

# **La globalización y la construcción social del Tercer Sector**

**por Roberto Martínez Nogueira\***

Los cambios producidos por la globalización han puesto al descubierto las debilidades y carencias de los mecanismos establecidos para el gobierno de las sociedades, para la regulación de los mercados y para la estructuración de la sociedad civil, haciendo que la reflexión académica y el discurso sobre las políticas públicas incorporen la reforma institucional como cuestión prioritaria. Esta temática incluye al Tercer Sector.

En este documento se hace una recorrida por senderos que el Tercer Sector debe transitar sorteando los desafíos, dilemas y paradojas impuestos por la Globalización. Como este fenómeno es extremadamente complejo y su tratamiento suele hacerse con una enorme ambigüedad semántica se presenta una breve introducción cuyo propósito es eludir reduccionismos que lo identifican con la dimensión económica o que lo atribuyen a un factor monocausal. Para ello se separan los planos descriptivos, explicativos y evaluativos para señalar áreas de consenso y de confrontación. En la segunda sección se pasa revista a algunos de los problemas que la Globalización ha profundizado y que conforman el núcleo del debate contemporáneo. En ese debate el Tercer Sector está presente, tanto por las contribuciones que le son reclamadas como por las orientaciones, concepciones y capacidades que las sustentan y hacen efectivas. En la última sección se señalan algunas cuestiones que sus organizaciones deberán abordar para reafirmar esas orientaciones, actualizar sus concepciones y alcanzar mayores niveles de efectividad, adecuando sus modelos organizacionales y de gestión.

## **La globalización: usos, abusos y evidencias**

### *La devaluación semántica y retórica de la globalización*

\* Presidente de Forges (Fortalecimiento de la Organización y Gestión). Vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL.....

El término "globalización" se ha convertido, por uso equívoco y por abuso intencional, en un vocablo desprovisto de sentido y en una remisión a lugares comunes para apaciguar la inquietud intelectual que generan fenómenos cuya lógica resulta con frecuencia difícil de discernir. En estos tiempos, no se concibe el tratamiento de alguna cuestión social, cultural, económica o política sin referencia a la Globalización. Es una palabra que se utiliza para denotar un presente supuestamente sobredeterminante y un futuro inevitable e irremediable, sustituyendo el papel que las viejas filosofías de la historia atribuían al progreso, a la construcción de la sociedad de iguales y virtuosos o al imperio pleno del espíritu o de la razón. Evoca algunas preocupaciones tratadas con igual frecuencia pero con énfasis diferentes: la superación de la modernidad, la homogeneización de las sociedades, la fragmentación de las identidades, la imposición de la lógica de los mercados a escala mundial, la desconfianza en el poder de la razón, las crisis de las concepciones del mundo establecidas, etc.

Esos usos y abusos no dejan de tener fundamento. Si bien la plena Globalización no se ha alcanzado ni se concretará en un futuro próximo, están ocurriendo fenómenos de tremenda significación cuyas consecuencias son sólo parcialmente percibidas. Por su carácter complejo y paradójico, su comprensión no puede alcanzarse por la remisión a conceptos de uso frecuente en la reflexión social. Los términos alternativos para describirlos son también equívocos y tienen una carga expresiva que deteriora su valor analítico. Por ello, la necesidad de rotularlos es lo que ha dado lugar a la devaluación semántica y retórica, pero a su vez la falta de términos más precisos justifica y explica la persistencia de la referencia a la globalización.

### *\* Los contextos expositivos de la globalización*

Es conveniente detenerse en los contextos expositivos en que se utiliza el término globalización. De este modo se podrán identificar algunas problemáticas con respecto a las que, tras el mismo término o con respecto a las mismas manifestaciones, se expresan percepciones, creencias y valoraciones que fundamentan las orientaciones y estrategias del Tercer Sector. A la vez, su esclarecimiento es una condición para que las organizaciones allí enmarcadas encaren una adecuada revisión de sus capacidades para operar en un mundo más exigente, incierto y lleno de riesgos.

a. Las percepciones. En primer lugar está la intencionalidad des-

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

criptiva. En este plano existe un consenso sugerente. El efecto recíproco de la difusión de nuevas tecnologías y de la expansión y profundización de los mercados, con una creciente interdependencia entre las sociedades por flujos productivos, comerciales y financieros cada vez más difíciles de controlar, ha conformado un nuevo escenario. Esta interdependencia es reforzada por la homogeneización de las aspiraciones y de los patrones de consumo, por una mayor permeabilidad a los medios de comunicación y por las oportunidades que abren aquellas tecnologías para la reducción de los costos de información y de transacción.

Pero estos fenómenos no se dan de manera sincrónica ni total: los flujos de mano de obra están crecientemente limitados, el acceso y la distribución de recursos evidencian asimetrías que se agigantan y las capacidades de adaptación a esos fenómenos están fuertemente concentradas.

b. Las creencias. Con intención explicativa, el término globalización remite a "creencias" sobre causas, secuencias y consecuencias. Aquí ya comienzan a separarse las aguas entre posturas intelectuales y actitudes sobre el futuro. Para las más simplistas, es un *deus ex machina* que sirve para explicar fenómenos extremadamente variados. El cambio de escenario obedecería ya a una nueva configuración histórica, ya a una voluntad omnipotente, frente a la que sería inútil e ingenuo oponer resistencias. La globalización expondría la inutilidad de la política, pues constituiría una fase superior del desarrollo de las fuerzas productivas, anunciada ya por muchos pero con consecuencias escasamente imaginadas, o el destino manifiesto de una civilización particular. Exigiría la reestructuración de las economías, la revisión de las instituciones nacionales para hacerlas más porosas y flexibles y la homogeneización de las políticas públicas. Sería la determinante del debilitamiento del Estado Nación y de las crisis de representación. Pero a la vez produciría un patrón irracional de utilización de los recursos naturales, sería la generadora de inequidades en la distribución de oportunidades entre sociedades y al interior de éstas, amenazaría las identidades y precipitaría la fragmentación social.

c. Las valoraciones. La Globalización alimenta la elaboración de nuevas utopías. La noción de "aldea global" está llena de seductoras evocaciones y despierta la expectativa de que la humanidad haya por fin encontrado el camino hacia la paz duradera y la fraternidad universal. La Globalización permitiría la generalización de derechos y ha-

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

ría por primera vez posible la existencia de mecanismos internacionales que aseguren una mayor equidad y la atención de los problemas cuya superación requiere acciones supranacionales, como la preservación del medio ambiente o el empleo. Constituiría una aspiración a satisfacer: sumarse a ella sería integrarse a un torrente mundial que no podría sino aportar beneficios a los que nunca se asomarian los marginados o excluidos del proceso.

Pero también es presentada con el rostro demoníaco de un nuevo colonialismo basado en las corporaciones frente al cual habría que crear nuevas instituciones para dar expresión a la diversidad, a la singularidad, a lo local y a la reivindicación de tradiciones e identidades (Goldsmith, 1996). La Globalización plantea, por lo tanto, el doble desafío clásico de la diferenciación y de la integración: conllevaría nuevas oportunidades, supondría nuevas exigencias y dejaría al descubierto nuevas amenazas. En el énfasis sobre unas u otras están los fundamentos de los distintos imaginarios construidos en torno a las consecuencias de la globalización y de las propuestas para su aporvechamiento o superación.

### **El Tercer Sector: debates y contribuciones**

#### *\* Heterogeneidad, capacidad y la búsqueda de autonomía*

Con la expresión "sociedad civil" se ha producido una devaluación semejante. Como expresa Dahrendorf, estos términos son más sugestivos que precisos (Dahrendorf, R.1996). En cuanto al Tercer Sector, su definición permite delimitar un campo de actores sociales resultantes de la conversión de intereses particulares en acciones compartidas, comunitariamente expresadas, y que transitan de la dimensión privada a la pública (Funes Rivas, 1993). Su sentido se encuentra en su capacidad para el desarrollo de una noción de lo común, de lo colectivo, aún de lo público no estatal, prerequisite para la democracia y para la vigencia de la república. En su interior existe una tremenda heterogeneidad en orígenes, valores orientadores, tamaño, contribuciones o potencialidades. Su objeto es la prestación de servicios, el avance de intereses o perspectivas o el suministro de beneficios a sus miembros. Sus organizaciones difieren en sus modos de financiamiento, estructuras de gobierno, carácter de los beneficiarios de sus actividades y articulación con otros actores sociales. Es un mundo diverso, de "pensamientos y sueños, individuos y grupos, necesidades y

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

soluciones”, en el que participan “donantes, intermediarios, reguladores, organizaciones, beneficiarios y clientes”, como afirma Jon van Til (Jon van Til, 1994).

A pesar de esta imprecisión obligada, la inclusión del Tercer Sector en los grandes debates actuales ha permitido ganar una apreciación sobre su importancia como protagonista de la vida social y como expresión de una nueva configuración de lo público y lo privado. Múltiples esfuerzos se han realizado para alcanzar una adecuada descripción de este universo: estudios, publicaciones y la proliferación de ámbitos profesionales y de formación lo certifican<sup>1</sup>. A su vez, se advierte un consenso sobre su valor estratégico, tanto en los procesos de construcción de identidades y de canalización de solidaridades como en la superación de los problemas más apremiantes. Así, el desarrollo del Tercer Sector aparece asociado a diversos relatos de la problemática contemporánea en los que la búsqueda de autonomía es una variable determinante para las perspectivas teóricas centradas en la consolidación de la democracia, el rediseño de las instituciones sociales, la creación de una cultura fundada en el diálogo y el respecto a la diversidad o en la búsqueda de sentido a la existencia humana.

### *\* El debate contemporáneo y las cuestiones permanentes*

El debate sobre la definición de los ámbitos de acción convenientes y legítimos del Estado, de la sociedad civil, de los mercados y de los grandes actores internacionales incorpora a la escena al Tercer Sector. Esa irrupción se da en el marco de los procesos de democratización, reestructuración económica y privatización del Estado del bienestar y cuando los impactos de la globalización reorientan la reflexión hacia nuevos problemas.

Entre esos problemas hay tres que merecen una atención especial por parte del Tercer Sector: las consecuencias sobre la integración social de la instalación de los mercados como los estructuradores primarios de la acción social, las demandas de creciente complejidad y heterogeneidad sobre mecanismos institucionales saturados y desbordados en sus capacidades y la difícil coexistencia entre actores mundiales cada vez más poderosos, Estados Nacionales cada vez más dé-

1. En Estados Unidos existen 76 universidades que ofrecen programas de posgrado sobre el Tercer Sector. La Association for Research on Nonprofits Organizations and Voluntary Action de ese país tiene 825 miembros. En la Argentina son varias las universidades con programas de posgrado y de actualización sobre esta temática.

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

biles y sociedades fracturadas. Estas cuestiones tienen una larga tradición, renovada por voceros que la han actualizado: la unidad de la sociedad y el pluralismo de la diferencia en su interior, la difícil coexistencia entre lo público y lo privado como aspiración y como potenciación recíproca, la confrontación entre la pretensión universal del Estado y la particularidad de la asociación voluntaria, la concentración del poder y su democratización a través de la proliferación de actores sociales. Al tratamiento del papel del Tercer Sector frente a estos problemas están dedicadas los apartados siguientes.

### \* *Sociedad civil y mercado*

a. El problema de la fragmentación social. Los moralistas escoceses admitían la coexistencia sin contradicción entre el mercado —espacio de iguales indiferentes entre sí— y una sociabilidad basada en la benevolencia y la simpatía, virtudes propias de una sociedad igualitaria (Bejar, 1998). Pero ya en la década de los años '40 Polanyi afirmaba que el desarrollo de la lógica de los mercados tiene consecuencias negativas sobre las relaciones sociales: la sustitución de las obligaciones recíprocas que regulan la vida social por las transacciones sujetas a intercambio monetario debilita los vínculos, fractura la integración y diluye la comunidad (Polanyi, 1992).

Los ecos de esta postura se escuchan, revigorizados, a partir de un relativo consenso en la descripción del problema. Para Dahrendorf la globalización amenaza a la sociedad civil a través de la exclusión: "la divergencia sistemática de las perspectivas de vida para amplios estratos de la población es incompatible con una sociedad civil, ya que los excluye de todo contacto con la esfera de la ciudadanía" (Dahrendorf, 1996).

En efecto, la reestructuración productiva ha tenido consecuencias sobre la localización de actividades, con regiones enteras enfrentadas a la reconversión obligada. Las demandas de la competitividad y las tecnologías que ahorran mano de obra han provocado que el desempleo se convirtiese en un problema casi universal. La racionalización de los procesos de trabajo ha ido acompañada por la precarización del empleo. La inestabilidad laboral ya no sólo afecta a la población de menores ingresos y con menos capital humano acumulado, sino también a grupos técnicos y mandos medios. Los diferenciales de productividad y las nuevas bases de acumulación hacen que se hayan agigantado las disparidades en la distribución de oportunidades, recursos e ingresos.

La Globalización se presenta así como enemiga de la estabilidad y

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

la seguridad, pues la flexibilidad, la volatilidad y el desarraigo son condiciones para la adaptación a las nuevas realidades económicas y productivas. Todo ello ha provocado que el "problema de Polanyi" se vuelva a presentar de manera apremiante bajo la forma de nuevas y más profundas fracturas sociales, anomia, alienación y marginamiento.

b. La reconstitución de la integración social a través de la afirmación comunitaria. El consenso descriptivo se rompe cuando se trata de avanzar explicaciones y proponer modos de resolución. Dos posturas sugieren distintas estrategias de acción para la preservación y la reparación de la cohesión social. Una de ellas es la comunitarista: reclama la vuelta a la comunidad como red de relaciones de solidaridad, superadoras del individualismo posesivo de las ideologías del mercado.

Con reminiscencias organicistas y cierto aire melancólico, el Nuevo Comunitarismo propone una reestructuración social que permita reverdecir los vínculos primarios, las lealtades locales y las tradiciones reafirmadoras de las pertenencias. Su visión es introvertida, su destinatario es el mundo de los valores y de las pasiones y su objetivo es potenciar el cemento que constituye la sociedad civil. La finalidad de la organización social trasciende así cualquier objetivo específico: su aporte a la reconstrucción de la comunidad es suficiente para justificar su existencia y legitimidad, ya que vale en sí misma, no interesando su proyección más allá de esa comunidad que le da sentido.

¿Cuál es el papel del Tercer Sector frente a esta problemática? Debe contribuir a la reconstitución de las relaciones sociales y a la promoción y facilitamiento del entramado que da sentido a las pertenencias y a la solidaridad a través de mecanismos para la prevención y la reparación de los daños producidos, la superación de los males que exceden las capacidades individuales o de las familias y la satisfacción de necesidades y aspiraciones sociales y colectivas con independencia de que éstas sean o no atendidas por los Estados. Es más, esta perspectiva da la espalda al Estado: cuando éste es prestador de servicios es visto como mecanismo que ahoga a la sociedad civil, no por restricción de las libertades, sino por su desaliento a la iniciativa social. La problemática de las necesidades no se resuelve a través de la concesión de derechos, sino apelando a las dimensiones altruistas de la acción humana, como afirman Nisbet y Berger (Nisbet, 1953; Berger, 1977). Sustituye al Estado de Bienestar por la Sociedad de Bienestar, dimensión que es objeto de evaluación por la capacidad de expresión de

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

la comunidad. Este desafío es enorme, pues el Tercer Sector debe proveer a la cohesión social justamente cuando los costos de la transformación hacen más difícil el despliegue de las solidaridades, la creciente heterogeneidad dificulta encontrar los puntos de coincidencia de intereses y aspiraciones y el clima cultural fuerza a que la participación sea cada vez más instrumental y menos constructora de identidades.

c. El reconstrucción institucional a través del ejercicio de la ciudadanía. Otra postura plantea la recuperación de los componentes republicanos de la ciudadanía como participación en la vida colectiva, constructora de la noción de lo público y depositaria de derechos y obligaciones. Niega el carácter automático de la conformación de los mercados y descrece de la posibilidad de que por sí conduzcan al óptimo social postulado por los neoclásicos. Reclama y afirma la viabilidad de nuevas formas institucionales con capacidades para anticipar, regular y aminorar el impacto desintegrador de los mercados. Su visión es extrovertida y su destinatario es el mundo de las instituciones, enfrentándose al Estado para reclamarle más y mejores acciones.

Para la visión republicana, el Tercer Sector debe promover el desarrollo de las arenas de participación y de vida colectiva que impulsen el reconocimiento de la ciudadanía social a la manera de Marshall y la creación de las condiciones de su satisfacción en los términos planteados por autores como A. Sen. La evaluación de su acción por consiguiente remite a estos aportes a la esfera pública. Es en este marco que se debe definir el alcance de sus actividades y, eventualmente, las modalidades de relación permisibles y eficaces. La consecuencia de esta perspectiva es que el papel que en definitiva desempeña el Tercer Sector no puede anticiparse como resultado de una fatalidad histórica, pues está indisolublemente asociado a la distribución de roles con las organizaciones públicas (Kramer, 1981). Esto conduce al problema de Alexis de Tocqueville.

### \* *Sociedad civil y Estado*

a. La cuestión de la autonomía de la asociación voluntaria. Es preciso interrogarse sobre los problemas que la relación Estado-Tercer Sector trae aparejados. Luego de los grandes costos humanos y fracasos de las experiencias autoritarias y totalitarias, la asociación voluntaria como fundamento de la democracia —tal como lo anticipara Alexis de Tocqueville— tiene en la actualidad un reconocimiento casi universal. La pérdida de confianza en la capacidad del Estado ha con-

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

ducido a orientar la mirada hacia la sociedad civil, abandonando viejas nociones de confrontación y estableciendo nuevas y múltiples relaciones de colaboración.

Para de Tocqueville, el Estado debe respetar la libertad de asociación y garantizar el despliegue de las iniciativas sociales. La asociación voluntaria es un ámbito inserto entre el Estado y el individuo para el despliegue de la sociabilidad, la protección de derechos y el control social. Permite la agregación de solidaridades, aspiraciones e intereses; posibilita la superación del atomismo social y asegura la acción organizada para la satisfacción de necesidades. Es un medio para el mejor aprovechamiento de las capacidades y de las economías de escala, a través de la complementación y de la coordinación de esfuerzos y la creación y la canalización de recursos sociales. Putnam enuncia una versión más renovada: la asociación voluntaria es expresión del "capital social", redes que permiten el aprendizaje, la acumulación de experiencias y la economía en materia de costos de transacción (Putnam, 1993). Un Tercer Sector fuerte y desarrollado sería un factor que contribuiría a la vigencia de instituciones democráticas y a la viabilidad de mercados eficientes. Una sociedad civil fortalecida sería condición para el desarrollo y el bienestar.

b. La nueva relación de las políticas públicas con la sociedad civil. La aceptación de esta noción sobre las contribuciones de la sociedad civil hace que su protección y promoción pase a ser objeto de políticas estatales. Este cambio de concepción fue precipitado por las circunstancias y está mediatizado por tradiciones y experiencias históricas que han determinado el papel de los Estados y construido las identidades de las organizaciones del Tercer Sector. El Estado de Bienestar fue sometido a una crítica devastadora por su argüida ineficacia, consecuencias perversas y costo creciente. Si bien ésta fue mucho más manifiesta en el discurso que en las acciones, trajo consigo el desarrollo de nuevas modalidades de relación con el Tercer Sector en las que éste progresivamente deja de ser marginado o subsidiado para ser objeto de cooptación, concertación y contratación<sup>2</sup>.

2. Algunas experiencias son particularmente importantes como anticipatorias. Cuando en 1980 el Presidente Reagan propuso cortes importantes en el gasto federal para dar lugar a un papel mayor al Tercer Sector en la satisfacción de las necesidades sociales, estaba actuando sobre supuestos ya superados por los hechos: una porción muy significativa de los recursos de este sector (40 % según Salomon) ya provenían de aportes gubernamentales. Otra parte igualmente significativa provenía ya no de la filantropía, sino de recursos derivados de actividades de producción y venta de bienes y servicios en competencia con el sector lucrativo.

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

En el caso de los Estados del Bienestar latinoamericanos insuficientemente consolidados o apropiados corporativamente, la crisis fiscal y de legitimidad de sus instituciones, junto al agravamiento de los problemas de pobreza y desigualdad, determinaron que el Tercer Sector fuera llamado a satisfacer necesidades cuya atención por el Estado era insuficiente por su cobertura o por la calidad de los servicios, explorándose nuevas formas de articulación a través de la delegación de la ejecución de programas y reconociéndose su aptitud en la prestación de servicios personalizados. En consecuencia, las ONG's de promoción comunitaria y organización social, y las entidades humanitarias y reparadoras adquieren una nueva relevancia, desencadenándose un proceso de adaptación y de superación de prácticas tradicionales para incorporar nuevas y más rigurosas capacidades.

c. La superación de los simplismos dicotómicos a través del pluralismo de relaciones. El análisis de estos procesos permite anticipar el abandono de las posturas valorativas y analíticamente simplificadoras que prevalecieron hasta el presente. Una nueva visión se irisnúa —con una mayor complementación de esfuerzos— en un *welfare mix*, según la expresión británica. La definición de sus componentes exige realizar una aproximación más rigurosa a las aspiraciones sociales y a las capacidades para satisfacerlas. Para ello hace falta diferenciar los planos de las funciones del Estado, de su financiamiento y de las formas de producción y entrega de los servicios o prestaciones. En cada uno de éstos debe determinarse la distinta relación posible: contradicción o subordinación, competencia o colaboración, sustitución o integración. El resultado es un pluralismo de relaciones con nuevas formas de convivencia entre el Estado y la sociedad civil.

Debe reafirmarse que esta no es una cuestión que deba ser resuelta en exclusividad por el Tercer Sector. A sus organizaciones les corresponde una acción socialmente responsable y éticamente fundada, no convirtiéndose en meras agencias implementadoras de políticas públicas ni en imitadores acrílicos de los modos de acción de la economía de mercado. Pero el Estado debe tener en cuenta que estas relaciones tienen que estar gobernadas por el respeto a la independencia y autonomía del Tercer Sector, por el reconocimiento de su carácter especial y por la transparencia e imparcialidad en los procesos de contratación y evaluación. Si no satisface estos requerimientos, el Estado estaría dando lugar a nuevas formas de clientelismo o encu-

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

briendo viejos mecanismos de segregación y discriminación.

d. La superación de la movilización a través de la institucionalización. La aspiración de independencia del Tercer Sector y la colaboración con el Estado generan tensiones y plantean interrogantes. Aquél es un recurso que debe movilizarse para satisfacer aspiraciones sociales, pero a la vez su sentido está en la expresión de la sociedad civil. En esto, la experiencia internacional cuestiona expectativas fáciles y complejiza las concepciones largamente establecidas. Los procesos de democratización demostraron que la sociedad civil no se agota en sus organizaciones. La asociatividad y la solidaridad se manifiestan de muy diversas maneras, no siempre estructuradas en mecanismos estables. Son activadas por circunstancias y procesos que ponen en marcha incentivos excepcionales. Pero más allá de la movilización esporádica y de la formación de organizaciones sin sustentabilidad, el aprendizaje acumulado señala que lo realmente relevante es la creación de redes que institucionalicen comportamientos basados en la confianza y el altruismo, que canalicen los vínculos de reciprocidad y que expandan el sentido de lo público.

La consecuencia para el Tercer Sector consiste en la necesidad de superar la tentación de asumirse como la concreción de la sociedad civil o de confundir la instrumentalidad de sus organizaciones con los valores que las deben sustentar. Debe instalar un nuevo discurso y sustituir sus prácticas de indiferencia o confrontación por otras de negociación, lo que importa fijar la atención en la institucionalización de los impactos de su acción, en la eficiencia en la gestión y en la movilización de recursos solidarios y para la acumulación del aprendizaje social.

### *\* Sociedad civil y actores a escala global*

a. El problema de la concentración. La Globalización conlleva la concentración de poder en grandes grupos económicos que movilizan recursos que superan con creces las capacidades de los países para controlarlos, provocando un cambio cualitativo en los regímenes de acumulación y una pérdida relativa de la significación de las instituciones nacionales, de los procedimientos democráticos y de la autonomía de la sociedad civil. Junto a este fenómeno, se ha producido la emergencia de problemas que afectan a las sociedades definidas en términos de Estados Nación, pero que exceden su capacidad para resolverlos, como son la preservación del medio ambiente, la equiparación y vigencia efectiva de derechos que se consideran universales, la

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

homologación de condiciones sociales y laborales, etc.

La debilidad de los esquemas nacionales de regulación ha dado lugar a iniciativas dirigidas a generar instituciones interestatales escasamente exitosas hasta el presente. Estas iniciativas, si bien sujetas a conflictos de intereses y dotadas de reducida capacidad de sanción, forman parte de procesos que es posible que se afirmen y profundicen. Además, se advierte la acción de fuerzas no gubernamentales que operan por sobre las fronteras. La concertación entre organizaciones de distintos países posibilitó experiencias de *boicot* al comercio con naciones que violan derechos humanos, permiten el trabajo infantil o no respetan salvaguardas ambientales. Estas dos tendencias convergen a través de la creciente participación del Tercer Sector en las instancias multilaterales.

b. La aspiración global y la realidad local. Junto a estos fenómenos, se manifiestan ya las mismas tensiones que aquellas que despierta la relación entre el Tercer Sector y el Estado a partir de distintas opciones de concertación o confrontación. Para autores como Korten, la respuesta a las consecuencias negativas no está en la acción política con referencia al Estado, sino en estrategias dirigidas a preservar y reforzar los ámbitos sociales y comunitarios que puedan contrarrestar los comportamientos de los actores globales (Korten, 1995). El Tercer Sector tendría, por lo tanto, una doble tarea con referencia simultánea y paradójica a lo mundial y a lo local<sup>3</sup>. Debería desplegar esfuerzos para generar y canalizar la solidaridad en torno a problemas compartidos por las distintas sociedades, a la vez que fortalecer a los actores que reivindiquen identidades, preserven atributos amenazados por la universalización de los mercados y desarrollen las particularidades culturales.

Desde una perspectiva diferente que afirma las posibilidades de integración entre actores globales, se insiste en que el nuevo escenario abre brechas para intervenir directamente en la definición de la agenda mundial, para influenciar a los organismos multilaterales y, adicionalmente, para captar recursos de los mecanismos intergubernamentales y de los actores económicos concentrados. Aún más, el Tercer Sector podría contribuir a establecer una "democracia cosmopolita" que diera nuevo sentido a las instituciones políticas (Held, 1998).

3. El Council on Foundations de los Estados Unidos, en su reunión anual de 1998, hizo un llamado a las organizaciones que integran a adoptar una perspectiva global en sus actividades, a la vez de asumir una postura activa con respecto a los problemas locales.

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

c. Las tensiones y los riesgos de pérdida de sentido. Esta expansión del escenario eleva el nivel de exigencia sobre el sector. Si bien se cuenta con los antecedentes de los viejos entrecruzamientos de organizaciones asociadas a confesiones religiosas o a alineamientos político-ideológicos que actuaban supranacionalmente, la creciente visibilidad supone un cambio cualitativo lleno de oportunidades y peligros. Al mismo tiempo que afirma su legitimidad y adquiere una mayor capacidad de movilización, unifica los discursos y las agendas y homogeneiza las concepciones y las estrategias de acción. Las redes en torno a los temas más diversos sirven para la transferencia de experiencias, la acumulación del aprendizaje, la disponibilidad de estándares de operación y la reafirmación de legitimidades, pero a la vez ya se hacen evidentes los riesgos de las visiones corporativas, de concepciones autoperpetuadas, de nuevas formas de clientelismo y, en definitiva, de la pérdida de autonomía de las organizaciones.

Por otra parte, las grandes ONG's internacionales adquieren una importancia cada vez más visible. Presupuestos que superan los cientos de millones de dólares, cientos de miles de contribuyentes, multitudes de voluntarios y un despliegue mundial son atributos de algunas que asumen funciones complementarias a los organismos internacionales, encargándose de asegurar la alimentación o la salud de países enteros (Angola o Rwanda, por caso), o que se constituyen en vigías de la preservación de los recursos del planeta (Greenpeace), de los derechos humanos (Amnesty) o de la universalización de patrones de conducta (Transparency). Pero esa potencia debe preservarse: la operación a escala regional, continental o global entraña los riesgos de burocratización, el deterioro de sus procesos decisorios, pérdida de sentido o privilegio del mantenimiento de la organización por sobre los valores y los fines<sup>4</sup>.

d. La superación estratégica a través de nuevas opciones. Esta tensión entre perspectiva global e identidad local hace que las organizaciones del Tercer Sector revisen sus estrategias. Entre las opciones están la elección deliberada por el marginamiento y la oposición a las nuevas realidades de distribución del poder, o por el desarrollo de

4. Un caso interesante en este sentido es el de Greenpeace. Esta organización ha atravesado por un proceso de cambios radicales en sus estrategias de financiamiento debido a la caída en su capacidad de convocatoria atribuida a haber adoptado simultáneamente agendas internacionales y nacionales que la separaron de fuentes tradicionales de apoyo (Greene, 1997)

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

alianzas en torno a cuestiones específicas, aprovechando la convergencia de intenciones y contribuciones para ganar influencia, desarrollar capacidades de gestión e incrementar el potencial de financiamiento. En este último caso el apoyo empresarial, históricamente de gran importancia con referencia a las actividades culturales, podría ser explorado a través de nuevos modos de relación. Además, nuevas experiencias en campos como la inversión socialmente orientada y las empresas sociales son resultado de nuevos modos de pensar que superan las visiones dicotómicas predominantes por décadas, con sectores empresariales más sensibles a las demandas de responsabilidad social del mundo de los negocios y segmentos del Tercer Sector con menor carga expresiva en su discurso y mayor preocupación por la efectividad de sus acciones.

### **El Tercer Sector como construcción institucional**

Dahrendorf sostiene que, para superar las amenazas de la globalización, las organizaciones de la sociedad civil deben convertirse en protagonistas de la búsqueda de equilibrio entre la generación de riqueza, la cohesión social y la libertad política. Por ello, deben realizar aportes para mejorar la convivencia y constituirse en ámbitos para la experimentación de nuevas formas de gestión de la realidad. Frente a horizontes cada vez más abiertos, este protagonismo implica el reconocimiento y la superación de riesgos, incertidumbres e impactos disolventes, junto al aprovechamiento de nuevas oportunidades. Todo ello hace que algunos atributos sean de presencia imprescindible en las organizaciones del Tercer Sector. Su adquisición y consolidación constituye la tarea de la construcción institucional por delante.

*\* De la recepción de demandas múltiples a la preservación del sentido*

El Tercer Sector tiene un sentido particular que fundamenta su existencia y que da valor a su acción pues remite a lo asociativo, solidario o altruista. En épocas en las que se asiste a la degradación de los sentidos acordados a la vida cotidiana y a la expansión de los estados de anomia, de las actitudes nihilistas y del retraimiento de la participación social, la preservación de este carácter debe ser la preocupación primera de sus organizaciones.

Este sentido enfrenta la tensión permanente entre su vaciamiento y la multiplicación de fuentes y contenidos. La atención que recibe el

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

Tercer Sector se funda en creencias no compartidas, así como en valoraciones opuestas sobre la dirección y carácter de las contribuciones que puede y debe realizar. Ello explica que sea un punto de intersección entre diferentes universos de sentidos, cada uno de los cuales supone un conjunto de expectativas de comportamiento y reglas de evaluación particulares. El riesgo de la pérdida o dilución de sentido se origina en que los diversos *stakeholders* (directivos, donantes, contratantes, miembros voluntarios y rentados de las organizaciones, usuarios de sus servicios, etc.) pueden operar con lógicas no convergentes, sometiendo la vida organizacional a una negociación permanente seguida de la desnaturalización de su misión, la asunción de mimetismos indeseables y la adopción de estrategias oportunistas.

Algunas de las contingencias que afronta el Tercer Sector acrecientan estos riesgos. Lo imperioso de ser más competitivo, junto a la creciente profesionalización, la multiplicación de fuentes de financiamiento, la diversidad de mecanismos de relación con el Estado o la operación según la lógica de los mercados en algunas de sus actividades, impactan sobre su operación. En las nuevas condiciones, las dimensiones expresivas y simbólicas no siempre son compatibilizables con las demandas de carácter instrumental de servicios y prestaciones. Es más, existe un cierto *trade off* entre la reafirmación del sentido y el énfasis en la incorporación de modalidades de gestión que aseguren la eficiencia en la asignación de los recursos y en la operación. De ahí que la inversión en la preservación de estos contenidos simbólicos e identificatorios constituye una exigencia a satisfacer, al tiempo que se adquiere una mayor efectividad.

*\* De la legitimidad basada en las intenciones a la legitimidad sustentada en la eficacia.*

Esta inversión debe también dirigirse a mantener y acrecentar la legitimidad. Luego del encubramiento presenciado durante la década de los ochenta, hay evidencias de una cierta sospecha sobre las capacidades efectivamente disponibles para responder a las expectativas. De igual manera, en algunos casos se perciben problemas de mantenimiento de la convocatoria y de la legitimidad de origen una vez superadas las condiciones que alentaron el nacimiento o facilitaron el desarrollo de las organizaciones del Tercer Sector<sup>5</sup>.

5. Un ejemplo son las organizaciones asociadas a los llamados "movimientos sociales" de los años setenta o comienzos de los ochenta, que no pudieron reformular su misión cuando esos contextos se modificaron radicalmente.

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

La mayor visibilidad del sector, su expansión y la nueva apreciación sobre la magnitud de sus recursos han ido unidas a reclamos por una mayor transparencia. La creciente condescendencia de las políticas públicas está acompañada por mayores preocupaciones sobre su eventual utilización como medio para la evasión tributaria o para el acceso privilegiado a recursos públicos<sup>6</sup>. La evaluación de los impactos de su acción ha puesto en evidencia que el mundo de las intenciones no siempre se corresponde con las realidades de los resultados. Todo ello ha alimentado la tentación estatal de regular al sector y estableció la convicción de que éste sobrevivirá como proveedor de servicios si puede demostrar que satisface requerimientos de costo-efectividad y eficiencia. De igual manera, ha fundamentado la creciente insistencia de los donantes en la realización de evaluaciones sistemáticas y rigurosas y la demanda por acreditación de las capacidades organizacionales para la percepción de recursos. La autorregulación, los códigos de ética, los mecanismos de control social a través de la información pública y la participación de los *stakeholders* en sus ámbitos institucionales son acciones que contribuyen a consolidar la legitimidad ganada<sup>7</sup>.

### *\* De la conducción que acompaña a la gobernabilidad estratégica*

La construcción de sentido y de legitimidad es responsabilidad primaria de los órganos de conducción. En las nuevas circunstancias éstos deben interpretar la mayor complejidad contextual y constituirse en los custodios de la misión organizacional, en los ámbitos de sanción de las estrategias y en los núcleos para impulsar los procesos de aprendizaje y evaluación sistemática. Son constructores de cultura institucional e intermediarios entre el pasado y el futuro a través de la articulación de la tradición con las respuestas innovadoras.

6. En este aspecto se advierte un doble proceso. Por una parte, tiende a generalizarse un tipo de legislación más generosa y flexible hacia las donaciones para el Tercer Sector, a la vez que la administración tributaria se hace más severa a través de un mayor control sobre el destino y uso de esos recursos. Un ejemplo de ello es la nueva legislación de los Estados Unidos (Taxpayer Relief Act de 1997), que extiende los beneficios a los donantes a fundaciones, crea nuevas reglas para la constitución de fideicomisos filantrópicos y elimina los límites a las exenciones impositivas a los bonos emitidos a favor de entidades sin fines de lucro. Al mismo tiempo, se estrechan los márgenes en lo referido a donaciones en especies, campo susceptible de fraude a través de la valuación de los bienes.

7. El American Institute of Certified Public Accountants ha dictado nuevas reglas para los registros contables de las organizaciones del Tercer Sector. Las mismas están dirigidas a otorgar mayor claridad y transparencia a los informes patrimoniales y de resultados de estas organizaciones, homogeneizando criterios y procurando aumentar el grado de confiabilidad de la misma, especialmente ante los donantes y el fisco.

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

Estas demandas sobre los cuerpos directivos son extremadamente exigentes. Su satisfacción requiere un énfasis simultáneo en las dimensiones instrumentales, expresivas y simbólicas, y el arbitraje permanente entre los universos de sentido que confluyen en la organización. El cambio de hábitos de gobierno implica superar las situaciones de frecuente ocurrencia de delegación en los niveles operativos de las decisiones críticas para la marcha institucional, con un aporte reducido a la simpatía, al acompañamiento o a servir de garantes de la adecuada utilización de recursos.

### *\* De la incertidumbre confiada a la sostenibilidad ganada*

La sostenibilidad tiene dos dimensiones: la social y la económica. La primera está asociada a la preservación de sentido y legitimidad. En cuanto a la segunda, si los cambios habidos en los últimos años con respecto al financiamiento no son episódicos y constituyen una tendencia que se profundizará, parece evidente que las organizaciones deberán construir capacidades para diversificar el origen de sus recursos, adoptando estrategias que las habiliten para actuar en forma diferenciada con respecto a públicos específicos.

La sostenibilidad económica implica establecer relaciones maduras con el sector productivo y con el Estado, hacer uso de tecnologías adecuadas para proyectar su sentido y especializar y profesionalizar las funciones de *marketing* y recaudación de fondos. Además, la capacidad de generar recursos sobre bases firmes se construirá en la medida en que aumente la transparencia del sector y se reafirme la legitimidad de su existencia y contribuciones.

### *\* De la benevolencia en la gestión a la efectividad instrumental*

*Otra consecuencia del nuevo escenario es el planteo de mayores demandas de efectividad. Para alcanzarla, distintas condiciones deben ser satisfechas.*

a. Proyección temporal. Los escenarios presentes y los previsibles requieren una perspectiva temporal de largo plazo. Pero esta perspectiva no debe confundirse con tecnologías de gestión particulares, como el difundido planeamiento estratégico. Se trata no de alcanzar un estado, sino de construir un proceso de aprendizaje y de acumulación de capacidades. Supone una visión de los problemas a que se dirige la organización y de las contribuciones que ésta puede realizar, más que una programación detallada<sup>8</sup>. Remite al sentido al que se hizo referencia, de naturaleza permanente, mientras que las actividades son

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

cambiantes y adecuadas a las circunstancias y necesidades.

b. Actualización sistemática. Uno de los atributos de la globalización es la fugacidad y volatilidad de los contextos, con la emergencia permanente de nuevos problemas, la obsolescencia de formas de acción, la necesidad constante de revisión de las tecnologías utilizadas y la regular confrontación con desafíos competitivos. Por consiguiente, una exigencia vinculada con la efectividad organizacional consiste en la actualización sistemática<sup>9</sup>. Mientras que las conceptualizaciones del contexto y de los problemas se complejizan con aportes de las más diversas disciplinas, las organizaciones tienden a orientar sus actividades según las concepciones predominantes en el momento de su origen, la operación de inercias burocráticas y profesionales o conforme a la pretensión de estandarizar sus tareas. Es así como las formas de intervención en uso pueden resultar insuficientes y hasta negativas. Esto se hace particularmente notorio cuando las carencias coyunturales pasan a convertirse en impedimentos estructurales de exclusión y marginamiento. En estos casos, la recomposición de las redes sociales es más importante que el alivio circunstancial brindado por la atención asistencialista.

c. Disponibilidad de conocimiento. Esta mayor complejización hace que se deba superar la "profesionalización incipiente" típica del sector (Suárez, 1996), con nuevas tareas para la articulación de aportes profesionales y contribuciones de voluntarios. Supone organizaciones más imbuidas de "conocimiento", con disponibilidad de diagnósticos rigurosos, con estrategias institucionales explícitas y con modalidades operativas adecuadas a ellas. Sólo de este modo podrán sortear la previsible crisis de efectividad o el progresivo cuestionamiento social a acciones no fundadas en una adecuada comprensión de la realidad, aun cuando estén basadas en la buena voluntad y en el altruismo.

8. Esta orientación de largo plazo constituye también una demanda de ciertos sectores a los donantes. Así, se reclama menor prioridad para el financiamiento de programas y mayor aporte a la sostenibilidad organizacional a través de la concurrencia a la constitución de fondos dotales o con variantes de "capital de riesgo". En este aspecto parecen diferir, en Estados Unidos, los aportes filantrópicos de las organizaciones conservadoras y progresistas. Ver *Moving a public policy agenda: the strategic philanthropy of conservative foundations*, del National Committee for Responsive Philanthropy, 1977, y Shuman, 1998.

9. Douglas Eadie atribuye los fracasos de las organizaciones del Tercer Sector a tres factores: temor a romper con el status quo, ser prisioneras de los detalles operativos e ignorar la necesidad de adoptar nuevos enfoques (Eadie, 1997).

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

d. Actitud competitiva. Existen evidencias de que el Tercer Sector debe enfrentar un contexto de competencia: A) el financiamiento no condicional se ha reducido o se han modificado los criterios de distribución de recursos, lo que provocó una mayor competencia entre los peticionantes; B) el acceso a las fuentes de naturaleza contractual está asociado a requerimientos cada vez más exigentes en cuanto a resultados e impactos, con estrategias de diferenciación institucional fundadas en la efectividad alcanzada y no en el carácter exclusivamente expresivo de la acción; C) las necesidades de procuración de fondos han llevado a muchas organizaciones del Tercer Sector a emprender acciones "por lucro" en mercados en los que sus rivales son empresas de alta capacidad gerencial, con la consecuencia de la modificación de las lógicas de acción tradicionales; D) si bien la participación en la ejecución de programas estatales es cada vez más frecuente, las prácticas de tercerización en el desempeño de funciones públicas están llevando al establecimiento de mecanismos competitivos para la adjudicación de recursos; y E) las evaluaciones, cada vez más frecuentes y sistemáticas, utilizan estándares basados en comparaciones interorganizacionales. Las organizaciones sin fines de lucro persistirán en sus desventajas estructurales si no incorporan técnicas modernas de promoción de sus actividades, si no utilizan incentivos adecuados para la motivación de sus miembros y si no adoptan políticas de incorporación y retención de personal que les permitan acceder a los recursos humanos más calificados. Todo ello conduce a la conveniencia de introducir técnicas de gestión aplicadas en el contexto competitivo de los mercados, con las adaptaciones necesarias para respetar la especificidad del sector.

e. Construcción de alianzas. Lo anterior hace que sea preciso sumar recursos, complementar acciones y establecer alianzas. Sería demasiado exigente pretender que las organizaciones acumulen todas las capacidades requeridas por el nuevo contexto, tanto por su diversidad como por la conveniencia de que en cada caso se haga un uso más intensivo de los recursos y de las orientaciones que constituyen sus fortalezas básicas. La acción conjunta supone superar viejos hábitos y antiguas competencias. Una tradición del Tercer Sector consiste en el trabajo aislado y en las relaciones casi simbióticas con fuentes de financiamiento y clientelas, procurando con ello preservar la identidad, reafirmar sus valores y consolidar sus perspectivas. La

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

naturaleza de los problemas a enfrentar, la realidad del financiamiento y la necesidad de hacer más eficiente la gestión conducen a un mejor uso de las capacidades analíticas disponibles, a compartir información, a focalizar y aún a fusionar esfuerzos. La construcción de redes con otras entidades del sector o ajenas a él es una como consecuencia. Ello supone el abandono de las actitudes de ensimismamiento, de las concepciones mesiánicas sobre el papel del Tercer Sector y de las convicciones sobre su carácter excepcional y excluyente, así como edificar relaciones equitativas fundadas en la comprensión de los sentidos mutuos y en la reciprocidad.

f. Modernización de la gestión. Una de las dimensiones de la actual Globalización es la transformación profunda de los modos de organización y gestión. Esa transformación abarca tanto a las empresas como a los sectores públicos. Se basa en tecnologías que reducen los costos de transacción e información, facilitan la operación y permiten un mejor seguimiento de los resultados y consecuencias de las acciones. Ese impacto debe llegar a las organizaciones del Tercer Sector. Estas tienen a su disposición mejores instrumentos para programar sus actividades y racionalizar los procesos de producción, así como ocasiones para la utilización de herramientas de razonamiento económico. En un contexto con necesidades crecientes y recursos escasos, la eficiencia no es sólo un atributo de la gestión, sino un imperativo ético. Pero es además una posibilidad cierta y viable.

### Referencias bibliográficas

- Bejar, H., *Arenas públicas, cobijos privados*, en Claves de la Razón Práctica, Nº 80, marzo 1998.
- Berger, P.L., - Neuhaus, R.J., *To empower people: the role of mediating structures in public policy*. American Enterprise Institute, Washington, 1977.
- Borzaga, C. - Fiorentini, G. - Maticena, A. (eds.), *Non profit e sistemi di welfare*. NIS, Roma, 1996.
- Dahrendorf, R., *La cuadratura del círculo: bienestar económico, cohesión social y libertad política*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1996.
- de Tocqueville, A., *Democracia en América*. Alianza, Madrid, 1987.
- Eadie, D.C., *Changing by design: a practical approach to leading innovation in nonprofit organizations*. Jossey-Bass, San Francisco, 1997.
- Funes Rivas, *Las organizaciones voluntarias en el proceso de construcción de la sociedad civil*, en Sistema, Nº 117, noviembre 1993.
- Goldsmith, E., *Development as colonialism*, en Mander, J. - Goldsmith, E.,

## LA GLOBALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL...

- The case against the global economy.* Sierra Club, San Francisco, 1996.
- Greene, S.G., *Greenpeace makes radical changes*, en *The Chronicle of Philanthropy*. August 21, 1997.
- Held, D., *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós, Buenos Aires, 1998.
- Korten, D.C., *When corporations rule the world*. West Harford, Conn., 1995.
- Kramer, R.M., *Voluntary Agencies in the Welfare State*. University of California Press, Berkeley, 1981.
- National Committee for Responsive Philanthropy, *Moving a public policy agenda: the strategic philanthropy of conservative foundations*, 1997.
- Nisbet, R., *The quest for community: a study in the ethics of order and freedom*. Oxford, New York, 1953.
- Polanyi, K., *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Putnam, R., *The prosperous community: social capital and public affairs*, en *The American Prospect*, N° 13, Primavera 1993.
- Shuman, M.H., *Why do progressive foundations give too little to too many*, en *The Nation*, Enero 12-10 1998.
- Suarez, R., *Las organizaciones sin fines de lucro*, en *Enoikos*, 1996.
- Van Til, J., *Nonprofit Organizations and Social Institutions*, en Herman, R.D. y Asociados, *The Jossey-Bass Handbook of nonprofit leadership and management*. San Francisco, 1994.