



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Las tesinas de Belgrano

**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Licenciatura en Ciencia Política**

**El rol de las ONG's en la ejecución de políticas
sociales locales**

Nº 63

Mariela S. Martini

Tutor: Daniel F. Arroyo

Departamento de Investigación
Junio 2003

Un profundo agradecimiento al Lic. Daniel F. Arroyo, quien ha coordinado el presente trabajo aportando valiosa y desinteresadamente tiempo y experiencia en la definición de sus principales líneas.

M.S.M

Índice

CAPITULO I: INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO II: ESTADO Y POLÍTICAS SOCIALES	9
II.1 Las transformaciones de los años 90	9
II.1.1 Cambios globales	9
II.1.2 Cambios en el Estado argentino	9
II.1.3 Cambios en las Políticas Sociales	11
II.2 Incidencia de los cambios en el nivel local	14
II.2.1 Las políticas sociales locales	15
CAPITULO III: SOCIEDAD CIVIL Y TERCER SECTOR	16
III.1 La Sociedad Civil	16
III.1.1 Aproximaciones al concepto de sociedad civil	16
III.1.2 En torno a un nuevo modelo de estructura social	17
III.1.3 La emergencia de la sociedad civil	18
III.2 El Tercer Sector	19
III.2.1 Hacia una definición del Tercer Sector	19
III.2.2 Acerca de la evolución de las ONGs	20
III.2.3 Principales características de las ONGs	22
III.2.4 Tipología de las ONGs	24
III.3 Las ONGs en el ámbito local	25
CAPITULO IV: ONGs Y POLÍTICAS SOCIALES LOCALES: Análisis de casos	27
IV.1 Qué tipo de ONGs se han considerado para el estudio?	27
IV.2 Casos de análisis: Huinca Renancó y Rosario	28
IV.3 Metodología de análisis	28
IV.4 Descripción de los casos	29
IV.5 Resultados del estudio	38
CAPITULO V: CONCLUSIONES	43
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45
ANEXOS	49
ANEXO I	49
Distribución geográfica de las ONGs	49
Estudios sobre las ONGs en Argentina	50
Hacia la constitución del tercer sector en Argentina, CENOC, 1997	50
Trabajo voluntario y donaciones, Gallup Argentina, 1998	52
Descubriendo el sector sin fines de lucro: su estructura y su importancia económica, CEDES-JHU, 1999	54
ANEXO II	56
Ubicación geográfica de los Municipios de Huinca Renancó y Rosario	56
Características generales de los Municipios de Huinca Renancó y Rosario	56

Capítulo I. Introducción

Durante la última década, se produjo en Argentina un profundo cambio en la relación entre el Estado y la sociedad. En esta transformación, que ha repercutido tanto en el modelo de Estado como en las formas de organización que adopta la sociedad, han tenido un papel preponderante las políticas de reforma del Estado cuyos objetivos principales tendieron a reducir el rol del Estado en el manejo de la economía y la producción, a través de la reforma administrativa, políticas de privatización y concesión de servicios públicos y políticas de descentralización institucional.

Las nuevas realidades del Estado nacional tienen un impacto sobre la gestión municipal, tornando al ámbito local como el ámbito de aplicación natural de esos procesos y los gobiernos locales tienen, ahora, dos ejes de problemas a resolver: la creciente "localización" de las demandas de los ciudadanos y la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión. Así, sobre el nivel local confluyen nuevas competencias como producto del retiro del Estado y la multiplicación de demandas sociales que, al no ser abarcadas por las políticas sociales que se generaron para compensar los efectos del ajuste, tienden a procesar sus expectativas en el plano local. Paralelamente, se produjo una creciente absorción de actividades, que tradicionalmente estuvieron en manos del Estado, por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Ahora bien, considerando que la complejidad de los desafíos sociales aumenta diariamente y que el Estado ha sido limitado en recursos y capacidad de acción para darles respuestas, se ha pretendido realizar un estudio acerca de las potencialidades de las ONGs para ejecutar políticas sociales locales y para generar modelos alternativos en ese ámbito.

Al abordar este estudio se plantearon las siguientes hipótesis que sirvieron de guía para el desarrollo del trabajo:

HIPÓTESIS A: *"Las ONGs se constituyeron como nuevos actores para la ejecución de estrategias orientadas a la problemática social ante las crecientes dificultades de las políticas sociales locales para dar respuesta a las múltiples demandas sociales".*

HIPÓTESIS B: *"Las ONGs no lograron consolidar modelos alternativos en el ámbito de las políticas sociales locales".*

A los fines del presente trabajo, por los conceptos introducidos en las hipótesis, se entenderá:

ONGs: Organizaciones sociales que no forman parte ni del Estado ni del sector privado, voluntarias y sin fines de lucro.

Políticas Sociales Locales: Políticas o acciones orientadas a la problemática social que llevan adelante los municipios, con fondos propios o en el marco de fondos o programas de otro nivel estatal (nacional o provincial).

Las consecuencias del retiro del Estado de sus funciones tradicionales presentan algunos resultados positivos en aspectos macroeconómicos, sin embargo, estos resultados chocan con una creciente diferenciación social, altos niveles de desempleo e importantes grupos poblacionales en situación de pobreza. Considerando la importancia de estas cuestiones, se presenta en el **Capítulo II** una caracterización del escenario producido por las políticas de reforma estructural, implementadas por el Estado nacional durante los años 90, enfatizando dos de los aspectos más relevantes que se produjeron en el marco de estas transformaciones: las políticas sociales compensatorias y el impacto que tuvieron las políticas de descentralización en los gobiernos locales.

Cabe aclarar que la intención de este Capítulo no es realizar un análisis de la Reforma del Estado, sino intentar describir el impacto que éstas tuvieron principalmente en el ámbito de las políticas sociales y su correlato en el nivel local de gobierno.

Con la implementación de estas reformas se percibe un renovado interés por la Sociedad Civil, y la disminución del Estado frente al Mercado abre el debate en torno al Tercer Sector y el rol que pueden jugar las ONGs en aliviar los problemas sociales que la aplicación de las políticas de ajuste trae consigo.

De esta manera, en el **Capítulo III** se exponen primero los cambios que se produjeron en el seno de la Sociedad Civil argentina haciendo hincapié en la conformación de una nueva estructura social; para pasar luego a describir tanto la evolución como las características que asume el Tercer Sector en nuestro país y establecer una tipología de estas organizaciones sociales. Asimismo, tal como se realiza en el Capítulo II, se presenta un apartado que hace referencia al papel de las ONGs en el ámbito local.

El **Capítulo IV** constituye el objetivo principal de este trabajo, que es presentar los resultados de un estudio de casos dirigido a analizar el rol que desempeñan las ONGs en el ámbito de las políticas sociales locales. Para ello, se tomaron diferentes casos de organizaciones comunitarias que actúan en los municipios de Huinca Renancó y Rosario.

La investigación se basó en la realización de encuestas y entrevistas tanto a los dirigentes de las organizaciones como a los del ámbito municipal.

El objetivo de este capítulo fue articular el conocimiento teórico producido acerca del Tercer Sector con las observaciones directas de las propias organizaciones. Por esta razón, el análisis de la investigación se desarrolla a partir de las expresiones, comentarios y evaluaciones que los propios dirigentes sociales realizaron acerca de la realidad de sus organizaciones.

A partir de la exploración de la diversidad de perfiles que presentan las ONGs en Argentina y la descripción de sus principales características, que se realiza en el Capítulo III, se tomaron distintos casos para el estudio que corresponden al tipo definido como Organizaciones de Base Comunitaria (OBC).

Las Organizaciones de Base seleccionadas fueron clasificadas en tres categorías a los efectos de encarar el trabajo de campo: a) las organizaciones formadas por los propios beneficiarios, b) las organizaciones que prestan servicios a la comunidad, y c) las organizaciones con orientación productiva.

La selección de casos tan disímiles como Huinca Renancó y Rosario responde a que las características que asume cada municipio resultan de suma relevancia a los fines de este estudio. Así, se tuvo en cuenta el caso de Huinca Renancó porque es una localidad que representa al 80% de los municipios argentinos que tienen las características de su tipo; Rosario, por su lado, constituye uno de los más claros ejemplos de la situación social actual que atraviesan las áreas metropolitanas de nuestro país.

Cabe señalar que, si bien se asume que existen profundas diferencias entre las distintas regiones argentinas, el estudio se focaliza en dos municipios pertenecientes a la Región Centro; y, dado que el presente trabajo no tiene alcance nacional, de ningún modo el análisis de los resultados derivados de la investigación pueden ser considerados representativos para todo el país.

El estudio realizado comprende el periodo 1998-2001 donde se visualiza, junto a un profundo proceso de recesión económica y de reducción de los gastos estatales, un aumento significativo en las tareas de las organizaciones sociales. Si bien estos acontecimientos son observables precedentemente, puede decirse que es en este periodo donde más concretamente se cristalizan.

Finalmente, en el **Capítulo V** se desarrollan las conclusiones que este trabajo permite derivar. En ese capítulo se revisan las hipótesis a partir del análisis realizado sobre la base del conocimiento teórico producido acerca de los conceptos abordados, como así también sobre la información derivada de las entrevistas y del trabajo realizado con las Organizaciones de Base de Huinca Renancó y Rosario.

Capítulo II. Estado y políticas sociales

II. 1. LAS TRANSFORMACIONES DE LOS AÑOS 90

II.1.1. Cambios globales

Los acelerados cambios experimentados en nuestro país a finales del siglo XX se inscriben en el contexto más amplio del proceso de globalización¹.

Dicho proceso, impulsado principalmente por el desarrollo tecnológico y necesidades de los sectores financieros y productivos, parece ahora en muchos de sus aspectos, un proceso irreversible.

Este proceso presenta a nivel global algunos elementos positivos que es justo reconocer y que se refieren a: a) la eliminación de la ruptura Este-Oeste, b) una tendencia a la ruptura de la barrera Norte-Sur, y c) un significativo crecimiento económico (muy notorio en nuestro país en la década del '90).

Los cambios implementados, en particular los de carácter económico, han tenido algunos interesantes resultados a nivel del mejoramiento de aspectos macroeconómicos como, por ejemplo, la disminución de la tasa de inflación (casos Argentina y Bolivia), el crecimiento del producto bruto interno (en Chile principalmente) o mejoras en el valor promedio del PBI per cápita².

En términos del impacto social de este proceso (económico, financiero, tecnológico), el elemento más grave y negativo es el incremento sostenido de la tasa de desempleo a nivel mundial.

A nivel nacional, ha llevado a que alrededor del 38% de la población se encuentre bajo la línea de pobreza en forma sostenida desde hace varios años. Creciendo el porcentaje de población bajo la línea de pobreza, mientras crecía en forma sostenida el producto bruto interno del país.

Estos impactos sociales derivados del proceso de globalización y los programas de ajustes requeridos para la inserción de nuestro país en el mismo, se han visto agravados por las transformaciones en el rol del Estado³.

II.1.2. Cambios en el Estado Argentino

Estas transformaciones en el modelo de Estado se producen, en nuestro país en los '90, a través de programas de reforma cuyas políticas tendieron a reducir el rol del Estado en el manejo de la economía y la producción. De esta manera, se produce una reforma administrativa que modifica el aparato público; privatizaciones y concesiones que transfieren parte de las funciones estatales hacia el mercado; y políticas de descentralización que delegan las actividades en el nivel municipal y en la propia sociedad⁴.

La **reforma administrativa** estuvo orientada a modernizar la gestión pública bajo parámetros desburocratizadores, simplificadores y reductores de las normas y procedimientos a la vez que se incorporaron nuevas tecnologías de gestión administrativa que, en algunos casos, incluyen mecanismos de participación de la sociedad civil.

Las **privatizaciones** se dirigieron principalmente a reducir el déficit fiscal e incrementar la recaudación originada por la contribución impositiva de las nuevas empresas privatizadas; incentivar el ingreso de capitales destinados a nuevas inversiones que apunten a mejoras tecnológicas, mayor productividad y calidad de los servicios; reducir el costo de los servicios básicos y contribuir al fortalecimiento de mercado de capitales.

1. Beck, U. (1998) *Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la Globalización*, Paidós, Buenos Aires.

2. Campione, D. y Muñoz, I. (1994) *El Estado y la Sociedad. De Alfonsín a Menem*, Letra Buena, Buenos Aires.

3. Buthet, C. (2000) "Perspectivas de Desarrollo sostenido y equitativo dentro del proceso de globalización", en *Pobreza Urbana y políticas sociales en la ciudad del 2000*, Córdoba.

La **descentralización** se materializó en la retirada del Estado nacional de gran parte de los programas de salud, educación, vivienda y políticas sociales traspasando los mismos hacia provincias y municipios. De esta forma, el plano local se convierte en el receptor de las nuevas competencias paralelamente a una explosión de demandas sociales, más complejas ahora, frente al fenómeno de la globalización.

Al mismo tiempo, se observa que una parte importante de actividades y funciones, que tradicionalmente ha manejado el Estado, es absorbida por organizaciones sociales que se mueven en el espacio público no estatal.

En cuanto a la evaluación de estas reformas se pueden marcar aspectos exitosos que tienen que ver con la mejora de la gestión oficial, de las cuentas fiscales y de la calidad de algunos de los servicios privatizados. Sin embargo, desde una óptica social, se puede señalar que la transferencia de servicios a niveles regionales y locales de gobierno y de la propia sociedad sin los recursos y la formación suficiente ha restado capacidad de solución a las demandas de la comunidad.

De esta manera, las consecuencias del retiro del Estado de sus funciones tradicionales presentan diferencias importantes: por un lado, en el caso de los programas de privatización y concesión de servicios se trasladaron actividades rentables para el sector privado que estaban en condiciones de mejorar sustantivamente el nivel de calidad, por el otro, en la implementación de programas sociales se deja en manos de las instancias de gobiernos locales y también de las ONGs los problemas derivados de la crisis de integración social y del aumento de la exclusión social generados por los programas de ajuste estructural⁵.

Estos signos globales conviven con una creciente diferenciación social, efecto directo del modelo neoliberal vigente, por el cual los frutos de la estabilidad y el crecimiento son apropiados por unos pocos, mientras que importantes grupos poblacionales sufren problemas sociales intensos de diversa índole. Esta situación puede ser ilustrada, en nuestro país, claramente por tres situaciones:

1. La desigual distribución del ingreso, en donde puede observarse que el 10% de la población más rica de Capital y Gran Buenos Aires se está apropiando de cerca del 36,9% de los ingresos nacionales, mientras que el 10% más pobre no llega a participar del 2%⁶.
2. Los importantes porcentajes de población en situación de pobreza (ya sea medida por línea de pobreza o por necesidades básicas insatisfechas) que en nuestro país supera el 38% y que está afectando a más de 13 millones de personas⁷.
3. Los importantes índices de desempleo y subempleo, en donde nuestra situación se destaca con 16,4% de desempleo y 14,9% de subempleo⁸. Cifras a las cuales debe agregarse el proceso creciente de precarización laboral vinculado a "flexibilizaciones" en las leyes de protección laboral y social (despidos, accidentes, obras sociales, etc.) y al crecimiento del trabajo informal.

En este marco, en medio de los intensos procesos de reforma del rol del Estado, las políticas sociales públicas se han mostrado, en general, insuficientes e ineficaces para atacar los principales problemas sociales de la población. Y esto se traduce, más allá de los porcentajes estadísticos, en miles de familias que día a día viven excluidos del mercado de trabajo, sufren condiciones habitacionales deficitarias (debido a la precariedad de sus viviendas o a los altos niveles de hacinamiento), están sometidos a una pésima situación ambiental y sanitaria y conviven con una decreciente calidad de los servicios educativos.

En síntesis, los planes de ajuste inherentes al modelo neoliberal generaron crecientes niveles de pobreza y, al mismo tiempo, se impulsaron las medidas compensatorias de políticas sociales.

Respecto a estas últimas, y aún cuando quedaron desdibujadas en cuanto a su lugar e importancia en la agenda de la reforma, también se propusieron diferentes mecanismos de intervención.

4. Una explicación detallada del proceso de reforma del Estado en Argentina es realizada por Felcman, I. (1992) *Reforma del Estado*, Editorial Galerna, Buenos Aires.

5. Filmus, D., Arroyo, D. y Estébanez, M. (1997) *El perfil de las ONGs en Argentina*, FLACSO-Banco Mundial, Buenos Aires.

6. INDEC – EPH Octubre 2001

7. SIEMPRO con datos INDEC Censo 2001

8 INDEC – EPH Octubre 2001

II.1.3. Cambios en las políticas sociales

En el proceso de reforma del área social del Estado, se aplicaron tres ideas fuerza: la privatización, la descentralización y la focalización.

La **privatización** ha sido el eje con el cual se comenzó a transformar la seguridad social, en especial el sistema previsional. Por otra parte, la **descentralización** ha representado la estrategia predominante en materia de cambios en las políticas sociales de carácter universalista como salud primaria y educación básica. Y la **focalización**, por su lado, se constituyó en el instrumento predominante en las acciones frente a la pobreza⁹.

El actual paradigma dominante en política social ha sido gestado con el propósito de reemplazar la visión universal de política social del Estado de Bienestar.

Las políticas universalistas proporcionaban unicidad de beneficios y no componentes especiales para distintos grupos. En términos de Dos Santos (1996), "la agresiva política social universalista se habría usado como recurso para que el aumento de la participación no fuera disruptivo dado el escaso grado de institucionalización política"¹⁰.

El conjunto de acciones públicas definidas como políticas sociales universalistas se expresa paradigmáticamente en los sectores de educación (sobre todo en los niveles básicos) y salud (en especial de atención primaria).

La evolución de la política social incluye un crecimiento notable de sus componentes reparativos o asistenciales, como respuesta casi espasmódica del gobierno y de los organismos multilaterales al agravamiento de las condiciones de pobreza. Además, hay elementos de deterioro de las políticas sociales "tradicionales". Se deterioran los servicios de salud, de educación y una cantidad de programas ya existentes¹¹.

*Como se mencionó antes, paralelamente al deterioro de los sectores sociales del Estado, el gobierno desarrolló estrategias para paliar los costos sociales del ajuste. Estas dieron origen a las denominadas **políticas compensatorias** que van a ser definidas por principios radicalmente diferentes de los caracterizados durante la sociedad de bienestar. Una de sus características principales, ahora, será la focalización dejando de lado la política de provisión universal de derechos sociales. El objetivo de estas políticas sociales es focalizar¹² el gasto social en los sectores más pobres o más vulnerables de la población.*

Mientras en los años 70 la focalización era pensada en el contexto más amplio del problema de la redistribución del ingreso, en el cual las políticas sociales eran sólo uno de los instrumentos para lograrla, en los años 90 la focalización se redujo a la implementación de programas contra la extrema pobreza. Hasta el momento, las políticas compensatorias no sólo no revierten las tendencias a la exclusión social sino que no logran abarcar a amplios sectores de la población afectados por el ajuste.

Sintéticamente, las tendencias de las políticas sociales podrían esquematizarse en varios sentidos:

1. Las políticas sociales se concentran en necesidades cada vez más básicas (como alimentación y atención primaria de la salud) con implicaciones negativas en cuanto a la posibilidad de elaboración de una estrategia de superación de la pobreza.

9. Repetto, F. (1998) "Una mirada institucional a las políticas sociales", en Cavarozzi, M. (comp.) *Hacia una matriz de gobierno en América Latina*, UNSAM-BID, Buenos Aires.

10. Dos Santos, M. (1996) "Estrategias de gobernabilidad en la crisis. Análisis comparado de las políticas de integración social en América Latina: fondos sociales de emergencia y tendencias a la focalización", en Peñalba, S. y Rofman, A. *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Nueva Visión, Buenos Aires.

11. Castagnino, E. (1998) "Reflexiones sobre la reforma del estado y políticas sociales en América Latina", en Cavarozzi, M. (Op. Cit.).

12. Focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita. El objetivo de la focalización es provocar un impacto per cápita elevado. CEPAL (1995).

2. Una bifurcación creciente entre los objetivos de las políticas económicas y los objetivos sociales. También se manifiesta esto en la escasa articulación ministerial entre ambos campos y/o en la subordinación de las últimas a objetivos presupuestarios de la política económica.
3. La dependencia creciente de las políticas sociales estatales respecto de la cooperación internacional. Esta dependencia se manifiesta tanto en el aspecto financiero como en el diseño¹³.

Este modelo de política social ha sido minado de numerosas críticas; sin embargo, la consistencia técnica metodológica de los diferentes programas o proyectos no fueron ni son el problema principal, sino la dualidad entre el modelo económico-social y lo que comenzaba a conformarse como una insuficiente respuesta del Estado a una demanda cada vez más vasta y heterogénea.

Programas de comedores infantiles y de adultos, repartición de bolsones con suplementos alimentarios, planes de empleos temporarios, etc., lentamente comenzaron a ser las estrellas de la acción social estatal. Desplazaron del imaginario colectivo a programas con otros contenidos más relacionados a la contención, la capacitación y el desarrollo. La moneda fue mostrando sus dos caras, mientras estos programas crecían, la gente más los necesitaba ante el avance incontenible de la pobreza; pronto las “cajas” y los “planes trabajar” se convirtieron en el ícono de los reclamos sociales y, más grave aún, fueron el nudo de las discusiones teórico/políticas sobre políticas sociales.

Una vez instalada esta lógica de funcionamiento, quizá el resultado más negativo que se pueda describir tiene relación con la clara naturalización de la situación y, por ende, de las estrategias para superarla. Es decir, la situación de pobreza se instaló como un hecho dado, fáctico, y se atiende con suplementos alimentarios y subsidios económicos de subsistencia como única alternativa¹⁴.

Otra característica de las políticas sociales compensatorias, como se menciona al inicio de este apartado, es la descentralización (el Estado transfiere la provisión de los servicios sociales a las unidades provinciales o incluso locales).

En este sentido, se puede decir que la difusión de este modelo generó algunos logros vinculados al mejoramiento de las políticas sociales locales proveyéndolas de una mayor eficacia y dando lugar a gestiones locales innovadoras que cambiaron la perspectiva “administrativista” de los municipios por una visión integral de la gestión. Es decir, que articulaba la transformación de la organización municipal¹⁵ (calidad total, reingeniería o reinención) a la incorporación de estrategias de desarrollo local y de planeamiento estratégico, y a una nueva concepción de la política focalizada¹⁶.

Puede resultar útil la comparación que realiza Dos Santos (1996) entre las políticas universalistas y las políticas compensatorias en función de: a) eficiencia, b) eficacia, y c) focalización¹⁷.

- a) En términos de eficiencia, las políticas sociales compensatorias parecen aventajar a las tradicionales, si se aplican criterios sobre proporción del gasto social destinado a la gestión de las políticas, cumplimiento de plazos en cuanto a la realización presupuestaria, etc.
- b) La eficacia de las nuevas políticas tiene que ver con el logro de umbrales mínimos de integración. A niveles macro, está claro que las mismas no tienen una escala como para revertir los fenómenos de exclusión creciente visualizables tanto en el aumento de la pobreza estructural cuanto en el aumento de los llamados nuevos pobres. Puede hablarse también de eficacia en el sentido de si tales políticas consiguen o no objetivos de integración social mínima entre sus destinatarios específicos. De allí que la eficacia se relacione con la focalización y el contenido o conjunto de necesidades básicas a las que atiende. En este sentido, las políticas compensatorias seleccionan en el conjunto de la población los

13. Dos Santos, M. (1996) Op. Cit.

14. Mateo, M. (2001) Director del Centro de Comunicación Popular y Asistencia Legal (CECOPAL), Córdoba.

15. García Delgado, D. (2001) “Sociedad Civil y Política Social: el problema de la articulación”, mimeo, Buenos Aires.

16. Es posible ver algunos casos positivos de innovación en la gestión local en Argentina, tanto en lo social como en lo socio-productivo (experiencias de Río Grande, Rafaela, Colonia Caroya, Camilo Aldao, Bahía Blanca), así como en la generación de redes solidarias (Olavarría, Trenque Lauquen, Río Grande, Rafaela, Moreno, etc.), de descentralización (Rosario, Córdoba), hasta la incorporación de planes locales municipales de Consejos en términos de reconocimiento de derechos de mujeres, niños, ancianos.

17. Dos Santos, M. (1996) Op. Cit.

grupos más carenciados o más capaces de amenazar el orden. Por otra parte retroceden en la escala de necesidades hacia las más básicas, o sea alimentación y atención primaria de salud en los grupos llamados de riesgo.

- c) *La focalización, sin embargo, no protege contra exclusiones e inclusive en oportunidades la implica. El hecho de que este paradigma estuviese pensado para contener problemas de un tipo especial de pobreza –la estructural, pobreza histórica o derivada del índice de NBI– impidió percibir que la creciente pobreza, en los últimos años, era más bien una pobreza por ingresos, con la configuración de los nuevos pobres¹⁸ (como se verá en el próximo capítulo), proletarización de las clases medias, para lo cual esta estrategia tiene escasas o nula propuesta¹⁹. De esta forma los tres segmentos de pobreza (indigentes, pobres estructurales y nuevos pobres) terminaron aumentando fuertemente.*

Finalizando los años 90 surgieron nuevas cuestiones que se transformaron en anomalías o problemas insolubles para el paradigma dominante de política social:

Por un lado, la recesión continua devenida depresión económica con deflación de cuatro años llevó, a fines de los '90, a un aumento exponencial de la cuestión social, generando indicadores de pobreza y tasas de marginalidad muy por encima de los que esas políticas focalizadas podían resolver. Una contradicción entre el aumento de los programas y el de la pobreza, de la regresión social (15 millones de pobres), y un 20 % de desocupación abierta²⁰.

Por otro lado, la lógica del ajuste fiscal permanente llevó a la reducción presupuestaria de los programas sociales, al cierre de organismos y a la desmotivación de los cuadros técnicos.

En esta situación, el Estado y sus organismos no sólo enfrentaron una disminución de los recursos afectados a los programas regulares, por decisiones de la autoridad económica en detrimento o desconocimiento de la social, o por crisis presupuestarias locales, sino que se deslizaron hacia una situación de debilidad institucional y política, que inhibió sus posibilidades de articular la demanda social y poner en práctica algunas iniciativas de mayor impacto²¹.

En el actual escenario, los fenómenos de protesta son crecientes y provienen tanto de sectores vulnerables, vinculados al Estado que participan de los paros y escraches, (jubilados, docentes, empleados y gremios estatales) y de excluidos (desempleados, marginados, movimiento nacional de desempleados, piqueteros), como de productores, pequeños y medianos, sectores medios urbanos, comerciantes y profesionales independientes, a través de “cacerolazos” que se suman a la amenaza de los saqueos. Se trata de una acción creciente de un movimiento social de protesta que es diferente de los movimientos sociales típicos de la anterior cuestión social (movimiento obrero, movimiento nacional-popular, y luego el movimiento democrático en la transición).

Junto con estas anomalías, se suman las diversas críticas realizadas desde diferentes análisis que han minado, en cierta medida, la solidez del paradigma de política social dominante. Dichas críticas señalan, sintéticamente, que el modelo actual de política social trabaja más sobre los efectos que sobre las causas, que hace de los instrumentos un fin en sí mismo, que escinde de los derechos humanos los sociales, y que destemaliza la cuestión del poder, del sentido y el conflicto existente entre diversos sectores, por lo cual no puede dejar de reproducir la escisión entre lo económico y lo social.

Estas voces críticas señalan, asimismo, que las nuevas formas de dependencia y la naturalización de la pobreza tampoco permiten la resolución del clientelismo, porque las mismas condiciones de extrema pobreza agudizan la asimetría de los individuos marginados frente a toda aquella institución, política social

18. Aquellos con ingresos menores a la línea de pobreza pero con algunas necesidades básicas satisfechas.

19. Durante el 2001, 863.000 personas se convirtieron en pobres en el Gran Buenos Aires (se considera pobre a una familia de cuatro integrantes con ingresos menores a 522 pesos por mes). Dicho de otra manera: cada día del 2001, 2366 bonaerenses cayeron desde la clase media hasta quedar ubicados por debajo de la línea de pobreza. En el mismo período, 440.000 personas rodaron desde la pobreza hasta el último escalón posible donde están los que sobreviven con dos pesos diarios y entraron en la categoría de indigentes; según datos del INDEC.

20. Según datos del INDEC, 2001.

21. García Delgado, D. (2001) Op. Cit.

o persona de la cual dependan para sobrevivir. Y termina siendo una política social que, a pesar de realizarse en nombre de derechos ciudadanos, deja a los pobres meramente como “tutelados y asistidos”²².

II.2. Incidencia de los cambios en el nivel local

En este punto interesa hacer una especial mención al proceso de descentralización que, como fue señalado, constituye uno de los ejes de la reforma del Estado de los años '90 y sirve para dar cuenta de una nueva escena local.

La manera en que se conjuga la descentralización de funciones y recursos impacta en las capacidades reales de decisión y gestión de los gobiernos locales. En Argentina se ha realizado un proceso de descentralización de funciones de los niveles superiores de gobierno sin correlato con el otorgamiento de competencias en materia financiera. La descentralización es vista, entonces, más como resultado de la necesidad de “ajuste hacia abajo” que como producto de la voluntad de otorgar mayor autonomía a los gobiernos locales. Se puede cuestionar que en este proceso no se tuvieron en cuenta las capacidades gerenciales o la situación socioeconómica particular de los gobiernos locales para asumir determinadas funciones que hasta el momento no les competían²³.

De esta manera, se visualiza una creciente absorción de actividades y funciones por parte de los gobiernos locales, y en muchos casos de las organizaciones sociales, que se encargan de la promoción e implementación de políticas que tradicionalmente estuvieron en manos del Estado²⁴.

Del mismo modo, queda en manos de los gobiernos locales gran parte de los problemas derivados de la crisis de integración social y del aumento de la exclusión generados por el ajuste estructural.

Entonces, se puede decir que si bien el proceso de globalización económica y la reforma del Estado presentan varias direcciones, todas tienen efectos directos y confluyen tanto en forma de nuevos desafíos como de nuevos problemas para la gestión de los municipios.

Algunos ejemplos pueden ser útiles para ilustrar esta nueva situación:

- Las políticas de privatización y concesión de servicios públicos colocaron al contribuyente frente a la tensión de pagar la luz, el gas y el teléfono –con el riesgo de que le corten el servicio- o el impuesto municipal –sin mucho riesgo de que el intendente le expropie la casa-.
- La reforma administrativa del Estado Nacional se ha extendido progresivamente hacia las provincias que, en ocasiones, tratan de “zafar” de los constreñimientos del ajuste, recortando la coparticipación hacia los municipios o transfiriendo (de hecho) nuevas tareas a nivel local.
- La ampliación de los niveles de pobreza y desempleo y la mayor distancia entre los ciudadanos y el Estado nacional también han contribuido a aumentar el nivel de demanda de los vecinos sobre el gobierno local, con el agravante de que muchos de los reclamos chocan con las debilidades estructurales que presentan los municipios que, sin recursos y con escasa capacidad técnica, tienen que hacerse cargo del proceso de fragmentación social (este proceso se describe en el próximo capítulo).
- Por último, si bien la fluida relación del municipio con la sociedad local le permite conocer con mayor certidumbre la realidad social y política en la que tiene que actuar, esta potencialidad se ve limitada tanto por la dependencia económica del poder provincial y de los programas nacionales como por la organización administrativa burocratizada y las prácticas políticas clientelares que, en general, llevan adelante los municipios en nuestra región.

22. Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2000) “Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales”, en Duschatzky, S. (comp.) *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Paidós, Buenos Aires.

23. Coraggio, J. L. (1999) “De la descentralización interurbana a la descentralización regional”, en *Descentralización y Democracia. Un debate necesario*, Agencia Española de Cooperación Internacional-Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay.

24. Luna, E. (1995) *La representación en Argentina y el fortalecimiento de la sociedad civil*, BID, Buenos Aires.

Por este conjunto de elementos se puede sostener que los efectos de la reforma del Estado sobre el nivel local generan un proceso al que cabe denominar "municipalización"²⁵ de la transformación del Estado, teniendo en cuenta que las nuevas realidades tienen un impacto sobre gobiernos que, hasta hace una década, sólo se encargaban de las "tres B" (baches, bombitas, basura) y tenían como funciones el mantenimiento de la ciudad o de los caminos rurales.

II.2.1. Las políticas sociales locales

Como se ha mencionado, el proceso de descentralización²⁶ en el marco de las reformas estatales, se dio con un modelo un tanto particular: sin recursos, sin capacidad de gestión de los receptores de las nuevas funciones y sin cambios en la legislación.

A partir de esta nueva situación, los gobiernos locales comienzan a plantearse básicamente tres cuestiones: a) cómo atender los problemas sociales y con qué políticas, b) cómo apuntar al desarrollo económico y qué sector fortalecer (la industria, el agro, el turismo), y c) cómo se articulan el Estado y las organizaciones sociales.

*En medio de este debate, los gobiernos locales comienzan a poner en marcha **políticas sociales**²⁷ para la población del lugar, principalmente enfocando en cuatro ejes: lo alimentario, lo productivo, la capacitación y el empleo. Cada tipo de política social local presenta las siguientes características:*

- El primer tipo de política social local involucra todo lo relacionado con lo **alimentario**. En la actualidad, los municipios han comenzado a desarrollar políticas alimentarias en parte a través de la distribución de lo que viene del nivel nacional y, en mayor medida, generando una cadena de valor propia. Esto es, acordando con los distintos sectores de la producción local que parte de sus productos sean entregados al municipio para su posterior distribución entre la población más necesitada.
- El segundo tipo de política social que se ha encarado en los últimos tiempos a nivel local tiene que ver con lo **productivo** básicamente a nivel de microemprendimientos. El grueso de los municipios asume que debe orientarse hacia este tipo de política para que la población no dependa sistemáticamente de la asistencia, tratando de generar actividades que tengan algún eje en lo productivo y que estén diseñadas de manera tal que la persona pueda producir algo y obtener ingresos por sus propios medios.

Estas políticas están articulando quizás la única actividad que ha crecido en Argentina en los últimos tiempos, el trueque. Desde un punto de vista práctico, estas instancias de trueque le facilitan a la persona la posibilidad de intercambiar lo que tienen y, a la vez, promueven ciertas capacidades productivas.

- El tercer tipo de política social que desarrollan los municipios se relaciona con el eje de la **capacitación** o el fortalecimiento. Los gobiernos locales han avanzado mucho en el diseño de la planificación, en definir un perfil o plan estratégico, en fortalecer sus cuadros técnicos, etc.

Las políticas de capacitación y fortalecimiento que encaran los municipios han transcurrido desde una instancia de fortalecimiento institucional (los municipios argentinos hasta hace un año trabajaban en fortalecer ONGs, apoyar instituciones ya constituidas, etc.) a instancias de capacitación en oficios. Hoy, por ejemplo, el municipio contrata a alguien que realice un oficio determinado y convoca a un número de personas para que obtengan conocimientos, aprendan ese oficio y luego poder desarrollarlo en el ámbito de su localidad. Este tipo de política se cruza con lo que se denomina economía social, con la idea de generar, en el nivel local, instancias de servicios urbanos, de preparar a la gente para oficios y de darles contenido para que, con sólo algunos elementos, puedan defenderse. Los municipios tienen claro que éste es un punto clave al momento de pensar la articulación entre Estado y ONGs.

25. Arroyo, D. (1998) "Gestión municipal y ciencia política: apuntes para el análisis de lo que se viene", en *Algunos desafíos políticos e internacionales de nuestra época*, HomoSapiens Ediciones, Rosario.

26. Coraggio, J. L. (1999) Op. Cit.

27. FLACSO (2002) "Políticas Sociales Locales en el Cono Sur", Proyecto Regional FLACSO- Hewlett, Buenos Aires (Documento de trabajo).

- El cuarto tipo de política social local tiene que ver con los programas de **empleo**. En general los municipios no tienen recursos como para llevar adelante programas de empleo propios, aquí el eje está puesto en cómo usan los programas existentes.

En los últimos tiempos, puede decirse que los municipios saben que el punto clave es que los programas de trabajo no pueden funcionar si no hay capital de trabajo. Si el programa no va a generar un capital mínimo de trabajo en la persona para que tenga herramientas para poder desempeñarse, queda condenado simplemente a otorgar subsidios.

Para sintetizar este capítulo, se ha ilustrado el escenario que moldearon las políticas de reforma estructural de los '90, haciendo hincapié en un aspecto relativamente innovador que se produjo en el marco de estas transformaciones; las políticas sociales compensatorias. Este instrumento se ha desarrollado principalmente para paliar las situaciones de crecimiento de la pobreza generadas a partir de la implementación de los programas de ajuste que implicaron, por un lado, el fuerte incremento de la tasa de desempleo con el consiguiente aumento de población en situación de pobreza y por otro, la caída de las prestaciones de las políticas sociales de carácter universal, principalmente en el campo de la salud y la educación. Ambos fenómenos vinculados con el proceso de reforma del Estado.

Este proceso tuvo su correlato en los gobiernos locales, principalmente, a través de las políticas de descentralización que transfirieron funciones a municipios con recursos y capacidad de gestión muy escasos como para encarar políticas efectivas, en el ámbito de lo social, frente a las crecientes demandas de la población.

Ahora bien, los anteriormente descriptos son profundos cambios implementados en el Estado desde el propio Estado y, como se ha dicho, afectaron de manera directa en lo social. Estos impactos en la sociedad logran modificar profundamente no sólo su estructura sino su manera de organizarse y de articularse con el Estado. En el próximo capítulo se desarrollarán estos puntos.

Capítulo III. Sociedad civil y tercer sector

III. 1. LA SOCIEDAD CIVIL

III.1.1. Aproximaciones al concepto de Sociedad Civil

El proceso de reforma encarado en la década del '90 no sólo tuvo impacto sobre las tareas y funciones realizadas por los distintos niveles de Estado; sino que también generó importantes cambios en el seno de la **sociedad civil** argentina, en sus relaciones con el Estado y, como producto de ésto, en sus formas de organizarse.

Antes de desarrollar y explicar estos cambios es preciso definir el concepto de sociedad civil.

*Bobbio (1983), define a la sociedad civil por contraste con el Estado y afirma que “en la contraposición sociedad civil-Estado, se entiende por **sociedad civil** la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales, que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales”. Y añade que “la sociedad civil es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el Estado tiene la tarea de resolverlos ya sea mediándolos o suprimiéndolos; como la base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar respuestas”²⁸.*

*Por su parte Gruner (1991) sostiene que, la división rígida entre una “**sociedad civil**” (entendida hegelianamente como el espacio de los intereses “particulares”) y una “**sociedad política**” (como el reino de lo*

28. Bobbio, N. (1983) *Diccionario de política*, Editorial Siglo XXI, Madrid.

“universal”, es decir de los intereses “generales” de una formación social) *supone el ocultamiento de que la división misma es el resultado de una hegemonía ideológica que genera una inmovilización de la sociedad en el ámbito “privado”, reduciendo a lo mínimo indispensable su participación en la vida política (los períodos electorales, en el mejor de los casos)*²⁹.

*Estas definiciones estarían dando cuenta de una **mirada amplia** de la sociedad civil (todos los ciudadanos) que resulta interesante para entender el marco de los derechos políticos y sociales pero que es muy poco útil al momento de estudiar las organizaciones que tiene nuestra sociedad. La dificultad de esta mirada radica en que no permite distinguir entre los ciudadanos activos (que se organizan para algo) y los ciudadanos pasivos (que sólo cumplen con derechos y obligaciones del sistema democrático). Es decir, desde esta perspectiva se estaría contemplando a los ciudadanos que votan, delegan poder y luego se retrotraen a su ámbito privado hasta ser convocados a un nuevo turno electoral*³⁰.

Una vez definida la sociedad civil, resulta necesario aclarar que los cambios mencionados no se produjeron sólo en el nivel de sus relaciones y organizaciones, sino que también se desarrollaron enormes modificaciones en su propia estructura.

III. 1. 2. En torno a un nuevo modelo de estructura social

Las transformaciones producidas implican tanto el aumento de la **exclusión**³¹ como el surgimiento de una **nueva pobreza** asociada, no tanto a la falta de infraestructura básica, sino a la imposibilidad de mejorar las condiciones de ingreso.

Ahora bien, la Argentina, en términos de exclusión social, ha presentado datos contradictorios a lo largo de la década del '90. Si se mide la pobreza en términos de falta de acceso a la infraestructura básica, la visión será positiva en la medida en que el desarrollo de la obra pública le permitió a muchos sectores de la población acceder a viviendas de material, pavimentos, veredas, cloacas, etc.

Si, por el contrario, se enfoca el análisis de la exclusión social en términos del ingreso de las familias y el acceso al mercado de trabajo, resulta evidente que la situación empeoró y que las transformaciones estructurales de la última década agudizaron las diferencias sociales y generaron una distribución del ingreso claramente regresiva.

De este modo, el modelo caracterizado por la existencia de una amplia “clase media” y niveles de desempleo bajos se convirtió en una estructura social mucho más diferenciada y con realidades sociales novedosas derivadas de los procesos de exclusión y marginación social.

Así, la estructura social argentina se modificó en cuatro sectores sociales claramente diferenciados: **sectores altos, sectores medios en transición, nuevos pobres y pobres estructurales**. Cada sector presenta las siguientes características:

Pobres estructurales

- Sectores que no logran cubrir las condiciones mínimas de subsistencia.
- Requieren algún tipo de apoyo alimentario, material o económico del Estado, de las iglesias o de algunas organizaciones comunitarias.
- Se encuentran con muy escasas posibilidades de incorporarse al mercado formal de trabajo (es decir, lograr percibir una remuneración de manera regular durante un período de tiempo mínimamente prolongado).
- Su problema es de tipo “estructural”, que coarta las condiciones de ascenso social.

29. Gruner, E. (1991) “Las fronteras del (des)orden. Apuntes sobre la sociedad civil bajo el menemato”, en Borón, A. y otros *El Menemato*, Letra Nueva, Buenos Aires.

30. Arroyo, D. (2000) “Qué es el Tercer Sector en Argentina?”, mimeo, Buenos Aires.

31. Sectores que no tienen capacidad para integrarse al mercado formal de trabajo.

Nuevos pobres

- Sectores que cubren las necesidades mínimas.
- No aparecen en las estadísticas como pobres, pero se encuentran en un proceso de claro empobrecimiento.
- Sufren de un proceso de fuerte “privación relativa” en la medida en que ven aumentadas sus expectativas de consumo como producto de la globalización y la presencia de los medios de comunicación y, a su vez, ven reducidos sus niveles de ingreso.*
- En Argentina estos sectores se ven como los que pagan los costos del ajuste (docentes, jubilados, trabajadores estatales, ex trabajadores de la producción, etc.)

Sectores medios en transición

- Han logrado adaptarse al cambio de modelo y han podido interactuar con el mercado sin depender tanto del Estado.
- Este segmento (pequeños comerciantes, PyMEs, varios profesionales), si bien se adaptó al cambio, sufre mucho los embates de la coyuntura económica y, como la Argentina se encuentra en un fuerte proceso recesivo desde hace varios años, en este sector se percibe una fuerte tendencia de transición hacia abajo.

Sectores altos

- No sólo se adaptan al cambio de reglas de juego sino que también tienen capacidad para concentrar capital y establecer parte de las condiciones económicas predominantes.
- De todos modos, es evidente que en este sector, al igual que en los otros, se han producido fuertes variaciones tanto de caídas como de ascensos repentinos.

*Este esquema muestra una nueva estructura social con una realidad que se puede interpretar como una fuerte tendencia a la **fragmentación social**. Es decir, más allá de las características generales de cada sector, la Argentina parece compuesta por cuatro sociedades diferenciadas con intereses, expectativas, vínculos con el Estado y formas de movilización diferentes y, en algunos casos, contradictorias³².*

En síntesis, se puede decir que la red social con fuerte presencia estatal que en Argentina se había constituido desde las primeras décadas del siglo XX entra en crisis³³. En este contexto, ya no se puede analizar la composición social en base a las categorías de las décadas de los 60-70, sino que es necesario dar cuenta de la diversidad y complejidad de la situación anteriormente descripta. Comienzan a surgir en el conjunto de la sociedad formas de organización diferentes a las tradicionales en Argentina: ya no se trata de la gran movilización y demanda del conjunto de los trabajadores, sino del surgimiento de movimientos que se desarrollan en base a temas específicos y en donde se priorizan el espacio de lo local, las nuevas demandas, la sobrevivencia económica y la no vinculación con la política partidaria. Se trata de formas de organización y movilización desde la sociedad civil que frecuentemente tienen que encargarse de resolver lo que el Estado “no hace o hace mal”³⁴.

Es dable afirmar entonces que, en el nivel de las demandas sociales³⁵, se estaría frente a la declinación de las formas tradicionales de reclamo y la constitución de relaciones sociales diferentes a las típicas del modelo de Estado de Bienestar, a partir de la emergencia de una nueva trama societaria más diversa y compleja. Se desarrolla, de este modo, un nuevo modelo en la esfera de lo social por fuera del ámbito público-estatal.

III. 1. 3. La emergencia de la Sociedad Civil

En el marco de las reformas descriptas, se puede hablar de la emergencia de la sociedad civil, como distinta del Estado y del mercado, la cual intenta responder a la crisis generada por dichas reformas.

32. Arroyo, D. (2001) “La gestión municipal en Argentina: entre la crisis social, la planificación y el desarrollo local”, en *Revista Desarrollo Municipal*, IAM, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Buenos Aires.

33. En parte, como producto de las políticas aplicadas durante el último gobierno autoritario (1976-1983).

34. Filmus, D. (1997) Op. Cit.

35. Mallimaci, F. (1995) “Demandas sociales emergentes: pobreza y búsqueda de sentido, redes solidarias, grupos religiosos y organismos no gubernamentales”, en *Pobreza Urbana y Políticas Sociales*, CEIL, Buenos Aires.

Entonces, a partir de la década del '90, se asiste al reconocimiento de la sociedad civil, no como pueblo en el sentido orgánico anterior sino como diversidad de actores y realidad compleja y plural³⁶.

Según García Delgado (1998)³⁷, "este fenómeno se explica, en parte, por el giro de los organismos internacionales, durante la reforma del Estado de segunda generación, de una perspectiva neoliberal ortodoxa hacia otra neoinstitucional, en donde se otorga importancia a la promoción del "capital social"³⁸.

*En este sentido, el Banco Mundial (2001) define el **Capital Social** como las redes, asociaciones, normas y valores que les permiten a las personas actuar en forma colectiva para producir una externalidad positiva a favor de las mismas o de la comunidad. El Capital Social tiene tres dimensiones en cuanto que cumple funciones de aglutinante (al juntar a personas de características semejantes para resolver un problema común dentro del grupo), de puente (reúne a personas de diferentes orígenes en organizaciones de tipo red o en movimientos sociales de base amplia) y de vinculante (proporciona una conexión entre las personas con reducido acceso a los recursos y al poder, y aquellas organizaciones que toman decisiones y controlan recursos)*³⁹.

La emergencia de la sociedad civil reconoce, sin embargo, **aspectos negativos**. Tal como sugiere García Delgado, reconoce principalmente dos amenazas: la vinculada al hecho de estar frente a una sociedad más fragmentada y desigual, dominada por la lógica del mercado y por un modelo económico que privilegia la concentración, y la proveniente de una interpretación cuyas líneas fundamentales son concebir el "fortalecimiento de la sociedad civil" dentro de un juego de suma cero entre Estado y sociedad, donde habría más sociedad civil y más fortaleza de ésta cuanto menos Estado y política haya (vía privatización o desregulación)⁴⁰.

De cualquier manera, se puede decir que ha recobrado importancia la sociedad civil como un **Tercer Sector** diferente de los otros dos (Estado-Mercado) para intentar paliar o responder a los efectos críticos de la transformación del Estado y su posterior retirada.

III. 2. El tercer sector

"...los años 90 serán los del Tercer Sector, puesto que en el mundo se ha producido una gran decepción respecto de las instituciones tradicionalmente establecidas entre las que cabe citar a las centrales sindicales, los partidos políticos y las iglesias. El vacío de poder es llenado a través de la creación de pequeñas organizaciones no gubernamentales y por grupos de la comunidad en docenas de países. A este tercer sector se le atribuye la potencialidad de reabsorber todo el desempleo que se produce por incorporación tecnológica y gerencial en el sector público y privado..."⁴¹

III.2.1. Hacia una definición del Tercer Sector

Suele decirse que no se consolida una idea a partir de negar otra o que afirmarse por la oposición es una forma inmadura de manifestarse. Pero: ¿cómo definir al Tercer Sector si no es por oposición al Primero (Estado) y al Segundo (Mercado)?

El marco para analizar al llamado Tercer Sector en nuestro país no puede ser idéntico al utilizado en los otros dos sectores; la explicación de su composición y actividades requieren de una perspectiva propia.

36. Tal como se explica anteriormente, se trata de una sociedad mas fragmentada y desigual.

37. García Delgado, D. (1998) *Estado Nación y globalización*, Ariel, Buenos Aires.

38. El concepto lo populariza Robert Putnam cuando lo hace extensivo a países en su conocida investigación sobre el desarrollo desigual de Italia del norte y de Italia del sur. Asimismo, realiza una analogía con la noción de capital físico o humano y explica cómo el capital social lleva al desarrollo económico y a los buenos gobiernos en Putnam, R. (1999) "Qué es el capital social?", en *Revista Observatorio Social*, No 3, Buenos Aires.

39. Banco Mundial (2001) "Juntos Podemos. Niveles y determinantes del capital social de Argentina", Buenos Aires.

40. García Delgado, D. (1998) Op. Cit.

41. Rifkin, J. (1996) *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Editorial Paidós Estado y Sociedad, Buenos Aires.

Asimismo, sobre la participación de las ONGs en la generación de empleo, ver: en Anexo I Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina, CEDES-JHU, 1999.

Lamentablemente, no se ha podido avanzar demasiado en materia de definición. Esta dificultad con la denominación de “**Tercer Sector**” reside en que tanto en el uso cotidiano del vocablo como en sus menciones en la literatura especializada se aplican diferentes (y a veces contradictorias) reglas de inclusión.

Como aproximación preliminar, y a los fines útiles de este trabajo, se puede decir que el concepto de Tercer Sector sirve para dar cuenta de la **mirada acotada** acerca de la sociedad civil⁴². Esta idea plantea dos ejes:

- *El primero es excluyente y determina que el tercer sector es todo aquello que no es Estado (sector público) ni mercado (sector privado con fines de lucro).*
- *El segundo eje es inclusivo en la medida en que forman parte del tercer sector todos los miembros de la sociedad civil que participan de organizaciones sociales sin fines de lucro.*

*Queda claro que desde esta posición se está tomando al **Tercer Sector** como la sociedad civil organizada. Esto es, todas aquellas organizaciones sociales que no forman parte ni del Estado ni del sector privado y que tampoco son partidos políticos (ya que el objetivo de éstos es acceder al Estado)*⁴³.

Antes de continuar, es conveniente aclarar que (ante la falta de acuerdos tanto en el mundo de los practicantes como de los teóricos acerca de cuál es la denominación más apropiada para referirse a estas organizaciones) se utiliza el uso indistinto del término Organización No Gubernamental, voluntaria o sin fines de lucro para referirse al mismo fenómeno.

Sin embargo, para Thompson (1997), “es evidente que las palabras que se utilizan no son inocentes en cuanto a su significado”⁴⁴. Así, el término No Gubernamental fue acuñado principalmente en los países del Tercer Mundo para diferenciarse claramente del Estado. El término ONG fue característico de un tipo específico de entidades cuyos discursos y prácticas enfatizan el compromiso con los pobres y la confianza en sus propias capacidades, la importancia asignada a la participación y organización popular, etc. Por el contrario, el carácter No Lucrativo de estas asociaciones es enfatizado en países como los Estados Unidos donde la referencia principal es el mercado, lo que vale decir las empresas. Es con ellas y no con el Estado donde se establecen las mayores competencias y las diferencias.

De cualquier manera, para este trabajo, se va a adoptar la denominación de **Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)**, por ser ella indicativa de la pluralidad de expresiones asociativas.

III.2.2. Acerca de la evolución de las ONGs

Antes de profundizar en el análisis de las ONGs se considera sumamente útil hacer un pequeño recorrido por el desarrollo histórico que éstas atravesaron.

Los crecientes márgenes de visibilidad que, como se ha dicho, existen para el Tercer Sector no resultaron tan claros en el pasado, aunque basta recorrer la evolución de cualquier actividad social significativa para apreciar el rol que siempre ha tenido tanto en la cultura como en la política argentina. Toda una historia que apenas está esbozada y que sin duda justificaría un análisis mucho más extenso en alcance que el que aquí simplemente se va a reseñar.

*En las décadas del '60 y '70 las ONGs representaban formas de acción opositora en condiciones de autoritarismo. Habían surgido en un contexto de **regímenes militares** como algo alternativo al cierre del sistema político y su propósito esencial era el de mantener espacios de acción ciudadana y de resguardo de ciertos valores democráticos. En cuanto tales, tenían un sentido de transitoriedad dado el particular mo-*

42. Cabe recordar que en el punto 1 de este capítulo se habla de una **mirada amplia** de la sociedad civil que incluye a todos los ciudadanos.

43. Arroyo, D. (2000) Op. Cit.

44. Thompson, A. (1997) “El Tercer Sector en Argentina”, en *Revista Escenarios Alternativos*, No 2, Buenos Aires.

mento histórico y, se suponía, que tenderían a desaparecer una vez retornada la democracia y con ella las formas tradicionales de representación y participación tales como los partidos políticos o los sindicatos⁴⁵.

Sin embargo, aparecía claramente la idea de que las ONGs eran núcleos de energía social que trascendían el nivel corporativo de sus orientaciones de acción y se orientaban a favorecer la participación de los excluidos, con una fuerte identificación con los sectores populares, las denominadas "bases" sociales.

Estos dos rasgos hacían del fenómeno ONG un actor social que identificaba lo no gubernamental y lo no lucrativo con lo opositor, lo alternativo. Por otra parte, un tercer rasgo que caracterizaba a las ONGs era el de su total autonomía de lo estatal, la independencia del poder político. Como se dijo, el énfasis en el protagonismo de las bases, independiente del sistema político-institucional, planteaba un escenario con una marcada escisión entre las demandas y las necesidades de los sectores populares, por un lado, y la institucionalidad política por otro. Lo micro y lo macro no tenían conexión posible y, más aún, era preferente evitarla⁴⁶.

Un último rasgo de ese momento histórico de las ONGs era el de su capacidad de hacer política de manera diferente, ya no a través de los canales institucionales tradicionales de la democracia, sino en estrecha vinculación de los nuevos movimientos sociales emergentes (como los de mujer, derechos humanos, ecología, barriales, etc.). Las ONGs eran, así, portadoras de una nueva cultura política frente a la incapacidad del sistema político de dar respuesta a las demandas sociales.

Es importante aclarar que Argentina ha seguido un derrotero similar en algunos aspectos y diferente en otros al resto de América Latina. A pesar de contar con una larga tradición asociativa y un denso tejido institucional, el fenómeno ONG no adquirió aquí el peso político de otros países, con la única excepción quizás de las organizaciones de derechos humanos. La acción de estas organizaciones tuvo una influencia decisiva en la transición a la democracia. Proceso este último que se inicia en la década de los '80.

El entusiasmo democrático que recorrió a la sociedad argentina en la precipitada transición estuvo basado en una nueva demanda por ley, justicia y plena vigencia del Estado de derecho. Estas demandas llegaron finalmente a los partidos políticos, pero se habían gestado previamente en la sociedad. Las organizaciones de derechos humanos durante la dictadura tuvieron un rol central en el inicio de ese proceso⁴⁷.

Sin embargo, tal como se describe en el Capítulo II, los procesos de democratización, en los cuales las ONGs jugaron un papel destacado, se hacen acompañar por políticas económicas regresivas hacia las poblaciones más pobres; paradójicamente, las mismas destinatarias de las acciones de las ONGs.

Ahora es la propia democracia la que lleva a una mercantilización de la vida social. De modo que el mercado y la economía comienzan a ser los reguladores de las prácticas de los ciudadanos y de las comunidades, y del propio rumbo de los destinos de la sociedad.

Ya en los '90, el proceso de reforma estatal trajo consigo una transformación del vínculo entre el Estado y la sociedad que guarda relación con la emergencia de denuncias y demandas de justicia en la sociedad argentina. A diferencia de los movimientos sociales (que se asociaban a la creciente expansión e intervención de lo estatal en la sociedad) estas demandas no son encuadrables en la extensión de los derechos económicos y sociales, ni se traducen en la creación de nuevas agencias estatales. Lo específico de las mismas es que ponen en cuestión el desempeño y la eficacia de las instituciones del Estado de derecho con respecto a los derechos, garantías y libertades de las personas.

Estas demandas de justicia no se enuncian de modo programático ni son traducibles a doctrinas o identidades político-partidarias. Abarcan sectores sociales ubicados en puntos muy disímiles de la estructura social. Los afectados y movilizados pueden ser tanto la clase alta como los sectores populares más humildes. En general, se basan en el reclamo a la reparación de un daño particular, de un caso específico

45. Thompson, A. (1997) Op. Cit.

46. Martina, H. (2000) "Las Organizaciones No Gubernamentales", en *Pobreza Urbana y Políticas Sociales en la ciudad del 2000*, Córdoba.

47. Gonzales Bombal, I. (1995) "Entre el Estado y el Mercado. ONGs y Sociedad Civil en la Argentina", en Thompson, A. (comp.) *Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*, UNICEF-Losada, Buenos Aires.

de violación a un derecho, de reivindicación de alguna víctima, etc. Algunas se han cristalizado en asociaciones más permanentes, otras no han alcanzado tal grado de organización, pero sin duda han incidido decisivamente en la opinión pública.

En 1995, dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, se crea el Centro de Organizaciones de la Comunidad (CENOC).

Su propuesta era interactuar con las organizaciones de la Sociedad Civil para facilitar la puesta en marcha de un nuevo modelo de gestión de políticas sociales. El rol de este centro no era la intervención directa, la regulación de actividades o el financiamiento, sino la generación de espacios de diálogo y participación ciudadana actuando además como articulación entre el Estado y este Sector.

Actualmente, el CENOC depende del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y sus acciones están orientadas a promover la participación de las ONGs en la gestión de las políticas públicas, generando espacios institucionales de articulación para el establecimiento de procesos de desarrollo sustentable. En cuanto a la base de datos del CENOC⁴⁸, ésta se ha constituido con la información proporcionada por las organizaciones en forma voluntaria registrando al año 2001 a 7910⁴⁹ entidades, un número que se amplía a razón de cien nuevas organizaciones por mes.

III.2.3. Principales características de las ONGs

En primer término y como característica general, se puede destacar el hecho de que estas organizaciones son un fenómeno mundial.

Según Andrés Thompson (1995), “cuando hace casi dos décadas las Naciones Unidas acuñaron el término Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), para referirse a aquellas instituciones de la sociedad civil que emprendían acciones para el desarrollo, estaban reconociendo la capacidad de la gente, y no sólo de sus gobiernos, para hacerse cargo de sus propios destinos”⁵⁰.

Desde aquel entonces hasta ahora se ha producido una explosión a escala mundial de estos organismos, que no reconoce fronteras geográficas, límites temáticos, restricciones religiosas ni políticas, como tampoco frenos a la imaginación. De a miles, se forman todos los días alrededor del planeta innumerables asociaciones, fundaciones y otras instituciones similares para prevenir la degradación ambiental, para luchar por la paz y los derechos humanos, para brindar servicios sociales, para contribuir al alivio de la pobreza y la marginación y, también, para presionar a los gobiernos y las empresas a que hagan más y mejor a favor de la gente.

Por otra parte, es ampliamente aceptado que una de las principales potencialidades de las ONGs es su capacidad para establecer relaciones estrechas con la comunidad y para identificar y atender sus necesidades. Las acciones que se implementan en esta dirección pueden ser de carácter directo (se dirigen a la atención directa de las necesidades de los pobladores, sean estos individuos o familias) o indirecto (operan de manera indirecta, a través del apoyo brindado a las propias organizaciones de la comunidad y otras ONGs)⁵¹. Sin embargo, esto no resulta suficiente para describir la gran cantidad de cualidades que se le adjudican a estas organizaciones, ya sea en términos de fortalezas o debilidades. Por esta razón, es necesario caracterizarlas a partir de rasgos comunes que surgen de intensos y variados estudios sobre el tema.

El **Banco Mundial** considera a las ONGs como cualquier organización voluntaria de la sociedad civil, excluyendo los grupos económicos. Sugiere el uso del término “organización no gubernamental” para aquellas organizaciones que llevan a cabo acciones para promover el desarrollo comunitario, proveer servicios sociales básicos, proteger el medio ambiente y promover los intereses de los pobres.

48. *Particip.ar* es el portal del Estado Nacional que reúne información sobre las organizaciones de la sociedad civil y las temáticas que las involucran, creado para promover el trabajo asociado entre los distintos sectores de la sociedad. Allí se encuentra el formulario de registro para las ONGs.

49. Ver Anexo I, Cuadro de distribución geográfica de las ONGs.

50. Thompson, A. (1995) “Beneficencia, filantropía y justicia social”, en Thompson, A. (comp.) Op. Cit.

De este modo, los organismos de financiamiento internacional han incorporado nuevos mandatos con el objeto de adoptar métodos participativos en sus programas y proyectos. El papel de las ONGs comienza a ser valorado desde esta perspectiva en una triple dimensión. En primer lugar, como un mecanismo que permite hacer escuchar las opiniones de los beneficiarios de los proyectos apoyados por los organismos de financiamiento internacional, en segundo lugar como un medio para garantizar una mayor eficiencia y focalización en la utilización de los recursos destinados a las políticas sociales y por último, como alternativa eficaz para lograr una mayor transparencia en el destino de los fondos. Sin lugar a dudas los nuevos mandatos de los Bancos también conllevan una cierta presión sobre los Estados en dirección a un mayor protagonismo de las ONGs⁵².

Sin embargo, la amplitud de estas conceptualizaciones genera un conjunto muy amplio y heterogéneo de instituciones, no obstante, como se dijo antes, es posible seleccionar determinadas consignas que surgen de criterios comunes, consideradas relevantes a los fines de este estudio, para luego poder clasificar las organizaciones.

Aún manteniendo la característica de un conjunto diverso, las ONGs pueden ser descriptas bajo propiedades comunes⁵³ entre las que se encuentran:

- Son organizaciones de la sociedad civil, de origen privado aunque de acción pública.
- Sin fines de lucro, no obstante los recursos económicos son medios para brindar servicios a la sociedad.
- No dependen institucionalmente ni del Estado ni de empresas a los fines de mantener su autonomía.
- El marco ideológico tiende a ser pluralista.
- Corresponden a nuevas formas de acción colectiva que se desarrollan por fuera del espacio de lo político y que responden a la nueva relación que se establece entre Estado y sociedad en las últimas décadas.
- Procuran tanto la satisfacción de necesidades sociales básicas como la promoción de valores y actitudes dirigidas al cambio social y basadas en criterios de equidad, solidaridad y democracia.

También se pueden tomar otros aspectos:

- Sus recursos humanos son principalmente trabajadores voluntarios⁵⁴ de la comunidad, aunque a veces suelen contratar servicios de algunos profesionales externos para la resolución de problemas o para garantizar la eficiencia (Ver Cuadro 1 - Anexo I).*
- Los destinatarios de sus acciones suelen ser los mismos miembros de la organización o de la comunidad, brindando bienes o servicios que atienden necesidades o defienden intereses sociales.
- Hay organizaciones, cuyos integrantes se agrupan como trabajadores voluntarios y se capacitan, o son conformadas por profesionales, para atender necesidades de las poblaciones más postergadas o con problemas específicos (discapacidad, SIDA, drogadicción).
- El radio de acción es generalmente local.
- El objetivo que convoca a las organizaciones que trabajan con grupos carenciados es satisfacer necesidades económico-sociales básicas puntuales (trabajo, vivienda, infraestructura, obras de servicios públicos, servicios de salud, recreación, deportes, educación).
- La población objetivo de la actividad de estas organizaciones, está mayormente orientada a sectores como la niñez, la juventud, la tercera edad y trabajadores rurales (Ver Cuadro 2 – Anexo I).

51. Filmus, D. (1997) Op. Cit.

52. Filmus, D. (1997) Op. Cit.

53. Para tener un panorama más amplio de estas características, observar en el Anexo I: "Estudios sobre el tercer sector en Argentina".

54. Shaw de Critto, S. y Karl, I. (1998) *Voluntariado. Una forma de hacer y de ser*, Ediciones Ciccus, Buenos Aires.

- ❑ El tipo de acciones que se ejecutan en la comunidad (sean individuos, familias o grupos de beneficiarios) suele ser principalmente de asistencia directa para disminuir carencias (alimentación, vivienda); y de promoción y desarrollo (organización, educación, capacitación).
- ❑ En cuanto a la formalización, dos organizaciones de cada tres carecen de personería jurídica. Las que la poseen suelen adoptar las formas de asociaciones civiles, uniones vecinales, cooperativas, sociedades de fomento, mutuales, fundaciones y grupos comunitarios (Ver Cuadros 3 y 4 – Anexo I).
- ❑ Los temas que abordan son principalmente el desarrollo social y humano, y a continuación educación, salud, trabajo (Ver Cuadro 5 – Anexo I).
- ❑ En cuanto a las relaciones que establecen con organismos y otras entidades para desarrollar sus operaciones, hay un 25% que participa en cierta manera de alguna red institucionalizada y hay un 34% que tiene acuerdos/convenios con otros organismos (Ver Cuadro 6 – Anexo I).
- ❑ Para desarrollar sus proyectos comunitarios cuentan con fondos que provienen sobre todo de actividades propias: cuotas sociales, rifas, emprendimientos productivos, donaciones individuales o de fundaciones; además hay un porcentaje que recibe algún tipo de subsidio estatal y prácticamente no tienen acceso a los fondos de organismos internacionales (Ver Cuadro 7 – Anexo I).

Ahora bien, más allá de su variedad y las diferencias internas que esa variedad conlleva, se reconocen a las ONGs, al menos tres **potencialidades** comunes en cuanto a los **valores y actitudes** que promueven:

- ❑ Son canales concretos para viabilizar la participación desde la “base social”, equilibrar el poder y avanzar en la complementariedad y superación de una democracia de “representación pasiva” hacia una democracia de “participación activa”.
- ❑ Promueven la instauración de valores sociales debilitados desde experiencias fuertemente centradas en el “Estado todopoderoso” o en el “automatismo del Mercado”. Valores como la equidad social, la identidad cultural, la capacidad asociativa, el pluralismo y la cooperación solidaria, pueden ser la base de un modelo alternativo de desarrollo humano y sostenible.
- ❑ Son movilizadoras de una “gran fuerza social invisible” que involucra a una enorme (aunque nunca bien mensurada) cantidad de recursos (económicos y humanos), talentos, motivaciones y esperanzas⁵⁵.

III.2.4. Tipología de las ONGs

Una vez enumeradas las características y atributos de las ONGs, se pasara a analizar su tipología. Se pueden observar tres tipos ideales de organizaciones de la sociedad civil sumamente útiles a los fines analíticos, si bien muchas organizaciones combinan atributos de más de un tipo. A saber:

- ❑ **Organizaciones de base territorial y comunitaria.** Tienen como objetivo prioritario la resolución de problemas de orden local; pueden visualizarse en espacios territoriales en donde predominan diferentes estratos sociales pero en todos los casos el objetivo es lograr mejoras territoriales y están formados los propios habitantes de ese lugar⁵⁶.

Asociaciones vecinales, sociedades de fomento, clubes de amigos y clubes barriales integran, entre otras, esta categoría. Su grado de formalización en general es precario y muchas se constituyen para movilizar recursos del Estado. Aunque su ciclo de vida suele ser efímero, constituyen verdaderas escuelas de liderazgo social. Se nutren casi exclusivamente de la participación activa de sus propios miembros y atienden las más diversas cuestiones: salud, educación, atención y cuidado infantil, recreación y deportes, infraestructura y saneamientos comunitarios. Pueden jugar un rol táctico como medio para alcanzar otros

55. Pérez Coscio, L. (1999) “ONGs y desarrollo local: posibilidades de alianzas entre ONGDs y gobiernos locales para la superación de la pobreza”, en *Revista Pobreza Urbana y desarrollo*, No 19, Ediciones Ficong, Buenos Aires.

56. Filmus, D. (1997) Op. Cit.

fines, o ser concebidas estratégicamente para el acrecentamiento de las capacidades comunitarias. En su surgimiento, en general intervienen agentes externos de la iglesia, el Estado y/o activistas políticos⁵⁷.

- ❑ **Entidades intermedias.** Responden más a una lógica institucional general que a un problema territorial. El ejemplo más extendido en la Argentina es el de Cáritas, una institución que tiene una fuerte presencia territorial en cada parroquia pero cuyo objetivo final va más allá de la resolución de los problemas de un barrio en la medida en que apunta a reducir los niveles de pobreza en nuestro país.
- ❑ **Organizaciones de apoyo.** Son las generalmente consideradas como ONGs. Son organizaciones voluntarias formadas principalmente por profesionales que tienen por objetivo prestar apoyo en asistencia técnica o capacitación al resto de las organizaciones sociales y, en algunas situaciones, poder interactuar en la implementación de políticas públicas. Asimismo, estas organizaciones pueden clasificarse en:
 - ❑ **Organizaciones de asistencia o servicios sociales.** *Brindan paliativos a situaciones de pobreza y asisten en problemas específicos que afectan a la comunidad (por ejemplo salud). Genéricamente conocidas como entidades de bien público, colocan el foco principal de su acción en la provisión de bienes y servicios a sus beneficiarios (vacunas, medicamentos, calzado, útiles escolares, alimentación). Son organizaciones que asumen funciones provocadas por el retiro del Estado y que sienten que están “tapando” los baches del ajuste. Suelen asociarse a modelos “asistencialistas”.*
 - ❑ **Organizaciones de ampliación, reclamo o reivindicativas de derechos.** *También llamadas “advocacy organizations”. Son organizaciones cuyo objetivo principal consiste en la promoción y defensa de derechos específicos de todo tipo: del consumidor, derechos humanos, cívicos, de género, de la infancia, de minorías étnicas, del medio ambiente, etc. sus beneficiarios no son exclusivamente los sectores populares o población con NBI, sino la población afectada en tales derechos, independientemente de su extracción social. Adoptan un rol de intermediación entre la sociedad civil y el Estado controlando las acciones gubernamentales. Canalizan la demanda ciudadana, asumiendo la representación de diferentes movimientos sociales. No ven que su accionar esté relacionado con la retracción del Estado y por lo tanto justifican su presencia más allá de lo que hagan o dejen de hacer los gobiernos.*
 - ❑ **Organizaciones de promoción y desarrollo.** *En general son conocidas como ONGDs, están orientadas a la transferencia de capacidades y fortalecimiento de los sectores populares, ya sea a través de la asistencia técnica a organizaciones comunitarias como fomentando la creación de tales organizaciones. La lógica de la promoción se orienta con la idea de que en algún momento estas organizaciones se retiran y dejan al grupo comunitario actuando de manera independiente. Distribuyen bienes sólo si constituyen un insumo para el desarrollo de sus programas o para poner a prueba metodologías de trabajo más apropiadas para alcanzar sus metas. Existen en el país alrededor de trescientas organizaciones de este tipo⁵⁸, las cuales presentan un alto grado de formalización y están integradas en una proporción importante por profesionales y técnicos. Su relativamente alta capacidad técnica contrasta con una gerencia y administración que en general han sido descuidadas. El potencial de las mismas reside en su capacidad de innovación en ingeniería social.*

III. 3. Las ONGs en el ámbito local

Como se pudo percibir en los puntos precedentes, se ha producido un nuevo fenómeno donde se fragmentan identidades y se da un pasaje de los movimientos de masa que reivindican lo nacional, a formas organizativas de carácter territorial que plantean reivindicaciones urbanas puntuales. Por otro lado, las dimensiones cada vez más crecientes de sectores con necesidades básicas insatisfechas y el descreimiento cada vez más generalizado sobre la capacidad del gobierno para dar soluciones a los problemas sociales constituyeron el marco adecuado, sobre todo a nivel local, a partir del cual se fueron redefiniendo nuevas reglas de juego con la aparición de estas organizaciones sociales que tomaron iniciativas ante las problemáticas sociales por la falta de respuesta de los funcionarios de gobierno. Se trata de nuevos espacios institucionales que surgen para dar respuesta a las necesidades básicas insatisfechas, al desempleo y a la desintegración social.

57. Luna, E. (1998) *El fortalecimiento institucional y los desafíos del desarrollo*, BID, Buenos Aires.

58. Fuente: GADIS-PNUD

El surgimiento de estas organizaciones cambia el nivel de relación con el Estado. En primer lugar, porque empiezan a hacer cosas que antes realizaba, o se esperaba que realizase, el Estado. Por otro lado, porque se relacionan por cuestiones específicas con la administración pública (servicios, vivienda, etc.) y, además, porque se relacionan a nivel de gobierno local más que a nivel nacional o provincial.

Lo que sucede es que en los niveles locales de gobierno se da una relación “cara a cara”, un mayor compromiso con las necesidades sociales más urgentes y además un mayor acercamiento con estas organizaciones sociales⁵⁹.

Si bien esta articulación entre **gobierno local y ONGs** se da a través de diferentes modelos institucionales (algunos casos están asociados al control comunitario y otros a la implementación de políticas sociales), da lugar a la idea de que la relación Estado-ONGs tiende a ser crecientemente local y basada en la ejecución de servicios a la población⁶⁰.

Por otra parte, la escasez de recursos de los gobiernos locales y la dificultad de implementar ciertas políticas sociales conducen a que sea el propio Estado el que convoque a estas instituciones a integrar mecanismos de consulta y participativos en lo que hace a la decisión de problemas focalizados que puedan afectar a un barrio, y sobre todo a buscar su apoyo en la implementación de algunos proyectos que comprometen al sector público.

De esta manera, los recursos para la ejecución de estos proyectos pueden provenir de organismos nacionales o provinciales, incluso del financiamiento externo, sin embargo, son los propios gobiernos locales los que recaudan estos fondos. Esto lleva a las ONGs a estrechar vínculos con los gobiernos locales cuyos recursos son asignados conforme a las demandas de ejecución de proyectos específicos.

Sin embargo, es importante señalar que las relaciones que establecen las ONGs con los gobiernos locales no sólo se reducen a ser la mera gestión de recursos o la demanda de servicios y obras. Son frecuentes, también, las acciones compartidas en las que, por ejemplo, la ONG contribuye con sus instalaciones y la municipalidad suministra el personal para el funcionamiento de puestos sanitarios, guarderías, así como también actividades deportivas y recreativas. En otros casos, los recursos técnicos y el equipamiento municipal se combina con la mano de obra de estas organizaciones para la realización de obras de saneamiento, vivienda, etc.

Todo ello sin perjuicio de que hoy no se puede hablar de una sistematización de estas experiencias de manera tal que se puedan encontrar modelos de acción política que articulen los gobiernos locales con las ONGs⁶¹.

Por último, cabe agregar que la presencia de estas organizaciones implica que la comunidad concibe nuevos estilos de trabajo distanciados del asistencialismo y paternalismo del Estado. Esa percepción lleva a una crítica de las modalidades de conducción y participación, produciendo una redefinición de las expectativas establecidas con respecto a los líderes y a una mayor transparencia en los mecanismos de poder. Además, realiza un importante aporte a la democratización de la ciudad, que no solo consiste en el crecimiento de las capacidades para competir por el acceso a recursos públicos, sino también a la creación de condiciones para la reafirmación de las especificidades de los miembros de la sociedad, de sus proyectos y de sus pertenencias organizacionales.

Resumiendo este capítulo, se puede decir que la primacía de la economía y el mercado, junto a la institucionalización de los mecanismos democráticos empuja entonces a una reconceptualización del papel de las ONGs y el “tercer sector”. De ser alternativas en el campo de la política el interés en ellas crece por su potencial papel funcional en la economía⁶². Surge así el interés de organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y hasta de las empresas, en el rol que pueden jugar las organizaciones de la sociedad civil en aliviar la pobreza y los problemas que el mercado trae consigo. En este sentido, se observa que su accionar tiende a ser cada vez más importante en el ámbito local.

59. Caviglia, F. (1998) *Municipio, participación y desarrollo*, Pazcuaro, Buenos Aires.

60. Filmus, D. (1997) Op. Cit.

61. Caviglia, F. (1998) Op. Cit.

62. Rifkin, J. (1996) Op. Cit.

En el próximo capítulo, atendiendo a estas conceptualizaciones y de acuerdo a la tipología arriba explicada, se tomará el caso de las Organizaciones de Base Comunitaria y se tratará de analizar de qué manera intervienen este tipo de organizaciones en la implementación de políticas sociales locales.

Capítulo IV. ONGs y políticas sociales

Análisis de casos

IV. 1. ¿Qué tipo de ONGs se han considerado para el estudio?

En el presente capítulo se intentará avanzar en el análisis acerca de la intervención de las organizaciones sociales en la ejecución de políticas sociales locales.

Tomando como base la tipología realizada en el Capítulo III, se han considerado para el estudio diferentes casos de Organizaciones de Base. Esto tiene que ver con la verificación de que en el nivel local este tipo de organizaciones cuentan con algunas potencialidades respecto de otras, tales como el paciente trabajo a microescala que les permite hacer realidad el objetivo de acompañamiento permanente a los sectores populares; la obtención de un “activo” de gran valor que es la confianza por parte de los destinatarios de sus proyectos; el conocimiento detallado de la comunidad con la que trabajan y de los problemas y necesidades que más la apremian lo que las convierte en organismos útiles para una mejor organización de las demandas; y, en definitiva, porque son las que más fuertemente actúan en el ámbito de las políticas sociales locales y trabajan, en algunos casos, junto a la gente en la solución inmediata de sus problemas.

Si bien se parte del conocimiento acerca de que en el ámbito local se desenvuelven otros tipos de organizaciones como las fundaciones universitarias, instituciones de apoyo, organizaciones de promoción de nivel nacional, etc.; el eje de estudio sólo se enfocará en las políticas o actividades que realizan las **Organizaciones de Base Comunitaria (OBC)**.

En particular, lo que interesa aquí es analizar de qué manera intervienen estas organizaciones en la implementación de políticas sociales locales.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, a continuación se detallan las organizaciones que fueron tomadas para el estudio y la localidad en la que desarrollan sus actividades:

- ❖ Unión Vecinal Las Flores –Rosario
- ❖ Centro de Jubilados y Pensionados –Huinca Renancó
- ❖ Club de Abuelos –Huinca Renancó
- ❖ Unión Vecinal San Martín –Rosario
- ❖ Centro Comunitario Niños del Mañana –Rosario
- ❖ Centro Comunitario Victoria –Rosario
- ❖ Centro Comunitario Lola Mora –Rosario
- ❖ Cooperativa de Electricidad y Servicios Anexos –Huinca Renancó
- ❖ Cáritas Parroquial –Huinca Renancó
- ❖ Comisión Vecinal Posta Santa Rita –Huinca Renancó
- ❖ Biblioteca Popular Sarmiento –Huinca Renancó
- ❖ Centro Comunitario Malnano –Rosario
- ❖ Centro Comunitario Villa Manuelita –Rosario
- ❖ Centro Comunitario Oroño Sur –Rosario
- ❖ Sociedad Rural –Huinca Renancó
- ❖ Centro de Comercio e Industria –Huinca Renancó

IV. 2. Casos de análisis: Huinca Renancó y Rosario⁶³

Tal como se detalla más arriba, los casos han sido tomados de dos municipios que presentan profundas diferencias, pero es justamente esta característica⁶⁴ la que resulta de gran aporte para el estudio:

Huinca Renancó es un municipio ubicado al sur de la provincia de Córdoba y tiene 10.686 habitantes⁶⁵. Resulta interesante analizar un caso de estas características si se tiene en cuenta que la Argentina tiene más de 2.000 municipios y el 80%⁶⁶ de ellos son de menos de 10.000 habitantes. El rasgo central de estos municipios⁶⁷ es que en la actualidad no cuentan con recursos, equipos técnicos y, fundamentalmente, no tienen una estructura de funcionamiento institucional sólida. Huinca Renancó, al igual que el resto de los municipios de su tipo, ha absorbido nuevas tareas en el proceso de descentralización estatal, tal como se explica en el Capítulo II, pero lo ha hecho sin recursos, sin capacidad técnica y sin cambios significativos en la legislación. En síntesis, esta localidad y el grueso de los municipios argentinos ha experimentado no un proceso de descentralización pautado sino una "municipalización de la crisis"⁶⁸ con el consecuente aumento de demandas en la población frente a recursos cada vez más recortados.

Rosario en la provincia de Santa Fe tiene 1.119.758⁶⁹ habitantes y es un caso que sirve como muestra clara de la situación social en los grandes aglomerados urbanos y, en particular, es la única ciudad grande del interior del país que no es capital de provincia, razón por la cual tiene un bajo componente de empleo público. A su vez, se ha visto gravemente impactada por la desindustrialización de los '90. En definitiva, Rosario es un municipio que se caracteriza por un empleo público muy poco significativo, con muy pocas industrias y con una situación social altamente crítica reflejada en 39.000 jefes de hogar sin ingresos.

IV. 3. Metodología de análisis

Dentro de las organizaciones de base tomadas para el estudio se han distinguido tres subtipos diferentes⁷⁰:

- a) **Organizaciones formadas por los propios beneficiarios**; generalmente en este tipo de organizaciones sus miembros abonan una cuota societaria y ellos son los beneficiarios de todas las actividades y recursos movilizados por la organización.
- b) **Organizaciones prestadoras de servicios**; se trata de organizaciones cuyos miembros realizan actividades en beneficio de otras personas.
- c) **Organizaciones con orientación productiva**; son aquellas organizaciones que, principalmente, desarrollan una actividad productiva que no sólo redunde en beneficios para la propia organización sino para la localidad en general.

Para analizar las Organizaciones de Base de los municipios de Huinca Renancó y Rosario, se tomaron en cuenta cinco ejes:

Caracterización: señala tanto las características generales de la organización, tales como número de miembros o socios, personal, formalización, comisión directiva, antigüedad, forma de trabajo, etc.; como la percepción que tienen los dirigentes sociales acerca de la situación local, del desarrollo de la propia organización (real y deseable) y de cómo intervenir en las políticas sociales locales.

63. Ver ubicación geográfica de estos municipios en el Anexo II del presente trabajo.

64. Para ampliar las características de estas localidades, ver Anexo II.

65. Según Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2001.

66. Según datos del INDEC.

67. Arroyo, D. (1998) Op. Cit., hace una clasificación de los niveles locales en: Municipios Rurales (hasta 2.000 habitantes), Municipios Chicos (de 2.000 a 10.000), Municipios Grandes (de 10.000 a 100.000), Ciudades Intermedias (100.000 a 250.000) y Áreas Metropolitanas (más de 250.000 habitantes).

68. Arroyo, D. (1998) op. Cit.

69. Según Censo 2001.

70. Cabe aclarar que esta distinción sólo tiene relevancia al aplicarse en el ámbito local.

Actividades: describe aquellas actividades que se presentan como las que principalmente lleva a cabo la organización. Es decir, las actividades que mayor tiempo y más recursos insumen de la organización aunque se realicen otras.

Recursos⁷¹: Financieros (*dan cuenta de los recursos económicos que maneja la ONG*), Materiales (*vinculados a la infraestructura o apoyatura de servicios con la que cuenta la ONG*) y Humanos (*hacen a la capacidad técnica de la ONG, sean rentados o voluntarios*). Para cada tipo se tuvieron en cuenta los siguientes recursos:

Recursos financieros. Aquí se incluyen: a) Internos de la organización, corresponden al total de ingresos propios con que cuenta la ONG, considerando ingresos por rifas, alquiler de salón, venta de empanadas, tortas, bingos, etc. b) Del Estado Nacional, provincia o municipio, fueron considerados en función de los subsidios que reciben las ONGs directamente de estos niveles de estado. c) Del sector privado, fueron considerados exclusivamente en términos de aportes económicos que otorgan las empresas o comercios. d) De otro tipo, incluyen el financiamiento que viene de otras ONGs (nacionales o internacionales) o de instituciones del tipo universidad.

Recursos materiales. Incluyen: a) Internos de la organización, fueron calculados en base a lo que cuentan de mobiliario, infraestructura, sede, instrumental y herramientas. Para el caso de la Actividad Alimentación – Comedor, se estableció un criterio de \$45 por cada módulo de 100 personas atendidas (se incluyen aquí, platos, ollas, vasos, sillas, mesas, etc.). Para el resto de las actividades se hizo en función del tipo de herramientas con las que cuentan. b) Del Estado Nacional, provincia o municipio, se contemplaron en términos de donaciones de libros, semillas, etc., o entrega de cajas, raciones de comida o insumos para los comedores o las actividades productivas. Para la actividad Alimentación – Comedor, se consideró un monto de \$0,70 por ración partiendo de la base de que se entregan menos raciones de las que necesitan las organizaciones y que éstas las hacen rendir todo lo que pueden. c) Del sector privado, contemplan las donaciones e insumos que dan empresas y comercios. d) De otro tipo, incluyen donaciones e insumos de otras ONGs, de universidades o escuelas.

Recursos humanos. Incluyen: a) Internos de la organización, fueron considerados en función de los que trabajan en la misma (voluntarios o rentados). Para los voluntarios, se estableció un valor hora de \$3 y un esquema general de 22 días de trabajo al mes. En la mayoría de los casos se prestan 3 horas voluntarias por día. b) Del Estado Nacional, provincia o municipio contemplan el pago de planes de empleo temporario nacionales (Trabajar) o provinciales (PAS), el pago de instituciones capacitadoras o la presencia de técnicos de organismos nacionales (PAMI), como los profesionales, técnicos o profesores municipales que prestan servicios en la ONG. También se incluyó a la gente que cobra por alguna dependencia municipal (por ejemplo, HCD) y trabaja en la organización. c) Del sector privado, incluyen sólo la gente que es rentada por empresas y comercios. d) De otro tipo, son los rentados por otras ONGs o por universidades.

Gobierno local: se caracteriza el tipo de vínculo que la organización mantiene con el gobierno local ya sea en términos de apoyo económico, intercambio de servicios, actividades en forma conjunta, propuestas de ambas partes, etc.

Organizaciones del medio: tiene que ver con las relaciones que la institución mantiene con otras organizaciones del medio y que impliquen participar en las mismas actividades, realizar tareas para los mismos beneficiarios, concretar convenios, acuerdos, etc.

IV. 4. Descripción de los casos

Una vez establecido el criterio de análisis, se desarrolla a continuación la descripción de las 16 Organizaciones de Base que se han seleccionado para el presente estudio. Cabe aclarar que se presentan dentro del subtipo de organización al que cada una pertenece:

71. Los recursos fueron cuantificados y dan cuenta de la situación del mes en que se realizó el trabajo de campo (Octubre 2000, Huinca Renancó-Noviembre 2001, Rosario), lo que no implica necesariamente que todos los meses se repita la situación. La metodología para realizar el cálculo de los recursos se basa en la elaborada por Arroyo, D. (2002) para el Informe ERES (Evaluación Rápida sobre la Emergencia Social), FLACSO-Banco Mundial, Buenos Aires.

ORGANIZACIONES DE PROPIOS BENEFICIARIOS

- ❖ Unión Vecinal Las Flores –Rosario
- ❖ Centro de Jubilados y Pensionados –Huinca Renancó
- ❖ Club de Abuelos –Huinca Renancó

a. Caracterización

Unión Vecinal Las Flores (Rosario): se creó en 1955 para asistir, principalmente, a personas de la tercera edad. Tiene personería jurídica y usualmente trabajan allí 25 personas de las cuales 20 son voluntarios. Tiene alrededor de 400 socios. Sus fondos provienen en su mayor parte de la cuota societaria y del alquiler del salón para distintos eventos.

Destacan que cada vez resulta más difícil mantener los recursos con que cuentan y que, frente al aumento de demandas, han extendido horarios y cantidad de personal. Consideran que podrían mejorar la calidad de sus prestaciones si pudieran invertir en equipamiento e instrumental. De poder emprender una nueva actividad, ésta tendría que ver con la capacitación para oficios y con microemprendimientos.

Consideran que podrían aportar al diseño de políticas sociales a través de una mayor participación y trabajo en conjunto con el Estado, ya que creen que las ONGs conocen más de cerca las necesidades de la gente y cómo solucionarlas.

Centro de Jubilados y Pensionados (Huinca Renancó): se fundó en 1989, adquirió personería jurídica y mantiene hasta hoy la misma comisión directiva. Por estatuto los integrantes de la Comisión Directiva son personas de la tercera edad. La presidenta señala esta situación como la más preocupante para el Centro, “se debe evaluar la posibilidad de reformar el estatuto para integrar la Comisión Directiva con gente más joven, y es de vital importancia renovar autoridades para que ingresen iniciativas nuevas”.

Tiene 1040 socios que abonan una cuota mensual y obtienen otros ingresos a través de una rifa que realizan cada seis meses y los servicios de enfermería que prestan a no socios. La Administración del Centro está informatizada y perfectamente contabilizada. Cada situación personal está estrictamente controlada en el Registro de Jubilados.

En cuanto a su propia capacitación, ésta es recibida por el INTA para trabajar la huerta que poseen; concurren a cursos que realiza la Universidad de Río Cuarto para jubilados y son vocales en el Centro Regional de Jubilados y Pensionados.

En términos generales la actividad del Centro se lleva adelante en forma exitosa y se dirige absolutamente a atender a los ancianos de la localidad.

Aunque reconocen que la situación social local es, en general, muy preocupante; “sólo podemos encargarnos de los abuelos, son cientos los que han dejado sus vidas en el trabajo y hoy están desamparados”, en términos de la presidenta.

Club de Abuelos (Huinca Renancó): tiene 410 socios y una comisión directiva que debería renovarse cada dos años pero la actual ya lleva dos períodos. Sus socios abonan una cuota mensual y también recaudan fondos a través de rifas o bingos. Ellos mismo, con recursos propios, han levantado su sede y todo lo que hacen destinado a sus socios.

b. Actividades

Unión Vecinal Las Flores (Rosario): básicamente la necesidad que atiende es la salud a través de asistencia sanitaria a personas mayores, así como también actividades recreativas y deportivas para ellos.

Centro de Jubilados y Pensionados (Huinca Renancó): las actividades se dividen en: asesoramiento previsional, área cultural (taller de alfabetización, gimnasia y manualidades), servicio permanente de enfermería y asistencia en ropa, medicamentos y alimentos.

Club de Abuelos (Huinca Renancó): se ocupa principalmente del esparcimiento y la recreación para personas de la tercera edad.

c. Recursos

RECURSOS	FINANCIEROS	MATERIALES	HUMANOS
ORGANIZACIÓN			
Unión Vecinal Las Flores	\$ 600	\$ 207	\$5850
Centro Jubilados	\$ 750	\$ 400	\$ 500
Club de Abuelos	\$ 345	\$ 61	\$ 150

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por las OBC.

d. Gobierno local

Unión Vecinal Las Flores (Rosario): mantiene una buena relación con el gobierno local y reciben su apoyo a través de la provisión de vacunas y material descartable para la asistencia sanitaria que realiza la Vecinal.

Centro de Jubilados y Pensionados (Huinca Renancó): está en estrecha vinculación con el gobierno local, definen esta relación en términos de agradecimiento y colaboración, su presidenta señala que "le debemos al municipio prácticamente lo que somos", en referencia a su sede que fue construida por la municipalidad. A su vez, intercambian los datos correspondientes a los registros y planillas de beneficiarios. La situación crítica por la que atraviesa el Municipio y la comunidad está totalmente asumida, por lo cual el apoyo externo que reciben es producto de la propia iniciativa de los vecinos de Huinca; "no pedimos absolutamente nada", observa su presidenta y agrega que "necesitamos más apoyo por parte del Estado provincial pero los intereses políticos, como siempre, están ante todo: antes de los pueblos chicos, de los viejitos y de toda la sociedad".

Club de Abuelos (Huinca Renancó): no tiene ningún tipo de relación con el municipio.

e. Organizaciones del medio

Unión Vecinal Las Flores (Rosario): realiza actividades en forma conjunta con otras instituciones, principalmente con la Parroquia en asistencia alimentaria, con la escuela primaria del barrio (con la que tienen un convenio firmado) para realizar actividades deportivas y con el club del barrio para actividades de recreación.

Centro de Jubilados y Pensionados (Huinca Renancó): participa con otras instituciones de la localidad en los delineamientos de un Sistema Abierto de Salud que fue impulsado por el municipio. Tiene una estrecha relación con la Sociedad Rural y la Cooperativa de Electricidad.

Club de Abuelos (Huinca Renancó): no realiza actividades en forma conjunta con otras instituciones.

ORGANIZACIONES DE SERVICIOS

- Unión Vecinal San Martín –Rosario
- Centro Comunitario Niños del Mañana –Rosario
- Centro Comunitario Victoria –Rosario
- Centro Comunitario Lola Mora –Rosario
- Cooperativa de Electricidad y Servicios Anexos –Huinca Renancó
- Cáritas Parroquial –Huinca Renancó

- Comisión Vecinal Posta Santa Rita –Huinca Renancó
- Biblioteca Popular Sarmiento –Huinca Renancó

a. Caracterización

Unión Vecinal San Martín (Rosario): funciona desde 1955, obtuvo su personería jurídica y atiende a unas 150 personas por día. Cuentan con 35 trabajadores, de los cuales 25 son voluntarios, para atender todas las actividades que realiza la organización. Ven que no pueden responder a los requerimientos de la población como realmente quisieran ya que les resulta prácticamente imposible recaudar fondos. Creen que el aumento de las demandas es directamente proporcional al aumento del índice de desocupación. Quisieran mejorar en la atención del Centro de capacitación laboral, ya que el número de jóvenes que acude se incrementó significativamente, también invertirían en una nueva actividad más relacionada con un microemprendimiento. Consideran que las organizaciones sociales deberían trabajar en el control, diseño y elaboración de políticas sociales junto con el gobierno para optimizar recursos ya que conocen bien dónde deben destinarse.

Centro Comunitario Niños del Mañana (Rosario): funciona desde 1996 y no tiene personería jurídica. Sus beneficiarios alcanzan a unas 2.000 personas diarias (unas 450 familias asisten al comedor), que son atendidas por 21 trabajadores de los cuales 11 son voluntarios. Creen que la situación local es crítica, que las necesidades aumentaron y hay cada vez más chicos con padres sin trabajo. Por esto, aumentó la cantidad de gente atendida. Si pudieran aumentar los recursos, reforzarían la nutrición infantil. Como institución participarían en alguna organización de control para poder informarse sobre las decisiones que el gobierno toma en materia de política social.

Centro Comunitario Victoria (Rosario): realiza actividades desde 1997 y cuenta con personería jurídica. Atiende a unas 215 personas por día con 39 trabajadores voluntarios. Manifiestan que no pueden atender a más gente aunque aumentó la demanda, porque es muy difícil conseguir recursos. Invertirían en una actividad productiva y reforzarían el área de alimentación. Creen que es importante poder participar en el diseño y elaboración de proyectos sociales porque la ONG puede garantizar que los recursos realmente lleguen y controlar cuánto se invierte efectivamente.

Centro Comunitario Lola Mora (Rosario): se fundó en 1989 y tiene su personería jurídica en trámite. Las actividades de esta institución son llevadas a cabo por 50 mujeres voluntarias para atender a unas 300 personas por día, número que varía de acuerdo a las necesidades de los beneficiarios. En los últimos meses se registró un aumento de demandas por la falta de trabajo de mucha más gente y la profunda crisis local, pero deben hacerle frente con la misma, o menor, cantidad de recursos ya que se complica más conseguirlos y reciben menos donaciones. Invertirían en arreglar su sede para mejorar la atención que brindan y en una nueva actividad relacionada con lo productivo para consumo propio, trueque y venta. Participarían con el gobierno en la implementación de políticas sociales para garantizar que todo llegue a los que realmente lo necesitan, creen que conocen la práctica y no pertenecen a estructuras ideológicas o gubernamentales que las condicionen.

Cooperativa de Electricidad y Servicios Anexos (Huinca Renancó): se fundó en 1936 para proveer de energía eléctrica a la localidad, una necesidad que era común a todos sus habitantes. Como todas las cooperativas, sus excedentes son reinvertidos en la comunidad. Tienen personería jurídica desde 1938 y está compuesta por una Asamblea de Socios, un Consejo de Administración, socios y empleados. Consideran que la situación social de Huinca es más que preocupante y en este sentido, su presidente señala que “el Municipio no puede hacer más que contener desde el Centro Comunitario Municipal y la gran falencia en este aspecto es que no cuentan con profesionales idóneos para atender esta parte. Es muy grave que no haya un Asistente Social en el Municipio”.

Cáritas Parroquial (Huinca Renancó): lleva adelante su labor por el trabajo voluntario de 12 mujeres en forma permanente y un grupo de apoyo de cinco. Asisten a 260 personas diariamente y se manejan, para ello, con los registros que les facilita el Centro comunitario Municipal y el de Jubilados. Su labor se mantiene gracias a la colaboración de la población y la buena voluntad de sus integrantes. Consideran que sin su accionar muchas personas quedarían totalmente desamparadas, señalando que el factor decisivo en la situación crítica que vive Huinca es el desempleo y un Municipio que no puede hacer nada por eso.

Un gran obstáculo que se les presenta es la infraestructura; hasta ahora se han mudado frecuentemente de lugar y esto impide que realicen eficientemente su labor

Comisión Vecinal Santa Rita (Huinca Renancó): se formó en 1992 en torno a una de las dos Postas Sanitarias en las que se descentralizó la atención hospitalaria como una manera de acercar más el Hospital a los barrios, una vez que éste pasó al municipio. La comisión está integrada por 17 mujeres que decidieron recaudar fondos para colaborar con el funcionamiento de la Posta Sanitaria Santa Rita. Sus fondos provienen desde la venta de lo que producen ellas mismas hasta tocar la puerta de los vecinos en situaciones más críticas. El destino de lo que recaudan cambia de acuerdo a la necesidad del momento; últimamente se han dedicado a terminar un salón para poder realizar sus reuniones y elaborar los productos que venden.

Biblioteca Popular Sarmiento (Huinca Renancó): se fundó en 1919 y tiene estatuto desde 1943. Tiene personería jurídica, pero no pueden realizar las Asambleas por falta de fondos, en esto señalan una preocupación porque la Comisión no se renueva desde hace muchos años (la secretaria y la tesorera llevan 15 años en sus funciones); hacen hincapié en la falta de predisposición de los docentes para integrarse y para formar parte de la comisión. No aumentan la cuota porque ya se ha retirado gente que abonaba sólo \$1 y no son partidarias de pedir préstamos o donaciones.

Evalúan la posibilidad de crear una Comisión de socios Benefactores que puedan aportar más recursos para el mantenimiento. Señalan como situación ideal el incremento de socios, más gente involucrada y más jóvenes y docentes participando.

b. Actividades

Unión Vecinal San Martín (Rosario): las necesidades que atiende son la alimentación y la capacitación, para esto sus actividades principales se concentran en un Centro de Capacitación Laboral y, con un aumento significativo en los últimos meses, un comedor comunitario. Las dos actividades alcanzan a atender a unas 2800 personas por mes.

Centro Comunitario Niños del Mañana (Rosario): se ocupa de la educación y la alimentación como necesidades básicas, a través de la alfabetización de unas 15 personas por día y de un comedor al que asisten 450 familias y una copa de leche para 300 niños.

Centro Comunitario Victoria (Rosario): posee una biblioteca que es utilizada por 160 niños de hasta 14 años, pero también se ocupan de alimentar a 52 personas por día en su comedor.

Centro Comunitario Lola Mora (Rosario): realiza talleres de salud y prevención a los que asisten 50 mujeres por semana de hasta 60 años, también da la copa de leche diariamente a 240 niños de hasta 14 años y tiene un ropero comunitario.

Cooperativa de Electricidad y Servicios Anexos (Huinca Renancó): presta los siguientes servicios: eléctrico, ambulancia, sepelio, cementerio cooperativo, planta de agua potable y distribución, Internet, aula satelital (educación a distancia), sistema prepago de salud y alumbrado público.

Cáritas Parroquial (Huinca Renancó): tiene, actualmente, como función exclusiva la asistencia en medicamentos, ropa y alimentos. En casos puntuales se tramitan pasajes para personas que necesitan concurrir a centros de salud en Río Cuarto o La Pampa. Su preocupación primera son los niños y los ancianos sin obra social. Un profesional médico colabora con el grupo controlando la provisión de medicamentos, que se realiza siempre y cuando esté recetado por el Hospital Municipal. Una de las voluntarias señala que "somos conscientes que nuestra función no tiene que limitarse sólo a asistir, también tiene que ver con el apoyo para orientar a personas ancianas a iniciar trámites jubilatorios, de salud, etc." Hacen hincapié en la falta de educación del grueso de sus beneficiarios, por lo que consideran de suma necesidad poder trabajar con profesionales en temas de sexualidad, drogadicción, prevenciones, etc. El mayor anhelo del grupo es lograr la realización de este tipo de encuentros educativos y de talleres para poder formar a toda esta gente con el objetivo de proporcionarles "las herramientas para su propia asistencia", en términos de la dirigente.

Comisión Vecinal Santa Rita (Huinca Renancó): *en principio compraban medicamentos o conseguían pasajes para quienes necesitaban trasladarse a Río IV por problemas de salud. Al poco tiempo surgieron los inconvenientes: según la presidenta, “hubo gente que abusó de lo que podíamos conseguir y algunos de los vecinos que colaboraron creyeron que tenían privilegios en la Posta para ser atendidos”.*

Actualmente han dejado de apoyar casos individuales y decidieron que todo lo recaudado se destine al mantenimiento de la Posta: gasas, jeringas, nebulizador, etc. y todo aquello que la enfermera manifieste como faltante. Para la comisión esa es la “mejor forma de colaborar con todo el barrio”, señala una colaboradora.

Manifiestan que es fundamental una campaña educativa para los necesitados o asistidos que, en muchos casos, toman esta situación como algo normal. La Comisión señala como una necesidad inmediata la existencia de un Asistente Social en el Municipio ya que también sería muy positivo para su labor porque no pueden llegar a conocer la situación particular de todas las personas a las que podrían ayudar.

Biblioteca Popular Sarmiento (Huinca Renancó): *tiene como fin propender por el estudio, y demás medios a su alcance, al desarrollo de la cultura local, auspiciar la realización de certámenes literarios y fiestas públicas. Estos fines se llevan a cabo a través de la sala de lectura, biblioteca circulante y computadoras para uso de Internet de los socios.*

c. Recursos

RECURSOS	FINANCIEROS	MATERIALES	HUMANOS
ORGANIZACIÓN			
Unión Vec. San Martín	\$ 675	\$ 58	\$1386
C.C. Niños del Mañana	\$ 400	\$ 400	\$ 1790
C.C. Victoria	\$ 500	\$ 95	\$ 1980
C.C. Lola Mora	\$ 20	\$ 316	\$ 5040
Cooperativa de Electricidad	\$ 6000	\$ 33000	\$18000
Cáritas Parroquial	\$ 120	\$ 30	\$ 2244
Comisión Vec. Santa Rita	\$ 70	\$ 60	\$1122
Biblioteca Pop. Sarmiento	\$ 500	\$ 130	\$ 300

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por las OBC.

d. Gobierno local

Unión Vecinal San Martín (Rosario): *recibe del municipio un aporte mensual en términos económicos para atender a los beneficiarios del comedor (128 personas) y para la compra de insumos.*

Centro Comunitario Niños del Mañana (Rosario): *no tienen relación con el gobierno local.*

Centro Comunitario Victoria (Rosario): *recibe donaciones del municipio en materiales para la biblioteca y, por única vez, un aporte en dinero para la construcción del comedor.*

Centro Comunitario Lola Mora (Rosario): *no tienen relación con el municipio.*

Cooperativa de Electricidad y Servicios Anexos (Huinca Renancó): *con la Municipalidad han iniciado una etapa de diálogo que se traduce en el tratamiento de diferentes proyectos vinculados al progreso de la localidad, dejando atrás una etapa negra donde hubo enfrentamientos, espacios de poder mal entendidos, incomprensión; y el único perjudicado fue el ciudadano huinquense; sin embargo, consideran que por las circunstancias actuales “debería existir una mayor complementación para dar una respuesta integral a los servicios básicos de los que hoy carecemos”, sostiene el presidente de la entidad. No reciben aportes*

económicos con características de apoyo por parte del municipio, pero sí intercambian servicios sin cargo entre las partes, de acuerdo a las prestaciones que cada uno realiza. Se concretaron convenios como el de la planta de agua potable y el alumbrado público.

Cáritas Parroquial (Huinca Renancó): *no reciben apoyo económico por parte del municipio pero tampoco lo solicitan porque consideran que está atravesando una situación económica verdaderamente difícil, con lo cual "lejos de pedir ayuda para nosotras, en ocasiones se la tenemos que prestar a ellos", sostiene una voluntaria. En términos institucionales tienen un buen vínculo.*

Comisión Vecinal Santa Rita (Huinca Renancó): *tienen una buena relación con el municipio, éste les aportó la mano de obra para poder levantar su sede; han presentado pequeñas propuestas al intendente para su barrio que fueron concretadas (plazoleta para niños del barrio). Toman su trabajo como una forma de colaboración con el gobierno local y su presidenta señala que "hay que admitir que el municipio solo no puede hacerle frente a las necesidades que hoy tienen mucha gente".*

Biblioteca Popular Sarmiento (Huinca Renancó): *hasta 1990 recibían el 1% de las recaudaciones tributarias del municipio. Hoy prácticamente no tienen relación con el gobierno local y consideran que el intendente está al tanto de las necesidades de la biblioteca pero decidieron no pedir ayuda ya que en otras oportunidades recibieron ofertas de colaboración pero consideran que sólo se hicieron con fines políticos.*

e. Organizaciones del medio

Unión Vecinal San Martín (Rosario): *realiza actividades en forma conjunta con el Club San Martín, la Agrupación Infantil, el Centro de Jubilados, la Iglesia y la Cooperadora de la Escuela No. 59. Si bien no tienen convenios formales entre ellos, se da una activa participación en diferentes actividades.*

Centro Comunitario Niños del Mañana (Rosario): *tienen relación con el Centro CRECER, que se ocupa de la alimentación de niños, para intercambiar recursos y para atender los comedores. Con el Centro de Salud para dar charlas preventivas y con la Sociedad Benéfica del Hospital que les provee de materiales e insumos.*

Centro Comunitario Victoria (Rosario): *realiza actividades junto al Centro CRECER para la atención de niños y el seguimiento familiar. Con el Centro de Salud realiza actividades culturales, campañas de vacunación y prevención, y con la escuela pública colabora en apoyo escolar y recreación.*

Centro Comunitario Lola Mora (Rosario): *colabora con la escuela pública en talleres para adolescentes y violencia familiar. Realiza actividades culturales junto a la parroquia y colabora en campañas de prevención con el dispensario Municipal.*

Cooperativa de Electricidad y Servicios Anexos (Huinca Renancó): *trabaja en distintas actividades junto a otras instituciones del medio. Con las escuelas de la localidad, financiando programas educativos de diferente índole; impulsando la creación de una cooperativa apícola; con la Sociedad Rural, a través de la puesta en marcha del consorcio caminero para la recuperación de caminos secundarios, con el Centro de Comercio, etc. Colaboran permanentemente con Cáritas y la comisión Vecinal Santa Rita en su acción social. Su principal apoyo es a la educación de la población local y allí es donde, desde los últimos años, reinvierten sus excedentes. El presidente de la Cooperativa señala que "hoy Huinca carece de servicios básicos, de los cuales se viene hablando hace una década pero ninguno se concreta, mientras localidades vecinas con menor población han logrado contar con estos servicios y por consecuencia tener una calidad de vida sensiblemente mejor; lo lograron porque trabajaron unidos". "Hay mucho por hacer en Huinca y la única manera de concretar los emprendimientos es contar con instituciones que trabajen en forma conjunta; no importa quien se acredite el rédito político para lograr que una población sume servicios y mejoras".*

Cáritas Parroquial (Huinca Renancó): *mantiene una relación de intercambio bastante fluida con el Centro Comunitario Municipal y el Centro de Jubilados en cuanto a los registros y planillas de beneficiarios. Tienen contacto fluido con la sede diocesana de Río Cuarto y asisten a cursos o encuentros allí para capacitarse, sin embargo no se da un vínculo similar con Cáritas Argentina. Reciben fuerte apoyo de la Cooperativa y de la Sociedad Rural (obtienen lo recaudado por entradas a la Muestra Anual).*

Comisión Vecinal Santa Rita (Huinca Renancó): *tienen una buena relación con la Cooperativa de Electricidad y un fuerte vínculo con los vecinos del otro barrio ya que actualmente trabajan para poder conformar la Comisión Vecinal de la Posta Medalla Milagrosa, transmitiendo su experiencia y su forma de trabajar a los vecinos del otro barrio.*

Biblioteca Popular Sarmiento (Huinca Renancó): *no realizan actividades en forma conjunta con otras instituciones y el único aporte que reciben es de la Cooperativa que les provee del acceso a Internet para los socios de la biblioteca.*

ORGANIZACIONES CON ORIENTACIÓN PRODUCTIVA

- Centro Comunitario Malnano –Rosario
- Centro Comunitario Villa Manuelita –Rosario
- Centro Comunitario Oroño Sur –Rosario
- Sociedad Rural –Huinca Renancó
- Centro de Comercio e Industria –Huinca Renancó

a. Caracterización

Centro Comunitario Malnano (Rosario): *se fundó en el año 2000, tiene su personería jurídica en trámite y trabajan allí 53 personas, de las cuales 30 son voluntarios y el resto financiados con Planes de Empleo Nacional. señalan la falta de empleo como el factor más preocupante, lo que produce un aumento de gente para poder trabajar allí y para poder alimentarse. Invertirían en materiales y herramientas para poder aumentar puestos de trabajo en la huerta que poseen y para emprender nuevas actividades también productivas para generar tanto empleos como autoabastecimiento. Participarían en las decisiones y elaboración de proyectos sociales porque conocen el terreno y los beneficiarios y saben, además, cómo trabajar en base a sus necesidades.*

Centro Comunitario Villa Manuelita (Rosario): *funciona desde 1999, su personería jurídica se encuentra en trámite y trabajan en la organización 56 voluntarios y 10 personas reciben Planes Trabajar. Perciben que han aumentado las demandas, sobre todo de alimentos, pero tratan de repartir las mismas raciones entre más gente ya que no reciben subsidios o ayuda del Estado. Invertirían en infraestructura y materiales para poder mejorar en sus actividades y en una nueva actividad productiva (principalmente en microemprendimientos relacionados a la alimentación) ya que permite tener gente trabajando y generar insumos para alimentarlos. Participarían en la definición de políticas sociales porque tienen conocimiento de la realidad del barrio y pueden administrar mejor los recursos, quedando mucho menos margen para la corrupción.*

Centro Comunitario Oroño Sur (Rosario): *funciona desde 1999 y tiene su personería jurídica en trámite, trabajan allí 80 persona, de las cuales 50 reciben Planes Trabajar y el resto son voluntarios. No alcanzan a atender la cantidad de demandas existentes porque no pueden conseguir nada del gobierno y la gente afectada por la crisis es cada vez más. Los recursos no alcanzan para los que están anotados para recibirlos. Invertirían en una huerta porque ayudaría a la atención del comedor y mejoraría la calidad de la alimentación, además generaría empleo. Participarían en la definición de políticas sociales para controlar el uso de los recursos destinados a las mismas.*

Sociedad Rural (Huinca Renancó): *se formó hace 76 años como una asociación de productores a los efectos de nuclear gente que tuviera que ver con sus mismas necesidades. Hoy tiene 200 socios. En los últimos 6 o 7 años el quehacer gremial es realmente intenso con respecto a las necesidades más próximas al sector agropecuario de la localidad o de la zona, sobre todo en cuestiones de emergencia climática. La actividad gremial ya no se realiza sólo a nivel provincial sino que se ha trasladado a nivel nacional. Actualmente “se pone más difícil recaudar fondos”, señala uno de los dirigentes, la última forma es el alquiler de salón y cocina para eventos. Consideran que en Huinca hace falta cubrir mucho y dar mucho más a la parte social; “el Municipio y Cáritas hacen, y hacen bastante, pero no alcanza”, según el dirigente. La Comisión Directiva siente que hoy sus medios se ven recortados y que la situación social no era tan acuciante hace 3 o 4 años. Hoy no cuentan con montos como para emprender proyectos eficientes de tipo social; todos los medios disponibles se dan a Cáritas. La evolución que tuvieron hace unos años ahora busca nivelarse y se*

tendrá que circunscribir a la parte gremial, ocupando lo social un 2do. lugar y lo económico por último. “El asistencialismo que pudimos haber hecho, lo haremos en menor medida, no vamos a dejar de apoyar a las escuelas rurales ni todo lo que vinimos apoyando, pero con mucho más cuidado; la parte gremial no la vamos a desatender porque es lo que menos cuesta económicamente hablando”, señala el dirigente rural.

Centro de Comercio e Industria (Huinca Renancó): se fundó en 1934 y ha tenido, en sus comienzos, un gran protagonismo en el desarrollo de la localidad en la medida en que por su intermedio se gestionó: la creación de la Cooperativa de Electricidad (1934), la llegada de la sucursal del Banco Popular Financiero (1970), la instalación de la Radio LV22 (1970), la agencia de extensión INTA (1973), el Juzgado de Paz Letrado (1974). Sin embargo, a fines de julio de 2000 estuvo a punto de desaparecer tras el cierre de sus oficinas por falta de recursos. Después de una importante ausencia de socios, hoy alcanzan a 137 en su padrón luego de que un grupo de personas tomó la iniciativa de intentar conformar la nueva Comisión Directiva y a partir de allí se generaron expectativas para el resurgimiento de la institución; estas personas trabajaron en generar una mayor participación de los sectores que pueden aportar a su funcionamiento.

b. Actividades

Centro Comunitario Malnano (Rosario): tiene una huerta comunitaria donde trabajan 30 jóvenes de 15 a 24 años. También cuentan con un comedor comunitario y copa de leche que atiende a unas 440 personas por día.

Centro Comunitario Villa Manuelita (Rosario): tiene un horno de pan además de un comedor y copa de leche para 470 personas.

Centro Comunitario Oroño Sur (Rosario): tiene una bloquera, además del comedor comunitario y la copa de leche, donde asisten a unas 780 personas por día.

Sociedad Rural (Huinca Renancó): además de la actividad gremial, prestan en forma permanente otros servicios para los productores: en su sede hay una oficina de SENASA, una oficina de guías para hacienda y otra de asesoramiento. Otro servicio relevante es la Muestra Anual y venta de reproductores que se realiza hace 69 años.

Centro de Comercio e Industria (Huinca Renancó): las principales actividades básicamente son: prestar información fiscal, campañas para aumentar la venta en la localidad, protección ante la competencia desleal, seguridad y todo lo que tenga que ver con la problemática de sector comercial local.

c. Recursos

RECURSOS	FINANCIEROS	MATERIALES	HUMANOS
ORGANIZACIÓN			
C.C. Malnano	\$ 300	\$ 45	\$ 2780
C.C. Villa Manuelita	\$ 50	\$ 190	\$ 3300
C.C. Oroño Sur	\$ 30	\$ 340	\$ 1600
Sociedad Rural	\$ 7030	\$ 4500	\$ 1750
Centro de Comercio	\$ 600	\$ 90	\$ 1800

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por las OBC.

d. Gobierno local

Centro Comunitario Malnano (Rosario): reciben un aporte quincenal del municipio para atender el comedor comunitario y, en una oportunidad, se les otorgó un subsidio para la compra de herramientas para la huerta.

Centro Comunitario Villa Manuelita (Rosario): *el municipio les otorga un subsidio mensual para las raciones de la copa de leche.*

Centro Comunitario Oroño Sur (Rosario): *mensualmente reciben del gobierno local un aporte económico para la atención del comedor comunitario. También recibieron por parte del municipio los materiales para trabajar en la bloquera.*

Sociedad Rural (Huinca Renancó): *actualmente tienen una buena relación con el municipio ya que hasta hace unos años el diálogo estaba prácticamente cortado y no había intenciones manifiestas de generarlo. Ambas partes han entendido qué papel juega cada una y la importancia del apoyo mutuo, si bien esta relación no se concibe en términos económicos de manera directa. Este diálogo abrió las puertas para poder emprender proyectos juntos y sirvió, también, de nexo entre la municipalidad y la Cooperativa.*

Centro de Comercio e Industria (Huinca Renancó): *no recibe ningún tipo de apoyo por parte del municipio ni hay participación conjunta en actividades para la localidad.*

e. Organizaciones del medio

Centro Comunitario Malnano (Rosario): *con el Centro de Salud realizan talleres de salud y prevención. Con la Parroquia Nta. Sra. de Itatí trabajan en la formación de jóvenes para futuros empleos.*

Centro Comunitario Villa Manuelita (Rosario): *con la Parroquia participan en varias actividades para el barrio y colaboran con la Copa de Leche municipal.*

Centro comunitario Oroño Sur (Rosario): *con la Unión Vecinal San Martín centralizan compras, con el Centro 17 de Agosto realizan cursos de capacitación en forma conjunta y realizan actividades varias con el Centro Granada Sur y el Centro La Cariñosa.*

Sociedad Rural (Huinca Renancó): *participan en los delineamientos de un Sistema Abierto de Salud, propuesto por el municipio, junto a otras instituciones como la Cooperativa y el Centro de jubilados. Junto al municipio y la Cooperativa llevan adelante el consorcio caminero para la recuperación de caminos vecinales. La colaboración en asistencia social pasa por las manos de Cáritas, le otorgan a las mujeres de la comisión el manejo de las entradas a la Muestra Anual y ellas deciden el destino de la recaudación. Al igual que la Cooperativa, manifiestan un gran interés por el área educativa de la zona: administran desde hace 6 años el Colegio Agropecuario de Realicó (La Pampa) que pertenece a la Fundación Sociedad Rural Argentina, apoyan a las escuelas rurales de la zona con materiales, útiles, muebles y, en algunos casos, con el sueldo de la maestra; se ocupan de los gastos de traslado para los chicos discapacitados de la localidad que asisten al Colegio Diferencial de Villa Huidobro (25 Km) ya que no existe enseñanza de este tipo en la localidad.*

Centro de Comercio e Industria (Huinca Renancó): *mantienen buena relación con la Cooperativa de Electricidad, la Sociedad Rural y algunos clubes locales, esta relación se da principalmente en términos de apoyo institucional no económico o en actividades específicas.*

IV. 5. Resultados del estudio

En los capítulos anteriores se ha presentado una caracterización de las ONGs así como también del contexto en el que actúan. En este apartado, y retomando aquellas consideraciones, se presenta un análisis acerca de las observaciones que se pueden extraer a partir del estudio realizado.

Antes de realizar el análisis de las Organizaciones de Base Comunitaria (OBC) que han sido estudiadas, cabe describir brevemente qué tipo de políticas están implementando los municipios, en los que estas organizaciones realizan sus actividades, para atender la problemática social.

Los municipios de Rosario y Huinca Renancó son dos casos que ejemplifican la nueva situación que atraviesan, tanto en términos de desafíos como de nuevos problemas, la mayoría de los municipios argentinos a partir de los años 90.

Como se expuso anteriormente, tanto el proceso de globalización como la reforma del Estado tienen efectos directos en la gestión de los gobiernos locales. Si bien estas localidades presentan grandes diferencias en cuanto a su tamaño y cantidad de habitantes, las semejanzas también son significativas al comparar la situación de sus gobiernos frente a la problemática social de los últimos años.

De esta manera, los gobiernos de Rosario y Huinca Renancó han absorbido funciones que tradicionalmente estuvieron en manos de otras instancias estatales (nacional o provincial), además de los problemas derivados de la crisis social generados por el ajuste estructural.

A partir de esta situación, las políticas sociales que han puesto en marcha estos gobiernos locales, tal como se expuso en el Capítulo II, se basan en cuatro ejes: lo alimentario, lo productivo, la capacitación y el empleo.

En el caso de Huinca Renancó, las políticas sociales se orientan principalmente a asistir a través del Centro de Apoyo al Niño y la Familia (Comedor Social), Talleres Sociales de Costura y Tejido, Centro de Promoción Comunitaria Municipal y apoyo a microemprendimientos laborales (producción apícola, por ejemplo) con la intención de crear pequeñas fuentes de trabajo y asegurar, de ese modo, la retención de la población joven en la localidad que por razones de estudio o trabajo debe emigrar a otras localidades.

La ciudad de Rosario ha desarrollado un Plan Social que ha insumido el 53% de sus presupuestos de los últimos años, sin embargo, presenta los índices de desocupación más altos del país, según datos del INDEC. Tiene inscritas más de 85.000 personas en el Servicio Municipal de Empleo. La ayuda alimentaria que destina la Municipalidad y la Provincia alcanza a 20.000 familias, sin embargo, otras 20.000 se han incorporado en los últimos meses al segmento poblacional con necesidades básicas insatisfechas. Tiene vigentes 2.000 Planes Laborales del Ministerio de Trabajo, lo que resulta claramente insuficiente ante la gran demanda registrada en la Dirección de Empleo.

Obviamente estos datos forman parte de una situación más amplia, descrita en el Capítulo II, generada por los impactos sociales derivados de los programas de ajuste y las transformaciones en el rol del Estado: en el ámbito nacional, 13 millones de personas bajo la línea de pobreza y un 20% de desocupación abierta⁷².

Queda claro que en este contexto, las políticas sociales que están implementando los gobiernos locales de Rosario y Huinca Renancó no resultan suficientes y, en términos generales, son "parches" que tratan de llevar adelante como pueden lo que no hace la Provincia o la Nación.

Las organizaciones sociales no son ajenas a la situación local y sus dirigentes, tanto en Huinca Renancó como en Rosario, la perciben como "cada vez más crítica y preocupante", señalando que "la falta de empleo es el factor decisivo en el aumento de las demandas sociales". Frente a esto, tal como demuestra el estudio, muchas organizaciones intentan brindar paliativos al fuerte aumento de las necesidades de sus comunidades.

Una vez descriptas las organizaciones que se estudiaron, se puede observar que existen cuatro que corresponden a las instituciones más tradicionales de Rosario y Huinca Renancó, que se fundaron entre los años 30 y 50. Sin embargo, éstas no representan la mayoría ya que el **63%** de las organizaciones analizadas surgieron en forma diferente a las tradicionales. Nacidas en la década del '90, son organizaciones de la sociedad civil, de origen privado aunque de acción pública y se basan en temas específicos (como la alimentación, la salud, la educación) priorizando sobre todo la **sobrevivencia económica**. Es decir, surgieron intentando paliar los costos sociales de las políticas de ajuste neoliberal, ya explicadas con anterioridad en el Capítulo II de este trabajo.

72. Según datos del INDEC.

Lo expuesto permite detectar otra prioridad que establecen las ONGs estudiadas: el espacio de **lo local**. Asumen, de este modo, las características que han sido descriptas para las **Organizaciones de Base Comunitaria (OBC)** estableciendo como objetivo primario la resolución de problemas de orden local nutriéndose casi exclusivamente de la participación activa de sus propios miembros.

Como una de las características sobresalientes, resaltan la no vinculación con la política partidaria caracterizándose como “**no gubernamentales**” y diferenciándose claramente del Estado. De esta manera, se observa cómo sus discursos y prácticas enfatizan el compromiso con los pobres, la confianza en sus propias capacidades, la importancia asignada a la participación y organización popular, etc.

*Estas OBC, no tienen fines de lucro, no obstante los recursos económicos son medios para brindar servicios a la sociedad. La mayoría de las OBC estudiadas cuentan con **fondos** que provienen de actividades propias como cuotas sociales, rifas, emprendimientos productivos, donaciones particulares o de comercios, etc. Sin embargo, en términos generales, sus dirigentes señalan que “no se puede asistir a un número mayor de personas porque es casi imposible recaudar fondos y cada vez resulta más difícil mantener los recursos existentes”.*

*En este sentido, se observa que el **75%** de las organizaciones se encuentran en el rango de \$100 a \$600 por mes de recursos financieros movilizados, a su vez el **87%** no supera los \$400 de recursos materiales movilizados para llevar adelante sus actividades. Queda claro, entonces, que casos como la Cooperativa de Electricidad de Huinca Renancó (que moviliza alrededor de \$6000 por mes y sus recursos humanos son rentados) son excepciones, en la medida en que la misma funciona como una empresa formal prestadora de servicios y que el grueso de las organizaciones estudiadas no superan los \$600 mensuales de ingresos.*

En cuanto a su **formalización**, solo el **43%** de las OBC estudiadas tiene personería jurídica y de las restantes un **32%** la está tramitando. Esto presenta una dificultad para las organizaciones ya que el Estado les exige que tengan al día la contabilidad, el balance y que obtengan la personería jurídica para participar en la implementación de programas. A la mayoría de estas organizaciones, estas exigencias las llevan a utilizar todos los recursos existentes.

Una de las propiedades más importantes de estas organizaciones tiene que ver con sus **recursos humanos**, éstos son principalmente trabajadores voluntarios de la comunidad, aunque a veces suelen contratar servicios de algunos profesionales externos para la resolución de problemas o para garantizar eficiencia. De los casos analizados, un **80%** de los trabajadores son voluntarios y de los restantes un **35%**, en el caso de Rosario, recibe fondos de Programas de Empleo (nacional o provincial).

Se puede observar que el hecho de que las organizaciones de Rosario puedan tener más personal rentado a través del manejo de Planes de Empleo, lleva a que estos recursos humanos dediquen más tiempo en las actividades que desarrolla la OBC; es decir, son beneficiarios de las políticas sociales de la organización y, a la vez rentados, por esa actividad.

Con relación a las **potencialidades** de las OBC estudiadas, puede resaltarse su capacidad para establecer relaciones estrechas con la comunidad y para identificar y atender sus necesidades. Todas trabajan diariamente en la atención de sus beneficiarios y conocen profundamente su problemática. En este sentido, las acciones que implementan estas organizaciones son, fundamentalmente, de carácter **directo**; es decir, se orientan a la atención directa de las necesidades de los pobladores, sean estos individuos o familias.

En cuanto a los **destinatarios**, las OBC que se han estudiado en Rosario atienden a unas 25.000 personas por mes, mientras que las de la localidad de Huinca Renancó alcanzan a unos 8.000 beneficiarios.

Estos destinatarios son los mismos miembros de la organización (Centro de Jubilados de Huinca Renancó, por ejemplo) o de la comunidad (Unión Vecinal San Martín de Rosario), brindando bienes o servicios que atienden sus necesidades. Se trata, generalmente, de personas del barrio donde está instalada la organización. Las características que asumen los beneficiarios están relacionadas con la nueva estructura social que se ha conformado en Argentina, en los '90, como producto de los cambios operados en el Estado⁷³.

73. Cabe mencionar que esta situación se ha interpretado como una fuerte tendencia a la **fragmentación social** donde la sociedad quedaría compuesta por cuatro sectores diferenciados. Proceso que se explica en detalle en el Capítulo III.

El grueso de las OBC que se han analizado se han ocupado principalmente de los sectores de **pobres estructurales**, es decir aquellos que no logran cubrir las condiciones mínimas de subsistencia y que requieren del apoyo alimentario, material o económico de estas organizaciones. Sin embargo, en el último tiempo también se encuentran frente a las demandas de un nuevo sector; como se expuso con anterioridad, se asiste en los '90 al surgimiento de una **nueva pobreza**, asociada no tanto a la falta de infraestructura básica sino a la imposibilidad de mejorar las condiciones de ingreso. Ahora bien, el hecho de que las políticas de estas organizaciones estén pensadas para contener la pobreza de tipo estructural, impide abarcar eficazmente los crecientes márgenes de la nueva pobreza, para lo cual estas políticas tienen, en general, pocas respuestas.

Cabe aclarar que las diferentes formas que ha adquirido la pobreza en nuestro país permite observar tipos de demandas diferentes: en el caso de los pobres estructurales, están vinculadas a la sobrevivencia económica, mientras que en el de los nuevos pobres están asociadas a la resistencia al ajuste económico y la necesidad de modificar la situación declinante de empleo. En este contexto, tanto las OBC de Rosario como las de Huinca Renancó están llevando a cabo sólo acciones de asistencia para intentar cubrir las necesidades de ambos sectores.

En cuanto a las **actividades** que realizan, como se observa en la descripción de los casos, éstas tienen como objetivo satisfacer necesidades económico-sociales básicas puntuales (alimentación, asistencia sanitaria, educación y, en algunos casos, actividades productivas que generen empleos). Cabe destacar que la mayoría de estas OBC realizan más de una actividad, sin embargo, el **75%** de ellas están implementando acciones relacionadas con el **eje alimentario**.

En términos de política social, las organizaciones estudiadas están aplicando programas focalizados de asistencia tanto para pobres estructurales como para nuevos pobres. Por lo tanto, como se vio anteriormente, se puede decir que estas políticas concentradas en necesidades cada vez más básicas tienen implicaciones negativas en cuanto a la posibilidad de elaborar una estrategia de superación de la pobreza. Es decir, se trabaja más sobre los efectos que sobre las causas y, en términos de muchos dirigentes sociales, "el efecto más negativo que se puede señalar tiene que ver con la clara naturalización de la situación".

Ante la preocupación de las OBC por tratar de revertir la situación de los asistidos permanentes, se observa en los casos analizados una constante: **la inclinación a tratar de generar actividades con algún eje puesto en lo productivo**. Se pueden ver esfuerzos claros en esa dirección y los dirigentes sociales ven en este tipo de actividades el único camino sustentable. Con esta orientación, la intención es fundamentalmente invertir en nuevas actividades relacionadas con **microemprendimientos** (principalmente alimentarios, no sólo para generar empleo sino también para consumo, trueque o venta) y con la **promoción de capacidades** en los destinatarios (sobre todo en la capacitación para oficios de la población joven o sin empleo).

En cuanto a las **relaciones con el Estado**, tal como se ha expuesto en el Capítulo III, las OBC tienen como interlocutor directo al **Municipio**; aquí la relación con el poder político es más "cara a cara" y por ello el control es directo y la participación de las organizaciones en los programas del Estado es más eficiente y transparente.

Sin embargo, en los casos de Huinca Renancó y Rosario esta relación "cara a cara" solo se estaría dando a partir del diagnóstico social que las OBC pueden establecer y, por parte del Municipio a través de la entrega de fondos o materiales para las actividades que realizan las organizaciones. De esta manera, se observa en el estudio que la relación con el gobierno local, en la mayoría de los casos, se basa en la dependencia de los subsidios municipales para el sostenimiento de los servicios que brindan estas organizaciones o para el intercambio de información, lo cual lleva a producir solo contactos efímeros.

Respecto de las relaciones que establecen con otras entidades para desarrollar sus operaciones, un **82%** de las OBC estudiadas realiza **actividades en forma conjunta** con otras organizaciones del medio. Así, la mayoría de ellas está vinculada con otras OBC para el desarrollo de actividades como alimentación, salud (charlas informativas, talleres, campañas de vacunación), educación (apoyo escolar, alfabetización, actividades culturales), actividades deportivas y recreativas e intercambio de insumos. Cabe decir que la constitución de redes, si bien informales, entre las OBC estudiadas es frecuente y tiene que ver con la

afinidad temática y modelos organizativos. Sin embargo, como se dijo anteriormente, no logran pasar a un nivel de mayor vinculación con el Estado local o de permanencia en estos contactos.

Por último, es importante señalar la visión que comparten tanto las OBC de Rosario como las de Huinca Renancó respecto de las **políticas sociales locales**.

En términos generales, los dirigentes sociales sostienen que las OBC deben participar junto al gobierno local en la definición de proyectos sociales tanto en la etapa de diseño como en la elaboración, implementación y control de los mismos. Justifican estas afirmaciones en base a la experiencia que las OBC tienen en el desempeño en terreno al trabajar diariamente con sus beneficiarios; esto hace que puedan conocer en profundidad sus necesidades y actuar en base a ellas. Asimismo, remarcan la importancia de no pertenecer a ninguna estructura ideológica o gubernamental que las condicione lo cual, en su opinión, garantiza que los recursos lleguen realmente donde se necesitan y permite un mejor control de lo que el Estado invierte en sus políticas sociales.

Cabe decir, entonces, que la situación social de Huinca Renancó y Rosario atraviesa una aguda crisis. Esto no solo se puede ver en indicadores profundamente negativos sino que la percepción de los dirigentes sociales es que prácticamente “se está tocando fondo” llegando, en algunos casos, a necesidades verdaderamente extremas.

Es posible afirmar que, en este contexto, las políticas sociales públicas se han mostrado, en general, insuficientes e ineficaces para atender los principales problemas sociales de la población. De esta manera, el vacío se tradujo en la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil para intentar dar respuestas eficaces a problemas urgentes como el de la pobreza, la exclusión social y el desempleo. Como se dijo anteriormente, esta participación de las ONGs tiende a ser crecientemente local y orientada a brindar servicios a la población.

Asimismo, se puede observar que la situación social local se ha tornado en el último tiempo casi insostenible y a la sobrecarga de demandas que experimentan las OBC desde hace varios meses se ha sumado la demanda de los sectores que fueron expulsados del mercado laboral más recientemente. Esto genera, como se explicó antes, un tipo de demanda que las OBC no saben cómo procesar.

Paralelamente al aumento de demandas, disminuyen las posibilidades de recaudar fondos. Esto da cuenta de una situación totalmente desequilibrada y hace que la búsqueda de recursos se intensifique y que las OBC ocupen una parte importante de sus recursos humanos íntegramente en estas tareas.

Todo esto lleva a que las OBC, por trabajar directamente con la población en situación de extrema pobreza, tengan una visión de lo social muy crítica y sientan que solo pueden ser “paragolpes” de esta situación dedicándose principalmente a temas vinculados con esta problemática: la población en riesgo, la pobreza y el desarrollo de servicios esenciales.

En este sentido, como se expuso anteriormente, la relación con el Municipio se materializa básicamente a través de subsidios directos para la ejecución de sus actividades.

Entonces, se puede decir que tanto las OBC de Huinca Renancó como las de Rosario están llevando adelante acciones que se estarían asemejando al tipo de políticas sociales que están implementando los gobiernos locales⁷⁴ y que se relacionan, como se dijo antes, con cuatro ejes: lo alimentario, lo productivo, la capacitación y el empleo⁷⁵.

De esta manera, es posible deducir que las OBC estudiadas no estarían implementando modelos alternativos en el ámbito de las políticas sociales locales. Sin embargo, manifiestan un profundo interés en generar modelos con énfasis en la promoción y el desarrollo de las capacidades de sus beneficiarios así como también en la participación de los mismos en la definición de sus políticas.

74. A partir de la absorción de nuevas funciones como producto de la descentralización de tareas de las reformas estructurales de los '90, tal como se expone en el Capítulo II.

75. Las políticas sociales locales se describen en el Capítulo II.

Sin embargo, esta tensión entre **asistencia** y **promoción** parece haber quedado por el momento en estado latente ya que lo único que están haciendo hoy estas OBC es tratar de aportar algo para la emergencia. Y la intención, en este sentido, es generar formas articuladas de trabajo con el gobierno local. Para lograr esto, al menos en términos de proyectos eficaces a largo plazo, las trabas no son menores; no solo la falta de fondos sino también las exigencias formales parecen desalentar estas iniciativas.

Esta situación estaría dando cuenta de la necesidad de tener que replantear el nivel de exigencias formales o a desarrollar programas de fortalecimiento institucional y financiero hacia estas organizaciones.

En síntesis, las organizaciones sociales de Huinca Renancó y Rosario parecen estar oscilando entre "tapar" los baches del ajuste y el intento de potenciar modalidades que otorguen a los ciudadanos capacidad para mejorar sus condiciones sociales.

Con la emergencia ya instalada, el rol de estas OBC se potencia y se conflictua en la medida en que explota la demanda. En este contexto, parece imposible evaluar el impacto del accionar que actualmente realizan estas organizaciones, al margen de resaltar su papel en torno a evitar las múltiples e irreversibles consecuencias que produce la exclusión social.

Capítulo V. Conclusiones

Para realizar el presente estudio se abordaron distintas temáticas, tanto a través del conocimiento teórico producido como del relevamiento de experiencias, que han contribuido de manera significativa a la explicación de las hipótesis que guiaron el presente trabajo.

En primer lugar, fue abordado uno de los factores que más fuertemente ha influido en la nueva relación entre Estado y sociedad en los últimos años: la **Reforma del Estado**. De esta manera, se ha visto que los lineamientos generales de la misma se dirigieron básicamente en tres sentidos: a una modificación del aparato público guiada por parámetros modernizadores de la gestión administrativa, a una transferencia de parte de las funciones estatales hacia el sector privado a través de privatizaciones y concesiones, y a una delegación de actividades en materia de políticas sociales hacia el nivel provincial, municipal y, en muchos casos, a la propia sociedad.

Ahora bien, puede decirse que las modificaciones implementadas en los años '90 han generado claros ganadores y perdedores. Así, se han producido mejoras en cuanto a la gestión oficial, a las cuentas fiscales y a la calidad de algunos servicios privatizados. Por el contrario, se vio como el traspaso de servicios y programas sociales a niveles regionales y locales de gobierno ha restado capacidad de solución a las demandas de la comunidad. En definitiva, la investigación permite observar que los impactos sociales derivados de las reformas estructurales también tienen tres ejes centrales: exclusión social, pobreza y desempleo crecientes.

Paralelamente al deterioro de los sectores sociales del Estado, se pudo ver que el gobierno desarrolló estrategias para paliar los costos sociales del ajuste dando origen a las **políticas compensatorias**, convirtiendo a la **focalización** en la herramienta principal en las acciones frente a la pobreza. Es decir, el objetivo era focalizar el gasto social en los sectores más pobres o vulnerables de la población.

El presente estudio permitió concluir, en este sentido, que las políticas focalizadas no protegen contra exclusiones e inclusive en oportunidades la implican. Dicho de otra manera, este tipo de política social no ha logrado abarcar a amplios sectores de la población que han sido afectados por el ajuste pero que no necesariamente se encuentran en extrema pobreza, objetivo al que parecen haberse reducido las políticas compensatorias.

En definitiva, el tránsito hacia un nuevo modelo en la vida política y las estructuras socioeconómicas promovió un fuerte deterioro de la situación social. En ese marco, la pérdida de derechos sociales, los problemas de cobertura o calidad de los servicios sociales universales y la seguridad social, así como la ineficiencia del gasto social expresaron los límites técnicos y políticos del Estado y las políticas públicas existentes.

Otra conclusión importante a la que fue factible arribar es que las nuevas realidades operadas en el Estado Nacional han repercutido sobre la gestión de los **gobiernos locales** que no sólo han absorbido nuevas funciones en el marco de la descentralización estatal, sino también una explosión de demandas sociales que tienden ahora a procesar sus expectativas en el ámbito local; todo ello con el agravante que presentan los municipios argentinos en cuanto a las debilidades estructurales en torno a la escasez de recursos y de capacidad de gestión.

En síntesis, el trabajo realizado deja ver que se ha dado un proceso que cabe ser llamado “municipalización” de la reforma del Estado, si se tiene en cuenta que las nuevas realidades han tenido un impacto sobre gobiernos que hasta hace 10 años sólo tenían funciones relacionadas al mantenimiento de la ciudad. Actualmente, los gobiernos locales debieron plantearse cómo atender los problemas sociales y con qué políticas; y, si bien existen esfuerzos por contener la problemática social, es posible afirmar que, en este contexto, los municipios están implementando políticas sociales que no resultan suficientes y, en términos generales, son “parches” que tratan de llevar adelante como pueden lo que no hace la Provincia o la Nación.

Respecto de los cambios producidos en el seno de la **sociedad civil**, se ha podido observar que se conformó en el período estudiado una nueva estructura social caracterizada por una fuerte tendencia a la fragmentación social. En esta nueva estructura los márgenes de la pobreza estructural se ampliaron drásticamente, a la vez que surgía un **nuevo tipo de pobreza** asociada más a la falta de ingresos que a la de infraestructura básica.

En este contexto, se vio que surgieron en el conjunto de la sociedad **formas de organización** diferentes a las tradicionales en Argentina, que se desarrollan ahora en base a temas específicos y que priorizan el espacio de lo local, las nuevas demandas, la sobrevivencia económica y la no vinculación con la política partidaria encargándose frecuentemente de resolver lo que “el Estado no hace o hace mal”.

Es decir, la sociedad civil recobra importancia como un **tercer sector** diferente al primero (Estado) y al segundo (Mercado) para dar respuestas a la crisis producida por los efectos de la transformación del Estado. Cabe decir que si bien las **ONGs** han tenido siempre un rol apreciable tanto en la cultura como en la política de este país, se ha detectado que es, sin duda, a partir de los '90 donde comenzaron a incidir decisivamente estableciendo relaciones estrechas con la comunidad e identificando y atendiendo sus necesidades. Asimismo, se pudo observar que el surgimiento de estas organizaciones cambia el nivel de relación con el Estado, y ésta tiende a ser crecientemente **local** y basada en la ejecución de servicios a la población.

Partiendo de estas consideraciones y del estudio de casos realizado en los municipios de Rosario y Huinca Renancó, es dable afirmar que se observa una creciente absorción por parte de las **Organizaciones de Base** de las demandas más urgentes de la población. Asimismo, se ha podido ver cómo, a la sobrecarga de demandas que vienen experimentando estas organizaciones desde los últimos meses, se suma la de aquellos sectores que quedaron fuera del mercado laboral recientemente; lo cual les genera ciertos inconvenientes a la hora de procesar estas demandas ya que no sólo se ha ampliado el número sino que cambiaron las características de las mismas. Por otro lado, tal como se ha explicado, se produjo un serio desequilibrio ya que junto con el incremento de las demandas sociales se redujo notablemente la posibilidad de recaudar fondos para las organizaciones llevándolas, en la mayoría de los casos, a relacionarse con el gobierno local sólo para recibir subsidios.

Por otra parte, atendiendo a los subtipos establecidos para estas organizaciones, el estudio permite concluir que al margen de los objetivos con los que cada organización se ha formado, existe una misma dirección para las acciones que establecen y el tipo de destinatarios. Es decir, tanto las organizaciones formadas por propios beneficiarios como las prestadoras de servicios o las que tienen una orientación productiva, están realizando el mismo tipo de actividades para atender los problemas más básicos e inmediatos de la población, tanto de los pobres estructurales como de los denominados nuevos pobres. Es posible observar fácilmente, también, que estos esfuerzos no son suficientes y se puede inferir que al estar concentradas, las organizaciones sociales, en necesidades cada vez más básicas, se está muy lejos de la posibilidad de elaborar una estrategia superadora de la pobreza y, en cambio, seguir actuando sobre los efectos de la misma.

En resumen, el presente trabajo ha permitido encontrar elementos de corroboración a las hipótesis planteadas, ya que es posible afirmar que **las ONGs se han constituido como nuevos actores para la ejecución de estrategias orientadas a la problemática social** en la medida en que desarrollan actividades para atender los problemas sociales más urgentes, al margen de las intervenciones que los gobiernos locales tengan en ese sentido y asumiendo que las mismas no son suficientes para responder al conjunto de demandas de la población. Sin embargo, se puede decir que **las acciones que las ONGs llevan a cabo no conforman modelos alternativos a las políticas sociales locales**, en la medida en que sus actividades se están concentrando en los mismos ejes de problemas a resolver, y con las mismas modalidades de intervención, que las implementadas por el Estado local.

A modo de recomendación, se puede agregar que para hacer realidad un trabajo efectivo a favor de mejores condiciones sociales no sólo se necesitan más recursos, fortalecimiento institucional y menores trabas burocráticas. Un primer paso, si no el más importante, es el acuerdo entre **las organizaciones sociales y los gobiernos locales**.

Es importante destacar, sin embargo, que hoy el panorama roza límites inéditos, en cuanto a la problemática social, tanto para los municipios como para las organizaciones sociales cuyas capacidades se ven superadas por la situación de emergencia actual. No obstante, el trabajo conjunto entre Municipios y ONGs es posible y es deseable, tal como se puede observar en las expresiones de las propias organizaciones estudiadas. Pero sólo se podrá desarrollar si se logra un ambiente de suma positiva entre ambos, en el cual se fortalezcan y permanezcan en una relación de control recíproco, pero también de cooperación mutua.

Y para esto, como también expresa Bustelo (1995), "la relación Estado-Sociedad Civil debería pasar por una Carta Social en la cual se acuerde un sistema de derechos y responsabilidades públicas, se garantice la autonomía de los organismos, la democratización de la política social y se expliciten de manera simple y transparente: recursos disponibles, criterios de asignación y auditorías independientes"⁷⁶.

Sólo a partir de acuerdos de estas características se podrá avanzar en la elaboración de modelos de gestión de políticas sociales que articulen los intereses y las actividades de los organismos del Estado y el conjunto de las Organizaciones de la Sociedad Civil. El camino recién comienza y la superación de los obstáculos y desafíos que persisten sólo se logrará en la medida en que existan sinceras voluntades personales y la aceptación del riesgo de innovar en la solución de los problemas.

76. Bustelo, E.: "El abrazo", en *Revista ENOIKOS* N° 9, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, Argentina, 1995.

Referencias bibliográficas

Arroyo, D. (1998) "Gestión municipal y Ciencia política: apuntes para el análisis de lo que se viene", en Algunos desafíos políticos e internacionales de nuestra época, *Homo Sapiens Ediciones, Rosario*.

(2000) ¿Qué es el Tercer Sector?, mimeo, Buenos Aires.

(2001) "La gestión municipal en Argentina: entre la crisis social, la planificación y el desarrollo local", en Revista Desarrollo Municipal, IAM, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Buenos Aires.

BANCO MUNDIAL (2001) "Juntos Podemos. Niveles y determinantes del capital social de Argentina", Buenos Aires.

Bobbio, N. (1983) Diccionario de política, Ed. Siglo XXI, Madrid.

Buthet, C. (2000) "Perspectivas de desarrollo sostenido y equitativo dentro del proceso de globalización", en Pobreza urbana y políticas sociales en la ciudad del 2000, SEHAS, Córdoba.

Bustelo, E. (1995) "El abrazo", en Revista ENOIKOS, Facultad de Ciencias Económicas, N° 9, Buenos Aires.

Campione, D. y Muñoz, I. (1994) El Estado y la sociedad. De Alfonsín a Menem, *Letra Buena, Buenos Aires*.

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2000) "Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales", en Duschatzky, S. (comp.) Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, Paidós, Buenos Aires.

Castagnino, E. (1998) "Reflexiones sobre la reforma del Estado y políticas sociales en América Latina", en Cavarozzi, M. (comp.) Hacia una matriz de gobierno en América Latina, UNSAM-BID, Buenos Aires.

Caviglia, F. (1998) Municipio, participación y desarrollo, Pazcuaro, Buenos Aires.

CEDES-Johns Hopkins University (1999) "Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina: su estructura y su importancia económica", Buenos Aires.

CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad) (1997) "Hacia la constitución del tercer sector en Argentina", Buenos Aires.

CEPAL (1995) Focalización y pobreza, Cuadernos de la CEPAL, N° 71, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Coraggio, J. L. (1999) "De la descentralización interurbana a la descentralización regional", en Descentralización y Democracia, Agencia Española de Cooperación Internacional-Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay.

Dos Santos, M. (1996) "Estrategias de gobernabilidad en la crisis. Análisis comparado de las políticas de integración social en América Latina: fondos sociales de emergencia y tendencias a la focalización", en Peñalba, S. y Rofman, A. Desempleo estructural, pobreza y precariedad, Nueva Visión, Buenos Aires.

Duschatzky, S. (comp.) (2000) Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, Paidós, Buenos Aires.

Filmus, D., Arroyo, D. y Estébanez, M. (1997) El perfil de las ONGs en la Argentina, FLACSO-Banco Mundial, Buenos Aires.

FLACSO-Banco Mundial (2002) "Evaluación Rápida sobre la Emergencia Social (ERES)", Buenos Aires.

FLACSO (2002) Políticas Sociales Locales en el Cono Sur (*Documento de Trabajo*), Proyecto FLACSO-Hewlett, Buenos Aires.

GALLUP ARGENTINA (1998) "Segunda Encuesta Nacional sobre Trabajo Voluntario y Donaciones", Buenos Aires.

García Delgado, D. (2001) Sociedad Civil y política social: el problema de la articulación, *mimeo*, Buenos Aires.

(1998) Estado Nación y globalización, *Ariel*, Buenos Aires.

Gonzalez Bombal, I. (1995) "Entre el Estado y el Mercado. ONGs y Sociedad Civil en la Argentina", en Thompson, A. (comp.) Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina, UNICEF-Losada, Buenos Aires.

Gruner, E. (1991) "Las fronteras del (des) orden. Apuntes sobre la sociedad civil bajo el menemato", en Borón, A. y otros El menemato, *Letra Buena*, Buenos Aires.

Isuani, E. (1999) Política Social y Pobreza en Argentina, Chile y Brasil, *mimeo*, FLACSO-Fundación Hewlett, Buenos Aires.

Luna, E. (1998) El fortalecimiento institucional y los desafíos del desarrollo, *BID*, Buenos Aires.

(1995) La representación en Argentina y el fortalecimiento de la sociedad civil, *BID*, Buenos Aires.

Mallimacci, F. (1995) "Demandas sociales emergentes: pobreza y búsqueda de sentido, redes solidarias, grupos religiosos y organismos no gubernamentales", en Pobreza urbana y políticas sociales, *CEIL*, Buenos Aires.

Martina, H. (2000) "Las Organizaciones No Gubernamentales", en Pobreza urbana y políticas sociales en la ciudad del 2000, *Córdoba*.

Mateo, M. (2001) "Políticas para interpelar el rol del Estado", en Revista Desafíos urbanos, Año 7, N° 34, Octubre-Noviembre, *Córdoba*.

Municipalidad de Rosario (2002) Aportes de la Municipalidad de Rosario a la Mesa del Diálogo Argentino, *Rosario*.

Pérez Coscio, L. (1999) "ONGs y desarrollo local: posibilidades ed alianzas entre ONGDs y gobiernos locales para la superación de la pobreza", en Revista Pobreza Urbana y Desarrollo, N° 19, Ediciones Ficong, Buenos Aires.

Putnam, R. (1999) "¿Qué es el Capital Social?", en Revista Observatorio Social, N° 3, Junio, Buenos Aires.

Repetto, Fabián (1998) "Una mirada institucional a las políticas sociales", en Cavarozzi, M. (comp.) Hacia una matriz de gobierno en América Latina, *UNSAM-BID*, Buenos Aires.

Rifkin, J. (1996) El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era, *Editorial Paidós Estado y Sociedad*, Buenos Aires.

Roitter, M. y Gonzalez Bombal, I. (comp.) (1999) Estudios sobre el Sector sin fines de lucro en Argentina, *CEDES*, Buenos Aires.

Shaw de Critto, S. y Karl, I. (1998) Voluntariado. Una forma de hacer y de ser, *Ediciones Ciccus*, Buenos Aires.

Suñé Llinás, E. (1998) La sociedad civil en la cultura postcontemporánea, *Universidad Complutense de Madrid, España*.

Thompson, A. (1997) "El Tercer Sector en Argentina", en *Revista Escenarios Alternativos, N° 2, Buenos Aires*.

(1995) "Beneficencia, filantropía y justicia social" en Thompson, A. (comp.) *Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina, UNICEF-Losada, Buenos Aires*.

Tobar, F. y Fernández Pardo, C. (2001) *Organizaciones Solidarias. Gestión e Innovación en el Tercer Sector, Lugar Editorial, Buenos Aires*.

Páginas Web

<http://www.tercersector.org.ar>

<http://www.indec.mecon.gov.ar>

<http://www.partip-ar.gov.ar>

<http://www.cenoc.gov.ar>

<http://www.siempro.gov.ar>

Anexos

ANEXO I

Distribución geográfica de las organizaciones registradas en el CENOC al año 2001

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA	CANTIDAD	%
TOTAL NACIONAL	7910	100%
CIUDAD DE BUENOS AIRES	861	10,8
GRAN BUENOS AIRES	1304	16,4
PCIA. BUENOS AIRES	642	8,11
CATAMARCA	68	0,85
CÓRDOBA	508	6,42
CORRIENTES	273	3,45
CHACO	359	4,53
CHUBUT	144	1,82
ENTRE RÍOS	137	1,73
FORMOSA	154	1,94
JUJUY	371	4,69
LA PAMPA	194	2,45
LA RIOJA	150	1,89
MENDOZA	602	7,61
MISIONES	167	2,11
NEUQUÉN	137	1,73
RÍO NEGRO	270	3,41
SALTA	208	2,62
SAN JUAN	116	1,46
SAN LUIS	75	0,94
SANTA CRUZ	76	0,96
SANTA FE	549	6,94
SGO. DEL ESTERO	87	1,09
TUCUMÁN	430	5,43
TIERRA DEL FUEGO	28	0,35

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CENOC

Su distribución geográfica está directamente vinculada a la distribución poblacional. De esta manera en los centros urbanos de mayor concentración es en donde se encuentra la mayor cantidad de organizaciones. No menos importante es la historia de las regiones o provincias que dan como resultado un mayor o menor desarrollo del sector. Así, el mayor grado de desarrollo de organizaciones en la sociedad civil dependerá en gran medida de la tradición asociativa o cooperativa de una región (caso Mendoza).

Según estimaciones del CENOC hay aproximadamente entre 27.000 y 40.000 ONGs en total en Argentina, entre organizaciones de base, de apoyo técnico y estudio e investigación, que movilizan alrededor de 150.000 voluntarios en todo el país.

Estudios sobre las Organizaciones del Tercer Sector en Argentina **Hacia la constitución del tercer sector en Argentina, CENOC, 1997⁷⁷.****Cuadro 1:** Relaciones laborales en las organizaciones de la comunidad.

Rentados	13%
Voluntarios	87%
Totales	100%

(*)

El pilar sobre el que descansan las actividades de las organizaciones es el trabajo voluntario de sus miembros, ya sea dedicando tiempo no remunerado para lograr un beneficio comunitario que lo incluya o donando tiempo para actividades que redunden en el bienestar o la mejora de la calidad de vida de otros. De esta manera existen organizaciones cuyo funcionamiento y calidad de servicio no requieren de planteles de recursos humanos de gran dedicación horaria y perfil profesional/técnico. Pero también existen otras donde la calidad y continuidad de su servicio exige exactamente lo contrario.

Cuadro 2: Organizaciones de la comunidad según la población en que se focalizan sus actividades.

POBLACION	PORCENTAJE
Niñez	21.2%
Juventud	13.4%
Trabajadores Rurales	13.1%
Tercera Edad	11.3%
Desocupados	5.2
Trabajadores Informales	2.0
Trabajadores Autónomos	1.6
Amas de Casa	2.8
Docentes	2.9
Profesionales	1.0
Empresarios	1.1
Trabajadores Asalariados	2.4
Veteranos de guerra	0.4
Discapacitados	4.8
Asilados	0
Migrantes	0.3
Refugiados	0.1
Extranjeros	0.3
Grupos étnicos	0.5
Aborígenes	2.3
Grupos religiosos	1.2
NBI	8.4
Otros	1.6

(*)

77. El estudio fue realizado sobre un total de 5651 organizaciones.

Cuadro 3: Tipo y formalización de las organizaciones sociales

TIPO		FORMALIZACION	
De Apoyo	46%	Con personería jurídica	80%
		Sin personería jurídica	20%
De Base	54%	Con personería jurídica	41%
		Sin personería jurídica	59%

(*)

Cuadro 4: Porcentaje de ONGs según el tipo de organización.

Centro de Jubilados	4%
Grupo Comunitario	23%
Asociación Civil	26%
Sociedad de Fomento	2%
Cooperadora	7%
Cooperativa	8%
Fundación	8%
Otros	22%

(*)

Cuadro 5: Porcentaje de ONGs según el área temática (principales categorías).

Social y Humana	48%
Educación	27%
Salud	17%
Trabajo	15%
Atención Primaria	11%
Cultura	11%
Medio Ambiente	6%

(*)

La gran mayoría trabaja en mas de una temática. Pero esto generalmente tiene que ver con la visión que tienen de sí mismas ya que necesariamente un gran porcentaje define su actividad identificándose con el área social/humana y otra temática de mayor especificidad como la salud, la educación o el trabajo.

Cuadro 6: Estructura de las relaciones institucionales.

Sin convenios ni participa en redes	53.9%
Sin convenios pero sí participa en redes	11.6%
Con convenios pero no participa en redes	20.2%
Con convenios y sí participa en redes	14.4%

(*)

(*) Fuente: Elaboración propia en base a datos del CENOC

Cuadro 7: Fuentes de financiamiento.

Donaciones/Subsidios	20.2%
Empresas	3.2%
Gubernamental	53.9%
Internacional	23.9%
Entidades Financieras	0.4%
ONGs	3.5%
Personas físicas	8.8%
Otros	6.4%
<i>Préstamos</i>	6.1%
Actividades Propias	73.7%
Eventos Varios	4.5%
Venta de Servicios	22.1%
Cuota de socios/aportes	58.9%
Actividades productivas	7.9%
Otros	6.6%

(*)

Si bien casi el 60% de estos ingresos provienen de los aportes de los asociados, es muy interesante destacar que entre la venta de servicios y las actividades productivas llegan a aportar un 30% de sus ingresos por actividades propias. Esto último da cuenta de la preocupación que existe en cuanto buscar la autosustentabilidad de la organización.

Por otro lado, es de destacar que los ingresos provenientes de donaciones/subsidios se componen en más de un 50% por recursos del Estado. Por último, se aprecia el escaso peso que tienen los aportes de empresas a la estructura de ingresos de las organizaciones de la comunidad.

Trabajo Voluntario y Donaciones, Gallup Argentina, 1998.

Confianza en distintas instituciones para resolver problemas sociales.

Entidades de bien público sin fines de lucro	57%
<u>Confían más:</u>	
Donantes Formales	62%
Trabajadores Voluntarios	68%
Escuelas Públicas	63%
Iglesia Católica	58%
Universidades Estatales	57%

(1)

Composición de los trabajadores voluntarios.

Sexo	
Mujeres	60%
Hombres	40%

Edad	
18 a 24 años	18%
25 a 34 años	21%
35 a 49 años	26%
50 a 64 años	25%
más de 65 años	10%
Educación	
Primaria	48%
Secundaria	36%
Superior	16%
Nivel socioeconómico	
Bajo y medio-bajo	36%
Clase media	48%
Clase media-alta y alta	16%

(1)

- Principales entidades en las que trabajan los voluntarios.

Parroquias y Templos	36%
Cooperadoras escolares u hospitalarias	25%
Grupos de ayuda solidaria o de acción social	20%
Sociedades barriales	14%

(1)

- Trabajadores voluntarios.

Considerando las principales ciudades del país, los trabajadores voluntarios son 2 de cada 10 adultos, con una media de 25 horas mensuales:

Una hora diaria	62%
Una a dos horas	22%
Más de dos horas diarias	15%

(1)

- Trabajadores Potenciales.

El 44% de las personas que no realizan trabajos voluntarios, sí estarían interesadas en realizarlos:

Tienen estudios superiores	13%
Son de clase media-alta y alta	10%
Son mujeres	55%

(1) Fuente: Elaboración propia con datos de la II Encuesta Nacional sobre Trabajo Voluntario y Donaciones realizada por Gallup para el Foro del Sector Social.

Son hombres	45%
Tienen entre 25 y 34 años	29%

(1)

- Hogares que realizaron donaciones durante 1998.

Donó	57%
A personas de su pueblo o barrio	36%
Parroquias o templos	35%
Amigos o familiares no convivientes	25%
Cooperadoras de escuelas u hospitales	22%
Entidades o grupos de ayuda solidaria	15%
No Donó	43%

(1)

- Descubriendo el Sector sin Fines de Lucro en Argentina: su estructura y su importancia económica, Johns Hopkins University-CEDES, 1999.**

Principales Conclusiones:

A- El aporte del sector a la producción nacional.

El sector sin fines de lucro en Argentina exhibe una serie de atributos que lo perfilan como una fuerza económica de vital importancia. Estas características se traducen en:

Una actividad que moviliza 12 mil millones de pesos. En 1995 los gastos operativos de las entidades que conforman el sector en Argentina ascendieron a 12.000 millones de pesos, esto es, el 5% del PBI. Si se considera el valor agregado o producto del sector, este representa el 3.2% del PBI. Dicha participación revela la importancia que han alcanzado las organizaciones sin fines de lucro en la economía nacional.

B- La participación de las organizaciones sin fines de lucro en la generación de empleo.

Los puestos de trabajo generados por organizaciones sin fines de lucro colocan al sector como una importante usina de empleo que se expresa en:

Un empleador de relevancia. Una significativa proporción de los gastos operativos del sector descansa en un alto nivel de empleo que alcanza a 395 mil trabajadores asalariados. Este valor representa el 3.7% del total del empleo no agrícola de la economía, el 9.4% del sector servicios y el equivalente a un tercio del empleo público del país en todos sus niveles (nacional, provincial y municipal).

Una alta participación de voluntarios. La cifra total de voluntarios, excluyendo las actividades religiosas, es cercana a un millón y medio de personas para el año 1995⁷⁸. Si se transforma el aporte de trabajo voluntario en empleo full time equivalente, se obtiene una cifra de 264 mil empleados que, sumada al empleo remunerado del sector, arroja una cifra global que supera las 650 mil personas empleadas. Esto representaría el 6% del total del empleo de la economía argentina.

Una significativa participación de voluntarios en diversas organizaciones religiosas. Además de los 395 mil empleados remunerados que exhibe el sector, hay cerca de 70 mil personas asalariadas que trabajan en instituciones religiosas.

78. La encuesta de Gallup Argentina revela que un 20% de los adultos encuestados contribuyó con su tiempo, en 1998, a las diversas organizaciones del sector.

C- La estructura de ingresos del sector. Centralidad de la venta de servicios.

Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina, al igual que en los demás países latinoamericanos, obtienen cerca de las tres cuartas partes de sus ingresos de honorarios y pagos por la venta de servicios. Específicamente:

Una acotada participación del sector público. Los aportes del sector público (incluyendo los aportes obligatorios a las obras sociales con los que se financian las prestaciones de salud de dichas instituciones, y otros beneficios) suman el 20% de los ingresos del sector.

Un limitado peso de los aportes privados. Las donaciones privadas proveen una porción menor de los ingresos del sector. Los aportes privados (que suman donaciones de individuos, empresas y fundaciones) abarcan el 7% del total de los recursos financieros.

Incremento de los aportes privados con la inclusión de voluntarios. Aunque los pagos por la venta de servicios prevalecen como la principal fuente de ingresos del sector, el esquema se modifica con la inclusión del trabajo voluntario. Así, los aportes privados crecen sustancialmente (del 7% al 21%) superando de esta forma los aportes del sector público, cuya participación cae del 20% al 17%.

Un nuevo escenario con la incorporación de las entidades religiosas. Al incorporar a las entidades religiosas, la estructura de financiamiento del sector se modifica, incrementándose la participación de los aportes privados que crecen del 7% al 19%. Si a esto se suman los trabajadores voluntarios de las organizaciones religiosas, los aportes privados trepan al 32% de los ingresos totales del sector.

Diferencias con el promedio general. La estructura de ingresos del tercer sector en Argentina no se diferencia demasiado del patrón regional; aunque difiere considerablemente del panorama exhibido por los países desarrollados. En efecto, la venta de servicios es el elemento dominante en la base financiera global del sector, pero su importancia es en promedio sensiblemente menor que en Argentina donde alcanza al 73% de los ingresos.

D- Análisis del empleo por subsectores: predominancia del subsector educación.

En forma similar a otros países latinoamericanos, el área de educación es la que exhibe una mayor participación en el sector sin fines de lucro en Argentina, pero con una preeminencia muy superior. Específicamente:

Más del 40% del empleo pertenece al área de educación. De todas las actividades desplegadas por el sector sin fines de lucro en Argentina, el área de educación (principalmente primaria y secundaria) es la que exhibe la mayor participación en el empleo del sector. El 41% de la ocupación sin fines de lucro es generada por esta área.

Una participación relativamente inferior de las áreas salud y servicios sociales en la generación de empleo. Estas áreas absorben el 24% de los puestos de trabajo sin fines de lucro en Argentina.

Presencia de sector sin fines de lucro en las asociaciones profesionales y la vida social. Otra porción importante de empleo sin fines de lucro es generada por las áreas de cultura y de recreación y por las asociaciones profesionales y sindicales. Tomadas en conjunto, ambas áreas representan el 22% del empleo, distribuidas de la siguiente forma: 15% en actividades de cultura y recreación y 7% en asociaciones profesionales y sindicales. Estas cifras reflejan, para el caso de cultura y recreación, la importancia que los clubes sociales y deportivos han tenido en la sociedad argentina. En el caso de las asociaciones de representación profesional, las cifras revelan el peso del movimiento sindical y de las clases medias profesionales, que ha dado origen a una importante base institucional.

Una limitada participación del empleo en las áreas de desarrollo y advocacy. La participación del empleo sin fines de lucro en las áreas de desarrollo, incidencia en políticas públicas (advocacy) y protección del medio ambiente es considerablemente inferior a la de las áreas educación, bienestar social, deportes y organizaciones profesionales. En conjunto, estas áreas absorben el 6% del empleo sin fines de

lucro en el país. Esta participación ofrece una imagen adecuada de la importancia económica relativa de las organizaciones típicamente denominadas ONGs respecto del resto del sector.

El patrón cambia con la inclusión de voluntarios. Concretamente, cuando se incluye el trabajo voluntario, la participación del área desarrollo en el empleo del sector trepa del 6% al 16% y las áreas de advocacy y medio ambiente, conjuntamente, pasan de menos del 1% al 3.3%. Asimismo la participación del área de servicios sociales en el empleo total del sector aumenta del 11% (sin voluntarios) al 14% si se incluye el trabajo voluntario.

Anexo II

Ubicación geográfica de los Municipios de Huinca Renancó y Rosario

Características generales de los Municipios de Huinca Renancó y Rosario

HUINCA RENANCO⁷⁹

- ❑ Al año 2001 se estima para Huinca Renancó un total poblacional de 10.686 habitantes en la zona urbana, divididos entre 5.311 varones y 5.375 mujeres.
- ❑ Situación presupuestaria. *Para el año 1999, las erogaciones de personal y trabajos públicos inciden en un 80% del presupuesto municipal, el 20% restante se divide prácticamente igual entre inversiones de capital, consumo y servicios.*
- ❑ Obras públicas. *La ciudad de Huinca Renancó posee en su radio urbano un total de 507 cuadras, de las cuales 357 son de tierra (70%) y de éstas solamente 8 poseen cordón cuneta.*

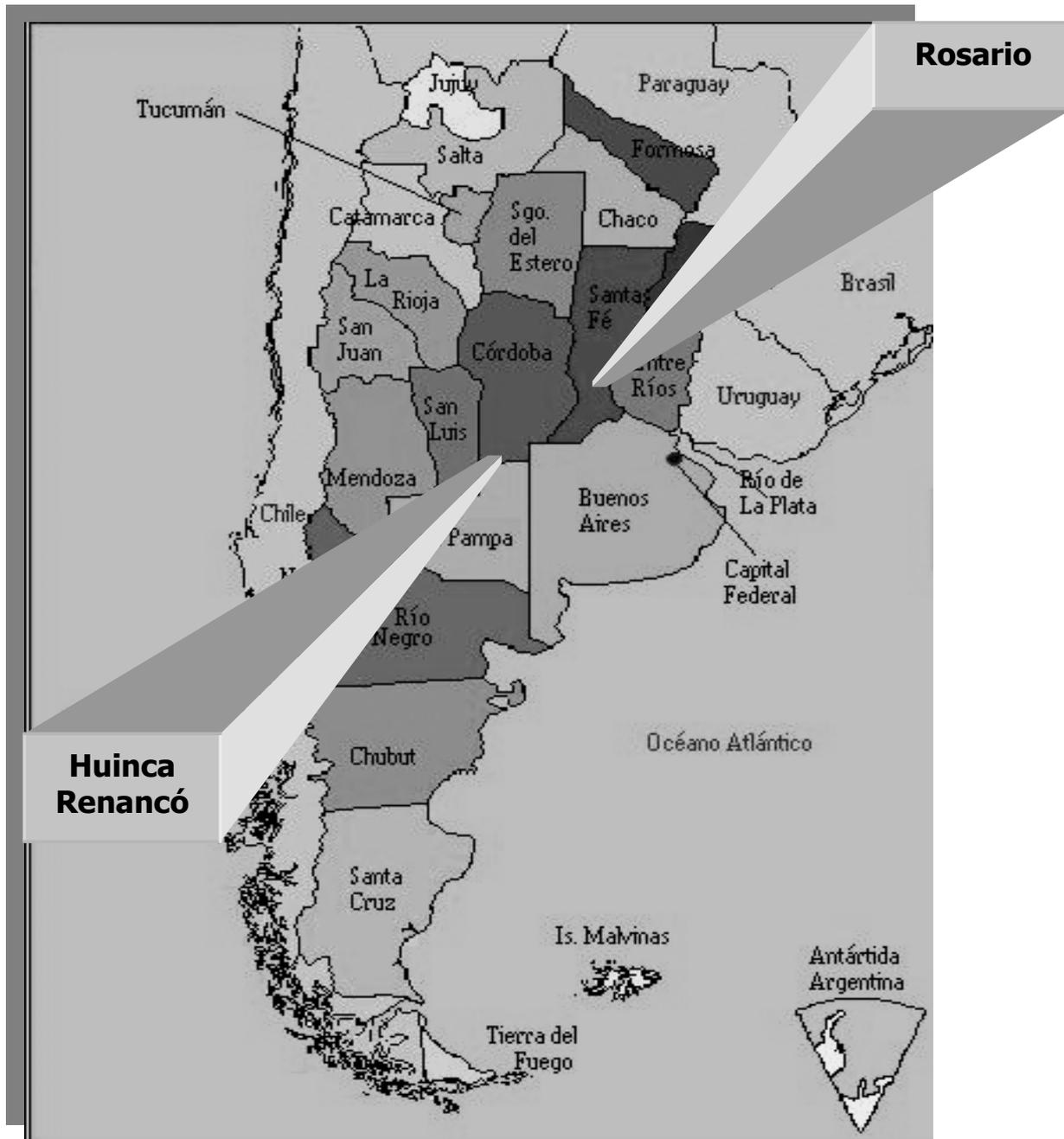
Tradicionalmente ha sido una falencia en la salubridad de la localidad la ausencia de dos servicios indispensables: cloacas y agua corriente potable. Las acciones del Municipio han tendido en el último tiempo a paliar esta situación y sus consecuencias, aprobándose el comienzo de la obra de las redes colectora de desagües cloacales y de agua potable. La primera, comenzó a construirse en 1999 y prevé aportes tanto del BID como del Municipio. La obra de Red de Agua Potable se encuentra en ejecución y un porcentaje de la construcción ya se ha plasmado en la edificación de los tanques de almacenamiento de agua y en la instalación de las cañerías distribuidoras en dos barrios de la localidad.

- ❑ Servicios públicos. *La Municipalidad de Huinca Renancó es la principal proveedora de servicios de orden público hacia la comunidad. Los aspectos que comprende el servicio público municipal son los siguientes: barrido y mantenimiento de calles y desagües pluviales; servicio de recolección domiciliar de residuos; servicio de limpieza general de calles y servicio de riego. El servicio de alumbrado público está a cargo de la Cooperativa Limitada de Electricidad y Servicios Anexos con concesión municipal, así como también el manejo de los tanques de agua potable.*

La característica topográfica de la región es de muy baja pendiente (alrededor del 1%) lo que impide el rápido escurrimiento de las precipitaciones, favoreciendo la formación de extensas lagunas y deterioro de calzadas por el tránsito. Esta problemática afecta al Municipio ya que no puede prestar un adecuado servicio de atención al contribuyente en el mantenimiento de calles, limpieza y recolección de residuos. A su vez este hecho se ve agravado por el deterioro del parque automotor y maquinarias, y un elevado costo de mantenimiento, lo que incide en forma directa sobre el cobro de las tasas municipales correspondientes.

- ❑ Cartera sanitaria. *La parte pública de salud de la localidad está cubierta por el Centro de Salud Municipal de Huinca Renancó, ex Hospital Zonal, que desde Julio de 1997 fue transferido al Municipio desde la Administración Provincial. Actualmente el Estado Municipal ha encarado su equipamiento completo con*

79. Datos extraídos de la Municipalidad de Huinca Renancó.



aportes municipales y nacionales. Su orientación es materno-infantil y se atienden los niveles primario y secundario de la salud poblacional. Su orientación administrativa es la Autogestión, enmarcada en el Programa de Hospitales de Autogestión del Ministerio de Salud Pública de la Nación.

La parte privada comprende dos tradicionales centros de atención médica de la ciudad.

- Participación comunitaria. El Departamento Ejecutivo Municipal de la ciudad elevó, en 1998, un proyecto de Ordenanza para la implementación de Audiencias Públicas al Concejo Deliberante. Desde el momento de la aprobación de la Ordenanza se han concretado Audiencias Públicas sobre los temas que hacen a la definición de las estructuras básicas de servicios para mejorar la calidad de vida de la población. De esta manera, se realizaron Audiencias sobre: Saneamiento Ambiental y Obra Red Colectora de Desagües Cloacales; Centro de Salud Municipal y Postas Sanitarias; Auditoría Externa en las áreas económico-financieras del Municipio.

Dentro del marco de la participación comunitaria, otra de las herramientas con que cuenta la población es el Referéndum Popular obligatorio, que se implementó en 1993 con motivo de realizar una convocatoria ciudadana para la concesión del Servicio de Alumbrado Público a la Cooperativa Ltda. Huinca Renancó.

ROSARIO⁸⁰

- ❑ El Censo Nacional de población y vivienda realizado en el año 2001, arroja para la ciudad de Rosario un total poblacional de 1.119.758 habitantes.
- ❑ Situación presupuestaria. *La Municipalidad de Rosario ha tenido en la última década presupuestos equilibrados (el del año 2000 finalizó con superávit), sin embargo, el presupuesto 2001 tuvo un déficit de 19 millones de pesos. Solamente en el mes de diciembre, sobre un ingreso esperado de 24 millones (tal como en el 2000) ingresaron solo 14, es decir 10 millones menos en un mes. Este nivel recaudatorio de diciembre no fue superado en enero del 2002 y nada hace suponer que vaya a mejorar.*
- ❑ Obras públicas. *Rosario desarrolla en los últimos años un plan de obras que jerarquizó los espacios públicos y la integración social y se enmarcó siempre, en cada uno de sus ejercicios, en un presupuesto económico y financiero equilibrado que respetó las disponibilidades existentes del municipio. Pero lo que no resiste hoy la economía de la ciudad es el abrupto desfasaje generado por cuestiones externas que se objetivaron en los sucesos de diciembre de 2001 y que se reflejan en un incremento de las demandas y en una pronunciada caída de la recaudación.*
- ❑ Servicios públicos. *Más del 40% de la población de la provincia de Santa Fe es beneficiaria directa o indirectamente del sistema de servicios públicos prestados desde la ciudad de Rosario (salud, agua y cloacas, energía eléctrica, gas, etc.). Al no ser capital de provincia ni tener autonomía se encuentra en una situación de desventaja con respecto a otras ciudades argentinas ya que la autonomía concita en sí una necesidad imperiosa para una ciudad con tantas demandas como Rosario.*

El Plan de obras y servicios públicos que ha desarrollado el municipio fue dirigido a integrar la ciudad y se estructuró para permitir el acceso igualitario a toda la población (avenidas, parques, plazas y jardines).

- ❑ Cartera sanitaria. *Rosario tiene la responsabilidad de atender la salud pública de sus ciudadanos y los de la región, y como resultado tiene el índice de mortalidad infantil más bajo del país. La cartera sanitaria municipal atiende 1.250.000 consultas anuales, distribuidas en sus seis hospitales, 50 Centros de Salud y el Centro de Especialidades Medicas Ambulatorias, de las cuales el 30% corresponden a pacientes de otras ciudades, provincias y países como Paraguay, Perú y Bolivia.*
- ❑ Participación comunitaria. *La descentralización municipal y la participación ciudadana son los ejes de la reforma del Estado Municipal que permiten acercar la Municipalidad a los vecinos. El Plan Estratégico de Rosario vincula a las instituciones económicas y sociales de la ciudad para definir las grandes líneas rectoras de su desarrollo.*

El involucramiento de la sociedad civil es producto de un plan de trabajo que ha permitido crear redes entre sí y con el municipio en diversas cuestiones temáticas (mujer, juventud, tercera edad, salud, deporte, cultura).

80. Datos extraídos de los "Aportes de la Municipalidad de Rosario a la Mesa del Diálogo Argentino".