

Estrategias, usos y destrezas: Estado y ONG en la gestión de lo socio asistencial en Argentina

Strategies, uses and skills: State and NGO in social field in Argentina

Pilar Arcidiacono¹
Florencia Luci²

Resumen

Este artículo analiza la trama que reúne a las grandes ONG y al Estado en la gestión de lo socio asistencial en Argentina desde los 90 hasta la gestión de la Alianza Cambiemos. Examina los modos en que se configura la relación entre referentes de ambos mundos a partir de documentar los vínculos que mantienen y las disputas que sostienen en los espacios de trabajo compartidos. Se argumenta que la dicotomía clásica entre Estado y sociedad civil atraviesa ese campo de prácticas en el que se conforma una “economía moral” desde donde las organizaciones disputan su lugar y legitimidad como agentes idóneos para intervenir en el campo de lo social. A partir de un trabajo de investigación con directivos de las ONG más grandes del país -la “élite del sector”- y con altos funcionarios estatales, el artículo muestra cómo emerge una trama cargada de sospechas, relaciones instrumentales y dificultades de entendimiento que reactualizan la dicotomía fundante. A la vez, iluminamos las destrezas, aprendizajes y estrategias forjadas a lo largo de un recorrido de décadas de trabajo conjunto entre el Estado y las organizaciones que muestran la porosidad de estos espacios y la circulación de sus agentes.

102

Palabras clave: Estado, ONG, política social, estrategias, Argentina.

Abstract

This article analyzes the plot that brings together the large NGOs and the State in the management of the social in Argentina from the 90s to the Cambiemos's

Recibido: 28 de diciembre de 2021 ~ Aceptado: 27 de mayo de 2022 ~ Publicado: 20 de julio de 2022

¹ Lic. en Ciencia Política, Magíster en Políticas Sociales y Dra. en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Investigadora Adjunta de CONICET. Profesora de Sociología Política de la carrera de Sociología de la UBA. Correo electrónico: pilar.arcidiacono@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-3847-9120>

² Lic. en Sociología (UBA), Dra. en Sociología (EHESS). Investigadora Adjunta del CONICET con sede en el IIGG-UBA. Profesora de Antropología de la carrera de Trabajo Social de la UBA. Correo electrónico: florencialuci@conicet.gov.ar  <https://orcid.org/0000-0002-6854-1538>

government. It examines the ways in which the relationship between referents from both worlds is configured by documenting the links they maintain and the disputes they sustain in shared workspaces. It is argued that the classic dichotomy between State and civil society crosses that field of practice in which a “moral economy” is formed from where organizations dispute their place and legitimacy as suitable agents to intervene in the social field. Based on a research work with executives of the largest NGOs in the country - the “élite of the sector” - and with senior state officials, the article shows how a plot full of suspicions, instrumental relationships and difficulties of understanding emerges that update the founding dichotomy. At the same time, we illuminate the skills, learnings and strategies forged throughout a journey of decades of joint work between the State and the organizations that show the porosity of these spaces and the circulation of their agents.

Keywords: State, NGO, social policy, strategies, Argentina.

1. Introducción

En este artículo analizamos la trama que reúne a las grandes ONG y al Estado en la gestión de lo socio asistencial en Argentina desde los 90 hasta la gestión de Cambiemos. Nos interesa pensar los modos en que se configura una relación que es central para el despliegue de política pública desde la órbita estatal, atendiendo a las características que adquiere un vínculo que recoge una profundidad histórica y se expresa hoy en día en una trama heterogénea de agentes, sentidos y prácticas. Partimos del supuesto que examinar esta trama, los agentes que la componen, los vínculos que mantienen, las disputas que sostienen, es fundamental para comprender una parte significativa del desarrollo de la política social argentina.

Numerosos trabajos muestran que la gestión de lo socio-asistencial de la mano de la sociedad civil y de manera articulada con el Estado se remonta a los orígenes de la propia construcción de estatidad (Castronuovo, et. al., 2009). A lo largo de la historia, esta relación fue adquiriendo características específicas de acuerdo a los climas de época y ciclos políticos, generando una suerte de memoria compartida en la que se fueron forjando estrategias, saberes, destrezas. En otro trabajo sostuvimos que ese campo de prácticas compartido se fue construyendo alrededor de lo que llamamos una “economía moral” desde la cual las ONG disputan su lugar y legitimidad como agentes idóneos en el campo de lo social (Arcidiácono y Luci, 2021a y b). Mediante los principios de eficiencia, bien común, integridad e independencia partidaria las ONG construyen su identidad en una relación siempre disputada con el Estado.

Nuestro recorte toma un campo de vacancia en los estudios sobre organizaciones de la sociedad civil. A diferencia de los trabajos sobre movimientos sociales, que son claves en la dinámica de las políticas sociales y cuentan con una prolífera investigación, los trabajos sobre las organizaciones no gubernamentales³ - y, en particular, sobre el grupo de ONG que los nativos llaman la “élite del sector”- escasean. Tomando nota de esa ausencia, exploramos la trama de las grandes ONG que intervienen, de modos muy diversos, en el amplio campo de lo socio-asistencial. El mote nativo de élite tiene al menos dos sentidos. Por un lado, hace referencia a un elenco de organizaciones de envergadura, cuyos líderes son portavoces reconocidos de la sociedad civil que tienen una presencia pública recogida por los medios de comunicación y se sientan en las diferentes mesas de discusión con el Estado y otros actores de la política pública. Se trata de agentes que tienen cierta posibilidad de establecer agendas o instalar temas de interés. Es un arco que incluye organizaciones diversas, algunas de ellas asociadas con la comunidad judía (Amia o Tzedaka), católica (Cáritas), think tanks (CIPPEC), cívicas que en los últimos años desarrollaron un perfil social (Conciencia), alimentarias (Banco de Alimentos), socio-educativas (Fundación SES, Cimientos), salud (Huésped), con las que pudimos tomar contacto. También, a los fines de comprender la trama más amplia de asociaciones y federaciones que nuclean a estas ONG, contactamos a referentes de la Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI) y del Foro del Sector Social, espacios centrales de la sociabilidad sectorial y en los cuales la “élite del sector” ocupa lugares jerárquicos. Del mismo modo, a los fines de contrastar situaciones distantes en el espacio social y favorecer una mirada relacional, incluimos la experiencia de referentes de redes de organizaciones de base popular: la Red de Organizaciones Comunitarias Monseñor Enrique Angelelli y la Red Nacional Encuentro de Organizaciones por el Desarrollo.

Por otro lado, la noción de élite se vincula con la composición social de los sujetos que habitan estas organizaciones: muchos de sus fundadores o referentes pertenecen a estratos altos y tienen una sociabilidad de élite. En otro trabajo (Arcidiácono y Luci, 2021a) mostramos que la trama en la que se cruza la ayuda al prójimo, las redes católicas, los lazos familiares y de clase, y la participación en ciertas

³ En rigor, el amplio campo de “la sociedad civil” está compuesto por las entidades más diversas. No es nuestro objeto aquí intentar una definición. Sí dejar sentado que dentro de ese gran espacio de la sociedad civil, tal como analizamos en Arcidiácono y Luci (2021b), lo que se fue perfilando como el “tercer sector” remite a un conjunto específico de organizaciones, de diversa talla y propósitos, que quedó asociado al apelativo de ONG y al auge de estas organizaciones en los 90, cuando fueron financiadas por organismos multilaterales y aclamadas como agentes idóneos y transparentes, frente al descrédito progresivo del Estado (Tussie, 2000). La asociación del término ONG al clima de época de los 90 implica que, hoy en día, muchas de estas organizaciones disputen la denominación y busquen desmarcarse negociando otros apelativos, como el genérico OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil). Encontramos sin dudas un campo de controversia alrededor de este eje.

ONG configura lo denominamos una “sociabilidad sectorial”. Esta los lleva a reconocerse como sujetos que forman parte de un espacio común, el de las organizaciones de la sociedad civil que, a través de diversas modalidades y estrategias, se vinculan con aquello que identifican como lo socio-asistencial y lo asocian a una vocación que forma parte significativa de sus biografías y trayectorias profesionales. Este costado del apelativo de élite se traduce en diversas concepciones nativas que categorizan este espacio -como la oposición entre organizaciones aristocráticas y populares- y que expresan tanto las sociabilidades de quienes las habitan como cierta impronta característica de los años 90, que sostiene el virtuosismo del tercer sector y lo jerarquiza frente a ciertas falencias del Estado.

Exploramos esta trama de relaciones a lo largo de diversos trabajos de campo que realizamos entre los años 2018 y 2020. Por un lado, cartografiamos el sector de las grandes ONG con algún perfil de acciones en el campo socio-asistencial (que mencionamos previamente), aunque desde ya muchas veces sus funciones trascienden esta temática. Registramos las principales organizaciones, sus miembros, el tipo de trabajo que realizan, la participación pública que tuvieron en diferentes momentos. Las entrevistas que mantuvimos con directivos de esta “élite del sector” nos permitieron captar sentidos, relaciones, prácticas, trayectorias gracias a estos actores privilegiados que no solo informan sobre el segmento de las grandes ONG, sino que tienen una lectura sobre las organizaciones en general, lo que nos permite reconstruir la cartografía más amplia de posiciones y discusiones.

Por otro, nos reunimos y mantuvimos entrevistas con un conjunto amplio de actores significativos de este entramado: además de directivos de organizaciones y referentes sociales, entrevistamos también a altos funcionarios y trabajadores estatales. En efecto, dado que lo que nos interesa es reconstruir la articulación que reúne a las ONG y el Estado, la voz de quienes ejercen o han ejercido en la cartera social a nivel nacional desde la primigenia Secretaría de Desarrollo Social creada en 1994 hasta el actual Ministerio de Desarrollo Social (MDS) es fundamental. Además, mantuvimos reuniones con trabajadores de las áreas sociales del Estado que interactuaban con estas organizaciones. En total, realizamos 28 entrevistas entre agosto de 2018 y junio de 2020, todas realizadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 3 de ellas sostenidas de manera virtual por transcurrir en el marco del aislamiento social, preventivo y obligatorio de la pandemia Covid-19.

Un movimiento significativo dentro de esta trama estuvo dado por el salto al Estado de un número importante de directivos de algunas de estas ONG que, durante el gobierno de Macri, migraron hacia la alta función pública del MDS a ocupar los puestos de secretarios, subsecretarios y directores nacionales (Arcidiácono y Luci, 2021a). Este subgrupo de 16 entrevistas fue especialmente significativo no solamente

por la situación inédita de migración masiva del sector al alto funcionariado, sino porque estos sujetos se ubicaron, según sus propios términos, en ambos lados del mostrador. En ese sentido, son conocedores nativos de ambos espacios, dan cuenta de sus sentidos y contradicciones, y adoptan la mirada de traductores capaces de interpretar lógicas que a menudo toman las formas dicotómicas clásicas de la relación Estado - Sociedad civil. Si bien algunos de ellos no pertenecen al entramado de las organizaciones de mayor envergadura, comparten la “sociabilidad sectorial” que mencionamos previamente.

A lo largo de nuestra pesquisa prestamos particular atención a esas diversas posiciones que los individuos ocupan o han ocupado y que muestran la porosidad de estos espacios y las formas de circulación de sus agentes. Como señaló Boltanski (1973), el análisis multiposicional permite obtener datos sobre la superficie social de la que disponen los individuos, es decir, la extensión de su capital social o, en otros términos, su red de relaciones (p. 9). Esto es especialmente relevante para captar las diversas articulaciones de una trama que se presenta atravesada por una dicotomía originaria. En este sentido, algunos hallazgos del trabajo de campo resultaron más evidentes y en concordancia con la literatura más prolífera sobre el tema. El discurso nativo atravesado por la tensión fundante entre Estado - Sociedad Civil es sin dudas una marca identitaria. Cobra fuerza en los noventa y organiza un conjunto de mutuas sospechas que moldean la construcción de la otredad. Al mismo tiempo, entrevistar a estos agentes que cuentan con años de experiencias cotidianas de vinculación con la arena estatal o que participaron durante la experiencia de gobierno de Cambiemos como funcionarios/as, permitió ver de qué manera en sus propias narrativas afloran un conjunto de saberes compartidos, estrategias, destrezas adquiridas y situaciones de entendimiento que matizan la mirada dicotómica y alimentan más bien imágenes porosas entre ambos espacios. Parte de esa porosidad alcanza, incluso, al recorrido biográfico de una de nosotras, que se desempeñó profesionalmente en estas grandes ONG. El hecho de haber compartido espacios de gestión y redes con algunas de las personas entrevistadas habilitó un entorno de confianza para desplegar sus visiones en un marco que rápidamente podía comprenderse como de legibilidad compartida y acortaba las distancias entre el campo de las ONG y el mundo académico.

A lo largo de estas páginas nos interesa mostrar la trama heterogénea de estrategias, usos y destrezas que performa el espacio de trabajo compartido entre el Estado y las ONG. En primer lugar, retomamos la dicotomía fundante Estado - Sociedad Civil para reponer las construcciones político culturales que conformaron una economía moral donde los principios de bien común, eficiencia, integridad e independencia partidaria juegan como cartas de presentación cuando las organizaciones disputan un espacio de legitimidad para actuar en el campo socio-

asistencial. Luego, nos detenemos en las diversas modalidades que los propios nativos presentan como espacios de vinculación entre las élites del sector y el Estado, y que organizan un arco variado de actividades y dinámicas. En los últimos tres apartados desplegamos: i) las estrategias políticas y los supuestos que están en la trastienda de esos espacios de vinculación, ii) la sospecha del uso que expresa las dificultades y problemas de los espacios compartidos con el Estado, y iii) las destrezas ganadas por las organizaciones a lo largo de décadas de trabajo conjunto o incluso a partir del paso de muchos referentes por el Estado, situaciones que matizan varios elementos de la dicotomía fundante.

2. Estado y ONG: una economía moral en juego

La relación Estado - ONG está marcada por la dicotomía clásica que asume la existencia de dos esferas diferenciadas y en cierto sentido autónomas. Esta construcción político cultural, que sigue influyendo en la auto comprensión de las sociedades occidentales (Ferguson, 2007; Gupta, 1995), tiene raíces profundas que es necesario reponer para situar los modos en que hace sentido en el campo de prácticas y representaciones que estudiamos: las grandes ONG que trabajan en el campo socio-asistencial y su relación con el Estado.

El propio surgimiento de la sociedad civil en el pensamiento político estuvo atravesado por discusiones que buscaron delinear ese espacio impreciso en el que los pensadores del derecho natural vieron tanto al hombre como lobo del hombre, la preservación de las libertades y la propiedad, o bien al locus de la virtud humana. Estos sentidos fundantes ubican desde sus orígenes a la sociedad civil en relación con su alter ego, el Estado, ya sea investido en Leviatán o en síntesis de la voluntad general y le imprimen un matiz que perdura al día de hoy, al menos en sus versiones corrientes: el espacio de la sociedad civil como previo a la organización política y fundamentalmente al Estado, al que antecede. El pensamiento político liberal (Bobbio, 1997) además de contribuir a la naturalización de la oposición Estado - sociedad civil, aportó a la percepción de esta última como el espacio de lo puro, de las relaciones humanas no mediadas por el elemento distorsivo de lo político y echó una raíz poderosa en el sentido común.

El dilema planteado por las relaciones entre sociedad civil y Estado fundó así una concepción dicotómica de la realidad social que persiste aún hoy en tanto organiza buena parte de la lectura y la acción de estos agentes en los espacios de vinculación compartidos. Por otra parte, y anclado en esa visión, desde mediados del siglo XX se fueron recomponiendo otros discursos que hacen de las organizaciones de la sociedad civil agentes virtuosos. Para América Latina, la década de los 90 representa un quiebre. En ese momento las organizaciones ganaron terreno y

legitimidad no sólo en la defensa de derechos y participación ciudadana propias de la década anterior de transición democrática, sino también como parte del entramado de actores que gestiona lo socio asistencial de manera autónoma o articulada con el Estado para paliar las consecuencias del ajuste estructural. En un contexto de crítica al Estado, cuestionado en sus capacidades y acusado de burocratismo, corrupción e ineficiencia, las organizaciones aparecen como la contracara de una gestión social eficiente y fueron financiadas por organismos multilaterales (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998).

La dicotomía que alimenta la otredad respecto del actor estatal y la positividad intrínseca de las organizaciones de la sociedad civil fue objeto de críticas. Entre otros, los trabajos de Boaventura de Sousa Santos (2005), Eduardo Bustelo Graffigna (2000) y Juan Carlos Portantiero (2000) cuestionaron las visiones *per se* virtuosas sobre la sociedad civil y alertaron sobre los riesgos políticos y analíticos de ese nuevo clima de época en la región. Estas producciones dieron cuenta de los problemas de generalizar sobre un espacio marcadamente heterogéneo y de las simplificaciones propias de la “beatificación” (Sorj, 2010, p.35) de las organizaciones, sus miembros y prácticas. Cuestiones como la competencia, las disputas de espacios de poder, de toma de decisión y de definición de política pública, fueron colocadas en el centro de la discusión, cuestionando las visiones edulcoradas.

Para el caso argentino, en un trabajo previo indagamos los discursos de legitimación de las organizaciones sociales desde los 90 a la actualidad (Arcidiácono y Luci, 2021b). Sostuvimos que el campo de la relación Estado-ONG se sostiene en una “economía moral” que recoge varios de los principios de visión clásicos fundantes: la mirada dicotómica, el valor intrínseco de la sociedad civil, la otredad muchas veces negativa que representa el Estado. Las prácticas y discursos nativos de los referentes de las organizaciones nos permitieron documentar los sistemas de valor y repertorios de evaluación que dan forma a esta economía moral; que Didier Fassin (2009) define como “la producción, distribución, circulación y uso de sentimientos morales, emociones, valores, normas y obligaciones en el espacio social” (p. 1257), retomando el término clásico de E.P. Thompson. Pudimos ver que las grandes ONG de Argentina sostienen los principios de bien común, eficiencia, integridad e independencia partidaria como parte del acervo simbólico desde el cual disputan su legitimidad como agentes válidos para actuar en el campo de lo social y para reclamar o justificar distintas acciones o demandas frente al Estado.

Esos principios, sobre los que volveremos a lo largo de estas páginas, se cargan de contenido de maneras diversas, polémicas, en diferentes momentos y para los diversos actores. Se despliegan con distinta intensidad en las experiencias cotidianas entre Estado y ONG que analizamos en este artículo. Así reactualizan y traducen la

tensión histórica entre Estado y sociedad civil, reavivando o suavizando en diferentes formatos la dicotomía fundacional. En lo que sigue analizamos los espacios de vinculación que reúnen a las ONG y al Estado: sostenemos que ambos agentes tienen una relación estrecha en la gestión de lo socio asistencial desde la propia institucionalización del Estado y documentamos a partir de nuestro trabajo de campo los modos específicos que los reúnen hoy en día.

3. Espacios de vinculación entre las “élites del sector” y el Estado en Argentina

La vida política argentina cuenta con un entramado asociativo significativo desde mediados del siglo XIX que mantiene múltiples vinculaciones con el Estado. En el campo socio-asistencial, el propio proceso de construcción de la autoridad estatal conjugó un conjunto de disputas por agendas, poblaciones y temáticas con las tradicionales organizaciones sociales y confesionales encargadas de la gestión de lo socio-asistencial⁴.

Durante el periodo de ajuste estructural en los ‘90 y con la profundización de la crisis, se expande particularmente el campo de las organizaciones orientadas a lo socio-asistencial. En esta etapa se consolida la trama asociativa social amplia y heterogénea que, aun con sus transformaciones y variaciones, perdura al día de hoy. Se trata de un universo compuesto por organizaciones de muy diferente escala y trayectoria. Desde Cáritas, la organización de la Iglesia Católica presente desde los años 50, hasta los comedores populares, pasando por los movimientos sociales, las grandes organizaciones (como las que aquí consideramos) o las medianas (que los nativos llaman la “franja del medio”).

El siglo XXI encuentra a la sociedad civil argentina con una estructura sólida y diversificada. No es objeto de este artículo profundizar en sus características, el tipo de organizaciones que la compone, ni intentar una definición, gran parte de la prolifera producción académica y propia del sector tuvo ese propósito (Filmus, Arroyo y Estébanez, 1997; Cardarelli y Rosenfeld, 1998). Nos interesa dejar planteado que el tipo de relación que exploramos se inserta en una trama heterogénea, compuesta por múltiples agentes de la sociedad civil, diferentes escalas, sentidos y relaciones que tienen una profundidad histórica (Thompson, 1995; Di Stefano, et. al., 2002; De Piero, 2020). En un país federal esto se complejiza aún más en la medida que los vínculos alcanzan los niveles provinciales y municipales⁵.

⁴ Para un análisis de esta trama en perspectiva histórica, ver Di Stefano, Sabato y Cecconi (2002).

⁵ Si bien el trabajo de campo se concentró en la interacción de las ONG con el nivel nacional de gobierno (principalmente el Ministerio de Desarrollo Social), muchos de los testimonios recogidos exceden a este recorte espacial y se proyectan en referencia a “lo estatal” en general. En gran medida, esto se explica por el propio

El trabajo de campo que realizamos nos permite cartografiar las formas de encuentro que reúnen al Estado y a las élites del sector en el espacio de trabajo de lo socio-asistencial. Describimos a continuación los vínculos prototípicos que sellan la relación de trabajo y cooperación entre ambos agentes. Sabemos que estos vínculos se dan de manera superpuesta y menos delineada en la realidad social, pero esta precisión analítica tiene sentido para establecer algunas distinciones importantes para comprender las particularidades de la relación que estudiamos.

Primero, ejecutar la política con el Estado. Allí los encuentros se arman en torno a una directa tercerización en la ejecución de las políticas y programas sociales. Su apogeo se produjo en la década de los 90 al calor de los procesos de focalización que aumentaron la cartera de programas sociales, la injerencia de los organismos internacionales en la agenda (Tussie, 2000), el financiamiento de la cooperación internacional y la profesionalización de los saberes vinculados con la pobreza tanto estatales como de las propias organizaciones. Más allá de la recuperación de la estatidad a lo largo del ciclo kirchnerista, este tipo de vínculo sostiene gran parte de la ejecución de la política socio-asistencial argentina, con algunas variaciones significativas en improntas y elencos (Arcidiácono y Luci, 2021a). Dentro de este universo, se distinguen las actividades desplegadas a nivel territorial donde el Estado delega en las organizaciones tareas formativas como rubro específico. Es decir, son convocadas para la transferencia de saberes sobre todo destinados a sectores identificados como vulnerables (talleres, capacitaciones, espacios de formación de formadores). Estas actividades forman parte del portafolio de servicios que las organizaciones ofrecen a diferentes donantes (sobre todo de los brazos fundacionales de las empresas o las asociaciones filantrópicas) más allá del actor estatal.

Segundo, dialogar con el Estado. Actividades consultivas, participativas y dialógicas que en general no implican la transferencia de recursos monetarios. En algunos casos se trata de espacios donde el Estado convoca especialmente a un conjunto de organizaciones que identifica como interlocutores válidos en determinadas temáticas. En otros, estas acciones forman parte de estrategias que son ampliadas a la ciudadanía en general, como las audiencias públicas o los esquemas de presupuestos participativos. Si bien algunos espacios se formalizan, en la mayoría de los casos suelen ser efímeras y poco formales. Resultan centrales a la hora de definir el vínculo con el Estado y como ámbitos de reproducción de la “sociabilidad sectorial” (Arcidiácono y Luci, 2021a). Este tipo de recursos encontró su mayor despliegue en la historia al calor de los procesos de crisis, como las experiencias del 2001-2 con el

recorte de las organizaciones de elite, que habla de actores que se desenvuelven a lo largo del país, con diferentes gobiernos y escalas, que sin dudas tienen particularidades locales que sin embargo aquí se desdibujan.

Diálogo Argentino⁶ o con la expansión sin precedentes de espacios de co-gestión con la creación de los Consejos Consultivos⁷ del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la misma época que acompañaron la masificación de la asistencia estatal. Se trata de espacios con cierta visibilidad pública, donde las organizaciones acumulan capital simbólico que las ubica como referentes. En palabras de un referente de una gran organización religiosa que recuerda la crisis de 2001 y la amplia convocatoria a la sociedad civil organizada “Al sector le gustó ser convocado por el Estado, esto de aspirar a que escuchen mi voz” (entrevista realizada en diciembre de 2019).

Tercero, asesorar al Estado. Se trata de actividades de evaluación y estudio llevadas adelante por organizaciones expertas en determinadas temáticas. Con el auge de la razón técnica, estas organizaciones se fueron erigiendo en portadoras de saberes valorados y los *think tank*⁸ en canales de acceso a la conducción del Estado (Heredia, 2015; Arcidiácono y Luci, 2021a). En este caso son borrosos los límites con el universo de actores del sector privado al adquirir un formato más próximo a las consultoras, aspecto que es objeto de disputa dentro del entramado asociativo. El punto tal vez diferencial es que en las organizaciones esta actividad suele formar parte de un conjunto de acciones de incidencia en políticas públicas como veremos en el punto siguiente.

Cuarto, incidir en el Estado. Incluye acciones de diverso tipo, instalación de temas y rendiciones de cuentas (*accountability*). Forman parte central de un conjunto variado de organizaciones que fueron instalándose como referentes temáticos en Argentina y a nivel regional e internacional. Desde el cabildeo por normas y reformas de políticas (Acuña y Vacchieri, 2007; Leiras, 2007), pasando por el litigio estratégico como un formato por el cual las organizaciones recurren al poder judicial para incidir en determinadas temáticas (Arcidiácono y Gamallo, 2017), hasta las acciones y campañas en medios de comunicación (Smulovitz y Peruzzotti, 2002) y en redes sociales.

Esas modalidades implican diversos ritmos e intensidades, compromisos, reparto de tareas y responsabilidades. Para las ONG, los espacios compartidos con el Estado juegan como ámbitos de reconocimiento y amplificación, allí pueden recibir

⁶ El Diálogo fue un espacio generado después de la crisis del 2001 que representaba un acuerdo entre tres actores: la coalición Justicialista gobernante, la Iglesia Católica y un Organismo Internacional (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: PNUD). Desde sus comienzos se encontró protagonizado por organizaciones de la sociedad civil intermedias y confesionales y por instituciones religiosas.

⁷ Durante los primeros meses de 2002 se llegaron a constituir 2.108 Consejos Consultivos Municipales en todo el país (Arcidiácono, 2012).

⁸ La principal función de los *think tanks* es promover temas para su incorporación a la agenda pública, así como elaborar diagnósticos y propuestas en materia de políticas públicas con el fin de influir en los ámbitos de toma de decisión. Esto puede ser llevado adelante por institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas (Uña, 2006, p.4).

fondos en algunos casos, pero sobre todo ampliar la escala del trabajo territorial y desplegar el capital simbólico que acumularon al ser reconocidas como expertas en las temáticas que abordan. Se trata de un campo disputado y cargado de relaciones sospechadas que se presenta como contracara de los principios morales que sostienen la legitimidad de las organizaciones. Los actores estatales también despliegan estrategias en esa vinculación: articular un elenco de actores aliados es un aspecto central para el despliegue de la política social que involucra la construcción de la autoridad y legitimidad estatal (Trouillot, 2001, p. 126).

A continuación, abordamos tres dimensiones que atraviesan la dinámica de relaciones que surge de los espacios de vinculación mencionados. Primero, las estrategias políticas que configuran la convocatoria a las ONG por parte del Estado. Luego, las sospechas y dificultades que estructuran esta relación, en gran medida atravesada por la noción nativa de “uso” que desarrollaremos. Finalmente, los saberes y destrezas ganados por las organizaciones a lo largo de décadas de trabajo conjunto o incluso de su paso por el Estado.

4. La trastienda estatal a la hora de convocar a las ONG: las estrategias del “salteo”

El recurso a la ONG aparece en la trastienda de la política estatal como una estrategia que brinda la posibilidad de lo que los nativos refieren como “saltar” diversas cuestiones relativas tanto al funcionamiento del entramado burocrático como al ordenamiento de contiendas o internas con actores partidarios o sociales. Veremos en el apartado que sigue que esta trama de relaciones sospechadas recorre ampliamente las relaciones entre Estado y ONG.

Hay numerosas razones que ayudan a comprender por qué el Estado convoca a las organizaciones: desde el respeto por el trabajo que hace el sector social, pasando por afinidades personales, políticas y redes de sociabilidad compartidas con actores estatales e incluso las propias exigencias de los organismos internacionales. Sin embargo, en este apartado y en el siguiente queremos detenernos en un conjunto de razones que los referentes estatales y sociales despliegan y que están atravesadas por un conjunto de relaciones de sospecha y desconfianza que moldea en gran medida la relación con el Estado. Desde la mirada estatal, las diversas estrategias de salteo incorporan a las organizaciones desde un ribete instrumental, como vehiculizadoras de diferentes propósitos, muchos compartidos por la narrativa de las propias organizaciones. Como contracara -como veremos en el apartado siguiente- desde la mirada de las organizaciones el hecho de ser usadas por el Estado será el punto más relevante. Detengámonos en al menos tres tipos de estrategias.

Primero, echar mano a la ONG le permite a la gestión estatal saltar procesos para ejecutar la política. Por ejemplo, a la hora de sortear dinámicas burocráticas extensas y engorrosas como las presupuestarias, las organizaciones vehiculizan una ejecución expeditiva y de esta manera permiten llegar al territorio más rápidamente. Como menciona un alto funcionario del MDS, no pueden mover el amperímetro o saltar en escala (para lo que el Estado aparece como irremplazable) pero las organizaciones y los entramados locales que ellas mismas generan con otros actores del sector aportan celeridad y capilaridad como dos virtudes que deben capitalizarse. Sobre todo, frente a las necesidades urgentes que este tipo de intervenciones públicas se proponen atender y donde muchas veces la lógica de requerimientos estatales ralentiza la acción.

Estas ventajas que los actores identifican tienen un perfil bien pragmático y se asocian con la imagen de eficiencia que las organizaciones construyen como imagen especular frente a la falta de recursos estatales o llegada a nivel local, y que fueron ampliamente recogidas por la literatura sobre los déficits de capacidades institucionales (Bresser Pereira y Cunnill Grau, 1998)⁹. Las palabras de un Secretario del MDS que proviene del campo de las organizaciones son elocuentes al respecto:

El virtuosismo es que ellos tienen estructuras hoy, que por ahí los municipios y las provincias no tienen. En muchos lugares, los municipios no tienen presupuesto. Entonces la ONG, con apoyo de la Nación, tiene la posibilidad de hacer lo que a veces el Estado no tiene (entrevista realizada en noviembre de 2018)

Este tipo de miradas tuvo su apogeo en los 90, donde el clima de época favorecía claramente esta valoración de la ONG, pero también está presente en otros ciclos políticos. En el periodo de recuperación del protagonismo estatal en la agenda social durante el ciclo kirchnerista, esta dimensión pragmática que ofrecen las organizaciones, así como la valoración de su rol, descansó fundamentalmente en los movimientos sociales y de la economía popular, que gestionaron buena parte de la política social e incluso formaron parte del alto funcionariado estatal (Longa, 2019). Pero también en el entramado de organizaciones de mediana escala, “la franja del medio” como refiere un alto funcionario del MDS para referenciar aquellas que se encuentran entre las grandes ONG y los movimientos de base popular. Durante la gestión de Cambiemos, se recrea cierto rol y valor más tradicional de la ONG.

⁹ Recordemos que si bien la literatura sobre capacidades estatales es amplia y en gran medida incorporó la crítica a sus sesgos normativos y/o idealistas (Alonso, 2007), marcó una impronta que identifica insuficiencias o fallas en el funcionamiento del Estado partiendo de modelos teóricos que prescriben qué tipo de atributos serían adecuados para la consecución de ciertos objetivos.

Segundo, saltar actores no alineados. La estrategia del salteo permite dirimir contiendas e internas con otros actores partidarios o sociales que no están alineados con la gestión de gobierno y son necesarios como recursos locales. “En los lugares donde no había acuerdo político se lo salteaba con las ONG”, menciona una funcionaria histórica del MDS desde los 90 al día de hoy. Cuando se trata de los intermediarios en los sectores populares (referentes de la política partidaria y de movimientos sociales), este tipo de visiones están atravesadas por etiquetas morales, como señala un alto funcionario de la década del 90 en su frase: “correr al punteraje¹⁰”, trayendo a la escena la clásica discusión sobre clientelismo político. Se trata de lecturas frecuentes en el mundo de la política social, tanto de los expertos como de sentido común, que subsume las formas de participación popular a las relaciones clientelares, presentándolas ambiguamente tanto como categoría analítica y como etiqueta moral (Vommaro y Combes, 2016), desatendiendo el repertorio de prácticas, creencias, estilos, habilidades y hábitos que acompañan esas relaciones y que son tan importantes como el intercambio mismo (Auyero, 1997).

Tercero, saltar las propias burocracias. En este caso aparece como un recurso interno, de cierta “muñeca política”, es decir habilidades para manejar la relación con los agentes que sostienen el día a día de una gestión de gobierno. Este fue un recurso frecuente al asumir Cambiemos, cuando los nuevos funcionarios y funcionarias de la cartera social que en muchos casos provenían de las ONG¹¹ hicieron una apertura total hacia el sector y de esta forma como refiere una alta funcionaria del Ministerio, una forma de “correr a las burocracias”. Bajo este rótulo agrupaban a la burocracia plebeya (Perelmiter, 2016) que habita el MDS durante el ciclo kirchnerista y los 12 años de gestión de la Ministra Alicia Kirchner. La sospecha y la desconfianza hacia un funcionariado y cuadros técnicos altamente comprometidos con un tipo de gestión y de visión política se suturó, en cierto modo, estableciendo alianzas con ONG que ejecutaron política social.

Este aspecto del desmerecimiento a las burocracias estatales durante la gestión Cambiemos fue mencionando por los propios referentes de ONG entrevistados, muchos de ellos incluso beneficiados históricamente por este tipo de “squeo”. Sin embargo, luego de tener su experiencia estatal al asumir como altos funcionarios del MDS, mostraron inquietud por cierta tendencia a la autonomización de las ONG en la política social que a veces excluye a los cuadros técnicos estatales, que aparecen valorados como los que saben. Esto remite a una tensión que no vamos a desarrollar

¹⁰ En la literatura sobre clientelismo político en otros países este término refiere a la idea de *broker*.

¹¹ Perelmiter y Marcallo (2020) analizan los diferentes subgrupos dentro del funcionariado del Ministerio de Desarrollo Social durante esa gestión de gobierno: el mundo de los porteños, el de las ONG (que analizamos en Arcidiácono y Luci, 2020) y el del management empresario.

aquí, pero que dejamos punteada: los profesionales considerados idóneos en cada momento histórico y las disputas político ideológicas que subyacen a esta clasificación. Una línea de trazo muy grueso podría reconstruir a nivel de la gestión de lo socio-asistencial en Argentina la preeminencia y puesta en valor de los técnicos-expertos de los 90 (Grondona, 2014; Giorgi, 2015), el compromiso político de los trabajadores sociales (Perelmiter, 2016) y de los movimientos sociales (Longa, 2019) durante el kirchnerismo, y la lógica de eficiencia managerial (Perelmiter y Marcalle, 2020) y emprendedora (Salerno y Nogués, 2021), también presente en las ONG, durante Cambiemos.

5. La sospecha del uso: “a las ONG nos tienen para la foto”

El elenco de ONG que aquí analizamos suele ser convocado por el Estado para articular alguna de las líneas de trabajo mencionadas más arriba. Sus referentes se convirtieron en interlocutores más o menos válidos según el clima de época, integran las mesas de discusión estatal, tienen una voz pública y capacidad de ejercer algún tipo de presión o construir agenda. Es frecuente encontrar en estas organizaciones de gran escala una mirada autorreflexiva que se traduce en la producción de informes y documentos propios sobre una dimensión que las atraviesa en su cotidianeidad y las interpela como actores sociopolíticos. Tópicos como las dificultades y problemas de los espacios compartidos con el Estado, el carácter efímero y volátil de las convocatorias, la verticalidad, la falta de institucionalización, la manipulación política, la falta de transparencia y accesibilidad, entre otros, acompañan a un conjunto de reflexiones sobre sus propias limitaciones para lograr incidencia y relaciones sostenidas con el actor estatal (CIPPEC, 2009; RACI, 2016).

En esa trama de relaciones sospechadas, la sensación de insatisfacción y de la noción nativa de “uso” aparece con fuerza en la narrativa de los referentes de organizaciones: “todo el proceso con el Estado te deja siempre un sabor amargo” confiesa una directiva de una ONG entrevistada en diciembre de 2019. Casi como contracara de las estrategias que despliega el Estado echando mano a la ONG, las metáforas del uso, la manipulación, el desgaste que deriva de una articulación poco genuina fueron frecuentes en el trabajo de campo. Reflejan una mirada de las ONG y la relación concreta con el Estado que colisiona con los valores y el deber ser de la economía moral que sostiene una dimensión de su argamasa justificativa ligada a la integridad y la independencia partidaria, más allá que, como veremos más adelante, las organizaciones también participen en el juego de la política.

Las organizaciones son quienes “apagan el fuego”, “frenan el caos”, “son bomberos”, “actúan de ambulancias” en diferentes situaciones de crisis social (como

por ejemplo en el 2001) como emerge de diversos testimonios del trabajo de campo. En estos casos, las organizaciones vehiculizan la ayuda de emergencia en los territorios y despliegan la política estatal, mantienen diálogos con el Estado que aseguran la gobernabilidad democrática. Sin embargo, cuando pasan los momentos críticos las organizaciones se sienten relegadas. Lo mismo sucede ante los cambios de gestión o improntas políticas que implican una discontinuidad de fondos y programas donde estaban involucradas en la tercerización de tareas socio-asistenciales. Más aún, esta inconformidad y la lógica del uso emergen con fuerza cuando los actores de las organizaciones evocan experiencias consultivas y dialógicas donde el vínculo no se materializa en un intercambio concreto para las organizaciones y ven limitadas sus capacidades de incidencia o *advocacy*, como suelen decir los nativos. Los relatos que remiten a la convocatoria para integrar mesas consultivas o de planificación que luego quedan en la nada abundan, renovando las metáforas de lo efímero. Así lo expresa una referente de una de las redes de organizaciones más importantes del país en el marco de la entrevista:

La incidencia en política pública suele ser cuando “algo está incendiado”, si no, no nos toman en cuenta. Hay muy poca articulación genuina, mucha manipulación, siempre es “juguemos al como si” y la manipulación es moneda corriente. Eso es falsa participación: juguemos a que participan, a que las tenemos en cuenta (entrevista realizada en febrero de 2020)

116

La sospecha del uso y la manipulación supone un Estado al que se le asigna una racionalidad estratégica y lineal. Como contracara, las organizaciones despliegan su superioridad moral en clave de una retórica de la integridad y la eficiencia técnica puesta al servicio de un bien común que se opone a esa moralidad estatal dudosa. Esta construcción de la retórica de legitimación de las ONG fue dejando huella en las visiones de sus actores (Arcidiácono y Luci, 2021b). A la vez, la sospecha del uso alimenta en el mundo de las ONG el peligro de cooptación, sobre todo en el caso de grandes ONG¹² donde las organizaciones temen perder autonomía y poner en jaque sobre todo la integridad y la independencia partidaria, centrales en su economía moral, y que cualquier vínculo con el Estado al menos tensiona.

Sin dudas esta retórica clásica se fue redefiniendo y complejizando, sobre todo al calor de nuevos ciclos políticos en los que el Estado también asumió otros roles y formas de legitimar su acción en lo social. Sin embargo, la retórica de superioridad

¹² Muy distinto es el “riesgo de cooptación” de las organizaciones de escala media, donde se suma la dependencia económica respecto del actor estatal. En el caso de las ONG de mayor escala, el financiamiento estatal es una pequeña porción del total, por eso el riesgo simbólico es más importante en este caso.

moral que las ONG asumen como propia supone que el hecho de “usarlas” -de recurrir a su experticia- impregnaría al Estado de ese virtuosísimo que en teoría las caracteriza. Además de resolver en la *praxis* la operatoria de la gestión de lo socio-asistencial, el recurso a la ONG le sirve al Estado como garante de una gestión íntegra, pura, no viciada de particularismos políticos. Opera como mecanismo de gobernabilidad, legitimación y autoridad.

Los discursos que exacerbaban el uso rápidamente hilvanan con distintos problemas que las ONG advierten para entenderse con el Estado, que en lo operativo a veces entorpece su vínculo, lo ralentiza, lo envicia. A los directivos de ONG la posibilidad de sostener formas de encuentro e intercambio genuinas y eficientes se les aparece como una dificultad que es leída en términos de incompreensión. La idea reiterada de hablar lenguajes diferentes alude a los problemas de traducción que implica coordinar la lógica estatal con las ONG. Esas dificultades obturan relaciones más duraderas con el actor estatal dejando en el primer plano el momento de “la foto” como el de mayor estridencia política y reflejo del oportunismo estatal, reactualizando una vez más la dicotomía fundante. En palabras de un director nacional que entrevistamos como referente estatal y que había llegado al MDS desde las ONG de la mano de la gestión de Cambiemos: “El problema está que no terminan de hablar el mismo idioma, no pueden sincronizar de la misma forma” (entrevista realizada en diciembre de 2018).

Si bien el Estado es reconocido por las organizaciones como el *locus* para “mover el amperímetro”, dar un salto de escala e impactar masivamente (Arcidiácono y Luci, 2021a), el discurso nativo resalta las trabas propias de la dinámica estatal. La idea de que el Estado no está preparado para trabajar con organizaciones, como señala la directiva de una ONG, es recurrente. El Estado como máquina de impedir apunta al conjunto de rutinas, prácticas y formas de hacer que las organizaciones traducen como formas de funcionamiento institucional ineficientes y que, para el Estado, son procedimientos propios de su dinámica. Como, por ejemplo, la lógica del expediente como un procedimiento burocrático típico que asegura ciertas cuestiones del funcionamiento de los Estados modernos que es objetado por las ONG en términos de lentitud e ineficiencia. Se trata de formas cotidianas que van delimitando simbólicamente el poder estatal, lo que Trouillot (2001) llama producir “efectos de Estado” (p. 126).

Estas dimensiones se presentan con más fuerza en aquellos intercambios marcados por la compensación dineraria (como las actividades de tercerización, formación, asesoramiento que ordenamos más arriba). “El Estado exige unos mamotretos”, nos cuenta la referente de una ONG entrevistada en diciembre de 2019 y que articula con el Estado programas socio laborales. Desde la mirada de los

referentes de las organizaciones, los requerimientos de las formas burocráticas a la hora de rendir dinero son elementos centrales de una trama de sospechas y desconfianzas que atraviesa su experiencia como parte del sector social. Sin dudas, como marcó la sociología del dinero (Zelizer, 2011), los fondos estatales actúan como un gran clasificador moral que habilita algunos gastos y funciones y por el contrario inhabilita otros, marcan aquello que está bien y que está mal, dejando un frente abierto con las organizaciones que tratan de manera más o menos frontal de sortear y/o denunciar esas restricciones. Como señala esta misma referente:

Ellos parten de una sospecha cuando arman los contratos. En general suele sobrar plata que no se puede terminar de ejecutar porque los fondos entran tarde y hay que rendirlos año calendario. El mecanismo suele ser perverso, está plagado de adendas para poder terminar de cumplir con lo prometido en el marco del año que se tiene. Además, no permiten pagar sueldos lo cual es un problema para las organizaciones (entrevistada realizada en diciembre de 2019)

De todas formas, a diferencia de las organizaciones de menor escala, las ONG de gran tamaño cuentan con mayores resortes para responder a los requerimientos estatales. Incluso en algunos casos parte de su función se orienta a representar a las más pequeñas e informales que, al no contar con estructuras organizativas capaces de afrontar los requerimientos estatales, necesitan la intermediación de socios de mayor envergadura para no quedar al margen de los fondos públicos. Esto deja abierta una discusión entre autonomía y cooptación ya no solo con relación al Estado, sino al interior del propio sector social. En palabras de la directiva de una ONG:

El Estado es muy rompe, los trámites por ejemplo cuando fue la tarifa social había que tener tiempo y recursos como contadores y abogados y después de un recorrido a lo sumo se obtenía el 20% de ahorro sin personería por ejemplo las organizaciones no pueden recibir dinero del estado ni del banco de alimentos. Algunas excepciones las hicieron a través de un intermediario (entrevista realizada en diciembre de 2019)

A la hora de ocupar lugares de gestión, los referentes de las organizaciones se hacen eco de esa memoria de las etapas donde habitaban el mundo de la sociedad civil. Como señalan dos altos funcionarios del MDS que provenían del mundo de las organizaciones: “Para las organizaciones es el desafío de cómo ofrecer algo que al Estado le funcione: muchas veces ofrecen cosas que al Estado no le interesa o bien el

Estado pide cosas que las ONG no saben hacer” (entrevista realizada en diciembre de 2019)

Tenemos muchos convenios. Muchos convenios que a mí siempre me asustan porque, en el fondo, estando nosotros acá, garantizamos que entendemos lo que significa para la ONG la necesidad de contar con un aporte en tiempo y forma. Y que ese aporte se vaya actualizando, porque cuando vos tenés sueldos que pagar, si el Estado se atrasa en los pagos, si no se ajustan los subsidios en función a lo que sube la inflación, te desfinancias. Entonces tratamos de que la organización no dependa exclusivamente de los aportes del Estado, sino que estos sean un complemento. Que sean como una pata, pero que no sean el oxígeno que lo hace vivir (entrevista realizada en noviembre de 2018)

Conocer ambos lados del mostrador les permite a los referentes de ONG que llegaron a la alta función pública del Estado tener una mirada más distante y relativista que asume la comprensión de las dificultades que atraviesan ambos agentes. Sobre todo, en cuanto a sus normas, dinámicas y regulaciones. Estos funcionarios oriundos de la sociedad civil, conocedores de ambos mundos, se colocaban indistintamente el traje estatal o de sociedad civil en diferentes etapas de la conversación. Planteaban preocupaciones donde desplegaban su saber experiencial cargados de emocionalidad sobre su paso por el Estado o en las organizaciones, a la vez que afloraban miradas más distantes, evaluativas propias de la lógica de un sector que suele repensarse a sí mismo a través de los múltiples procesos internos de evaluación, algo más propio de la gramática managerial que está presente también en el tercer sector (Sandberg, 2016, p. 55). Algo similar recaba la literatura sobre la llegada de los managers al Estado durante el gobierno de Cambiemos (Vommaro, 2017).

Como veremos en el siguiente punto, esta también es una de las destrezas que algunos referentes de las organizaciones fueron adquiriendo ya sea por haber ocupado un cargo de gestión como por la acumulación de experiencias de articulación con el Estado durante décadas.

6. Adquirir destrezas para trabajar con el Estado: “aprendimos a cinturear”

Si bien los discursos dicotómicos, el virtuosismo de la sociedad civil y las múltiples sospechas respecto del actor estatal son emergentes que organizan el campo, sin dudas la experiencia de años de ejercicio en el vínculo con el Estado fue

dejando huella en los referentes y en las culturas internas de las organizaciones. En trabajos previos pudimos documentar dinámicas y sentidos que refieren a los modos complejos en que los referentes de ONG repiensen su rol, el del actor estatal y lo que entienden sería una articulación virtuosa con el Estado. Un tipo de encuentro que no ponga en jaque los principios de esa economía moral que las legitima como genuinos artífices del bien común, a la vez que agentes avezados que fueron conquistando un repertorio más amplio de prácticas y recursos.

Si bien dependerá del tipo de organización y del perfil de sus referentes, aquellas personas que cuentan con muchos años en el sector y las ONG más antiguas ganaron destrezas para manejarse en esa trama compleja de la política social¹³. Lo mismo sucede con los perfiles que dieron sus primeros pasos en la gestión y conocen el Estado desde adentro. Este ribete en el campo nos abre a un mundo más rico que desborda la mirada dicotómica, donde se expresa la porosidad de las fronteras entre Estado y organizaciones, se despliega la “sociabilidad sectorial” (Arcidiácono y Luci, 2021a) que cruza agentes, afinidades temáticas, relaciones de clase, políticas, círculos compartidos por recorrer conjuntamente diferentes campos temáticos y agendas de incidencia a lo largo de muchos años.

En los espacios compartidos, los intercambios frecuentes con las diferentes gestiones estatales generan aprendizajes que permiten que estas ONG de envergadura ganen destrezas para incidir en los temas de agenda y crecer en escala gracias a la articulación con la acción estatal y, en algunos casos, la posibilidad concreta de acceder a fuentes de financiamiento. En sus propias palabras: “le van tomando la mano”, “aprendimos a cinturear”. Esto alude a un conjunto de habilidades que van desde entender la lógica de procedimiento estatal (sobre todo en el plano administrativo-burocrático que mencionamos en el punto anterior), las formas de establecer vínculos y generar líneas de acción conjuntas, hasta manejar cierta “cintura política”. Como señala la directiva de una ONG: “Cáritas, Pupi, las iglesias evangélicas, todos actores muy estables que toman del Estado todo lo que el Estado puede dar y se acomodan a los vaivenes de la política... no se pegan a ninguno en particular” (entrevista realizada en diciembre de 2019).

Claramente, en el caso de las grandes ONG el dinero estatal no suele ser el principal financiador de su agenda ya que reciben aportes del sector privado, de la cooperación internacional pública y privada que privilegia las grandes organizaciones. Además, muchos de los miembros de sus consejos directivos

¹³La temática de las destrezas adquiridas a lo largo de años de vinculación con la política socio asistencial también forma parte del universo de indagación sobre las organizaciones de base y los actores de la economía popular en la última década de masificación de programas sociales en Argentina (Manzano, 2013; Vommaro, 2017).

pertenecen a sectores altos que les aportan ya sea directamente recursos o bien capital social y relaciones que les permiten acceder a donantes. Más allá de donde provengan los fondos, lo cierto es que cuentan con una ingeniería institucional (áreas, dependencias) que las dota de los reflejos necesarios para atender a los cambiantes programas estatales y ofrecer una respuesta a medida; estrategia también usada para amoldarse a las diferentes convocatorias de diversos temas y donantes a nivel internacional, que cambian según ciertas “modas”. Como grafica una de las referentes del sector entrevistada en febrero de 2020: “Los directivos de organizaciones van viendo como adecuarse a la realidad, van saltando por el bizcocho”.

Ahora bien, más allá de no depender del Estado para sostener su funcionamiento institucional, la interacción con el actor estatal es sumamente buscada al aportar la amplificación de la escala de su trabajo y de su capital simbólico. En ese marco, “el cintureo” es parte de la condición apartidaria que estructura gran parte de la economía moral de las organizaciones de élite y muchas veces forma parte explícita de sus misiones/ visiones¹⁴, aunque esto desde ya no implique ocultar las afinidades políticas de sus miembros individuales. Se trata de una condición para lograr perdurar en los diferentes espacios, trascender las gestiones de gobierno, darles continuidad a los proyectos y recomponer elementos de su moralidad fundante.

7. Reflexiones finales

Históricamente en Argentina existieron espacios compartidos entre el Estado y distintas expresiones de la sociedad civil, ya sea para ejecutar políticas, dialogar, acompañar o realizar acciones de incidencia. Particularmente la gestión de lo socio-asistencial fue un campo fructífero para este tipo de interacción. En temas alimentarios, socioeducativos, de inserción laboral, micro emprendimientos, salud y, en general, en el amplio universo de los programas sociales es casi imposible no encontrar referentes de estas organizaciones. Las grandes ONG se ubicaron con fuerza desde la década de los 90 en adelante como parte del elenco estable con más o menos legitimidad y con formatos variables dependiendo de los vaivenes del ciclo político. A la par de muchas organizaciones de menor escala que pasan más desapercibidas y son referidas como la “franja del medio”, con un accionar menos rimbombante, son protagónicas en gran parte de las intervenciones sociales, los programas, las mesas de intercambio. Sin dudas se trata de un campo de relaciones atravesado por miradas dicotómicas. Desde la literatura clásica que reconstruye esa dicotomía fundante, hasta los propios actores del campo que traen permanentemente diversas contiendas tanto respecto de la relación con las agencias estatales como

¹⁴ La misión describe la razón de ser de una organización mientras que la visión plantea una expectativa futura de aquello en lo que querría convertirse.

disputas sobre cómo definir al sector de las organizaciones, sus límites, lo que queda afuera y adentro.

A partir de un trabajo de campo que nos permitió ingresar en el entramado de relaciones entre Estado y un conjunto de ONG que representan la élite del sector social en Argentina, reconstruimos parte de la economía moral que sostiene esos vínculos, los supuestos y argumentos que esgrimen a la hora de interactuar. Nos centramos en las estrategias políticas (cuando los actores hablan desde el Estado) y en los “usos” (cuando hablan desde la sociedad civil) como aspectos que dan cuenta de un carácter instrumental de una relación cargada de sospechas. Estas apreciaciones se sostienen sobre una economía moral donde se amalgaman diferentes sentidos del virtuosismo que sirven como principios para justificar los espacios de vinculación.

Al mismo tiempo, al tratarse de organizaciones de élite con capacidad de incidir en agendas de gobierno, el contacto con el Estado se convierte en un elemento central de distinción y construcción de capital simbólico como agentes idóneos y valorados del campo, central para el logro de reconocimiento y, en muchos casos, la condición para recibir recursos (locales e internacionales) y operar la política pública. Sostuvimos que la multiposicionalidad de varios agentes de nuestro campo, sumado a la trayectoria de años de trabajo conjunto de otra gran parte de los entrevistados, ofrece una visión más matizada de los discursos más virulentos y las miradas binarias. Afloran destrezas, aprendizajes que les permiten sortear año tras año los vaivenes de la política partidaria, los cambios de gestión, sin por eso resignar su economía moral que aparece permanentemente como un repertorio de legitimación.

122

8. Referencias bibliográficas

- Acuña, C. y Vaccheri, A. (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis de 2001-2002*, Biblos, Buenos Aires.
- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2017). La justiciabilidad de los derechos sociales. Una lectura en clave de los problemas clásicos de la política social. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, portal de Revistas de la Universidad Complutense de Madrid*, 50, 23-38.
- Arcidiácono, P. y Luci, F. (2021a). Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos: los referentes de la sociedad civil saltan al Estado. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 89, 82-102.

- Arcidiácono, P. y Luci, F. (2021b). Estado y ONG en Argentina en la gestión de lo social: formas de legitimación de los 90 a la actualidad. *Confluente*, Vol. XIII (2), 401-427.
- Auyero, J. (1997). *¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
- Bobbio, N (1997). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Boltanski, L. (1973). L'espace positionnel: multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe, *Revue de sociologie française*, 14 (1), 3-26.
- Bresser Pereira, L. C. y Cunill Grau, N. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Bustelo Graffigna, E. (2000). *El abrazo: reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los organismos no gubernamentales*. En Bustelo Graffigna, E., *De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad* (139-158). Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza*. Buenos Aires: Paidós.
- Castronuovo, L., Fiszman, L., Fontecoba, A., Forni, P., Lorenzo, C. y Nardone, M. (2009). *Sociedad civil en Argentina. Una aproximación desde las políticas sociales*. Buenos Aires: IDICSO.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (2008). *Documento de trabajo nº 21. Oportunidades y desafíos en la interacción Estado y Sociedad Civil a nivel provincial y municipal. Hacia nuevos vínculos entre Estado y Sociedad Civil*. Buenos Aires: CIPPEC.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- De Sousa Santos, B. (2005). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Di Stéfano, R., Sábato, H., Cecconi, E. y Luna, E. (2002). *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Gadis.
- Fassin, D. (2009). Les économies morales revisitées. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 64 (6), 1237-1266.
- Ferguson, J. (2007). Power Topographies, en Nugent, D. y Vincent, J. (eds.): *A Companion to the Anthropology of Politics*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Filmus, D., Arroyo, D. y Estébanez, M. (1997). *El perfil de las ONG en Argentina*. Buenos Aires: Banco Mundial - FLACSO.
- Giorgi, G. (2015). Modos de acceso y circulación por el gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes socio-políticas y religiosas de los cuadros de gobierno de

- Desarrollo Social de la Nación. Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Grondona, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases de la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Grupta, A. (1995). Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State. *American Ethnologist*, 22, 375-402.
- Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Leiras, M. (2007). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional. En *Acuña, C. y Vacchieri, A. (comps.): La incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Longa, F. (2019). *Historia del Movimiento Evita. La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Manzano, V. (2013). Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza- Gran Buenos Aires. *RUNA, Archivo para Las Ciencias Del Hombre*, 28 (1), 77-92.
- Perelmiter, L. (2016) *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentina*. Buenos Aires: UNSAM EDITA.
- Perelmiter, L. y Marcallo, M. (2021). Élités estatales y gestión social en la Argentina de Cambiemos. *Revista Mexicana de Sociología*. 83 (1), 185-213.
- Portantiero, J. C. (2000). *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*. Buenos Aires: Temas.
- Red Argentina de Cooperación Internacional (RACI). (2016). *Próximo destino: El Estado. ¿Cómo se reestructuran las Organizaciones de la Sociedad Civil luego de la gran migración hacia la Administración Pública?* Presentación pública en Asamblea de Socios en AMIA.
- Salerno, A. y Nougues, T. (2021). El Estado micro-emprendedor. El onegeismo, la vocación de ayuda y el espíritu emprendedor en la gestión de Cambiemos de la Secretaría de Economía Social de la Nación. Córdoba: Astrolabio.
- Sandberg, B. (2016). Against the Culture of the Entrepreneur for the Nonprofit Sector. *Administrative Theory & Praxis*, 38 (1), 52-67.
- Sorj, B. (2010). *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Thompson, A. (comp.). (1995). *Público y privado. Las organizaciones sin fin de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF - Losada.

- Trouillot, M. (2001). La antropología del Estado en la era de la globalización. *Current Anthropology*, 42 (1), 125-138.
- 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.
- Uña, G. (2006). Think tanks en Argentina: sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia, en *Adolfo Garcé y Gerardo Uña (comps.): Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vommaro, G. (2019). Une bureaucratie para-étatique mouvante: La production locale du Welfare des précaires en Argentina à l'ère du capitalisme postindustriel. *Gouvernement et action publique. Fuentes institucionale*, 8 (1), 35-60.
- Vommaro, G. y Combes, H. (2016). *El clientelismo político: desde 1950 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Zelizer, V. (2011). El dinero de los pobres, en *El significado social del dinero*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.