

El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el "deber ser" de la participación y la necesidad política

Pilar Arcidiácono

Pilar Arcidiácono

Graduada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Gestión de Políticas Sociales, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la UBA. Desde 1999 realiza actividades docentes en la UBA. Es becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); desde hace más de diez años realiza investigaciones en proyectos UBACyT. Actualmente es investigadora adscrita al Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja", Facultad de Derecho (UBA), y docente del Seminario Permanente "Derechos Sociales y Políticas Públicas". Es investigadora del proyecto interdisciplinario UBACyT MS10 "Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en Argentina (2003-9)", coordinado por Laura Pautassi y Gustavo Gamallo. Ha realizado trabajos para UNICEF y en el período 2003-2007 coordinó diversas áreas de trabajo en la Fundación Poder Ciudadano, principalmente en el Área de Transparencia y Anticorrupción. Fue directora del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales y Sociales. Ha sido expositora en jornadas y congresos nacionales e internacionales. Sus principales áreas temáticas son: políticas sociales, relaciones entre Estado y sociedad civil, transparencia e incidencia en políticas públicas. Es autora de diferentes publicaciones y particularmente de los siguientes libros: *Derecho a la identidad de niños, niñas y adolescentes*; *Herramientas para la participación ciudadana*; *Transparencia y control social en las contrataciones públicas*; así como *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
E-mail: pilar.arcidiacono@gmail.com

Las primeras resonancias de la sociedad civil aparecieron como críticas al modelo autoritario.

El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el "deber ser" de la participación y la necesidad política*

Resulta indiscutible que hacia el fin del siglo XX la sociedad civil cobró un importante protagonismo. Por un lado, en el escenario teórico de los ochenta, sobre todo por la influencia de autores tales como Keane (1988), Wolfe (1992), Cohen y Arato (2000), entre otros. Ellos no sólo reinstalaron la discusión teórica sobre el concepto de sociedad civil, sino que también se encargaron de revisar las diferentes nociones que existieron sobre la temática a lo largo de la historia.

Pueden destacarse varios elementos que explican este protagonismo¹. En primer lugar, la coincidencia con un escenario de luchas de las oposiciones democráticas de la Europa Oriental contra los partidos estatales socialistas. A pesar de que constituyeron diferentes contextos socioeconómicos y políticos, se puede señalar también la importancia de este fenómeno en el marco de las *transiciones desde gobiernos autoritarios a democráticos en el sur de Europa y en América Latina*, sobre todo por la tarea compartida con Europa Oriental respecto de la construcción de democracias nuevas y estables. Valga aclarar que este proceso tuvo lugar a pesar de la insistente despolitización promovida por los regímenes autoritarios, al intentar atomizar y privatizar lo social y crear una esfera pública monopolizada y manipulada verticalmente.

Así, más allá de estos obstáculos, las primeras resonancias de la sociedad civil aparecieron como críticas al modelo autoritario. Se presentaron principalmente asociadas a la defensa de la dimensión cívico-política de la ciudadanía, al establecimiento de asociaciones e iniciativas ciudadanas y a la ampliación del espacio público. En este sentido, se buscó una diferenciación de un Estado "autoritario" para lograr una mayor autonomía y libertad.

Recibido: 07-07-2011. Aceptado: 19-09-2011.

(*) Una versión preliminar de este trabajo, bajo el título "Sociedad civil como esfera de provisión de bienestar", fue remitida al XXVIII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología, desarrollado entre el 6 y el 11 de septiembre en Recife, Brasil.

El desafío ideológico que se impuso en los años 80, tanto desde la Nueva Derecha como desde los Nuevos Movimientos Sociales, fue argumentar que los Estados de Bienestar eran conducentes a la pasividad social y a la dependencia de los individuos en relación con el Estado.

En segundo lugar, existe un vínculo entre el protagonismo de la sociedad civil y el proceso de crisis de los Estados de Bienestar (EB). Fundamentalmente, la importancia que adquirió la sociedad civil se asocia con las críticas que surgieron en Europa desde la Nueva Derecha, ante la creencia de que las formas estatales de implementación de las políticas de bienestar generaron ciertos problemas de gobernabilidad. Estos se justificaban por las limitaciones del Estado para absorber una creciente ola de demandas de diferentes sectores de la sociedad. El acento en la dimensión política de la crisis adjudicaba al Estado las dificultades para compatibilizar las exigencias del orden político-público (pleno empleo, redistribución de ingreso, entre otros) con los requisitos del capital privado (alta tasa de acumulación y productividad).

Pero las críticas a los EB no se generaron sólo desde la Nueva Derecha; la proliferación de los denominados "Nuevos Movimientos Sociales" (NMS) las realizó desde una perspectiva diferente. Desde esta visión se sostuvo que los EB producían tanto una desprivatización de la esfera social como una mayor despublicación del Estado (Cohen y Arato, 2000: 35). Partieron de una estrategia que no estaba centrada en demandar ante el Estado, sino, por el contrario, en que éste respete ciertos espacios de autonomía social (Arcidiácono, 2003). En este sentido, los NMS de origen europeo tuvieron como objetivo principal destacar la autonomía frente al carácter homogeneizador y avasallante del Estado y la estandarización del consumo masivo. Consideraron que la vida misma estaba amenazada por la ciega dinámica de la racionalización económica, tecnológica y política. Frente a esto, los individuos reclamaban actuar sobre su medio y convertirse en autores de su historia personal y colectiva.

Bajo tal marco, el desafío ideológico que se impuso en los años ochenta, tanto desde la Nueva Derecha como desde los NMS, fue argumentar que los EB eran conducentes a la *pasividad social* y a la dependencia de los individuos en relación con el Estado. Como señalan Kymlicka y Norman (1997): "[...] si bien la máxima expresión del desarrollo de la ciudadanía se logra durante el Estado de Bienestar luego se empieza a criticar principalmente la generación de una ciudadanía pasiva y la ausencia de obligaciones para participar en la vida pública". Desde esta perspectiva, el modelo de ciudadanía pasiva pone énfasis en la dimensión de los derechos, subestimando que el cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de los individuos es una precondition para ser aceptados como miembros plenos de una sociedad.

Se embate así contra la posición dominante en la posguerra que asumía que al garantizar los derechos civiles, políticos y sociales a la ciudadanía, los EB aseguraban que cada individuo se sintiera miembro pleno de la sociedad, capaz de participar y disfrutar de la vida en común (Cunill Grau, 1997: 136). La tesis que adquirió relevancia fue la siguiente: para constituirse en miembros plenos de una sociedad no basta con que a los ciudadanos se les reconozca derechos, sino que es preciso establecer *un piso de obligaciones comunes*². Comenzó así a tomar protagonismo la cuestión de los deberes sociales y en particular el rol que le cabe a otros agentes sociales distintos a la burocracia estatal (la familia, la comunidad y la sociedad civil) en lo concerniente a la ciudadanía vista en tanto proceso que se encuentra en permanente redefinición.

En tercer lugar, el protagonismo de la sociedad civil se desarrolló en paralelo a la *crisis de representación* que se profundizó a partir del retorno democrático en diversos países. Implicó un mayor distanciamiento entre los actores que deberían encontrar un modo de representación y las fuerzas políticas que supuestamente los deben representar. Ello vinculado con la presencia de partidos cuyo interés central es electoral y, por lo tanto, con objetivos que se dirigen hacia la obtención de votos y diluyen de esta manera sus contenidos programáticos (Offe, 1988; Manin, 1995).

En términos más generales, este nuevo escenario estuvo determinado por la debilidad de las instituciones tradicionales de la democracia (permanentemente acusadas de ineficiencia y altos niveles de corrupción) y la creciente pérdida de confianza en los mecanismos clásicos de participación y representación política.

En el caso particular de América Latina, se conformó lo que O'Donnell (1997) denominó una "democracia de baja intensidad y altamente delegativa", caracterizada por el desarrollo de mecanismos personalistas de la política. Bajo este contexto se desarrolló el proceso de "ajuste estructural" en América Latina, llevado a cabo bajo liderazgos personales, sin *accountability*, con altos niveles de corrupción e impunidad por parte de las coaliciones políticas gobernantes, inseguridad jurídica e inexistencia de una verdadera división de poderes que permitiera el juego de pesos y contrafrenos. En paralelo, se actualizó la clásica discusión entre democracia formal y real al tomarse conciencia sobre las limitaciones de la democracia para evitar la reproducción de altos niveles de desigualdades económicas y sociales, y la radicalización de los procesos de exclusión y marginalidad social. Es decir, si bien hacia la década del noventa,

Es destacable la influencia de los organismos internacionales de asistencia crediticia en el rol protagónico que adquirió la sociedad civil.

principalmente en América Latina, se encontraban relativamente garantizados los derechos políticos más elementales de la ciudadanía, estos conviven con un deterioro de las libertades civiles y con una disminución en el goce de los derechos sociales, producto de los procesos de "ajuste estructural".

En cuarto lugar, es destacable la *influencia de los organismos internacionales de asistencia crediticia* en el rol protagónico que adquirió la sociedad civil. Valga recordar que principalmente el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Naciones Unidas (a través del PNUD) se constituyeron en actores centrales en relación con la incorporación de la sociedad civil en las políticas públicas, particularmente en lo que respecta al desarrollo de las políticas sociales³. En numerosas ocasiones éste se constituyó en un aspecto explícito del diálogo con los países y en algunos casos de las estrategias de financiamiento, sobre todo hacia la década del noventa.

Entre algunas de sus recomendaciones propiciaron que los Estados incorporaran en sus políticas el componente de participación de la sociedad civil y, en muchos casos, a los propios receptores de los programas. Generalmente, para el caso de la sociedad civil, 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.

Según Tussie (2000), si bien en los años ochenta tanto el BM como el BID desarrollaron un importante acercamiento con las OSC, es a partir de los noventa que se dio un punto de inflexión. Consecuencia de una expansiva demanda de la comunidad internacional y frente a la baja *performance* de sus carteras de préstamos, "los Bancos Multilaterales de Desarrollo llevaron a cabo transformaciones paradigmáticas en su misión y mandato, por un lado, así como cambios operacionales, por otro" (Tussie, 2000: 83). Lo primero alude a la reorientación de la agenda de los bancos hacia nuevas áreas de intervención a nivel nacional muy vinculadas con la acción y la gestión gubernamental, todo bajo el rótulo de *governance*⁴. Lo segundo está relacionado con la adopción por los bancos de nuevos mandatos de transparencia, fiscalización y participación, orientando las modalidades operativas hacia una mayor participación de la sociedad civil. "En este contexto, la cooperación entre los Bancos y las OSC se ha ido ampliando durante la década de los noventa, logrando así, que la tarea del desarrollo sea concebida más como un

ejercicio participativo, y no sólo como una transferencia de capital hacia los países en desarrollo" (Tussie, 2000: 49)⁵. Estrechamente vinculadas con las reformas del BM y del BID, las transformaciones operacionales realizadas en el FMI incorporaron nuevas exigencias dentro de su modalidad de financiamiento, bajo el rótulo de "buen gobierno", entre ellas nuevas recomendaciones de política vinculadas al fortalecimiento institucional, transparencia administrativa y reforma sectorial a nivel nacional.

También fue en este escenario donde el concepto de "capital social"⁶ comenzó a tener relevancia (Portes, 1999; Katzman, 1999; Bagnasco ...[et al], 2003). Acuñado por Bourdieu (1980), aunque con diversas acepciones en las ciencias sociales, se incorporó a la teoría social americana y al discurso del desarrollo. Se presentó como la panacea para resolver los problemas de la fractura social o de la denominada "governabilidad", convirtiéndose en una herramienta fundamental de la política local y de los organismos internacionales para compensar la dificultad creciente a la que se enfrentan importantes sectores de la población para reproducirse por medio de los ingresos provenientes de la mercantilización y/o de los aportes redistributivos del Estado.

Así, se pone énfasis en las capacidades socioculturales de la población vulnerable para generar, mantener o reconstruir redes de reciprocidad o asociaciones de intercambio más que en las capacidades para insertarse en el mercado o en la ampliación de la ciudadanía social. Se valoran las instituciones informales con base en la costumbre, las lealtades, el honor, la afinidad más que aquellas que otorgan garantías o derechos, aunque bien pueden éstas servir para disminuir algunas situaciones de vulnerabilidad. La incorporación del capital en este contexto permitiría darle al proceso de "ajuste estructural" un rostro humano.

Ahora bien, luego de constatar el protagonismo de la sociedad civil cabe preguntarse qué se entiende por ella. En el próximo punto se abordará este interrogante.

¿De qué hablamos cuando hablamos de sociedad civil? Rompiendo con una mirada sobre el "deber ser"

Puede asumirse que la sociedad civil es: "una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos. Difiere así de la familia y el mercado y también de la sociedad

Puede considerarse que la sociedad civil es una "esfera de provisión de bienestar", con principios diferentes al resto de las esferas y con prácticas diversas de las OSC que la componen, incluso que pueden resultar contradictorias entre sí.

tout court, en la medida que está integrada por colectivos auto-organizados"⁷ (Portantiero, 2000: 23). Bajo este marco, la sociedad civil representa una dimensión del mundo sociológico de normas, roles, prácticas, relaciones y competencias. Una forma de explicar esta limitación en la amplitud del concepto es distinguiéndolo del mundo de la vida sociocultural que, como categoría más amplia de "lo social", incluye a la sociedad civil. La sociedad civil se encuentra conformada por diferentes organizaciones (OSC) con diversos intereses, imaginarios, prácticas y discursos, que a la vez están insertas en un contexto determinado sobre el cual pretenden incidir.

Por otro lado, puede considerarse que la sociedad civil es una "esfera de provisión de bienestar", con principios diferentes al resto de las esferas y con prácticas diversas de las OSC que la componen, incluso que pueden resultar contradictorias entre sí.

De hecho, como señala Esping-Andersen (1993 y 2000), en una sociedad capitalista, el bienestar es provisto por *distintas fuentes o esferas*: el Estado, el mercado y la familia (luego se sumará el tercer sector/sociedad civil). Cada una de estas fuentes de provisión de bienestar representa un principio distinto de gestión de riesgos. A la vez, el modo de gestionar y distribuir los riesgos sociales entre las esferas establece una enorme diferencia. La combinación diferencial de estas fuentes de bienestar origina lo que Esping-Andersen (1993: 37) denominó "regímenes de bienestar"⁸ (RB). Para este autor, los RB se caracterizaban según el principal criterio de elegibilidad para el acceso a bienes y servicios públicos: ya sea la necesidad (propia del liberal de EE.UU. o Australia), la contribución y asociación a una ocupación o corporación propias del corporativo (Francia o Alemania) o la pertenencia a una comunidad/ciudadanía (regímenes socialdemócratas de los países escandinavos). Se distinguen entre sí de acuerdo con la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia y, como elemento residual, las instituciones del "tercer sector" (en adelante "sociedad civil").

En cuanto a las *fuentes o esferas y sus prácticas de asignación de recursos*, éstas coexisten bajo el predominio de alguna sobre las otras. Cabe destacar que, como señalan Adelantado ...[et al] (1998: 130): i) la separación de esferas es conceptual o analítica; ii) existen complejas relaciones entre esferas, tanto desde el punto de vista histórico como estructural; iii) las esferas no deben entenderse como lugares físicos, sino más bien como un complejo de instituciones y mecanismos de coordinación de la acción social o "dimensiones" de

esta acción; iv) las esferas están cruzadas transversalmente por individuos y grupos así como por diversos ejes de desigualdad existentes. Según Esping-Andersen (2000), en sociedades capitalistas la prioridad es la esfera mercantil. Cada fuente o esfera representa un principio distinto de gestión de riesgos. Para la *familia* el método de asignación predominante es el de la *reciprocidad*. Según Adelantado ...[et al] (1998: 132), esta esfera abarca las actividades que se realizan en las unidades mínimas de co-residencia en las que se ejecuta una forma de trabajo que varios procesos históricos y sociales han atribuido a las mujeres. "La idea de reciprocidad no implica que represente una cuestión de generosidad (...), puede que represente obligaciones inevitables, una inversión con vistas a una recompensa futura o que se perciba como una obligación de saldar deudas" (Esping-Andersen, 2000: 54).

Por su parte, los *mercados* están gobernados por la *distribución* a través del nexo monetario. Las estructuras de mercado asignan recursos mediante intercambio mercantil, a través del cual las personas venden su fuerza de trabajo y a cambio compran bienes y servicios.

En cambio, el principio de asignación que adopta predominantemente el Estado es el de la *redistribución autorizada*⁹.

Como señala Martínez Franzoni (2005: 33), la combinación mercado-dependencia y cuidado-dependencia es constitutiva de las relaciones de interdependencia en cuyo marco la población lidia con riesgos sociales. "Entonces en las sociedades capitalistas, el intercambio mercantil es la principal práctica de asignación de recursos, pero no la única. Bajo la primacía del mercado todas lo hacen también a través de otras prácticas como las que tienen lugar en la familia o la política pública".

La esfera estatal tiene el lugar central en la organización de las desigualdades sociales y su contribución es fundamental en el conflicto distributivo y en la reproducción simbólica de las jerarquías sociales (Adelantado ...[et al], 1998: 134). En este sentido, las políticas sociales son obviamente diseñadas por la esfera estatal, lo que no impide que su formación y contenidos puedan verse y de hecho se vean notoriamente condicionados por la estructura y dinámica de las restantes esferas. Lejos de construir relaciones armónicas y sinérgicas, los RB están hechos o permeados de tensiones y conflictos, porque las prácticas de asignación están basadas en relaciones de poder que son permanentemente resistidas e interpeladas.

Las OSC le impregnan a la provisión del bien/servicio su propia dinámica (condiciones de acceso, de reclamo, valores, etc.). Por lo tanto, el hecho de recibir mayoritariamente fondos estatales no parece ser un elemento para subestimar la participación de esta esfera como tal en los procesos de provisión del bienestar.

Como se mencionó previamente, según el propio Esping-Andersen (2000: 52), a esta tríada de fuentes de bienestar debe añadirse el "tercer sector": "las asociaciones voluntarias, o que actúan sin ánimo de lucro. (...) sin embargo en la práctica hay una diferencia empírica. Cuando el papel de estas asociaciones deja de ser meramente marginal es porque están subvencionadas por el Estado, es decir son organismos de asistencia semipúblicos". No obstante esto, las OSC le impregnan a la provisión del bien/servicio su propia dinámica (condiciones de acceso, de reclamo, valores, etc.). Por lo tanto, el hecho de recibir mayoritariamente fondos estatales no parece ser un elemento para subestimar la participación de esta esfera como tal en los procesos de provisión del bienestar¹⁰.

Según Adelantado ...[et al] (1998: 135): "la lógica de coordinación es comunicativa, pero no debemos olvidar que existen también en ella intereses y que pueden existir relaciones de dominación y desigualdad de poder y recursos. A nuestro juicio no debemos dibujar una concepción *naïf* de una esfera relacional totalmente 'libre y espontánea' enfrentada a un Estado y a un mercado tiránicos, aunque evidentemente los potenciales de libertad y el margen para la acción social son más amplios en esta esfera que en las demás"¹¹.

Puede afirmarse que debido a que, en líneas generales, la tríada de bienestar ha sido la más analizada y sólo recientemente se incorporó la sociedad civil, existe una vacancia en estos enfoques respecto de cuál es el principio de asignación de esta esfera. *A priori*, podría decirse que dicho principio está más asociado con la *participación voluntaria y sin el fin de lucro*.

El concepto de "participación voluntaria" no implica necesariamente que la participación tenga carácter *ad honórem*. De hecho, no puede desconocerse que el sector se profesionalizó y una parte de los miembros pasaron a ser rentados al interior de las organizaciones. Más bien lo que se intenta resaltar es que su ingreso-egreso tiene carácter voluntario y no coercitivo¹².

Sin embargo, establecer un conjunto de principios no implica que en el accionar cotidiano de las OSC no se combinen con otros (clientelismo, autoritarismo, discrecionalidad, etc.); sólo se trata de principios rectores que con pretensión analítica intentan delinear elementos propios del funcionamiento de esta esfera¹³. De ninguna forma implica confundir una visión normativa de la sociedad civil (y de sus principios de asignación y actuación) con lo que la sociedad civil termina representando en su diversidad en la práctica política.

La sociedad civil ha sido caracterizada de diferentes maneras, pero una constante es la visión que destaca su carácter virtuoso, por lo que cabe al menos una mirada crítica sobre dicha visión.

Como se apreciará en el siguiente punto, la sociedad civil ha sido caracterizada de diferentes maneras, pero una constante es la visión que destaca su carácter virtuoso, por lo que cabe al menos una mirada crítica sobre dicha visión, así como analizar cuáles han sido las razones y los supuestos de la misma.

La sociedad civil como esfera virtuosa. Razones y supuestos

Es sabido que el discurso sobre la sociedad civil convive frecuentemente con la idea de un "espacio público renovado". En esta dirección, la esfera de la sociedad civil es considerada como semillero de "escuelas de democracia", habida cuenta de que en las OSC se pueden aprender las virtudes de la obligación mutua y el sentido de la civilidad (Barber, 2001). Este trabajo parte del supuesto de que *no toda acción de la sociedad civil es una acción en la cual prevalecen los valores de la solidaridad, la libertad, la eficiencia y la transparencia* (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). No se considera la sociedad civil como un cuerpo homogéneo, sino que puede ser tanto fuente de solidaridad y de sentido comunitario, como también estar atravesada por luchas de intereses en su interior donde surgen relaciones clientelares con el Estado o los organismos internacionales, mecanismos poco claros de apropiación de los recursos público-estatales y reproducción de desigualdades económicas y sociales.

De hecho, siguiendo a Bustelo (2000), para el caso de América Latina, la tradición autoritaria-caudillesca permite comprender por qué no necesariamente las relaciones de la sociedad civil son tal como se describen en el plano ético-normativo. Como el autor describe, son reiteradas las apelaciones tales como "ésta es mi fundación", "mi proyecto", que parecen apropiaciones patrimoniales de espacios institucionales. También aparecen la dependencia unipersonal con un líder interno o "tutor" externo, la escasa o nula capacidad para renovar sus autoridades y la frecuente inexistencia de mecanismos democráticos de selección o remoción. En este sentido, como la experiencia histórica demuestra que las organizaciones estatales pueden ser cooptadas por intereses particulares y personales, no existe razón para suponer que esto no podría ocurrir con las OSC. Pueden surgir formas autoritarias en la implementación de proyectos sin la promoción de ciudadanía, donde los propietarios de una propuesta definen sobre los "objetos de intervención" el tratamiento social adecuado. Desde esta postura, Bustelo (2000) sostiene que el individuo desencantado de la política y la democracia encuentra allí, en ese espacio

No puede perderse de vista que hablar de sociedad civil implica cobijar bajo un mismo techo a organizaciones que no comparten ni objetivos, ni lógicas de funcionamiento comunes, ni prácticas sociales equiparables.

"puro", su redención, en donde "los otros" son tomados como excusa para su realización personal.

Por estas razones, aquella visión dicotómica que intentó imponerse como parte del discurso hegemónico de la década del noventa y del proceso de "ajuste estructural", en la que el espacio de la sociedad civil *per se* era visto como un ámbito virtuoso, frente a un espacio estatal ineficiente y corrupto, no resulta útil. Básicamente, no puede desconocerse la diversidad del sector. De hecho, no puede perderse de vista que hablar de sociedad civil implica cobijar bajo un mismo techo a organizaciones que no comparten ni objetivos, ni lógicas de funcionamiento comunes, ni prácticas sociales equiparables. Así, es posible encontrar a las OSC desarrollando actividades tan diversas como: i) la defensa y difusión de ciertos valores (fortalecimiento de la democracia, vigencia de los derechos humanos y sociales, preservación del espacio público, defensa del medio ambiente, construcción de ciudadanía, derechos de los consumidores); ii) la producción de servicios (sociales, esparcimiento, deportes, cultura, educación, salud, alimentación, etc.); iii) la expresión de intereses sectoriales (empresariales, sindicales, profesionales); y iv) la capacitación institucional, entre otras tantas funciones posibles.

Como sostiene Cunill Grau (1997: 34): "La diversidad propia de este universo suele desconocerse cuando se habla en singular del sector y cuando se le adjudican a estas organizaciones proyectos sociales compartidos y funciones similares, o cuando se le menciona como un sujeto político unitario y se asume que le son propios valores tales como la democracia, la equidad, el pluralismo, la transparencia, la solidaridad o el interés por lo público. Si bien estos valores y perspectivas son promovidos por un amplio número de las organizaciones (...), no son necesariamente compartidas por el conjunto. Las visiones que estas organizaciones promueven son productos histórico-políticos y no se derivan a priori de su estructura y forma de operación".

Gran parte del discurso virtuoso sobre la sociedad civil se asocia con una visión negativa sobre el Estado y lo político: "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).

Gran parte del discurso virtuoso sobre la sociedad civil se asocia con una visión negativa sobre el Estado y lo político.

Las OSC aparecen como "virtuosas" frente a una oferta estatal caracterizada como ineficiente y corrupta. Esta concepción destaca la dimensión ética-normativa de la sociedad civil, como espacio esencial para desarrollar el valor de la equidad, así como impulsar relaciones de solidaridad, cooperación cívica y expansión de la ciudadanía. Se piensa que este espacio tiene potencial para fortalecer los procesos de democratización al evitar la irrupción del clientelismo, la discrecionalidad y la toma de decisiones sobre la base del cálculo político electoral. "Gran parte de este discurso ha estado también influenciado por referentes valorativos congruentes con los principios de la democracia en su versión republicana: la igualdad y el pluralismo político y la deliberación pública, bajo el trasfondo de la libertad" (Cunill Grau, 1997: 72).

En gran medida, esto suele explicarse con fundamento en el compromiso legal de que la organización destine sus ganancias enteramente a la producción y reproducción de servicios, y en el compromiso ideológico que convierte la dedicación humana en gran parte del sustento de tales organizaciones (a través del trabajo voluntario). Como se mencionó anteriormente, esta descripción parte de la superposición entre una dimensión ética-normativa con otra de índole topográfica. Dentro de lo que se engloba como sociedad civil, se pueden encontrar innumerables valores y prácticas, al igual que al interior de una misma organización y al interior del propio Estado.

Otra de las supuestas ventajas de las OSC suele estar asociada a una dimensión más económica. Se asume que existe una *relación costo-beneficio óptima en la provisión de servicios sociales a cargo de estas organizaciones*, ya que al estar cerca de los receptores y de su contexto, conocerían mejor las necesidades del lugar y de la población, controlarían mejor las filtraciones y harían más eficiente la política. Además, al estar dispuestas a cooperar con trabajo voluntario, se generaría un mecanismo para "ahorrar" en recursos humanos que desarrollen las políticas, generando un costo más bajo que el de la provisión de los servicios por parte del Estado.

Finalmente, se pueden identificar como ventajas comparativas de la sociedad civil la *pluralidad y flexibilidad de la oferta de servicios sociales*. Frente a la provisión monopólica y estandarizada del Estado, estas organizaciones ofrecerían la posibilidad de desarrollar el principio de competencia, que conduciría a mejorar su eficiencia en la medida en que los usuarios podrían comparar la provisión que brindan estas entre sí y en relación con las agencias del Estado¹⁴.

La crisis de recursos internacionales condujo a las organizaciones a un mayor nivel de dependencia en la relación con el Estado. Esta situación transformó a las OSC en actores sujetos a los vaivenes políticos. Así, surgió una importante dificultad para dar sustentabilidad a emprendimientos y mantener la estabilidad de los fondos percibidos.

Sin embargo, fácticamente, a pesar de que muchas de estas políticas han sido exitosas, la experiencia y la literatura reconocen algunas *debilidades y desafíos* que no pueden perderse de vista. En primer lugar, la crisis de recursos internacionales condujo a las organizaciones a un *mayor nivel de dependencia en su relación con el Estado, sobre todo en el nivel nacional*. Esta situación transformó a las OSC en actores sujetos a los vaivenes políticos que, en muchas ocasiones, se alteraron producto de las internas político-partidarias. Así, surgió una importante dificultad para dar sustentabilidad a emprendimientos y mantener la estabilidad de los fondos percibidos. Esto se ve acrecentado en Argentina porque llamativamente (a diferencia de los casos de Chile y de Brasil) las OSC tienen escaso nivel de vinculación con los poderes legislativos nacionales o provinciales y, consecuentemente, la relación con el Estado pasa exclusivamente por el Poder Ejecutivo Nacional, desde donde suelen derivarse los fondos. A su vez, en Argentina, el nivel de relación entre las OSC y las empresas o fundaciones empresarias es muy bajo en comparación con otras experiencias latinoamericanas, agravando aún más la dependencia del financiamiento estatal. Por su parte, las organizaciones vinculadas con la Iglesia Católica parecieron tener asegurado un mayor nivel de continuidad de los programas.

Las inestables condiciones del financiamiento obligaron a las OSC a desarrollar un importante margen de flexibilidad para responder a las cambiantes "*modas*" de *financiamiento* por parte del Estado y/o de los organismos internacionales. Esta situación deja a las organizaciones muy vulnerables a la construcción "externa" de agendas, al generar en numerosas ocasiones un proceso de debilitamiento de las motivaciones que dieron origen a la propia organización.

En segundo lugar, suele existir una *competencia entre las "superfundaciones" y las OSC de menor dimensión*, muchas veces asociadas a la obtención de recursos económicos y reconocimiento público y mediático. Las primeras tienen mayor capacidad técnica y contactos para lograr una evaluación positiva de sus proyectos en detrimento de las instituciones medianas y pequeñas. A su vez, el acceso diferencial a la información posiciona en diferentes puntos de partida a las organizaciones¹⁵.

También en numerosos casos, representantes de la política partidaria, actuales y ex funcionarios públicos, han generado las conocidas entidades "fantasmas", en las que no quedan claras las delimitaciones entre la agrupación política y la OSC. De esta manera,

Las inestables condiciones del financiamiento obligaron a las OSC a desarrollar un importante margen de flexibilidad para responder a las cambiantes "modas" de financiamiento por parte del Estado y/o de los organismos internacionales.

acceden a cuantiosos recursos económicos y se instalan en el centro de la escena pública a través de la provisión de servicios sociales, que a la vez intenta capitalizarse como un mecanismo de construcción de legitimidad.

Asimismo, y a pesar del carácter "federal" de la Argentina, la distancia geográfica del centro de decisión pública nacional agudiza los efectos negativos de la falta de información e implica desafíos no sólo para las OSC, sino también en muchos casos para el propio gobierno provincial/municipal, donde "aterrizan" políticas desde el nivel nacional.

Es importante recordar que en diversas ocasiones, el *Estado desarrolló mecanismos de cooptación de OSC a través de una distribución diferencial de los recursos*. Para las organizaciones que no están relacionadas directamente con el Estado, el acceso a los programas o a la información puede resultar meramente fortuito, por algún contacto que pueda tener un miembro de la institución o por la ampliación de carriles informales.

Así también, al no tener el mismo rol social ni la entidad de los partidos políticos, cabe preguntarse hasta qué punto estas OSC resultan representativas o tienen esta pretensión. La propia entidad de las OSC y la relación que en muchos casos entabla con el Estado, pone en juego en algunas ocasiones la propia credibilidad pública de estas instituciones como espacios "alternativos" e inmunes a los vicios de la "política tradicional". Tal vez uno de los ejemplos más significativos en esta dirección lo representa lo acontecido con el trueque, que luego de años de surgimiento como alternativa autoorganizada desde la sociedad civil, se vio atravesado por reiteradas crisis, sufriendo los mismos problemas que muchas instituciones tradicionales, hasta terminar en la casi extinción de la actividad.

Luego, existen desafíos en torno a la posibilidad de *conciliar la autoorganización social con la tendencia a la mercantilización*, el estímulo a la *profesionalización* de las vías de captación de recursos económicos y humanos, y los mayores procesos de *burocratización de las propias OSC*. En este sentido, el cambio de escala y la formalización que exige la relación con el Estado y los organismos internacionales (y el propio sector privado) al imponer requisitos administrativos y legales, implican una creciente transformación por parte de las organizaciones e incluso la puesta en jaque de los principios más asociados a la participación y el voluntarismo. Es importante recordar que el Estado les exige a las OSC a las que se les transfiera

dinero, por ejemplo, que tengan al día la contabilidad, el balance y que obtengan la personería jurídica para participar en la implementación de programas. Esto resulta de vital importancia por la cantidad de OSC no regularizadas, o aquellas que "disfrazan" otro tipo de finalidades distantes del fin no lucrativo.

Finalmente, cabe mencionar que en muchas ocasiones *se transfieren responsabilidades a las OSC sin recursos (o con escasos) o sin capacidades*. En este sentido, se corre el riesgo de transferir sólo responsabilidades y no aumentar la capacidad de gestión de dichas organizaciones. Esto implica una contradicción: por un lado, la supuesta voluntad política de que estas organizaciones lleven adelante una determinada política, y por otro, la carencia de mecanismos para implementarla eficaz/eficientemente.

En cualquier caso, es evidente que existe una visión crítica hacia la política institucional que implica plantear desde la sociedad civil una relación de autonomía relativa con el Estado. Relativa en tanto y en cuanto en algunas oportunidades el logro de sus objetivos institucionales parece estar posibilitado por la mediación con el Estado. Claramente, el accionar de las OSC no se agota en el sistema político ni tampoco lo privilegia, pero no se puede desconocer que hay valores, reivindicaciones, modos de actuar propios de este ámbito que han pasado a formar parte de la escena pública, y en algunos casos también de la agenda estatal. Organizaciones de diversa índole han comenzado a promover acciones e iniciativas de alto contenido simbólico y político frente a los diversos poderes estatales con el objeto de desplazar el eje del debate (Svampa y Pereyra, 2005: 361). Pero, a la vez, estas demandas son irreductibles a ese ámbito y atraviesan diferentes áreas de producción social para emerger nuevamente en otros sectores de la sociedad, fuera de los canales de representación. De esta forma, "las reivindicaciones se presentan como negociables y como no negociables a la vez, de manera tal que no quedan integrables en ese ámbito político-institucional y, a pesar de tener expresión a nivel político, puedan salvaguardar su autonomía como fuerzas sociales" (Touraine, 1997: 23).

De nuestra parte, no abonamos una visión apolítica de la sociedad civil. Es cierto que la sociedad civil y particularmente las OSC se diferencian de los partidos en tanto *a priori* no aspiran a ocupar el poder en el Estado. Ahora bien, el papel político de la sociedad civil no está relacionado necesariamente con el control o la conquista del poder del Estado, pero sí con su actividad dirigida a instalar temas en la agenda pública, mediática y estatal (McCarthy ...[et al], 1999).

Existiría una dimensión política en el espacio de la sociedad civil. Por esa razón, el análisis que sostiene que lo político pierde centralidad descansa en un error de categorías, producto de la asimilación de lo político exclusivamente a las instituciones del Estado.

Esto se vincula con la posibilidad que tiene la sociedad civil de influir en la arena política como actor colectivo que participa en la propia definición del problema a ser abordado, en el diseño de la política estatal y, en algunos casos, en la implementación y evaluación de la misma. Existiría, pues, una dimensión política en el espacio de la sociedad civil (Arditi, 1995). Por esa razón, el análisis que sostiene que lo político pierde centralidad descansa en un error de categorías, producto de la asimilación de lo político exclusivamente a las instituciones del Estado.

El circuito político-partidario sigue vigente, aunque en un escenario más vasto en el que la dimensión transnacional rebasa cada vez más el espacio nacional y aparecen otros ámbitos políticos como los de los movimientos sociales (Beck, 1999).

Conclusiones

Existe un marco construido desde la teoría y la *praxis*, a partir del cual la sociedad civil fue presentada, sobre todo discursivamente, como un *espacio diferente y ajeno a las instituciones tradicionales de la democracia* (partidos políticos, sindicatos, entre otros). La sociedad civil, *en tanto una de las esferas de provisión de bienestar*, se identificó como un conjunto de actores colectivos que intentan reagrupar diferentes demandas sociales para constituirse en espacios donde resulte posible el logro de una ciudadanía activa y el desarrollo y aprendizaje de los valores de la democracia. Construyeron su base de legitimidad al mostrarse diferentes de la lógica de otras esferas (la del mercado, de la familia y del Estado). Se presentaron como distanciados de toda identificación partidista, aunque esto no excluye los vínculos que tejieron con los partidos políticos, especialmente cuando algunas de las OSC procuraron financiamiento estatal y tuvieron influencia en la agenda de las políticas estatales, o cuando fueron en sí mismas "brazos sociales" de actuales o de ex funcionarios públicos.

Más allá de su condición no estatal que convierte a las OSC en un espacio aparentemente *per se* virtuoso, gran parte de las ventajas de esta esfera han estado relacionadas con el desarrollo de algunas capacidades (eficacia/eficiencia y transparencia), con el tecnicismo y la creciente profesionalización, su funcionalidad para saldar problemas de sub ejecución presupuestaria del gobierno, los requerimientos por parte de organismos de asistencia crediticia, el clima de época afín a la participación de la sociedad civil, entre otros elementos.

No es posible definir la sociedad civil (ni sus OSC) en términos topológicos y de orientación ética normativa en forma simultánea. No toda acción de la sociedad civil es una acción en la que prevalecen los valores de la solidaridad, la libertad, la eficiencia y la transparencia.

También la sociedad civil ha sido útil a la hora de subsanar los desafíos del Estado en materia de construcción de legitimidad. Por ejemplo, en Argentina ayudó a evitar el "caos" social ante uno de los momentos de manifestación más aguda de la crisis, al punto tal que, si bien el aporte real no fue tan significativo, discursivamente desde el gobierno se lo quiso mostrar como tal. De hecho, hubo reiterados ejemplos que dieron cuenta de la falta de capacidades o de ideas por parte de las OSC para plantear propuestas que superasen o al menos igualasen las planteadas por el propio Estado en términos de generar un verdadero salto de contenido. De todas formas, no es un dato menor que desde la propia esfera estatal se plantee la necesidad de contar con las OSC como espacios de propuestas y, más aún, de su concurso para su implementación.

Frente al interrogante acerca de la *dimensión política de la sociedad civil* se ha podido apreciar que coexisten dos visiones. Por un lado, una visión que al considerar la interacción con el Estado como el "momento político" de la sociedad civil, lo político adquiere una visión restringida y una connotación negativa, a la vez que posibilita que en gran medida las acciones de la sociedad civil puedan ser legitimadas en virtud de este carácter antipolítico. Desde otra mirada, el "momento político" no debe verse reducido a la mera actuación en el Estado y en las instituciones tradicionales de la democracia. Esta visión ampliada de lo político implica pensar que las críticas al accionar de los aparatos estatales y sus agencias son capaces de ir acompañadas por la actividad política en tanto *praxis* transformadora que descentra el campo de lo político, abarcando, entre otros espacios, el de la sociedad civil. Todo esto implica pensar en el *carácter polifónico de lo político*; tanto por la multiplicación de voces capaces de hablar políticamente como por la proliferación de espacios que descentran el campo político. Entre otras cosas, implica romper con la visión que considera al Estado como la esfera de lo político y, por oposición, el resto, lo de lo no político.

En suma, acá se ha asumido que no es posible un excesivo entusiasmo ni una visión acrítica de las capacidades y potencialidades de la sociedad civil. Menos aún en lo que refiere a la posibilidad de que la sociedad civil asuma funciones que antes eran propias del Estado, sobre todo si esto implica introducir responsabilidad social a costa de diluir la responsabilidad estatal o legitimar las omisiones estatales. Por lo tanto, se considera que no es posible definir la sociedad civil (ni sus OSC) en términos topológicos y de orientación ética normativa en forma simultánea. No toda acción de la sociedad

civil es una acción en la que prevalecen los valores de la solidaridad, la libertad, la eficiencia y la transparencia.

Notas

(1) La popularidad de esta expresión alcanzó los niveles más altos en el plano mundial tras la legalización en Polonia del Movimiento Solidaridad en 1980, sus luchas de 1981 y 1982 y su ilegalización en este último año, cuando las cadenas de televisión dieron máxima visibilidad a estas protestas. Luego, su popularidad resurgió con la caída del Muro de Berlín (1989) y la posterior disolución de la Unión Soviética (1991).

(2) Como señalan Kymlicka y Norman (1997), la dimensión activa de la ciudadanía fue sostenida desde otras perspectivas, entre las cuales caben mencionar: i) ciertos sectores de la Izquierda que promueven la democratización del EB y, más en general, la dispersión del poder estatal en una serie de instituciones democráticas locales, asambleas regionales; ii) el Republicanismo Cívico, forma extrema de democracia participativa principalmente inspirada en Maquiavelo y Rousseau, que se diferencian de la Izquierda y del resto de los participacionistas cívicos por su énfasis en el valor intrínseco de la actividad política para los propios participantes.

(3) Como señala Mato (2004: 74) no puede soslayarse que estos organismos son actores principales en el financiamiento de las políticas públicas. También existen otras organizaciones que promovieron programas de "fortalecimiento de la sociedad civil" en la región. Entre ellos se pueden mencionar: la Fundación Ford de Estados Unidos, la Fundación Friedrich Ebert de Alemania y varias organizaciones gubernamentales o para-gubernamentales de los Estados Unidos, como por ejemplo la Agencia de Información de los Estados Unidos (USIA), United States Agency for International Development (USAID) y National Democratic Institute (NDI), así como el National Republic Institute (NRI). Estos dos últimos manejando fondos asignados por el Congreso de ese país, a través del National Endowment for Democracy (NED).

(4) Según Naishtat (2005: 416), "El término *governabilidad* apunta a la capacidad del brazo ejecutivo del gobierno y más ampliamente al gobierno en su totalidad en vistas de alcanzar decisiones políticas que sean legítimas y que no violen las reglas establecidas por el juego democrático (...). La *gobernanza* no califica una relación jerárquica entre un centro de poder explícito y unidades subordinadas (...); reenvía a las regulaciones tácitas o explícitas que permiten la reproducción de un conjunto sistémico".

(5) Para un mayor desarrollo del esquema de relaciones entre los organismos económicos internacionales y la sociedad civil, *cfr.* Tussie (2000), Driscoll ...[et al] (2004).

(6) Bourdieu (1980: 25) lo definió como "el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo".

Su tratamiento del concepto es instrumental y se concentra en los beneficios que reciben los individuos en virtud de su participación en grupos y en la construcción deliberada de la sociabilidad con el objetivo de crear ese recurso.

(7) La sociedad civil queda así diferenciada no sólo del Estado, sino también del mercado capitalista. Se trata de un concepto postmarxista en tanto no se sostiene la identificación que hace Marx de sociedad civil con sociedad burguesa. Tampoco se apela aquí a la concepción liberal clásica de la sociedad civil en tanto pluralidad atomística de intereses económicos y privados.

(8) Más allá de la tipología construida por Esping-Andersen (1993), cabe destacar la redefinición de los mismos que realiza Martínez Franzoni (2005), para el caso de América Latina, diferenciando entre: i) *Régimen de bienestar estatal de proveedor único*: en estos países el Estado continúa asignando la mayor parte de sus recursos a servicios universales, como en Uruguay y Costa Rica. Ambos países son considerados excepciones en materia de condiciones de vida y perfil del Estado y sus reformas. Este régimen arroja la menor desigualdad de la región; ii) *Régimen de bienestar liberal de proveedor único*: estos países han experimentado un desplazamiento acelerado desde el Estado hacia la prestación privada de servicios en salud, educación y pensiones. Los ejemplos son Chile, Argentina y México. Este régimen arroja una desigualdad socioeconómica alta; iii) *Régimen de bienestar informal de doble proveedor*: para alcanzar niveles mínimos de ingresos, las mujeres alcanzan niveles muy altos de participación laboral y de familias con doble proveedor, a partir de una alta proporción de trabajo informal a través del autoempleo. Las mujeres continúan siendo las principales cuidadoras, debido a las altas demandas que enfrentan, por las altas tasas de fecundidad y la escasa inversión social. El Estado ha tenido escasa presencia. Este régimen arroja niveles de desigualdad socioeconómica extrema. Se trata de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En síntesis, el régimen estatal de proveedor único tiene grados de "desmercantilización" que son mayores que en los restantes RB. En el régimen liberal de proveedor único la "desmercantilización" se dirige selectivamente a los sectores de menores ingresos. El régimen informal de doble proveedor tiene muy bajo grado de "desfamiliarización" (la familia absorbe la mayor parte de la producción de bienestar).

(9) La idea de redistribución autorizada podría asimilarse con el concepto de estatidad (Oslak, 1997), como conjunto de atributos que van conformando el Estado (tanto como relación social como aparato institucional). La estatidad supone: i) capacidad de externalizar el poder, es decir, obtener reconocimiento como unidad soberana; ii) capacidad de institucionalizar su autoridad, es decir, lograr el monopolio sobre los medios de coerción a nivel interno; iii) capacidad de diferenciar su control a través de un conjunto de instituciones con legitimidad para extraer recursos de la sociedad; iv) capacidad de internalizar una identidad colectiva a través de la emisión de símbolos patrios que refuercen la pertenencia, solidaridad social y permitan el control ideológico como mecanismo de dominación.

(10) Buriyovich y Pautassi (2006) realizaron un análisis del rol de las OSC como empleadoras en el sector salud en Córdoba, donde las autoras, en función de la organización del sector salud en Argentina, dividido históricamente en tres subsectores (público, obras sociales y privado) incorporan un cuarto sector (social) como proveedor del bienestar.

(11) Los autores en referencia dentro de esta esfera distinguen una *subesfera asociativa* y una *subesfera comunitaria* que, lejos de actuar como compartimentos estancos, en muchos casos incluso se superponen. La *subesfera asociativa* comprende las asociaciones con un cierto grado de institucionalización y los movimientos sociales, pero no aquellos que luchan por el excedente económico en el ámbito de las relaciones laborales, sino a toda la diversidad de formas organizativas alrededor de género, edad, etnia, pacifismo, ecologismo, que tienen diversa capacidad de organización y de poder. La subesfera asociativa actúa como un filtro de los intereses y de las aspiraciones de los agentes sociales, ya que canaliza demandas y delimita los contornos de las acciones colectivas y de las presiones de los distintos agentes sobre las demandas. La *subesfera comunitaria* tiene como núcleo el sentimiento de pertenencia o vínculo con una comunidad. Se incluyen aquí acciones ligadas a vínculos intracomunitarios de muy diverso signo (vecindad, de amistad) y que pueden proveer también cuidados o prestaciones relevantes para estudiar las políticas sociales, al igual que ocurría con la esfera doméstica.

(12) La definición de Donahue (1991: 32) puede sintetizar algunas de las características de esta modalidad sin que implique caer en una definición ética-normativa: "implica que la gente actúa en interés de otros, sin compensación y sin coerción, animada ya sea por la tradición, ya sea por un sentido del deber familiar, social o religioso, o bien por simple empatía, por el mismo placer del trabajo o por la emoción que brinda el poder implícito para la propia magnanimidad. Si bien los participantes de una cultura voluntarista pueden imaginar los beneficios que recibirán a su turno, no mantienen por otro lado, una contabilidad precisa, no esperan reciprocidad por cada transacción".

(13) Esta construcción se apoya en las premisas metodológicas provenientes de la sociología interpretativa de corte weberiano. Desde ese punto de vista, la tarea fundamental de investigación se enfoca en comprender la acción social para explicarla en su desarrollo y efectos (Weber, 1987: 5). Con ese fin, el investigador se aboca a la tarea de elaborar herramientas heurísticas denominadas "tipos ideales". El instrumento analítico se caracteriza por proponerse la construcción de un juicio de atribución, es decir, de un concepto-modelo que permite realizar imputaciones causales plausibles en términos de la conexión entre motivos y sentidos subjetivos. Para una cabal comprensión de su potencial como herramienta interpretativa, es necesario destacar que se presentan como un cuadro no contradictorio, siendo ideales en un sentido puramente lógico, y no referidos a algún "deber ser". Si bien no son hipótesis en sentido estricto, señalan el camino para la formación de hipótesis proponiendo medios expresivos unívocos para la representación de la realidad, en tanto

que bajo el modelo de conceptos límites útiles para esclarecer los elementos centrales de la realidad empírica.

(14) Esto resulta similar a la justificación del proceso de privatizaciones, con la salvedad de que en el caso del mercado los "compradores" pueden entrar y salir por libre elección. Por el contrario, en los servicios sociales que suelen proveer las OSC, los receptores no siempre tienen opción de elegir con qué servicio se quedan.

(15) Esta situación generó un alto nivel de competencia por la captación de los escasos recursos, al punto de que algunos de los integrantes de las OSC comenzaron a reclamar la creación de sistemas de evaluación y control estandarizados y de carácter público.

Bibliografía

- Adelantado, J.; Noguera, J. A.; Rambla, X.; y Sáez, L. (1998), "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60 N° 3, México, pp. 123-156.
- Arcidiácono, P. (2003), "Reconstrucción de las identidades y resurgimiento de lo político: la alternativa de los nuevos movimientos sociales", en *Globalización y nuevas ciudadanías*, M. C. Reigadas y C. Cullen (comps.), Mar del Plata, Ediciones Suárez.
- _____ (2011), Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007), Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, mimeo. Tesis de Doctorado.
- Arditi, B. (1995), "La política después de la política", en *Actores sociales y demandas urbanas*, S. Bolos (coord.), México, Plaza y Valdés; Universidad Iberoamericana.
- Bagnasco, A.; Piselli, F.; y Triglia, C. (2003), *El capital social: instrucciones de uso*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Barber, B. (2001), *Un lugar para todos: cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Buenos Aires, Paidós.
- Beck, U. (1999), *La invención de lo político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (1980), "Le capital social: notes provisoires", en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 31, Paris, pp. 2-3.
- Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. (eds.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD, Paidós.
- Burijovich, J. y Pautassi, L. (2006), "Capacidades institucionales para una mayor equidad en el empleo", en *Mujer y empleo: la reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, M. Rico y F. Marco (coords.), Buenos Aires, CEPAL, Siglo XXI.

- Bustelo Graffigna, E. (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*, M. C. Reigadas y C. Cullen (comps.), Buenos Aires, Homo Sapiens.
- Cohen, J. L. y Arato, A. (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cunill Grau, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Nueva Sociedad.
- Donahue, J. D. (1991), *La decisión de privatizar: fines públicos y medios privados*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- Driscoll, R.; Christiansen, K. y Jenks, S. (2004), *An Overview of NGO Participation in PRSPs*, London, ODI Consultation for CARE International.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.
- _____ (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- _____ (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Katzman, R. (1999), *Activos y estructura de oportunidades*, Montevideo, PNUD, CEPAL.
- Keane, J. (1988), "Despotism and Democracy", en *Civil Society and the State*, London, Verso.
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1997), "El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en *Ágora: Cuadernos de Estudios Políticos*, N° 7, Buenos Aires, pp. 5-42.
- Manin, B. (1995), *Principes du gouvernement représentative*, Paris, Flammarion.
- Mato, D. (coord.) (2004), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- Martínez Franzoni, J. (2005), "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales", en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. 4 N° 2, San José.
- McCarthy, J. D.; Smith, J.; y Zald, M. N. (1999), "El acceso a la agenda pública y a la agenda de gobierno: medios de comunicación y sistema electoral", en *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, D. McAdam; J. D. McCarthy y M. N. Zald (eds.), Madrid, Ediciones Istmo.
- Naishtat, F. (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*, F. Schuster, F. Naishtat, G. Nardacchione y S. Pereyra (comps.), Buenos Aires, Prometeo.
- O'Donnell, G. (1997), "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, G. O'Donnell, Buenos Aires, Paidós.
- Offe, C. (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- Oszlak, O. (1997), *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Planeta.
- Portantiero, J. C. (2000), *El tiempo de la política: construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Portes, A. (1999), "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna", en *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, J. Carpio e I. Novacovsky (comps.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; SIEMPRO; FLACSO.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2005), "La política de los movimientos piqueteros", en *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, F. Schuster, F. Naishtat, G. Nardacchione y S. Pereyra (comps.), Buenos Aires, Prometeo.
- Touraine, Alain (1997), *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Tussie, D. (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 Editorial.
- Weber, M. (1987), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wolfe, A. (1992), "Three Paths to Development: Market, State and Civil Society", paper presented at the First International Meeting of NGOs and the United Nations Systems Agencies "Development, International Cooperation and the NGOs", PNUD, Rio de Janeiro, March 6-9.