

CUESTIÓN SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL: APROXIMACIÓN A LAS TENDENCIAS EN LA PRODUCCIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

SOCIAL MATTER AND CIVIL SOCIETY: AN APPROACH
TO THE TRENDS IN THE PRODUCTION OF SOCIAL SERVICES

MANUEL WALDEMAR MALLARDI*
ADRIANA ROSSI*

Resumen

El presente trabajo procura sintetizar reflexiones en torno a las particularidades de la intervención de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la denominada “cuestión social”. Para ello, recurre a la discusión de categorías teóricas fundamentales para comprender los procesos mencionados, principalmente aquellas que permiten analizar los fundamentos y el significado social de los servicios sociales en la sociedad capitalista: “cuestión social”, sociedad civil y servicios sociales. Posteriormente, se avanza en la reconstrucción de las principales tendencias identificadas en los servicios sociales, haciendo especial referencia a la aprehensión y re-construcción de la “cuestión social” que efectúan, las finalidades y estrategias que desarrollan y las lógicas de intervención y criterios de acceso o inclusión que plantean para con sus usuarios.

Palabras clave: cuestión social, sociedad civil, organizaciones, servicios sociales.

Abstract

This work intends to synthesize reflections around the peculiarities of Civil Social Organization interventions in the so called “social matter.” For this purpose, it turns to the discussion of the fundamental theoretical characteristics to understand the processes mentioned above, especially those that allow for the analysis of social fundamentals and meanings of the social services in the capitalist society: “social matter”, civil society and social services. Subsequently it advances in the reconstruction of the main trends identified in the

* Docentes de la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Tandil - Pcia. de Buenos Aires - Argentina). Miembros del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIIL) de la mencionada unidad académica. E-mail: manuellmallardi@yahoo.com.ar, adrianaerossi@gmail.com

social services, making special reference to the apprehension and reconstruction of the “social matter” which carry out the ends and the strategies they develop and the intervention and access or inclusion logical criteria they propose for their users.

Key words: social matter, civil society, organizations, social services.

Presentación

Las distintas manifestaciones de la “cuestión social” que se concretizan en la vida cotidiana de amplios sectores de la población, mediante situaciones asociadas al desempleo, la desnutrición, el hacinamiento y la precariedad habitacional, la violencia, la imposibilidad de acceso a bienes de uso básicos, el analfabetismo, entre otros aspectos, han requerido y requieren la intervención sistemática del Estado y de la Sociedad Civil a fin de garantizar la reproducción cotidiana de dichos sectores.

Esta situación, ha llevado a problematizar e indagar la intervención estatal sobre la “cuestión social” mediante políticas y servicios sociales, encontrando estudios particulares sobre algunas de las políticas o las principales tendencias en general. Sin embargo, la profundidad de dichos estudios no encuentra su correlato en el análisis de la intervención que realiza la Sociedad Civil mediante distintas organizaciones que la constituyen. Muchos de los estudios realizados, presentan una clara visión idealizada de las mismas, visión que en lugar de reconstruir analíticamente las tendencias reales plantea posiciones asociadas a pensamientos y proyectos políticos conservadores, justificando así los procesos de achicamiento y reducción del Estado.

Frente a este panorama, recuperando valiosos aportes, tanto para comprender la “cuestión social” y la Sociedad Civil en la sociedad capitalista, como para analizar los servicios sociales, el presente trabajo busca reconstruir las tendencias actuales en la intervención de dichas organizaciones sobre las distintas manifestaciones de la “cuestión social”.

Expositivamente, el trabajo se organiza a partir de dos secciones principales, donde en la primera se plantean las características que adquiere la “cuestión social” en la sociedad capitalista a fin de conocer los fundamentos históricos de los servicios sociales, para luego avanzar en las características de la Sociedad Civil y sus modalidades de intervención.

“Cuestión Social” y los fundamentos de los servicios sociales

El análisis sobre las particularidades de la “cuestión social” en la actualidad, ha constituido un importante espacio de discusión en las ciencias sociales en general, y en el Trabajo Social en particular. Además de la presencia de autores como Castel (1997) o Rosanvallon (1995), en América Latina han surgido aportes desde el Trabajo Social que problematizan y plantean otras formas de interpretar la “cuestión social”. Las principales tensiones en la discusión, residen en reconocer o no la existencia de una nueva “cuestión social” en la actualidad o, en contraposición, nuevas manifestaciones de la misma en la sociedad capitalista, como así también reconocer si su presencia es parte constitutiva de la sociedad capitalista o precede a la misma.

Sin intenciones de sintetizar el debate arriba mencionado, el cual encuentra en Iamamoto (2007) y Pimentel (2007) valiosos aportes de síntesis y reflexión, en el presente apartado se trata de presentar aquellos elementos centrales que caracterizan la “cuestión social”, para avanzar en la comprensión de los fundamentos históricos y el significado social de los servicios sociales.

Una primera definición que consideramos importante citar es elaborada por Netto, donde claramente plantea, por un lado, a la “cuestión social” como constitutiva de la sociedad capitalista, y, por el otro, la dimensión política y conflictiva que la constituye además de los procesos de pauperización que le dan origen. Al respecto, el autor sostiene que la “cuestión social” es entendida como el *conjunto de problemas económicos, sociales, políticos, culturales e ideológicos que delimitan la emergencia de la clase obrera como sujeto socio-político en el marco de la sociedad burguesa* (Netto, 2003a).

En términos históricos, ubica el último cuarto del siglo XVIII y el siglo XIX, como el momento en donde el aumento del pauperismo se desarrolla en paralelo al crecimiento de la capacidad social de producir riqueza. Sin embargo, además del crecimiento del pauperismo se considera que el surgimiento de la “cuestión social” implica que los grupos sociales en dicha situación iniciaran diversas modalidades de protesta, configurando una amenaza a las instituciones sociales existentes (Netto, 2003b).¹

En esta conjunción de aumento a niveles sin precedentes de los procesos de pauperización, con el involucramiento de la clase trabajadora en la esfera política y la necesidad del capital por

¹ En una postura coherente con los enunciados anteriores, Grassi sostiene que por cuestión social “*se hace referencia a la puesta en escena de esa falla estructural del capitalismo moderno cuya emergencia, expresada en términos del problema del pauperismo, los especialistas ubican en el siglo XIX, cuando los conflictos toman una forma tal que ya no pueden ser resueltos por la vieja filantropía*” (Grassi, 2003: 21) Por su parte, Pereyra agrega que “cuestión social” no es “*sinónimo de la contradicción entre capital y trabajo y entre fuerzas productivas y relaciones de producción -que generan desigualdades, pobreza, desempleo y necesidades sociales- sino de conflicto político, determinado por esas contradicciones*” (Pereyra, 2003: 76).

instaurar medidas correctivas a ambas situaciones, encontramos la esencia del surgimiento y desarrollo de la “cuestión social”.

Las características históricas que adquiere la “cuestión social” y las formas de intervención sobre sus distintas manifestaciones, se vinculan a las reivindicaciones que distintos sectores de la clase trabajadora logran instalar en el espacio político, como así también a las respuestas institucionalizadas por parte del Estado, es decir, las necesidades y problemáticas que acepta atender. En el proceso de lucha y negociación por los alcances del salario y la satisfacción de necesidades sociales por fuera del mismo, se van configurando en términos históricos las particularidades de la “cuestión social”, la producción de políticas sociales, y, consecuentemente, las implicancias, límites y contenido de la noción de *ciudadanía*.

En este marco, adquiere relevancia problematizar los fundamentos de los servicios sociales en la sociedad actual, su funcionalidad histórica, su significado y participación en los procesos de reproducción social. Entendemos que éstos adquieren relevancia en lo que Topalov (1979) denomina Sistema Público de Mantenimiento de la Fuerza de Trabajo, es decir, acciones que mediante la transferencia de bienes de uso o recursos monetarios facilitan o procuran garantizar la reproducción de los sectores trabajadores y su entorno inmediato.

Intentando responder sobre el significado de los servicios sociales, más allá de constituir una expresión histórica de los derechos sociales, Yamamoto sostiene que los mismos son una redistribución a la población del valor creado por las clases trabajadoras y apropiado por el Estado y las clases dominantes. En palabras de la autora, este punto es planteado de la siguiente manera:

“la riqueza social existente, fruto del trabajo humano, es redistribuida entre los diversos grupos sociales bajo la forma de distintos rendimientos: el salario de las clases trabajadoras, la renta de aquéllos que detentan la propiedad de la tierra, el lucro en las distintas modalidades (industrial, comercial) y los intereses de aquellos que detentan el capital. Parte de la riqueza socialmente generada es canalizada para el Estado, principalmente bajo la forma de impuestos y tasas pagadas por toda la población”, por lo que los servicios sociales constituyen “una forma transfigurada de la porción del valor creado por los trabajadores y apropiado por los capitalistas y por el Estado, que es devuelto a toda la sociedad” (Yamamoto, 1997: 107).

Es el proceso continuo de enriquecimiento de algunos sectores en detrimento de otros, lo que provoca la necesidad de implementar los denominados servicios sociales, haciendo necesaria la participación del Estado en dichos procesos, como así también, podemos agregar, de organizaciones de la Sociedad Civil. Al respecto, la autora plantea que:

“el Estado, a través de medidas previstas en esas políticas sociales y concretizadas en la aplicación de la legislación y en la implementación de los servicios sociales, busca enfrentar también el proceso de la pauperización absoluta o relativa, del creciente contingente de las clases trabajadoras urbanas, engrosado con la expansión industrial, como elemento necesario para la garantía de los niveles de productividad del trabajo exigidos en esa fase de expansión del capital” (Ibíd.: 92).

El Estado como representante y garante del interés general desarrolla distintos servicios como escuelas, viviendas sociales, hospitales, haciéndose responsable de corregir los presuntos efectos negativos del libre juego de los intereses particulares. Así —reflexiona acertadamente Topalov—:

“asume, pues, una función de redistribución de una parte del producto social, o sea: el impuesto y las rentas de transferencia, poniendo un poco más de justicia en la repartición espontánea, ‘natural’, de los ingresos directos” (Topalov, 1979: 40).

De esta manera, se pasa al reconocimiento y satisfacción de ciertas necesidades, en el caso de trabajadores asalariados no cubiertas por el salario o totalmente en trabajadores expulsados del mercado de trabajo, a través de subsidios sociales y equipamientos colectivos.

Sociedad Civil, organizaciones y servicios sociales

Sociedad Civil: precisiones conceptuales

En párrafos anteriores, hemos mencionado el origen histórico que provoca el surgimiento de la intervención estatal sobre la “cuestión social” mediante la estrategia de servicios sociales. Ahora bien, la trayectoria histórica muestra como, además de la intervención estatal, adquiere relevancia la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil. En trabajos anteriores (Rossi, 2002; Rossi & Mallardi, 2009), hemos avanzado en la discusión sobre las categorías analíticas utilizadas para aproximarnos a dichas organizaciones en el marco de la totalidad en la cual se insertan, avances que reconocen el aporte de autores de las ciencias sociales en general y del Trabajo Social en particular.

Es importante, mencionar que a partir de dichas discusiones consideramos necesario aproximarnos a las Organizaciones de la Sociedad Civil superando los polos dicotómicos o sectorializadores, como, por ejemplo, público y privado, organizaciones no gubernamentales (ONG) y gubernamentales, o la idea del Estado como primer sector, el mercado como segundo y estas organizaciones como tercero.

Sintéticamente, podemos decir que en estas posturas, además de trabajar con una noción de Estado restricto (cf. Sarachu, 1999), se aprecia una idealización que surge de pensar al denominado *tercer sector* abstraído de las tensiones sociales en las cuales realmente se inserta, como si fuese un todo homogéneo y *todas* las organizaciones que lo componen buscarán el denominado *bien común*. Se niega o desaparece, consecuentemente, la vinculación de los distintos actores de la Sociedad Civil con sectores fundamentales de la sociedad capitalista, principalmente con las clases sociales (Iamamoto, 2007).

Otro punto importante de crítica de tales planteos es señalado por Rodríguez López (2005), quien sostiene que definir al tercer sector en oposición a la esfera política y económica, separando Estado, mercado y tercer sector, lleva al error de no considerar que además del financiamiento del mercado o del Estado hacia el tercero, éste es objeto de regulación jurídica y política por parte del Estado. Consecuentemente, continúa la autora, la separación analítica entre los supuestos tres sectores no permite comprender los procesos reales y no logra trascender la oposición público/privado.

En este aspecto son relevantes los aportes de Grassi, quien analiza dichas organizaciones a partir de los procesos de *tercerización* de las intervenciones sociales, que se instituyeron como políticas de Estado durante la década de 1990 en Argentina, aunque es extensivo a distintos países de América Latina. Según la autora:

“[la] política social del Estado asistencialista incluyó como uno de sus rangos la delegación a terceros (las organizaciones de la Sociedad Civil o no gubernamentales o sin fines de lucro) de parte de los servicios no rentables, en paralelo con la privatización de aquellos para los que existía una potencial demanda solvente [...]” (Grassi, 2003: 281).

Consecuentemente, lejos de constituirse como organizaciones diferenciadas del Estado, la autora sostiene que la tercerización analizada implica el financiamiento de algunas instituciones o de algunos de sus programas, la canalización de programas propios por vías de estas organizaciones, como así también la creación de organizaciones promovidas por distintas instancias estatales (Grassi, 2003).

Críticamente, Grassi afirma que el corpus teórico sobre el *tercer sector* instituido en este período retoma la noción de “Sociedad Civil” como espacio, conjuntamente con el mercado, a-político: el mercado es pensado como el espacio donde se imponen leyes objetivas, mientras que en la Sociedad Civil los valores. Por ello:

“lo ‘público no estatal’ en la fundamentación discursiva del Tercer Sector y en el lugar reservado a las organizaciones resultaba, así, ‘público no

político’; la política quedaba reclusa en el sistema de partidos y en el Estado [...] [y] la sociedad civil, por su parte, resultaba asimilada a un agregado de organizaciones de buena voluntad y de reciprocidad” (Ibíd.: 294).

Procurando romper con la mistificación de la Sociedad Civil entendida como tercer sector, homogéneo y sin contradicciones, en oposición al Estado y al mercado, Montaña (2005) sostiene que:

“la función social de respuesta a las refracciones de la ‘cuestión social’ deja de ser, en el proyecto neoliberal, responsabilidad privilegiada del Estado, y por medio de éste, del conjunto de la sociedad, pasando ahora a ser una autorresponsabilidad de los propios sujetos portadores de necesidades, y de la acción filantrópica, ‘solidaria voluntaria’, de organizaciones e individuos” (Montaña, 2005: 38).

Estos planteos, justifican la necesidad de superar visiones fragmentarias, dicotómicas, pero la principal justificación se encuentra en la propia realidad. Es decir, si nos encontramos con organizaciones, supuestamente independientes, que implementan servicios sociales pertenecientes a instancias estatales, si el funcionamiento de dicha organizaciones se encuentra regulado y, muchas veces, garantizado por esas instancias estatales, cualquier separación analítica es, por lo tanto, superficial y artificial. Esta situación ha sido planteada por distintos autores, encontrando, por nuestra parte, en los aportes del pensador italiano Gramsci elementos vigentes y superadores para el análisis.

Según esta perspectiva, reducir el Estado a la sociedad política, implica la identificación del Estado con el Gobierno, en tanto que la ampliación de la ciudadanía política y social, con el consecuente aumento del número de personas que comenzaron a participar en el ‘hacer de la política’, fue provocando el paso a lo que –siguiendo a Gramsci– se define como un Estado ampliado, que se encuentra compuesto por la Sociedad Política más la Sociedad Civil, o, como la clásica afirmación dice, la hegemonía es revestida de coerción (Gramsci, 2003)².

Analizando las características de los intelectuales, Gramsci, crítica la idea sobre el Estado que:

“de costumbre es comprendido como sociedad política o dictadura, o aparato coercitivo para conformar la masa del pueblo, de acuerdo al tipo

² Las diferencias existentes entre las formas de analizar la Sociedad Civil entre Hegel, Marx y Gramsci escapan a los fines del presente trabajo. Distintas posturas al respecto se encuentran en los trabajos de Bobbio (1991), Portelli (1992) y Fernández (2004).

de producción y la economía de un momento dado y no una equivalencia entre la sociedad política y la sociedad civil” (Gramsci, 2006:146)³.

Sostiene Coutinho al respecto:

“surge ahora una sociedad que se asocia, que hace política, que multiplica los polos de representación y organización de los intereses, frecuentemente contrarios a aquellos representados en y por el Estado. Se configura así una ampliación efectiva de la ciudadanía política, conquistada de abajo hacia arriba. Fue precisamente ese nuevo espacio público que Gramsci llamó de “sociedad civil” (Coutinho, 1997: 162).

De este modo, el pensador italiano enriquece con nuevas determinaciones la teoría del Estado, donde la Sociedad Civil se encuentra compuesta por los distintos organismos llamados privados y que corresponden a la función de hegemonía del grupo dominante (Gramsci, 2003, Cf. Coutinho, 1981;). Sociedad Civil que puede ser considerada bajo tres aspectos: 1) como ideología de la clase dominante, 2) como concepción del mundo difundida entre todas las capas sociales, y 3) como dirección ideológica de la sociedad, que se articula en tres niveles esenciales: la ideología propiamente dicha, la ‘estructura ideológica’ y el ‘material’ ideológico. Considerando las características del presente trabajo, se profundiza en los elementos que iluminan el objeto de estudio: la estructura ideológica y el material ideológico. Mientras que la estructura ideológica implica la organización material por medio de la cual la clase dirigente desarrolla y difunde el frente teórico e ideológico, el material ideológico incluye los distintos instrumentos de difusión de la ideológica en el seno de la sociedad (Portelli, 1992).

De esta manera, en el aspecto de la estructura ideológica ubica a todas las organizaciones que, constituyendo los portadores materiales de la Sociedad Civil, buscan influir directa o indirectamente sobre la opinión pública, citando como ejemplos centrales a la escuela, la iglesia y la prensa (Coutinho, 1981).

Esta ampliación del Estado, incorpora este fenómeno nuevo situado entre la economía y el Gobierno, entre la ‘sociedad económica’ y la ‘sociedad política’, el cual sin formar parte del Gobierno incide sobre el Estado, ya que en su interior se producen y reproducen relaciones de poder, así –continúa Coutinho–:

“para Gramsci, la ‘sociedad civil’ se torna un momento del propio Estado, de un Estado ahora concebido de modo ‘ampliado’. [...] el Estado se

³ Analizando la separación de la Sociedad Civil y la Sociedad Política, Gramsci considera que la segunda surge a partir de la necesidad de “luchar contra lo nuevo y conservar lo que vacila consolidándolo coercitivamente, o como expresión de lo nuevo para destruir las resistencias que encuentra en su desarrollo” (Gramsci, 2003: 194).

tornó —dice Gramsci— una síntesis contradictoria y dinámica entre la ‘sociedad política’ (o Estado strictu sensu, o Estado-coerción o, simplemente gobierno) y la ‘sociedad civil’” (Coutinho, 1997: 163)⁴.

De este modo, se pasa de pensar al Estado como un arma propia de la burguesía a considerarlo como un espacio de conflicto, de negociación, de búsqueda de consensos entre los distintos actores sociales existentes tendiendo a la obtención y manutención de la hegemonía. Considerando que los denominados “aparatos privados de hegemonía” componen lo que él nombra como “Sociedad Civil”, ésta es visualizada como una dimensión del Estado ampliado, con relativa autonomía de la sociedad política aunque no se desvincula ni del Estado ni del mercado, en tanto su base material es distinta, y, además, se encuentra caracterizada por la lucha por la hegemonía (De Souza, 2001).

La síntesis de estos aportes, nos permiten aproximarnos a las organizaciones que componen y materializan la Sociedad Civil considerando dos aspectos sustanciales: a) se piensa al Estado en términos gramscianos, es decir, en sentido ampliado, incluyendo en su seno a la propia Sociedad Civil, y b) la Sociedad Civil no es pensada como un todo homogéneo, sino con la propia heterogeneidad y contradicciones de la sociedad en la cual se inscribe.

A partir de estos aspectos, consideramos permitiente aproximarnos a las tendencias y particularidades de la producción y gestión de servicios sociales por Organizaciones de la Sociedad Civil en la sociedad contemporánea.

Organizaciones de la Sociedad Civil y servicios sociales

En un trabajo anterior, definimos a los servicios sociales como las instancias que median entre los usuarios y las políticas sociales y/o institucionales, por lo cual constituyen estrategias de intervención del Estado o de la Sociedad Civil en la vida cotidiana de las personas afectadas por distintas manifestaciones de la ‘cuestión social’ (Mallardi, Rossi & Ruiz, 2009: 166).

A partir de esta definición inicial, en la continuidad del trabajo procuraremos avanzar en la identificación de las características que hacen particulares a los servicios sociales en la sociedad actual, haciendo especial referencia a aquellos ubicados en Organizaciones de la Sociedad Civil. Para realizar dicha reconstrucción analítica, se consideran resultados del Programa de Investigación y Transferencia PICTO 22.678, radicado en el CEIPIL-FCH-UNCPBA, centro de investigación al que pertenecen los autores del presente artículo.

⁴ En otro trabajo el autor sostiene la importancia de reconocer que *el Estado continúa siendo capitalista por más ‘ampliado’ que sea y por más que represente intereses plurales, en la medida que sostiene la intencionalidad de mantener una esfera económica ‘privada’, fuera del alcance de la esfera política* (Coutinho, 1999).

Una primera revisión de las Organizaciones de la Sociedad Civil que intervienen sobre la “cuestión social”, evidencia un amplio abanico compuesto por organizaciones de carácter laico y religioso, sea católico o evangélico, como así también organizaciones que tienen su origen en el objetivo de apoyar a organizaciones estatales y, en contraposición, organizaciones independientes, de las cuales algunas conservan su autonomía y otras no. Esta primera, rápida y superficial caracterización, se torna insuficiente, porque los interrogantes que consideramos necesarios responder en la actualidad orientan la reflexión sobre las manifestación/refracciones de la “cuestión social” que se pretenden atender, la modalidad de hacerlo, las finalidades perseguidas, entre otros aspectos.

Expositivamente, organizaremos el análisis a partir de la consideración de tres elementos o variables de análisis: a) la aprehensión de la “cuestión social” que se realiza en los servicios sociales, b) las finalidades de dichos servicios y sus estrategias de intervención, y c) la lógica de intervención y sus criterios de acceso o inclusión.

a) Aprehensión de la “cuestión social”

En páginas anteriores, hemos explicitado la perspectiva teórica que considera necesario aprehender a la “cuestión social” como una totalidad compleja, constituida por múltiples manifestaciones. En términos de políticas públicas y servicios sociales, analizar la reconstrucción que se realiza de la “cuestión social” es fundamental porque la explicación y descripción que se efectúe sobre sus manifestaciones condiciona y determina la continuidad del trabajo que se realice.

Explicar las manifestaciones de la “cuestión social” sobre las cuales se interviene, implica reconocer los múltiples factores causales que inciden en éstas, es decir, reconocer su carácter histórico y de totalidad, por lo cual un “problema social” no es posible que se explique en sí mismo, sino, como se ha intentado explicitar, como una manifestación de tendencias sociales mayores.

En este proceso de explicación y descripción, convergen múltiples factores que hacen que los responsables de las políticas y servicios sociales adopten una visión u otra. Aspectos económicos, de viabilidad política, ideológicos, culturales, entre otros, hacen que se identifiquen determinados factores causales y se prioricen unos sobre otros.

Aproximándonos a las tendencias en esta aprehensión en el campo de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la trayectoria histórica de estas organizaciones evidencia una similar modalidad de intervención que la órbita estatal, caracterizada por la fragmentación y parcialización de la “cuestión social”. En términos generales, Netto plantea que en el marco del capitalismo monopolista la intervención estatal sobre la “cuestión social” se realiza *fragmentándola* y

parcializándola, en tanto se niega como problemática central la desigualdad propia del sistema capitalista. De esta manera —plantea el autor—:

“en el capitalismo monopolista, la política social debe constituirse necesariamente en políticas sociales: las secuelas de la ‘cuestión social’ son recortadas como problemáticas particulares (el desempleo, el hambre, la carencia habitacional, el accidente de trabajo, la falta de escuelas, la incapacidad física, etc.) y así enfrentadas” (Netto, 1997: 22)⁵.

De este modo, se puede afirmar que las secuelas de la “cuestión social” se tornan objeto de la intervención del Estado, favoreciendo la implementación continua de políticas sociales, y, a través de las mismas, de servicios sociales particulares. Sobresale así, una característica esencial de las políticas sociales dentro del capitalismo actual, que implica que se obscurecen las implicancias de la “cuestión social” y se reconoce un conjunto de problemas que serán atendidos uno aislado del otro, construyendo, consecuentemente, beneficiarios/usuarios distintos, y, a veces, antagonicos, en tanto se procura desdibujar su pertenencia a la clase trabajadora.

En este sentido, las Organizaciones de la Sociedad Civil implementan una modalidad similar de sectorialización, constituyéndose en prestadoras de servicios sociales sectoriales, caracterizados por dirigirse a sectores específicos de la población dentro de la sociedad en tanto los mismos presenten alguna problemática en particular (Aguilar, 1994). Es así que los servicios sociales atienden de manera fragmentada problemas como el déficit alimentario, la desocupación, la precariedad habitacional, problemas de salud, entre otros. Además, este proceso de fragmentación va acompañado por una modalidad institucionalizada de definir las políticas sociales y los servicios sociales a partir de franjas etáreas de la población atendida, como por ejemplo, infancia, adolescencia, juventud, tercera edad, etc., produciéndose entonces un doble proceso de parcialización.

b) Finalidades y estrategias de los servicios sociales

Asociado al proceso de parcialización encontramos, como otro elemento analítico, las finalidades de los servicios sociales. En este sentido, considerando que la “cuestión social” implica el conjunto de problemas económicos, sociales, políticos y culturales que interpelan los procesos de reproducción social, los servicios sociales intervienen en su doble dimensión: material y espiritual, razón por la cual es posible reafirmar que los servicios sociales constituyen estrategias de hegemonía, en la medida en que articulan contenidos supraclásistas,

⁵ Continúa el autor: *“así, la ‘cuestión social’ es atacada en sus refracciones, en sus secuelas aprehendidas como problemáticas cuya naturaleza totalizante, si es asumida consecuentemente, impediría la intervención. De ahí surge la ‘categorización’ de los problemas sociales y de sus vulnerabilizados [...]”* (Ibid.).

pues la capacidad de dirección de una clase está dada por su capacidad de articular contenidos ideológicos de distintas fuerzas sociales en la construcción de una voluntad colectiva (Fleury, 1997).

Siguiendo estos planteos, al reconstruir las finalidades u objetivos de los servicios sociales identificamos un *continuum*, en cuyos extremos se encuentran la **reproducción material** y **espiritual** de los usuarios. Mientras que en relación con la finalidad de facilitar y/o garantizar la reproducción material de los usuarios, nos encontramos con acciones que priorizan los componentes de transferencia de bienes de uso o recursos monetarios, los objetivos asociados a la reproducción espiritual se vinculan con acciones educativas asociadas a los modos de ser y pensar que dichas organizaciones consideran pertinentes para la vida cotidiana de los usuarios.

En relación con las finalidades de reproducción espiritual, se considera que la prestación de los servicios sociales implica interferir en las relaciones sociales de sus beneficiarios, a través de la transferencia de conocimientos y saberes. Los mismos, pueden vincularse a la problemática específica atendida por el servicio social particular (higiene, alimentación, capacitación laboral, etc.), o a factores vinculados a los procesos sociales generales, en donde, sin caer en planteos dicotómicos, los mismos se encuentran polarizados por la asunción de un carácter de encuadramiento disciplinador destinado a moldear al “usuario”, en relación a su forma de inserción institucional y en la vida social, o por dirigirse a fortalecer los proyectos y las luchas de las clases subalternas (Yazbek, 1999).

Las estrategias que persiguen intervenir en la reproducción material, se vinculan a las acciones más estudiadas de las políticas y servicios sociales, acciones o componentes que claramente define Topalov:

“por una parte, hay transferencias en forma monetaria: asignaciones familiares, subsidios de enfermedad, subsidios de vejez, subsidios de cesantía, etc. Estas transferencias dan acceso a consumos mercantilizados que el salario no permite. Pero, por otra parte, existe el suministro directo de valores de uso: escuelas y hospitales públicos, viviendas y transportes públicos, etc. Estos equipamientos constituyen una forma de satisfacción no mercantilizada [...]” (Topalov, 1979: 61).

Como se mencionó, estas finalidades deben ser pensadas como dimensiones de un mismo proceso, como un *continuum*, donde la primacía de una u otra repercute en las estrategias que desarrollan los servicios sociales. Los elementos arriba reseñados, se concretizan en la transferencia monetaria o de bienes de uso acompañadas de saberes, visiones sobre la realidad en general y sobre los procesos sociales particulares que atienden los servicios sociales, como así también planteos y discursos sobre la responsabilidad de los sujetos en dichos procesos, tanto en la causalidad como en las posibilidades de resolución.

En la experiencia concreta de las Organizaciones de la Sociedad Civil, las estrategias orientadas a la transferencia de bienes de uso se vinculan a la entrega, por ejemplo, de alimentos, ropa, materiales para la vivienda, becas, subsidios económicos, útiles escolares, entre otros. Transferencia que facilita el acceso desmercantilizado (Topalov, 1979) de los mismos. Por su parte, la reproducción espiritual de los usuarios es un punto central en el desarrollo de estas organizaciones, desarrollando estrategias sistemáticas para incidir en la subjetividad de los mismos, y, por lo tanto, en la atribución de valoración a las acciones y dimensiones de su vida cotidiana. Para ello, las modalidades de trabajo prioritarias se asocian a la educación no formal, la realización de talleres de reflexión y sensibilización, capacitaciones específicas, como así también estrategias de atención individuales, como entrevistas o visitas domiciliarias.

c) Lógica de intervención y criterios de acceso o inclusión

Superada la visión idealizada de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en su papel de productoras de servicios sociales o de intervención sobre la “cuestión social”, la experiencia histórica, la necesidad de superar los polos dicotómicos en el análisis, entre otros factores, han llevado a problematizar la lógica que predomina en estas organizaciones.

Aspectos como la supuesta neutralidad política de estas organizaciones, la transparencia en los manejos de los fondos, como así también la pretendida innovación de sus acciones, han sido cuestionados, principalmente como características básicas de todas estas organizaciones, pasando a reconocer la compleja, conflictiva y heterogénea variedad de intereses, visiones y experiencias en estas organizaciones.

Principalmente, se ha puesto en discusión la lógica distinta con la cual intervienen estas organizaciones en relación con el Estado. La discusión, sobre minimización de las estrategias para la satisfacción de los derechos sociales por parte del Estado, ha tenido su contraparte en el análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil, identificando un proceso de re-filantropización caracterizado por la lógica solidaria (Montaño, 2003).

En contraposición con la lógica democrática propia del Estado de derecho, donde los límites y alcances de la ciudadanía se definen por las tensiones sociales, el discurso hegemónico sobre la Sociedad Civil plantea la lógica de la **solidaridad**, caracterizada por la ayuda desinteresada de unos con otros, la búsqueda del bien público, entre otros factores. Al respecto, Grassi (2003) plantea que en la década del 90 surge un cuerpo teórico donde el tercer sector se constituiría por una red asistencial no estatal de acción asistencial y de servicios sociales, donde la lógica de la filantropía sustenta la intervención, basada en aspectos como la buena voluntad, los sentimientos y/o intereses de particulares.

Concretamente, la solidaridad como lógica de trabajo se impone, por un lado, en los criterios de accesibilidad, inclusión o selección que se prevén en los servicios sociales, como así también, por el otro, en la exigibilidad de los usuarios para con las organizaciones en la satisfacción de un derecho vulnerado o una necesidad insatisfecha.

En cuanto a los criterios de acceso o inclusión se visualizan, en términos generales, los mismos que predominan en la esfera estatal, siendo recurrente aquel asociado a la cuestión económica, donde se exige que la persona o la familia presenten determinada situación estructural o coyuntural de pobreza o indigencia, mediante la utilización de criterios como Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Línea de Pobreza o Indigencia, o situación de “*vulnerabilidad*” o “*riesgo social*”. Este criterio, se encuentra asociado a los mecanismos de focalización propios de las políticas estatales hegemónicas en el discurso neoliberal, y se utiliza principalmente para la definición del acceso o no a un recurso material, sea bien de uso o monetario.

El otro criterio, utilizado fuertemente por las Organizaciones de la Sociedad Civil, tiene que ver con la residencia habitacional de los usuarios. Éste, implica que para acceder a un determinado servicio social las personas deben residir en un área de influencia o programática, la cual muchas veces coincide con barrios o zonificaciones que incluyen a varios de los mismos. Este criterio, consiste en una modalidad de selección tradicional, encontrando, por ejemplo, en la idea del *prójimo próximo* del medievo señalada por Castel (1997) un claro antecedente.

Finalmente, cabe mencionar la existencia de criterios que se asocian a lo que Frazer (1997) vincularía con las políticas de reconocimiento, pues exigen que la persona usuaria presente cierta particularidad o sufrir una determinada injusticia que el servicio social pretende reparar, como, por ejemplo, violencia de género, discriminación por discapacidad, entre otros. Es así que se desarrollan servicios sociales de asistencia a víctimas de violencia, centros de referencias o de día para personas discapacitadas, niños o adultos mayores, asistencia a mujeres adolescentes o madres en situación de pobreza y a cargo de los hogares respectivos, etc.

Es importante mencionar que si bien en su mayoría, los proyectos que no implican la transferencia de bienes de uso, no presentan la cuestión económica como criterio de accesibilidad, utilizando los otros dos, existe una complementariedad entre los criterios mencionados, es decir no son excluyentes unos de otros, siendo muchas veces articulados en un mismo servicio social, atendiendo, por ejemplo, a personas afectadas por una problemática particular que reside en un determinado barrio que presenta una situación económica de pobreza o indigencia.

Finalmente, en este punto, surge una cuestión asociada a la lógica de intervención predominante en las Organizaciones de la Sociedad Civil y, consecuentemente, con los criterios de acceso o inclusión propuestos por sus servicios sociales. A diferencia de la esfera estatal, donde los ciudadanos a través de distintos instrumentos jurídicos pueden plantear la exigibilidad de un

recurso como satisfactor de una necesidad o como medio de reparar un derecho vulnerado, la lógica de la solidaridad, del favor y del bien común hace que dicha exigibilidad no sea posible en la Sociedad Civil.

Es importante, mencionar que generalmente la impronta de esta lógica no se reduce o se elimina cuando las Organizaciones de la Sociedad Civil desarrollan sus servicios sociales solventadas parcial o exclusivamente con fondos estatales, tal como los procesos de *tercerización* mencionados previamente evidencian. Se trata de la conformación de una relación asistencial entre las organizaciones y los usuarios, que si bien no presenta la lógica y el sentido clientelar, se asocia al favor y, en algunos casos a la dádiva, donde el usuario debe, en la mayoría de los casos, aceptar la asistencia que pudiese recibir, sin posibilidades de planteos alternativos o superadores.

Cabe mencionar, que la aprehensión de las Organizaciones de la Sociedad Civil como campo heterogéneo nos obliga a mencionar la existencia de organizaciones donde la lógica de trabajo es totalmente distinta, actuando para instalar en la agenda pública determinadas manifestaciones de la “cuestión social”, y acompañando la reivindicación de los derechos sociales de los usuarios.

Consideraciones finales

El presente texto, constituye una aproximación tanto teórica como empírica a las Organizaciones de la Sociedad Civil que intervienen sobre las distintas manifestaciones de la “cuestión social”, que se objetivan en la vida cotidiana de distintos sectores de la población. Como toda aproximación, tiene un carácter provisorio y se delinear las principales tendencias identificadas en la actualidad.

Superando las aproximaciones básicamente descriptivas del accionar de las Organizaciones de la Sociedad Civil, se ha procurado reconstruir analíticamente los procesos identificados, lo cual ha permitido considerar aquellas categorías teóricas oportunas para dicha reconstrucción, superando visiones idealistas y ajenas a los procesos concretos.

En este marco, el trabajo ha intentado exponer los principales resultados articulando las categorías de “cuestión social”, Sociedad Civil y servicios sociales, estando totalmente convencidos de que el significado histórico de los últimos se comprende sólo con la interrelación de los dos procesos restantes. Así, adquieren relevancia la aprehensión de las finalidades de los servicios sociales, sus estrategias de intervención y la definición política de incluir o no a determinados usuarios, pues estos elementos sintetizan las explicaciones que la organización realiza sobre la “cuestión social”, y sobre la responsabilidad o participación de los sujetos en los procesos sociales que interpelan su vida cotidiana.

Estos aspectos, permiten apreciar la participación de las organizaciones estudiadas en los procesos de reproducción social, en lo que compete a su función de hegemonía, mediante estrategias de transferencia materiales y espirituales, situación que se refuerza cuando se evidencia que las principales tendencias en la intervención de estas organizaciones se vinculan con aquellas identificadas en las distintas instancias estatales.

Bibliografía

- Aguilar Idáñez, María J. (1994). *La acción social a nivel municipal*. Buenos Aires: Lumen.
- Bobbio, Norberto. (1991). *Estudios de la Historia de la Filosofía. De Hobbes a Gramsci*. Madrid: Editorial Debate.
- Castel, Robert. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Coutinho, Carlos N. (1981). *Gramsci*. São Paulo: L&PM Editores.
- _____. (1997). *Notas sobre ciudadanía e modernidade*. En Praia Vermelha, 1. Río de Janeiro: Escola de Serviço Social - Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- _____. (1999). "Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía". En Borgianni, E. & Montaña, C., *La Política Social Hoy*. San Pablo: Cortez Editora.
- De Souza Filho, Rodrigo. (2001). *Sociedade Civil: Gramsci e o debate contemporâneo de inspiração habermasiana*. En Praia Vermelha, 4. Río de Janeiro: Escola de Serviço Social - Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Fernández, O. 2004. *Los avatares de la noción de sociedad civil*. En: Aposta. Revista de Ciencias Sociales, N° 4.
- Fleury, Sonia. (1997). *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Frazer, Nancy. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Gramsci, Antonio. (1981). *Cuadernos de la Cárcel*. Tomo 2. México: Ediciones Era.

_____. (1992). *Antología*. Selección, Traducción y Notas de Sacristán, M. México: Siglo XXI Editores.

_____. (2003). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.

_____. (2005). *Cartas desde la cárcel*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Grassi, Estela. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Iamamoto, Marilda. (1997). *Servicio Social y División del Trabajo*. San Pablo: Cortez Editora.

_____. (2007). *Servicio social em tempo de capital fetiche. Capital financeiro, trabalho e questao social*. San Pablo: Cortez Editora.

Mallardi, Manuel W.; Rossi, Adriana & Ruiz, Luciana. (2009). “Lógicas y sentidos en la producción de servicios sociales por las organizaciones públicas no estatales”. En Araya, J.M. (Comp.), *Sociedad, Economía y Política en la Argentina Contemporánea*. Tandil: Grafikart.

Montaño, Carlos. (2003). “De las lógicas del Estado a las lógicas de la sociedad Civil. Tercer Sector y el nuevo trato a la cuestión social”. En: Borgianni, Guerra & Montaño (orgs.): *Servicio Social Crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. San Pablo: Cortez Editora.

_____. (2005). *Tercer Sector y Cuestión Social. Crítica al patrón emergente de intervención social*. San Pablo: Cortez Editora.

Netto, José Paulo. (1997). *Capitalismo Monopolista y Servicio Social*. San Pablo: Cortez Editora.

_____. (2003a). “El Servicio Social y la tradición marxista”. En Borgianni, Guerra & Montaño (Orgs.), *Servicio Social Crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. San Pablo: Cortez Editora.

_____. (2003b). “Cinco notas a propósito de la ‘Cuestión Social’”. En Borgianni, Guerra & Montaño (Orgs.), *Servicio Social Crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. San Pablo: Cortez Editora.

Pereyra, Potiara. (2003). "Cuestión Social, Servicio Social y Derechos de Ciudadanía". En Borgianni, Guerra & Montaña (Orgs.), *Servicio Social Crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. San Pablo: Cortez Editora.

Pimentel, Edlene. (2007). *Uma "nova Questao social"?* Maceió: Ed. UFAL.

Portelli, Hugues. (1992). *Gramsci y el bloque histórico*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Rodríguez López, J. (2005). "Tercer Sector. Una aproximación al debate sobre el término". *Revista de Ciencias Social (RCS)*, XI.

Rosanvallon, Pierre. (1995). *La Nueva Cuestión Social*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Rossi, Adriana. (2002). *Organizaciones Públicas no estatales y producción de servicios sociales*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Buenos Aires: FLACSO.

Rossi, Adriana & Mallardi, Manuel W. (2009). "Esfera Pública, 'Cuestión Social' y Organizaciones de la Sociedad Civil". En Araya, J.M. (Comp.), *Sociedad, Economía y Política en la Argentina Contemporánea*. Tandil: Grafikart.

Sarachu, Gerardo. (1999). "Ausencias y olvidos en el debate sobre el "tercer sector": algunas anotaciones para la reflexión del Servicio Social". *Revista Serviço Social & Sociedade*, XX(59). San Pablo: Cortez Editora.

Topalov, Christian. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Edicel.

Vasconcelos, Eduardo M. (1999). "Estado y políticas sociales en el capitalismo: un abordaje marxista". En Borgianni, E. & Montaña, C., *La Política Social Hoy*. San Pablo: Cortez Editora.

Vieira, Evaldo. (1999). "Política Social, política económica y método." En Borgianni, E. & Montaña, C., *La Política Social Hoy*. San Pablo: Cortez Editora.

Yazbek, María Carmelita. (1999). "Políticas sociales y asistenciales: estrategias contradictorias de gestión estatal de la pobreza de las clases subalternas". En Borgianni, E. & Montaña, C., *La Política Social Hoy*. San Pablo: Cortez Editora.