

*Estado y ONG en Argentina en la gestión de lo social:  
formas de legitimación de los 90 a la actualidad*

**Pilar Arcidiácono**  
UBA – CONICET

**Florencia Luci**  
UBA - CONICET

---

**ABSTRACT**

---

The article analyzes in an historical perspective the ways Non-Governmental Organizations in Argentina are considered efficient agents for the management of social policy from the 90's. It focuses on the forms of legitimation that referents -NGO directors and senior officials of the socio-assistance field- display in different periods about the legitimacy granted or denied to NGOs to intervene in the socio-assistance field, the ways in which the relationship with the State is configured and the boundaries of a complex, changing, non-linear link are drawn. This paper uses interviews with directors of organizations and state officials; and the analysis of regulations and institutional documents.

**Keywords:** State, NGO, Legitimation, Social Policy, Argentina.

El artículo analiza en perspectiva histórica los modos en que las Organizaciones no Gubernamentales en Argentina se convierten en agentes eficientes para la gestión de política social desde la órbita estatal a partir de los años 90. Se concentra en las formas de legitimación que referentes -directivos de ONG y altos funcionarios del campo socio asistencial- despliegan en diferentes periodos sobre la legitimidad otorgada o denegada a las ONG para intervenir en el campo socio asistencial, los modos en que se configura la relación con el Estado y se trazan las fronteras de un vínculo complejo, cambiante, no lineal. El trabajo se vale de entrevistas realizadas a directivos de organizaciones y a funcionarios del Estado; y del análisis de normativas y documentos institucionales.

**Palabras clave:** Estado, ONG, Legitimación, Política social, Argentina.

## Introducción

Las organizaciones de la sociedad civil han sido y siguen siendo actores centrales de la sociedad argentina y, en particular, de la gestión de la política social, sobre todo en su arista socio asistencial. A lo largo de la historia mantuvieron con el Estado relaciones complejas y variables respecto de la planificación, ejecución y consulta sobre temas y políticas sociales.

Los estudios que analizaron esta relación tuvieron una pretensión más bien clasificatoria y tipificadora que se vinculó con la necesidad de ordenar e iluminar la gran heterogeneidad que caracteriza al mundo de las organizaciones de la sociedad civil. Esta producción cobró gran impulso sobre todo en la década de los 90 donde surgieron los trabajos que fueron bisagra y marcaron un hito en la producción (Filmus, Arroyo y Estébanez, 1997; Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Thompson, 1995)<sup>1</sup>. Al mismo tiempo, a lo largo de esta década, los propios actores de la sociedad civil se convirtieron en partícipes activos de la producción de información donde se repiensa a sí mismos, sus organizaciones, sus redes de pertenencia y los vínculos con el Estado<sup>2</sup>.

En este artículo se plantea otra línea de análisis. Indaga la trama histórica de relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado en la gestión de lo socio asistencial desde la década de los 90 hasta la actualidad. Sin duda esta relación tiene raíces más profundas, pero es en esa etapa cuando se forja una concepción sobre las organizaciones y el vínculo con lo estatal cuya trama de sentidos es disputada hasta la actualidad. En un contexto regional atravesado por la crisis de la deuda, la descalificación y reforma del Estado, y el peso de los organismos multilaterales en las dinámicas nacionales, se consolida y expande aquello que comienza a denominarse “tercer sector”. En ese proceso, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) despuntan como un segmento particular dentro del amplio espectro de las organizaciones de la sociedad civil que arma un clivaje, sobre todo, con las organizaciones de base popular.

Las ONG adquieren en esta época un peso significativo (González Bombal, 1996). Son valoradas (y financiadas) por los organismos multilaterales, el sector privado y el Estado como agentes eficientes para el despliegue de política social

---

<sup>1</sup> De esta misma época datan los espacios de formación de posgrado que se inauguraron sobre la temática y aún continúan vigentes. El CEDES junto con la Universidad de San Andrés iniciaron el Primer Posgrado de Organizaciones sin fines de lucro en Argentina, seguido de FLACSO que también inaugura en esos años un curso de posgrado sobre la misma temática. Ambos continúan vigentes y son espacios de producción de investigación y formación.

<sup>2</sup> El Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS) creado en 1983 fue un actor central en las primeras producciones de información sobre el sector (Di Stefano et al, 2002). De la misma manera, desde 2007 la RACI -federación de organizaciones de segundo grado- lleva adelante diferentes mapeos, directorios e informes sobre el sector.

desde la órbita estatal. A la par de la expansión y consolidación del sector, las ONG adquieren una impronta que va a quedar asociada con el clima de época de los 90 (tercerización, descentralización, focalización y privatización) que si bien virará como campo semántico a lo largo de estas décadas dejará marcas simbólicas en las construcciones de sentido sobre estos agentes. Marcas que refieren a cuestiones ideológicas, de clase, de poder, que los referentes -directivos de ONG, altos funcionarios del campo socio asistencial- organizan en clave de derecha-izquierda, elite-popular, grandes-pequeñas.

Nos interesa reconstruir la trama de relaciones y sentidos que se despliega en diferentes periodos sobre la legitimidad otorgada o denegada a las ONG para intervenir en el campo socio asistencial, los modos en que se configura la relación con el Estado y se trazan las fronteras de un vínculo complejo, cambiante, no lineal. Para ello focalizamos en los modos en que se presentan y despliegan argumentos, temas, categorías, en suma “visiones de mundo” (Bourdieu 2000), que disputan el sentido de las clasificaciones que organizan el espacio de relaciones entre Estado y ONG. Estas variadas formas de legitimación expresan principios de visión y división por los cuales los protagonistas de este espacio intervienen en un campo de interlocución que busca disputar y estabilizar sentidos. Estas luchas simbólicas por establecer una nominación legítima (138) son constitutivas del proceso político. Es decir, no se trata de discursos *ex post* o epifenoménicos, sino que “hacen” lo social: “las categorías [...] son la apuesta por excelencia de la lucha política, lucha por la imposición del principio de visión y división legítimo” (Bourdieu 2000: 137).

Reconstruirnos esta trama de relaciones y sentidos siguiendo las formas de legitimación que despliega un conjunto de agentes que fueron referentes desde los 90 a la actualidad. Por un lado, mantuvimos entrevistas con altos funcionarios que ejercieron en el campo de lo socio asistencial a lo largo de estas décadas, desde la primigenia Secretaría de Desarrollo Social creada en 1994 hasta el actual Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Entre ellos, se destacan un conjunto de 16 entrevistas mantenidas con funcionarios del MDS durante la gestión de Cambiemos (2015-2019) que provienen de la conducción de ONG y “saltan” por primera vez al Estado (Arcidiácono y Luci 2021). En total, mantuvimos veinte (20) entrevistas con altos funcionarios de los años 90 a la actualidad entre 2018 y 2019. Por otro lado, en 2019 entrevistamos a diez (10) directivos de las ONG más grandes de Argentina, lo que los nativos llaman “la elite del sector”. Se trata de un conjunto de ONG de envergadura que, a través de formatos muy diversos que van del trabajo en territorio a la asistencia técnica, tienen un recorrido sostenido en el tiempo y son reconocidas públicamente: Tzedaka, Cimientos, Banco de Alimentos, Amia, Cippec, Huésped, son algunas de ellas. A lo largo de estas décadas fueron convocadas por el Estado convirtiéndose en interlocutores más o menos válidos

según el clima de época. Se trata de las organizaciones de mayor peso político que integran las mesas de discusión estatal, que tienen una voz pública recogida en los medios y cuentan con la capacidad de ejercer algún tipo de presión o construir agenda. Son actores privilegiados que no solo informan sobre el segmento de las llamadas ONG sino sobre el “sector social” en general. Por último, tuvimos conversaciones informales con trabajadores que habitan el MDS a lo largo de diversas gestiones de gobierno y con referentes de redes de organizaciones sociales de Argentina. Apelamos también a normativas y documentos institucionales (estatales y de las organizaciones) que dan cuenta de construcciones de sentido que marcan cada época.

Organizamos la exposición en tres secciones que abordan las formas de legitimación de la acción política en el campo socio asistencial en tres momentos de la relación Estado – ONG: el protagonismo de los años 90, la recuperación del discurso de estatidad durante el kirchnerismo y la pregunta por la “re-organización” en la política social de Cambiemos.

### **Los 90 y la narrativa del virtuosismo: “todo el poder a las ONG”**

En el siglo XX, la sociedad civil organizada se fue instituyendo en un actor clave de la escena pública y de la legitimación de la política estatal<sup>3</sup>. En la década de los 90, en toda América Latina las organizaciones ganaban terreno no sólo en la defensa de derechos y participación ciudadana (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998) sino también como parte del entramado de actores que gestiona lo socio asistencial de manera autónoma o articulada con el Estado. En un contexto de crítica al Estado, cuestionado en sus capacidades y acusado de burocratismo, corrupción e ineficiencia, las organizaciones aparecen como la contracara de una gestión social eficiente, proceso que encontró el apoyo y financiamiento de organismos multilaterales<sup>4</sup>.

En Argentina en particular, en la década de los 90 se configuran ciertos rasgos de la relación Estado - organizaciones de la sociedad civil que perduran al día de hoy. Esto no niega rupturas y transformaciones -en este artículo analizamos justamente las reconfiguraciones de esa trama de relaciones y sentidos- pero es indudable que ciertas particularidades institucionales y simbólicas que se forjan

---

<sup>3</sup> Argentina cuenta con un entramado asociativo significativo desde mediados del siglo XIX. En el campo de lo socio asistencial es parte constitutiva de la estatidad e incluso la preceden (Castronuovo et al, 2009). Desde el rol central de la Iglesia que data de la Colonia, a la creación de cooperativas agrarias y organizaciones de beneficencia, como la Sociedad de Beneficencia de 1823, las respuestas sociales a problemáticas emergentes en un contexto formativo del Estado Nación fueron dando forma al entramado social vernáculo (Golbert y Roca, 2010).

<sup>4</sup>Sobre este tema, puede leerse a Cunnill Grau (1997), Sorj (2010).

en esta época marcan la discusión sobre el rol, las fronteras y la legitimidad de ambos agentes en la gestión de lo socio asistencial.

La trama que se construye en los 90 está atravesada por el clima de época y la disputa político cultural que instalaba al Estado como un actor deficiente (Grassi 2003). Luego de la “década perdida”, el Consenso de Washington planteaba una serie de supuestos y recomendaciones que buscaron volver más eficientes las estructuras estatales en el marco de la crisis de la deuda y el ajuste estructural. En nuestro país, el gobierno de Carlos Menem se hizo eco de la oleada “modernizadora”<sup>5</sup>. Desplegó un discurso crítico de lo público que asociaba “lo estatal” al burocratismo y la corrupción, y asociaba la *expertise* técnica a la objetividad y la modernización. En ese marco ganaron terreno los procesos de privatización y descentralización de bienes y servicios a la vez que la preocupación por la eficiencia del gasto de la política social de la mano de los procesos de focalización (Lo Vuolo et al 1999; Isuani 1992).

Allí se abre un espacio que da lugar al protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo de las ONG, y a un discurso sobre el virtuosismo de estos actores. En un contexto de crecimiento del sector ligado a la crisis social de los 90, las ONG logran consolidar una imagen de eficiencia e idoneidad en el terreno de lo socio asistencial y son convocadas de manera explícita por el Estado y los organismos multilaterales para participar en la gestión de proyectos promovidos por el Estado<sup>6</sup>. El Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Naciones Unidas (a través del PNUD) presentaron la participación como un aspecto explícito del diálogo con los países y, en ocasiones, condicionante de las estrategias de financiamiento. Entre sus recomendaciones propiciaron la incorporación del componente de la sociedad civil en las políticas

---

<sup>5</sup> Las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica sancionadas en 1989 fueron pilares de la reforma menemista que avanzaron, entre otras cosas, en la privatización de las empresas y entes del Estado y la apertura de la economía (Basualdo, 2006).

<sup>6</sup> A la par de estos discursos se construyeron miradas críticas que disputaron sentido. Boaventura de Sousa Santos alertó sobre los riesgos de este proceso: “En países periféricos el reto es preservar la autonomía, incluso la soberanía, del Estado frente a las ONG transnacionales y garantizar la participación del Estado, no ya solo en la ejecución sino en la definición de políticas sociales” (Sousa Santos, 2005:86). Desde perspectivas marxistas, Petras (1999) definió a las ONG como “neoliberalismo desde abajo” o “cara comunitaria del neoliberalismo”, como parte de una relación que implicó el debilitamiento de formas de organización popular y mayor dependencia de organizaciones internacionales y su financiamiento. Desde abordajes foucaultianos, Sonia Álvarez Leguizamón (2006) analizó el paso de la biopolítica a la fopolítica donde el gobierno de los pobres se lleva a cabo a través de sus organizaciones que se convierten en una herramienta más del paradigma del desarrollo humano (“participación teledirigida”).

estatales y, en algunos casos, a los propios receptores de los programas<sup>7</sup>. Como señala Bustelo Graffigna (2000):

En los años noventa se ha identificado al Estado como sinónimo de corrupción cuando no de ineficiencia, insensibilidad e inoperancia. Por el contrario, la moralidad se traslada ahora “liberada” al campo de una sociedad cuya civilidad, ahora voluntaria, expresa la “nueva” solidaridad individual, fruto de un compromiso personal y directo, implementado en proyectos concretos, no burocráticos y, sobre todo, no políticos (Bustelo, 2000: 36).

De esa época data la difusión y popularización de la expresión ONG<sup>8</sup> y tercer sector para referir al conjunto de organizaciones de la sociedad civil que se abren paso entre el Estado y el mercado (Filmus, Arroyo y Estébanez, 1997). El término ONG quedará asociado a aquellas organizaciones de mayor envergadura y capacidad de formalización que les permitirá, entre otras cosas, acceder a los financiamientos internacionales. Esta “elite del tercer sector” marca desde entonces diversas formas de distinción respecto de otros espacios asociativos (organizaciones de base popular, redes de trueque, etc.) que cobrarán intensidades y formas variables en diferentes períodos. De esta época data también el Foro del Sector Social, primera federación de ONG, creada en 1994 “a partir de la iniciativa de un grupo de prestigiosas organizaciones de la sociedad civil de Argentina”<sup>9</sup>. Las organizaciones logran consolidar en esta etapa una imagen y una narrativa sólida que será objeto de interpelación positiva en el caso de la convocatoria por agencias estatales para acompañar la gestión, o bien de críticas que subrayan lo opuesto: el relegamiento de funciones estatales y la privatización de la acción política. Así se recuperan elementos de una disputa que nace con el pensamiento político clásico<sup>10</sup> y que expresa las formas de resistir la centralización progresiva

---

<sup>7</sup> La participación fue promovida en términos de efectores durante la implementación de la política y, en menor medida, en las etapas de diseño y evaluación de las mismas (Tussie, 2000).

<sup>8</sup> Un clásico trabajo del PNUD y BID (1998) define a las ONG en tanto no gubernamentales, institucionalizadas, no religiosas, no partidarias, autoconvocadas, no lucrativas y de acceso voluntario. Salamon et al (1999) lideraron un proyecto de la Johns Hopkins University sobre sociedad civil a nivel global que fue precursor en este campo. Supuso una definición estructural-operacional residual para especificar los criterios de inclusión de las asociaciones en el sector: formalmente organizadas (no informales), privadas (no gubernamentales), autogobernadas (no subsidiarias), sin distribución de ganancias (no lucrativas), voluntarias (no compulsivas). Sin embargo, la denominación original responde a Naciones Unidas en la década de los 60 para presenciar las asambleas como invitadas y diferenciar su participación de los actores estatales (De Piero, 2005)

<sup>9</sup> Ver <https://www.forodelsectoresocial.org.ar>, fecha de consulta 30 de junio de 2020.

<sup>10</sup> El de “sociedad civil” es uno de esos conceptos que carga con una larga historia en el pensamiento político moderno. De los aportes del derecho natural a las teorías de la ciudadanía, pasando por el

del poder por parte del Estado en las sociedades modernas (Gledhill, 2000). Las organizaciones surgen como una respuesta, expresión o reclamo a lo que el Estado no da, no llega o no hace bien. De ese modo confrontan esa centralización e instalan una puja de poder y de legitimación de la acción política.

Los nativos de este campo de relaciones señalan este periodo como un hito. Se trata en efecto de un momento clave en el cual se organiza, expresa y legitima una determinada trama de sentidos sobre la ONG que recoge la sedimentación de sentidos históricos propios de nuestro contexto nacional, así como consideraciones más generales, clásicas sobre el sector. La reconstrucción de esta trama nos permite identificar principios de visión que funcionan en este espacio como elementos de evaluación, legitimación e impugnación, ellos son: bien común, eficiencia e integridad apartidaria.

Esos tres grandes nudos se cargan de contenido de maneras diversas, polémicas, en diferentes momentos y para los diversos actores. Funcionan organizando los sistemas de valor y repertorios de evaluación que estos actores movilizan tanto para legitimar el rol de las ONG como para disputarlo. En efecto, nuestra investigación nos lleva a sostener que en el campo de la relación Estado-sociedad civil estos tres principios de bien común, eficiencia e integridad apartidaria sintetizan buena parte del sistema de clasificaciones por los cuales los nativos de este espacio traducen, coordinan, disputan y justifican sus prácticas. Nuestros entrevistados despliegan en torno de ellos interpretaciones variadas, toman posición, construyen una identidad como agentes activos de ese espacio posicional y simbólico (Bourdieu, 2000).

Desde este momento las ONG se instituyen en actores socialmente autorizados para participar en la política social convocadas por el Estado, situación que se mantiene en las siguientes décadas más allá de los cuestionamientos que se hagan en diferentes ciclos políticos. Los entrevistados enfatizan el peso que toman en esa época: *“En vez de todo el poder a los soviets podemos decir todo el poder a las ONG”*, sostiene un referente de la sociedad civil. De ahí en más, la relación Estado - ONG se va a caracterizar por una tensión que asigna pesos y valoraciones diferenciales, y sobre la cual los actores toman postura, acercándose o desmarcándose.

---

marxismo y sus derivaciones, la noción estuvo atravesada desde sus orígenes por la discusión sobre los atributos que caracterizan ese espacio impreciso y, sobre todo, la relación con su alter ego, el Estado. La visión de la sociedad civil como previa a la organización política y, fundamentalmente, al Estado echó una raíz poderosa en el pensamiento político liberal (Bobbio, 1997) y en el sentido común: además de contribuir a la naturalización de la oposición Estado - sociedad civil, aportó a la percepción de esta última como el espacio de lo puro, de las relaciones humanas no mediadas por el elemento distorsivo de lo político. El dilema planteado por las relaciones entre sociedad y Estado fundó una concepción dicotómica que persiste aún hoy.

El discurso sobre las organizaciones destaca un conjunto de valores que reponen perspectivas teóricas y nativas que las presentan como interesadas por el bien común. En las entrevistas con directivos de ONG persiste esa visión que las dota de una positividad intrínseca, constitutiva, que también forma parte del repertorio discursivo de los funcionarios de la década de los 90: “le ponen amor y cercanía, cosa que el Estado no hace [...] son la expresión de la energía social que hay y mucha en la sociedad, dispersa en expresiones cooperativas”. La ONG nace motivada por sentimientos nobles, y usualmente en el intersticio o vacío que deja o no se interesa por ocupar el Estado (Roitter, 2004). Se legitiman así en una suerte de moralismo crítico (Abad y Cantarelli, 2012) que despliega una retórica que desconfía de la política y el Estado.

Que el objeto de su actividad quede definido en términos de preocupación por el bien común construye una legitimación que coloca a las organizaciones en un lugar moralmente superior. Por momentos estas cualidades se traducen en ribetes más prácticos, de conveniencia política. Son conocedoras de las temáticas, acumularon años de experiencia en territorio lo que las convierte en “*alertas tempranas. Si realmente las escuchás construyen agenda al Estado*”, destaca un ex funcionario de la cartera de desarrollo social durante el menemismo. En este período la figura del Estado aparece reconociendo este saber: las convoca, las financia y las incluye en la actividad concreta del Estado en los territorios.

Sobre la base de la nobleza intrínseca a estos agentes, se construye una idea de eficiencia. Si durante los 90 las ONG fueron emplazadas por Estados y organismos multilaterales como agentes idóneos para la gestión de lo social, esto no se debió solamente a las cualidades morales asociadas al altruismo de sus fines. Primó también una construcción de su eficiencia que iba ganando fuerza de manera inversamente proporcional a la de su alter ego, el Estado. Esta idea de eficiencia es también una idea historizada, que se construye en un marco de disputas por la legitimación de la acción pública y los agentes considerados competentes para desplegarla: “se vio el auge de las ONG, de esta visión de la filantropía, del “yo quiero ayudar”, y dónde se pensaba que había que destruir al Estado, privatizarlo porque el estado no sirve y las ONG sí”, como sostiene un referente de una organización que fue funcionario durante la gestión Cambiemos. El a-estatismo<sup>11</sup> sostenido sobre una concepción dicotómica reedita la disputa constitutiva Estado-sociedad civil y trae una imagen binaria y cierto ideal de pureza. Esa concepción no se traduce, sin embargo, en la ausencia de relación con

---

<sup>11</sup>Seguimos a Abad y Cantarelli (2012) y reservamos el prefijo “anti” para aludir a tipos subjetivos que piensan estrategias o intervenciones contrarias a las instituciones fuertes o disciplinarias. Usamos la voz a-estatal o apolítica para discursos que se desmarcan o diferencian de la construcción política partidaria o político institucional en una época marcada por la pérdida de centralidad del Estado.



el Estado, que justamente en el campo socio asistencial aparece como un actor ineludible, como una suerte de “mal necesario”.

Buena parte de esta idea de eficiencia se asentó en la crítica a la gestión estatal y la política en general, asociadas con la burocracia y la corrupción por oposición a la imparcialidad de la *expertise* técnica<sup>12</sup>. Al interior de las estructuras estatales, el modelo del “new public management” buscaba una reforma modernizadora incorporando herramientas de gestión empresarial (López, 2003). Como señala Oszlak (1999), era el momento de realizar reformas más “hacia adentro” que “hacia afuera” del Estado. Con el auge de la “razón técnica”, nuevos expertos se fueron erigiendo en los portadores de los saberes más valorados y los *think tank* se convertían en canal de acceso a la conducción del Estado (Heredia, 2015).

Tanto referentes de la sociedad civil como funcionarios políticos de diversas pertenencias destacan la profesionalización y modernización de la asistencia de la mano de la gestión de Eduardo Amadeo en la Secretaría de Desarrollo Social, que recoge el clima de época imperante de la eficiencia técnica, las virtudes del tercer sector y las malas prácticas de la política. Esto se refleja en la normativa de creación de la Secretaría (Decreto 227/1994), que postula “la necesidad de coordinar toda política social del gobierno con el claro objetivo de no superponer acciones, ser eficientes en su cumplimiento [...] poder realizar diagnósticos, relevamientos, asignaciones, proyectos evaluaciones y demás acciones en el área de la política social, en una forma integral, metódica, sistemática y permanente”. Para ello, se diseña una estructura institucional que amplía la ayuda social a través de proyectos financiados por organismos multilaterales, principalmente del BM, y busca volver más eficiente esa ayuda sorteando el clientelismo e impulsando la llamada “tercerización” (Forni y Lucimeire 2006). Como señala el mencionado decreto, se propone “reactivar conjuntos sociales a través de la delegación de responsabilidades sociales en la comunidad conforme al principio de subsidiariedad”. La búsqueda de profesionalización también se expresó en la gestación de programas institucionales claves, como el CENOC (para registrar a las organizaciones sociales) y dentro del PRODESO (Programa Participativo de Desarrollo Social) se crearon entre otras cosas, el FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social), un componente que financiaría políticas sociales, y el SIEMPRO<sup>13</sup>, institución clave por la circulación de expertos y la capacidad de

<sup>12</sup> A este respecto es sintomático el “ascenso” de los economistas y las élites tecnocráticas en las principales carteras de gobierno (Heredia, 2015) así como la imposición de su *ethos* en la interpretación acerca de lo público.

<sup>13</sup> El Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) fue creado en 1995 con el objetivo de “configurar una red prestacional de colaboración y asistencia integrada por organizaciones de la comunidad”. El Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de

construir un régimen de enunciación sobre la pobreza como categoría analítica desde instancias gubernamentales (Grondona, 2014).

Las ONG no quedaron al margen de la construcción de esta hegemonía tecnocrática que, además, se articula con la pretensión “apolítica” que las caracteriza. La investigación académica documentó la influencia creciente de la lógica de mercado en las organizaciones sin fines de lucro que se da desde los años 90 a nivel global (Sandberg, 2016). Buena parte de la profesionalización del sector se basó en la incorporación de procedimientos organizacionales propios del management empresarial y en la incorporación de directivos formados en *business administration*. El discurso de la gestión estratégica del tercer sector afirmaba que para ser verdaderamente eficaces -para promover cambios y generar un impacto- las organizaciones sin fines de lucro debían ser más estratégicas en su enfoque, procedimientos, planificación, provisión de servicios, finanzas, recaudación de fondos, etc.

Un aspecto de esa eficiencia en el discurso de las organizaciones tiene que ver con la rapidez y la llegada con la que trabajan frente a un Estado lento y poco capaz. En parte, esa eficiencia se vincula con el hecho de estar de manera constante en los territorios donde fueron construyendo proximidad con las poblaciones, donde tuvieron “capilaridad”, como señalan los nativos. Esa proximidad, ese conocimiento cercano de los territorios, sus lógicas y sus agentes las vuelve incluso más efectivas en términos de manejo de recursos, como sostiene una funcionaria de Cambiemos proveniente del mundo de las ONG.

Lo que tenemos las organizaciones sociales es una capacidad de eficiencia en el manejo de los recursos que en el Estado es muy complejo. Entonces, por ahí con un presupuesto de \$1.000.000 llegás a una profundidad y a una cantidad de personas que el Estado puede llegar al 55% de eso con el mismo presupuesto. Pero porque también los tiempos son mucho más rápidos en las organizaciones de sociedad civil que en el Estado, entonces me parece que en términos de eficiencia y recursos también.

Frente a un “Estado que no llega” o cuya presencia es intermitente e “incompleta” las organizaciones suturan estas deficiencias, pero no de cualquier forma. Lo hacen con integridad apartidaria. Además de la trayectoria en los diferentes campos de trabajo, la “llegada” es posible por “alianzas llanas”, no viciadas de aquello que aparece como otro componente central en la discursividad de las organizaciones: su carácter no partidario. Como menciona uno de los referentes más antiguos del sector “*Estamos por fuera de cuestiones partidarias, nos vemos con cualquiera*”. Esta

---

Programas Sociales (SIEMPRO), por su parte, fue creado en 1994 y se trató del primer programa centralizado de estas características.

situación les permite mantenerse a lo largo de los años como actores invariables de la escena política, como destaca un funcionario de Cambiemos que dejó la ONG para saltar a la función pública.

Las organizaciones, al ser organizaciones de sociedad civil, no partidarias, tenemos la flexibilidad de movernos en un campo donde el Estado, dependiendo de qué esfera del Estado estamos, les cuesta moverse, entonces a nosotros nos pasa de estar en un territorio articulando con el municipio de un partido, con el gobierno local que tiene otro partido y en el fondo desarrollo social o educación... Entonces, tenemos como esa capacidad de generar alianzas llanas, que cuando hay una cuestión partidaria es muy difícil de hacer.

En los 90, la cuestión apartidaria construye una trama de sentidos que mantiene límites difusos con una supuesta condición “no política”. Sobre todo en un marco histórico donde predomina un fuerte discurso apolítico y en el cual la vía de legitimación de las ONG debe marcar una ruptura clara con cualquier sospecha de vinculación con la actividad “política”. Sin embargo, como veremos más adelante, el propio discurso de las organizaciones y de los funcionarios recoge las críticas a esa imbricación y en la década siguiente emergen lecturas más complejas de la mano de la revisión de las retóricas a-estadistas. Esto cobra más fuerza luego de la recuperación simbólica y práctica que hace el kirchnerismo de la centralidad del Estado, pero también cuando directivos de ONG saltan a la función pública durante el gobierno de Cambiemos. Las palabras de un director de una ONG dedicada al acceso a la vivienda ejemplifican bien esa trama de sentidos y su transformación:

Se maneja hasta el día de hoy el tema de, por ahí, ser apartidario, pero eso no significa ser apolítico. [nombre de la ONG] es una institución que particularmente labura en barrios y eso ya es político y se hace política con lo que opina, con lo que hace, con lo que sea, y a eso hay que quitarle el miedo. Nos daba el miedo a nosotros y también, sobre todo, al voluntariado, que es la masa más grande que mueve y contiene [nombre de la ONG]. Hay ciertas cosas que hacíamos que uno lo veía como que estábamos faltando a nuestros principios.

La reconciliación con la politicidad de sus prácticas sigue sosteniendo la retórica de la integridad apartidaria (*“la política sana, la de la voz del ciudadano”*) y la diferencia de aquella política habitada por otros, que se encuentran en la vereda de enfrente: los líderes políticos (partidarios) y también los clásicos intermediarios (*“la lacra del punteraje que se apropia de la política social”*) con quienes los referentes de las organizaciones disputan legitimidad para actuar y ser reconocidos en el campo de lo social. Eso forma parte de “la rosca” que lejos de ser concebida como

recurso de transacción que habilita la gobernabilidad (Gené, 2019) se carga de etiquetas moralmente descalificadoras que forman parte de los repertorios discursivos de los funcionarios de la época y de numerosos miembros de la sociedad civil.

¿Cuáles son las principales transformaciones y matices en las formas de legitimación post 90? ¿Qué discursos dejaron sedimentos aun en contextos de cambio sustantivos sobre la praxis estatal en Argentina a comienzos del siglo?

### **La recuperación del discurso de estatidad: “ya no se necesita un Estado con muletas”**

En el nuevo siglo se reordenan las piezas de la relación Estado - organizaciones de la sociedad civil. La crisis social, política y económica de fines de 2001, que sella el fracaso del gobierno de la Alianza, habilita la gestación de un clima político muy diferente al de la década previa. Esto no ocurre solo a nivel local sino que tiene correlatos regionales; así como la década de los 90 estuvo marcada por la “racionalidad neoliberal”, el siglo XXI estimuló experiencias de gobierno en varios países que se caracterizaron por contestarla. Lo que dio inicio al llamado “giro a la izquierda” donde las nociones de postneoliberalismo y “retorno del Estado” aparecen como elementos insoslayables del debate público (Stoessel, 2014). La recuperación del valor de la estatidad mueve el tablero de la singular narrativa construida en los 90 sobre las ONG, la legitimidad del Estado y el lugar de la política.

Esto supuso discutir los contenidos del vínculo política-gestión que se forjó en la década previa. Las experiencias de gobierno neoliberales tienden a construir la legitimidad gubernamental sobre la base de una gestión que se pretende apolítica, esgrimiendo un discurso crítico del intervencionismo estatal, asociado con lógicas burocráticas ineficientes propias de las organizaciones públicas. Erigen un discurso y una práctica de “modernización” estatal sostenida en el despliegue de un conocimiento “experto” que les permite auto-presentarse como garantes de la racionalidad y la eficiencia en materia de políticas. Veremos cómo con el macrismo se reeditan algunas de esas dimensiones.

El ciclo kirchnerista construyó su legitimidad y sustentó su discurso en el hecho de haber vuelto a poner a la política por sobre la gestión. Ello no suponía, por supuesto, que no tuviera sus cuadros técnicos especializados ni que abandonara la pretensión administrativa, central en toda política pública. Pero desde el discurso oficial se planteaba una relación entre política y técnica en donde la segunda debía subordinarse a la primera, y no al revés. Esto no se construyó de un día para el otro, menos aún considerando el difícil contexto en el que asume Néstor Kirchner en 2003. Pero sí implica analizar la lenta construcción de una

retórica estatista y los modos en que articula con las ONG como uno de los agentes que le permite al gobierno construir la propia impronta y legitimidad de gobierno. Detengámonos en algunos elementos de los años previos al ciclo kirchnerista que resultan centrales para la reconfiguración de los espacios de (des)articulación entre Estado y organizaciones de la sociedad civil.

La “crisis del 2001” se presenta en el discurso de los entrevistados como un hiato entre dos momentos: la década de los 90 y el ciclo kirchnerista. Recordemos que durante los días 19 y 20 de diciembre de 2001 sucedieron episodios que evidenciaron una crisis profunda y multiforme (política, económica, social, laboral). Sus consecuencias inmediatas fueron la renuncia del presidente Fernando de la Rúa que había asumido en 1999, la sucesión de cinco presidentes en diez días, y un saldo de muertos y heridos debido a los diferentes reclamos sociales en las calles. La consigna “Que se vayan todos, que no quede ni uno solo” aglutinaba el descontento social con relación a las representaciones partidarias tradicionales, que tuvo como correlato la proliferación de espacios de encuentros, reflexión y protestas a nivel barrial y también de la sociedad civil, como diferentes manifestaciones del desencanto político (Naishtat, 2005).

A la vez, en la escena pública cobraron protagonismo espacios asociativos que sirvieron para “apagar el fuego” y disminuir los daños provocados por la crisis socioeconómica y laboral que impactó en las familias. Se multiplicaron comedores y ollas populares, se masificaron los clubes del trueque que ocupaban un lugar residual, crecieron los espacios de la economía social y popular que se convertían en refugio para nuevos sectores, y diversas organizaciones de la sociedad civil reorientaron sus agendas a la emergencia socio asistencial (Arcidiácono, 2012). La crisis también actuó como “oportunidad” para la creación de nuevas organizaciones y como un momento iniciático para quienes no habían tenido una participación en el entramado asociativo. En otro trabajo mostramos cómo una camada que actualmente ocupa cargos directivos en ONG ingresó al mundo del tercer sector motivados por “el quiebre” que implicó la crisis de 2001 que los llevó a “salir de la burbuja” y vincularse con lo social (Arcidiácono y Luci, 2021).

El campo de la protesta social se encontraba atravesado por el movimiento de trabajadores desocupados (los llamados “piqueteros”) que había surgido como sujeto político a consecuencia del crecimiento exponencial de la desocupación en los 90 y se convertían en actores centrales de la confrontación y negociación política en materia de planes y programas sociales (Svampa y Pereyra, 2003). Algunos de estos sectores formarán parte de los espacios dialógicos y consultivos que se convocarán desde el gobierno en esta etapa sin por ello abandonar los reclamos callejeros.

En 2002, durante la gestión del gobierno de transición de Eduardo Duhalde, podemos encontrar primeras marcas de recuperación de un discurso de estatidad

en materia social que viene a la par con la necesidad de incorporar diversas expresiones surgidas desde la sociedad civil. El clima de “que se vayan todos” y la alta movilización social volvía impensable para el gobierno dar la espalda a estas expresiones. Entre otras cosas ese espíritu se tradujo en la promoción de espacios de articulación Estado-sociedad civil (como el Diálogo Argentino<sup>14</sup>) o en la expansión sin precedentes de espacios de co-gestión con la creación de los Consejos Consultivos<sup>15</sup> que acompañaron la masificación de la asistencia estatal. Recurrentemente la retórica de las organizaciones apela a ese reservorio de saber y de experiencia percibiendo que en la crisis es capitalizado por el Estado: “nos gustó ser convocados por el Estado [...] que escuchen nuestra voz”. La crisis (referenciada por los entrevistados como “el momento más heavy”, “la total devastación”, “cuando explotaba todo”) propició la mayor apertura estatal hacia el diálogo y el trabajo compartido con un amplio abanico de organizaciones, a la vez que visibilizó al entramado asociativo previo que sostenía una prolífera actividad de asistencia directa por fuera de los límites del Estado.

El ciclo kirchnerista emerge como un momento de quiebre en la relación Estado – sociedad civil, aun cuando, como veremos, se identifican diferentes etapas en esos 12 años. La recuperación de la estatidad es un elemento central en el campo socio asistencial. En el MDS esto emerge en diferentes dimensiones. Por un lado, las burocracias sociales del kirchnerismo, a diferencia de los valores de la tecnocracia noventista, cambian su composición (ejemplo de ello es el ingreso masivo de Trabajadores sociales al MDS, profesión compartida con la ministra Alicia Kirchner) y transitan hacia una retórica que asocia el profesionalismo con el contacto directo y el compromiso militante (Perelmiter, 2016) a diferencia de “aquellas conformadas detrás de un escritorio” (Kirchner, 2007a) y con los expertos de la pobreza como prototipos de la década anterior.

Por otro, la presencia estatal se traduce a nivel institucional en múltiples despliegues sobre todo (aunque no sólo) del MDS, al colocar el Estado en el centro de la escena, masificar y territorilizar la asistencia. Esto se desplegó a través del trípode territorial que lo integraban: los Centros de Referencia (CDR), los Centros Integradores Comunitarios (CIC) y el programa Promotores Territoriales para el Cambio Social (PTCS). Particularmente en torno a los CIC<sup>16</sup> se construyen los

---

<sup>14</sup>El Diálogo fue un espacio generado después de la crisis del 2001 que representaba un acuerdo entre tres actores: la coalición Justicialista gobernante, la Iglesia Católica y un Organismo Internacional (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: PNUD). Desde sus comienzos se encontró protagonizado por organizaciones de la sociedad civil intermedias y confesionales y por instituciones religiosas.

<sup>15</sup>Durante los primeros meses de 2002 se llegaron a constituir 2.108 Consejos Consultivos Municipales en todo el país (Arcidiácono, 2012).

<sup>16</sup>Los CIC tienen un antecedente en los años 70 en Río Gallegos a nivel municipal y luego en 2004 se expandieron a todo el país. Fueron diseñados como una red de instituciones proveedoras de

argumentos de legitimidad sobre la participación (Del Prado, 2020). En la prolífera producción de contenido del Ministerio donde la palabra de la Ministra adquiere un rol central, la participación comunitaria se distingue del “desarrollo del onegeismo reservado a expertos del sector social” (Kirchner, 2010). Es considerada como una “concepción democrática de la sociedad civil” compuesta por espacios de articulación política, construcción de nuevos sentidos sociales colectivos, *versus* una “concepción neoliberal” atribuida a la década anterior constituida por espacios de relaciones económicas, atomización e individualismo, apoliticidad, eje en el mercado (Kirchner, 2010:57).

En líneas generales, el discurso oficial se centra en un conjunto de críticas sobre el rol de las ONG en la política social durante los 90 (llamado en los documentos “paradigma de la subsidiariedad”). La normativa que plantea la conformación del MDS (Decreto 20/2007) en el gobierno de Cristina Fernández, especifica la inclusión de organizaciones de la comunidad a diferencia de “la delegación de responsabilidades propias de la subsidiariedad”. En ese recorrido se construyen, revisan y disputan sentidos instalados previamente. La “tercerización”, por ejemplo, es uno de los términos con mayor controversia, que queda asociado con cierta desresponsabilización estatal y con una época de la que hay que diferenciarse, tal como señala un entrevistado que ha tenido una trayectoria híbrida entre el mundo de la ONG y el Estado desde los 90: “Tercerización es una palabra fea, la conozco negativamente, en la tercerización de la gestión del desarrollo social de Menem también”.

Algo similar sucede con la forma de denominar a las organizaciones. La clásica noción de ONG que en su surgimiento se vincula con una definición operativa, va mutando de sentido a lo largo de estas décadas, adoptando connotaciones negativas. Queda reservado como mote de las organizaciones identificadas con cierta liturgia menemista (aun cuando se trate de organizaciones surgidas con posterioridad a los 90), con mayor pertenencia de sectores de elite en sus filas. De esta manera se va resignificando un clásico clivaje del sector que opone estas ONG de elite a un heterogéneo universo de organizaciones de base compuestas por miembros que son a la vez sujetos de transformación política y destinatarios de las acciones socio asistenciales (actores centrales en la narrativa del nuevo ciclo político), tal como los actores del propio sector identifican.

---

servicios sociales a nivel municipal, focalizada en aquellas localidades consideradas “vulnerables”, en particular los centros urbanos y las provincias más relegadas del país. Se encargan de la provisión directa (atención primaria de la salud, jardines maternales, seguimiento de poblaciones “vulnerables”, organización de actividades culturales, recreativas y deportivas, entre otras). Los CDR son sedes técnico-administrativas del MDSN. El PTCS articuló una extensión difusa del MDSN en el cuerpo social, más directamente vinculada a redes de lealtad política. En la práctica los tres vectores se entrelazaron (Perelmiter, 2012).

Hay palabras como voluntariado y ONG que son vedadas frente a palabras como militancia. Antes nadie sabía lo que era una ONG, surge como una forma de diferenciar el Estado y el mercado pero hace ya diez años se convierte en un concepto “políticamente incorrecto”, no se puede hablar más de ONG, sí de organizaciones de la sociedad civil.

Nuestra investigación nos permite distinguir dos momentos en la relación Estado – sociedad civil durante el ciclo largo del kirchnerismo. Al comienzo de la gestión de Néstor Kirchner la retórica de recuperación de estatidad no se contrapone con la necesidad de convocar organizaciones del amplio abanico de la sociedad civil argentina<sup>17</sup>. Esto se vincula con la débil legitimidad de origen con la que asume el presidente que llega al poder en 2003 con el 22,2% de los votos. De esta manera se da una suerte de continuidad con el tipo de formato planteado desde el gobierno de Duhalde para hacer frente a la crisis. Con el correr de los años, sobre todo después de las elecciones de medio término de 2005 y con la consolidación del liderazgo del presidente y del Frente para la Victoria como fuerza política, los actores identifican una creciente pérdida de centralidad de las organizaciones: “En la presidencia de Néstor Kirchner ya no se necesitaba un Estado con muleta”, menciona un entrevistado que dirige hace años una de las organizaciones más grandes de Argentina.

Con la gestión de Cristina Fernández (2007-2015) aparece un quiebre en la relación con las organizaciones que los entrevistados asocian a la polarización del escenario político y la agudización de las contradicciones sociales que se despliegan luego del “conflicto con el campo” en 2008 (Tzeiman, 2017). En ese marco, las organizaciones asociadas al rótulo de ONG se consolidan como otro de los “agentes opositores”. En esa otredad el Estado construye su propia forma de legitimación diferenciándose de sectores que busca asociar al corporativismo, al lobby empresarial, al librecambio. La retórica de la estatidad es vista como un exceso en el discurso de los referentes de las ONG más grandes y ubican esta intencionalidad política en el afán del Estado “por hacer todo” y la negativa a

---

<sup>17</sup>Entre otras se puede nombrar: “Una Corte para la Democracia” donde un conjunto diverso de organizaciones discuten los cambios normativos para la nueva Corte Suprema de Justicia de la Nación y cuyos principios son recuperados por el Gobierno en el Decreto 222/03; la reglamentación del “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” al que incluso se le asigna el nombre de la iniciativa popular con más de 1,5 millones de firmas en todo el país que había impulsado en 2002 un colectivo liderado por Horacio Rodríguez Larreta (desde el Grupo Sophia), Fundación Diario La Nación, el periodista Luis Majul y la Fundación Poder Ciudadano; la firma del Decreto 1172/03 que agrupa diversas herramientas de participación ciudadana para la gestión pública transparente: acceso a la información pública, publicidad de agenda de gestión de intereses, elaboración participada de normas, audiencias públicas.



reconocer el acervo de las organizaciones, como sus actores lo enfatizan: “El kirchnerismo se cerró frente a las ONG y les dijo, lo hago yo”.

Este vínculo no sólo se lee en clave de cierta distancia con el sector, sino que se construye como un estilo virulento de la gestión hacia este tipo de organizaciones: “[Nombre de la organización] fue la CIA durante los 12 años de kirchnerismo!” “Durante la época de Cristina las ONG eran la lacra cultural”, son reacciones recurrentes de los actores del sector. La máxima expresión de esa tensión se expresa en los relatos de los referentes de esas organizaciones sobre el temor a la persecución. La metáfora del “Leviatán devorador” (Sousa Santos, 2005) que les impedía “decir los problemas que había” o “tomar una voz pública y recibir ciertas reprimendas” aparece tomando formas diversas. Desde el temor al descrédito social por parte de las autoridades estatales en sus discursos públicos, la disminución de fondos estatales, hasta “que te manden a la AFIP” (es decir, la persecución a cargo del órgano encargado de controlar cuestiones impositivas y patrimoniales de las organizaciones).

Este recorrido no sugiere que la retórica de estatidad que primó durante los 12 años de kirchnerismo resulte incompatible con una *praxis* política que mostró la continuidad de un conjunto de ONG que siguieron operando en el entramado de la política socio asistencial. La marca de época que establecen los actores protagónicos y que recuperamos en este trabajo se centra en los recursos y formas de legitimación de la acción política de cada gobierno y en las composiciones variables de los elencos aliados. Es allí donde las ONG de elite pierden centralidad frente a un Estado que establece nuevas alianzas que muchas veces se manifiestan en un plano simbólico, discursivo, que no necesariamente se refleja en la *praxis* política concreta. Con altibajos y aun siendo muchas veces denostadas en la arena pública, muchas de las grandes ONG continuaron siendo “socias” del Estado en la política social. Ahora bien, el kirchnerismo se legitimó y construyó otro tipo de alianzas que se abrieron al mundo de las organizaciones de base popular y los movimientos sociales. Como sostienen los documentos oficiales “la política social se legitima socialmente en la participación popular” (Kirchner, 2007b)<sup>18</sup>.

En este ciclo se recodificó el entramado asociativo heredado del pasado más reciente de la crisis de 2001 y las intervenciones del gobierno de Duhalde. En líneas generales, los años del ciclo kirchnerista implicaron una multiplicidad de intervenciones territoriales de programas sociales que potenciaron el rol de referentes barriales de las organizaciones sociales reactualizando la porosa

---

<sup>18</sup>Una extensa literatura analizó la expansión y articulación con el Estado de las organizaciones de base popular y los movimientos sociales durante el kirchnerismo. Cuestión que no analizamos aquí. Puede verse: Longa (2019), Maldován Bonelli et al (2017), Natalucci (2017).

relación entre actores estatales y sociales (Vommaro, 2017)<sup>19</sup>. Las organizaciones de base (formalizadas o no) continuaron operando como sostén capilar de la política social estatal y de la asistencia (en algunos casos al margen del Estado). La gestión de los programas sociales fue moldeando las actividades de las organizaciones de desocupados que fueron apropiándose de saberes técnicos en general consagrados a las ONG y a los municipios durante la década previa (Manzano, 2013). Los actores de la economía social y popular ganaron protagonismo en la escena no sólo de los entramados socio productivos, sino como contrapartes obligados de la política socio asistencial (principalmente -pero no sólo- con el surgimiento del Programa “Argentina Trabaja” en 2009 y las múltiples intervenciones que desde la cartera de Desarrollo Social fomentaron el asociativismo como forma de acceso a las prestaciones (Arcidiácono y Bermúdez, 2020).

A la vez, las organizaciones que en la jerga nativa aparecen como la “amplia franja del medio”, entre la reconocida “elite” de las ONG y las de base, continuaron formando parte de un entramado que se presenta casi como irremplazable al igual que el universo de las organizaciones confesionales. Se presentan como necesarias no sólo para la implementación de la política socio asistencial sino también para el amplio universo de las políticas que a nivel territorial incluyen la participación como un fin en sí mismo o como una dimensión de la política pública (Rofman, 2016). Si hay algo que podríamos definir como una constante en estos 30 años es la gestación y sostenimiento de un entramado social compuesto por organizaciones de escala intermedia que, sin ser organizaciones de base ni grandes ONG, sostienen gran parte de la política socio asistencial en Argentina.

La trama asociativa argentina siempre estuvo atravesada por clivajes entre las organizaciones (“grandes y pequeñas”, “de elite o populares”), aspecto que recuperaron las múltiples cartografías sobre el sector social en Argentina que referenciamos en este artículo. Los propios actores de las grandes ONG que entrevistamos reconocen una visión restringida sobre el sector social: “El sector nunca integró organizaciones de base territorial”. Pertenecer al “sector” opera como una marca diferenciadora que tendrá implicancias en la conformación de alianzas, en las disputas por espacios de representación sectorial, en las relaciones con el Estado, en el acceso a fondos locales e internacionales, entre otros. El ciclo kirchnerista inaugura una retórica donde las propias virtudes que otrora fueron recurso de legitimación para la presencia de las organizaciones comienzan a problematizarse y cuestionarse desde los discursos oficiales. En este movimiento

---

<sup>19</sup>La ya porosa relación entre Estado y organizaciones de base se acentuó desde el momento en que, a partir de 2003, los mismos actores sociales se convirtieron en agentes estatales y por tanto se familiarizaron aún más con el universo burocrático del manejo de bienes de origen público (Vommaro, 2017).

se exacerbaban diferencias entre las organizaciones. Las organizaciones identificadas como la “elite de la sociedad civil” se diferencian del resto, de esa “otra especie, otro animal” que son las organizaciones de base, de la economía popular, los movimientos. Los propios actores decodifican estas diferencias en claves ideológicas (“otros lenguajes, otras ideas políticas”).

Los actores de este espacio de relaciones reconocen una serie de clivajes que se organizan en pares dicotómicos: derecha - izquierda, elite - popular, grandes - pequeñas. Para los agentes del campo es muy claro que los llamados “gobiernos progresistas” o de “centro izquierda” construyen alianzas y formas de legitimación con organizaciones vinculadas al campo popular; mientras que los “gobiernos de derecha” por afinidad ideológica y de clase (“ser parte de una misma familia”) encuentran en las ONG una plataforma para desplegar la acción socio asistencial.

### **Cambiamos y ¿la vuelta de las ONG?**

Con la asunción de Mauricio Macri como presidente en diciembre de 2015 se inicia un ciclo político que marcará diferencias y continuidades en la relación con las organizaciones y la gestión de lo socio asistencial. Si bien una mirada rápida podría arrojar cierta lectura de “re-onegeización” en la política social de Cambiamos, vamos a sostener sin embargo que aunque la nueva gestión mantiene afinidades electivas evidentes con el mundo de la ONG -muchos de sus cuadros provienen de sus filas, sus referentes han fundado ONG, etc.- no es posible hablar sin más de una vuelta a la retórica de la gestión tercerizada y a-estadista propia de los 90. Y esto no sólo se debe a la singularidad de cada proceso político, sino, fundamentalmente, a que los propios actores -además del recambio generacional respecto de los 90- hacen una lectura crítica tanto de esa época como del ciclo kirchnerista y construyen un campo semántico que disputa y recoge dinámicas de ambos períodos.

La lectura de la “re-onegeización” está influenciada por varias cuestiones. Primero, por el rol central que tuvieron los referentes de la sociedad civil en la cartera de Desarrollo Social. Como analizamos en otro lugar, una característica singular de la gestión social macrista fue la migración de un gran número de directivos de las ONG más importantes -la élite- a posiciones de alto funcionariado en el MDS (Arcidiácono y Luci, 2021). Segundo, a nivel de la impronta de las políticas sociales, cobran escala nacional ciertas prácticas de tercerización que ya se venían desplegando en la CABA desde 2007. En los programas del MDS proliferaron transformaciones de la economía social hacia un “giro capacitador e individualizador” que tuvo como contracara la “descooperativización” (Arcidiácono y Bermúdez, 2020) como una de las marcas más significativas de esa

gestión que desarticuló parte del entramado asociativo previo<sup>20</sup>. Se priorizaron lineamientos tendientes al fortalecimiento individual de las trayectorias, en tanto que los contenidos de las capacitaciones habilitaron a otro conjunto de organizaciones más vinculadas con la formación en oficios, el emprendedorismo individual, el autoempleo y el fortalecimiento de habilidades socio-emocionales. Tercero, el tipo de afinidad social del elenco gubernamental manifiesta un conjunto de vínculos atravesados por la condición de clase que reactualiza los pares dicotómicos planteados previamente. Como sostiene uno de los directores de una ONG “querían sentarse con nosotros por sentirse de la familia, teníamos primos en común”. Esas organizaciones que habían sido corridas durante el ciclo kirchnerista, encuentran un lugar, aunque esto no siempre se traduzca en la ejecución de proyectos, aspecto recurrente entre los entrevistados que señalan la brecha entre la propia expectativa (alimentada por las múltiples reuniones iniciales con la gestión) y la concreción efectiva de proyectos, financiamiento o cambios de impacto para el “sector”. Como señala un entrevistado que ha alternado entre el mundo de la ONG y el Estado desde los 90:

Todas las ONG que no trabajaron en la época K, como Conciencia, Cimientos, Cippec, Amia, que no trabajaron porque eran fundadas por personajes de otro corte social y la perspectiva era que los aristócratas se dedican a los pobres, se cagaron de hambre 12 años y ahora están todas, entonces es la revancha y todas las populares están cagándose de hambre.

Más allá de estos cambios, sostenemos que la huella de la recuperación de estatidad de la gestión anterior, el clima de época en la región y las consecuencias sociales del proceso de “Ajuste estructural” operan como inhibidores de discursos tercerizadores “puros” que colocan el eje en las ONG por sobre el Estado. Los actores sociales que hablan desde el presente recuperan una mirada sobre los 90 atravesada por más de una década que marca hitos en la actividad del Estado, reclaman un espacio para las organizaciones sin que esto se traduzca en una mirada a-estatal. En ese acto, en el discurso renovado se reconoce y se apela al Estado como actor central de la política socio asistencial. Los altos funcionarios del MDS provenientes de la conducción de ONG lo expresan del siguiente modo:

Lo que no tiene que confundirse es que las organizaciones de sociedad civil no somos el Estado, con lo cual la responsabilidad de la implementación de la política

---

<sup>20</sup>En efecto, uno de los principales programas “Argentina Trabaja” comenzó a definirse como “programa de transferencia condicionada de ingresos” pasando a denominarse “Hacemos Futuro”. A partir de estos cambios, las personas podían participar en el programa de forma individual, por fuera del esquema cooperativo, abriendo la opción de realizar actividades en el marco de una organización social como ente ejecutor.

pública y el control de que eso pase tiene que ser del Estado, y en algunas ocasiones hay abuso de: “bueno como el Estado no puede ir a todos lados tercerizamos en las organizaciones sociales...”. Me parece que tiene hacer una alianza que esté muy bien pensada y no solamente que la responsabilidad recaiga en la organización social.

Que existan organizaciones, ONG, fundaciones o lo que sea me parece algo positivo; lo que no pueden hacer es reemplazar al Estado, eso me parece que sería lo más grave. En algunas circunstancias y en casos extremos, si no está el Estado, obviamente se encargaría una organización.

En este giro, incluso la exacerbación discursiva de ciertos atributos vinculados, por ejemplo, con la “llegada eficiente” que eran frecuentes en los 90 comienzan a discutirse. La escala de las organizaciones pasa a primer plano en discursos que justifican la presencia estatal frente a la “mirada sesgada, pequeña de las ONG”, comenta una funcionaria estatal que participó en diversas gestiones de gobierno. Aún cuando persiste la mirada que hace de la ONG agentes del bien común, marca registrada de los agentes de este campo, se les reconoce límites y dificultades: “El problema es que muchas organizaciones nacen desde el amor pero luego tienen dificultades para poder trascender” señala la directora de una ONG. Esas dificultades están vinculadas con cuestiones relativas a su capacidad organizativa y de financiamiento, pero también en cuanto a la posibilidad de ganar escala en la gestión de lo socio asistencial. Esto se amplifica cuando son los actores de las ONG que “saltan” a conducir la política social desde el Estado como sucedió durante la gestión de Cambiemos (Arcidiácono y Luci, 2021). Allí la escala aparece como la principal ventaja de habitar el Estado “Puede ser una ONG muy buena... pero vas a jugar en una canchita de fútbol 5 siempre”, comenta uno de estos funcionarios. Si bien el discurso de recuperación del Estado dejó huella, los principios de bien común, la eficiencia e integridad apartidaria siguen articulando el horizonte de sentido de los referentes de las organizaciones.

Al principio intentamos que [nombre de la ONG] fuese lo más impoluto posible y, después, también nos damos cuenta que había que ensuciarse un poco y dar opinión y meterse. Se maneja hasta el día de hoy el tema de, por ahí, ser apartidario, pero eso no significa ser apolítico.

La legitimación apartidaria persiste incluso entre aquellos que, desde las ONG, saltaron al funcionariado estatal del MDS durante la gestión de Cambiemos. No hay entre estos altos funcionarios nombrados por el Poder Ejecutivo un esfuerzo biográfico por presentarse como parte del elenco gobernante del macrismo (Arcidiácono y Luci, 2021).

Finalizada la gestión de Cambiemos, los referentes de las grandes ONG manifiestan abiertamente la desilusión que supuso no ver colmadas las expectativas de una mayor participación concreta, que quedó las más de las veces en un exceso de “reunionismo”. Esta desilusión incluye también otra herejía que cometió a sus ojos el gobierno de Cambiemos cuando aumentó el caudal de fondos destinados a los movimientos, actores de la economía popular y organizaciones de base como modo de contener la presión social ante el progresivo deterioro de las condiciones socioeconómicas.

## Conclusiones

Reconstruir la trama de relaciones Estado - sociedad civil en los últimos 30 años nos llevó a explorar un espacio que expresa definiciones, contenidos y fronteras. Formas de legitimación que buscan trazar límites sobre lo que es y no es la sociedad civil, establecer las diferencias con el Estado (y con el mercado), discutir la condición política o apolítica de su rol, la divergencia con los partidos políticos, etc. En suma, al sumergirnos en este espacio encontramos nativos que discuten diversos aspectos de las organizaciones, su rol en lo social y la relación con el Estado en la Argentina reciente.

La década del 90 se presenta desde la narrativa de los actores como un momento histórico que les exige tomar postura, ofrecer una interpretación sobre ese periodo controversial y lo que el mismo ilumina sobre el presente. El estatismo propio del clima de época noventista forma parte de la lógica de las organizaciones aun cuando se trata de un periodo en el que los espacios de acción compartidos con el Estado se amplían (desde la transferencia de recursos hasta espacios consultivos y de ejecución). Los argumentos que esgrimen disputan los contenidos y los límites de esa relación en la legitimación de la acción pública. Desde un presente historizado, los entrevistados recogen y resignifican tramas de sentido sobre las organizaciones que nos permiten reconstruir los principios de visión y división de este espacio que aparece caracterizado por la lógica del bien común, la eficiencia y la integridad apartidaria. Esos principios son constitutivos de la mirada contemporánea sobre las ONG y marcan los términos de buena parte del debate que se desplegará a lo largo de las décadas siguientes.

Con matices durante los 12 años de gobierno, el ciclo kirchnerista está marcado por la recuperación de la estatidad como mecanismo de diferenciación del escenario neoliberal previo. Este es un elemento recurrente en los discursos de los actores de la sociedad civil, de los funcionarios y los documentos oficiales; especialmente los de las áreas sociales del Estado que resignifican el rol de las organizaciones en el campo socioasistencial y disputan sentidos instalados de la etapa anterior. Con un escenario de mayor confrontación desde la gestión de

Cristina Fernández, el sector asociado con las ONG de elite se instituye en eje de diferenciación. A la par, la propia impronta de la política socio asistencial del kirchnerismo supuso incorporar en la *praxis* un conjunto de actores sociales cuya legitimidad se sostiene en la militancia social, política, barrial y en el desarrollo de espacios asociativos en el territorio en detrimento de la lógica técnica y de eficiencia propia de la visión de las ONG construida previamente. Esas marcas ideológicas reflejan un fuerte sesgo de clase que expresa visiones sobre el rol del Estado, las causas y salidas de la pobreza y se traducen en acciones concretas que incluyen a los agentes válidos (o no) para intervenir en lo social y los modos en que ello debe ocurrir. En la “franja del medio” un conjunto de organizaciones (muchas de ellas confesionales) permanecen como elencos estables y sostienen el entramado de la política social en los territorios de manera continuada.

En la gestión de Cambiemos la apelación a las ONG como agentes virtuosos ocupa nuevamente un lugar relevante en las formas que buscan legitimar su participación en lo social y sus agentes llegan a ocupar la alta función pública, algo inédito por su escala. Sin embargo, no se trata de réplicas de los 90 (tercerización entendida como subsidiariedad). La discursividad de los actores reconoce la centralidad del Estado y esto los lleva a repensar las formas de articulación Estado-sociedad civil a la luz de la experiencia histórica. La cogestión o gestión asociada es vista como la forma ideal de relación y de concertar políticas, distinguiendo responsabilidades y deberes entre ambos agentes. A la vez, el conjunto de organizaciones asociadas con las ONG continúa reafirmando su legitimidad sobre principios de eficiencia, bien común e integridad apartidaria (incluso entre quienes están en la gestión, que no se reconocen en la dinámica partidaria). Si bien perdieron fuerza los ribetes apolíticos, los discursos moralizantes de los 90 se reactualizan en clave de la politicidad “sana” que se despliega en el ámbito de la sociedad civil.

### Bibliografía

- Abad, Sebastián y Mariana Cantarelli. 2012. *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Hydra.
- Álvarez Leguizamón, Sonia. 2006. “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de “opciones preferenciales por los pobres”. En *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* coordinado por Luciano Andrenacci, 81-124. Los Polvorines: Editorial Prometeo-UNGS.
- Arcidiácono, Pilar. 2012. La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis de 2001-2002. Buenos Aires: Biblos.

- Arcidiácono, Pilar y Ángeles Bermúdez. 2020. "Marcas de gestión de la Alianza Cambiemos in Argentina. La agenda de las transferencias de ingresos". *Revista de Estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*, 30: 3-36.
- Arcidiácono, Pilar y Florencia Luci. 2021. "Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos: los referentes de la sociedad civil saltan al Estado". *Revista de Ciencias Sociales*, 89: 82-102.
- Basualdo, Eduardo. 2006. *Estudios de historia económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: FLACSO-Siglo XXI.
- Bobbio, Norberto. 1997[1985]. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, Pierre. 2000[1987]. *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Bresser, Pereira Luis y Nuria Cunill Grau, ed. 1998. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD / Paidós.
- Bustelo, Graffigna Eduardo. 2000. "El abrazo: reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los organismos no gubernamentales. En *De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad*, coordinado por Eduardo Bustelo Graffigna, 139-158. Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones.
- Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld. 1998. *Las participaciones de la pobreza*. Buenos Aires: Paidós.
- Castronuovo, Luciana et al. 2009. *Sociedad civil en Argentina. Una aproximación desde las políticas sociales. Informe de Proyecto*. Buenos Aires, Argentina: IDICSO.
- Cunill, Grau Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD / Nueva Sociedad.
- De Piero, Sergio. 2005. *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- De Sousa, Santos Boaventura. 2005. *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Del Prado, Leonardo. 2020. *La comunidad en las políticas de desarrollo social*. Paraná, Fundación La Hendija.
- Di Stefano, Roberto et al. 2002. *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Gadis.
- Filmus, Daniel, Arroyo Daniel y María Estébanez. 1997. *El perfil de las ONG en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO-Banco Mundial.
- Forni, Pablo Vergilio Leite Lucimeire. 2006. "El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico". *Sociologías* 16: 216-249.
- Gené, Mariana. 2019. *La rosca política. El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gledhill, John. 2000. *El poder y sus disfraces*. Barcelona, Ediciones Bellaterra.



- Golbert, Laura y Emilia Roca. 2010. *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo.
- González Bombal, Inés. 1996. *La visibilidad pública de las Asociaciones Civiles*. Buenos Aires: CEDES.
- Grassi, Estela. 2003. *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Grondona, Ana. 2014. *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases e la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Heredia, Mariana. 2015. *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Isuani, Aldo. 1992. "Política social y dinámica política en América Latina". *Desarrollo Económico*, 152: 107-118.
- Kirchner, Alicia. 2010. *Políticas sociales del bicentenario. Un modelo Nacional y Popular (Vol. 1)*, Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Socia.
- . Alicia. 2007a. *La Bisagra. Memoria, Verdad, Justicia y Organización social*, Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- . Alicia. 2007b. *El desafío es político, en Kliksberg, Bernardo y Blaistein, Nora. Por un mundo mejor. El rol de la sociedad civil en la inclusión social y los objetivos de desarrollo del milenio*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Longa, Francisco. 2019. *Historia del movimiento evita la organización social que entró al estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- López, Andrea. 2003. *La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Serie I, (68). Buenos Aires: INAP.
- Lo Vuolo, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez Enriquez. 1999. *La pobreza...de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila.
- Maldovan Bonelli, Johanna, Emanuel Ynoub, Lucio Fernández Mouján y Emilce Moler. 2017. "Los descamisados del Siglo XXI: De la emergencia del sujeto trabajador de la economía popular a la organización gremial de la CTEP (2011-2017)". *Cartografías del Sur*, 6: pp. 41-64.
- Manzano, Virginia. 2013. "Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza -Gran Buenos Aires-". *RUNA, Archivo Para Las Ciencias Del Hombre*, 28(1): 77-92.
- Naishtat, Francsico. 2005. "Argentina en la víspera de diciembre 2001: la reificación simbólica de la gobernanza y el desencantamiento de la democracia representativa". En *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, coordinado por Federico Schuster et al., 189-213. Buenos Aires: Prometeo.

- Natalucci, Ana. 2017. "Del piquete a la economía popular. *Revista Anfibia*. <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/del-piquete-a-la-economia-popular/> (consulta: 27/02/2019)
- Oszlak, Oscar. 1999. "Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)". En IV Congreso Internacional del CLAD, México DF.
- Perelmiter, Luisina. 2016. *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM EDITA.
- PNUD/BID. 1998. *El capital social. Hacia la construcción del Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil Argentina*. Buenos Aires: Edilab Editora.
- Rofman, Adriana. 2016. *Participación Políticas Públicas y Territorio*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Roitter, Mario. 2004. "El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil". En *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización*, coordinado por Daniel Mato, 17-32. Caracas: FaCES-Universidad Central de Venezuela.
- Salamon, Lester et al. 1999. *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*, Fundación BBVA.
- Sandberg, Billie. 2016. "Against the Culture of the Entrepreneur for the Nonprofit Sector". *Administrative Theory & Praxis*, 38:1: 52-67.
- Sorj, Bernardo (ed.). 2010. *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Stoessel, Soledad. 2014. "El giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos". *Polis*, 13: 123-149.
- Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra. 2003. *Entre la Ruta y el Barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Thompson, Andrés (ed.) 1995. *Público y privado. Las organizaciones sin fin de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-LOSADA.
- Tussie, Diana. 2000. *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*. Buenos Aires: FLACSO / Temas Grupo Editoria.
- Tzeiman, Andrés. 2017. *Radiografía política del macrismo: la derecha argentina: entre la nación excluyente y el desafío democrático*. Buenos Aires: Caterva.
- Vommaro, Gabriel. 2017. "Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente". *Revista Pós Ciências Sociais*, 14: 77-98.

**Pilar Arcidiácono:** argentina, Dra. en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y

Tecnológicas (CONICET, Argentina). Profesora de la Universidad de Buenos Aires. Líneas de investigación: sociología política, políticas sociales.

**Contacto:** pilar.arcidiacono@gmail.com

**Florencia Luci:** argentina, Dra. en Sociología (EHESS), Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET, Argentina). Profesora de la Universidad de Buenos Aires. Líneas de investigación: sociología de las elites estatales y empresarias.

**Contacto:** florencialuci@conicet.gov.ar

**Recibido:** 03/03/2021

**Aceptado:** 30/11/2021