



**RIDAA**  
Repositorio Institucional  
Digital de Acceso Abierto de la  
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

Bustelo Graffigna, Eduardo S.

# El abrazo : reflexiones sobre las relaciones entre el estado y los organismos no-gubernamentales



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Bustelo Graffigna, E. S. (1998). *El abrazo : reflexiones sobre las relaciones entre el estado y los organismos no-gubernamentales*. *Revista de ciencias sociales*, (9), 139-158. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes  
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1482>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

## **El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el estado y los Organismos No-Gubernamentales**

**Eduardo S. Bustelo Graffigna\***

"Vivimos probablemente en una condición en la cual resulta más sabio dejarse engañar que querer ser de los que engañan."

Gianni Vattimo, *Ética dell'interpretazione*

### **1. Planteo**

Los recientes procesos de privatización, descentralización y desregulación que han llevado a una clara reducción –en el modelo de economías abiertas– del rol y funciones del estado han provocado una "revalorización" de la sociedad civil particularmente en lo que se refiere a su potencial de "asumir", de una mancha más eficiente, crecientes funciones "sociales". Se trataría en principio de pasar de una concepción de oferta estatal de servicios sociales a otra más centrada en la demanda, lo que implica una transferencia de funciones, responsabilidades y recursos financieros vía subsidios a los usuarios/beneficiarios organizados en una gran constelación de asociaciones no gubernamentales. Desde el punto de vista más tradicional del análisis económico del sector público, el ejercicio consistiría en privatizar los sectores "productivos" del estado, donde el mercado puede garantizar una rentabilidad de los servicios y transferir a la sociedad civil los gastos considerados "improductivos", como los que se realizan en los servicios sociales.

Es importante destacar que en el caso de los organismos no-gubernamentales (ONGs), las transferencias se

**"Revalorización" de la sociedad civil**

\* UNICEF – Oficina Regional. La opinión del autor puede no coincidir total o parcialmente con las de la organización a la cual pertenece.

concentrarían principalmente –aunque no exclusivamente– sobre servicios sociales especialmente destinados a servir a los sectores de bajos ingresos en los que es casi imposible “recuperar costos” y/o en servicios de un elevado costo por beneficiario (por ejemplo, pacientes crónicos, discapacitados, menores abandonados, etc.). En los casos de servicios a sectores de ingresos medios y altos, la idea predominante es la de la privatización. Se plantearía así una especie de dualidad: estado/ONGs para los pobres y el mercado para los ricos.

Siguiendo este mismo punto de vista, se perseguiría también transitar desde una concepción estatal-monopólica en la provisión de servicios sociales –propia de las relaciones estado-sociedad que fueron predominantes durante el modelo sustitutivo de importaciones–, a la definición de un *welfare-mix* con funciones específicas asignadas al sector público, al sector privado, al sector no gubernamental y al sector informal representado por relaciones sociales primarias como la familia, las relaciones de parentesco y la buena vecindad (Bustelo, 1989). Se asume que la sociedad, a través de sus expresiones organizativas, tiene un potencial notable para resolver problemas concretos de una manera efectiva, lo que se basa en el interés de las comunidades en los problemas que las afectan y/o en la necesidad de una prestación “eficiente” de servicios sociales. Finalmente se presupone una relación costo-efectividad más óptima ya que los organismos y/o distintas formas de asociativismo no gubernamental conocen mejor sus necesidades, controlan mejor las “filtraciones” e ineficiencias y están dispuestos a cooperar con tiempo voluntario cuando perciben que el destino de sus esfuerzos llega en su propio beneficio.

Así planteado, este enfoque de política social asociado principalmente al modelo de economía abierta propicia en general un proceso que parecería “administrativo”, simple, de relaciones *costo-eficiencia* y desprovisto de ninguna significación social, económica o política. Podría pensarse que existen sobradas razones económicas que fundamentan un “modelo mixto de bienestar social”, especialmente si se tiene en cuenta la excesiva burocratización, ineficien-

cia y falta de transparencia en la provisión de servicios sociales estatales. No menos importante, la "sobrepolitización" de la política social ha llevado a acentuar el clientelismo, el intercambio de favores por apoyos electorales, la idea de mantener un mercado cautivo de votos y la expansión de la dependencia de las personas necesitadas del estado, de los políticos y de los ricos. Y aunque estas razones pueden parecer válidas, no son suficientes como para no "leer" en esta propuesta una forma "política" de resolver las cuestiones sociales del desarrollo.

### **Acentuación del clientelismo**

El enfoque anterior de política social está siendo implementado en varios países de América Latina como parte del enfoque de ajuste neoconservador y muchas de sus propuestas transitan un ámbito de profundas controversias que no necesariamente lo invalidan en su totalidad. Mientras tanto, y paradójicamente, desde un ángulo más "progresista", también se postula un retorno a la "sociedad civil" desde que de la misma y desde sus distintas formas organizativas se hipotetiza que existe una gran "capacidad" para realizar el valor de la equidad, que ha sido el objetivo histórico de la política social, así como impulsar relaciones de solidaridad, cooperación cívica y expansión de la ciudadanía. Se piensa que la descentralización y la participación de los ciudadanos organizados autónomamente y comprometidos "concretamente" con los grupos más necesitados fortalece los procesos de democratización, evita la discrecionalidad autoritaria de los funcionarios y la toma de decisiones sobre la base del puro cálculo político-electoral.

A diferencia del enfoque anterior, que prioriza la organización de "redes sociales" como "malladas de contención" de la pobreza, aquí se pone el énfasis en la constitución de "actores sociales" y en la generación de "movimientos sociales", que tendrían la capacidad de movilizar a los grupos sociales más postergados, para plantear una agenda social con nuevas prioridades, basadas no tan sólo en "minimización de costos" –frecuentemente sobre la base de "mano de obra barata" provista por el voluntariado comunitario– y mayor "eficiencia", sino también otorgando una nueva direccionalidad al desarrollo, centrándolo más so-

bre las preocupaciones humanas, la participación popular y un sentido superior de justicia.

Dada la profundidad de los efectos que las reformas en curso pueden tener sobre las *distintas* relaciones políticas y sociales así como en el debate en desarrollo, convendría hacer algunas reflexiones sobre el sentido de las mismas a la luz de cómo se ha ido constituyendo la política social en la relación estado-sociedad civil en gran parte de los países de América Latina y señalar algunos *problemas* emergentes a partir de la implementación del modelo de economía abierta. Teniendo como paño de fondo esos razonamientos, el trabajo intentará también reflexionar sobre el "potencial" del sector no gubernamental para hacer efectivo –en sus dos vertientes: la neoconservadora y la progresista– los ideales tradicionales de la política social en términos de generación, por un lado, de "eficiencia y efectividad" y, por otro, de altruismo y solidaridad. Tampoco podría obviarse aquí una breve referencia a las "nuevas" responsabilidades del sector privado en el desarrollo. Finalmente, se propone una alternativa "política" para plantear un modo democrático de saldar la relación entre el estado y las ONGs y el sector privado en el contexto del modelo de acumulación capitalista de economías abiertas.

## 2. La primacía de la sociedad civil

Es importante recordar que el enfoque de política social que otorga primacía a la sociedad civil se originó y se desarrolló como propuesta en las sociedades de origen anglosajón, particularmente en el nordeste de los Estados Unidos, en las cuales la sociedad civil –y especialmente los organismos no-gubernamentales– ha sido en principio muy vigorosa con respecto al estado. Vale recordar las apreciaciones de Tocqueville, que, en su visita a los Estados Unidos, identificó en las varias formas de asociativismo social y en las organizaciones intermedias la fortaleza de la *Democracia en América* (Tocqueville, 1945). Tocqueville percibía que los gobiernos crecían con más poder que las personas, que existía una tendencia a la centralización

de funciones e identificaba en una serie de instituciones, como el autogobierno local, la separación de Iglesia y estado, la prensa libre, las elecciones indirectas, el Poder Judicial independiente y toda suerte de asociaciones intermedias, los factores que inhibían fuertemente las tendencias a la concentración del poder. Según el mismo autor, es a nivel local donde los ciudadanos tienen la oportunidad de dar los pasos iniciales en el ejercicio de la libertad y la participación y, sobre todo, aprender los hábitos de cooperación y el concepto de responsabilidad pública. A su vez, el nivel local y la participación en asociaciones civiles intermedias ayudan a adecuar el interés individual de las personas a la idea de propuestas comunes y a un sentido de moralidad pública sin el cual, según Tocqueville, la democracia no podría sobrevivir. Es, en fin, a través de la participación en instituciones intermedias como los individuos se transforman en ciudadanos con un equilibrio entre derechos y responsabilidades y cuya primera preocupación es el bien público.

La relación entre una sociedad civil relativamente fuerte y el desarrollo de las instituciones políticas y económicas es analizada contemporáneamente por Robert Putnam, quien, en su inspirador estudio sobre la democracia (Putnam, 1993), retoma las reflexiones de Tocqueville analizando las relaciones entre el norte y el sur de Italia. La región norte, que exhibe un mayor desarrollo político, económico y social respecto de la región sur, se ha caracterizado por un conjunto denso de asociaciones civiles y una activa participación de la ciudadanía en el gobierno local como contraposición a la región sur, caracterizada por relaciones sociales y políticas verticales y en donde predomina la desconfianza mutua, la descreencia en la ley, la corrupción y la criminalidad.

En el caso de gran parte de los países de América Latina, la ecuación estado-sociedad civil ha mostrado a través de las distintas etapas del desarrollo histórico del proceso de acumulación económica -modelo agrario exportador, sustitutivo de importaciones y de economía abierta- una *tendencia opuesta a la descrita en el sentido de un claro desequilibrio hacia el lado del estado con una debilidad en*

**Participación  
en  
instituciones  
intermedias**

*general muy fuerte de la sociedad civil.* Durante la vigencia del modelo agrario-exportador, basado en la gran propiedad agraria como unidad básica de producción, se consolidó un estado patrimonialista, con “dueños” conformados por la clase *fundiaria*, de clientelas tradicionales y controlado por una fuerte autoridad central. En realidad, en el estado se expresaba una modalidad de relaciones sociales que, en varios países de América Latina, han estado marcadas por un modelo de autoridad paternal-vertical de origen, como se dijo, patrimonial, y de fuertes características “patronal-caudillescas”. Y pese a la evolución del modelo de acumulación económica, y aun aceptando una gran diversidad de variantes y matices, sigue predominando en América Latina un estilo político de fuerte contenido carismático-caudillesco. Esto es lo que nos viene de la historia y pervive en el presente. Así, la idea de que la administración de lo público –tanto estatal como de ONGs– está en manos de funcionarios y/o líderes civiles aislados de las lealtades de parentesco y/o de intereses relacionados con alguna forma de propiedad o ventajas económicas o de cualquier tipo y de que la política social corresponde a un sistema autónomo de derechos y obligaciones de ciudadanía parece aún lejos de legitimarse en América Latina.

### 3. El caudillo-patrón

La dimensión política y social “caudillo-patrón” merece una mayor elaboración dada su relevancia en las relaciones sociales y políticas en América Latina. La relación de autoridad “caudillo-patrón” evoca una dimensión paternal-vertical relacionada con el ámbito familiar y con la responsabilidad implícita de proteger a los súbditos a cambio de la lealtad a quien ejerce la autoridad. Lo de “caudillo-patrón” también está asociado al carácter *omnívoro* y no sujeto a reglas con que se ejerce la autoridad. Esto implica que al caudillo se le tolera la transgresión, y como no hay mediaciones de ideas o reglas –puesto que la relación de autoridad es directa e interpersonal entre el caudillo y sus súbditos– se obedece y se tributa lealtad a la persona

aboliéndose la posibilidad del desarrollo de una "legalidad" basada en la titularidad de derechos y obligaciones recíprocas. La protección y los favores que se reciben son entonces actitudes "graciosas" del patrón y tienen como correlato prioritario la lealtad exclusiva hacia su persona. Como no existe un ámbito regulador explícito y las relaciones se definen verticalmente entre las personas, la no tributación de lealtad es interpretada como "traición" y quien la practica es excluido –generalmente con violencia– de la relación. Convendría aquí recordar a José Hernández cuando en el *Martín Fierro*, al describir la relación patronal y refiriéndose a los gauchos, expresaba: "Para él son los calabozos,/ para él las duras prisiones,/ en su boca no hay razones/ aunque la razón le sobre:/ que son campanas de palo/ las razones de los pobres".

Ahora bien, ciertamente los súbditos tienen acceso a algunos beneficios otorgados como "gracia" por el patrón, pero ello es sólo en virtud de la fidelidad prometida a su caudillo o jefe. Así, el camino de la lealtad es al mismo tiempo el camino de la ascensión en la escala de responsabilidades que el patrón pudiese eventualmente delegar, aunque esto favorece la obsecuencia ya que, en ausencia de un sistema que reconozca otros méritos, a mayor lealtad incondicional al caudillo, mayores recompensas. Aquí es donde pueden reconocerse las bases sociales del "servilismo" político. Como correlato al "caudillo-patrón" y de la modalidad familiar de gestión, aparece y crece "la feminización" de la política social en un estilo personalizado en la figura de la "primera dama" con la responsabilidad social de amparar a los más vulnerables: niños, ancianos, discapacitados y pobres en general; relación tan bien descrita por Ángeles Mastretta en su novela *Arráncame la vida*. Esto también es similar en el campo del sector privado con las "damas de caridad" y/o la esposa del empresario, usualmente al cuidado de una guardería, comedor escolar, escuela, el cuidado de los enfermos de la fábrica, etc., donde se nuestra el "compromiso" de la empresa con la comunidad.

La implicaciones sociales de esta relación precludada son muy significativas en el caso de los "necesitados" y

**"Feminización" de la política social**

han sido muy bien explicadas por R. Bendix, quien en su libro *Estado nacional y ciudadanía* (Bendix, 1974) hace una cita muy adecuada de John Stuart Mill de sus *Principios de economía política*:

[...] la suerte de los pobres, en todo lo que los afecta en forma colectiva, debe estar regulada para ellos, no por ellos. No debe exigírseles que piensen por sí mismos ni alentarlos a hacerlo, ni permitirse que sus reflexiones o pronósticos ejerzan influencia en la determinación de su destino. [...] Los ricos deben ubicarse *in loco parentis* con respecto a los pobres, guiándolos y limitándolos como se hace con los niños. Nada se les pedirá sino que cumplan con su jornada de trabajo y que sean morales y religiosos. Su moralidad y religión les será dada por sus superiores, quienes deben tomar los recaudos para que les sean adecuadamente impartidas y hacer todo lo necesario para que, a cambio de su trabajo y fidelidad, reciban alimento, vestimenta y vivienda adecuados, sean espiritualmente edificadas y gocen de inocentes diversiones.

Puede deducirse de la cita el carácter "producido" del ser pobre y el papel que la religión y sus administradores pueden desempeñar en la construcción y legitimación de una relación de dependencia y dominación.

La "producción" de la pobreza comienza desde la infancia, en la cual se acostumbra a los niños -principalmente a las niñas- a "ser dirigidos", no se los respeta en su identidad diferente de la del adulto y se los educa sin un sistema de inducciones a la idea de derechos. Como bien explica Bendix, una relación de tal dependencia y dominación puede tener importantes consecuencias psicológicas. De un lado, el caudillo-amo llega a considerar a sus vasallos como su parte "inferior y secundaria" debido al contacto frecuente e íntimo con los mismos. A su vez,

[...] los servidores se atribuyen complacientes la riqueza y rango de su amo. Para compensar la obscuridad de sus vidas y su eterna obediencia tienden a nutrir su mente de *grandeza prestada*, y por medio de esta identificación personal salvan la distancia que los separa de sus señores.

La relación caudillo-patrón puede llegar a casos extremos

de "bandolerismo social" desde que al caudillo se le tolera la violación a la ley y el arbitrio siempre que garantice el sistema de protección básico: piénsese, por ejemplo, en la economía ilegal de los narcotraficantes, la protección a los cultivadores campesinos que ellos garantizan y su "generosidad social" al contribuir a financiar actividades asistenciales o deportivas.

La predominancia del estilo "caudillo-patrón" ha marcado las relaciones sociales en América Latina con la ausencia del concepto y ejercicio de derechos, lo que conlleva asociado frecuentemente un estilo político en el cual se privilegia la acción colectiva directa y la fuerza (la organización, la marcha, la calle, la asamblea, etc.) por sobre marcos reguladores de conflicto y negociación individual o colectiva. *El estilo de mando vertical-autoritario, que ha perdurado hasta nuestros días, marcando las relaciones entre estado y sociedad civil, es predominante en el mundo de las relaciones y representaciones políticas y, también, en las relaciones económicas y sociales incluyendo las diversas formas de asociativismo no-gubernamental.* Y este estilo patrimonial vertical que ha impregnado y aún impregna a la sociedad civil está lejos de garantizar un espacio de democratización al estilo del visualizado por Tocqueville o por las formas idealizadas de "hegelianismo" progresista o las diversas formas de cristianismo al estilo de sus "comunidades primitivas", todas hoy existentes en América Latina.

Ahora bien, desde que se postula un mayor involucramiento de los organismos no-gubernamentales en una nueva modalidad de relación entre estado y sociedad civil, esto último merecería algunas precisiones.

**Estilo de  
mando  
vertical-  
autoritario**

#### **4. La fragmentación social**

Reflexionando sobre las características de la modernidad (Taylor, 1994), el filósofo canadiense Charles Taylor identificaba como uno de los "males" sobresalientes de la misma el individualismo extremo que supone un centrarse exclusivo en el yo, empobreciendo la vida social de sentido profundo, lo que vacía el interés por los demás y por la so-

ciudad. Pues bien, en la mayoría de los países de América Latina hemos asistido sobre todo a partir de la reciente implementación de los modelos de economía abierta a una expansión significativa del interés individual como centro organizador de la conducta humana y del hedonismo como forma suprema de vida. La difusión y promoción directa o indirecta a través de los sistemas de comunicación masiva de los valores relacionados con el interés individual, la primacía del ámbito privado, la importancia del consumo personal e inmediato y la desculpabilización del egoísmo, parecen haber debilitado seriamente los sistemas de solidaridad así como los hábitos de cooperación y altruismo. En su análisis sobre las contradicciones culturales del capitalismo, Daniel Bell ha destacado que la ética protestante y el temperamento puritano en las etapas iniciales del capitalismo en los Estados Unidos fueron códigos que exaltaban el trabajo, la sobriedad, la frugalidad y, en general, una actitud de control y moderación en la vida, lo que se ha perdido en el presente, con la emergencia indiscutida del mercado y del consumo masivo.

Al mismo tiempo, y como resultado de profundas transformaciones en los procesos de producción de bienes y servicios y de la debilidad de las formas de acción colectiva sindical-obrera, podemos contemplar —como fenómeno correlativo a la “retirada del estado”— una pérdida de centralidad de los ideales colectivos, acompañada por una enorme proliferación de organismos y formas asociativas cuyo eje agrupativo pasa por el interés particular, específico y realizable en lo más inmediato posible (la discapacidad, el SIDA, la drogadicción, el trasplante de órganos, la mujer golpeada, las cooperativas de hospitales o escuelas, los niños de la calle, etc.). La socióloga Lucía Boccacin (Boccacin, 1993) en una investigación empírica sobre los *organismos no-gubernamentales realizada en Italia*, los ha llamado movimientos “egoísticos” para enfatizar el carácter de solidaridad restringida a un grupo y/o acotada a un problema específico, las dimensiones “micro” de su actuación, así como sus limitaciones para ejercer altruismo concebido como la capacidad de asumir “intereses de otros” como intereses propios. Se ha llegado incluso a la exageración-dis-

torsión, como es el caso de un presidente de una Asociación de Sordos en los Estados Unidos, que se ha opuesto al desarrollo de los procesos tecnológicos que harían a los sordos oír, bajo el argumento, no pueril, de que con esa tecnología los sordos perderían su "identidad social" como sordos. Es que, en realidad, la fragmentación social puede ser definida como una discontinuidad comunicacional basada en el no querer oír a otros. Debería recordarse también en este punto que los conflictos y las luchas sociales presentes no tienen ya contenido ideológico ni direccionalidad política como en el caso de las viejas luchas obreras, estudiantiles y campesinas en América Latina, sino que más bien apuntan a una reivindicación circunscripta, inmediateista y parcial, no planteándose ni metas ni prácticas de acción colectiva totalizantes coextensibles al conjunto de la sociedad. En muchos casos, ni siquiera existe la comprensión de que un bien particular puede coincidir con el del conjunto de la sociedad.

A su vez, las distintas formas de asociativismo social han sido en gran parte influidas por una visión "productivista y competitivista" de la acción que ejecutan, de hacer más con menos recursos, de la eficiencia en la gestión, de la "excelencia" como objetivo permanente del hacer más y mejor pero circunscripto y limitado. La propuesta de "elevar la productividad de los pobres", hoy popularizada en América Latina, combina el hecho de precisar casi nulos niveles de ahorro (no cuesta mucho) con la escala micro de las iniciativas, así como la demanda de roles empresariales como parámetro de la acción social: es como si ahora todos tuvieran que ser empresarios, microempresarios, microcomerciantes, microproductores, etcétera.

Finalmente, las muestras de "solidaridad" filantrópica desafortunadamente tampoco podrían tomarse como una "fortaleza" de la sociedad civil ni, mucho menos, como un indicador de preocupación por lo público y por el bien de todos. Así, hasta la tradicional práctica de levantamiento de fondos para financiar actividades asistenciales se "produce comunicacionalmente", se promueve como marketing empresarial y como una olimpiada de la beneficencia: shows filantrópicos que buscan récords de dinero y azu-

**Las luchas sociales apuntan a una reivindicación circunscripta, inmediateista y parcial**

zan lo humanitario como curiosidad, como "purificación" formal, *entertainment* y fiesta. Espectáculo en el que, según Gilles Lipovetsky (Lipovetsky, 1986), no hay una restauración de una ética por los más débiles ni un compromiso humanitario como responsabilidad cívica *de todos*, sino, más bien, un planteo de vivir sin sufrimiento, visualizando la pobreza desde la lejanía, como espectáculo en la pantalla de TV y acompañando la dramática indigencia humana como imagen-horror y, tal vez..., al final y por fin con un gesto generoso.

### 5. Los Organismos No-Gubernamentales

Sin pretender invalidar el compromiso y la actuación de los organismos no-gubernamentales, *debe tenerse en cuenta*, no obstante, que la relación de autoridad "caudillo-patrón" también se expresa frecuentemente en su sentido patrimonial y vertical en los organismos de la sociedad civil. Ésta es "mi" fundación, ésta es "mi" ONG, éste es "mi" tema, éstos son "mis pacientes", éste es "mi proyecto", etc., pueden ser ejemplos de la apropiación patrimonial de espacios institucionales, grupales y/o de temas. Asimismo, puede observarse en muchas instituciones no gubernamentales *la dependencia unipersonal en un líder interno o "tutor" externo, la escasa o casi nula capacidad para renovar sus autoridades, que parecen quedar "dueñas" a perpetuidad de espacios de actuación y los casi inexistentes mecanismos democráticos de elección y participación*. Frecuentemente, es también observable la implementación de formas de intervención autoritarias de proyectos sin la promoción de ciudadanía, en donde los "propietarios-sujeto" de una propuesta definen sobre los "objetos de intervención" el tratamiento social "adecuado". No menos importante es el "purismo conceptual" o "ética de exclusión" con que muchos organismos no-gubernamentales se manejan, lo que se traduce en la creencia de que un determinado enfoque o metodología de trabajo son los únicos y mejores, así como en la convicción de que cada uno expresa una modalidad prístina, transparente y éticamente definitiva en el trabajo

por los demás, lo que, por definición, excluye otras formas importantes de compromiso social.

Un aspecto relevante es la carencia casi total de "esfera pública" en muchas ONGs, lo que se "oculta" generalmente bajo las formas de acción social más "comprometidas" en la lucha contra las modalidades más extremas y denigratorias de la pobreza y la indigencia humana, lo que redimiría a estos organismos no-gubernamentales de cualquier compromiso ideológico-político. El "*madreteresismo*" y el "*ladydianismo*" como actitud social son buenos ejemplos: se trabaja por los niños desamparados, en acciones "ejemplares" y concretas ("sin versos") aunque, paradójicamente, en las presentes circunstancias históricas le resulta completamente irrelevante si aumenta o no la pobreza y la desigualdad en el mundo o en el país donde se actúa (incluyendo la propia área de implementación del proyecto), ni de dónde provienen los recursos que financian "su" proyecto. Se presenta un compromiso "conmovedor" –y ciertamente respetable– que convoca al Santo Padre, a la Sra. Thatcher, al presidente Clinton, a Luciano Pavarotti, al presidente Menem, a modelos y actrices famosas, a George Soros y hasta a Giorgio Armani... Tan amplio y admirable espectro de coincidencias, "¿no hace tal vez inofensivo el mensaje?" Porque una de las "ventajas" de muchos proyectos sociales es que "garantizan" la separación de lo social de la política, concebida esta última como el ámbito de lo que divide, lo que separa y lo que denigra las formas "purificadas" del compromiso no-gubernamental.

Finalmente, no están exentos de muchas de las observaciones anteriores y, en algunos casos, hasta las expresan en mayor magnitud, los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera y las agencias de cooperación externa de los países donantes de fondos para el desarrollo.

**"Madreteresismo"  
y "ladydianismo"**

## **6. Estado y democracia**

Ahora bien, si en América Latina ha existido una tradición histórica que nos llega desde el modelo agrario exportador

y toma fuerza institucional en el modelo sustitutivo de importaciones, dándole una clara primacía al estado por sobre la sociedad civil, la pregunta es: "¿de qué estado se trata?". Y aquí no debe olvidarse que, sobre todo durante la fase del modelo sustitutivo de importaciones en América Latina, la acción directa del estado era considerada más importante que las cuestiones relacionadas con la democratización, con la representación política de los representados y los derechos de ciudadanía. En el desarrollo histórico europeo, en cambio, se aceptó primero el sufragio universal como medio de acceder al poder, luego las libertades y derechos individuales "formales", la justicia independiente y la organización de los partidos políticos, sobre todo de los trabajadores. Como bien explica Fernando Henrique Cardoso (Cardoso, 1990), *en América Latina nació y se desarrolló un pensamiento más estatizante que democratizante, mucho más corporativista que distribucionista, más propenso a apoyar la defensa de los grupos organizados de la sociedad que del pueblo en general*, confiado en el poder del estado como agente distribuidor del ingreso –a veces regresiva y perversamente, como en el caso de la inflación– que en la generalización del bienestar gracias a la elevación de la productividad general de la economía, lo que pondría énfasis en la posibilidad de optimizar la inversión, la competitividad y el progreso tecnológico. Según el mismo autor, en América Latina la reivindicación social –vía populismo– y la búsqueda de mayores oportunidades de desarrollo económico –vía retórica antiimperialista– surgen antes que la reivindicación de la institucionalidad democrática y, hasta cierto punto, con desprecio hacia la misma.

Finalmente, y no menos importante, no puede dejar de mencionarse la relación de manipulación y cooptación que, por razones de la clásica "dependencia" económica de las ONGs, se establece frecuentemente entre el gobierno en la administración del estado y las ONGs, lo que hace de estas últimas –en muchos casos– verdaderos organismos neogubernamentales.

## 7. El sector privado

En relación con las interacciones entre el sector no gubernamental con el privado en lo que se refiere a las prácticas de acción social, tampoco podría afirmarse que el sector privado ha asumido nuevas responsabilidades sociales, proporcionales al menos, con el creciente rol de los empresarios en el desarrollo vis a vis "la retirada" del estado. Es sabido que *las ventajas de las empresas en desgravaciones impositivas y otros privilegios fiscales que obtienen en concepto de "ayuda social" son destinadas a sus propias fundaciones u organizaciones, donde reciclan su imagen con "lifting social" para vender más o tener mayor influencia y prestigio*. No podría dejar de comentarse también que la mayoría de las donaciones hechas por el sector privado se destinan fundamentalmente a financiar actividades artísticas, de esparcimiento y hasta asistenciales (por ejemplo, promoción de conciertos, donación de equipos de alta tecnología médica, etc.), destinadas a los sectores de altos ingresos. Aún más, crecientemente el sector privado destina significativos recursos a financiar fundaciones de investigación y/o estudios destinados a promocionar y/o defender sus intereses corporativos. Y, más relevante aún, el sector privado crecientemente cofinancia sueldos y/o complementa salarialmente la retribución monetaria regular de importantes funcionarios públicos con competencias para defender sus intereses. Asimismo, y como también lo afirma Lipovetsky (Lipovetsky, 1994), la denominada nueva *business ethics* de las empresas privadas, aunque pudiese ser efectiva en el apoyo restringido a algunas formas de acción social, funciona con el mismo sentido empresarial, no de asumir un compromiso solidario y una responsabilidad pública, sino como parte de la estrategia comunicacional de la firma, de relaciones públicas y de gestión de una marca.

Aquí habría tal vez que decir con crudeza *que toda empresa es un negocio pero no todo negocio es una empresa*. Toda empresa toma un capital ecológico de la naturaleza que usa en su beneficio, toma un capital social de la sociedad en forma de infraestructura física disponible y en

**Estrategia  
comunica-  
cional de la  
firma**

cultura, educación, valores, instituciones, etc., y también toma un capital financiero que le posibilita *generalmente* su nacimiento y/o expansión y desarrollo. Así, entonces, la responsabilidad de una empresa debería evaluarse a través de un balance financiero pero también de un balance ecológico y, sobre todo, social. Y el camino que va desde la filantropía (la mujer del empresario haciendo beneficencia) al de la inversión social (*lo social* para mejorar la *imagen* institucional de la empresa) y, desde allí, a la *responsabilidad social* (que implica el interés por lo benéfico pero también el cuidado del entorno físico y una devolución económica a la comunidad), está sólo en su verdadero comienzo en América Latina.

## 8. Conclusiones

Sería difícil negar que a partir de la década de los ochenta en América Latina las instituciones del sector público, particularmente los servicios sociales, han sufrido un marcado deterioro cuantitativo y cualitativo debido a la baja prioridad política, la escasa capacidad administrativa y la falta de financiamiento adecuado. El virtual colapso de muchas instituciones del sector público frecuentemente se relaciona con el tipo de ajuste económico implementado, pero también con el tipo de gestión política del sector público, cargada de incompetencia técnica, alta discrecionalidad y carencia de participación democrática. Es, entre varias razones, la incompetencia de los responsables de la gestión del estado en asumir un liderazgo en el nuevo patrón de acumulación lo que ha movilizado la confianza de grandes sectores de la población hacia mecanismos de autorregulación, como el mercado, como los más eficientes para asignar recursos. Ésta es la principal causa subyacente a los procesos de privatización, desregulación, descentralización y transferencia de servicios sociales —o la responsabilidad de su gestión— a distintas formas de asociativismo social.

Sin embargo, esta idea de introducir el lado de la demanda en la gestión de los servicios sociales, de dar ma-

por "participación" a los organismos no-gubernamentales que pertenecen a los beneficiarios y/o están más próximos a sus necesidades no es sólo un problema de "eficiencia económico-administrativa" y debe ser recolocada en términos de la tradición en política social de América Latina y de los nuevos procesos sociales emergentes.

Discutiendo sobre las relaciones entre democracia y capitalismo y comentando los trabajos sobre la democracia de Giovanni Sartori, Norberto Bobbio (Bobbio, 1988) *ha interpretado esta relación conflictiva, o como un "abrazo vital", en el sentido de que una sociedad dominada por el mercado acepta la vía difícil, con todas sus limitaciones, del funcionamiento de la democracia o, también, como un "abrazo mortal" en el sentido de que la sociedad de mercado sofoca la democracia o induce en ésta deformaciones, la mercantilización universal, el "estado mínimo" y la concentración de la riqueza y los ingresos en los más poderosos.* América Latina no es ajena a esta relevante discusión y, utilizando esa misma imagen, podríamos de igual modo referirnos a las relaciones entre el estado y la sociedad civil con especial referencia a los organismos-no gubernamentales: o se trata de un "abrazo mortal" en donde los organismos no-gubernamentales se transforman a través del clientelismo, la cooptación política y la dependencia asistencial en *organismos neogubernamentales*, o, de lo contrario, se trata de un "abrazo vivificador", posibilitador y habilitante de nuevas propuestas de relacionamiento social a partir de la constitución de una esfera pública y del desarrollo de una autonomía política y económica que posibilite la realización de los derechos y responsabilidades de ciudadanía.

En la mayor parte de América Latina permanece, según vimos, en sus diversas formas, la tradicional relación "caudillo-patrón" y el ámbito discrecional-vertical en la gestión y asignación de fondos destinados a los organismos no-gubernamentales. Las informaciones sobre disponibilidad y monto de recursos para financiar iniciativas sociales, así como los criterios para acceder a los mismos casi nunca están disponibles para el conjunto de los organismos de la sociedad civil ni mucho menos sujetos al control

**Abrazo vital  
y abrazo  
mortal**

**Posibilidad  
de una  
relación  
equilibrada**

democrático. Sería una ingenuidad no pensar que la posibilidad de un "abrazo mortal" es altamente factible a pesar de las declaraciones de buena voluntad de los burócratas estatales, de los políticos, de las empresas y de los sectores de altos ingresos. La alternativa de mayor asistencialismo, generación de dependencia y clientelismo electoral está aún lejos de ser derrotada en América Latina.

La posibilidad de una relación equilibrada entre el estado y los organismos no-gubernamentales debería pasar por acordar un sistema de derechos y responsabilidades públicas en una *Carta Social* que garantice la autonomía –en el sentido de creciente "actoralidad" y libertades positivas– y la democratización de la política social y explícite, de una manera simple y transparente, el total de los recursos disponibles, los criterios para acceder a los mismos, la evaluación de los resultados y una auditoría independiente. Asimismo, del lado de los organismos no-gubernamentales, queda también un largo camino a recorrer para consolidar un enfoque programático basado en sujetos de derechos y no en "objetos de tratamiento" y compatibilizar la demanda de "más estado", como frecuentemente se requiere, con mayor autonomía, autodeterminación y equivalentes responsabilidades. No menos importante, la agenda no-gubernamental está lejos de estar cerrada y sería aconsejable que incorporase, entre otros aspectos, los temas de gestión por resultados, mejorando la eficiencia de sus iniciativas pero, sobre todo, avanzar en los procesos de democratización desterrando el microcaudillismo patrimonial, el verticalismo inhibitorio de la constitución de derechos y la lógica de compromisos absolutos, que no reconoce otras formas diferentes de acción social ni la preocupación por la ciudadanía común a la que pertenecemos por vivir en sociedad.

Con respecto a las responsabilidades sociales del sector privado, es mucho lo que puede hacerse más allá de la promoción de una firma, en donde lo serio es la economía de la empresa, mientras que la compasión por los pobres es un problema de voluntariado. En el sistema de acumulación capitalista debería existir una lógica posganancia fundante de una ciudadanía económica. Compromisos que

superen tanto la idea del solo beneficio como la de beneficencia. Y hay ejemplos importantes en América Latina para ilustrar los nuevos compromisos del sector privado con la sociedad, como son los casos, por citar sólo algunos, de la Fundación Carbajal en Colombia y la Fundación Odebrecht en el Brasil.

Finalmente, es crucial que en cualquiera de los *welfare mix* que se escoja no se evada la pertenencia de la política social a la "esfera pública", como la definía Hannah Arendt en sus indagaciones sobre la condición humana (Arendt, 1958), en términos de una preocupación superior por el conjunto, por el funcionamiento sistémico de complementariedades y por la idea de derechos acoplada a la de responsabilidades públicas. ♦

## BIBLIOGRAFÍA

Arendt, H. (1958). *The Human Condition*, Chicago, University of Chicago Press.

Bell, D. (1977). *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza.

Bendix, R. (1974). *Estado nacional y ciudadanía*, Primera Parte, caps. 2 y 3, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Bobbio, N. (1988), "La Democrazia Realista de Giovanni Sartori", *Teoría Política*, vol. 4, No. 1, pp. 149-158.

Boccardi, L. (1993). *La Sinergia Della Differenza*, Milán, Franco Angeli.

Bustelo, E. S. (1989), "Política social en un contexto de crisis: ¿será que se puede?", en *Las dimensiones sociales de la crisis: distribución del ingreso, pobreza y gasto social. Economía de América Latina*, Nos. 18 y 19, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

Cardoso, F. H. (1990), "Desafíos da Social-Democracia na América Latina", *Novos Estudos* 28, San Pablo, CEBRAP, octubre.

Lipovetsky, G. (1986). *La era del vacío*, Barcelona, Anagrama.

— (1994). *El crepúsculo del deber*, Barcelona, Anagrama.

Putnam, R. D. (1993). *Democracy Making to Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

Taylor, C. (1994). *La ética de la autenticidad*, Barcelona, Ediciones Paidós/ ICE de la Universidad de Barcelona.

Tocqueville, A. (1945). *Democracy in América*, 2 vols.. Nueva York, Vintage Books.