

**Las Organizaciones No Gubernamentales
y las políticas para la infancia en situación
de pobreza**

Una visión local

Lic. Mónica Silvia Bifarello (bifarel@cablenet.com.ar)

Facultad de Ciencia Política y RRII

Rosario, República Argentina

Segunda Conferencia Internacional de la Internacional Society for Third-

Sector Research, México D.F., julio de 1996.-

**Las Organizaciones No Gubernamentales y las políticas para la infancia en
situación de pobreza. Una visión local.**

Mónica Bifarello

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de Rosario

República Argentina

Introducción

En nuestro recorrido de investigación, hemos llegado al Tercer Sector partiendo desde el Estado, al analizar los orígenes, los límites, los actores, los condicionantes y las perspectivas, de un sistema de políticas estatales de contenido social en crisis.

El agotamiento del modelo de Estado Social que en los países centrales había cimentado lazos de solidaridad sobre bases universales, alcanzó con toda crudeza a la región latinoamericana en la década de los '80. Las políticas sociales sufrieron deterioros y recortes, con tendencias descentralizadoras, focalizadoras y privatizadoras de la cuestión social.

La pobreza se convirtió en una preocupación central y los excluidos pasaron a ser los sujetos de la acción estatal, buscando así dar un “rostro humano” al ajuste estructural. Las políticas sociales actuales refuerzan los objetivos paliativos y de control social, ante la inequitativa distribución de los recursos y la regresividad del sistema fiscal.

Aquéllos actores que habían sido los protagonistas de los arreglos institucionales del Estado Social -trabajadores, partidos políticos, empresarios- entraron en un proceso ininterrumpido de cambio de su perfil tradicional. La tendencia que marcamos es su pérdida de peso y capacidad de negociación, a la vez que una disminución de su representatividad. En este contexto, las ONGs adquieren mayor visibilidad, presentándose como una alternativa en el campo de la representación y de la acción.

En el marco de este modelo, nos preguntamos: ¿cuál es el papel de las ONGs en el campo de las políticas sociales, en particular las de asistencia y promoción? ¿Cuál es el perfil que adoptan las ONGs locales, en especial las que se ocupan de problemas vinculados a la infancia excluida? ¿cómo podríamos caracterizar las relaciones entre el Estado y las ONGs? ¿pueden las instituciones del Tercer Sector constituir espacios públicos autónomos?

Políticas para la infancia

Una primera mirada al conjunto institucional que lleva adelante las políticas de asistencia y promoción a los menores, nos enfrenta con una compleja red en la que se entrelazan, con diferentes modalidades, organizaciones estatales y privadas- voluntarias.

Si bien entendemos que es el Estado quien lleva adelante el proceso de elaboración de políticas sociales, en materia de acciones sociales se ponen en evidencia, en una constante interacción, estos "tres mundos institucionales diferenciados"(Andrés Thompson, 1990):

- el sector privado comercial
- el Estado
- el **"tercer sector", voluntario, no gubernamental o sin fines de lucro.**

En nuestra área de trabajo, cuando intentamos caracterizar el perfil que asume el Estado "Post- Social" hoy en Argentina, resulta significativo pensar cuál es el lugar que ocupa cada uno de estos sistemas institucionales en la producción del sentido de las políticas públicas. Por su parte, el Estado y las ONGs presentan permanentes intercambios y prácticas conjuntas o simultáneas sobre campos de acción comunes.

El Estado ha sido históricamente en Argentina el principal agente generador de políticas sociales, situación que alcanza su madurez producida la institucionalización de éstas a partir del modelo redistributivo que se pone en marcha en el período peronista (1946-1955). Con la declinación de este modelo se inicia un proceso de creciente repliegue del Estado, el cual se va desligando gradualmente de su compromiso social. Allí cobran nuevas fuerzas algunas organizaciones nacidas de las necesidades comunitarias y su autoorganización. Estas tienen un papel importante en la definición de las políticas sociales, cubriendo en este campo las deficiencias estatales.

En particular, en el área de las políticas para el menor, las organizaciones no gubernamentales se destacan por la cantidad y calidad de sus iniciativas. Ellas se presentan, fundamentalmente, como organizaciones **asistenciales** (ligadas a las iglesias, a entidades de beneficencia o a otras organizaciones comunitarias), de **reivindicación y acción** (las cuales ponen el eje en la movilización de recursos de la sociedad civil frente a temas específicos, por ejemplo, el de los "chicos de la calle", como centros de recuperación, para reconstituir los vínculos familiares o trabajando para su capacitación laboral); y de **desarrollo** (que se ocupan de la promoción y defensa de los derechos del niño, poniendo el eje en lo educativo y en las garantías jurídicas, asistiendo las necesidades surgidas de las organizaciones comunitarias de base y resultando verdaderos promotores de acciones de desarrollo para la infancia).¹

¹Thompson, Andrés, "El Tercer Sector y el Desarrollo Social", en **Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativas de política social en los 90**, UNICEF, Ciepp, Siglo XXI, 1990.-

Las principales actividades que asumen las ONGs para la infancia se ubican en el campo de la provisión directa de servicios a grupos vulnerables de menores (centros de día, prevención de adicciones, pequeños hogares, asistencia alimentaria, entre otros). Dentro de las mismas instituciones funcionan con frecuencia grupos de asistencia técnica y capacitación (talleres, cursos para operadores comunitarios).

Las hipótesis de trabajo sobre las que construimos nuestro enfoque fueron las siguientes:

* La política social para los "menores" en el ámbito de la ciudad de Rosario, se inscribe en un proceso de **fragmentación y debilidad estatal**. Este fenómeno se traduce en falta de capacidad de gestión en lo social, es decir, ineficiencia en la producción, distribución y evaluación de los recursos destinados a programas sociales.

* Los programas asistenciales que se producen desde el sector de ONGs aparecen y se sostienen a partir de la necesidad de suplir la falta de acción del Estado, por lo tanto la red privada voluntaria se transforma en un recurso estratégico para cubrir las demandas y solucionar los problemas derivados de una cobertura insuficiente.

* El Estado no cumple una función de coordinación e integración en su práctica conjunta con ONGs, existiendo escasa capacidad de articulación, por parte del Estado, de los proyectos, recursos o potencialidades de esta red institucional.

Las organizaciones no gubernamentales (ONGs)

El modelo de intervención estatal que se plasmó en el Estado Social, modificó las formas y los mecanismos de provisión de servicios y de programas sociales. Para legitimar sus acciones, el Estado de Bienestar necesita lograr consensos básicos , y para ello debe integrar los intereses heterogéneos de los ciudadanos y sus organizaciones sociales.

Sostenemos, con Offe², que " hoy la Administración pública se encuentra en muchas de sus áreas de actuación ante una situación en la que la puesta en práctica de los planes y funciones estatales ya no puede asumirse por la Administración en solitario, sino que pasan a asumir funciones ejecutivas tanto los mismos ciudadanos como sus organizaciones sociales". Es decir, que una de las características de la administración del Estado Social es la "dependencia de la disposición a cooperar por parte de las instancias que están fuera del sistema político", tanto individuales como colectivas.

Ubicamos al Tercer Sector entre aquellas instancias colectivas que se encuentran fuera de las consideradas formas tradicionales de mediación política

²Offe, Claus, **Partidos políticos y nuevos movimientos sociales**, Madrid, Sistema, 1988, pág.18.-

(partidos, sistema representativo) y aun de los clásicos mecanismos de defensa de intereses corporativos (sindicatos, cámaras empresarias),

La figura que, a nuestro entender, mejor expresa las interrelaciones entre estos actores sociales es la de una complementariedad entre las acciones de las ONGs y las de los otros dos sectores: aquéllas trabajan cubriendo las zonas deficitarias de la política estatal y abandonadas por el mercado.

Ahora bien, ¿qué características podríamos señalar como relevantes para el Tercer Sector en Argentina?

En primer lugar, esta suerte de sistema de representación informal actúa ampliando el espacio de **lo público**. Lo público, tradicionalmente ligado en Argentina a la figura del Estado, ha resignificado su contenido. Hoy lo público - como el lugar que resume el interés colectivo- ha perdido su referencia casi exclusiva a lo estatal. La sociedad está fragmentada, las solidaridades son de alcance restringido. No hay un proyecto político que aglutine: los temas convocantes se definen desde los medios de comunicación de masas. En este marco, las ONGs se mantienen como espacios microsociales, cuyas pretensiones son las de actuar en pequeñas dimensiones para la resolución de ciertos problemas comunitarios.

Si bien los objetivos y prácticas de este universo de organizaciones denotan gran heterogeneidad, todas tendrían en común el hecho de realizar una tarea de fomento de las acciones de los grupos de base de la sociedad civil. Son facilitadoras, generadoras de proyectos, impulsoras de canales de integración;

tareas que históricamente se le reconocieron a las agencias estatales para la promoción social en Argentina.

Al no tener fines de lucro, la solidaridad y la cooperación se constituyen en valores convocantes.³ Aunque con alcances limitados, podríamos decir que ellas recuperan los basamentos del Estado Social: defensa de los derechos de ciudadanía política y social, solidaridad basada en principios de justicia, recreación de lugares de participación, planteos en torno a la recuperación de vínculos sociales, derecho a la inserción.

Las propias instituciones voluntarias se autodefinen como organizaciones de técnicos y profesionales, voluntarios o rentados, con capacidades técnicas puestas al servicio y al apoyo de los sectores populares, especialmente los más pobres. Se denominan “organismos privados de bien público”, concepto que busca superar la clásica dicotomía público- privado⁴, o dicho de otra manera, la oposición entre Estado y Mercado.

Entendemos que no es adecuado, al menos en el actual estado de cosas, sobredimensionar el lugar que las ONGs ocupan en nuestro tejido social. En este sentido, pensamos si bien estas organizaciones realizan acciones importantísimas tendientes a fomentar ámbitos colectivos de solidaridad y actúan

³“Organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y sociedad política en Argentina”, Documento elaborado por Confluencia para el Foro nacional De ONGs., Buenos Aires, 1991.-

⁴Mallimaci, Fortunato, “Algunas reflexiones sobre el rol de las ONG en la actual coyuntura de la sociedad y el Estado en Argentina”, en **Documentos de apoyo para la reflexión institucional**,

como verdaderos canales de mediación entre las relaciones de poder institucionalizadas, los recursos y los grupos sociales desfavorecidos, están lejos de constituir un paradigma alternativo a las formas tradicionales de representación y participación política.

En parte, su debilidad se debe a que el Tercer Sector se encuentra tan desagregado como la propia trama social desde la cual actúan. Una buena propuesta, ausente en el sector voluntario local, sería fortalecer las vinculaciones entre ONGs, operando con redes y no con jerarquías piramidales⁵ en la búsqueda de una integración de los desarticulados fragmentos de acciones sociales.

En cuanto a las relaciones entre Estado y ONGs, observamos que las mismas en gran medida se ven forzadas por ciertos factores coyunturales -por ejemplo, participar de un mismo programa social, actuar sobre una misma población, recibir fondos para gestionar en conjunto-. La necesidad de fomentar una relación más sustancial y más orgánica, sin perder de vista la necesaria autonomía de las organizaciones sociales, quedan en el terreno prescriptivo, permaneciendo ausentes las formas y los mecanismos concretos para viabilizarlas.

Sostenemos que para avanzar en este terreno, se hace necesaria una tarea de replanteo de la configuración tradicional de las instituciones estatales, la cual requiere un proyecto político que la impulse. A la vez, las organizaciones del

Foro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales, Buenos Aires, 15 y 16 de noviembre de 1991, mimeo.-

⁵Kliksberg, Bernardo, "Gerencia Social: una revisión de situación", en **Cómo enfrentar la pobreza?. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras**, CLAD- PNUD- GEL, 1989, pág. 329.-

Tercer Sector local deberían resolver cierta tensión y superar algunas resistencias para poder articularse eficazmente con el Estado.

Estado y Organizaciones no gubernamentales en Argentina

El achicamiento del Estado en nuestro país, producto de la vía utilizada para realizar el ajuste, provocó cambios en la constitución y las relaciones de los diferentes actores sociales y políticos, entre los que se encuentran las ONGs. Aparentemente, este repliegue estatal debió haber proporcionado, indirectamente, un progresivo impulso a las organizaciones sociales, en la búsqueda de soluciones parciales a la crisis. Ahora bien, creemos que estos cambios están condicionados por cierta falta de autonomía de las ONGs nacionales: éstas nacieron y se desarrollaron ligadas al destino del Estado.

Para fundamentar esta afirmación nos remitiremos a un breve repaso histórico. Thompson nos habla de la "larga tradición asociativa" de la Argentina, que reconoce sus orígenes a principios de siglo en las asociaciones mutuales y de colectividades. El período iniciado en los años 30- 40, con los cambios en la estructura laboral introducidos por el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, marcan la declinación de aquéllas y abren paso al actor privilegiado del período peronista: el sindicato. Los sindicatos fueron impulsados desde el Estado, y obtuvieron un lugar importante en las decisiones de políticas sociales, principalmente de la seguridad social, que alcanza en este período una

cobertura casi total a todos los trabajadores. La vía de representación corporativa funcionaba como un paso obligado: desde el Estado para la definición de políticas, y desde los ciudadanos para el acceso a ciertos servicios sociales. Los que quedaban fuera del mercado de trabajo eran cubiertos por el componente “universalista” del sistema, plasmado en un grupo de políticas tales como la salud pública y la educación, o bien por la asistencia social estatal.⁶

Se podría hallar así, en este lapso, una conexión entre el rol potente jugado tanto por el sindicato -que funcionaba como canal de representación e instancia de regulación de la política social y económica- cuanto por el Estado, en materia de provisión de servicios sociales, y la débil presencia de organizaciones no gubernamentales.

Es en la década del 60, y coincidentemente con el fin de una etapa de crecimiento económico y el comienzo de un proceso paulatino y sostenido de desmantelamiento de las políticas sociales estatales, cuando se produce la aparición del sector voluntario en Argentina. La crisis que se inicia en aquella época continúa ampliándose hasta nuestros días, sin que se logren revertir las causas del estancamiento y la pobreza creciente, a los que se deben sumar la drástica reducción de los recursos y las instituciones de bienestar.

La crisis se presenta como exigüidad de recursos públicos orientados a producir y distribuir bienes y servicios socialmente necesarios. Sumado a ello,

⁶Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto, **La nueva oscuridad de la Política Social**, CIEPP/ Miño y Dávila, Buenos Aires, 1993.-

son insatisfactorios los instrumentos de intervención tradicionalmente empleados para 'hacer' políticas asistenciales y promocionales.⁷

Las décadas del 70 y del 80 consolidan este modelo económico y social excluyente y descomprometido por parte del Estado, cuya actitud prescindente en lo social va abriendo espacios para diferentes estrategias de autoorganización.

En este proceso, que Barbeito y Lo Vuolo llaman de "transformación destructiva", se reconocen dos etapas:

- la de los años 70, que incluye el gobierno militar, en la que a través del Estado se crean las condiciones para el desmantelamiento de las instituciones de integración económica y social en el país, entre las que cumplían un papel primordial las políticas sociales;
- la de los años 80, que abarca la restauración de la democracia, caracterizada por limitaciones en la producción de políticas públicas.⁸

El achicamiento del espacio público durante la dictadura militar obligó a las ONGs existentes a replegarse y desarticularse.⁹ Las experiencias que prosperaron en este período, a pesar del terror impuesto desde el Estado como metodología para cercenar cualquier intento organizado en la sociedad civil, son

⁷Tenti Fanfani, "Emilio, Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo", en Isuani, Lo Vuolo, Tenti Fanfani, **El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis**, Miño y Dávila- Ciepp, Buenos Aires, 1991.-

⁸Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén, **La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina**, UNICEF/Ciepp/Losada, Buenos Aires, 1992.-

⁹Mallimaci, Fortunato, op.cit., pág.8.-

por una parte los centros de estudio e investigación, y por otra las organizaciones de derechos humanos.

Las organizaciones de derechos humanos surgen, en una primera etapa, como un tímido intento de denunciar y esclarecer los casos de cientos de desaparecidos y detenidos políticos, y posteriormente como parte integrante de la resistencia a la dictadura¹⁰.

En 1983, la transición a la democracia desplaza el eje de lo reivindicativo y defensivo a acciones más ligadas a la promoción y al desarrollo comunitario. En este período, las ONGs, a la vez que se constituyen en agentes de democratización de las relaciones sociales, tienen en el marco de la democracia el contexto óptimo para su crecimiento.

En la última década las ONGs en Argentina han obtenido mayor visibilidad social y un creciente reconocimiento de su papel por parte de distintos organismos gubernamentales. Se constituyeron diversos foros como ámbitos de encuentro, se propusieron agrupamientos con un criterio de permanencia, con el fin de facilitar un mayor intercambio teórico, metodológico y de prácticas. Estos cambios han contribuido a colocar a las ONGs en una posición más orgánica para funcionar como interlocutores del gobierno y relacionarse con otros actores sociales.¹¹

¹⁰Veiga, Raúl, **Las organizaciones de derechos humanos**, Buenos Aires, CEAL, 1985, pág.10, prólogo de Rodolfo Colángelo.-

¹¹Documento elaborado por Confluencia, op.cit., pág. 11.-

Rosario y la infancia excluida: insuficiencia de los recursos públicos

Nuestro estudio tiene un alcance local: intentamos establecer las características de las ONGs que se ocupan de la problemática de la infancia en el escenario de un Municipio. En este orden de cosas, consideramos de vital importancia desarrollar estudios locales, dado que los perfiles y las articulaciones del tercer sector varían regionalmente. Esto tiene sentido si tenemos en cuenta que, al ser las ONGs expresión de solidaridades intersubjetivas, las formas y modalidades que ellas asuman estarán íntimamente ligadas al modo en que se manejen los acuerdos, se tiendan las redes, se posicionen los diferentes actores, y a la manera en que sean presentadas, percibidas y valoradas por cada comunidad local.

La ciudad de Rosario se encuentra entre las tres más importantes de la República por su concentración poblacional, la importancia de su puerto, la magnitud de su actividad económica -industria y comercio-, su vida cultural, y su ubicación estratégica como paso obligado hacia la Capital Federal, con la cual tiene, además de una gran cercanía (400 km.), rápidas vías de acceso .

La ciudad, además, opera como núcleo de un área metropolitana, integrando a su espacio territorial, económico y social, a una serie de localidades menores. Rosario y su zona de influencia vienen soportando desde hace varios años un paulatino deterioro de su mercado de trabajo, con el desmantelamiento de su cordón industrial, que tiene como consecuencia directa el empobrecimiento

de su población. Los signos que presenta la situación ocupacional local son preocupantes: en 1994, la tasa de desocupación total estaba considerada en el 17.5% , siendo un 23.8% la población con problemas de empleo.¹²

Otros problemas adicionales empeoran la calidad de vida de su población: declinación de la cobertura de los servicios sociales, problemas de acceso a los mismos, corrientes migratorias provenientes de provincias más pobres o de regiones más pobres de la misma provincia en busca de trabajo o de ciertos servicios.

Los índices de pobreza de la ciudad son alarmantes: se calcula que un 25% de la población rosarina vive en "villas de emergencia", se registran más de 50 asentamientos irregulares que sobrepasan los 500 habitantes.

Sobre una población total de casi un millón de habitantes (Censo 1991), la población de menores de 15 años en Rosario representa el 27.3% del total; los niños entre uno y cinco años, el 8.66% ; y sólo los menores de un año se ubican en un 2.03%¹³. De la población en situación de pobreza estructural, se calcula que alrededor del 60 % son niños y jóvenes.

Los problemas que enfrenta esta considerable porción de la población infantil de la ciudad -mortalidad infantil, desnutrición crónica, niños sin atención, sin recreación, niños de la calle, niños trabajadores, niños víctimas de abuso y

¹²Crucella, Carlos, "De la hiperinflación a la estabilidad. Los efectos del Plan de Convertibilidad en la situación ocupacional del Gran Rosario", mimeo, 1995.-

¹³"Compromiso del Municipio de Rosario en favor de la Madre y el Niño", Material presentado en el Coloquio Internacional de Intendentes defensores de los niños, 5 y 6 de julio de 1993, México D.F.-

maltrato, desgranamiento y repitencia escolar, entre otros- están en gran medida determinados por el círculo vicioso de la creciente pobreza y la desocupación.

Ahora bien , la producción de acciones para la infancia en la ciudad, es responsabilidad de un complejo conjunto institucional en el cual aportan tanto instancias estatales -provinciales, municipales, nacionales- cuanto un heterogéneo grupo de múltiples organizaciones dependientes de la Iglesia Católica, otras Iglesias y de la sociedad civil .

Las políticas asistenciales-promocionales que se ocupan de la infancia en situación de riesgo exceden el marco de la tradicional política de minoridad, la cual va dirigida principalmente a los menores abandonados o infractores, y se complementan, entre otras, con:

- políticas de asistencia alimentaria
- políticas de deporte y recreación
- políticas de atención primaria de salud (planes materno- infantiles)
- políticas educativas.

La impresión que se tiene al transitar por este sector de políticas sociales locales, es que “no es suficiente”, “no alcanza” a cubrir las demandas de una población que día a día acrecienta sus necesidades básicas insatisfechas. Los niños son, como dijimos, víctimas de las consecuencias del desempleo que, al afectar a los adultos, afecta en realidad a todo el grupo familiar. Los niños son en sí mismos una estrategia de sobrevivencia de las familias, ya que ingresan tempranamente al mercado informal de trabajo para aportar un ingreso al hogar.

En otras palabras, es evidente que los problemas de la infancia que vive en contextos de pobreza urbana no se resuelve con más políticas asistenciales, sino con políticas activas de inserción, lo cual supone poner a la política económica al servicio de una redistribución más justa.

Características del Tercer Sector local

El problema de la fragmentación

Las ONGs locales son la expresión clara de una sociedad de solidaridades fragmentadas. No se registran experiencias frecuentes de trabajo coordinado entre ONGs, sólo vinculaciones ocasionales. Las redes son aun incipientes o inexistentes: los esfuerzos realizados hasta el momento para trabajar de manera articulada resultaron infructuosos. A pesar de ello, los técnicos que participan de ONGs están convencidos de la utilidad de los mecanismos de red para optimizar los recursos y fortalecer las organizaciones.

Dada su heterogeneidad y su fragmentación en cuanto a objetivos, prácticas y proyectos, aparecen aún como actores débiles -en el sentido de su capacidad para participar en forma orgánica en las decisiones de política pública-. Por otra parte, el grado de institucionalización es bajo: la falta de reglas y procedimientos claros de funcionamiento les quita fuerza a la hora de negociar con el Estado.

El problema de la información

Los flujos de información entre ONGs, así como entre ONGs y Estado, son débiles e incompletos. La información no circula fluidamente. Tenemos la impresión, de acuerdo a nuestra observación, que las ONGs locales miran “hacia adentro”. Es decir, están demasiado ocupadas en resolver urgencias cotidianas, sobre todo si se ocupan de atención directa a poblaciones excluidas. Sin embargo, reconocen la importancia de acceder a fuentes de información sobre actividades, financiamiento, nuevos proyectos.

Por otra parte, no existen en la ciudad relevamientos completos de la totalidad de las ONGs locales, los programas en los que participan, si llevan a cabo actividades afines. Algunos tipos de ONGs más tradicionales -cooperativas, asociaciones vecinales- parecen ser las más aventajadas en este terreno. Para las organizaciones con menor grado de institucionalización, dentro de las que se encuentran las asistenciales, esta es una tarea pendiente. Evidentemente, la posibilidad de contar con buenas fuentes de información, y además socializarla en forma transparente, sería un material importante para mejorar el conocimiento de sus potencialidades y la coordinación de las acciones.

El problema de los recursos

Si bien las ONGs locales reciben financiamiento tanto del estado local y nacional como de organismos internacionales, de la Iglesia católica u otras Iglesias, gran parte de su trabajo se sostiene con esfuerzo propio. Ahora bien, es tanto lo que se debe atender y tan crecientemente complejos los problemas que surgen de la explosiva situación social, que las ONGs locales se sienten débiles. La posibilidad de un trabajo voluntario movilizador, que convoque a los sujetos en pos de un objetivo común, se ve resentida por la preocupación diaria por conseguir condiciones básicas de subsistencia. Esta situación vale tanto para el nivel de los individuos como para el de las organizaciones.

Un interrogante fuerte que aparece , ligado a la cuestión financiera, es ¿cómo pueden autosostenerse estas organizaciones? Si bien una respuesta posible sería tratar de lograr una vinculación con el ámbito de la producción, y existen algunas experiencias al respecto - del tipo de "microemprendimientos productivos"- es cierto que los mercados se presentan como cada vez más excluyentes, altamente concentrados, por lo tanto es bastante incierto el presente y el futuro de las pequeñas empresas. En otras palabras, si logran insertarse económicamente en el mercado a través de una especialización productiva o de servicios, no tendrían forma de competir.

Relaciones entre el estado local y el Tercer Sector en las acciones para la infancia

Una característica que las acciones para la infancia comparten con el conjunto de iniciativas del campo de la asistencia en general, es la dificultad para distinguir lo social de lo estatal. Sostenemos que existen hoy en Argentina formas mixtas de gestión de lo social.¹⁴ Si bien las ONGs pertenecen al ámbito privado voluntario, pueden ser reconocidas como pertenecientes a un espacio público de gestión social. Su dinámica de funcionamiento se basa en una interacción permanente entre el Estado y la sociedad civil, de tal forma que resultan ser mediadoras o en algunos casos canalizadoras de vínculos comunitarios diversos entre el Estado y los ciudadanos. Es muy difícil que las organizaciones comunitarias subsistan sin una referencia clara al Estado.

Esta tendencia pone en discusión la autonomía de las ONGs. El Estado se presenta como como fuente de identidad colectiva de estos actores cuya consistencia en el plano social fue débil y nunca claramente distinguible de lo estatal¹⁵. Aparecen siempre pendientes de una intervención, financiamiento o reconocimiento desde el nivel estatal.

Esta referencia obligada a lo estatal les genera no pocos conflictos de identidad. Por un lado, ya hemos señalado su fuerte dependencia en cuanto a recursos -humanos, económicos, de infraestructura-, sumado a una sostenida

¹⁴Esta tendencia es discutida en nuestro trabajo "La pobreza detrás de las estadísticas", 1996, en prensa, realizado en colaboración con Margarita Rozas, Silvia Levín y otras.

creencia entre las ONGs, que supone al Estado como el responsable de velar por el interés público. Por otro lado, y dada la característica de la mayor parte de las ONGs de ser críticas del orden social existente, aparece una fuerte resistencia a este Estado neoliberal responsable del ajuste. Los costos sociales de esta política -recesión, desempleo, informalidad, problemas sociales- afectan, a la vez que tornan insuficientes, las iniciativas comunitarias.

Las políticas locales para la infancia reconocen en las ONGs entidades intermedias necesarias para poder completar su papel de proveedor de servicios para grupos vulnerables de niños. Así, las organizaciones para la infancia se dedican a prestar servicios que se agregan, a veces confundidos y superpuestos, al repertorio de programas estatales: prevención de adicciones, asistencia alimentaria, hogares de menores, talleres educativos, jardines maternos, centros de día para la recuperación de chicos de la calle, defensa de los derechos del niño, defensoría de menores, entre otros.

¹⁵González Bombal, Inés, “¿Entre el estado y el mercado?, ONGs y sociedad civil en Argentina”, en Thompson, Andrés, comp., **Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina**, UNICEF- Losada, Buenos Aires, 1995.-

Algunas perspectivas

Hemos dejado planteados los principales problemas, no para cerrarnos en ellos, sino para abrir desde allí hipótesis de trabajo futuras. Las perspectivas son alentadoras, ya que las potencialidades de las ONGs locales son muchas, el esfuerzo puesto en el trabajo cotidiano es sumamente productivo, las capacidades técnicas y la inserción comunitaria de quienes trabajan en el Tercer Sector son importantes.

A nuestro entender, el primer paso sería reconocer que, a pesar del aumento de la visibilidad, crecimiento numérico y cambios positivos en el posicionamiento del sector voluntario, la aplicación del modelo de políticas de ajuste deja a las ONGs para la infancia prisioneras de ciertas contradicciones: el peligro de transformarse en los protagonistas de una privatización encubierta de acciones y prestaciones estatales y de una descentralización delegativa de responsabilidades y compromisos sociales; la falta de espacio, dada la urgencia de las demandas, para generar y desarrollar proyectos propios con estrategias diferentes del procedimiento burocrático de brindar un servicio de asistencia.

Los caminos que nos podrían conducir a optimizar las capacidades del Tercer Sector serían:

Agrupar: el problema es buscar espacios de articulación real y no sólo discursivos. La posibilidad de generar redes puede ser una vía eficaz, pero también puede constituir un problema. La red no se puede imponer, surge de la propia trama institucional y para eso cada experiencia local debería aportar diferentes elementos sobre cómo construirla y cómo sostenerla.

Sistematizar experiencias: a nivel de nuestra observación local, sería útil fomentar la difusión de las experiencias y el relato de los procesos de cada micromundo institucional, a manera de instrumentos para exponer y confrontar ideas, estrategias y proyectos en marcha.

Redistribuir recursos: el problema de los recursos destinados a programas para la infancia, parece ser más un asunto de deficiente distribución que de escasez de recursos. Para ello, es necesario fortalecer la capacidad de gestión estatal y comunitaria.

Investigar: desde nuestro campo de trabajo, la propuesta sería sumar a las investigaciones en curso la posibilidad de elaborar matrices de análisis de políticas sociales que permitan integrar al conocimiento de los mecanismos de elaboración, ejecución y evaluación de diferentes políticas estatales sectoriales, las formas de acción y el grado de participación de las organizaciones sociales.

