciones que se vienen dando en las últimas décadas, y profundizar puntualmente acerca del surgimiento del llamado Tercer Sector en ese mismo escenario.*

Nos proponemos comenzar señalando algunos aspectos generales y de coyuntura que nos ayuden a delimitar el escenario regional, para avanzar luego en un breve desarrollo sobre el surgimiento y características del Tercer Sector en América Latina, complementando este punto con algunas particularidades del sector en

Argentina. Continuando, se aborda el tema de las ONGs, intentando reflejar algunos de los mitos y “pseudo certezas” que se manejan en diversos ámbitos: académicos, políticos y sociales sobre este tipo de organizaciones y sobre el sector en particular. Los distintos aspectos abordados serán acompañados por datos suficientemente actualizados, producto de investigaciones y documentos relevados. A lo largo del trabajo, iremos presentando a modo de contrapunto el enfoque y las reflexiones que viene haciendo sobre el tema el sociólogo norteamericano James Petras, intentando confrontar su particular mirada sobre el sector con las opiniones y visiones predominantes. A partir de la heterogeneidad que supone la existencia del Tercer Sector, nos centraremos en las ONG como actor clave dentro del sector. Brevemente se señalan las características de la relación entre Mercado, Estado y Tercer Sector, como así también lo referido al financiamiento del mismo. Se reflexiona también sobre el lugar o rol que juega nuestra profesión en ese escenario en cuanto ámbito de desempeño laboral-profesional. Concluyendo se esbozan algunas consideraciones acerca de un tema de suficiente actualidad, no exento de polémica. Un tema sobre el que mucho se ha escrito y alrededor del cual se disputa poder y se mueven muchos intereses.

### ***Primeras consideraciones.***

En un intento por caracterizar el escenario que presentó América Latina en las últimas tres décadas podemos señalar como aspecto destacable y positivo la apertura y consolidación democrática que se dio en la mayoría de los países de la región, luego de décadas de padecer gobiernos dictatoriales, apertura que trajo consigo la movilización y participación de distintos sectores de la sociedad en la vida de cada una de las naciones.

Estas décadas se caracterizaron por otros procesos que se han dado a nivel mundial y de los cuales nuestra región no estuvo al margen. Es así, que podemos hablar de lo significativo de las reformas del Estado y de los procesos de globalización y descentralización, enmarcados por el ascenso al poder de

gobiernos de corte neoliberal con la consecuente implementación de políticas económicas y sociales bajo ese signo.

El Estado comienza un proceso de retracción, ya no cumple su función de garante de las necesidades de la población y se produce un significativo aumento de la desigualdad, producto de la inequitativa y perversa distribución de la riqueza, lo que hace de América Latina uno de los continentes donde la brecha entre ricos y pobres más se ha ampliado en los últimos años. La agudización del problema del desempleo, la falta de políticas sociales destinadas a paliar sus peores consecuencias, y las casi nulas posibilidades de que esta situación se revierta ayudan a completar este rápido panorama signado por cambios, incertidumbres y situaciones de crisis que han venido para quedarse.

En este turbulento escenario pareciera que las políticas públicas implementadas han sido insuficientes o poco eficaces para revertir la pobreza creciente y los principales problemas del pueblo, en especial la de los sectores más desposeídos. Los millones de hogares excluidos del mercado laboral son una prueba de ello. En la medida en que no haya un profundo cambio en las políticas económicas y una equitativa distribución de la riqueza, ésta situación tiende a profundizarse.

Ante este cuadro de situación, no son pocos los planteos que se hacen por un lado de la imposibilidad del Estado de hacer frente a esta situación y en consecuencia del “fracaso” que protagonizó y por otro de la falaz teoría del “derrame” a través de los mecanismos del libre mercado, teoría según la cual primero se debía lograr el crecimiento y desarrollo económico para que luego ese desarrollo se derramara en toda la población. El derrame nunca llegó, el crecimiento económico no se reflejó entre los sectores más pobres y las situaciones de extrema pobreza dejarán en la población y en las próximas generaciones secuelas difícil de revertir.

Por su parte los organismos de cooperación internacional (a través de los Bancos Multilaterales de Desarrollo) ven con alarma cómo estas situaciones de déficit social, pobreza y exclusión, pueden atentar contra la gobernabilidad y el control de las democracias de la región. El Estado y el mercado por sí, no dan respuesta a la crisis, emerge entonces el consenso general sobre la necesidad de participación en la vida de las naciones de otros sectores sociales denominados casi indistintamente Organizaciones de la Sociedad Civil u Organizaciones del Tercer Sector.

La estrategia planteada es la colaboración, alianza y partenariado entre Sociedad Civil, Estado, Empresa privada, Organismos de financiamiento y comunidad, a fin de promover acciones y programas conjuntos en favor de las comunidades. Cogestión, Gestión Asociada son las formas de diseño y ejecución de políticas sociales que hoy se contraponen casi como una receta mágica al modelo tradicional de ejecución de las políticas.

En este marco, la sociedad, a través de sus múltiples organizaciones ha ido cobrando un papel singular, papel que en algunos casos debió asumir ante la necesidad de hacer frente a situaciones problemáticas, de las cuales el Estado con la caída del Estado de Bienestar se ha ido desentendiendo y la lógica del Mercado sólo las atiende en la medida en que le generen ganancias y lucro.

Es en ese escenario que se ha ido configurando y desarrollando con mucha fuerza, hacia fines de los años 70, pero con especial énfasis en la década del 80, el concepto de Tercer Sector, como espacio social diferenciado del Estado y del Mercado, primero y segundo sector según diversos enfoques. Entonces, a modo de introducción podemos decir que se habla de Tercer Sector como el universo integrado por un sinnúmero de organizaciones de la sociedad civil, signadas entre otras cosas por su no interés de lucro y por sus acciones en favor de la comunidad.

Los múltiples trabajos y bibliografías que han presentado el tema tuvieron como eje de investigación, indagación y reflexión una caracterización del mismo, tratando de conocer sus características, su magnitud, quiénes lo integran y qué recursos moviliza, entre otros aspectos. Asimismo, la mayor parte de la literatura existente presenta un abordaje del tema desde una mirada favorable del mismo, presentando mayormente las bondades del sector y carente de un análisis que incorpore una enfoque diferente sobre éste. Virtudes, éxitos, logros y esperanzas depositadas, son eje de muchos de estos trabajos.

Hasta donde se ha podido indagar, pocos son los autores que abordan el tema desde una mirada más crítica y menos complaciente, introduciendo elementos discutibles y pasibles de profundizar como son la ideología que muchas de las organizaciones del sector representan, su concepción de lo público, el modelo de desarrollo que proponen, el origen de los recursos que manejan, el uso que se hace de esos recursos, los condicionamientos de los organismos donantes y/o financiadores, su inserción en las comunidades y las relaciones sociales que generan.

Como veremos a lo largo del trabajo, el Tercer Sector se caracteriza por la heterogeneidad y diversidad de las organizaciones que lo integran, es así que podemos hablar de organizaciones comunitarias de inserción territorial, como pueden ser clubes deportivos, bibliotecas, organizaciones comunitarias, sociedades de fomento. También son parte de este sector las ONGs, las fundaciones empresariales y organizaciones confesionales, los organismos de defensa de los derechos humanos, ecologistas, movimientos de mujeres, de indígenas, gremiales, y así podríamos seguir agrandando la lista si de lo que se trata es enlistarlos.

Dentro de las múltiples organizaciones que componen este Sector, tal vez sean las organizaciones gubernamentales de desarrollo (ONGDs) las más novedosas, estudiadas y analizadas en las últimas décadas. Estos organismos no

gubernamentales, son identificados en la generalidad de los casos como organizaciones de promoción y desarrollo, ejecutoras de programas y proyectos sociales e integradas mayormente por cuadros técnicos y profesionales en la mayoría de los casos rentados.

James Petras, es uno de los pensadores que introduce a través de diversas producciones un enfoque sobre las ONGs que nos acerca elementos de análisis diferenciados de los existentes y que aportan una mirada más crítica sobre el tema. Entre otras cuestiones, el planteo de Petras se basa en lo funcional que las ONGs resultan a los regímenes neoliberales y cómo desde su actuación contribuyen a suplir en parte el rol que abandona el Estado, a su vez polemiza acerca del lugar que los intelectuales de la nueva izquierda tienen en muchas de ellas.

### ***Tercer sector y nuevo escenario***

Como planteábamos en las consideraciones iniciales de este trabajo, no son pocos los cambios que se vienen produciendo en los países de América Latina desde hace algo más de tres décadas. Las reformas económicas, políticas y sociales han generado modificaciones en la estructura económica y social de la región.

Fundamentalmente podemos dar cuenta de estas transformaciones a través de: a) Procesos de afianzamiento de la democracia en la mayoría de los países de la región, b) Instauración de formas de gobierno de corte neoliberal -lo que significó fuertes procesos de ajuste y globalización de las economías nacionales-, c) Profunda transformación del Estado, mediante la implementación de programas de reforma, en lo que hace a procesos de descentralización, desarrollo local, y privatizaciones, con el consecuente ajuste económico y sus implicancias en el gasto público y en la prestación de servicios.

*Estos cambios han dado como resultado alteraciones en la estructura social y económica, que significaron en algún punto mayores niveles de desarrollo, con la consiguiente mejora en muchos indicadores macroeconómicos. A pesar de ello, las condiciones de vida de la mayor parte de la población no mejoró, lejos de ello sufrió un importante retroceso, efecto directo del modelo neoliberal vigente. Por otro lado, podemos señalar que las mejoras logradas a nivel macroeconómico fueron en beneficio de un sector muy pequeño de la población, mientras que otros importantes sectores resultaron altamente perjudicados y su situación social y económica se vio afectada sustancialmente, ya que crecimiento y desarrollo no supone una más justa distribución de riqueza. Desarrollo y “derrame” no fueron de la mano como habían postulado los teóricos del neoliberalismo.*

Los crecientes índices de desempleo y subempleo que se vienen registrando en América Latina, con su consecuencia en los niveles de pobreza de gran parte de la población, nunca como en estos últimos años escalaron posiciones tan altas y han puesto la temática en el centro de las agendas públicas. Las conclusiones del informe sobre la “Lucha contra la pobreza” elaborado por el Banco Mundial” nos dice que “La mitad de la población del mundo, es decir 2.800 millones de personas vive con menos de dos dólares diarios”<sup>1</sup>, el mismo organismo financiero internacional, admite pasado el Consenso de Washington que el “crecimiento económico no es suficiente para combatir el problema de la pobreza”. Las situaciones de pobreza se han agudizado, la aparición en el escenario de los “nuevos pobres”, sumados a los sectores de pobres estructurales hace que cada vez más las poblaciones se provean formas de subsistencia ante la ausencia del Estado. La familia se ve deteriorada y vulnerada y se van acentuando los círculos de pobreza.

---

<sup>1</sup> Barón Ana, “La mitad del mundo vive con menos de dos dólares por día”. En Diario Clarín, Buenos Aires, 13 de septiembre de 2000.

**Si a priori y en pocas líneas quisiéramos caracterizar la situación de la región podemos hablar además de indicadores macroeconómicos favorables: de i. Gran desigualdad en la distribución de la riqueza de los países, ii. Crecientes índices de desempleo y subempleo y iii. Importantes porcentajes de población en situación de pobreza extrema.**

**Estos cambios han producido una nueva configuración en lo que hace a la relación del Estado y la sociedad y han impactado directamente en el modelo de Estado y en el rol que desempeña la sociedad, o el que se vio compelida a asumir.**

*Las políticas aplicadas por las distintas dictaduras instaladas en AL tuvieron entre otros objetivos fragmentar a las clases populares y con ellas a sus organizaciones. Objetivo alcanzado en la mayoría de los países mediante un sostenido ataque a las clases dirigentes y a militantes de distintas extracciones: estudiantiles, obreros, dirigentes populares, etc. Esta sistemática destrucción de las formas organizativas populares se hicieron sentir y con la restauración democrática, resurgieron un sinnúmero de organizaciones que estuvieron en silencio durante las dictaduras e irrumpieron otras con diversos perfiles e identidades.*

### ***Estado, Mercado, Tercer Sector***

Al hablar de Tercer Sector, la primera dificultad que surge es en lo que hace a su definición y conceptualización. Quienes a lo largo de estos años han abordado el tema suelen presentar los debates que se han venido dando alrededor de esto. Pareciera que la cuestión no pasa por el aspecto nominal, se trata de avanzar más allá de la denominación que se le otorga y poder conceptualizar esa categoría de análisis adentrándonos a las particularidades que le son propias y que lo posicionan como un sector a ser considerado al momento de analizar los nuevos escenarios y procesos sociales, económicos y políticos.



La mayor parte de los trabajos arriban a esta denominación de Tercer Sector luego de plantear la existencia de otros dos sectores, no por conocidos lo suficientemente explorados: el Estado y el Mercado. Como lógica consecuencia, para muchos estudiosos de este tema, eso es el Tercer Sector, lo que no está comprendido dentro del Estado ni dentro del Mercado, se lo define por lo negativo, por lo que no es.

Andrés Thompson, tal vez uno de los primeros estudiosos del tema en la Argentina, habla de tres mundos institucionales diferenciados en las sociedades capitalistas industrializadas de Europa y Estados Unidos, es así que enuncia el Sector Privado, el Estado y “Por último, el tercer sector (llamado a menudo también el sector independiente, voluntario, no-gubernamental o sin fines de lucro) que constituye una porción menor aunque no desdeñable de la economía”.<sup>2</sup>

Siguiendo esta misma línea, el Tercer Sector pasa a ser quien intenta dar respuesta a aquellos asuntos que no son actualmente atendidos por el Estado, en este largo camino de retraimiento que ha iniciado desde hace más de tres décadas, ni tampoco atendidos por el Mercado, quien tiene como única razón de ser el lucro y la ganancia para quienes lo conforman. El Estado, según las concepciones neoliberales debería atender exclusivamente aquellas situaciones de extrema pobreza, aquellos sectores de la población carente de lo mínimo, la universalidad de las políticas sociales pasa a ser una cuestión perimida en pos de la focalización y pronto la focalización ya pasará a ser perimida en pos de la extrema focalización. La sociedad, los ciudadanos, deberán procurarse lo que históricamente fue responsabilidad del Estado, salud, educación, vivienda, recreación. Ante la realidad actual, Yazbek plantea que “Es el retorno al Estado caritativo o asistencialista, en el cual el enfrentamiento de las desigualdades pasa a ser tarea de la sociedad o de una acción estatal errática, tímida, apenas

---

<sup>2</sup> Thompson Andrés. El Tercer Sector y el desarrollo Social. En: Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativas de política social en los 90. UNICEF, CIEPP, Siglo XXI. Buenos Aires, 1990.

suficiente para minimizar las consecuencias negativas de los programas de ajuste estructural.”<sup>3</sup> Nosotros nos animamos a agregar que en lo que hace a la situación argentina, el Estado ni alcanza a cubrir su rol asistencialista.

Carlos Montaña<sup>4</sup>, por su parte señala que según la concepción neoliberal existe un Estado que representa lo público, comprendido por un área social marginal, más un área política formal y la Sociedad Civil, representada por lo privado, el área económica y el mercado. El autor incorpora posteriormente la visión de los teóricos de la nueva izquierda quienes plantean la existencia de un área de intersección que desempeñaría funciones públicas a partir de espacios-iniciativas privadas, surgiendo así el Tercer Sector, no gubernamental, no lucrativo, separado del estado y del Mercado. Entonces el Tercer Sector -desde esta concepción- estaría identificado como el área social, caracterizadas por acciones públicas en la esfera privada. Según la mirada neoliberal, lo público se agotaría en el Estado, lo político no se tocaría con la sociedad civil y el mercado no traspasaría el ámbito estatal.

Así como se presentan las posiciones de Thompson y Montaña, hay otras tantas conceptualizaciones y definiciones acerca del tema. Las distintas posturas, tanto teóricas como ideológicas, hacen que existan controversias en cuanto a su constitución e integración, y hace que hayan surgido a lo largo de estos años distintas denominaciones y caracterizaciones según los diversos orígenes y países de que se trate. Es así que entonces se habla -en algunos casos indistintamente- de Tercer Sector, Sociedad Civil, Sector de la Economía Solidaria, Sector Social, Sector Privado sin Fines de Lucro entre otros, sin hacer la suficiente distinción conceptual entre cada una de ellas. Asimismo, diversas son las denominaciones

---

<sup>3</sup> **Yasbek, María Carmelita**. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. En: En Serviço Social & Sociedade. Ano XVII. Nº 50. Cortez Editora. Sao Paulo, 1996 (Traducción propia).

<sup>4</sup> Montaña Carlos. “Das logicas do Estado as logicas da sociedade civil. Estado e terceiro setor em questao”. En Servicio Social & Sociedade. Nro. 59 Año XX. Editorial Cortez. Brasil, 1999.

que reciben las organizaciones que lo integran: organizaciones sociales comunitarias, organizaciones sociales voluntarias, organizaciones privadas de gestión colectiva, centros de promoción popular, instituciones privadas de interés social por sólo enunciar algunas.

### ***El Tercer Sector en la Argentina***

En la Argentina, al igual que en otros países de América Latina, donde este sector ha cobrado una importancia magnitud considerable, son diversas las investigaciones y mediciones que se han hecho para conocer sus características, magnitud, quiénes lo integran, qué recursos moviliza. Podemos decir que muy pocos son los datos que tenemos en cuanto al impacto que produce su accionar y presencia en las poblaciones beneficiarias de sus acciones.

Para la Argentina, la existencia de este tipo de organizaciones no es algo nuevo, una larga historia de asociacionismo, movimientismo y participación da cuenta de lo que decimos. Podemos afirmar que la historia del asociacionismo y de las organizaciones sociales, se remonta a mediados del siglo XIX.

Las causas del surgimiento de estas organizaciones fueron diversas, haciendo una brevísima síntesis, ya que no es objeto de este trabajo profundizar en la historia de las organizaciones sociales en la Argentina, podemos mencionar distintos momentos y acontecimientos de la historia relacionados a estos hechos. Una cuestión significativa fue la ola inmigratoria que sucedió en el país hacia 1880. A raíz del aumento de la población proveniente de otros países, las colectividades se fueron congregando según sus países de origen con el fin de atender y responder a múltiples necesidades que iban surgiendo de las familias. Es así que se crearon organizaciones que respondían a demandas de salud, educación, asistencia, recreación, conservación de cultura y costumbres, etc. Por otro lado, impulsadas y sostenidas por grupos políticos de origen socialista y anarquista, también vieron la luz organizaciones cooperativas, mutuales y

culturales. Ante la necesidad de hacer frente a mejoras en los barrios (tendido de redes de agua, cloacas, mejoramientos de calles, veredas, etc.) las que no eran atendidas en su totalidad por los gobiernos municipales, surgen también las sociedades de fomento, juntas y consejos vecinales y cooperadoras institucionales.

Promediando los años 40 y con una situación de casi pleno empleo, surgen con fuerza las asociaciones sindicales y gremiales. Una clase trabajadora fuerte y cohesionada, dio origen al fortalecimiento de organizaciones sindicales, organizaciones que detentaban una doble condición, defender los derechos de los trabajadores frente a sus empleadores y proporcionar una importante oferta de servicios sociales. Planes de vivienda, óptimos servicios de salud, programas de vacaciones y recreación entre otros. En 1955 es derrocado por un golpe militar el Presidente Perón, y la clase trabajadora y sus organizaciones sufre la represión del gobierno militar encabezado por Aramburu.

Hacia los años 60 el desarrollismo entra de la mano de Arturo Frondizi, y con ello cobra relevancia el desarrollo comunitario, lo que no se vio correspondido con el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Con el nuevo golpe militar de 1976, se da un alto proceso de desindustrialización con el consecuente cierre de una importante cantidad de pequeños y medianas empresas. El embate repercute directamente sobre el movimiento obrero y sobre la clase trabajadora y sus organizaciones. Asimismo un sinnúmero de expresiones organizativas de la población fueron perseguidas y sus miembros muertos o desaparecidos. La represión se convierte en el método habitual para virtualmente aniquilar a las clases subalternas y a sus organizaciones. Comienza un proceso de fragmentación dentro de los sectores subalternos. Al tiempo que los sindicatos pierden cohesión y representatividad, se profundiza el individualismo, con la consecuente ruptura de lazos solidarios.

*El año 1983 trae consigo el inicio de un nuevo período democrático. Con la reapertura democrática se empieza a ver una incipiente recuperación de la economía, pero en lo social no se logró recomponer la situación de desintegración. Organizaciones sociales, sindicales y políticas fragmentadas, las universidades con la pérdida de una parte importante de su masa crítica, gran parte de la sociedad empezando a ver las secuelas de ese momento de la historia argentina, así se presenta la vuelta a la democracia. Las secuelas dejada por la dictadura militar, se sienten hasta el día de hoy. Una generación de dirigentes políticos y sociales desapareció en manos de los militares, y las organizaciones sociales debieron en muchos casos refundarse y recomponer sus cuadros dirigentes.*

En Argentina, luego de largos años de dictadura, la población toda vuelve a poner su confianza en el sistema democrático, y surge con entusiasmo el regreso a la política y a los partidos políticos como forma de representación de la población. El desgaste y el descreimiento no tardó en llegar, ya que a lo largo de los últimos 20 años de democracia, la población ha sido testigo -la mayor de las veces testigo pasiva- de cómo parte de la clase política ha puesto en funcionamiento prácticas clientelísticas y corruptas con el consiguiente alejamiento y desconfianza de la gente hacia las organizaciones tradicionales (partidos políticos, sindicatos, legislatura, etc.). Una importante cantidad de la población no se ve representada por estas organizaciones y busca otros espacios de participación y acción.

En una apretada síntesis, vemos como si bien desde distintos teóricos que analizan el tema del Tercer Sector, se presentan los años 80 como la década del auge del Tercer Sector y sus organizaciones, la población a través de sus organizaciones sociales, políticas y sindicales fueron actores claves de la historia Argentina.

Según datos recientes, si hablamos de organizaciones registradas, es decir con reconocimiento formal, la Inspección General de Justicia de la República

Argentina, da cuenta de más de 78.000 organizaciones sociales. Un relevamiento hecho por Gallup Argentina, habla de 3,5 millones de argentinos haciendo algún tipo de tareas voluntarias y diversas encuestas muestran que una importante cantidad de la población deposita en este sector y en los organismos que lo integran altos índices de credibilidad, asimismo se ve en estas organizaciones capacidades suficientes como para hacer frente a los problemas de los que se ha desentendido el Estado.

En el año 1995, se crea en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias CENOC, con la misión de contribuir a lograr una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad y asimismo servir de lazo y articular las acciones de la comunidad con el objetivo de complementar el ámbito público con el privado.

En el año 1998, se elabora un informe<sup>5</sup> de las actividades de las organizaciones inscriptas en el CENOC, y en dicho informe, al hacer una tipología de las organizaciones registradas, plantean dos tipos de organizaciones: Organizaciones de Base y Organizaciones de Apoyo, y definen ambos tipos según la procedencia de sus miembros y los beneficiarios o destinatarios de sus acciones. Es así que entienden que las Organizaciones de Base son aquellas integradas por miembros de la comunidad y los destinatarios suelen ser los miembros de la organización como así también otros miembros de la comunidad en la que están insertas. Por otro lado, las Organizaciones de Apoyo los miembros suelen no ser parte de la comunidad en la que actúa ni los destinatarios de las acciones son los miembros de la organización. Esta clasificación que hace el CENOC es tal vez muy general, en especial en lo que hace a las Organizaciones de Apoyo, dado que integran este grupo otros tantos tipos de organizaciones, entre las que el CENOC cuenta a las ONGs, puntualizando que pueden ser de apoyo técnico, de atención y promoción

---

<sup>5</sup> **CENOC.** Hacia la constitución del Tercer Sector en la Argentina. CENOC. Secretaría de Desarrollo Social. Buenos Aires, 1998.

de determinado grupo poblacional, suelen mayoritariamente trabajar con poblaciones vulnerables, cuentan con cuadros técnicos y profesionalizados que desarrollan su actividad en forma rentada, trabajan con financiamiento externo, ya sea estatal o proveniente de organismos multilaterales, fundaciones u otras ONGs.

Producto de ese informe surge que son 4130 las organizaciones registradas, de ese total 1846 (44,7 %) son organizaciones de apoyo y 2284 (55,3 %) organizaciones de base. Otro dato a tener en cuenta es que 1195 (29 %) están localizadas en Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires, Conurbano e interior de la provincia de Buenos Aires), siendo que las restantes se reparten entre las 22 provincias del país, finalmente en cuanto a las áreas temáticas se pueden mencionar como más relevantes: social, educación, trabajo, cultura, deportes y recreación, medio ambiente y vivienda.

### ***La hora de las ONGs***

Dentro de la heterogeneidad del Tercer Sector del cual venimos hablando, tal vez sean las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo las que han tenido el crecimiento más vertiginoso y sobre las cuales más se ha escrito dentro de la temática. Cuando se habla del Tercer Sector se suele pensar en ONGs y viceversa. Asimismo el Estado, la empresa privada, la misma sociedad y los organismos de financiamiento tanto nacionales como internacionales se han encargado de atribuirle cada vez mayor relevancia, responsabilidad y protagonismo.

Distintas son las causas a las que se les suele atribuir el vertiginoso surgimiento de ONGs, entre ellas la retracción del Estado como garante de las necesidades de la población, lo que trajo aparejada la disminución de recursos destinados al gasto social y la desaparición del concepto de universalidad de las políticas sociales, pasando a una concepción cada vez más focalizada y restrictiva.

*En este marco, se ha venido redefiniendo la relación Estado-Sociedad Civil, y cabría aquí interrogarnos si se puede hablar de convergencia entre Estado y Sociedad Civil, basada en una mayor apertura del Estado hacia la participación de las organizaciones de la sociedad o un estado tal de crisis y condicionamientos internos y externos que fuerzan desde el Estado esta convergencia?. Ahora bien, tampoco se puede negar que cada vez más desde distintas posiciones, se viene instalando y hasta consensuando la idea de que ante la magnitud de los problemas de la pobreza resultaría imposible que en forma sectorial se encuentre solución al problema. No es posible que sólo el Estado se haga cargo de las responsabilidades sociales que históricamente atendió. Es así que, tanto en función de los modelos de Estado que se vienen definiendo, como en función de los mandatos de los bancos multilaterales, se marca la necesidad de que los diversos actores de la sociedad -Estado, comunidad, organizaciones no gubernamentales, sectores privados- deben hacer confluir sus fuerzas con el fin de luchar contra la extrema pobreza y por ende mejorar los niveles de vida de los sectores más desprotegidos de la sociedad.*

Convergencia, partenariado, alianzas, cooperación intersectorial, son los conceptos

-cada uno con sus particularidades- que se vienen impulsando últimamente como “recetas” necesarias en la lucha contra la pobreza en la región. “El término alianzas, significa –en su sentido más amplio- las iniciativas conjuntas del sector público junto con el sector privado, el sector con fines de lucro y el sector sin fines



de lucro, también entendidos como los sectores gubernamentales, empresarial y cívico”.<sup>6</sup>

En este mismo marco de ajuste y achicamiento, el Estado redujo su planta, flexibilizó las condiciones laborales de técnicos y profesionales y en determinados casos, optó por dejar en manos de las ONGs la ejecución de programas y proyectos sociales. Esto se puede comprender desde dos puntos de vista, por un lado la posibilidad de contar con equipos técnicos y profesionales especializados que ejecuten dichos programas mediante una contratación pautada y a término, evitando aumentar el plantel estable de empleados estatales y por otro lado, y tal vez éste sea determinante, el mandato y/o condicionamiento de los organismos financiadores de estos programas (BID, Banco Mundial, Agencias multilaterales de financiamiento) de incluir en la ejecución de los mismos ONGs, entendiendo que le otorgan un viso de transparencia, participación y mejor aprovechamiento de recursos.

Por otro lado el desprestigio de la clase política, la falta de confianza de la población en los partidos políticos y en las organizaciones tradicionales, hace que parte importante de la población vea en organizaciones de este tipo el futuro de la sociedad, la instancia de participación ciudadana y el verse representada por pares.

La imagen instituida de estas organizaciones es que no responden al clientelismo político, ni a intereses abstractos, cuentan con legitimidad a la hora de pensar ideas, tienen una postura crítica tanto hacia afuera como hacia adentro, son flexibles y dan libertad para trabajar.

---

<sup>6</sup> Fizbein, Ariel y Lowden, Pamela “Trabajando unidos para un cambio. Las alianzas público-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina”. IDE. Banco Mundial. Washington, 1999

A la hora de saber la opinión de la población en cuanto a la credibilidad de las organizaciones e instituciones, aparece en los primeros lugares la Iglesia y le siguen las ONGs. Sin contar con datos ciertos, cabe interrogarnos en función de estas respuestas, que porcentaje de la población tiene contacto directo o conoce el accionar de las ONGs, o si las respuestas son sólo en función de una imagen social.

Por su parte, al hacer su análisis sobre las ONGs, James Petras toma como punto de partida la actividad y posición adoptada por la nueva izquierda y por muchos neomarxistas con referencia a las ONGs. Acercando una postura crítica, habla de dos tipos de neoliberalismo: “desde arriba y desde afuera” (FMI, BM) y “desde abajo y desde adentro” (ONGs y microempresas).

El autor ve en el surgimiento del sector una clara determinación de la política neoliberal y de los organismos internacionales de financiamiento de correr al Estado de sus responsabilidades y depositar en las ONGs y en las comunidades la solución de los problemas que genera la pobreza. Es así que entran a jugar conceptos tales como responsabilidad y solidaridad social por parte de la población y del mercado. Esto reduce una cuestión que tiene como eje un sistema económico generador de desigualdades y exclusión a un mero voluntarismo vaciado de contenido político.

“Cada vez hay más indicios de que los programas estatales son más eficaces cuando se recaba la participación de los presuntos usuarios y cuando se procura aprovechar el acervo social de la comunidad, en vez de luchar contra él. Los beneficios de este enfoque para los organismos gubernamentales se manifiestan en una ejecución más eficiente, una mayor sostenibilidad y un mejor intercambio de información”.<sup>7</sup> En la medida en que la comunidad participa y se involucra en los mismos, el proyecto tiene mayor posibilidad de sostenibilidad y la comunidad se

---

<sup>7</sup> Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación. Washington, 1997.

hace responsable de las acciones futuras, esto además de garantizar en parte la continuidad de los proyectos, hace disponer del trabajo voluntario y gratuito de la población, bajando considerablemente el gasto de los programas sociales. La población con mayores carencias, deben sumar a sus múltiples necesidades el disponer de su fuerza de trabajo en forma gratuita para llevar adelante proyectos que le reporten algún beneficio a las comunidades.

Creemos aquí importante hacer mención a los mandatos tripartitos del BID: a. Fiscalización, b. Transparencia y c. Participación. Cada vez más parece ser un requisito impuesto por los organismos internacionales la participación de la comunidad y de las organizaciones de la sociedad, no sólo en la faz de ejecución de proyectos y programas, sino también mediante diversos mecanismos de consulta previos al diseño de políticas. Señalamos las palabras de Paul J. Nelson al desarrollar este tema: "...En tanto, se tomó conciencia de que una mayor participación ciudadana en los proyectos significaría grandes ventajas para los Bancos Multilaterales de Desarrollo, para las autoridades nacionales y para la población afectada".<sup>8</sup>

Si nos detenemos en estos mandatos del BID, podemos señalar que la participación de actores comunitarios y organizaciones de la sociedad supone entre otras cuestiones: a) mayor transparencia en el manejo de recursos, ya que en muchos casos los mismos son transferidos directamente a las organizaciones, b) aprovechamiento de recursos de la comunidad, en especial en lo que hace a recursos humanos, ya que resulta muy significativo en estos proyectos el trabajo voluntario de los miembros de las organizaciones de base y de la comunidad, lo que ahorra recursos por parte de los financiadores como por parte del Estado Nacional y c) contar con equipos técnicos y profesionales especializados. Tomando como base estas premisas, podemos ver el carácter meramente

---

<sup>8</sup> Nelson, Paul. Transparencia, fiscalización y participación. La implementación de los nuevos mandatos en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. FLACSO, Buenos Aires, 1996.

instrumental que el BID y el Banco Mundial le otorga a la participación de la comunidad y sus organizaciones, participación vaciada de contenido político y reivindicativo, exenta de poder de decisión y limitada a proporcionar recursos humanos sin costo y ejercer tareas de fiscalización y contralor sobre los recursos existentes.

Andrés Thompson<sup>9</sup> por su parte argumenta que a las ONGs se les ha atribuido cuatro características principales: i. Organizaciones de vanguardia, ii. Función de vigías, iii. Guardianes de valores y iv. Prestadoras de servicios. Cada una de estas características guardan relación directa con la imagen que se ha ido construyendo de este tipo de organizaciones. Se las considera **vanguardia** e innovadoras en el desarrollo de programas y proyectos sociales, los cuales suelen ser considerados proyectos pilotos, factibles de ser replicados por el estado. Si bien este aspecto tiene su lado positivo, en tanto cuentan con cuadros técnicos y profesionales idóneos y recursos materiales suficientes para introducir y experimentar innovaciones en el campo del desarrollo social, estos programas y proyectos suelen ser implementados en pequeñas poblaciones, siendo su impacto mínimo y beneficiando en el mejor de los casos a un pequeño sector de la población. En muchos casos no sobrepasan el micro ámbito en que se ejecutan, ni llegan a ser replicados ni por organismos públicos y privados.

En lo que hace a su función de **vigías**, se espera de ellas que “sirvan como alerta, como críticas para que rescaten problemáticas y puedan presionar a los gobiernos para que extiendan, mejore o establezcan servicios básicos para las poblaciones necesitadas”

Si bien resulta difícil generalizar, la experiencia diría que este postulado sólo queda en eso ya que desde estas organizaciones se suele trabajar sobre los

---

<sup>9</sup> Thompson Andrés. El Tercer Sector y el desarrollo Social. En: Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativas de política social en los 90. UNICEF, CIEPP, Siglo XXI. Buenos Aires, 1990.

efectos pero no suelen actuar, ni denunciar con la suficiente decisión política las causas que producen desfavorables condiciones de vida para amplios sectores de la población.

La tercera característica es ser **guardianas de valores**, entendiendo que son quienes “deben mantener en alto valores particulares y/o sectoriales de los cuales se espera una tarea de promoción ciudadana, el desarrollo de capacidades dirigentes y la protección de intereses especiales, tanto religiosos como culturales o de grupos minoritarios”.

Hacer garantes a las ONGs de estas dos características (vigías y guardianes de valores) entendemos que contribuye a sobrevalorar su papel y su rol dentro del desarrollo social. Si bien el planteo de Thompson no las hace las únicas poseedoras de estas “virtudes”, esto en principio da cuenta de cómo se les atribuye valores y cualidades relevantes.

Finalmente, en lo que hace a la **prestación de servicios** se entiende que las ONGs proveen a las comunidades y poblaciones servicios de distinta índole (vivienda, salud, educación, recreación) de los cuales el Estado se ha desentendido o los ofrece en forma deficitaria. Al respecto J Petras con una visión más crítica plantea que “Los programas amplios de salud y educación del Estado nunca han sido reemplazados por la iniciativa privada, la Iglesia o las ONGs”.<sup>10</sup>

Se podría afirmar que este tipo de organizaciones no llega a alcanzar la función de subsidiariedad o complementariedad que se les adjudica, ya que los servicios que prestan y las acciones que realizan tienen como beneficiarios a una muy pequeña porción de la población. Ahondando en esta idea podemos dar cuenta que al menos en Argentina, la ausencia de este tipo de organizaciones en bastas regiones es casi total, siendo el Estado quien brinda los mínimos servicios que recibe la población. Vale el ejemplo de Jujuy, provincia al norte de la Argentina, allí

---

<sup>10</sup> J. Petras sobre las ONGs. Internet Sin datos.

la mayoría de las ONGs se han establecido y brindan sus servicios a las poblaciones localizadas a lo largo de la ruta nacional 9, donde se encuentra el corredor turístico más importante de la Provincia. En aquellas localidades, casi aisladas, con difícil acceso geográfico, donde en algunos casos el único acceso es a pie o en mula, sólo el Estado a través de los gobiernos locales (Comisiones Municipales) atiende las demandas de la población. Si bien hablamos de un caso puntual, vale para dar cuenta de lo selectivo de la localización de las ONGs y lo selectivo de los servicios que prestan.

A modo de cierre de este punto, tal vez ilustre la visión de Rubén César Fernández cuando manifiesta que: “Por otro lado, el Tercer Sector no se caracteriza, evidentemente, por inversiones intensivas de capital. Se distingue, al contrario, por el uso extensivo del trabajo, apelando a su creatividad y a su dimensión voluntaria. No se caracteriza tampoco, como un campo impulsor de innovaciones tecnológicas. Por el contrario, padece con frecuencia de problemas de productividad. Es más rico en eficacia simbólica que en resultados cuantitativos”.<sup>11</sup>

### ***El Tercer Sector y su relacionamiento con el Estado***

En términos generales se podría hablar de una relación ONGs/Estado de carácter confrontativo. Desde el sector se ve y se caracterizó el accionar del Estado en lo que hace al diseño y ejecución de políticas públicas como poco eficiente, burocratizado, clientelista, corrupto y poco transparente en el manejo de recursos. Podríamos entender esta posición no exenta de inocencia si nos basamos en el planteo de James Petras en lo que hace al rol funcional de las ONGs hacia los gobiernos neoliberales.

---

<sup>11</sup> Fernández, Rubem César. En: 3º Setor: Desenvolvimento Nacional Sustentado. GIFE. Paz e Terra. Río de Janeiro, 1997 (Traducción Propia).

Profundizando esta posición también podríamos ver en esta dura crítica al rol del Estado, un intento de mejorar el posicionamiento ante los donantes internacionales, quienes dentro del marco de políticas neoliberales, encuentran sustento a los postulados de un Estado mínimo y con una mayor participación del mercado y la sociedad civil en la solución de los problemas de la población.

Al respecto resulta esclarecedor el análisis que presenta James Petras sobre la cuestión:

“El punto básico de convergencia entre las ONG's y el Banco Mundial era su compartida oposición al "estatismo". En la superficie, las ONG's criticaban al Estado desde una perspectiva de izquierda que defendía a la sociedad civil, mientras que la derecha hacía lo mismo en nombre del mercado. En realidad, los regímenes neoliberales, el Banco Mundial y las fundaciones occidentales cooptaron y alentaron a las ONG's para socavar el Estado nacional de bienestar al suministrar servicios sociales para compensar a las víctimas del efecto de las corporaciones multinacionales”<sup>12</sup>. Esto se corresponde con las posturas adoptadas desde el Banco Mundial y el BID en sus informes anuales, como así también agencias de cooperación multilateral europeas, las que abonan la idea de minimizar el Estado basando sus argumentos en la poca eficacia del mismo y en los altos niveles de corrupción que representan. Entonces, ONGDs “progresistas” y organismos internacionales confluyen en minimizar y bastardear el rol del Estado.

En la misma línea, también se viene profundizando bajo el paraguas de la descentralización la necesidad de relacionamiento de la sociedad civil y sus organizaciones con los estados locales, llegando a prescindir según la posición de los financiadores de los gobiernos centrales.

---

<sup>12</sup> Petras James. Artículo publicado en “Monthly Review”. Fuente: Internet

“Normalmente, los ideólogos de las ONG's contraponen el poder "estatal" al poder "local". El poder estatal se encuentra según argumentan, distante de sus ciudadanos, es autónomo y arbitrario, y tiende a desarrollar intereses distintos u opuesto a los de la ciudadanía, mientras que el poder local es necesariamente más cercano y responde más a la gente”.<sup>13</sup>

Desde el campo de las políticas sociales se llega a visualizar el intento por fortalecer esta relación Estado-Sociedad, y vemos cómo conceptos tales como ciudadanía, gestión asociada, gobernabilidad, descentralización de decisiones, consenso, articulación y complementariedad entre otros, entran a jugar al momento de diseñar y definir los programas sociales actuales. En Argentina, al igual que en otros países de la región este es el modelo de políticas que se viene dando: programas sociales que tienen como eje la cogestión y el accionar conjunto entre Estado y organizaciones de la sociedad.

Abonando esta premisa está el hecho de que desde hace varios años los nuevos diseños de programas sociales, con amplio financiamiento externo, traen como novedad la concurrencia de diversos actores en el diseño (en menor medida) y ejecución de los mismos. Es así que el concepto de partenariado cada vez ha ido cobrando más relevancia. Entonces vemos un sinnúmero de programas financiados por organismos internacionales donde se pone como condición para su ejecución, la convergencia del Estado local, ONGs y OCBs. Aquí se da la paradoja que más allá de la convicción o decisión del Estado de accionar en forma conjunta con ONGs y comunidades esta es una imposición para ser beneficiarios de ese tipo de programas. Sirva como ejemplo el caso del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV/Argentina, financiado por el BID) donde la exigencia del Banco fue la ejecución del programa por parte de los gobiernos locales bajo la forma de gestión asociada con ONGDs y organizaciones de la comunidad, siendo el manejo de los fondos por parte de las organizaciones y el contralor financiero y

---

<sup>13</sup> Petras. Óp. citada



acompañamiento en la ejecución de proyectos responsabilidad de las ONGDs (ODAs Organizaciones de Apoyo), las que fueron contratadas para cumplir con esas tareas y para brindar a las organizaciones instancias de capacitación.

Las ONGs, ante la necesidad de disponer de recursos económicos aceptan las condiciones impuestas por los organismos internacionales de financiamiento, de igual modo sucede con los gobiernos locales. En medio se encuentra la comunidad, a través de las organizaciones sociales o los beneficiarios de programas quienes se encuentran al arbitrio de unos y otros, con muy poco poder de decisión acerca de sus problemas y necesidades.

Al decir de Petras, “El efecto final es una proliferación de ONG's que fragmenta a las comunidades pobres en agrupaciones sectoriales y subsectoriales, incapaces de ver el cuadro social más amplio que les aflige y menos capaces aún de unirse en la lucha contra el sistema”.<sup>14</sup>

### ***Recursos y Financiamiento.***

La cuestión del financiamiento y la generación de recursos, no es un tema menor a la hora de pensar y analizar el rol y el funcionamiento de las ONGs. Esto resulta de vital importancia, ya que desde nuestro punto de vista está directamente asociado con la capacidad propositiva y con la propia independencia de las ONGs en su diario accionar.

La inmensa mayoría de las ONGs no poseen ni generan fondos propios, suelen contar con recursos propios sólo las fundaciones empresariales (en el caso de Argentina, Bank Boston, Aguas Argentinas, Fortabat, Arcor, etc.). Estas mismas fundaciones, suelen financiar proyectos de ONGDs y en menor medida de OCBs, fijando líneas de apoyo y ámbitos geográficos según sus lugares de actuación y desarrollo de su actividad empresarial.

---

<sup>14</sup> Petras, James. Artículo publicado en “Monthly Review”. Fuente: Internet

Otros financiadores, en especial para las ONGs de desarrollo son los organismos de financiamiento internacional. En este caso, suelen ser estos mismos organismos quienes deciden las temáticas y áreas sobre las cuales intervenir, las líneas de proyectos a apoyar, cuándo y dónde se llevarán adelante esos proyectos, su duración, prácticamente todo, haciendo abstracción de las necesidades reales de una determinada población y en muchos casos omitiendo la opinión de los gobiernos locales, ámbito de localización de la mayoría de este tipo de proyectos sociales.

Las ONGs, ante la necesidad de procurarse recursos para llevar adelante sus objetivos y su misión, como asimismo cubrir sus gastos de funcionamiento y las rentas de los equipos técnico-profesionales, en más de un caso deben adecuar su misión y sus objetivos a la decisión de los organismos financiadores (BID, BM, Agencias de cooperación multilateral).

Según James Petras, “Las ONG's fomentan un nuevo tipo de dependencia y de colonialismo económico y cultural. Los proyectos son diseñados, o al menos aprobados, en base a los alineamientos y las prioridades de los centros imperiales y sus instituciones. Las evaluaciones son hechas por y para ellos. Los nuevos virreyes supervisan y aseguran conformidad en las metas, valores e ideología del donador, así como del uso apropiado de fondos.”<sup>15</sup> Con esto no estamos aseverando que las ONGs no tengan en cuenta sus principios y muchas veces su razón de ser, sino que en determinadas situaciones, se ven en la necesidad de adaptar su accionar o sus planificaciones estratégicas. Esto puede resultar en un debilitamiento de la propia autonomía individual y a veces colectiva, en cuanto a poder decidir junto a otros actores involucrados sobre qué nudos problemáticos actuar.

---

<sup>15</sup> Petras, James. Óp. citada

Las poblaciones con las que trabajan las ONGDs, son en la mayoría de los casos poblaciones marginadas y con las necesidades básicas sin cubrir. Por otro lado los recursos con los que cuentan esas comunidades y las mismas ONGs son insuficientes en un alto grado. Muchas veces el accionar de estas organizaciones lejos de promover lazos solidarios y articulaciones sectoriales que permitan demandar mejores condiciones de vida genera situaciones de demandas individuales y fragmentadas. Al abordar esta cuestión Petras plantea que “La ayuda de ONG's afecta a sectores pequeños de la población al generar entre comunidades competencia por recursos escasos, que generan distinciones insidiosas y rivalidades inter e intra comunitarias, socavando así la solidaridad de clase. Lo mismo ocurre entre profesionales: cada quien crea su ONG para solicitar fondos del exterior y compiten al presentar propuestas más convenientes para los donadores ultramarinos, al tiempo que afirman hablar en nombre de sus seguidores”.<sup>16</sup>

Algo para tener en cuenta es lo que sucede con respecto al financiamiento estatal, ya que por concepción estas organizaciones tienden a diferenciarse cualitativamente del Estado y adoptar posturas muy críticas con respecto a él, su misma identificación nominal así lo expresa, son “no gubernamentales”, pero por otro lado, financian parte de sus proyectos, actividades y cuadros profesionales y técnicos con recursos del Estado a quien tan duramente cuestionan. En la última década, la financiación de los organismos internacionales se ha reducido, en parte por ser destinada a países de África y del este europeo, y en parte porque como en el caso de Argentina, varios de estos organismos financiadores entienden que los problemas sociales están causados por una mala distribución de la riqueza.

---

<sup>16</sup> Petras James. Óp. citada

Una investigación realizada por la Revista Tercer Sector<sup>17</sup> en el año 1996, da cuenta que el Gobierno Nacional asignó U\$S 33 millones para asistir económicamente a 31 ONGs. De la decisión en la asignación de estos fondos fueron responsables la entonces Secretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía a cargo de Marcos Makón, luego esto pasaba por la Jefatura de Gabinete tomando forma de decreto y finalmente debía pasar por el Congreso Nacional.

Si nos detenemos en la lista de ONGs beneficiadas los subsidios estaban dirigidos a Fundaciones varias (Favaloro, Cardiológico Córdoba, Felices los Niños, etc.) hasta organizaciones a cargo de funcionarios y ex funcionarios de gobierno: el mismo Marcos Makón, Alvaro Alzogaray, Juan Vital Sourrouille, el diputado Jesús Rodríguez, Ricardo López Murphy entre otros políticos y funcionarios recibieron para sus fundaciones cifras que van desde los 50.000 hasta los 600.000 U\$S. La Fundación Invertir integrada por Sebastián Bagó, Amalia Fortabat y Santiago Soldati, empresarios de reconocidas fortunas recibieron un subsidio de U\$S 1 millón, finalmente cabe señalar que la Fundación Favaloro recibió 17,5 millones de dólares. Este rápido e incompleto detalle de los beneficiarios muestran como ninguna ONG de desarrollo, en especial aquellas que trabajan con los sectores más pobres de la población recibió subsidio alguno y muestran por otra parte la discrecionalidad en la asignación de esos fondos públicos.

En lo que hace al financiamiento resulta interesante ver -tomando el informe del CENOC citado anteriormente-, cómo fue la evolución de las donaciones y subsidios entre los años 1995 y 1996, según fuentes de financiamiento. Mientras el financiamiento proveniente de empresas, ONGs y donantes internacionales disminuyó en un 20 %, los recursos provenientes de organismos del estado aumentaron en un 27 %. Aquí se ve cómo una importante masa de recursos que manejan las ONGs proviene del Estado.

---

<sup>17</sup> Revista Tercer Sector. Año 2 Nro. 9. Buenos Aires, abril de 1996. Ediciones Fundación Del Viso

### ***Tercer Sector, ONGs y Trabajo Social***

Los cambios sufridos en el rol del Estado, los procesos de “modernización”, los programas de ajuste estructural y los continuos cambios en el escenario regional, han impactado directamente en el mercado de trabajo. Las condiciones laborales en general se han precarizado y los trabajadores sociales no han quedado al margen de esta situación.

Si nos planteamos cómo el surgimiento del Tercer Sector y más puntualmente el surgimiento de las ONGs ha impactado en nuestra profesión y en el mercado de trabajo de los profesionales de servicio social, tal vez debamos anticiparnos a decir que no se cuenta con suficientes datos en lo que hace al aspecto estrictamente laboral. No obstante podemos acercar algunas consideraciones preliminares sobre el tema.

En Argentina, y en la mayoría de los países de América Latina, la inserción laboral de los trabajadores sociales se da en el ámbito estatal, por lo cual, una de las lógicas consecuencias del achicamiento del Estado es la merma que ha sufrido la profesión, tanto a nivel de puestos de trabajo como a nivel remunerativo.

Prácticamente han desaparecido los trabajos “de planta”, estables y sin plazo, siendo la figura predominante el contrato a término, modalidad laboral que también viene sufriendo los embates de los sucesivos recortes del gasto público, ya que se ha pasado de situaciones contractuales a mediano plazo (contratos de 1 a 2 años de duración) a contratos renovables en forma mensual. Esto da cuenta por un lado de la inestabilidad de los trabajadores, con las consecuencias en su vida profesional, familiar, expectativas de capacitación y formación, y por otro lado, de la imposibilidad de pensar en políticas sociales encarnadas en programas y proyectos sociales con continuidad en los tiempos impulsados desde organismos del Estado. El inicio y abandono de programas sociales, es una constante que se viene dando en el país. Lo expuesto deja a la vista cómo esto significa un claro

perjuicio entre los trabajadores y más aún en la población destinataria de estos programas.

En la misma línea, otra situación frecuente es que, en función de las reformas del Estado implementadas y en la necesidad de reducir el gasto público se han venido terciarizando acciones que habitualmente se desarrollaban desde los organismos estatales. Cada vez más, los organismos del Estado terciarizan acciones que le competen a favor de ONGs de desarrollo. Esto hace que las ONGs pasen a ejecutar y evaluar cantidad de programas sociales de desarrollo y promoción social. De esta forma, el Estado evita el aumento de trabajadores en sus organismos, con los consiguientes gastos laborales y cuenta a través de las ONGs con personal técnico y profesional suficientemente capacitado y formado para llevar adelante las tareas requeridas. Dan cuenta de esto distintos programas implementados en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y en el Ministerio de Infraestructura entre otros.

Lo que sucede en Argentina se repite en otros países, como fórmula aplicada en distintos contextos y en diversos países de la región. En esa misma lógica lamamoto plantea que “Las ONGs han sido utilizadas también como una de las formas de tercerización de prestación de servicios sociales, a través de asociaciones, evitándose la ampliación de cuadros de funcionarios públicos. En otros términos, la diferenciación interna de categorías de trabajadores, que vienen teniendo serias consecuencias en la fragilización del movimiento sindical, afecta también a los profesionales universitarios, entre los cuales están los asistentes sociales”.<sup>18</sup>

Puntualmente, en el caso de Argentina, si bien se carece de datos ciertos, se podría aseverar que las organizaciones del Tercer Sector, en especial las ONGs,

---

<sup>18</sup> lamamoto, Marilda. O trabalho do Assistente Social frente às mudanças do padrao de acumulação e de regulação social. Sin datos.

están representando una posibilidad de trabajo muy limitada para los graduados de Trabajo Social. La inserción de trabajadores sociales en este ámbito tiene limitaciones, algunos productos de la reducida demanda de trabajo de parte de estos organismos, y otras en función de no ser este el ámbito “natural” donde los trabajadores sociales se desempeñan. Más allá de eso, lentamente, y en la medida en que muchas organizaciones de carácter confesional, están intentando profesionalizar sus equipos de trabajo, se abren algunas posibilidades de inserción laboral, pero que no resultan relevantes si se compara con la inserción de trabajadores sociales en el ámbito estatal. Tal vez el caso paradigmático sea Cáritas, organización de origen católico que durante largos años desarrolló actividades caritativas en favor de sectores desprotegidos en base a trabajo voluntario de militantes católicos. En los últimos años, y en la medida en que Cáritas ha ido asumiendo responsabilidad sobre una importante cantidad de programas sociales, incorporó a sus equipos de trabajo a técnicos y profesionales de distintas disciplinas, entre ellos y en forma mayoritaria trabajadores sociales.

Tanto a nivel de este tipo de organizaciones como de ONGDs se han ido creando nuevos puestos de trabajo. Cabe aclarar que en la mayoría de los casos, se mantiene vigente la forma de trabajo precaria, ya que la modalidad utilizada es la contratación en forma autónoma de profesionales para evitar la relación laboral estable. En lo que hace a las remuneraciones u honorarios, las escalas salariales pueden resultar relativamente superiores a las abonadas a nivel estatal. En cuanto a las tareas a desarrollar en esos ámbitos, supone amplia disponibilidad de horarios como así también bastante versatilidad en relación a la tarea en sí, que puede variar entre diseñar proyectos y programas sociales, participar en la ejecución de los mismos, llevar adelante actividades de capacitación, integrar equipos de investigación o realizar actividades de mero corte administrativo. La demanda de estos organismos sólo en ocasiones se refiere específicamente a trabajadores sociales, ya que en las búsquedas laborales éstos entran a competir con sociólogos, antropólogos o politólogos entre otros. No siempre está en juego

la especificidad disciplinar, sí en la mayoría de los casos, la demanda pasa por profesionales multifuncionales que se puedan adaptar y responder en forma efectiva a los requerimientos institucionales.

Por otro lado, si pensamos la cuestión desde el punto de vista académico, podemos manifestar que el tema del Tercer Sector y más puntualmente el de las ONGs, no es un tema suficientemente abordado desde los currículos de la formación de grado. Se aborda muy tangencialmente y no se ha dado lugar al análisis y debate de la temática, siendo un tema desconocido para una importante cantidad de estudiantes y una no menor cantidad de docentes, tal vez en esto influya el hecho de no ser un tema investigado por colegas, sumado a la poca inserción laboral que hay en el Tercer Sector.

Más allá de la breve descripción que hemos hecho sobre las particularidades del Tercer Sector en relación con la cuestión laboral, tal vez lo relevante sea ver cuál es el posicionamiento ético y político que como trabajadores hacemos sobre el surgimiento y vigencia de este Sector en las últimas décadas. Entendemos que el debate no se ha dado y el tema no está puesto en discusión.

El escenario actual cambiante y turbulento nos lleva a definir nuestro rol ante los nuevos posicionamientos del Estado. Nora Aquín con mucha claridad plantea: “Trataremos de pensar entonces, el lugar del Trabajo Social como aquel de la compleja intersección entre lo estatal, lo privado y lo público, privilegiando esta última dimensión como un espacio que debe ampliarse y consolidarse, en tanto en él se está estructurando un campo de problemas nuevos para cuya atención no hay áreas organizadas formalmente”.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> **Aquín, Nora.** El Trabajo Social en las actuales relaciones Estado-Sociedad. En: Acto Social. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales. Año 2 N° 3. Universidad de Córdoba. Córdoba, 1993.



## *A modo de cierre*

Resultaría ocioso ahondar en la complejidad que supone arribar a conclusiones y certezas con referencia al Tercer Sector y lo que representa y significa en lo que hace al lugar que le toca o quiere jugar en el actual escenario.

Más allá de la falta de algunas certezas, no se puede negar el crecimiento del mismo, crecimiento que se da en un marco donde el Estado es bastardeado y satanizado, en un escenario donde se naturaliza el alejamiento del Estado de sus responsabilidades sociales y donde las “bondades” y virtudes habrá que esperarlas del ámbito privado.

Iamamoto, tomando palabras de Borón plantea la existencia de “Políticas neoliberales presididas por una doble articulación. Por un lado la satanización del estado: el Estado es tenido como el diablo, responsable de todas las desgracias e infortunios que afectan a la sociedad capitalista. Por otro lado la exaltación y la santificación del mercado y la iniciativa privada, vista como la esfera de eficiencia, de probidad y austeridad, justificando las políticas de privatizaciones”<sup>20</sup>. Siguiendo esta línea argumental, las ONGs serían las representantes más calificadas y tal vez más aceptadas hasta por sectores progresistas,

-tal como plantea Petras- para estos tiempos en que nos toca transitar.

Por otro lado, podemos afirmar que la heterogeneidad y multiplicidad de grupos, instituciones y organizaciones que lo integran dificulta la posibilidad de arribar a algunas conclusiones abarcativas del sector. El mismo campo de las ONGs es heterogéneo, y como planteábamos, tanto es una ONG un Instituto de Investigación, como una organización comunitaria o una fundación empresarial.

---

<sup>20</sup> Iamamoto, Marilda. O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas. Cortez Editora. Fortaleza, 1997.

Centrándonos en nuestro país, y más si tomamos en cuenta la historia reciente, vemos como las organizaciones de la sociedad civil no intervienen ni actúan ante distintos hechos y acontecimientos nacionales como sector. En más de un caso actúan en forma separada y compitiendo entre ellas. Entre otras cuestiones, esto hace que carezcan de mecanismos de representación, por lo cual para muchos estudiosos del tema carecen de identidad como actores sociales, si bien muchas ONGs se arrogan la representación de la población.

Lo que si puede ser una “seudo certeza” es que, en la medida en que no se altere el rumbo de las políticas económicas actuales, generadoras de situaciones de pobreza y desigualdad, en la medida en que los Estado sigan a pie juntillas los mandatos de los organismos multilaterales y de los países del norte sin tener en cuenta las penurias de las poblaciones, ahí, en esos escenarios seguirán surgiendo ONGs, Iglesias, Fundaciones, que a modo de goteo distribuyan unos pocos recursos que alcanzarán a cubrir unas pocas necesidades de la población.

## ***BIBLIOGRAFÍA***

**ABONG.** Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais. A política social brasileira nos anos 90: A refilantropização da questão social. En: Cadernos ABONG. CNAS – ABONG. Sao Paulo, 1995.

**Aquín, Nora.** El Trabajo Social en las actuales relaciones Estado-Sociedad. En: Acto Social. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales. Año 2 N° 3. Universidad de Córdoba. Córdoba, 1993.

**Banco Mundial.** Actualización sobre el tema de la pobreza. Comunicado de prensa N° 99/2214/S. 1999

**Bombarolo, Félix y otros.** El rol de las organizaciones no gubernamentales de Desarrollo en América Latina y el Caribe. Ediciones FICONG, Buenos Aires, 1992.

\_\_\_\_\_ El rol de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en la reducción de la Pobreza. Lecciones de América Latina y el Caribe. Documentos de Trabajo. IDE/Banco Mundial. Washington, 1992.

**Caravantes, Marta.** La paradoja del sistema es que el capitalismo no puede controlar sus capitales. Entrevista con James Petras. [www.solidarios/entrevistas/james\\_petras.htm](http://www.solidarios/entrevistas/james_petras.htm). Febrero de 2000.

**CENOC.** Hacia la constitución del Tercer Sector en la Argentina. CENOC. Secretaría de Desarrollo Social. Buenos Aires, 1998.

**Fernández, Rubem César.** En: 3º Setor: Desenvolvimento Nacional Sustentado. GIFE. Paz e Terra. Río de Janeiro, 1997.

**Filmus Daniel** (coordinador) Perfil de las Organizaciones no gubernamentales en Argentina. Informe final (primer borrador) FLACSO, Buenos Aires, 1996.

**Fiszbein, Ariel y Lowden, Pamela** “Trabajando unidos para un cambio. Las alianzas público-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina”. IDE. Banco Mundial. Washington, 1999.

**Iamamoto, Marilda.** O trabalho do Assistente Social frente às mudanças do padrão de acumulação e de regulação social. Sin datos.

\_\_\_\_\_ O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas. Cortez Editora. Fortaleza, 1997.

**Krmpotic, Claudia y otros.** Perfil ocupacional del Trabajo Social, Cambios y continuidades. En: Propuestas. Año IV. Nº 7. Universidad Nacional de La Matanza. La Matanza, sin fecha.

**Lista PT 2/4.** Petras sobre ONGs. Web. Se carece de datos.

**Lo Vuolo Ruben.** Crisis de integración social y retracción del Estado de Bienestar en Argentina. En: La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Lo Vuolo Ruben y Barbeito Alberto. Niño y Dávila Editores. CIEPP. Buenos Aires, 1998.

**Montaño Carlos.** Das “logicas do Estado” as “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questao. En Serviço Social & Sociedade. Año XX. Nro. 59. Sao Paulo, 1999.

**Nelson, Paul.** Transparencia, fiscalización y participación. La implementación de los nuevos mandatos en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. FLACSO, Buenos Aires, Junio de 1996.

**Netto, José Paulo.** Transformações societárias e Serviço Social. En: En Serviço Social & Sociedade. Ano XVII. Nº 50. Cortez Editora. Sao Paulo, 1996.

**Parra Gustavo.** Antimodernidad y Trabajo Social. Universidad Nacional de Luján. Buenos Aires, 1999.

**Petras, James.** Se puede luchar... y ganar. Periódico de la Asociación Madres de Plaza de Mayo. Buenos Aires, 1999.  
[www.madres.org/periodico/oct99/elpais/petras.htm](http://www.madres.org/periodico/oct99/elpais/petras.htm)

---

Duro alegato de James Petras contra el accionar de las ONGs. Artículo publicado en” Monthly Review”. Sin datos.

**Pontes Lúcia e Caccia Bava Silvio.** As ONGs e as políticas públicas na construção do Estado democrático. En Serviço Social & Sociedade. Ano XVII. Nº 50. Cortez Editora. Sao Paulo, 1999.

**Revista Tercer Sector.** Año 2 Nro. 9. Ediciones Fundación Del Viso. Buenos Aires, abril de 1996.

**Revista Tercer Sector.** Año 5 Nro. 24. Ed. Fundación Del Viso. Buenos Aires, abril de 1999.

**Rifkin, Jeremy** Identidade e natureza do Terceiro Setor. En: 3º Setor: Desenvolvimento Nacional Sustentado. GIFE. Paz e Terra. Río de Janeiro, 1997.

**Sarachu Gerardo.** Ausencias y olvidos en el debate sobre el “tercer sector”: algunas anotaciones para la reflexión del Servicio Social. En Serviço Social & Sociedade. Año XX. Nro. 59. Sao Paulo, 1999.

**Thompson Andrés.** El Tercer Sector y el desarrollo Social. En: Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativas de política social en los 90. UNICEF, CIEPP, Siglo XXI. Buenos Aires, 1990.

**Tussie, Diana.** El Banco Interamericano de Desarrollo. FLACSO. Buenos Aires, 1997.

**Valderrama Mariano y Pérez Coscio Luis** (compiladores) Cambio y fortalecimiento de las Organizaciones no gubernamentales en América Latina. Ediciones FICONG/ALOP. Buenos Aires, 1998.

[www.elprincipio.com/univer/bibliot/diccionario/jpetras.shtml](http://www.elprincipio.com/univer/bibliot/diccionario/jpetras.shtml) Pensadores: James Petras.

[www.herramienta.com.ar/11/11-2.html](http://www.herramienta.com.ar/11/11-2.html). Nos visito James Petras.

**Yasbek, María Carmelita.** Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. En: En Serviço Social & Sociedade. Ano XVII. Nº 50. Cortez Editora. Sao Paulo, 1996.