

Articulación y relación Estado–Organizaciones de la Sociedad Civil

Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación

Convenio

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y
Centro Nacional Organizaciones de la Comunidad**

Investigadores

Daniel García Delgado

Sergio De Piero

Area Estado y Políticas Públicas – FLACSO – Argentina

Nota previa

El presente trabajo aborda la temática de la articulación entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado, en el ámbito de las políticas públicas, en particular en las políticas sociales y en los casos de las Provincias de Catamarca y Río Negro. Consideramos que esta problemática, así como cualquier análisis que pretenda dar cuenta de la realidad actual de nuestro país, debe ser abordada de un modo abarcativo y abierto a las dramáticas, profundas y en cierta medida imprevisibles mutaciones que se están dando en lo que parece ser más que una coyuntura.

De ahí que hayamos optado por un doble acceso a nuestro tema. Una primera parte del trabajo estará consagrada a un análisis positivo de dichas articulaciones, a partir de un trabajo de relevamiento e investigación en dos zonas concretas del interior de nuestro país: las Provincias de Catamarca y Río Negro

La segunda sección avanzará sobre una perspectiva de tipo general y, hasta cierto punto, teórica, identificando modelos y tendencias, a fin de ubicar la cuestión de la articulación entre OSC y política social en el cruce de paradigmas y acontecimientos que hoy configuran el campo de las políticas públicas y las organizaciones de la sociedad civil.

Ambos enfoques, lejos de presentarse como divergentes, se complementan mutuamente, permitiendo una comprensión a un tiempo panorámica y analítica de la problemática estudiada.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a la colaboración brindada por los miembros de las numerosas organizaciones entrevistadas, como así también a los funcionarios de los gobiernos municipales y provinciales quienes además de la información que nos brindaron, facilitaron el contacto con las organizaciones.

También deseamos agradecerles a Adriana Fassio y a María de los Ángeles Solá del CENOC, por su permanente apoyo a nuestro trabajo y sus valiosos aportes críticos durante el desarrollo de la investigación.

En el ámbito de Flacso, agradecemos la colaboración de Daniel Arroyo, miembro del Area Estado y Políticas Públicas, por sus aportes en el planteamiento

de la investigación; y nuestro reconocimiento a Valeria García Delgado, por su prolijo trabajo de asistencia administrativa.

Daniel García Delgado

Sergio De Piero

Enero de 2002

Contenido

Primera parte

Organizaciones de la Sociedad Civil y Política Social: estudio comparativo de la articulación entre Estado y OSC en dos regiones de la República Argentina.

Capítulo I: Introducción

- 1.1. Objetivos de la investigación
- 1.2. Metodología utilizada

Capítulo II: Caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina

- 2.1. La Configuración histórica de las OSC en la Argentina
 - 2.1.1. *El modelo agro - exportador oligárquico (1880 – 1930)*
 - 2.1.2. *La sustitución de importaciones con participación ampliada (1940 – 1975)*
 - 2.1.3. *El modelo neoliberal excluyente*
 - 2.1.4. *La sociedad civil, luego de las reformas estructurales*
- 2.2. Algunos elementos del debate actual
 - 2.2.1. *Los criterios de inclusión y clasificación*
 - 2.2.2. *Investigaciones sobre las OSC en las regiones analizadas*
 - 2.2.3. *Aspectos relevantes tomados para la investigación*
- 2.3. La sociedad civil a partir de las reformas estructurales

Capítulo III: Provincia de Catamarca

- 3.1. Aspectos generales
 - 3.1.1. *La situación de la provincia*
 - 3.1.2. *Las OSC en Catamarca y Valle Viejo*
 - 3.1.3. *Entrevistas realizadas*
- 3.2. Análisis de las OSC en Catamarca
 - 3.2.1. *Consideraciones generales*

- 3.2.2. *Organizaciones de Base:*
- 3.2.3. *Organizaciones de Apoyo*
- 3.3. Marco Legal de las organizaciones
- 3.4. Historia
 - 3.4.1. *Los comienzos: crecimiento de la ciudad*
 - 3.4.2. *La apertura democrática*
 - 3.4.3. *Los cambios estructurales y la cuestión social*
- 3.5. Forma de organización interna
- 3.6. Planificación
 - 3.6.1. *Planificación de la OSC*
 - 3.6.2. *Planificación de los objetivos y del trabajo*

Capítulo IV: Organizaciones del Alto Valle del Río Negro

- 4.1. La situación del Alto Valle del Río Negro
- 4.2. Las Organizaciones sociales en el Alto Valle
 - 4.2.1. *Consideraciones generales*
 - 4.2.2. *Las Organizaciones de base*
 - 4.2.3. *Organizaciones de Apoyo*
- 4.3. Historia de las organizaciones
- 4.4. Marco Legal
- 4.5. Forma de organización interna
- 4.6. Planificación
 - 4.6.1. *Planificación de la OSC*
 - 4.6.2. *Planificación de los objetivos y del trabajo*

Capítulo V: Las Políticas y Programas Sociales

- 5.1. Introducción: tipos y niveles de políticas sociales
 - 5.1.1. *Características generales de los programas y proyectos sociales*
 - 5.1.2. *Los programas sociales observados*
- 5.2. Políticas sociales a nivel del Estado nacional
- 5.3. Políticas sociales a nivel del Estado provincial

5.3.1. Políticas generadas por el Estado provincial

5.3.2. Políticas generadas por otras instancias

5.4. Políticas sociales a nivel del gobierno municipal

5.4.1. Municipios pequeños

5.4.2. Municipios medianos: diversas modalidades

Capítulo VI: Los elementos de una política de articulación

6.1. Introducción

6.2. Elementos estructurales de la articulación como proceso

6.3. El impacto de la cultura política

6.4. La articulación como proyecto

6.4.1. Las Organizaciones de Base

6.4.2. Organizaciones Intermedias

6.4.3. Las Organizaciones de Desarrollo

Segunda parte

El problema de la articulación entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Política Social: modelos y tendencias.

1. Introducción: Las transformaciones recientes
2. El paradigma hegemónico y la opacidad del vínculo político
3. El paradigma crítico y la regresividad del modelo económico
4. El cambio del modelo y la posibilidad de una nueva articulación

Primera parte

Organizaciones de la Sociedad Civil y Política Social: estudio comparativo de la articulación entre Estado y OSC en dos regiones de la República Argentina.

Capítulo I

Introducción

1.1. Objetivos de la investigación

La presente investigación tiene como objetivo conocer y analizar el tipo de articulaciones que se generan entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la Argentina, en particular en torno a la aplicación de políticas sociales. Para dicho análisis, nos hemos centrado en los casos de los municipios de San Fernando y Valle viejo (Provincia de Catamarca) y de General Roca, Cipolletti, Mainqué, Villa Regina, Ingeniero Huergo y General Godoy (Alto Valle del Río Negro, Provincia de Río Negro).

Este objetivo principal se abre, a su vez, en otros de carácter secundario. El empeño de evaluar el impacto de la relación Estado - OSC en las políticas sociales nos ha llevado a establecer criterios acerca de los grados de participación, los mecanismos según los cuales se opera esta articulación (si flexibles y participativos, o si rígidos y concentrados en cuanto a las decisiones) y las características de dicha relación según el tipo de OSC (respecto a su capacidad institucional, conocimiento del tema y del área, organización interna, etc.). Asimismo, intentamos clarificar criterios respecto de la financiación de programas sociales (costo - beneficio) (costo - impacto) (costo - generación de tejido social). Hemos buscado observar, además, cual es el énfasis puesto por cada uno de los actores a la hora de encarar un trabajo articulado y, en este sentido, cuál de ambos (Estado, provincial o municipal, y OSC) ha tenido la iniciativa. A su vez, estos objetivos nos han exigido analizar cuáles son los actores más representativos de las OSC y cómo se constituyen las principales redes.

1.2. Metodología utilizada

Se trató de una investigación cualitativa, construida sobre la base de entrevistas abiertas, talleres, recabamiento de información a partir de publicaciones,

diseños de programas sociales, etc.

En el caso de las entrevistas, deseamos mencionar dos aspectos relevantes: la selección de entrevistados y el contenido de la entrevistas.

Para el primer caso, hemos tomamos dos fuentes de información "oficial" y una tercera informal. La primera consistió en el padrón del CENOC, desde el cual relevamos las OSC de las zonas donde se realizó la investigación. Allí nos encontramos con dos inconvenientes: por una parte, no figuraban en el registro OSC de algunos de los municipios sobre los que íbamos a trabajar (Mainqué, Ing. Huergo, Godoy) y, por otra parte, algunas de las inscriptas ya no funcionaban. Estos dos inconvenientes fueron subsanados con la colaboración de las autoridades provinciales o municipales (que constituyen nuestra segunda fuente de información "oficial"), ya que, aun cuando no existían registros oficiales, gracias a su conocimiento del campo pudieron facilitarnos contactos con numerosas organizaciones.

Respecto a las fuentes informales, ellas provienen de comentarios realizados por algunos de los entrevistados, quienes mencionaron alguna organización que despertó nuestro interés, la cual fue incluida en la entrevista.

En cuanto al cuestionario, si bien se trató de entrevistas abiertas, nos acercamos a las organizaciones o a los funcionarios con la previsión de algunos aspectos centrales que deseábamos investigar. En el caso de las OSC, las entrevistas buscaban relevar:

Cuestiones formales: origen de la organización, año de fundación o inicio de actividades, actividad principal, tipo legal.

Recursos: instalaciones, teléfono, computadora, personas voluntarias y rentadas, fuentes de financiamiento utilizadas.

Desarrollo de capacidades: proyección de tareas, presentación de proyectos, desarrollo de actividades y eventos, capacitación.

Articulaciones: participación en programas sociales estatales, relaciones con el Estado en sus dos niveles, relación con Organismos Internacionales, modos de entablar la relación con los funcionarios públicos.

En el caso de los funcionarios públicos, las entrevistas buscaron conocer:

El mundo de las OSC en el partido.

Diseño de políticas sociales: espacio dado a las OSC, mecanismos previstos, gestión asociada, plan estratégico, etc.

Relación en términos generales con las organizaciones. Perspectiva del funcionario sobre las OSC en su zona. Conformación desde la municipalidad de Consejos de Desarrollo

En cuanto a la redacción de este informe, el capítulo II desarrolla el estado de situación de las OSC en la Argentina, llevando adelante un síntesis histórica, para luego analizar sus relación con algunos temas del debate actual (la cuestión social, la globalización, etc.), al tiempo de mencionar algunos de los trabajos más importantes.

Los capítulos III y IV, refieren a las organizaciones entrevistadas en Catamarca y Alto Valle, respectivamente. Allí se menciona su perfil, composición, área de trabajo, etc. Le sigue un análisis sobre sus capacidades organizativas y de planificación.

El capítulo V se interna ya en las articulaciones observadas a partir de los tres niveles estatales: nacional, provincial y municipal, describiendo las características y áreas de trabajo de cada una de ellas. De esta manera se contrasta y especifica las diferentes articulaciones que pueden desarrollarse de acuerdo a el tipo de política social que se lleve adelante.

Finalmente para cerrar la primera parte, el capítulo VI, contrasta las articulaciones entre el Estado y las OSC a partir de una triple clasificación de estas últimas en organizaciones de base, intermedias y de apoyo, arribando a algunas conclusiones y recomendaciones en torno a los tipos de articulación a llevar adelante.

La segunda parte se compone de un único capítulo, el cual se desarrolla en términos teóricos sobre la construcción de una política de articulación por parte del Estado. El capítulo avanza en el impacto que los cambios operados en la relación entre el Estado y la sociedad. Luego de contrastar las respuestas que diversos paradigmas y enfoques proponen en torno a esta cuestión, a partir de la crítica situación económica a nivel nacional, la creciente protesta social y el

agravamiento de la cuestión social, el capítulo finaliza con las líneas de recomendación y propuestas para una política pública sobre la articulación entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Capítulo II

Caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina

El tema de las organizaciones de la sociedad civil en la Argentina (OSC) comienza lentamente a tener mayor envergadura y autonomía, tanto en las ciencias sociales en general, como en el lenguaje de las políticas públicas en particular. Es así que, en estos momentos, nos encontramos en medio de un debate sobre la constitución de este espacio, su génesis, perfil y composición, y, en general, el rol que puede asumir en la compleja trama social y política.

Por ello, la consolidación de un pensamiento sobre el sector es una tarea aún en construcción, debido, principalmente, a que los criterios sobre los puntos ya mencionados varían considerablemente entre los especialistas. De las múltiples y válidas formas que existen para la clasificación y construcción de una visión del sector, preferimos, en primer lugar, una de orden cronológico. Pero no en el sentido de un mero ordenamiento de fechas, sino, más bien, de una visión que se centre en procesos históricos.

2.1. La Configuración histórica de las OSC en la Argentina

La consideración de los procesos históricos nos aporta una mejor comprensión de las organizaciones, en la medida en que nos permite escapar de visiones reduccionistas respecto de la realidad social y acceder a las diversas interacciones sociales que se producen entre todos los agentes e instituciones.

No se trata aquí, entonces, de sumar una nueva clasificación, sino de establecer las principales tendencias según las cuales se fueron construyendo y creando las distintas OSC existentes en nuestro país. Estas tendencias se comprenden en el interior de los diversos modelos políticos y económicos vigentes en nuestro país desde su organización. Nos referimos al modelo agro - exportador oligárquico (1880 - 1930), el de sustitución de importaciones con participación ampliada (1940 - 1970) y el neoliberal excluyente (vigente desde 1976). Nuestra perspecti-

va parte de establecer una relación directa entre los modos de acumulación (no exclusivamente lo económico, sino la formación social en general) y las formas organizacionales, formales o no, que en ellos se generan. Dicha relación determina, de algún modo, la tendencia general manifestada durante cada período, en la cual el modelo es tomado como referente tanto para apoyarlo como para diferenciarse de él.

2.1.1. El modelo agro - exportador oligárquico (1880 – 1930)

Con esta denominación, nos referimos a la configuración de un modelo de país sostenido en la producción agrícola-ganadera, con predominio de grandes propiedades, un sistema político en construcción y fuertes restricciones a la participación. El período de la construcción de la nación, durante el siglo XIX, significó un espacio donde la constitución de instituciones y organizaciones sociales se enmarcaba en el protagonismo y predominio de una oligarquía, cuyo miembros ocupaban no sólo los principales espacios de poder económico, sino que extendían su brazo al ámbito de lo político y lo social en general.

En este marco, las tendencias centrales para la generación de OSC estarían dadas por:

La asistencia social

La primera de ellas respondía al objetivo de crear organizaciones en el ámbito de lo social, allí donde la presencia del Estado era débil o estaba directamente ausente. Una importante corriente lo constituyeron la beneficencia y el filantropismo, los cuales generaron las primeras OSC de la Argentina, ya en el siglo XIX. Se trataba, en particular, de organizaciones creadas por sectores de la clase alta (donde ocupó un rol central la mujer¹) o la Iglesia, o incluso promovidas desde el Estado. Se trata, entonces, de lo que podemos denominar un tipo de *solidaridad vertical* (incluidos – excluidos), donde lo primordial es la asistencia directa a los

¹ En épocas de proscripción política, el espacio público otorgado a la mujer será el de la asistencia a los pobres y enfermos. En particular se trata de esposas de miembros de la elite económica y política.

pobres en cuestiones alimentarias y de salud o de abandono. Estas organizaciones se inscribían en el interior de las prácticas culturales y de pertenencia de los sectores altos, ya que la relación con el pobre aparecía fuertemente marcada por una actitud de distancia, poniéndolo exclusivamente en el lugar del "beneficiario". Estas prácticas de asistencia social también tuvieron un importante desarrollo a partir de algunas corrientes del cristianismo venidas de Francia, hacia fines del siglo XIX.

La recreación y el deporte

Otro aspecto lo constituye la generación de espacios de recreación y esparcimiento, tanto de clubes exclusivos de los sectores altos (Jockey Club) como de instituciones deportivas de carácter más amplio. En este ámbito, es notable la sucesión de clubes deportivos fundados entre 1890 y 1910, en particular en las grandes ciudades, que constituyeron la base de la organización deportiva a nivel nacional. En muchos casos, estas organizaciones fueron fundadas por sectores de la elite local, tanto los grandes clubes de Buenos Aires, Córdoba o Santa Fe, como otros en escala más pequeña.

La cultura y el cuidado del arte

También en el mismo período es importante destacar la participación de la elite en la generación de espacios culturales, en particular los primeros museos. En esta tarea, algunos a sectores de la elite aportaban no sólo la iniciativa, sino que constituían grupos de apoyo y, en ocasiones, hasta donaban sus casas o sus obras de arte para la constitución de los museos.

2.1.2. La sustitución de importaciones con participación ampliada (1940 – 1975)

En un doble movimiento caracterizado por la apertura del sistema político (voto universal, voto femenino, transparencia en los actos comiciales, etc.) y la generación de un modelo industrial productivo, este segundo período se caracteri-

zó por la fuerte presencia de organizaciones de distinto tipo, que dan muestra de la incorporación de nuevos actores a la vida política en la Argentina. Podemos señalar aquí diversas tendencias en este sentido.

La dimensión pública

En este período, surgieron formas organizativas de interacción con el Estado, en temas allí donde éste no completaba el ciclo de la política pública y, al mismo tiempo, como demanda de participación por parte de la sociedad. Algunos casos fundamentales lo constituyen los bomberos voluntarios y las cooperadoras escolares². Asimismo, se generaba la necesidad de crear instituciones de mediación entre el Estado y los ciudadanos vinculados más por la pertenencia geográfica, en la categoría de vecinos. De allí surgieron las juntas vecinales y las sociedades de fomento. Finalmente, desde la segunda mitad del siglo XX, encontramos organizaciones de base en las cuales los mismos afectados creaban espacios para la autorresolución de demandas, tales como guarderías, comedores escolares, etc.

El espacio cultural

El desarrollo cultural también generó importantes espacios de creación en el ámbito de las OSC. Así, ya desde principios del siglo XX encontramos centros culturales y, en particular, bibliotecas populares, las cuales constituyen una de las redes más importantes del país, como así también espacios comunitarios y vecinales.

La Economía Social

Una tradición importante refiere a la construcción de organizaciones vinculadas a la economía, pero que escapan al modelo capitalista de propiedad privada

² La importancia de ambas instituciones hizo que alcanzaran un amparo legal especial: la ley 24.195 (Ley Federal de Educación, 1993) en su artículo 42, con la normativa sobre las Cooperadoras Escolares, en la cual se les reconoce carácter representativo y se las considera parte de la comunidad educativa, pudiendo intervenir en la organización y gestión escolar; y el decreto ley 1945/58, que reconoce el carácter de servicio público a los Bomberos Voluntarios, lo cual, además de reconocer su labor, permite crear mecanismos de apoyo (accidentes de trabajo).

intentando, por el contrario, construir espacios comunitarios. Esta tendencia dio origen a un vastísimo campo constituido por cooperativas y mutuales que, si bien no completaban el círculo completo de la economía, es decir, combinaron formas capitalistas con formas no capitalistas, tuvieron notable extensión y crecimiento, tanto en el campo de los servicios públicos (electricidad, teléfono), como en el asociacionismo de productores agropecuarios para enfrentar temas comunes (financiamiento, cosecha, etc.). En los últimos 30 años, tomando otras tradiciones, se han multiplicado los llamados microemprendimientos comunitarios, los cuales ha alcanzado una importante difusión, en particular ante la crisis del modelo económico.

2.1.3. El modelo neoliberal excluyente

A partir de los cambios operados en la estructura económica, cuyos orígenes se remontan a fines de los '70 y su implementación definitiva se ubica en la década del '90, la sociedad civil en su conjunto sufrió importantes modificaciones, en un período caracterizado por programas económicos basados en el achicamiento de la estructura estatal, la privatización de empresas de servicios públicos, la apertura de la economía y una política constante de ajuste del gasto público. Las reformas implementadas desde el Estado y alentadas por los organismos multilaterales de crédito (OMC) tuvieron como resultado un drástico cambio de modelo, tanto en lo económico como en la relación Estado – sociedad³.

La defensa de derechos

A fines de los '70, y a raíz de los crímenes perpetrados por la dictadura militar, nacieron las organizaciones de defensa de los derechos humanos. Esta importante corriente, que dio un impulso general a las organizaciones sociales, se tradujo, durante los '80, en la creación de numerosas OSC que trabajan en defensa de algún derecho en particular. Durante los '90, este proceso se acrecentó al calor de

³ Es abundante la bibliografía sobre la temática. Seleccionamos dos textos en la dirección que nos interesa: D. García Delgado, *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, FLACSO – Norma, 1994. Marcelo Cavarozzi, *La Matriz Estado Céntrica*, Congreso de la ALAS, Venezuela, 1995.

los llamados movimientos de *advocacy*, en temas tales como la discriminación, la cuestión de género, lo derechos del consumidor, etc. Tal como son planteados, responden a la tradición americana de organización social y se inscriben dentro del paradigma neoinstitucional⁴.

La crisis de representación

El retorno a la democracia significó, paradójicamente, una generalizada crisis de la representación política e incluso social. Dicha crisis afecta en particular a los partidos políticos, quienes aparecen ante a la opinión pública con una imagen de alto contenido negativo (corrupción, ineficacia, falta de legitimidad, intereses personales, y por lo tanto ausencia de proyectos colectivos). Pero esta tendencia no afecta a los partidos de manera exclusiva: el descreimiento respecto de las organizaciones sociales y públicas y en particular, de la política como herramienta de cambio, tiende a ser generalizado. Según diversos diagnósticos, la crisis de representación se vincula a una etapa de reestructuración de las relaciones representantes – representados, caracterizada por la crisis de las formas tradicionales de representación (García Delgado, 1998), pero también a la búsqueda de nuevas formas de representar lo social (Rosanvallon, 1992).

La nueva cuestión social

En líneas generales, el nuevo modelo conlleva el agravamiento de todas las variables sociales: desempleo, pobreza, nuevos pobres, indigencia, etc. Esta nueva cuestión social se caracteriza, en particular, por la violenta separación de lo económico respecto de lo social (Rosanvallon, 1995). El resultado es una profunda modificación de la estructura social, bajo la dicotomía incluidos – excluidos y la aparición de heterogéneas formas de pobreza. Particularmente, significa una distribución regresiva del ingreso, en un país cuya característica había sido, en el contexto de América Latina, la baja desigualdad.

⁴ Se denomina así aquella orientación que encuentra en la formación y consolidación de las instituciones, el mejor camino para el desarrollo social y la vigencia de los derechos. (O'Donnell, 1997; Peruzzotti, 2001).

Por ello, es en este rubro donde se han multiplicado la mayor cantidad de organizaciones, al calor de la crítica situación social. Muchas de las ya existentes han crecido en su trabajo, y ha sido notable la aparición de nuevas organizaciones destinadas a la asistencia directa. Combinadas con algunas de las áreas ya descritas, muchas instituciones han comenzado a generar sus propias ONGs o Fundaciones para vincularse con lo social. Así encontramos organizaciones de asistencia y de desarrollo en numerosas iglesias y Fundaciones en el campo empresarial. Es de destacar también el desarrollo del paradigma gerencialista⁵, que pone énfasis en el manejo de los recursos y la ejecutividad. Desde Esta perspectiva, la grave situación social puede ser paliada a través de un manejo transparente y efectivo del presupuesto social, para lo cual debe contarse con un sector de la sociedad civil dispuesto y capacitado para llevarlo adelante. Esta visión ha sido promovida por los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC), en particular el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes han jugado en este campo un rol fundamental.

El proceso de globalización

El escenario en el que se produjeron las reformas mencionadas estuvo caracterizado por un proceso de globalización en el cual no ha sido menor el impacto cultural. La caída de matrices culturales e ideológicas que planteaban una interpretación global y contenedora ha dado lugar a referencias de carácter micro, cercanas, vinculadas al mundo de la vida cotidiana, los afectos, las emociones, etc. Pero, por sobre todo, la globalización implica la definición de los sucesos políticos y económicos a escala global, y una transformación de la geografía en este sentido. Sin embargo, estos procesos no encuentran aún mecanismos capaces de controlarlos, ya que las instituciones políticas y económicas existentes fueron diseñadas bajo el modelo del Estado nacional como protagonista principal (Bauman, 2001).

⁵ Algunos ejemplos: B. Klijsberg, *Pobreza el Drama Cotidiano*, CLAD, Caracas, 1995.

Las nuevas articulaciones de la protesta

Finalmente, y tomando uno de los hechos más relevantes de los últimos años, surge el tema de la protesta. La tendencia predominante durante la dictadura, en torno a la defensa de los derechos humanos, comenzó lentamente a ser desplazada por una atención a los problemas que se derivan de nueva cuestión social. A partir de allí, han crecido organizaciones que combinan la asistencia con la protesta social, de manera tal que, mientras buscan mecanismos de atención para necesidades básicas, generan marcos de protesta que superan el pedido de alimentos o atención en general, para demandar por un cambio del modelo económico. Sin duda, la expresión más relevante en este sentido es el llamado movimiento de los *piqueteros*. Los mismos, constituidos por desocupados y beneficiarios de Planes Trabajar o de otros programas sociales, articulan una nueva forma de protesta en torno a los cortes de rutas y calles claves para la circulación de tránsito, una manifestación de la protesta acorde con el modelo, ya que no se trata de detener la producción (como en la protesta industrial), sino en detener los flujos de circulación. No debemos, sin embargo, descuidar la fuerte presencia de la tradición sindical, en particular en su faz organizativa y de movilización.

También ha tenido lugar, en este movimiento de protesta, la articulación con otros sectores de la sociedad arrastrados por la crisis, en particular aquellos ligados a la producción⁶.

Ello no significa que esta expresión agote el campo de la protesta, que lentamente se ha extendido a diversos sectores sociales. En este sentido, la heterogeneidad de expresiones y demandas también caracteriza la actual conflictividad, en ausencia de un eje vertebrador como lo fue, durante el siglo XX, el conflicto capital – trabajo. De este modo, podemos encontrar las protestas de distintas minorías (étnicas, culturales, sexuales) en torno al respeto de sus derechos, las luchas de grupos específicos (como los discapacitados, las víctimas de una tragedia, los afectados por diversos problemas de índole privada) que demandan del Estado

⁶ En uno de los municipios relevados, encontramos la formación de un Foro Social compuesto por organizaciones sociales, sindicales y de productores, en busca de soluciones para la crisis de la economía de la región.

interés y protección, luchando por convertir temas de la vida privada en cosa pública. También debemos sumar las numerosas protestas en torno a problemas de convivencia urbana y las demandas por la protección del medio ambiente (si bien estas últimas, en el caso argentino, no han alcanzado aún un desarrollo importante).

No cabe duda de que debe asumirse la existencia de una importante variedad de conflictos sociales, los cuales no siempre pueden agregarse en una lucha común, ni articularse en un espacio compartido de búsqueda de soluciones. Sin embargo, la nueva cuestión social se desprende del resto con una urgencia angustiante.

2.1.4. La sociedad civil, luego de las reformas estructurales

En síntesis, estas tendencias marcan el amplio espectro de temas y realidades sobre las que se construyen las OSC. En relación con los tres períodos históricos señalados, podemos señalar que, mientras en el oligárquico exportador prevalecieron las organizaciones de asistencia y recreación constituidas desde la elites, durante el modelo de sustitución de importaciones se dio un enorme crecimiento de organizaciones de base e intermedias, impulsadas por un fuerte auge de la participación en la sociedad, que alcanzó su mayor difusión en las décadas de los '60 y '70. Finalmente, en el modelo neoliberal se desarrollan organizaciones construidas en torno a la nueva cuestión social y a nuevas formas de protesta.

2.2. Algunos elementos del debate actual

2.2.1. Los criterios de inclusión y clasificación

Uno de los elementos clave del actual debate acerca de las OSC es la confección de marcos interpretativos que faciliten la delimitación del sector. Como ya ha sido expresado por varios autores, la descripción de este sector no es tarea sencilla. Los criterios utilizados varían en lo que hace tanto al eje elegido como a la concepción general de la sociedad civil que subyace a las distintas propuestas.

Si bien entre los autores se han alcanzado algunos puntos en común, persisten todavía importantes diferencias, particularmente en torno a los temas que señalaremos a continuación.

Criterios de inclusión

¿Cuáles son las organizaciones que deben contarse como OSC, y por qué? Asimismo, se inscribe aquí la discusión respecto de la terminología para referirse al sector: ONGs, Tercer Sector, Organizaciones de la Sociedad Civil, Asociaciones sin Fines de Lucro, etc. Como es de suponer, no es una mera cuestión nominal, sino que implica diversas concepciones y valoraciones. Aquí se inserta, también, el debate respecto de la inclusión o no de los partidos políticos, los sindicatos, las fundaciones empresarias, las cámaras empresarias y las iglesias.

Delimitación del campo

A partir de lo anterior, surge la discusión acerca de la demarcación de la sociedad civil como tal y su diferenciación y relación con el Estado y con la sociedad de mercado. Este punto adquiere características fundamentales en el caso argentino, en cuanto a la interpenetración de los tres sectores, como podremos observarlo en la investigación. Al mismo tiempo, se discute si las diferentes organizaciones (fundaciones, ONGs, de base, etc.) pueden ser tomadas como un mismo espacio social.

Elementos constitutivos e identidad

Al plantear la cuestión de la identidad de los elementos propios de este espacio, ingresamos en un terreno complejo, ya que desde los diferentes términos utilizados se da cuenta de la ambigüedad y de la vastedad del mundo al que nos referimos.

Por una parte, algunos ponen el énfasis en la diferenciación ("no gubernamental", "sin fines de lucro", "tercer sector"), mientras otras expresiones refieren al carácter abarcativo ("organizaciones sociales", "organizaciones de la sociedad civil", "sector social"). La utilización de estas afirmaciones, que son de uso corrien-

te y general, tiende a vincularse a factores históricos e ideológicos, por parte de los actores. De cualquier manera, dicha discusión no tiene la misma importancia para todos los actores: mientras que tiende a disminuir en las organizaciones de base, suele tener más espacio en las de desarrollo, particularmente en lo que hace a la relación con el Estado y el mercado.

Crterios de clasificacin

Finalmente, una cuestin de exclusiva preocupacin de los investigadores es la clasificacin u ordenamiento del sector.

En un rpido recorrido, notamos que no hay acuerdo para determinar cul es el elemento que debe primar: entre otras, se proponen sus reas de trabajo (Thompson, 1990); sus medios y objetivos de trabajo (Filmus y otros, 1995); sus lgicas de accin (Cardarelli y otros, 1995); sus temas y pertenencias sociales (L. Pzrez Coscio y F. Bombarolo, 1998); la existencia de leyes que las amparen (Gonzlez Bombal y otros, 2000); su estructura de trabajo (BID, 2000); su configuracin a partir de la estructura social (Arroyo, 2000); su capacidad de operacionalizacin y gestin (Banco Mundial, 2000).

2.2.2. Investigaciones sobre las OSC en las regiones analizadas

Como es sabido, la investigacin sobre las OSC en la Argentina atraviesa una primer etapa. De all que los estudios de caso sean pocos y en general acotados a una institucin o por reas temticas. Sin embargo, hemos hallado algunos trabajos. Una mencin importante figura en el *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1996*, elaborado por el Senado de la Nacin. All se menciona a la Fundacin de Desarrollo Humano de Catamarca como una de las primeras experiencias importantes que toma el nuevo eje con que se encara la cuestin social. El texto rescata el nuevo enfoque encarado por la fundacin y su capacidad para medir los ndices de desarrollo humano en la provincia y apoyar a organizaciones de base⁷ (esta Fundacin tambin fue entrevistada para la presente investigacin).

⁷ *Indice Argentino sobre Desarrollo Humano 1996*. Honorable Senado de la Nacin, Bs. As., 1996, pgs. 409 y ss.

Otra investigación en proceso, a la que hemos tenido acceso, es la encarada conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social Argentina (GADIS). En ella se da cuenta, en una primera fase, de la cantidad de organizaciones existentes en la provincia de Catamarca. Según esta muestra, existen en toda la provincia (lo cual excede nuestro universo de trabajo) 969 organizaciones, de las cuales más de la mitad son cooperadoras escolares (506), 80 clubes deportivos, 35 bibliotecas populares, 43 organizaciones de vecinos bajo sus distintas expresiones (sociedad de fomento, junta, etc.) y 41 comedores comunitarios. En toda la provincia, las organizaciones de apoyo suman 38⁸.

Para el caso del Alto Valle del Río Negro, la misma fuente publicó su primer informe en el año 2000, donde se incluía a la provincia de Río Negro. El estudio afirma la existencia de 1289 organizaciones. Existe un importante número de cooperadoras escolares (347) y de clubes deportivos y sociales (111). Las bibliotecas populares alcanzan la cifra de 74. Existen 143 organizaciones de vecinos bajo sus distintas expresiones (sociedad de fomento, junta, etc.). Las organizaciones de apoyo suman 140⁹.

Refiriéndonos tan sólo a la cuestión numérica, puede notarse la importante diferencia que existe entre ambas provincias, lo cual se replica en la capacidad para abarcar diversos temas y realidades de las OSC, su experiencia y el desarrollo en general de la sociedad civil.

2.2.3. Aspectos relevantes tomados para la investigación

De los diversos temas planteados, deseamos establecer algunas consideraciones particulares que orientarán la investigación.

⁸ BID – PNUD – GADIS: *Índice de desarrollo sociedad civil en la Argentina. Catamarca*. Mimeo, Buenos Aires, 2001.

⁹ BID – PNUD – GADIS: *Índice de desarrollo sociedad civil en la Argentina. Formosa, Jujuy, Mendoza, Río Negro, Santa Fe*, Buenos Aires, 2000.

- 1) Respecto a cuáles organizaciones deben contarse como OSC, adherimos a un criterio amplio aunque no difuso. Dado que la investigación se orienta hacia la articulación con el Estado, el eje está dado por la participación en políticas públicas y, más específicamente, sociales. En este sentido, el campo de OSC que participan en ellas abarca desde las organizaciones de base hasta las intermedias, las de desarrollo, las fundaciones e incluso los sindicatos¹⁰.
- 2) En lo que hace al criterio de clasificación, y teniendo en cuenta la dificultad que supondría construir una única clasificación del mundo de las OSC, nos inclinamos hacia una clasificación tripartita de carácter territorial: de base, de apoyo e intermedias

2.3. La sociedad civil a partir de las reformas estructurales

A partir de los elementos históricos que hemos mencionado, y teniendo en cuenta los datos de la realidad actual, podemos caracterizar el panorama de las OSC de la siguiente manera:

- 1) Un campo heterogéneo y amplio. Los estudios realizados hasta el momento (Filmus y otros, 1995; BID, 2000) dan cuenta de una amplia trama de organizaciones a lo largo de todo el país, cuyas variaciones se observan tanto en los temas de trabajo como en las formas de financiamiento y la participación en la políticas públicas.
- 2) Su capacidad de ejecución y control de políticas sociales no es regular, ya que mientras algunas han alcanzado importantes logros, otras no llegan a contar con la capacidad suficiente para encarar este trabajo.
- 3) El contexto en el que se desarrolla la tarea de las OSC resulta fundamental, si no determinante en algunos casos, para poder referirse a su capacidad

¹⁰ Si bien puede darse el caso de que partidos políticos participen de estas políticas, sus objetivos y medios superan a las mismas.

de trabajo, ya que la demanda que reciben sobrepasa sus posibilidades de acción.

- 4) Finalmente, si a principios de siglo el rasgo característico era la actuación de las elites y la ayuda mutua, y más tarde se amplió la participación, dándose una pluralidad de iniciativas que determinó un crecimiento importante del sector; en los '90 la característica principal parecería delinearse en lo que hace a la participación en las políticas sociales y en las iniciativas surgidas en torno de la nueva cuestión social. El inicio del nuevo siglo, si bien no marca una ruptura evidente con las corrientes ya mencionadas de la anterior década, parece traer el acrecentamiento de algunas tendencias, como la protesta con relativa articulación con otros actores – sindicalismo – y la institucionalización de los NMS.

Capítulo 3

Provincia de Catamarca

3.1. Aspectos generales

Los primeros pasos de la investigación se han dividido en dos etapas. Inicialmente, se relevaron las investigaciones ya realizadas sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la Argentina, las cuales de manera más o menos general trazaban distintos panoramas. El segundo momento consistió en las visitas a la provincia, a las ciudades de San Fernando del Valle de Catamarca (ciudad capital)¹¹ y de Valle Viejo. Ambas ciudades componen, junto con Fray Mamerto Esquiú, el Gran Catamarca, con una población cercana a los 150.000 habitantes.

3.1.1. La situación de la provincia

La situación general de la provincia no es buena. Los ramos de la producción de la zona no tienen alta rentabilidad en el mercado ni generan valor agregado de importancia: aceitunas, aceite, dulces, quesos, etc. Existen tres grandes empresas en la provincia (Loma Negra, Arcor y Alpargatas) que están favorecidas con el régimen de promoción industrial. Sin embargo, en el mes de mayo de 2001, la última suspendió a todos sus empleados (1100 en total, constituyendo el 20% del empleo privado de la provincia), y si bien los reincorporaría pronto, son dudosas las perspectivas de continuidad. Las mejores expectativas para la provincia se apoyan en la producción de aceitunas, ya que se espera que en los próximos años se radiquen varias empresas para la fabricación de aceite de oliva.

De allí que la intervención del Estado sea clave en el mantenimiento de la economía, sea a través del empleo público, regímenes de promoción u otras formas de estímulo y sostenimiento, como ya veremos. En términos subjetivos, todos

¹¹ Para evitar la confusión con la provincia, al referirnos a esta ciudad la citaremos como San Fernando, según se la denomina allí mismo.

los entrevistados, miembros de ONG's y funcionarios, dieron cuenta del rol relevante del Estado en la provincia.

La provincia posee las características propias del nordeste argentino: pobreza estructural de antigua data, que se manifiesta en la precariedad de la vivienda, desnutrición, una tasa de desempleo de 19% y de subempleo del 14%, etc.; patrones de relación socio político que podrían calificarse como de tradicionales, esto es la preponderancia de la relación personal, por encima de las relaciones institucionales propia de la modernidad y de sociedades complejas, lo cual también se traduce en fuertes lazos de vecindad y de integración social de este tipo¹²; la confianza y la colaboración son rescatados como valores de la sociedad. Catamarca es, a simple vista, casi como una percepción, una sociedad muy "politizada", esto es los asuntos político – partidario están en juego en casi todas las relaciones sociales, de las que por supuesto las OSC no son ajenas.

Cabe señalar el espacio dado a las OSC en la Constitución Provincial a partir de la reforma del año 1988. En ella ya en el Capítulo I, artículo 58, que versa sobre las garantías de pluralidad y participación, señala en los siguientes incisos

3) Las cooperativas y mutuales. Dentro de sus competencias, la Provincia las fomenta. registra, fiscaliza en su funcionamiento de acuerdo a la Ley, apoya para su afianzamiento y desarrollo y difunde la educación cooperativista y mutualista y la capacitación de sus dirigentes.

4) Los colegios profesionales, a los que el Estado puede conferir el gobierno de la matrícula bajo condiciones que garanticen los derechos de sus miembros y, el bien común.

5) Las entidades intermedias de carácter social, económico, profesional o cultural cuyo fin principal sea la promoción del bien común, asegurándoles la plena libertad de los asociados para constituir las y mantenerlas y el funcionamiento autónomo dentro de sus estatutos, la Ley y las facultades jurisdiccionales de los poderes públicos.

¹² Una de las entrevistas nos graficó lo que implican de positivo estas relaciones. Un barrio de la capital comenzó a verse "amenazado" por niños y adolescentes que comenzaron a destruir jardines, plazas y bienes de las casas. La respuesta de los vecinos desde la Junta Vecinal existente, fue generar un programa para contener a esos niños, antes que recurrir a una solución policial.

El artículo 160 indica que el Gobernador será asesorado, entre otros *el Consejo Asesor representativo de las organizaciones intermedias. Tiene carácter consultivo. La designación de sus miembros, su organización y funcionamiento serán materia de una ley.* Como se señala más adelante este Consejo no ha logrado establecerse de manera permanente.

Finalmente la última referencia la encontramos en la sección séptima, capítulo único - Régimen Municipal, Art. 247. - *Las Cartas Orgánicas deben contener y asegurar: 4. - El reconocimiento de las organizaciones vecinales.*

Como podemos observar las OSC han logrado un importante reconocimiento en el ámbito de la Constitución Provincial a su rol en la sociedad y constituir un espacio representativo. La misma forma en la que los diferentes artículos se expresan, nos hablan ya de una articulación potencial entre el estado y las OSC

Este es, en breves términos, el marco en el que se desenvuelve la existencia y orientación de las OSC en la provincia, el cual aparecerá de manera manifiesta o latente en cada una de las entrevistas o en los perfiles que las organizaciones van teniendo.

3.1.2. Las OSC en Catamarca y Valle Viejo

Las organizaciones existentes en esta zona son variadas y en una cantidad apreciable. Un importante tradición, como veremos luego, está constituida por las juntas vecinales y sociedades de fomento, las cuales han logrado un gran desarrollo en los últimos 30 años, en los distintos barrios que componen la región. Esta vigencia se sostiene en los diferentes aspectos que han trabajado estas organizaciones a través del tiempo: construcción del barrio, servicios públicos, deportes, atención de niños en riesgo, etc. Otro grupo importante lo constituyen las organizaciones de asistencia directa, vinculadas a la cuestión social.

3.1.3. Entrevistas realizadas

En esta primera fase, hemos realizados un total de 12 entrevistas a las siguientes organizaciones:

Organizaciones de base

1. Asociación Cooperadora de padres de la Escuela de Enseñanza Especial N°7
2. Asociación de Padres y Amigos del Niño Especial (APANE)
3. Centro Vecinal Cruz Negra
4. Centro Vecinal Fray Mamerto Esquiú "La Viñita"
5. Comedor Niñez Feliz
6. Sociedad de Fomento Villa Cubas
7. Caritas
8. Biblioteca Popular de Valle Viejo

Organizaciones de apoyo

9. Cooperadora de Desarrollo Humano
10. Fundación Vida
11. Rotary Catamarca Catedral (mujeres)
12. Rotary Club San Fernando (varones)
13. Bienaventurados Los Pobres (BP)
14. Fundación Don Bosco

Tanto de las entrevistas como del recorrido del registro de organizaciones, surge el dato de que la cuestión social es el eje predominante en las temáticas de trabajo. En efecto, si bien se trata de organizaciones de diverso tipo, tanto en lo referente a la temática como a los modos de acción, a la relación con el Estado, a los orígenes, etc., la atención social de los sectores más pobres figura como uno de los objetivos principales.

Entrevistas con funcionarios públicos:

Lic. Patricia Whelam – Directora Provincial de Desarrollo Humano – Ministerio de Salud y Acción Social.

Dr. Juan Cerezo – Subsecretario de Trabajo de la Provincia.

Lic. Patricia Brepe – Secretaria de Postgrado de la Universidad Nacional de Catamarca.

Lic. Omar Tula – Director Provincial de Política Nutricionales.

Lic. Gabriela Zalini – Supervisora Técnica Provincial del Proame.

Prof. Stella Maris Ramos – Directora de Deportes y Acción Social – Municipalidad de Valle Viejo.

3.2. Análisis de las OSC en Catamarca

3.2.1. Consideraciones generales

Antes de trabajar sobre el análisis de los casos observados, deseamos realizar una breve presentación de las OSC con las que hemos mantenido las entrevistas, las cuales las dividiremos en dos grandes grupos.

3.2.2. Organizaciones de Base:

1) Asociación Cooperadora de padres de la Escuela de Enseñanza Especial N°7

A fines de la década del '80, un grupo de padres de niños con discapacidades de la zona de Valle Viejo comienzan a reunirse para ver la forma de asegurar la educación de sus hijos. De esta manera, y a través de un fluido diálogo con la Gobernación, logran abrir una escuela para los niños, dependiente del gobierno provincial. Luego de funcionar en distintos lugares cedidos, en el año 1998 se accede a la construcción del edificio propio y, mediante el Proame (Programa de Atención a Menores en Riesgo, del BID), también de un taller de panadería y dulces. El trabajo de la Cooperadora ha sido permanente desde la apertura del colegio, y su objetivo actual es la inserción laboral de los alumnos.

Detalle: Funciona en la escuela. Posee Teléfono y computadora.

2) Asociación de Padres y Amigos del Niño Especial (APANE)

Con la misma preocupación que el caso anterior, en 1984 nace APANE, en San Fernando, sólo que en este caso se convirtió en una escuela de administración privada, que depende de la asociación de padres. En los comienzos, los padres pagaban los sueldos de los docentes, organizando eventos, mientras la es-

cuela funcionaba en una parroquia, para luego conseguir el subsidio estatal, construir el edificio propio y luego completar el taller con los fondos del Proame. Además de los docentes rentados, los padres también trabajan como voluntarios en tareas de la escuela, que tiene un punto de venta de los productos que elaboran. Detalle: Funciona en la escuela. Posee Teléfono, computadora y correo electrónico.

3) Comedor Niñez Feliz

Es una pequeña organización creada a instancias del gobierno provincial, para atender a la alimentación en barrios carenciados. No tiene personería ni sede propia. Se trata de un grupo de mujeres que, en la casa de alguna de ellas, montan un comedor para darle de comer a niños y ancianos, principalmente. La única rentada es la cocinera, ya que las demás señoras son voluntarias.

4) Centro Vecinal Cruz Negra

Fue creado en el año 1970, acompañando la construcción del barrio del mismo nombre. Trabajó inicialmente en la iluminación pública, luego en el asfalto y ahora en la colocación de la red de gas y en la apertura de una posta sanitaria. También han abierto una biblioteca. Su objetivo principal es agrupar a los vecinos para organizar la instalación de los servicios mencionados y así bajar los costos. Detalle: Sede propia, salón, teléfono en la biblioteca.

5) Centro Vecinal Fray Mamerto Esquiú "La Viñita"

Surgió en el año 1952, también como una unión de los vecinos para conseguir los primeros servicios. Luego abrieron la primer posta sanitaria de San Fernando y, a mediados de los '90, iniciaron un trabajo con niños pertenecientes a un barrio cercano de bajos recursos, en tareas de apoyo escolar, deportes, atención médica, comedor, etc. Parte de este programa se realizó bajo el Proame. Detalle: Sede propia, teléfono, computadoras, salón. Espacio cedido por la Municipalidad.

Rentados: Durante la vigencia del Proame, contaron con un importante plantel (17 personas), que en la actualidad se ve reducido, de acuerdo a los fondos que se obtienen por otros planes (Plan Trabajar)

6) Sociedad de Fomento Villa Cubas

Fundada en 1979 con los objetivos propios de las sociedades de fomento: deportes, actividades culturales, recreación, etc.¹³. Un elemento clave ha sido la instalación de un programa de atención a la niñez, surgido a raíz de un relevamiento realizado en el barrio por la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Catamarca.

Detalle: Sede propia, teléfono, correo electrónico.

Rentados: 13 personas a través del PEL (en el ámbito del programa para niños)

Voluntarios: varios, de acuerdo a temas.

7) Caritas Parroquia Inmaculado Corazón de María

Organizada desde 1994, tomó como tema principal el cuidado de las adolescentes, impulso que se fortaleció con el Proame. De allí surgió un hogar para chicas adolescentes sin techo, la mayor parte de ellas embarazadas o con niños pequeños. El objetivo es acompañarlas, contenerlas afectivamente y orientarlas para la inserción laboral.

Voluntarios 10 personas.

Rentado: 1 persona.

8) Biblioteca Popular R. Castillo – Valle Viejo

A raíz de la construcción de nuevo edificio para la escuela primaria del lugar, los docentes y un grupo de vecinos decidieron crear una biblioteca popular en el edificio antiguo, a principios de los '90. La biblioteca sirve de apoyo para los niños que cursan sus estudios, y se convirtió en el primer espacio con computadoras del

¹³ El nombre original de la organización era Eva Perón, pero por motivos obvios del período decidieron cambiarlo.

barrio. También se dictan cursos y se realizan eventos sociales. También ha trabajado por recuperar la historia del pueblo.

Rentados: 3 personas con Plan Trabajar.

Voluntarios: la comisión directiva, más un grupo de 8 jóvenes que ayuda a los chicos.

3.2.3. Organizaciones de Apoyo

9) Cooperadora de Desarrollo Humano

A partir de la debilidad de muchos emprendimientos de base, un grupo de funcionarios y trabajadores el Ministerio de Salud y Acción Social lanzó este proyecto que luego se convirtió en Asociación Civil sin fines de lucro. Su objetivo es apoyar desde el Ministerio a organizaciones que trabajen a favor de los niños y las personas mayores, brindando cursos de apoyo, gestionando recursos, etc. Han trabajado en planes de salud y alimentación en particular.

Rentados: no posee.

Voluntarios: varios en el ámbito del Ministerio.

10) Fundación Vida

Esta fundación se creó en 1998, a partir de las vivencias de algunas personas en torno a la enfermedad de un familiar o amigo. Su objetivo central es el acompañamiento de los familiares de personas en hospitalización o con tratamiento. Además de las personas implicadas, en la fundación colaboraron empresarios y sindicalistas de la ciudad. Hoy trabaja con hospitales, la municipalidad, el INCUCAI y otras organizaciones.

Rentados: ocasionalmente por algún proyecto.

Voluntarios: varios, en particular los fundadores.

Sede: en préstamo. Teléfono, computadora, fax.

11) Rotary Catamarca Catedral (mujeres)

Surge en junio de 1991, a iniciativa de un grupo de mujeres que desean desarrollar actividades sociales¹⁴. Su objetivo es colaborar de acuerdo a las demandas que se presentan, en estrecha relación con el gobierno provincial. Su proyecto más importante consiste en financiar la operación de niños con labio leporino en la ciudad de Mendoza, a través de médicos voluntarios de la organización que vienen especialmente desde EE.UU. Las mujeres participantes se encargan de conseguir el financiamiento para la estadía y el viaje. Buena parte de su actividad la consume la búsqueda de fondos.

Sede: alquilada.

Voluntarios: varios.

Rentados: una persona para la secretaría.

12) Rotary Club San Fernando (varones)

El Rotary Catamarca se fundó en 1960. De una separación de éste surge el San Fernando, en 1992. Distribuye su trabajo en diversas áreas de asistencia social y apoyo a organizaciones. De allí que sus proyectos se construyan a medida que surgen demandas. Su trabajo actual más relevante es el mejoramiento edilicio del Hogar de Ancianos de San Fernando. La tarea que realizan consiste básicamente en conseguir fondos y articular ayudas con ese objetivo.

Sede propia, teléfono, computadora (está construyendo un salón de usos múltiples).

Voluntarios: varios.

Rentados: gente que, con planes Trabajar o PEL, trabajan en las obras que se llevan adelante.

13) Bienaventurados Los Pobres (BP)

Esta organización nace en 1984, creada por un grupo de laicos de la Iglesia Católica. Su objetivo es promover, con las familias pobres, el desarrollo de alternativas de vida económicamente viables y ecológicamente sustentables. Fortalecer el

protagonismo social de los sectores populares y promover la construcción de valores sociales que aseguren el respeto por la diversidad y dignidad de la vida humana¹⁵. La organización reconoce dos períodos: uno anterior a 1995 y otro posterior, año en que se realizó una evaluación externa sobre la metodología de trabajo.

Sede propia. Teléfono, correo electrónico.

Voluntarios: ocasionalmente.

Rentados: 16 personas.

14) Fundación Don Bosco

Su origen se remonta al año 1974, en la provincia de Misiones, donde es fundada por su actual presidente, ex religioso de la orden Salesiana (de allí el nombre). Si bien realizan distintas tareas de "concientización" en diversas áreas, su objetivo central lo configura la educación vial y, en particular, la creación de una escuela de educación vial en San Fernando, objetivo que persiguen desde hace años.

No tiene sede, ni rentados.

Voluntarios: 3 personas.

3.3. Marco Legal de las organizaciones

El panorama que el muestreo nos presenta da cuenta de un universo de carácter homogéneo respecto al punto que aquí tratamos. Sobre 12 entrevistadas, 11 se encuentran registradas en la Inspección Provincial de Personas Jurídicas. La excepción, como ya se señaló, está dada por el Comedor Niñez Feliz, el cual funciona en la vivienda de una de las mujeres responsables. La precariedad de la organización está directamente relacionada con el medio en el que surge: los barrios más carenciados de San Fernando. Pero, al mismo tiempo, es interesante destacar que este tipo de comedores, denominados pre-cooperativas por el gobierno provincial, nacen a instancias de este último con el fin de cubrir problemas de alimen-

¹⁴ Existía ya un Rotary Club pero se componía exclusivamente de varones.

tación no sólo de niños, sino de la población en general. La demanda concreta surge en determinadas poblaciones y, a partir de allí el gobierno, en este caso la Dirección de Políticas Nutricionales, mantiene reuniones con miembros de la comunidad, buscando quien ofrezca su casa y voluntarios para poder abrir el comedor, encargándose el gobierno de proveer los alimentos y otorgar un subsidio para la persona encargada de la cocina. En la actualidad, existen alrededor de 6 de este mismo tipo en San Fernando.

Respecto a las otras OSC, su nivel de organización es variado, notándose en todas la importancia de un núcleo de conducción, de entre dos y cuatro personas que dedican más tiempo y conocen mejor a la institución. A pesar de ello, existe un importante grado de alternancia en la conducción de la misma, dándose sólo en dos casos la permanencia de la misma persona al frente de la organización.

3.4. Historia

La historia de las OSC en Catamarca reconoce diversas tradiciones, no existiendo algún hito de carácter fundamental, aunque podemos reconocer distintos momentos históricos.

3.4.1. Los comienzos: crecimiento de la ciudad

El primero de ello refiere al proceso de ampliación de la ciudad, a mediados de la década del '70, y se origina en la falta de servicios básicos para los habitantes. En ese marco surgieron una importante cantidad de organizaciones de base que apuntaban a la cooperación de los vecinos en pos de fines y objetivos comunes. En concreto, los primeros problemas que se presentaban se referían a temas tales como el asfalto, la iluminación pública, servicios de desagüe, etc. Es en ese marco que surgieron los Centros Vecinales y Sociedades de Fomento, para cubrir dichas necesidades y otras como la cuestión deportiva, entretenimientos, comedo-

¹⁵ BP fue la única institución que contaba con material sobre objetivos y trabajos de la organización.

res, etc. (Los Centros Vecinales Cruz Negra y Fray Mamerto Esquiú, la Sociedad de Fomento Villa Cubas, en el perfil claro de organizaciones de base, pero también, con las características del caso, los Rotary Club de San Fernando y Catedral, con un perfil de organización de apoyo). Por sus propias características, estas son las organizaciones de mayor anclaje en el barrio, lo cual les permite conocerlo de manera más profunda y ganar la adhesión de mayor cantidad de personas. En los casos que hemos entrevistado, surgen acompañando y no confrontando al Estado provincial o municipal, como veremos luego.

3.4.2. La apertura democrática

Otra línea importante remite al proceso de democratización de los '80, que abre y alienta nuevos espacios de participación social. Esta etapa está caracterizada por la búsqueda de formas nuevas de organización social en torno a un proyecto o una visión común, así como a temáticas específicas para algunos ciudadanos. En el primer grupo podríamos ubicar a Bienaventurados los Pobres, que a pesar de la pertenencia de parte de sus miembros a la Iglesia Católica, no es una institución dependiente de ésta última. En el segundo grupo se inscribirían organizaciones tales como la Asociación de Padres y Amigos del Niño Especial (APANE) o la Asociación Cooperadora de padres de la Escuela de Enseñanza Especial N°7. Más joven es la Fundación Vida, aunque en una tónica semejante. En estos últimos casos, se trata de organizaciones dedicadas a poblaciones puntuales, (personas con discapacidades, familiares de personas con enfermedades graves) que se ligan a las mismas por lazos parentales o de afecto y cuyo objetivo es instalar las bases para una política social hacia el sector que no es llevada a cabo por el Estado u otra organización. A este marco también puede sumarse la Fundación Don Bosco (1974) dedicada desarrollar una política de educación vial.

3.4.3. Los cambios estructurales y la cuestión social

Finalmente, podemos ubicar cronológicamente el surgimiento de otro grupo en la década del '90, en torno al agravamiento de la cuestión social. Ante la crisis de las economías regionales y el marco desfavorable de todo el país, se dan res-

puestas de atención a necesidades básicas desde la sociedad, aunque también alentadas desde el Estado. Tomamos el ya nombrado caso de los comedores escolares llamados pre-cooperativas y el caso particular de la Cooperadora de Desarrollo Humano, surgida en el mismo Ministerio Provincial de Salud y Acción Social. Pero es necesario destacar que la gran mayoría de las organizaciones, más allá de su contexto de origen, ha volcado su acción, en este último período, hacia la lucha contra la pobreza. Encontramos este "vuelco" respecto a los objetivos originales en la Sociedad de Fomento Villa Cuba, el Centro Vecinal "La Viñita", el Rotary Club Catamarca Catedral y el Rotary Club San Fernando. Aun cuando ello formara parte de los objetivos originales, la aguda situación colocó esta cuestión como prioridad de trabajo.

3.5. Forma de organización interna

Este aspecto es más difícil de investigar, dado que aquí lo formal y lo informal tienden a cruzarse de manera más compleja y que, además, las organizaciones suelen ser renuentes a explayarse sobre el tema. Sin embargo, sería erróneo interpretar esto último como un intento de ocultar información o una negativa a colaborar. Más bien, responde al hecho de que la organización y la toma de decisiones no ocupa un lugar preponderante en la vida del grupo, debido a dos causas diversas. En algunas organizaciones, la toma de decisiones ya está perfectamente establecida, y los miembros se inscriben a estas directivas. Es el caso de los Rotary Club, donde la organización internacional establece y detalla las formas de funcionamiento interno. En otras, las decisiones se van tomando a medida que los problemas aparecen, concentrándose al mismo tiempo en un grupo con mayor grado de vinculación, en algunos casos personas que le han dedicado años a la organización y aún conservan puestos de conducción. Si bien este esquema organizativo acelera la toma de decisiones, supone al mismo tiempo una cuota importante de debilidad para la autosustentación de las instituciones, y en un contexto de fuertes y graves demandas sociales, puede llevarlas al peligro de pretender abarcar todo el universo de dichas problemáticas, debilitándose así como organi-

zación y diluyendo sus objetivos. El impacto del Proame fue importante en este sentido. Todas las organizaciones consultadas que habían formado parte del programa recuerdan los cursos de capacitación como importantes y útiles. La misma percepción se tiene respecto de los talleres organizados por el CENOC.

Existen, sin embargo, casos que se apartan de aquella tendencia. Uno de ellos es la Sociedad de Fomento Villa Cuba, en concreto su jardín materno infantil, para 80 niños de hasta 4 años. En este Jardín trabajan 12 personas subvencionadas mediante el Plan de Emergencia Laboral (PEL) y, además de las tareas de cuidado, se brinda atención médica y alimentaria a los niños, como parte de un proyecto de servicio integral de desarrollo infantil. La conducción de la Sociedad de Fomento depende, como lo establece el estatuto, de una Comisión Directiva que se renueva cada dos años. Actualmente, preside la Comisión una asistente social, luego de un período de 10 años con el mismo presidente, un hombre muy valorado en la entrevista. Pero el Jardín, específicamente, está a cargo de otra persona que lleva el cargo de coordinadora general, perteneciente al mundo de la salud, con quien mantuvimos la entrevista.

Al principio, según nos refería la entrevistada, la Comisión directiva intervenía en todas las decisiones del programa, lo cual le demandaba buena parte de la reunión semanal, descuidándose otros aspectos de la Sociedad. Fue así que decidieron delegar en la coordinadora general la toma de decisiones de corto y mediano plazo respecto del programa infantil, de modo que la CD pudiera dedicarse a los otros proyectos pendientes. La vinculación entre la coordinadora y la CD se da en la tarea concreta: la presidente visita el jardín todos los días y dialoga con la primera, lo mismo el tesorero que maneja los fondos de toda la sociedad de Fomento, aunque la coordinadora cuente con una caja chica. En síntesis, se adoptó un esquema descentralizado para la toma de decisiones, concentrándose solamente las fundamentales en la Comisión Directiva.

El otro caso distinto lo constituye Bienaventurados los Pobres. Esta organización es la única de las entrevistadas que trabaja de acuerdo a proyectos generados por ellos mismos, y que son financiados por la cooperación internacional a través de organizaciones europeas. Este trabajo por proyectos es llevado a cabo

por dieciséis personas rentadas que componen la institución. El hecho de tener en claro los objetivos que la organización persigue y poseer, al mismo tiempo, un perfil ideológico definido, le permite ganar en solidez y coherencia. Existen dos coordinadores generales y una fuerte planificación y determinación de objetivos, lo que facilita la organización.

3.6. Planificación

Obviamente, la planificación es uno de los ejes claves para el funcionamiento de las organizaciones, y de alguna manera refleja su grado de operatividad. Su caracterización debe realizarse con criterios amplios, evitando el conformar una grilla en la cual las organizaciones entren o queden fuera de un ideal de planificación. En efecto, el relevamiento particular deja entrever formas novedosas o complejas de planificación, aunque en términos generales se percibe un nivel alto de debilidad en este rubro.

Al introducirnos en el análisis de los casos, debemos realizar algunas distinciones. En primer lugar, puede verse la planificación general que las OSC realizan en tanto institución, y que tiene que ver con su *sustentabilidad*. En segundo lugar, la planificación de su trabajo hacia fuera, más relacionada con sus *objetivos*. Finalmente, un aspecto especial dentro de este segundo grupo lo constituye la planificación devenida del ingreso y participación en programas externos (el caso del Proame).

3.6.1. Planificación de la OSC

Este punto se refiere en particular al financiamiento y a la obtención de recursos en general. En una situación muy difícil para toda la provincia, este suele ser un punto difícil de resolver. Así y todo, las organizaciones manifestaron que figura entre sus objetivos el ampliar sus instalaciones, en el caso de aquellas que las poseen, o comprar o construir en los casos de las que no las tienen. También aparece cierta preocupación por la capacitación y el aumento de las relaciones claves.

3.6.2. Planificación de los objetivos y del trabajo

Aquí la diversidad es mayor. Mientras que algunas planifican anualmente su tarea sobre la base de proyectos (Bienaventurados los Pobres, los Rotary Club, donde se los denomina *avenidas*), otras no cuentan con esquemas ni pautas de planificación (Niñez Feliz, Fundación Don Bosco, Cooperadora de desarrollo Humano), expresando que ésta se lleva a cabo contra demanda y es construida en "el andar" y el trabajo cotidiano.

En el caso de Bienaventurados los Pobres, reconocen como un momento clave el período 1995-1996, en el que la organización decidió encarar una evaluación externa, trayendo a profesionales que analizaran el trabajo y la organización de la institución. La necesidad de dar este paso surgió del importante crecimiento que la institución experimentó en 10 años. (trabajo en 3 provincias, 35 departamentos, sindicatos, presupuesto importante de la cooperación, etc.). Esta evaluación, entonces, les permitió iniciar un proceso de transformación interna donde ya no se podían utilizar los códigos iniciales, de un grupo pequeño. Es así que, a partir de ese momento, se inicia una etapa de mayor profesionalización e institucionalización. Ello repercute directamente en la redefinición de los objetivos estratégicos y los ámbitos de intervención. Esta nueva planificación del trabajo repercutió también en la capacitación interna.

En el caso de los Rotary Club, sus métodos de planeamiento provienen de la pertenencia a una red mundial. En efecto, la organización provee a cada uno de sus clubes manuales organizativos sobre las diferentes áreas: planificación, toma de decisiones, liderazgos, relaciones, etc. La planificación, como ya mencionamos, se desarrolla a través de las denominadas *avenidas*, que son precisamente proyectos sobre diversos temas, que cuentan con un responsable encargado de su desarrollo, con una importante autonomía de trabajo.

Pero debe distinguirse otros grupo de organizaciones que, si bien no realizan actividades de planificación formales, mantienen sus objetivos con claridad y proyección. Es el caso de los centros vecinales y las asociaciones de padres. En organizaciones con mayor grados de institucionalidad y algún financiamiento (sea

en forma global, sea a través de los proyectos), la planificación se estructura en torno a aquél. Es decir: no puede separarse planificación de financiamiento. Los centros vecinales, de este modo, no realizan una estructura de planificación con metas a corto y mediano plazo, pero tienen muy en claro los objetivos y todos los esfuerzos apuntan en la dirección elegida (conseguir el asfalto, la red de gas, instalar una posta sanitaria, etc.).

Finalmente, ante la aparición de financiamiento externo, surge la necesidad de una planificación sistemática, como condición para acceder al mismo. En este sentido, el Proame se convirtió en la experiencia más importante para las organizaciones de la provincia, ya que el ingreso al programa suponía cumplir con una serie de requisitos, donde la planificación ocupaba un lugar preponderante. En este aspecto, las organizaciones valoraron al Proame pues, además del financiamiento, les permitió organizar su tarea en torno a ejes temáticos y fortalecer así sus objetivos y presencia en la sociedad.

Capítulo IV

Organizaciones del Alto Valle del Río Negro

4.1. La situación del Alto Valle del Río Negro

Se trata de una de las regiones frutiortícolas más importantes del país. Las ciudades fueron creciendo a lo largo del siglo, gracias a la producción generada por la fruta, en particular la pera y la manzana. General Roca es la más antigua ciudad del Alto Valle, fundada en el siglo XIX. Luego surgieron varios pueblos en el Alto Valle. Cipolletti en 1903, Allen en 1907, Ingeniero Huergo en 1912, luego Villa Regina Entre 1922 y 1925 comenzó la plantación masiva de los frutales que darían fama internacional.

Hasta hace pocos años, en las afueras de cada ciudad existían varios “galpones” (como se los denomina en la región) dedicados a la producción de sidra o vinos. Se trata, también, de una zona caracterizada por la mediana propiedad de la tierra. De esta manera, el cuidado y recolección de los frutos, la producción de sidra y el Estado fueron durante muchos años la principal fuente de empleo para toda la región. La crisis de la década del '90 llevó al sector a una profunda crisis, debido a la fuerte caída de los precios: el precio pagado por la fruta casi no cubre los costos para el productor¹⁶.

Como ha sucedido con el resto de las provincias, el Estado provincial también se ha visto obligado a realizar diversos ajustes, tanto de su estructura como en políticas públicas. Algo semejante ocurre con las municipalidades. Según los comentarios efectuados por los funcionarios entrevistados, y como es de prever, la crisis del sector frutihortícola repercute directamente en las finanzas públicas, en particular en los municipios más pequeños, donde la situación se ha tornado muy complicada. Como ejemplo de este proceso de desgranamiento de las ciudades,

¹⁶ Según nos comentaba el grupo *Mujeres en Lucha*, de Gral. Roca, parte de sus reivindicaciones consiste en mantener el precio de la manzana en \$0.30 el kilo, cuando los intermediarios se las están comprando a \$0.08 el kilo.

podemos tomar el de Ingeniero Huergo, que a pesar de ser una ciudad pequeña, contaba, hasta hace pocos años, con dos sucursales bancarias y un hospital. Las dos primeras han cerrado, y es probable que próximamente se retire la oficina de correos, en tanto que el hospital se enfrenta a graves problemas presupuestarios.

Cierto es también que, en los últimos años, las municipalidades han generado algunos emprendimientos vinculados al turismo, y se están reinstalando viñedos, pero con un nuevo régimen de propiedad, ya que ahora se trata de grandes propiedades compradas a los antiguos dueños. De todos modos, como ejemplo de la crisis mencionamos el índice de desocupación que ronda el 15%.

Se trata entonces de una región con características diferentes a las de Cautín. Aquí han confluído diversas colectividades, la región conoció un momento de relativa prosperidad, por la fruta y la cercana explotación del petróleo. Una sociedad más diversificada, rasgo que por ejemplo se manifiesta en el fuerte movimiento cultural (la ciudad de Roca posee 3 fundaciones culturales, orquesta de cámara, 6 coros, tres museos, etc.)

En cuanto a la Constitución Provincial, esta efectúa dos menciones a las OSC. Uno de carácter específico, en el Art. 83 donde se promueve la instalación de emisoras radiales a cargo de organizaciones sin fines de lucro.

El otro artículo que hace una referencia es N°240, que señala: *los municipios y comunas reconocen la existencia de las juntas vecinales electivas. se integran para promover el progreso y desarrollo de las condiciones de vida de los habitantes y sus vecindarios. las autoridades de las juntas vecinales tienen derecho a participar con voz en las sesiones de los cuerpos deliberativos únicamente en los problemas que les incumben en forma directa. pueden administrar y controlar toda obra o actividad municipal que se realiza en la esfera de sus delimitaciones vecinales, en colaboración y dependencia con los gobiernos municipales y comunales, de acuerdo a las reglamentaciones.*

Como podemos observar no se encuentra una caracterización general de todo el sector, ya que se limita a los medios de comunicación y las juntas vecina-

les. Ello sin embargo, no parecer convertirse en impedimento para las relaciones entre el Estado y las OSC.

4.2. Las Organizaciones sociales en el Alto Valle

4.2.1. Consideraciones generales

Podría afirmarse que la cuestión social es también aquí, como en Catamarca, una preocupación central para las OSC, en particular en la asistencia directa, aunque también existen importantes emprendimientos en capacitación, vivienda, etc. Dentro de la asistencia directa, han tenido un gran desarrollo las OSC dedicadas a los niños, en alimentación, prevención de adicciones, recreación, etc.

Las OSC ocupan un lugar destacado en la vida de estas ciudades, aunque ello difiere según se trate de las más chicas (Ingeniero Huergo, Mainqué y Godoy) o de las más grandes (Gral. Roca, Cipolletti y Villa Regina).

Hemos entrevistado un total de 31 OSC:

Organizaciones de base

- 1) ACIPADI (Asociación de Padres y Amigos del Discapacitado)- Cipolletti*
- 2) Casa Maipue - Cipolletti*
- 3) El Hogar de María – Cipolletti*
- 4) Mujeres en Lucha – General Roca*
- 5) Asociación los Chicos de la Calle "Ninquihue" – General Roca*
- 6) AREME (Asociación de Reflexión y Esparcimiento en Menores) – General Roca*
- 7) Cooperadora del Hospital Carlos Arrati – Ingeniero Huergo*
- 8) Caritas Parroquia San Francisco Javier – Ingeniero Huergo*
- 9) Comedor Unidad Y Trabajo – Ingeniero Huergo*
- 10) Bomberos Voluntarios – Ingeniero Huergo*
- 11) APANDI (Asociación de Padres de Niños Discapacitados) – Villa Regina.*
- 12) Caritas Parroquia Nstra. Sra. Del Rosario – Villa Regina*

- 13) *Junta Vecinal 25 De Mayo – Villa Regina*
- 14) *Club De Trueque – Villa Regina*
- 15) *Asociación para el Desarrollo y Recursos (ADRA) de la Iglesia Adventista – Villa Regina*
- 16) *Biblioteca Popular Ricardo Rojas*
- 17) *Reencuentro, Centro de Jubilados y Pensionados – VILLA REGINA*
- 18) *Centro De Jubilados Y Pensionados El Cóndor – Mainqué*
- 19) *Cuartel de Bomberos – Mainqué*
- 20) *Caritas San José Obrero – Mainqué*
- 21) *Centro de Jubilados y Pensionados – Gral. Godoy*
- 22) *Caritas Parroquia Sagrado Corazón – Gral. Godoy*
- 23) *Centro de Jubilados y Pensionados 9 de Julio – Gral. Godoy*
- 24) *Biblioteca Popular 20 De Junio – Gral. Godoy*

Organizaciones de Apoyo

- 1) *FUNDAS (Fundación para la Salud) - Cipolletti*
- 2) *KORMENIA – Cipolletti*
- 3) *Fundación PAIDEIA – General Roca*
- 4) *CARITAS Diócesis del Alto Valle del Río Negro – General Roca*
- 5) *ROTARY CLUB – General Roca*
- 6) *FUNDESUR (Fundación para el desarrollo de la Patagonia) – General Roca*
- 7) *Un Techo para mi Hermano – General Roca*

Funcionarios Públicos

Lic. Luis Bardeguia , Secretario de Acción Social, Municipalidad de Cipolletti

Lic. Maria Marta Arriaga, Directora de Promoción Social y desarrollo Comunitario, Municipalidad de Cipolletti

Lic. Natalio Kisnerman, Director del Consejo de Desarrollo Social, Municipalidad de Gral. Roca

Lic. Raúl Sartor, Secretario de acción Social, Municipalidad de Gral. Roca

Lic. Graciela Sgabrigh, Secretaria de Acción Social, Municipalidad de Mainque

Lic. Teresa Ceconatto, Secretaria de Asistencia Social, Municipalidad de E. Godoy

Lic. Rubén Petricio, Director de Acción Social, Municipalidad de Villa Regina

Prof. Laura Alvarez, Directora de Cultura, Municipalidad de Villa Regina

Lic. Juan Pablo Benito, Responsable coordinación del Promin, Municipalidad de Villa Regina

Lic. María Inés Gaviolo, Coordinador Equipo de la Tercera Edad, Río Negro

4.2.2. Las Organizaciones de base

Existe un importante desarrollo de OSC de base, que actúan en diferentes áreas. Describimos a continuación aquellas con las que mantuvimos entrevistas.

1) ACIPADI (Asociación de Padres y Amigos del Discapacitado)- Cipolletti

Esta asociación se formó en el año 1986, con el objetivo central de ayudar a la inserción de personas con discapacidades en el mundo laboral. Para ello han creado un taller - carpintería, el cual, mediante la fabricación de productos del ramo y su comercialización, quiere dar un espacio laboral estable a los miembros.

Sede propia. Teléfono

Voluntarios: varios

Personal rentado: El maestro que dirige el taller, y algunos chicos reciben beca por su trabajo

2) Casa Maipue - Cipolletti

Esta asociación, formada en el año 1983, se dedica a la jardinería y la temática ecológica. En principio, el objetivo fue crear cursos de jardinería, pero luego el trabajo fue creciendo, hasta incorporar la generación de propuestas de políticas públicas en la temática y la organización de un importante evento anual. La municipalidad les ha otorgado, en comodato, una sede ubicada en medio de una antigua plaza, la cual han remodelado creando un espacio de paseo para la ciudad.

No poseen personal rentado permanente, sólo los docentes que dictan los cursos y personas que han trabajado en el arreglo de la plaza, apoyadas por el Plan Trabajar.

Sede en comodato. Teléfono

Voluntarios 14 permanentes, se suman 30 para el evento anual que organiza la asociación.

3) El Hogar de María – Cipolletti

Un grupo de vecinos organizó esta asociación en el año 1999. Su objetivo era crear un hogar para asistir a niños en situación de riesgo, funcionando en principio como hogar de día. A la cuestión del cuidado, han agregado inmediatamente el apoyo escolar y alimentario. Este rápido crecimiento les ha llevado a conseguir el apoyo de otros vecinos y de la municipalidad, desarrollando también eventos para los niños de la zona.

Sede en comodato.

Voluntarios 15 personas

Personas rentadas: 2

4) Mujeres en Lucha – General Roca

En 1998, y a instancia de otros grupos similares del país, esposas de productores de la zona se agruparon para la defensa de los intereses de los productores frutihortícolas de la zona, en particular en lo referente a evitar el remate de campos y a favor de una disminución en la baja de la tasa de interés bancaria.

Organización informal. No tienen sede ni personal rentado.

5) Asociación los Chicos de la Calle "Ninquihue" – General Roca

En el año 1997, un grupo de personas, ante la ausencia de políticas dirigidas a los chicos de la calle (un fenómeno que había crecido en la ciudad en los últimos años), crea esta institución.

En poco tiempo obtuvieron la personería jurídica como fundación. Un sacerdote acompañó el proceso inicial, aunque la fundación siempre estuvo dirigida por laicos y no es de carácter confesional.

Si bien el trabajo inicial consistió en acercarse a los chicos de la calle para acompañarlos durante el día, actualmente cubren tres aspectos: en primer lugar, brinda un hogar para dormir y comer (casa que consiguieron a través de la Municipalidad); luego, un taller de panadería donde los chicos aprenden un oficio y consiguen un sustento para mantener el hogar. El tercer ámbito de acción es la concientización, mediante la realización de jornadas comunitarias, acerca de los derechos del niño

Voluntarios: 15

Personal rentado: 9 personas

6) AREME (Asociación de Reflexión y Esparcimiento en Menores) – General Roca

Creada por un grupo de mujeres en el año 1968, esta asociación se dedicó desde su origen al cuidado de menores pertenecientes a familias pobres. El objetivo principal es acompañar a los niños durante el día en el cuidado y el esparcimiento, cuando las madres están trabajando, brindando ocasionalmente la posibilidad de que duerman en el hogar. También, durante mucho años, fue importante la realización de eventos festivos para los niños (la "fiesta del globo rojo"). Los fondos se obtenían de donaciones hechas por las mismas socias.

Personal rentado: 1 persona.

Voluntarios 12.

7) Cooperadora del Hospital Carlos Arrati – Ingeniero Huergo

Fundada en 1991, su objetivo fue la búsqueda de fondos para el hospital, a fin de conseguir el material que no era provisto por el Estado. En los últimos años, las necesidades han crecido debido a la disminución de las partidas, y el trabajo de la cooperadora abarca también la búsqueda de recursos para material de uso cotidiano

Asociación Civil. 15 voluntarios.

8) Caritas Parroquia San Francisco Javier – Ingeniero Huergo

En funcionamiento desde 1994, trabaja en la asistencia directa. Ayuda inmediata, asistencia en alimentos, ropa, medicamentos, apoyo escolar, talleres de computación y mecanografía.

Organización informal.

9) Comedor Unidad Y Trabajo – Ingeniero Huergo

Se trata de un comedor barrial organizado por el grupo sindical y de desocupados de la Corriente Clasista y Combativa, en el año 2000. Como la mayor parte de los comedores en barrios carenciados, funciona en la casa de un vecino. Allí se prepara la comida y se distribuye, principalmente a niños.

Se trata de una organización informal. Se maneja con voluntarios, aunque en estos momentos se encuentran gestionando la asignación de algún Plan Trabajar para los cocineros.

10) Bomberos Voluntarios – Ingeniero Huergo

Fundada en 1984, surge ante la necesidad de contar con el servicio de manera rápida ante los incendios forestales, ya que hasta ese momento debían recurrir a los bomberos de Villa Regina, a 15 km. Cumple, además, funciones policiales, ya que depende de la policía provincial. Posee personería jurídica como asociación civil. Además de las actividades propias del sector, realiza eventos para la búsqueda de fondos.

11) APANDI (Asociación de Padres de Niños Discapacitados) – Villa Regina

Un grupo de padres y vecinos de la zona crearon esta asociación en 1993, con el fin de facilitar la inserción laboral de personas con discapacidad. Posee un taller de trabajo en madera con importante producción de jaulas (cajones para la cosecha), que comercializan entre los productores locales y de Gral. Roca. Es también un hogar para los niños y adolescentes de bajos recursos, para quienes también brindan apoyo escolar y realización de eventos.

12) Caritas Parroquia Ntra. Sra. Del Rosario – Villa Regina

Su última organización data del año 1991 (la institución ya existía anteriormente). Su trabajo se concentra en la asistencia directa en alimentación, medicamentos y ropa. También posee un servicio de ayuda a las personas para la realización de trámites, como así también apoyo escolar. Entre sus proyectos a futuro, figura la construcción de una hogar de día para niños. Realiza de manera regular talleres de capacitación.

No posee personal rentado y cuenta con 12 voluntarios.

13) Junta Vecinal 25 De Mayo – Villa Regina

Fundada en 1986 por iniciativa de un grupo de vecinos, se encuentra en el límite de dos barrios de características diferentes: uno más antiguo y asentado y otro, denominado "esfuerzo propio", construido por la propia gente por iniciativa de la gobernación. Tiene personería jurídica como asociación civil. Dentro de sus actividades más importantes, se encuentran el funcionamiento de un comedor para niños y un servicio de distribución de ropa para personas del barrio. También realiza actividades recreativas y de apoyo escolar, y se dictan cursos para adultos. Al mismo tiempo, comparte terreno, aunque no participa de él, con la sede del programa Promin en la ciudad.

Rentados: Una trabajadora social y algunas personas con Plan Trabajar.

Voluntarios: 4 personas todos los días, más los miembros de la comisión directiva.

14) Club De Trueque – Villa Regina

Esta organización, que ha crecido fuertemente en todo el país en los últimos años, comenzó a funcionar en esta ciudad en el año 1999, a instancias de funcionarios de la Municipalidad. El proyecto, construido como nodo local de la organización nacional, que provee las herramientas de organización y los "créditos", se encontró con diversas dificultades para el funcionamiento hasta el año 2001, en que ha logrado un trabajo sostenido, continuidad y un número importante de socios (180 personas). Los mismos socios eligen a la coordinadora y a otras

personas que ayudan a la organización como voluntarias. Se trata de una organización de tipo informal.

15) Asociación para el Desarrollo y Recursos (ADRA) de la Iglesia Adventista – Villa Regina

La Iglesia fue fundada en la ciudad en el año 1970. Desde entonces, además de las actividades propias del culto, realiza diversas tareas sociales, organizadas a través de una institución dependiente denominada ADRA. Se trata de una organización de desarrollo, capacitación y asistencia directa, que trabaja en proyectos que realiza por iniciativa propia, pero con el apoyo y financiamiento de la casa central de ADRA (Buenos Aires). Ha generado proyectos de erradicación de letrinas y de apoyos a huertas familiares. También han servido de nexo para la venta de productos regionales en Buenos Aires.

Sólo trabaja con voluntarios. De manera permanente, alrededor de 20 personas, pero se suman más para eventos especiales.

16) Biblioteca Popular Ricardo Rojas

En la denominada zona de las chacras, es decir, en las afueras de la ciudad, funciona desde el año 1971 esta biblioteca popular (asociación civil). Nace vinculada a la escuela rural N° 105. De allí que el trabajo de la biblioteca se desarrolla en torno al apoyo escolar, talleres para niños, actividades culturales, enseñanza de computación, etc. Para ello cuenta con diversos apoyos (provincia, Conabip, etc.). Trabajan allí una persona rentada y 12 voluntarios.

17) Reencuentro, Centro de Jubilados y Pensionados – Villa Regina

Debido a que la ciudad contaba con un solo centro de jubilados, en el centro de la misma, un grupo de personas mayores deciden crear otro en las afueras, en el año 1992. Poseen la personería jurídica como asociación civil. Su funcionamiento, como muchos otros centros, fue alentado por la política del Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI) de derivarles la ejecución del programa Pro-Bienestar, para el reparto de las bolsas de alimentos. También a través del PAMI,

y por iniciativa propia, fueron generando actividades recreativas, realización de eventos, talleres y cursos abiertos. Cuentan con 12 voluntarios.

18) Centro De Jubilados Y Pensionados El Cóndor – Mainqué

Fundado en el año 1994, surge como punto de encuentro de los jubilados y para prestar servicios a los miembros. Al igual que el anterior, es punto de distribución del programa Pro-Bienestar del PAMI. También brinda atención médica (el pueblo no posee hospital) y actividades recreativas y culturales. Posee personería jurídica como asociación civil. 12 Voluntarios.

19) Cuartel de Bomberos – Mainqué

Si bien fue fundado en el año 1987, el cuartel comenzó a trabajar con sede propia en 1994. Obtuvo su personería jurídica como asociación civil. Su trabajo se concentra en la actividades propias del sector.

20) Caritas San José Obrero – Mainqué

Reabierto en el año 1997, su trabajo se concentra en la asistencia directa en ropa y alimentos. Cuenta con 5 voluntarios.

21) Centro de Jubilados y Pensionados – Gral. Godoy

Fue fundado en el año 1992, y guarda las mismas características de los anteriores: punto de distribución del plan Pro-Bienestar, talleres, actividades recreativas y culturales. Asociación civil. 12 voluntarios.

22) Caritas Parroquia Sagrado Corazón – Gral. Godoy

Organizada en el año 1990, concentra su trabajo en la asistencia directa a una pequeña población de muy bajos recursos, ubicada en la ladera de la sierra. Allí preparan la merienda para niños el día que no se las otorga la escuela, y a través de un pequeño costurero, reparan ropa para la gente del barrio. Posee 5 voluntarios.

23) Centro de Jubilados y Pensionados 9 de Julio – Gral. Godoy

Creado en 1990 como asociación civil, funciona también como punto del programa Pro-Bienestar. Además de actividades recreativas y talleres varios, posee un comedor para ancianos. 10 voluntarios.

24) Biblioteca Popular 20 de Junio – Gral. Godoy

Esta biblioteca, que funciona en la ciudad, fue creada como una asociación civil, en el año 1983, por un grupo de vecinos, dado que la ciudad no contaba con biblioteca. Posee un persona rentada por la provincia, y su actividad consiste en la atención educativa a chicos de escuela primaria y secundaria, básicamente mediante el préstamo de material de estudio.

4.2.3. Organizaciones de Apoyo

1) FUNDAS (Fundación para la Salud) - Cipolletti

Esta fundación nace en el año 1998, creada por un grupo de profesionales de la medicina, en torno a la temática de la salud mental. Para ello, desarrollan tareas de prevención, capacitación y atención directa.

Han participado en varios programas con el Estado. Poseen sede propia y 5 personas rentadas.

Teléfono

2) KORMENIA – Cipolletti

Fundada en 1990, es una asociación civil dedicada a la generación de proyectos de capacitación, en particular para jóvenes y discapacitados, y a la creación de proyectos productivos. Surgió como una herramienta de ayuda para la reinserción laboral de las personas desocupadas a raíz de los despidos producidos en YPF y otras empresas, o desde el Estado. A partir de allí, comenzaron a generar proyectos de capacitación e inserción laboral, en articulación con el Estado o con empresas (en particular cooperativas). En septiembre de 2001, fue seleccionada para replicar el proyecto *Grameen*

3) *Fundación PAIDEIA – General Roca*

Fundada en 1997, nace como un proyecto de educación no formal, escuela de ciudadanía y capacitación laboral. Entre sus objetivos de origen, también figura el desarrollo de investigación en estas temáticas.

Voluntarios: 12 personas.

Rentados: 2 personas.

4) *CARITAS Diócesis del Alto Valle del Río Negro – General Roca*

Se organiza a partir de la creación de la diócesis, en el año 1998. Su objetivo principal es el apoyo a las Caritas parroquiales, acompañándolas en el trabajo de asistencia mediante la capacitación, búsqueda de recursos, eventos y ocasionalmente la generación de proyectos.

Por decisión propia, no tiene personal rentado en ninguno de sus proyectos.

Utiliza la sede del obispado.

Voluntarios: alrededor de 500 en toda la diócesis, de los cuales 15 componen la Comisión Directiva.

5) *ROTARY CLUB – General Roca*

Data del año 1965, ajustándose a las características de esta organización a nivel nacional e internacional. La agrupación local, en la actualidad, está abocada a proyectos de atención a barrios con necesidades básicas, como redes de agua y otras. También colaboran con proyectos de otras organizaciones.

Voluntarios: poseen 50 socios, con diverso grado de compromiso.

6) *FUNDESUR (Fundación para el desarrollo de la Patagonia) – General Roca*

Esta fundación nació con el objetivo de ofrecer en la zona cursos de posgrado y de capacitación laboral en general, a través de convenios firmados con universidades o centros de capacitación de Buenos Aires. El importante crecimiento que tuvo la fundación, la llevó a vincularse con muchas organizaciones sociales y con el Estado provincial y la municipalidad. En el año 2000, impulsó y coorganizó

la Expo Solidaria Patagonia 2000, repitiéndola el año siguiente, con importante éxito.

Rentados: 3, más los docentes que cobran por los cursos dictados.

Voluntarios: La Comisión Directiva.

7) Un Techo para mi Hermano – General Roca

Por iniciativa de un grupo de miembros de la Iglesia Católica, esta organización nace en el interior del Obispado de Viedma en el año 1988.

Su tarea central consiste en la formulación de proyectos para la construcción de viviendas populares en toda la zona del Alto Valle. En este sentido, han ayudado en diversos proyectos, en interacción con organizaciones de base, a través de fondos provenientes del FONAVI.

Para funcionar separadamente del obispado (aunque sin perder una importante relación con él), en el año 2000 se convierte en asociación civil.

Voluntarios: 12 personas

Rentados: depende de los proyectos que estén en danza: la organización provee los arquitectos para tales emprendimientos.

4.3. Historia de las organizaciones

Podrían identificarse dos momentos fundamentales en la historia de la aparición de las OSC en todo el Alto Valle.

El primero de ellos se remonta a la década del '60, en particular en Gral. Roca y Cipolletti, las ciudades más grandes, donde aparecen las primeras organizaciones vinculadas a la ayuda a los niños y la creación de clubes deportivos, es decir, organizaciones de base con trabajo específico. También data de aquella época el Rotary Club de Gral. Roca. De en las OSC de ciudades más pequeñas, sólo vienen de esa época los Bomberos Voluntarios en Villa Regina. El segundo momento lo ubicamos a partir de la década del '80, con el retorno de la democracia y la aparición de una multiplicidad de organizaciones, las cuales trabajan en diferentes áreas, presentándose la social como una de las más relevantes. En este

sentido, deben distinguirse dos corrientes algo divergentes, ya que mientras algunas organizaciones surgen como iniciativas de los vecinos para la solución de un problema determinado (especialmente, chicos de la calle), otras aparecen por iniciativa estatal, cuyo caso más relevante son los centros de jubilados. Fue particularmente prolífica en este sentido la década del '90, momento en el cual surge la mayor parte de las organizaciones de este tipo. También son de esa época las OSC de desarrollo, como Paideia, Fundesur o Un Techo para mi Hermano, todas de Gral. Roca, y Fundas de Cipolletti. Es claro que una nueva dinámica para comprender lo social, fruto de los cambios mencionados en el capítulo II, influyó decididamente en la constitución de estas organizaciones.

En síntesis, nos encontramos frente a un panorama mayormente constituido por OSC jóvenes, enmarcadas en una práctica de participación tal como se la asumió con el retorno de la democracia, por una parte, y con el cambio en las políticas sociales, por la otra. Un elemento destacable es el hecho de que un importante grupo de los entrevistados reconoció una militancia anterior en partidos políticos, sindicatos o movimientos de religiosos, refiriendo a su vez que hoy encuentran, en las OSC, un espacio de participación y acción.

4.4. Marco Legal

De manera similar a las de Catamarca, las OSC del Alto Valle encuentran en la formalidad legal una ventaja. Si bien es cierto que se resienten de la lentitud del trámite y de los problemas que plantea la lejanía con Viedma, el mantener un marco jurídico adecuado les ha permitido a muchas de ellas acceder a financiamiento y participar de programas tanto locales como nacionales.

La mayor parte de las organizaciones entrevistadas poseen personería jurídica, prevaleciendo la tipificación de asociación civil. Como suele ocurrir, la denominación de Fundación es utilizada por algunas organizaciones de apoyo. Las excepciones las marcan Caritas (que utiliza la personería del obispado al que pertenece), el Club del Trueque de Villa Regina, que carece de marco jurídico pero que tiene en proyecto obtener la personería, y Mujeres en Lucha de Gral. Roca.

4.5. Forma de organización interna

Como en el caso de Catamarca, encontramos aquí la conjunción de tendencias formales con informales en la organización.

Un primer grupo está constituido por organizaciones pertenecientes a federaciones o a otras instituciones de carácter nacional o internacional. Son los casos del Rotary Club o Caritas parroquial. Esta pertenencia les permite establecer las pautas a seguir para alcanzar sus fines, provee a la organización local herramientas para la toma de decisiones y, de ser necesario, el acompañamiento de equipos especializados. Como se señaló más arriba, en el caso de los Rotary, la institución posee una serie de manuales donde se especifican las funciones de cada miembro y la organización del plan de trabajo.

Un segundo grupo lo constituyen las organizaciones de apoyo, como Un Techo para mi Hermano, Caritas Diocesana, Kormenia y Fundas, entre otras, las cuales consideran a la organización interna un factor fundamental para poder alcanzar sus objetivos. En general, suele encontrarse un importante espacio de participación y debate en estas organizaciones, ya que consideran a estos rasgos como valores que forman parte de su misma existencia. Este fuerte sentido de pertenencia y participación les permitió sobrellevar los momentos más difíciles de las OSC, particularmente los problemas de tipo presupuestario. Otra característica de su organización es la alternancia de los líderes o conductores, hecho que también se manifiesta en los Rotary.

Un tercer grupo lo forman aquellas organizaciones de base que surgen en torno a un área temática, entendiendo por tal, en este caso, la defensa de los derechos de un grupo (*advocacy*), la preocupación por algún problema en particular (medio ambiente), Juntas Vecinales, etc. Este tipo de organizaciones, además de poseer la estructura que dicta la ley para las asociaciones civiles, por lo general mantiene una organización pequeña, con escasa rotación de sus miembros, y afectada a la realización de sus fines. Un caso relevante lo plantean los talleres protegidos, donde personas con discapacidad encuentran capacitación y, en oca-

siones, empleo. Allí toda la organización se vuelca a la búsqueda de recursos y de mercado para la colocación de los productos fabricados, apareciendo muy claramente que la organización como tal es útil en tanto contribuya a tal fin. Por lo general, suelen encontrarse importantes liderazgos, reconocidos por los miembros de la asociación en lo que hace a la conducción y el trazado de las líneas generales. Estas personas le dedican mucho tiempo personal a la OSC, como voluntarios.

Finalmente, encontramos un cuarto grupo, formado por organizaciones de base cuya organización depende en buena medida de otro agente, concretamente el Estado. El caso más relevante lo constituyen los Centros de Jubilados y Pensionados. La mayor parte de los entrevistados de este grupo surgieron alentados por el PAMI a raíz de la creación del programa Pro-Bienestar. De allí que, para la organización interna, además de los voluntarios que trabajan en los centros, ha sido muy importante la intervención de agentes del Estado en sus tres dimensiones. Otro caso semejante es el de Ninquihue, un hogar de niños. Esta fundación nació alentada por un sacerdote de Gral. Roca, quien en un principio facilitó recursos para la formación del grupo inicial, para que luego la Fundación tomara un rumbo propio y generara sus propios recursos¹⁷.

Los dos casos citados demuestran la importancia del acompañamiento a las OSC de base en sus primeros pasos, en particular cuando no existe una tradición fuerte en la temática (como sí ocurre, por ejemplo, con las juntas vecinales o sociedades de fomento). Este acompañamiento, hemos notado no genera *per se* lazos de dependencia permanentes, sino una relación más positiva de interacción.

4.6. Planificación

En términos generales, y por la experiencia de las distintas organizaciones, la planificación es valorada por la mayor parte de las OSC. En algún sentido, este aspecto define su capacidad para encarar una articulación con otros agentes,

¹⁷ En líneas generales, debemos hacer mención a otra característica diferenciadora entre Catamarca y el Alto Valle: el distinto protagonismo de la Iglesia Católica. Mientras que en la primera ninguna OSC la mencionó como un espacio relevante, en el segundo fueron varias las organizaciones que hicieron referencia a la ayuda brindada por la Iglesia y a su importante rol en la zona.

manteniendo un grado de autonomía. Sin embargo, las organizaciones que estamos analizando encuentran algunos obstáculos para la planificación, nuevamente vinculados a las cuestiones de financiamiento y a la discontinuidad de algunos planes sociales en los que ellas participan.

4.6.1. Planificación de la OSC

En lo que hace a la misma organización, muchas OSC han podido planificar a futuro en los últimos años, aunque en escala pequeña, en temas tales como la construcción o ampliación de su sede, dictado de cursos, presencia en los medios y, en menor medida, capacitación¹⁸. En el caso de las OSC de base, existe una importante planificación para mejorar su funcionamiento, pero de carácter informal. Es decir, algunos miembros descubren que ciertos participantes poseen características favorables para una determinada tarea y de ese modo se las asignan. Pero ello depende de la capacidad de quien ejerza la conducción, y no se establece como un tarea formal y permanente.

4.6.2. Planificación de los objetivos y del trabajo

En este punto, encontramos importantes diferencias entre las OSC observadas. Mientras algunas planifican su trabajo en base a la experiencia y, en general, toman una actitud prudente antes de encarar nuevas actividades o proyectos, otras se ven o bien desbordados por la emergencia o carentes de incitativa en este sentido. Aún así, todas han ido avanzando en sus objetivos a medida que se sintieron con capacidad para llevarlos adelante. De hecho, se desprende de las entrevistas que las iniciativas fallidas fueron más bien consecuencia de factores que no dependían directamente de las OSC (principalmente, suspensión del financiamiento).

Nuevamente, las organizaciones de apoyo son las que cuentan con mayor capacidad de planificación y evaluación.

¹⁸ Respecto a esta última, se verifica en casi todas las organizaciones de base que la capacitación no es un bien buscado por los miembros, mientras que forma parte del que hacer de las de apoyo. Las primeras, sin embargo, valoran fuertemente la participación en cursos y jornadas de apoyo.

En lo que hace a los objetivos, en varias organizaciones juega un rol importante la idea de "mantener los valores". Las OSC se identifican a sí mismas como defensoras de ciertos valores o derechos, a los cuales deben subordinarse siempre los objetivos, lo cual las lleva a una revisión permanente de éstos en ajuste a los primeros. En ese contexto, debemos hacer referencia a la tensión producida entre la identidad y la búsqueda y obtención de recursos. No siempre es sencillo para las OSC mantener sus objetivos, e incluso la planificación de su trabajo, por las dificultades para la obtención de financiamiento.

En el caso de muchas OSC de base, notamos una ausencia notable de participación de especialistas en las tareas de planificación y en la ejecución de los trabajos. En ocasiones, incluso, la opinión de técnicos es poco valorada, salvo en aquellos casos que les faciliten la búsqueda de recursos. Un signo evidente de esto es que no se encontraron análisis que evalúen si la planificación responde a los objetivos originales y si el impacto buscado fue alcanzado.

Capítulo V

Las Políticas y Programas Sociales

5.1. Introducción: tipos y niveles de políticas sociales¹⁹

Las políticas sociales forman el núcleo central de las articulaciones que se producen entre el Estado y las OSC, dada la importancia que tienen dentro de las acciones de gobierno (particularmente a partir de la nueva cuestión social).

Se trata del tema que mayores convocatorias y propuestas genera tanto a nivel municipal como provincial y nacional. De hecho, el organismo estatal encargado de establecer las relaciones con las OSC suele estar ligado no al área política (la secretaría de gobierno, por ejemplo) sino al área social (secretarías o direcciones de acción social, desarrollo humano, etc.)²⁰.

5.1.1. Características generales de los programas y proyectos sociales

Como ya ha sido definido en la literatura existente, las políticas sociales se caracterizaron, a partir de la década del '90, por un pasaje desde la visión universal a la focalización. Esta última consiste, básicamente, en la generación de programas para atender a poblaciones objeto identificadas con una necesidad básica (nutrición, salud, vivienda), o a grupo etarios (niñez y ancianidad en particular). De esta manera, durante la década pasada, se multiplicaron programas y proyectos sociales que buscaron contener la demanda de estos sectores en un contexto de caída del ingreso, desempleo, generación de nuevos pobres y notable crecimiento de la indigencia. Como dato no menos relevante, debe destacarse que estos programas sociales están dirigidos a personas en indigencia o pobreza estructural, y no a los nuevos pobres, que quedan fuera de esta cobertura. Cabe también mencionar que, desde el año 2000, ha comenzado a hablarse de políticas inspiradas en el ingreso ciudadano (Lo Vuolo, 2001), pero con importantes modifi-

¹⁹ De aquí en adelante, contrastaremos las dos regiones analizadas.

²⁰ Este capítulo precede al que propiamente se refiere a las articulaciones en un marco general. Ello se debe, justamente, a la importancia que las políticas sociales adquieren en este tema

caciones. Se trata de programas que propician la entrega de un subsidio directo para personas en situación de pobreza (por lo general jefes o jefas de hogar). Aun cuando alguno de estos programas han sido aplicados (en Argentina el *Jefas de Hogar*), la mayor parte se encuentra en discusión. Concretamente, en las zonas relevadas sólo se ha llevado adelante en algunas localidades del Alto Valle, pero con control y aplicación exclusiva de las Municipalidades.

5.1.2. Los programas sociales observados

Como ya hemos señalado, una importante característica de las políticas sociales desde la década del '90 es la descentralización y desconcentración de programas. De esta manera, encontramos en todos los casos la participación de diversos actores en la generación, planificación y financiamiento de programas y proyectos sociales. En este capítulo, entonces, nos referimos a la articulación de políticas sociales y OSC, en las dos regiones que constituyen el ámbito de nuestro estudio, a través de tres instancias diferentes en la formulación de los programas:

- 1) Estado Nacional*
- 2) Estado Provincial*
- 3) Gobierno Municipal*

5.2. Políticas sociales a nivel del Estado nacional

Ciertamente, no hemos encontrado una cantidad importante de planes originados en la instancia nacional que se estuvieran aplicando en articulación con OSC²¹. De ellos, los mas relevantes son el Plan Trabajar, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Pro-Bienestar, coordinado por el PAMI. En el caso del primero, como es sabido, la modalidad consiste en que el Estado nacional otorga una especie de subsidio de desempleo, y el beneficiario, a cambio, debe realizar alguna tarea, que le es asignada por la municipalidad o a través de una OSC. En todos los lugares visitados, alguna de las OSC recibían al menos una per-

²¹ En la ciudad de Villa Regina, se está ejecutando el *PROMIN* y el *Jefas de Hogar*, pero en ninguno de los dos casos las OSC forman parte de los programas.

sona en estas condiciones, ayudando al trabajo y desarrollo de los objetivos de las organizaciones. A su vez, el tipo de articulación que se genera y la inserción de las personas en la organización pueden clasificarse en dos tipos:

a) Incorporación a un proyecto

Por una parte, encontramos la incorporación de beneficiarios del Plan a emprendimientos o proyectos de las OSC, para los cuales éstas necesitan mano de obra y no cuentan con los fondos necesarios. De esta manera, la municipalidad, a través de la delegación del Ministerio en la ciudad, consigue que éste derive beneficiarios a las OSC. Los casos más comunes que podemos hallar se refieren a la realización de obras de infraestructura, construcción de salones, comedores, mejoramiento de viviendas, etc. Esto se ha podido notar en OSC como el *Rotary Club*, *Sociedades de Fomento*, *Talleres protegidos*, etc.

Lo fundamental, en estos casos, es que el ingreso de personas beneficiarias del Plan Trabajar no afecta el funcionamiento de la OSC, ya que los ingresantes no forman parte de la toma de decisiones, ni de la estructura formal de la organización, sino que participan de manera puntual sobre el oficio que realizan. De esta manera, la llegada o partida de este refuerzo no altera la estructura formal de la OSC en cuanto a su orientación y funcionamiento. La mayor desventaja de esta modalidad, en todo caso, se vincula a un problema mucho más amplio, y tiene que ver con el Plan Trabajar en su misma concepción, ya que puede conducir a una sobrecarga de trabajo del beneficiario, incluso con condiciones laborales negativas.

b) Reforzamiento del trabajo de la OSC

Otra modalidad apunta más directamente a la estructura de la OSC como tal, sea a través del ingreso de un beneficiario del Plan Trabajar a la estructura de la OSC, desarrollando alguna tarea necesaria para ésta, o bien mediante el otorgamiento un beneficio del Plan para algún miembro de las OSC. Estos casos son los más comunes, y, en ocasiones, los beneficiarios del Plan Trabajar constituyen el único personal rentado con que cuenta la organización, a la cual le sería impo-

sible sostenerlo con medios propios. En este sentido, la inestabilidad en el otorgamiento de las becas del Plan, juega en contra de la planificación que la OSC pueda llegar a realizar.

Respecto al Pro-Bienestar, representa un claro ejemplo de articulación, que marca un sesgo fundamental para conocer las tendencias centrales de los casos analizados. Este programa nació a principios de la década del '90, y consiste en la entrega de una bolsa de alimentos para ancianos de escasos recursos, divididas en tres categorías representadas en el valor de cada una de las bolsas (montos, por otra parte, que han disminuido de manera notoria en los últimos años). Cuando el PAMI ideó este plan, alentó la formación de *Centros de Jubilados y Pensionados* que funcionaran como unidades de distribución. El programa, además, apuntaba a lograr un impacto local, ya que los componentes de la bolsa serían comprados en la misma ciudad.

Como se refirió, la casi totalidad de las ciudades visitadas cuentan con al menos uno de estos centros. El programa se inició con un importante éxito, ya que los centros, además del reparto de las bolsas, generaron distinto tipo de actividades recreativas, turísticas (también financiadas por el PAMI), de capacitación, etc. Ello fue posible porque los municipios realizaron aportes significativos al proveer a los centros de una sede, mediante el mecanismo del comodato. Es en estos casos donde más claramente se perciben articulaciones trianguladas entre el gobierno nacional, el local y las OSC, cada uno trabajando en su propio nivel, sin que, por cierto, estas articulaciones sean necesariamente planificadas. Como se verá después, todo ello genera una gran dependencia del Estado: de hecho, ante los sucesivos recortes que ha sufrido el programa y la falta de ayuda desde otros organismos públicos, los centros han comenzado a sufrir una notable crisis, justamente porque los servicios que brindaban se sostenían con el aporte estatal.

5.3. Políticas sociales a nivel del Estado provincial

Las políticas sociales generadas por la provincia que se han articulado articulación con las OSC, tanto en Catamarca como Río Negro, se concentran en el

área de las necesidades básicas, en particular en el rubro de la alimentación. Pero también debe tomarse en cuenta el importante rol jugado por los gobiernos provinciales en el sostenimiento y acompañamiento de programas no generados por otros agentes (gobierno nacional, organismos internacionales, etc.).

5.3.1. Políticas generadas por el Estado provincial

Para el primer caso, la cuestión se centra en la formación de comedores, en especial dirigidos a los niños. En la mayor parte de los casos, tanto en Catamarca como en el Alto Valle, puede observarse una *fuerte preponderancia de la acción e iniciativa estatal*. En efecto, en varios de los ejemplos observados, los comedores surgen por acción de alguna dependencia del gobierno, ante el reclamo o relevamiento de alguna población con necesidades básicas. De este modo, se trata de una articulación cuyo tipo y condiciones (e incluso, en una importante proporción, la organización misma, de carácter informal) son generados por el Estado. Así es que podemos afirmar que, en estos casos, el Estado es el sostén principal de la relación – articulación.

Es claro que aquí se da una fuerte dependencia de las OSC respecto del Estado, aunque se han hallado algunas excepciones. Éstas se dan cuando esas organizaciones informales están vinculadas a una organización mayor (por ejemplo a Caritas, a una junta vecinal o a un sindicato), de manera que es esta última la que define y coordina el trabajo general, mientras que los miembros del comedor, por ejemplo, ejercen una tarea ejecutiva.

Otras de las políticas sociales que trabajan articuladas con OSC tienen que ver con los planes de empleo como el PEL, en Río Negro, planes de capacitación para desocupados de la Subsecretaría de Trabajo de Catamarca o planes para chicos de la calle en la misma ciudad. Un rasgo común a todos ellos es la alta informalidad en su aplicación: los que acceden a estos planes, lo logran, en buena medida, a través de canales informales, más que por propuestas o pautas preestablecidas. En la mayoría de los casos, los entrevistados afirmaron que conseguían planes para algún miembro de la organización gracias a gestiones que otros miembros de la misma organización efectuaban ante algún funcionario. Prin-

principalmente en Catamarca, y exceptuando las OSC de apoyo o desarrollo, es raro que estas organizaciones presenten al Estado provincial proyectos que requieran de planes de este tipo para llevarlos a cabo. Por lo general, se trata más bien de pedidos puntuales para alguna persona con necesidades básicas. La vía principal de acceso suele ser el conocimiento personal de algún funcionario, lo cual pone de manifiesto una doble debilidad: de las OSC, para la generación de proyectos en los cuales enmarcar las solicitudes, dándole sustentabilidad al pedido, y, por la otra, del Estado provincial, para hacer, de estos programas, políticas sociales eficaces y con capacidad de generar el impacto deseado. La alta informalidad deviene en políticas que difícilmente pueden ser mensurables y están sometidas a altos grados de discrecionalidad. Este punto también fue mencionado por los funcionarios entrevistados, quienes reconocieron la dificultad para cambiar algunas pautas culturales. De cualquier manera, la compleja situación socioeconómica, refieren, los obliga a trabajar en la emergencia, a lo cual se suma la inestabilidad del presupuesto, en particular en un provincia como Catamarca, donde los Adelantos del Tesoro Nacional componen el elemento fundamental de sus ingresos.

5.3.2. Políticas generadas por otras instancias

La segunda modalidad mencionada, de hecho la de mayor difusión en ambas regiones, consiste en la vinculación de áreas del gobierno provincial con proyectos y programas generados por otras instancias. Aquí el panorama es de mayor amplitud, motivo por el cual nos referiremos solo a las tendencias más desatadas.

En primer lugar, debemos señalar una diferencia importante entre ambas regiones. Mientras que San Fernando del Valle de Catamarca alberga a las autoridades provinciales y la Ciudad de Valle Viejo se encuentra a pocos kilómetros de allí, las ciudades situadas en el Alto Valle, en cambio, se hallan a 400 km. de Viedma, capital provincial. Esta diferencia de distancias repercute notablemente en el mantenimiento del vínculo entre el gobierno provincial y las OSC, en particular las más pequeñas, las cuales, como veremos, tienden a vincularse preferentemente con el gobierno local. Esta cuestión de las distancias fue reconocida por muchas

OSC como un obstáculo, tanto para el establecimiento de lazos como para su mantenimiento. Es que, teniendo en cuenta que la relación con las instancias oficiales tiene un importante grado de conocimiento personal y no institucional, cada cambio de funcionarios supone la necesidad de restablecer los lazos y, por consiguiente, nuevos y complicados desplazamientos.

En el rubro de las innovaciones más destacadas, podemos incluir la *Fundación para el Desarrollo Humano*. La misma surge en la década del '90, a raíz de la venta de unos terrenos por parte del Estado provincial. Ante el descrédito que dicho Estado sufría en aquel momento, la intervención provincial decidió crear una fundación que administrara los fondos resultantes de la venta. En este sentido, se trata de una OSC creada y financiada desde el Estado. La provisión de recursos le permitió generar dos políticas sociales: por una parte, el apoyo a organizaciones de base (comedores, guarderías infantiles, hogares de niños), y por la otra, crear un grupo de trabajo para la medición de índices tales como el de desarrollo humano, datos con los que la provincia no contaba. Lo central en esta experiencia es que, al convertirse en una OSC, la fundación de origen estatal pudo ejecutar los fondos de manera menos burocrática y evitar que estos fueran desviados para otras urgencias de la provincia.

En síntesis, los gobiernos provinciales, *más que generar políticas de articulación, parecen acercarse a un modelo de colaboración con el sector*. Al parecer, esta dificultad para encarar una política estable se debe, en primer lugar, al factor presupuestario. En efecto, ambas provincias atraviesan serias dificultades fiscales, en el marco de los paquetes de ajuste que se sucedieron durante los últimos seis años. En este contexto, los gobiernos provinciales se ven obligados a concentrarse en la aplicación de programas alimentarios y de salud básica. Aún así, no han existido experiencias importantes de articulación entre el Estado y las OSC. El único intento en este sentido que ha sido relevado es el Foro Consultivo de ONG's en la Provincia de Catamarca (1998), una iniciativa alentada por el CENOC. La evaluación que todas las OSC efectúan de esta experiencia es negativa, lo que llevó a que, en la actualidad, el Foro no tenga existencia real. La crítica más generalizada

apunta a la “politización” de la experiencia, es decir, a que los miembros hacían jugar en él su pertenencia política partidaria²². Otros en cambio, explican el fracaso por las expectativas incorrectas que muchos miembros se hicieron del Foro. Al iniciarse esta experiencia, quienes participaron creyeron que serviría para la gestión y obtención de fondos en Buenos Aires. Como, en realidad, ese no era el fin para el cual había sido creado, su fracaso en ese sentido lo desacreditó como mecanismo de encuentro y, virtualmente, lo disolvió.

5.4. Políticas sociales a nivel del gobierno municipal

Una de las características centrales de los procesos de reforma de la década del '90 y de las políticas sociales en particular, consiste en el nuevo rol asignado al municipio²³. De una tarea restringida al cuidado urbano (alumbrado, residuos, etc.), éste fue ampliando su funciones para comenzar a desarrollar diversas políticas que incluyen lo social, la ecología, la participación ciudadana, etc. Pero, al igual que en las provincias, la crisis fiscal y de las economías regionales afecta directamente a las capacidades de los gobiernos locales para hacer frente a las demandas sociales.

En este ámbito, la experiencia recogida en los distritos relevados es muy amplia. Si en el orden provincial la distancia se convertía en un obstáculo, es justamente la proximidad y la relación directa con las autoridades lo que facilita la articulación entre el gobierno municipal y las OSC.

5.4.1. Municipios pequeños

En primer lugar, debemos establecer una clara diferencia entre los municipios medianos y los pequeños, ubicando en el primer grupo a San Fernando del Valle de Catamarca (150.000 habitantes), Gral. Roca (85.000), Cipolletti, Villa Regina (35.000) y Valle Viejo (25.000); mientras que Gral. Godoy, Ingeniero Huergo

²² Un dato importante de la provincia, y que afecta de alguna medida a la forma en que se producen las articulaciones, es que un número considerable de los miembros de las OSC entrevistados afirmaba poseer una pertenencia político partidaria, la cual no deseaban que interviniera en la OSC, ya que ésta no respondería necesariamente a la lógica e intereses del partido.

o Mainqué forman el de los municipios pequeños, rondando los 5.000 habitantes cada uno de ellos. Esta diferenciación es clave tanto para el universo de OSC existentes como para las capacidades y recursos de las dependencias municipales.

Comenzando por los últimos, la escasa población se refleja en un reducido número de OSC (ver capítulos III y IV), consistente en Bomberos voluntarios, Caritas, Centro de Jubilados y Pensionados y clubes deportivos. De ellas, las que generan mayor impacto en la población son aquellas que reciben partidas desde el Estado nacional, como es el caso de los Centros de Jubilados y Pensionados. En cuanto a la acción de las municipalidades, las políticas alimentarias son ejecutadas por ellas mismas, si bien, en alguna ocasión, pueden entregar alimentos a Caritas o a un comedor. En el caso del comedor *Unidad y Trabajo* (vinculado a la CCC), la ayuda por parte de la Municipalidad de Ingeniero Huergo se obtuvo luego de un conflicto y un corte de ruta. Pero, en general, no se encontraron en estos municipios políticas estables de articulación, más allá de alguna ayuda puntual a una institución, si bien las relaciones entre el gobierno y las OSC son consideradas por ambos como positivas.

5.4.2. Municipios medianos: diversas modalidades

Pasando a los distritos más grandes, la articulación más común, pero también la más débil, se da en los comedores barriales. La mayor parte de ellos son organizaciones informales que funcionan en el domicilio de algún vecino y que puede llegar a atender a 100 personas. El municipio entrega la comida y subsidia el trabajo de quien esté a cargo de la cocina, y también aporta asesoramiento en cuanto al componente nutricional. Este tipo de articulaciones implican una participación pasiva de las OSC, que por lo general son muy débiles.

Pero existen también casos muchos más importantes, que dividiremos en dos modalidades principales: articulaciones en políticas focales, y el Plan Estratégico y los consejos locales.

²³ Consúltese: D. García Delgado (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Flacso – UCC – Oficina de publicaciones del CBC, Bs. As., 1997.

Las políticas focales

La articulación entre una dependencia del gobierno municipal y una OSC para la aplicación de políticas focales no responde a una planificación deliberada, sino una convergencia fruto de la mutua necesidad y con un alto grado de eventualidad. Estas situaciones se generan en temas tales como la salud, el esparcimiento, la atención a la niñez, la alimentación, etc. La clave de estas políticas es que ambos actores puedan complementarse en la aplicación del programa. En este sentido, por lo general, mientras las OSC ponen en juego voluntarios y capacidad de organización, la municipalidad aporta la infraestructura²⁴. De esta manera, ambos actores logran prestar un servicio que, por separados, no podrían haber llevado a cabo. Un aspecto capital, en estos casos, lo constituye el conocimiento (incluso informal) que el área social de la municipalidad tenga de ciudad, los barrios y, en particular, las OSC de la zona: su trabajo, sus capacidades, dirigentes, etc. Ello le permite al gobierno municipal una gran ejecutividad a la hora de buscar soluciones ante emergencias, derivar personas, organizar eventos, etc.

Veamos a continuación algunos casos relevantes.

Apoyo a proyectos

Un importante número de organizaciones, en particular las vinculadas a la inserción laboral de las personas con discapacidad, niños en riesgo o madres adolescentes, encaran emprendimientos productivos a pequeña escala en rubros tales como alimentos, mueblería, elementos para la cosecha, etc. El objetivo es dar un empleo a aquellas personas y lograr la autosustentación del proyecto. La articulación con la municipalidad, en este aspecto, se da básicamente en la mutua colaboración, pero sobre todo en el aliento desde el gobierno, de diversas maneras. Simplificando, en estas articulaciones podrían observarse dos aspectos: uno, positivo, y el otro, negativo. En la primera perspectiva, podemos mencionar la cesión de terrenos o propiedades de la municipalidad para montar el taller, así como también la terciarización de deudas con el municipio. Cuando un vecino no tiene

²⁴ En este sentido, es notable la cantidad de OSC cuya sede ha sido cedida por la Municipalidad en comodato.

recursos para pagar deudas municipales, el gobierno le permite hacerlo con trabajo, que en muchas ocasiones se realiza en alguna OSC (reparaciones, capacitación, etc.). En otros casos, la municipalidad hace de nexo entre las OSC y el gobierno provincial o nacional para la búsqueda de un subsidio. A cambio de ello, la municipalidad cuenta con organizaciones que se encargan de manera sostenida de atender una demanda importante, como es el caso, por ejemplo, de las personas con discapacidad.

La cuestión de una articulación negativa se condiciona a partir de la crisis económica. En efecto, muchos de estos emprendimientos se encontraron frente a situaciones sumamente adversas por la recesión y la crítica situación de las economías regionales. Frente a ello, tuvieron serios problemas para la venta de sus productos, lo cual se resolvió, en el caso de Catamarca, comprometiéndose el gobierno a comprar la producción (en este caso dulces y borradores) y utilizarla en las escuelas y los comedores. Lo negativo de la situación es que el proyecto pierde sustentabilidad propia y necesita del Estado para subsistir, de manera que la articulación no se configura en una situación de autonomía mutua, sino de dependencia y sustentación dada por el Estado.

Nos hemos referido a la debilidad de muchas organizaciones para poder encarar proyectos, tanto en la faz de planificación como en la ejecutiva. Esta debilidad puede deberse a la falta de presupuesto, de capacidades o de infraestructura. De esta manera, otro mecanismo de articulación municipalidad – OSC es el aporte, por parte de la primera, de profesionales que contribuyan a fortalecer el proyecto, asesorando y acompañando a la organización. Aunque suelen presentarse conflictos entre la visión del profesional y las perspectivas de los miembros de las OSC, no cabe duda de que esta articulación genera importantes resultados, ya que complementa el trabajo y las capacidades de cada uno.

Realización de eventos

Las fiestas y eventos son una de las más importantes tradiciones en los pueblos. En uno de los casos que nos ocupa (Alto Valle), un tema parece despertar particular interés: la niñez. En efecto, en las distintas ciudades que componen

la región, desde la década del '60, se realizan importantes eventos en torno a esta cuestión, con un importante cambio a través del tiempo: si, en sus inicios, el énfasis estaba puesto en lo festivo, hoy se introduce una preocupación por la defensa y promoción de sus derechos.

Estos eventos constituyen un importante momento de articulación entre distintas organizaciones y entre éstas y el municipio. En particular, porque el segundo aporta sus recursos y las OSC el trabajo de organización y la capacidad de convocatoria. Las organizaciones más recientes son la que pugnan por introducir la cuestión de los derechos como elemento de reflexión²⁵. En este sentido, este tipo de articulación parece colaborar en favor de la generación de una política de Estado, con la participación de la comunidad, convirtiendo expresiones de movimientos sociales en política pública.

También es de destacar que la propuesta para la realización de estos eventos festivos proviene, por lo general, de las OSC. Es por eso que encontramos mayor cantidad de iniciativas en el Alto Valle que en Catamarca, donde hay menos OSC y su dependencia del Estado es mayor.

Plan Estratégico y Consejos de Desarrollo Social

Las formas de articulación entre el gobierno local y las OSC más importantes serán aquellas que adquieran el grado más alto de institucionalidad, impacto, corresponsabilidad y permanencia. Ello se plasma con distintos matices en la convocatoria al Plan Estratégico y en la formación de Consejos de Desarrollo Social o de Acción Social, según el caso.

El Plan Estratégico persigue como fin trazar objetivos y prioridades en el orden municipal, pero con la participación de la comunidad. De las regiones analizadas, sólo dos municipios han tomado dicha iniciativa: Gral. Roca y Cipolletti. El primero acaba de concluirlo, mientras que el segundo se encontraba, a la fecha de la investigación, en el trabajo de confección, motivo por el cual no pudimos tener

²⁵ La más original de estas propuestas es la introducida por la Fundación Ninquihue (Gral. Roca), la cual propone, un día al año, ocupar el lugar de los niños de la calle y juntar fondos para el hogar. Así puede verse al intendente pidiendo monedas en la puerta de los supermercados o al obispo lavando el vidrio de los autos.

acceso a sus resultados, si bien pudimos saber que había generado importantes grados de participación por parte de las OSC. En el caso de Gral. Roca, ya se han concluido las tareas de diagnóstico y propuesta, en lo que han denominado el *De-SuR* (Desarrollo Sustentable para Roca). La experiencia recogida es muy positiva. Las OSC encontraron un espacio de participación y expresión junto al gobierno local, donde también era posible formular propuestas. Al mismo tiempo, el proceso le permitió al gobierno local un conocimiento más profundo tanto de las tareas llevadas adelante por las OSC como así también de su opinión sobre los temas de interés público, más allá del área de interés de la organización. Este tipo de prácticas es de especial relevancia en ciudades donde el sentido de pertenencia es importante y ayuda a despertar expectativas en trono a la generación de un proyecto propio y de futuro.

Capítulo VI

Los elementos de una política de articulación

6.1. Introducción

Hemos visto hasta aquí la realidad del Gran Catamarca y del Alto Valle del río Negro, analizando la articulación de las OSC con el Estado en torno a las políticas sociales. A partir de este panorama, intentaremos desarrollar en este capítulo una concepción general de dicha articulación, su vinculación con la cultura política y los elementos que, en términos generales, la facilitan o retrasan.

Una de las distinciones que deseamos plantear apunta a desagregar el concepto de Organizaciones de la Sociedad Civil. Como observamos en el capítulo II, las particularidades y diferencias son un rasgo característico del sector. Ello repercute también en los tipos de articulación y en las políticas a llevar a cabo. De ahí que adoptemos, para el análisis, una tipología triple: organizaciones de base, intermedias y de desarrollo²⁶.

6.2. Elementos estructurales de la articulación como proceso

Al observar estos procesos, lo primero que debemos tener en cuenta es que estamos ante un fenómeno que ha tomado impulso nuevo en los últimos 20 años, y, por consiguiente, no ha acumulado todavía suficiente experiencia y capacidad de evaluación. Además, si bien existen algunas iniciativas institucionales (Plan Estratégico, Consejos locales, redes etc.), en general la convocatoria a la articulación tiene mucho de emergencia, ante la gravedad de la situación social y la constitución de un modelo de exclusión, en donde OSC y funcionarios buscan alternativas que permitan generar políticas de contención social. Un elemento central de ese contexto han sido las constantes políticas de ajuste del déficit público. La provincia

²⁶ Si bien nos hemos referido en otros capítulos a organizaciones de apoyo y de base, esta nueva categorización quiere responder más a la realidad de la participación en las articulaciones que a los tipos de OSC.

de Catamarca tiene una gran dependencia de los fondos del Tesoro Nacional, motivo por el cual esos ajustes inciden de manera decisiva en su economía. Mientras que Río Negro, con un perfil de mayor producción, se ve acorralada por la recesión económica.

En este marco estructural, plantear articulaciones "exitosas" se vuelve complejo, pues si las mismas condiciones de reproducción para la sociedad se tornan difíciles, mucho más la construcción de proyectos a futuro. La construcción del querer trabajar juntos es un proceso que consume un tiempo importante. Es un hecho, entonces, que si, en el contexto del ajuste presupuestario, el Estado suspende partidas de fondos, no sólo trunca un proyecto de articulación presente, sino que lesiona la construcción de las futuras, al dañar el valor fundamental de la confianza²⁷.

Las políticas de articulación, antes que constituirse autónomamente, derivan de la ejecución de políticas sociales. Nótese que la oficina destinada a ejercer esta articulación es, en todos los casos, la encargada de las políticas sociales, y no la oficina política, hecho que se manifiesta en los tres niveles estatales. Ello habla a las claras del sesgo que la articulación posee: un fuerte énfasis en la *ejecución* de políticas sociales y una menor participación de las OSC en la *planificación global* de las políticas públicas.

Este énfasis en la ejecución también se manifiesta en la baja relación entre las OSC y el poder legislativo, la cual suele limitarse a un legislador conocido que puede que puede gestionar a la organización un subsidio o donación, es decir, una articulación mínima y no institucionalizada²⁸. Ello también da cuenta de la debilidad de muchas organizaciones, en particular las de base, para la generación de propuestas, más allá de conseguir apoyos para sus proyectos. Para modificar esta

²⁷ Podemos mencionar dos casos: Caritas Alto Valle había acordado con el Estado nacional el otorgamiento de una cantidad de partidas del Plan Trabajar. Se cumplieron todos los pasos administrativos, pero los planes nunca fueron otorgados. Resultado: las Caritas diocesanas de toda la provincia no volverán a participar del programa, salvo que se cumplan una serie de condiciones. Un techo para mi Hermano había acordado con el FONAVI el otorgamiento de un crédito para la construcción de vivienda en un barrio de bajos recursos. Con el cambio de gobierno, el préstamo fue cancelado y la organización quedó como único responsable ante la gente del barrio

²⁸ Sólo un OSC, el Rotary Club de Gral. Roca, mencionó participar en el ámbito parlamentario, y fue para oponerse a la sanción de una ley del voluntariado en el año 2000.

realidad y fortalecer el vínculo y la participación, los *organismos legislativos* podrían acompañar un proceso de fortalecimiento institucional *ampliando la participación de las OSC, por temas de interés, en la generación de políticas públicas para diversos sectores.*

6.3. El impacto de la cultura política

Asistimos a un período histórico donde los factores culturales se convierten en elementos centrales de la construcción de modelos políticos y económicos (Kliksberg y Tomassini, 2000). Nos referiremos aquí a los elementos más propiamente relacionados con la cultura política, es decir, a cómo los ciudadanos conciben la relación entre el Estado y la sociedad y, en estos casos, entre los gobiernos y las organizaciones.

Es notable la uniforme concepción de la política en general y de los políticos en particular que revelan gran cantidad de entrevistados. Acusan a los organismos estatales de ineficientes, viciados de corrupción, etc. Una visión absolutamente negativa, más notable en los miembros de las organizaciones de apoyo. En no pocos casos, la misma actividad política es percibida como negativa en sí. Ello es más evidente en el Alto Valle que en Catamarca, donde la crítica a los políticos, debido a la extrema dependencia de la sociedad respecto del Estado, es menguada.

Tal visión se construye tanto a partir de vivencias cotidianas (la cercanía con los funcionarios) como a través de los medios de comunicación: los diarios a nivel provincial, con una fuerte presencia en las ciudades, y la televisión a nivel nacional.

Sin embargo, observamos una fuerte disociación: *mientras que la percepción de la política es muy negativa, la demanda apunta a solicitar mayor presencia del Estado y más capacidad de regulación sobre el mercado.* Es que este último sólo se ha mostrado en su faz desestructurante (quiebra de productores, cierre de empresas públicas privatizadas, despidos del sector público, etc.), y no en su rostro de progreso e innovación.

Al mismo tiempo, el empresariado local no ha construido relaciones con las organizaciones sociales. Son contados los casos en que una organización recibió ayuda o donaciones de empresas instaladas en la ciudad. Tampoco resulta fácil a las OSC, comercializar con ellas los productos que generan. Estas empresas, por lo general, no poseen fundaciones, y las que tienen (grandes empresas con filial en la zona) no han trabajado en la región. Una política de articulación para el área social también debería incluir a las empresas, vinculando lo social con lo productivo para brindarle a ambos un horizonte de futuro, convocando a la responsabilidad social de las empresas.

Frente a problemas de financiamiento, entonces, las OSC sólo pueden recurrir al Estado, y de hecho es allí donde encuentran las soluciones a este problema²⁹.

Una de las propuestas planteadas para esta crisis de credibilidad es la convocatoria desde los gobiernos locales a los consejos de desarrollo para favorecer la participación. Esto ha sido útil a los gobiernos para recuperar credibilidad frente a la sociedad, a partir del hecho de que una convocatoria a los vecinos obtiene mucha mayor respuesta si la hace un grupo de ONG's que si viene del gobierno.

6.4. La articulación como proyecto

Hemos hecho referencia a las capacidades de organización y planificación de las OSC y de los gobiernos, en particular los municipales. Estas capacidades son sumamente importantes en la cuestión de la articulación.

En efecto, la articulación puede generar un impacto positivo en la partes y en la política para la cual se realiza, cuando los participantes pueden desarrollar con alguna solvencia los procesos organizativos, de planificación, ejecución y evaluación. Sin embargo, esto es condición necesaria pero no suficiente para que la articulación tienda efectivamente a la mejora de las políticas públicas.

²⁹ En ocasiones la cultura política a la que hacíamos referencia se impone a la realidad: algunas OSC se quejaban de que el Estado nunca las había tomado en cuenta o provisto de algo. Sin embargo, el edificio que utilizaban había sido entregado en comodato por la Municipalidad, y ésta a su vez se hacía cargo del costo de algún servicio

La cuestión reside en que detrás de todos los aspectos nombrado debe subsistir un *proyecto*, entendido como *un proceso que tienda a la articulación de diversos actores con el objeto de favorecer el desarrollo*, en definitiva, la *construcción del bien común*.

Por ello, además de fortalecer las instancias organizativas, imprescindibles para el funcionamiento, *las OSC deberían trabajar sobre el proyecto y las nociones de bien común que desean transmitir y construir con su acción*. Las articulaciones, además de apuntar a la ejecución de políticas sociales, deberían contemplar la faz participativa respecto de objetivos a largo plazo, para los beneficiarios y para la ciudad toda, ya que la construcción del bien común no es una cuestión de técnicos, sino de ciudadanos.

Si esto no sucede, las articulaciones trabajan solo para minimizar costos para la aplicación inmediata de determinada política, de la cual los actores pueden estar más o menos convencidos, pero de cuyo diseño no han formado parte.

A partir de estas ideas, podemos plantear cuatro tipos analíticos de enfoque de la articulación.

Grado de Articulación	Objetivo	Resultado	Ejemplo
Conveniencia	Participación sectores de base. Bajar costos de ejecución	Ejecutividad Tejido social, participación de la mujer	OSC de base. (comedores infantiles)
Colaboración	Trabajo conjunto	Mejora la capacidad de implementación	Organizaciones intermedias. (Caritas, Rotary Club)
Delegación	ONG acreditada asume una política social	Fortalece los procesos al incorporar saber experto	OSC de desarrollo (BP, Kormenia, Paideia)
Políticas públicas consensuadas	Estado y OSC participan en la planificación de las políticas públicas	Mayor legitimidad para el Estado. Fortalece la participación	Consejos de desarrollo, Comisiones parlamentarias, Presupuesto participativo

6.4.1. Las Organizaciones de Base

Constituyen el grupo mas grande dentro de las OSC, y trabajan en las necesidades básicas, la construcción del barrio, el deporte, la cultura, etc. Su mayor fortaleza reside en la cercanía y conocimiento del barrio. Sus debilidades son importantes, tanto en lo estructural como en lo financiero y lo organizativo, de manera que el Estado es un socio imprescindible para su desenvolvimiento. A partir de allí, las relaciones con el mismo varían en su grado de conflictividad, que puede suscitarse en torno a promesas incumplidas, interrupción de un beneficio, clientelismo electoralista, etc. Un caso que citaron algunas organizaciones refiere a la cuestión de asignaciones del Plan Trabajar, en la discusión sobre quién elegía al beneficiario que trabajaría en la OSC.

En el caso de Catamarca, muchas de ellas participaron del PROAME, con resultados diversos. Aquellas que contaban con un proyecto propio incorporaron la ayuda de este programa para su desarrollo, básicamente a través de la compra de maquinaria en los talleres, construcción o ampliación de salones, etc. Ello les permitió acceder a elementos que quizá no hubiesen conseguido de otra forma, al tiempo que las obligó a capacitarse en la planificación y control de sus proyectos. En este sentido, la experiencia fue muy positiva.

Pero otras OSC utilizaron los fondos para la contratación de personal para encarar proyectos de trabajo con niños, lo cual obtuvo buenos resultados. Pero al finalizar el plan, el proyecto se derrumbó como consecuencia de la pérdida de financiamiento, o el profesional que percibía un asignación promedio de ochocientos pesos pasó a desempeñarse por un Plan Trabajar de alrededor de ciento cincuenta. *La articulación con organizamos multilaterales genera fuerte impacto durante su aplicación;* duradero para aquellas organizaciones que pueden insertarlo en un proceso ya iniciado, pero puede ser frustrante para aquellas que no logran continuarlo, por la escasez de recursos. El Estado, aún con la discontinuidad en sus partidas presupuestarias, brinda mayor certeza de continuidad.

Aún así, en términos generales, es importante destacar que para la aplicación de políticas de asistencia directa, ambas regiones cuentan con una destacada

red de organizaciones que ya cuentan, además, con experiencia. En Catamarca se destaca el fuerte *movimiento fomentista* y de *juntas vecinales*, con gran capacidad para la generación y ejecución de proyectos, con posibilidades de trabajar también con niños y adolescentes en temas de alimentación, capacitación y recreación. Dichas acciones deberían planificarse de forma más articulada para su ejecución, por su complementariedad.

En el Alto Valle se destacan las *bibliotecas populares*, los *centros de jubilados*, los *talleres para discapacitados* y el *trabajo con niños en riesgo*. Tres perfiles distintos: el apoyo en la educación, la inserción laboral y social, y la protección de los niños y defensa de sus derechos. Los cuales son llevados adelante con mucha creatividad por parte de las organizaciones.

Las bibliotecas populares (también en Catamarca) son un sostén imprescindible para los niños escolarizados, ya que acompañan el proceso de estudio y lo complementan, por ejemplo facilitando el acceso a computadoras. Estas bibliotecas ya cuentan con un apoyo del Estado nacional a través de la CONABIP.

Respecto a los límites para la articulación, como ya hemos señalado, éstos residen en la extrema debilidad de muchas organizaciones de base y su dependencia del Estado, en particular del gobierno municipal, lo que tiende a favorecer el clientelismo.

En síntesis, encontramos un amplio sector de base capaz de trabajar de manera articulada con el Estado en la ejecución de políticas de asistencia directa. Las articulaciones generan capital social, por las redes de trabajo y relación que crean, y acercan el Estado a la gente.

6.4.2. Organizaciones Intermedias

No son las más numerosas, pero sin duda constituyen un espacio importante. Se destacan *Caritas* y el *Rotary Club*, los cuales están presentes en las dos zonas, la primera en todas las ciudades.

El rasgo distintivo de este tipo de organizaciones es su capacidad de trabajo, aunque respondiendo a modelos distintos y diversas composiciones. El Rotary Club trabaja en particular en obras de infraestructura urbana y en la asistencia a orga-

nizaciones de base, respondiendo a los objetivos de la institución, poniendo especial énfasis en la ejecutividad y transparencia. En este sentido, es proclive a una articulación en proyectos concretos y puntuales, más que a una general o sobre temas que no le son específicos. La extracción de sus miembros (profesionales, empresarios locales) le favorece la articulación, en los términos descriptos, por el círculo de relaciones en el que actúan.

Para el caso de Caritas, debe hacerse una distinción: las Caritas parroquiales realizan el trabajo de asistencia directa, mientras que las diocesanas, aún cuando puedan llevar adelante emprendimientos, tienen como misión el acompañamiento y fortalecimiento de las primeras. Como señalábamos más arriba (ver capítulo V), las Caritas de las ciudades más pequeñas poseen una escasa capacidad de ejecución y de propuesta. Las de ciudades más grandes desarrollan distintos proyectos, pero esto también tiene que ver con la capacidad de la Iglesia local en este sentido. De allí que se destaque la gran participación en lo social que posee la diócesis del Alto Valle, frente al perfil mucho más acotado de la de Catamarca³⁰.

En algún sentido, Caritas se asemeja al caso anterior, ya que también *favorece la articulación por proyecto*, buscando que se respete su modo de trabajo y sus orientaciones. Sin embargo, quizá por la importancia de la Iglesia en nuestro país, tiende a una participación más amplia en sus relaciones con el Estado, y por lo general en términos de colaboración. De igual modo, tiene capacidad para trabajar con otras organizaciones, como se observa en Gral. Roca. Por último, otra de las fortalezas más destacadas de Caritas reside en la movilización de voluntarios que logra generar.

Otra organización semejante es *A.D.R.A.*, perteneciente a la Iglesia Adventista en Villa Regina. AL igual que las anteriores, trabaja *por proyectos*, mediante los cuales también articula con el Estado. Posee la ventaja de que buena parte de los fondos le son aportados por esa organización a nivel nacional, lo cual tiende a

³⁰ Este dato se corroboró en las entrevistas, ya que mientras que en el Alto Valle muchas organizaciones nombraron a la Iglesia como colaboradora o institución relevante, no sucedió lo mismo en Catamarca.

favorecer un mejor desarrollo de los proyectos. También tiene una fuerte capacidad para la movilización de voluntarios.

Un dato común a las tres es la planificación de la capacitación, que se les brinda desde el orden nacional de sus instituciones

Resumiendo, se trata de organizaciones capaces de generar, planificar y ejecutar proyectos de mediana escala en articulación con el Estado, contando a su favor con solidez institucional y capacidad de convocatoria de voluntarios.

6.4.3. Las Organizaciones de Desarrollo

Finalmente, existe un grupo importante de organizaciones, comúnmente denominadas *de desarrollo*. En nuestro caso, los ejemplos son Bienaventurados los Pobres, Un Techo para mi Hermano (ambas vinculadas a la Iglesia Católica), FUNDESUR, Fundación Paideia, FUNDAS y Kormenia, de las cuales sólo la primera pertenece a la provincia de Catamarca. Algunas de sus características clave son en la concepción de un proyecto propio definido, trabajar con personal rentado y, por lo general profesional, siendo excepcional el voluntariado, no depender del financiamiento estatal, poseer un sólido conocimiento de su área temática, y acompañar el trabajo con una ideología, en sentido amplio, suficientemente definida.

Su relativa autonomía financiera (por financiamiento externo, por venta de servicios) les permite tener un tipo diferente de relación con el Estado, ya que no necesitan recurrir a él para sus fines. Los criterios no son unívocos, pero la relación se plantea en términos en los cuales se respete la perspectiva de la organización y se permita su participación en la mayor parte de las fases del proceso. En estas condiciones, han existido importantes experiencias, siempre por proyectos, en ambas provincias. También algunas de ellas han tenido activa participación en los consejos y suelen interactuar con el Estado ante el pedido de éste, quien valora su capacidad de trabajo y profesionalidad.

La articulación con este sector puede ser de un gran impacto cuando se trata de procesos a mediano plazo que requieran de capacidades tales como conocimiento profundo de un área, profesionalismo y fortaleza institucional, así como en

trabajos dirigidos hacia el fortalecimiento y acompañamiento de OSC de base y capacitación.

En síntesis, a partir de las experiencias observadas y de los resultados que ellas han generado, al plantear el trabajo articulado entre el Estado y las OSC, debe tomarse en cuenta el tipo de política social a llevar adelante para evaluar desde allí el perfil y las capacidades de la OSC con la cual se puede desarrollar esta política. Como lo indica el cuadro de la página 79, el tipo de OSC (de base, intermedia, de desarrollo) tiende a vincularse y desarrollar mejores capacidades en diversas áreas, donde las de base poseen mayor capilaridad y eficiencia en las políticas de asistencia directa; las intermedias ganan en estructura de mayor alcance, institucionalidad y trabajo en el mediano plazo; finalmente las de desarrollo se caracterizan por su capacidad de diagnóstico, desarrollo de proyecto a mediana escala y profesionalización.

Segunda parte

El problema de la articulación entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Política Social: modelos y tendencias.

1. Introducción: Las transformaciones recientes

En los últimos 20 años se ha producido una transformación de enormes proporciones que, a su vez, ha modificado rápida y drásticamente el tipo de relación entre la sociedad civil y el Estado que se daba en la sociedad moderna, industrial y asalariada, en el marco del Estado de bienestar. Entre los aspectos principales de dicha transformación, señalemos tres:

a) *La emergencia de la sociedad civil* que, a partir de la década del '80, se presenta como un tercer ámbito frente al Estado y el Mercado, a diferencia de la etapa anterior, en la cual se daba una escasa distancia respecto del Estado y poco reconocimiento del Mercado en cuanto tal. En positivo, esto significa que el Estado deja de ser visto como el único momento de salida de lo particular (Hegel), apareciendo ahora también la sociedad civil como portadora de intereses universalizables, expresables en sus organizaciones. Pero también existen otros paradigmas desde los cuales se interpreta este fenómeno: concretamente, aquél que postula una sociedad civil confundida con la sociedad de mercado, en perspectiva neoliberal (libertad del ciudadano concretándose en la libertad del mercado, vida social despolitizada, escasa intervención del Estado en la asignación de recursos y promoción de la justicia).

En cualquier caso, se trata del pasaje de una sociedad más homogénea y articulada al Estado, sobre organizaciones de clase de nivel nacional y profesionales en clave política (Estado-nación, Estado-pueblo), hacia otra más compleja, descentralizada y caracterizada por una multiplicidad de organizaciones sociales que no tienen una articulación única, enmarcadas por la desconfianza al sistema de partidos así como por la presencia de nuevas formas de hacer política (Estado-sociedad civil, Estado- "tercer sector").

b) *El surgimiento de una nueva cuestión social*. Las sociedades capitalistas, en su etapa industrial, tuvieron un particular conflicto de clases que dio lugar al surgimiento de la cuestión social, a fines del siglo XIX. Esta cuestión social se fue

conformando a partir de las malas condiciones de trabajo y, particularmente, de la explotación como situación imperante en la emergente sociedad de masas, y derivó en el conflicto de clases polarizado ideológicamente por el liberalismo individualista y el colectivismo marxista. Este conflicto, junto con el creciente poder de organización del movimiento obrero y su capacidad de amenaza, dio finalmente como respuesta el Estado de Bienestar (asegurador, promotor de políticas sociales universales) y la instauración de los derechos sociales.

Por el contrario, la nueva cuestión social emergente puede ser vista –desde el enfoque de la sociedad de la información y del conocimiento– como un problema de capacidades, recursos, técnicas o coordinación. Pero desde la perspectiva del impacto de la globalización neoliberal –con predominio del sistema financiero y de grandes empresas globales–, no sólo se visualiza como un aumento de la pobreza, sino, más profundamente, por el problema de la exclusión (Rosanvallon, 1998).

c) *La reforma del Estado*, si bien necesaria en el marco de profundas mutaciones de los procesos productivos y tecnológicos, de interdependencias entre sociedades, y de cambio de relaciones de poder mundial (caída del socialismo), realidades todas ellas producidas en los últimos 20 años, terminó, en nuestro caso, orientándose por un paradigma de Estado volcado a pocas funciones básicas, surgente del Consenso de Washington. El pasaje del Estado de Bienestar a otro “mínimo”, su apartamiento de lo productivo y de la política social universal y el énfasis en la desregulación y en la apertura irrestricta, llevaron a un cambio abrupto y traumático respecto de lo anterior, así como a una fuerte redistribución de poder e ingresos de carácter regresivo. Esto se dio conjuntamente con el cambio del paradigma de política pública característico del Estado burocrático weberiano por otro gerencial, correspondiente a una idea de política pública más técnica, evaluable y de *performance*, que en lo social, específicamente, realiza un pasaje del universalismo a la focalización y a la “gerencia social” (B. Kliksberg, 2001).

Ahora bien, la clave de esta política social focalizada es *la vinculación entre el Estado y las organizaciones sociales de la sociedad civil (OSC)*. Esta *articulación*

entre agentes públicos y ONG's, "tercer sector" y organizaciones de base, puede tener diversos niveles: entre Estado y sociedad civil, entre organizaciones comunitarias entre sí y con empresas, entre la política económica y la social, sectorial e interjurisdiccional. En el primer caso, se la conoce como "gestión asociada" o "corresponsabilidad", y debe posibilitar una mayor eficiencia en el gasto, extender la descentralización y lograr un mejor control de la gestión³¹. En este sentido, la articulación ha sido, en los últimos años, uno de los conceptos relevantes referidos a la cuestión social y a la propuesta de un cambio progresivo en las relaciones Estado-sociedad. Tanto desde las redes de organizaciones sociales u ONG's de desarrollo, como desde la política pública, el concepto adquirió un *status* de decisiva *respuesta en la lucha contra la pobreza*³².

Sin embargo, estas expectativas están siendo cuestionadas por la *agudización de los problemas de exclusión y desempleo estructural*, por las *nuevas formas de protesta y de violencia social* y por el *desfinanciamiento creciente de la política social*. Por otro lado, el concepto de articulación parece dar lugar a *diversas interpretaciones*, más técnicas o más políticas, comportándose como un concepto extremadamente elástico o hasta indefinido, sobre todo cuando pretende constituir la clave de una estrategia de política social.

De allí, y dada la inusitada gravedad que la cuestión social adoptó en los últimos meses, se hace patente la necesidad de dar algunos pasos más en la reflexión sobre la articulación, en particular entre las organizaciones de la sociedad civil y la política pública, para ver qué vigencia sigue teniendo y, en todo caso,

³¹ Se parte del supuesto –como dice M. Nogueira (2001)– de que estas apelaciones a la sociedad civil y su incorporación a las políticas públicas producen economías de escala, reducen costos de transacción y ponen límites a los comportamientos oportunistas. En consecuencia, las reformas dieron cauce a diversas formas de asociación y de delegación (o devolución) a la comunidad de atribuciones para la autogestión de programas y proyectos asistenciales, de promoción, de capacitación y transferencia tecnológica, de construcción y mantenimiento de infraestructura, de control ambiental.

³² Cunill Grau (1995) señala que la mayor articulación con las Organizaciones de la Sociedad Civil se da ligado a los procesos de descentralización. Asimismo Filmus, Arroyo, y Estébanez (1997) indican, en referencia a las Organizaciones No Gubernamentales para la asistencia directa (OPAD), que esta articulación entre gobierno local y OPAD se da a través de diferentes modelos institucionales, pero da lugar a la idea de que la relación Estado- ONG's tiende a ser crecientemente local y basada en la ejecución de servicios a la población,

intentar su resignificación en un contexto social, político y económico novedoso. Para ello, partiremos de algunos interrogantes: ¿cómo se ha producido dicha articulación? ¿Qué características ha tenido? ¿Cuán eficiente ha sido para resolver la nueva cuestión social? Y para iniciar una respuesta a estas cuestiones, nos ubicaremos en clave modelizadora, ante dos perspectivas diversas que han intentado dar razón de la problemática: la del *paradigma hegemónico de política social de los últimos años* (gerencial-neoinstitucional), y el de la *visión crítica del modelo económico implementado en la pasada década*. Finalmente, daremos un vistazo al replanteo de esta articulación en el *pasaje de políticas focalizadas a neouniversalistas* que parece estar intentándose, en el marco de la actual crisis e intento de salida del modelo instaurado a comienzos de los '90.

2. El paradigma hegemónico y la opacidad del vínculo político

El actual paradigma dominante en política social (gerencial-neoinstitucional) ha sido gestado con el propósito de reemplazar la visión universal de política social del Estado de Bienestar, considerada excesivamente costosa e ineficiente. Apuntar, básicamente, a focalizar la acción en grupos vulnerables y modificar la política "tradicional" o clientelar, proponiendo una complementariedad virtuosa, desconflitiva o consensualista entre política social y organizaciones de la sociedad civil. Sus objetivos son resolver los problemas de la pobreza en su faceta "crónica" y, sobre todo, contener, "compensar" la situación social hasta que llegue el "derrame" hacia abajo del crecimiento, en el proceso de transición hacia una economía de libre mercado. Esto supone, obviamente, la idea de que las situaciones socialmente problemáticas pueden ser entendidas como una cuestión de asincronía entre el inicio de las reformas económicas y el momento en que éstas terminarán finalmente por dar resultado.

Es que las políticas siempre implican teorías, se declaren éstas explícitamente o no, como dicen Pressman y Wildavski (1998). De este modo, la perspectiva neoinstitucional supone determinadas concepciones de la política y, en parti-

cular, del Estado y de la sociedad en su conjunto, así como de la articulación entre ambos polos y la incidencia de ello en lo económico. El problema fundamental en la articulación Estado-sociedad civil, para esta perspectiva, radica en la *opacidad del vínculo* entre ambos términos. Porque la política estaría penetrada de clientelismo, de legitimación particularista (partidaria, de *punteros*, *caudillista*), por una lógica de intereses ineficiente e irracional, que genera desconfianza en los ciudadanos.³³ Esta visión de lo social y de lo político podría sintetizarse en tres frases: “el Estado gasta mal”; “hay corrupción”, y “la política social es clientelar”³⁴. Para contrarrestar estos tres males, se requiere de una intervención de las ONG’s en el control y auditoría del gasto, de una mayor descentralización, pasando responsabilidades y recursos de ámbitos nacionales a provinciales y municipales, así como del Estado a la sociedad civil o al tercer sector. De este modo, el desiderátum de esta perspectiva es pasar toda la política social a la sociedad civil y a ONG’s eficientes y de bajo costo ³⁵.

Es que, desde su concepción de la política, este paradigma considera que los aspectos que obstaculizan las articulaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil (OSC) se derivan de la superposición de programas, del mal apro-

³³ Cardarelli y Rosenfeld (2000: 49) señalan que “el clientelismo va más allá de un vínculo desigual entre quien distribuye y quien recibe recursos, bienes o servicios, propios también del asistencialismo. Supone, entre otros atributos, la presencia de una combinación peculiar de desigualdad y asimetría de poder con una aparente solidaridad mutua en términos de identidad personal y sentimientos y obligaciones interpersonales. Este modelo de relación clientelar, a diferencia del asistencialismo, implica sobre todo la presencia de una norma de reciprocidad, una serie de significados compartidos que sostengan las relaciones de intercambio. Hoy más que nunca, estos significados compartidos adquieren la forma de una suerte de sentido común legitimador: un discurso público, una cierta racionalización circulante, un conjunto de reglas no escritas que permiten que ambos actores se reconozcan como protagonistas de un espacio de relaciones igualitarias y compartidas en la esfera utilitaria (costos y beneficios) y en la esfera simbólica (valores e interpretaciones sociales)”.

³⁴ El supuesto principal de esta perspectiva es que el mercado es el más sabio asignador de recursos en la sociedad. El neoliberalismo, así, trastoca la relación economía-política, redefine el lugar y el sentido de la política como actividad (con sus fines, metas, medios y prácticas), busca imprimir cambios sustanciales a las formas de hacer política partidaria y parlamentaria, y agudiza al extremo la crisis de representación.

³⁵ Es lo que sucede hoy cuando se compara el hecho (de enorme significación) de que Caritas logre comidas para niños en las escuelas a \$0,50, mientras que el Gobierno de la Ciudad Autónoma gasta \$2,40. “A ver quién paga menos por la comida escolar de un niño pobre”, sería la intervención eficiente desde esta perspectiva.

vechamiento del gasto social y de la mala gestión, así como de la falta de autonomía de las ONG's. Estos vicios tienen su raíz en la cultura política imperante, de carácter *delegativa*, caudillista y clientelar, configuradora de un Estado "hostil" para el ciudadano (O'Donnell, 1997). Una cultura donde incluso en el ámbito de las ONG's se profundiza una extrema dependencia del Estado, con escaso desarrollo y modernización.

Todo ello no deja de apoyarse en hechos constatables. En la segunda parte de nuestro trabajo, veremos cómo en algunas regiones, concretamente Río Negro y Catamarca, la presencia del Estado es tan fuerte, tanto en lo real como en el imaginario de la gente, que esto tiene una gran influencia en la articulación del mismo con las ONG's hasta el punto que muchas de ellas podrían ser denominadas, más que "no gubernamentales", "neoestatalistas".

Pero el paradigma que estamos analizando inscribe estos datos en una construcción que supone a la sociedad civil como constituida básicamente por las organizaciones sociales altruistas, por el voluntariado, pero donde quedarían marginados lo gremial, por "corporativo", o las organizaciones de diverso tipo que se movilizan en términos de protesta (jubilados, docentes, desempleados, productores) por "no altruistas" o "sectorialistas". En este sentido, tal vez uno de los problemas de este paradigma sea esa construcción ahistórica que ignora la tradición de las OSC en Argentina, sus diversas luchas y conquistas en el marco de la anterior cuestión social. Es que aquellas realizaciones comparten, para esta visión, la valoración histórica de carácter negativo del Estado de Bienestar local, sea por la falta de autonomía de los individuos, de libertad de las organizaciones e identidades colectivas, o de limitada democracia por el predominio de lo corporativo³⁶.

Otro elemento de este paradigma es el tratamiento particular de un concepto que toma fuerza en la sociedad postindustrial: el de la solidaridad, articulado con esta perspectiva societalista pero antipolítica y de alianza con los mercados. La idea de *articulación*, en este contexto, se asocia a una energética simple

³⁶ Peruzzoti Enrique "La democratización de la democracia. Cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina posdictatorial", En Cheresky I. Y Pousadela I. Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas, Piados, Bs. As., 2001.

del "juntos podemos", una afirmación de la potencialidad de las "redes" solidarias de organizaciones entre si y con las empresas para resolver el problema de la pobreza, y un acento en el *empowerment* individual como clave de esta estrategia³⁷.

Ahora bien: la idea del pasaje del Estado-pueblo y de las ONG's en un rol de concientización a una perspectiva gerencial, parece obedecer al fuerte rol impulsor que han tenido los organismos internacionales en el financiamiento de estas políticas durante los últimos años. En ese sentido, la idea del fortalecimiento de la sociedad civil, del financiamiento de la demanda más que de la oferta, del control y evaluación de los planes sociales por parte de las organizaciones, apunta a generar mecanismos de transparencia. A lo cual podemos añadir la importancia de generar capital social para generar desarrollo y democracia³⁸, con una visión culturalista del desarrollo e incluso de la pobreza, que aparece asociada a un problema de capacidades personales, tramitable mediante el potenciamiento de la autoconfianza en los individuos, más que derivada de causas estructurales económicas y políticas.

La unificación de los programas sociales y el uso eficiente del presupuesto y de una extendida *accountability social* (Peruzzoti, 2001) será clave, entonces, para la resolución de una cuestión social que no se tematiza desde los conflictos, las relaciones de poder entre sectores, países y regiones de la sociedad capitalista de libre mercado, sino que toma la pobreza y marginación como un simple dato de la

³⁷ Banco Mundial, "*Juntos podemos*". *Niveles y determinantes del capital social de Argentina*, Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de Latinoamérica y el Caribe, Marzo de 2001.

³⁸ El concepto de capital social engloba "las redes, asociaciones, normas y valores que permiten a la gente actuar colectivamente para producir acciones positivas a favor de sí mismas o de la comunidad", a través de la participación y la promoción de valores como la confianza y la solidaridad. El capital social en Argentina, "de acuerdo al Banco Mundial, es bajo y hay diferencias regionales importantes. En épocas de crisis, para la gente cuenta más la familia que las organizaciones y entre estas últimas las mas frecuentadas son la religiosas". La propuesta apunta a "incrementar los mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones publicas, proveer espacios para una interacción eficaz entre lo publico y lo privado, e invertir en la ciudadanía a través de la educación. (...) se debe "...crear una cultura de la información, invertir en la capacidad organizacional de los pobres, especialmente en aspectos vinculantes y participativos." *Juntos podemos*, op, cit. pág.

realidad. En este sentido, se verifica una fuerte disociación entre lo económico y lo social.

Finalmente, la idea de eficiencia y transparencia se completa con el requerimiento del ajuste de la política, en términos de reducir su presupuesto, de abolir las listas sábana, disminuir el número de representantes e incluso eliminar legislaturas completas de provincias "inviabiles" (regionalización del país mediante una reforma constitucional) para reducir el gasto político.

Este enfoque, entonces, termina configurando una visión negativa del Estado y de la política, donde ésta aparece siempre como una visión instrumental, estratégica y de autointerés, así como de las organizaciones gremiales y las gestiones provinciales. Postula, en últimas cuentas, el reemplazo de lo político por lo técnico, la descentralización y la configuración de una sociedad civil muy diversa en identidades, intereses y organizaciones, pero sin punto de unidad, conflictos o utopías unificantes. En este sentido, cobra fuerza el concepto de "governancia" (*governance*), que enfatiza la capacidad de orientar, impulsar y promover comportamientos sociales no sometidos a las relaciones jerárquicas propias del aparato administrativo del Estado, haciendo referencia al pluralismo de actores, a la multiplicidad de ámbitos institucionales, a los medios formales e informales de interacción entre los sectores público y privado, a las complejas relaciones de interdependencia entre niveles de gobierno y a la movilización de redes organizaciones que se dan en torno a las políticas públicas (Martínez Nogueira, 2001).

Se apuntaría a mostrar –como señala R. Petrella– que "la era del gobierno" por las instituciones políticas habría terminado y que es necesario pasar a la "era de la gobernanza" donde, de acuerdo con las tesis hoy predominantes, sería el conjunto de actores (los actores económicos, los actores políticos, públicos, y los actores de la sociedad civil) quien garantizaría la gestión "política" de la sociedad, en el marco de redes de información, de comunicación y de decisión espontáneas, flexibles, mutables, auto-reguladas. Aquí, el Estado sería solo uno de los actores,

colocado al mismo nivel de las demás. La democracia representativa debería ser sustituida por la democracia de las redes (Petrella, 2001). Lo paradójico es que, en nuestro caso, esta idea se propone para provincias cuya capacidad productiva está seriamente dañada, de manera que los actores que trabajarían a favor de la *governance* no cuentan ni siquiera con las condiciones que garantizan su reproducción.

Esta perspectiva es sustentada por una corriente de ONG's que intenta darle visibilidad y representación desde entidades de segundo grado (por ejemplo, el Foro del Sector social), u ONG's como Conciencia, Poder ciudadano, etc., que se apropian de un campo que históricamente había sido de los sectores populares y de la izquierda para realizar una vinculación de la acción social con la perspectiva neofilantrópica de sectores medios altos, con la experiencia del voluntariado en Estados Unidos y de una sociedad civil sintetizada en un tercer sector altruista.

De esta manera, se construye una interpretación de la sociedad civil emergente ("el tercer sector", voluntario), desde una perspectiva antipolítica y descontextuada y reducida (quedando fuera las organizaciones gremiales y las de protesta), negando la existencia y gravedad del conflicto social, deshistorizando su evolución (De Piero, 2001), sus principales organizaciones y articulaciones con el Estado, e idealizándola, a su vez, en cuanto a sus características, volumen y aún potencial para reemplazar al Estado en la resolución de lo social³⁹.

³⁹ Sobre la economía del sector social, se afirma que es el 3% del PBI y que ocupa a unas 300.000 personas. Se afirma que su poder como generador de empleo es impresionante. Según el estudio realizado por CEDES para la John Hopkins University con datos de 1995, equivale en valores de ese año a U\$S 8.635 millones. "Estas organizaciones están moldeando nuestra vida diaria y son las que harán posible que nos eduquemos, que consigamos paliativas contra el cáncer, que nuestro prójimo no sucumba en la pobreza, que se respeten los derechos de las minorías, de los consumidores, que nos expresemos en el arte, preservarán la cultura." (...) "Actualmente una sociedad sana es una sociedad compuesta por tres sectores que colaboran entre si: uno estatal, uno empresario o comercial y otro social. Una sociedad donde la comunidad debe hacer una contribución esencial en la búsqueda de respuestas y soluciones a los problemas que aquejan a sus miembros y no ocupa solo el lugar que el Estado y las empresas dejaron vacantes." En Carolina Biquard (Fundación Compromiso), "La economía del sector social", *Clarín económico*, 16.12.01, pág. 9.

Desde aquí, además, se impulsan determinadas alianzas de las organizaciones sociales, a nivel nacional, con las empresas y sus fundaciones para realizar políticas compensatorias (haciendo eco en la responsabilidad social de las empresas), y a nivel trasnacional, con los organismos multilaterales de crédito. En lo regional, esto se liga a la estrategia de articulación de ONG's de la sociedad civil con la OEA para legitimar la incorporación de la Argentina al Alca⁴⁰.

En síntesis, en el paradigma gerencial-neoinstitucional, la articulación de las OSC con la política pública para la resolución del problema de la pobreza termina teniendo una visión funcionalista de la sociedad, que se preocupa fundamentalmente de los instrumentos, la coordinación y la gerencia en lo micro, de las capacidades de las organizaciones de base, a la vez que deja de tematizar los fines, el conflicto y la naturaleza del desarrollo económico. Asimismo, tiende a reproducir una visión negativa del Estado y de la política, a tener una empatía natural con el diagnóstico fiscalista de la crisis y a configurar una estrategia que no sólo no puede resolver lo que se propone sino que oculta la dimensiones de poder y dominación que entraña la emergente cuestión social.

3. El paradigma crítico y la regresividad del modelo económico

En estos últimos años, junto con la difusión del paradigma gerencial de la política social, surgieron nuevas cuestiones que se transformaron en anomalías o problemas insolubles para dicho paradigma. Veamos algunas.

i) Por un lado, *la recesión continuada*, devenida depresión económica con deflación por más de tres años, el desanclaje producido entre crecimiento con desempleo estructural en el gobierno de Menem, llevó, a fines de los '90 –en el mar-

⁴⁰ Un detallado informe sobre este proceso puede verse en Diana Toussie (comp.) *Luces y Sombras de una nueva relación: El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*, Flacso – Temas Grupo Editorial, Bs. As., 2000.

co de una nueva coalición que había recibido una pesada herencia de desempleo y déficit–, 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, entre el aumento aritmético de los programas, y el geométrico de la pobreza (14 millones de pobres), y un 18,6 % de desocupación abierta. Es decir, *un problema de escala*⁴¹.

ii) Por otro lado, la lógica del *ajuste fiscal permanente* llevó a la reducción presupuestaria de los programas sociales, al cierre de organismos, a la desmotivación de los cuadros técnicos, haciendo entrar en contradicción los recursos disponibles y las capacidades de gestión con las expectativas de la gente depositadas en el nuevo gobierno. Se trató de una gestión conflictiva y descoordinada que, incluso, llevó a la ruptura de las cadenas alimentarias y asistenciales forjadas en el quinquenio previo (sistemas de decisiones duales, subejecución presupuestaria, discontinuidad de programas alimentarios –Prani, Asoma-, y de articulación con la sociedad civil). 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, sino que se deslizaron hacia una situación de debilidad institucional y política, que inhibió sus posibilidades de articular la demanda

⁴¹ La Argentina tiene hoy la peor desigualdad de ingresos desde que, en 1974, el INDEC comenzó a llevar este registro. El 10 % más rico de la población de la Capital y el Gran Buenos Aires gana 26,4 veces más que el 10% más pobre. En el 2000, esa brecha era de 24,8 veces, y en los años 70, de apenas 12 veces. El 10% más pobre –más de medio millón de personas– es la gente que gana entre 5 y 145 pesos por mes. Y el 10% más rico es la que gana entre 1330 y 16.000 mensuales. El 10 % de la población más rico de la Capital y el Gran Buenos Aires recibió el 36,9% y el 10% más pobre apenas el 1,4 de los ingresos totales. Y si se considera una franja más amplia, surge que el 20% más rico se quedó con el 53,1 y el 20% más pobre el 4,1%. Esto significa que de cada 10 personas , dos ganan más que los 8 restantes juntos. Además, el 80 de la población porteña y del conurbano gana menos de 850 pesos por mes. En Noruega, Suecia o Bélgica, la distancia de ingresos entre el 10 más rico y el 10% más pobre es de 5 veces. La mayor distancia entre ricos y pobres se debe a que la franja de menores recursos cada vez gana menos, y por eso recibe una tajada menor de la "torta" total. Aún así, tanto el INDEC como los analistas reconocen que la brecha entre ricos y pobres es todavía superior: los sectores más ricos tienden a declarar menos ingresos por razones impositivas, o por el llamado "efecto vergüenza", y los más pobres también, pero en un sentido inverso. Se estima que la brecha entre ricos y pobres sería de más de 40 veces: el 10% más pobre recibiría apenas el 1% y los más ricos el 45% del ingreso total (una estructura de ingresos similar a la brasileña o colombiana).

social y poner en práctica algunas iniciativas de mayor impacto. En síntesis, *un problema de gestión*.

iii) 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 pobres o proletarización de las clases medias, para lo cual esta estrategia tiene escasas o nula propuesta⁴². En efecto, desde mediados de la década de los '90 se venía produciendo una creciente pauperización de los sectores medios, a los cuales esta estrategia no tiene nada que ofrecer (salvo los clubes del trueque), a pesar de que sea el sector que más se desestructura y que más posibilidades de contestación tiene, como quedó de manifiesto en los decisivos acontecimientos de diciembre. Estamos ante *un problema de target o de objetivos*⁴³.

iv) Los fenómenos de protesta creciente muestran un desanclaje entre estructura y la acción colectiva, probablemente porque frente a una idea de acción colectiva de creación de capital social que se pensaba predominante, de carácter complementaria con la política focalizada, tienden a crecer, en realidad, las acciones de protesta y las anómicas (Giarraca, 2001).

a) Las de protesta provienen tanto de los perdedores del modelo, sectores *vulnerables* vinculados al estado (jubilados, docentes, empleados y gremios estatales), de sectores *excluidos*, (desempleados, marginados, movimiento nacional de desempleados, "piqueteros"), como de *productores*, medianos y pequeños afectados por el modelo, (Apymes, etc.), *sectores medios urbanos*, comerciantes y pro-

⁴² 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.

⁴³ Casi la mitad de la población del país se encuentra en la pobreza, y millones de los actuales pobres han tenido un mayor nivel de vida en el pasado o provienen de familias que han vivido

fesionales independientes (Came), a través de “cacerolazos” que se suman a la amenaza de los saqueos. Se trata de una acción creciente de excluidos, empobrecidos y productores, de un movimiento social de protesta que, a diferencia de los movimientos sociales típicos de la anterior cuestión social y de la matriz de acción colectiva (movimiento obrero, movimiento nacional popular, y luego en la transición el movimiento democrático) (Garretón, 2001). ya no trabajaría sobre los ejes del conflicto capital-trabajo o democracia-dictadura, sino sobre un enfrentamiento entre sectores productivos sociales y los financieros, e incluso sociedad civil versus políticos, pero careciendo de un actor unificador o de una articulación político partidaria definida.

b) La lógica anómica, por su parte, se expresa en el creciente desplazamiento hacia las vías ilegales de articulación, por pérdida de las normas de convivencia y las reglas otorgadoras de espacio y sentido, y hasta por desesperación, en algunos casos. Una situación en la cual dejan de existir códigos consagrados, y deriva, por un lado, en la creciente violencia urbana, y por otro, en los cada vez más extendidos actos de violencia, saqueos, desmanes, quema de edificios públicos, bancos, etc., en una situación de baja organicidad y legitimidad del poder público. De este modo, el proyecto del paradigma gerencial de creación de valores de asociatividad y confianza entre organizaciones choca con un modelo productivo que, en realidad, genera capital social negativo, desestructurando el tejido social y familiar en una medida mucho mayor que lo que estas políticas logran construir.

Junto con estas anomalías –de escala, de gestión, de sectores impactados y de capital social predominante–, diversas críticas realizadas desde diferentes enfoques han minado, en cierta medida, la solidez del paradigma dominante, sin bien sin lograr configurar un paradigma alternativo. Dichas críticas señalan, sintéticamente, que el modelo gerencial-neoinstitucional trabaja más sobre los efectos que sobre las causas, que hace de los instrumentos un fin en sí mismo y que destematisa la cuestión del poder entre diversos sectores e intereses económicos y produc-

en mejor situación. Y la principal causa del empobrecimiento ha sido el aumento de la desocupación.

tivos, por lo cual no puede dejar de reproducir la escisión entre lo económico y lo social; favoreciendo un modelo económico despojado de toda regulación ética o principio de equidad.

Por último, señalan las voces críticas 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 o personal de la cual dependen para poder 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” (Cardarelli Rosenfeld, 2000).

Para esta visión crítica del “modelo” –más allá de los innegables elementos de corrupción, burocratización y clientelismo existentes–, lo central es que el mismo tiende a la concentración económica, a la centralización y a la fuga del excedente (Basualdo, 2001), lo cual genera una dinámica de desestructuración productiva y del tejido social que promueve la exclusión. En ese sentido, las causas de la crisis no serían el déficit fiscal o el costo de la política, sino que estos constituyen la consecuencia inevitable de un modelo incompatible con el interés general.

Esta situación no sería reparable desde la política social focalizada y la solidaridad de la sociedad civil. Más bien, ésta sólo puede realizar una compensación funcional y legitimatoria del modelo. Dicho de otra forma, el papel de las redes sociales como instancia de contención (puesto que del mejoramiento ya no se habla) de las condiciones de vida de la gente es importante, pero resulta ingenuo postular que el accionar voluntario de un conjunto de personas e instituciones que trabajan sobre un territorio limitado y que deben destinar gran parte de su tiempo a obtener recursos para esta tarea, pueda incidir sobre las causas estructurales que producen los efectos sociales que hoy se sufren. La falta de trabajo, la degradación de las ciudades, el empeoramiento en la calidad de la educación, son todas

cuestiones que requieren de la intervención de una combinación de instituciones y sectores, donde el Estado y el sector productivo jugarían un papel fundamental⁴⁴.

El Estado, en el paradigma gerencial, no operaría sobre el objetivo de configurar una sociedad justa, sino que, por el contrario, actuaría como el garante de un modelo de acumulación transnacional que fuga el excedente, por el permanente endeudamiento para financiarse, el pago de la deuda, el envío de las ganancias extraordinarias hacia a las casas matrices de las empresas privatizadas, o los sectores que lavan o evaden impuestos o fugan capitales hacia paraísos fiscales. Los esfuerzos para mantener la paridad cambiaria a costa de un ajuste fiscal no tuvieron otro resultado que profundizar la recesión y el deterioro de las condiciones de vida de la población. Esto tensionó hasta el límite la capacidad de legitimación del Estado, que tiene que convalidar un modelo económico que funciona como una bomba impelente de recursos hacia fuera y que, a su vez, desestructura social y culturalmente hacia adentro. Y si durante la segunda parte de los '90, pese al fuerte desempleo estructural que generaba, el modelo no suscitó elevadas protestas, ello era debido a que la convertibilidad actuaba como disciplinador social, generando en los incluidos temor "a salir", ante al riesgo de involución hacia la hiperinflación, temor fortalecido por el reiterado mensaje gubernamental de que "nada puede cambiar" y el sentido común construido por los medios.

En este sentido, las reformas de segunda generación apuntaban a desregular y *ampliar el espacio de lo privatizable* hacia el área social del Estado (previsión social –Anses-, obra social de los jubilados –Pami-, salud, Obras Sociales, el ente recaudar de impuestos -Afip-, etc.). Bienes públicos que son llevados a situaciones de crisis institucional para justificar su privatización. De este modo, la lógica de las reformas de primera y segunda generación terminaron por conformar no un Estado "eficiente" o "inteligente", como se había prometido, sino más bien "precario" y "residual", carente de recursos y capacidades técnicas. Garante de derechos indi-

⁴⁴ "Programa de Desarrollo Local", Boletín informativo núm. 7, junio de 2001, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

viduales pero no sociales, custodio de reglas de juego y derechos de propiedad del capital virtual, pero no de integración ni identidad, y promotor, en todo caso, de derechos que tienden a la extrema diferenciación, descentralización y fragmentación del colectivo social.

Las perspectiva crítica del modelo señala, entonces, que la nueva cuestión social está asociada, para su resolución, a problemas no solo técnicos, institucionales y de focalización, sino fundamentalmente de orientación macroeconómica ("de rumbo" o de "modelo") de poder y de alianzas sociales. Que no se trata tanto de capacidades o derechos (*entitlement*), como de poder real de la sociedad (del pueblo), en relación al que detentan de los mercados en alianza con elites políticas autonomizadas de sus electorados. No se trata, finalmente, de un problema de modernización, técnico u organizativo, sino del establecimiento de una nueva forma de dominación proveniente de una globalización neoliberal que se toma como natural e inevitable, "único camino", como científico-técnica pero que, en realidad, es una narración que responde a determinados enfoques, instituciones e intereses. (Petrella, 2001)

Positivamente, esta visión crítica sostiene una concepción de la sociedad civil más amplia y menos idealizada que la anterior, así como una visión de la realidad más conflictiva que la reconocida en la "neutralidad consensualista" presentada por los organismos internacionales para fomentar la articulación y complementaridad desde una estructura teórica compatible con los requisitos expansivos del capital financiero global. Lejos de centrar las críticas en la opacidad de la política o en la ineficiencia del Estado, esta perspectiva denuncia al modelo económico y sus principales beneficiarios (economía virtual, financiera, privatizadas, organismos multilaterales, medios, etc.), y a su lógica de concentración y fuga del excedente, como los causas principales de la problemática social.

En cuanto a la política, más que criticar al clientelismo o a la corrupción, se cuestiona su subordinación a la economía, a la alianza que los distintos Gobiernos

establecieron con el sistema financiero (nuevo *establishment*), así como la falta de autonomía que la política exhibió frente a la tecnoburocracia nacional (del Ejecutivo) e internacional (de los organismos multilaterales) y del lobby empresario (de las empresas globales). Donde en lugar de establecer un control parlamentario de la administración, se invierte la lógica hacia la pretensión de un control administrativo del parlamento.

Por último, la nueva cuestión social no es un problema que podría resolverse solo descentralizando, diferenciando colectivos y gestionando bien y/o eliminando el clientelismo de la articulación Estado-sociedad, sino alterando ecuaciones de poder y revisando las alianzas sociales en vigencia. Tampoco se trata de una cuestión que se resuelve sólo a nivel nacional sino que, junto a la mundialización del capital, también presupone la configuración de una sociedad civil mundial que comienza a articular sus luchas en diversas formas y niveles (movimientos antiglobalizadores, foros mundiales de medio ambiente, sociales, etc.). De este modo, el problema de la articulación entre política social y sociedad se inscribe dentro de un debate más amplio: a nivel nacional (entre "profundizar" el modelo o salir de éste), en el regional (entre el Alca o el Mercosur), y en el global (entre una globalización deshumanizante como natural e inevitable, u otra, de carácter "responsable", "cooperativa" o "solidaria").

En síntesis, la perspectiva crítica del paradigma hegemónico apunta a destacar como un problema insoluble de esta articulación la regresividad social que genera el nuevo modelo de acumulación, basado en la perspectiva de libre mercado irrestricto y que ajusta por desempleo y deflación salarial y la aceptación de una globalización asimétrica. Asimismo, se detiene a señalar el círculo vicioso que se establecía entre Plan de Convertibilidad, dolarización y creciente endeudamiento para financiar el Estado, por un lado, y la regresividad social creciente. Postula, de esta forma, una resignificación de la articulación de las OSC con las políticas sociales, tanto en la necesidad de aumentar la participación de la sociedad civil y replantear la visión gerencial focalizada por otra de carácter neouniversal, como la

urgencia de modificar el rumbo económico establecido, en el marco de una utopía de sociedad inclusiva o con futuro.

4. El cambio del modelo y la posibilidad de una nueva articulación

La protesta social (saqueos y cacerolazos) que se alzó, en los últimos días del 2001, frente a la inoperancia y quiebre de los derechos de los ciudadanos, no solo acabó con el gobierno de la Alianza, que se aferraba a la reproducción del círculo vicioso del ajuste permanente y de profundización del modelo (De la Rúa-Cavallo), sino que genera el desafío de abordar la cuestión social de forma nueva.

Pero este desafío se produce en circunstancias particularmente dramáticas (*default* en el sistema económico, estallidos sociales, problemas de gobernabilidad, extrema desconfianza de los sectores medios afectados por el "corralito" que inmoviliza los depósitos bancarios), y en una situación de falta de recursos y quiebre de la capacidad técnica y financiera del Estado. Se trata de una situación social particularmente inestable, con el peligro de que puedan producirse en cualquier momento estallidos sociales en distintas provincias y en el conurbano bonaerense que pueden afectar la gobernabilidad⁴⁵. Pero esa debilidad extrema también constituye una oportunidad posible para intentar otro rumbo, dado que el fracaso llevaría a caer en una situación de anarquía que haría aún más riesgoso para el *establishment* intentar continuar por el mismo camino sin hacer concesiones. *La idea de que sin estabilidad social no hay solución posible para un orden sustentable va ganando terreno.*

⁴⁵ De acuerdo a la consultora Equis, hubo cuatro ciclos de empobrecimiento: el ciclo inflacionario (1988-1990), el ciclo de desempleo (1994-1996), el ciclo de caída salarial (1996-1998), y el ciclo de desempleo con caída salarial (1998 hasta hoy). La devaluación, instrumento para salir del modelo, podría implicar un empobrecimiento que impactaría especialmente en la población más vulnerable, compuesta en su mayor parte por sectores con ingresos fijos. Habría un 12,3 % de la población que se encuentra en la categoría de riesgo inminente de pobreza, es el sector que apenas supera con sus ingresos el umbral de la línea de pobreza. Así, una devaluación controlada que genere un aumento del 10 % del costo de vida traerá un aumento de la pobreza que pasaría del

En esta situación, se hace evidente la necesidad de replantear la temática de la articulación de las OSC con la política social, en cuanto que ambos términos atraviesan hoy una profunda crisis. El Estado, porque se ha conformado como precario y residual, sin una base clara sobre la cual reconstituirse. Es que en los '90, se apoyaba en los recursos proveniente de las inversiones externas y las privatizaciones, así como en la *mística* del "profesionalismo". Pero ¿cuál será ahora el financiamiento, con el cierre del crédito internacional, el cese de activos públicos para vender, y la suerte de desobediencia civil implícita en el no pago de los impuestos? ¿Sobre qué *mística* podrá generar adhesión entre los mismos funcionarios y acompañamiento y confianza por parte de la sociedad? ¿Sobre gestos y reducción del costo de la política? ¿Apoyándose en el sentido de la emergencia, la persuasión de estar atravesando una situación límite? ¿Intentando la recuperación de la confianza sobre la base de algún éxito que muestre que la crisis no es irreversible?

Por otro lado, a ese Estado "residual" le corresponde, a su vez, una sociedad civil fragmentada, con escasas mediaciones, plena de incertidumbre, "bronca" y desconfianza, donde queda atrás una idea romántica de las ONG's, hoy reducidas a las de derechos y voluntarias. Las OSC parecen desbordadas por la situación y, además, en gran medida son dependientes del Estado en lo presupuestario, habiendo quedado paralizadas a partir del Plan Déficit Cero. El llamado "tercer sector", desconectado de la base y sin visibilidad. En síntesis, una sociedad donde se acentúan las diferencias sociales y territoriales, evaporándose el rol compensador de las mismas que le cabe al Estado federal. La cuestión social también se transforma en una cuestión de "tiempo" para la gobernabilidad, corriéndose el peligro de generar un desfasaje entre las energías dispuestas a la resolución de problemas económicos financieros, y la asignada a los problemas sociales urgentes, sobre todo, cuanto la tardanza puede dejar ante una difícil opción a los secto-

44,2, al 49,1 por ciento. Esto implicaría sumar 1.7000.000 a los 14.500.000 de pobres que existen ya en todo el país.

res excluidos, faltos de respuesta: continuar esperando o plegarse al saqueo como forma de supervivencia.

Este replanteo, entonces, debe a) incorporar iniciativas que pasan por moverse rápido hacia una estrategia que canalice subsidios a las familias, reconstituya cadenas alimentarias y dé subsidios de trabajo; b) que vincule la política social con lo productivo, y c) que prevea una participación más amplia y profunda de la sociedad en diversas áreas (y no solo en áreas "blandas" de decisión).

a) *La política de subsidios para jefes y jefas de familia.* Desde una suerte de perspectiva neouniversalista, se proponen políticas de ingreso social o de inclusión, con subsidios a desempleados en forma masiva. No se trata de programas de empleo del tipo planes "Trabajar", sino más bien de caminos para una reinserción en el mercado laboral, con un compromiso de capacitación y escolaridad de los hijos. Pero deberían incorporarse, asimismo, planes de trabajo en obras públicas que requieran mano de obra intensiva, en proyecto de infraestructuras provinciales de significación, y una significativa preocupación por los aspectos comunicacionales de la ayuda social.

Este tipo de propuestas genera algunos interrogantes acerca de la relación que tendrán las OSC en el nuevo gobierno de transición, dado que una interpretación sostiene que la necesidad de intermediación se haría mínima. Pero quedan múltiples interrogantes: la asignación de los subsidios, ¿seguirá asociada al esquema de la política tradicional clientelar, como sucediera con los planes Trabajar? ¿O se hará participar a diversas organizaciones para delinear criterios y establecer mecanismos conjuntos de implementación y control, a nivel provincial y municipal?

En este sentido, las OSC pueden tener a un rol importante, tanto en el eje capacitación, que parece central en el millón de subsidios planeados, como en el control de las formas de asignación. Para ello, se requiere una consideración acerca de la representatividad de los diversos actores de esta sociedad civil, dado que

los gobiernos anteriores fortalecieron y dieron visibilidad a organizaciones, como el Foro del Sector Social –con empatía con el libre mercado y la desregulación-. En la actualidad, habría que lograr una representación más amplia y representativa de esa sociedad civil en los consejos a constituir a nivel provinciales y municipales.

-La reconstitución de las cadenas alimentarias: en estos dos años, se desarmaron varios planes que, si bien asistenciales, aseguraban las cadenas alimentarias para gran parte de la población indigente. El programa alimentario parece básico y urgente, así como la necesidad de intentar que el reparto sea para las familias, más que para individuos. Pero en esta reconstitución de las cadenas, es necesario apuntar a proyectos más sostenidos que, desde los mismos comedores, abarquen otras dimensiones (salud, deporte, recreación), y a una utilización de infraestructura de clubes o escuelas (más que de casas de familia), que posibilite un acompañamiento más integral.

-Políticas para jóvenes y adolescentes. Dos o tres años atrás ya se advertía acerca de la existencia de 400.000 jóvenes en el conurbano que no estudiaban ni trabajaban. Hoy, la violencia urbana y los saqueos se asocian a sectores juveniles, carentes de todo, particularmente de inserción y de futuro. Esto muestra la estrecha relación entre la situación socioeconómica y el problema de la seguridad, entre la desigualdad y la violencia. El empobrecimiento y la falta de trabajo implican no solo una merma en el consumo, sino un deterioro de los lazos familiares y un desencanto en relación a las instituciones sociales y políticas. El daño es especialmente grave entre los jóvenes, cuya formación educativa se resiente o deja de existir, quedando fuera de la cultura del trabajo, y siendo vulnerables para articulaciones anómicas de economías ilegales, o para la violencia social espontánea que sigue a las protestas⁴⁶.

⁴⁶ Santiago Jorge, "Trabajo, barrio, escuela: las crisis de los marcos tradicionales de integración. EL caso de los jóvenes autores de delitos" V Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Río Cuarto, 14 – 17 noviembre de 2001.

Aquí es necesario advertir que los subsidios para jefes y jefas de familia no alcanzarán para dar respuesta a esta problemática, en particular por el aumento de las lógicas de articulación anómicas. Que debe diseñarse una política social para jóvenes, vía la creación de empleos de proximidad (relacionados con sus temáticas propias, como la posibilidad de garantizar seguridad en recitales o en barrios, y de ser receptores a la vez de problemas y denuncias de servicios urbanos, atención de salud a la tercera edad, servicios educativos de apoyo, reportando a ONG's y parroquias)⁴⁷. Tal vez aquí pueda haber un rol de las OSC, las cuales, a través de proyectos de capacitación, deportes, etc., podrían brindar espacios de alguna credibilidad para estos jóvenes. Incorporar asimismo una política de infraestructura y vivienda para jóvenes parejas que ayude a consolidar el núcleo familiar juvenil, otorgarle previsibilidad y futuro, parece una prioridad que debe ligar al Ministerio o Agencia Social con el área de la Producción⁴⁸.

b) *La política socio-productiva (innovación y articulación)*. Asimismo, puede incorporarse la perspectiva que busca promover el desarrollo local y los espacios innovadores. El enfoque de la planificación estratégica presenta interesantes experiencias de vinculación de gobiernos locales con la sociedad civil, con innovación en la gestión y articulación con las OSC. Es posible ver casos notablemente positivos de innovación en la gestión local, tanto en lo social como en lo socio-productivo (experiencias de Río Grande, Rafaela, Colonia Caroya), así como en la

⁴⁷ En diversas experiencias innovadoras de gestión local, hay programas que podrían replicarse. Por ejemplo, "Bahía Solidaria", en el cual el municipio organiza la solidaridad de la ciudad, disponiendo líneas de teléfono para donaciones que, a su vez, van a talleres de reparación donde trabajan jóvenes. Tal vez, estos talleres podrían ahora ser centros de sustitución de importaciones, de fabricaciones de insumos básicos en servicios, electrónica, remedios con costos altos por la devaluación.

⁴⁸ En este sentido, y ante el probable agravamiento de las tendencias sociales señaladas para los próximos meses, una política de Estado sobre exclusión y pobreza de emergencia y con consistencia debería contemplar la *centralidad de la familia* sobre dos segmentos: el de otorgar subsidios a jefes y jefas de familia, y el de atención a los jóvenes. La Argentina debería invertir en los 14 millones de pobres por vía de un seguro para los jefes de hogar hoy desocupados y extender el sistema de asignaciones familiares para el conjunto de la población menor de 18 años. De este modo aumentaría la demanda y mejoraría la recaudación fiscal. Esto se podría lograr restituyendo las contribuciones patronales de los grandes contribuyentes del comercio, los servicios y las finanzas, recuperando el control de los 4.200 millones correspondientes a los aportes de los traba-

generación de redes solidarias (Olavarría, Trenque Lauquen, Río Grande, Rafaela, Moreno, etc.).

En todo caso, el tema del financiamiento sigue siendo clave para el éxito de estas iniciativas: se requiere de llamar a la responsabilidad social de las empresas y grupos económicos, a los ganadores de la década pasada, pero en un esquema no exclusivamente voluntario como presupone la propuesta del BM, sino mediante imposiciones fiscales de carácter equitativo (sobre evasión, imposiciones fiscales al sector financiero, reincorporación de aportes patronales de privatizadas, impuesto mundial, revisar política de Afip, etc.).

b) Ampliar el repertorio de OSC que se vinculan con la política pública, más allá de las organizaciones de desarrollo y de políticas de desarrollo social o asistencia, para plantear diversas articulaciones:

-Las *OSC de defensa del consumidor*, hasta ahora dedicadas a controlar el aumento de las tarifas de los servicios públicos privatizados, son también capaces de realizar un valioso aporte en lo que hace a defensa de los usuarios contra la remarcación de precios. Claramente, faltó hasta ahora voluntad política para articularlas con agencias públicas como las de defensa de la competencia, y para asegurar la transparencia de renegociación de contratos. La constitución de un Consejo Federal integrado por representantes del Estado y del sector privado podría transparentar y sincerar las relaciones comerciales con el propósito de contrarrestar diferencias de costos que, generalmente, recaen sobre los que menos tienen.

-Las *OSC vinculadas a la economía social* (cooperativas, mutuales). Se trata de valorizar el capital desconcentrado y local y abrirle espacio en el campo de lo público no estatal (Nuria Cunill, 1997), como ser en las concesiones de las coope-

jadores activos de las AFJP y llevando a cabo un compromiso federal que permitiera presionar tributariamente sobre los sectores de mayor capacidad contributiva.

rativas y mutuales. Esta orientación puede generar mayor derrame y empleo, sobre todo considerando el vínculo que esta opción tiene con el desarrollo local y con las potencialidades endógenas de las ciudades y microregiones.

-Las OSC gremiales, de derechos humanos, ambientales, de advocacy, religiosas (Caritas), de desocupados, frentes sociales, etc., podrían ser articuladas a espacios como el de diálogo social para generar políticas de Estado. Rescatar la posible recuperación de una nueva política en la cual las OSC, junto con partidos, empresarios, gremios y gobierno, puedan construir una articulación consensuada entre Estado y sociedad, en una definición conjunta del bien común. Se trata de articular las OSC en el marco de un proyecto conjunto, y no de una visión fragmentaria, sectorizada y descentralizada del conflicto. En realidad, para salir del modelo neoliberal, se requiere de más sociedad civil y más articulada a un proyecto de Nación, que de una governance técnica y economicista.

Modelos de política social y articulación de las OSC

	En el modelo neoliberal	En la búsqueda de un modelo alternativo
Función	Contención	Políticas de Inclusión, subsidios generales a desempleados
Estrategia	"Colchón", paliar situaciones críticas. Focalización, descentralización y privatización área social. Ausencia de proyectos y de conflictos unificados.	Neouniversalismo sobre jefes y jefas de familia. Reconstitución de cadenas alimentarias. Vinculación con lo productivo.
Visión	Énfasis técnico - gerencial, despolitización. Importancia en lo micro, descentralizado. Participación reducida a la ejecución.	Politización de la cuestión social. Participación social en decisiones a nivel central, diseño.
Derechos	Advocacy (civiles, y políticos), derechos ciudadanos.	Sociedad civil más amplia: (consumidores, ONG's, de desarrollo, reli-

	ONG's, altruistas y voluntarias	gias, de derechos humanos, etc.) Ciudadanía social.
Alianzas	Con empresas y bancos	Con la política para regular la economía
Vinculación regional y global	Con el Alca Globalización neoliberal como natural	Con el Mercosur Globalización "responsable", "solidaria"

En síntesis

En el primer punto, señalábamos que la articulación de esta emergente sociedad civil a la política pública para la resolución de la nueva cuestión social era insuficiente, ya que se planteaba desde una visión gerencial neoinstitucional, en sintonía con la configuración de un Estado mínimo y de una sociedad de mercado. En ese modelo, el problema de la articulación del Estado con la sociedad civil se visualizaba en la opacidad, el clientelismo, la escasa profesionalidad y eficacia de la política social del Estado. Como un problema de instituciones, de modernización, de culturas y de fortalecimiento de los grupos vulnerables. En esta relación, la política social tenía como función la contención y la descentralización de los puntos conflictivos.

En el segundo punto, mostrábamos que no sólo se producían anomalías insuperables para este primer paradigma gerencial institucional (de escala, gestión, target y tipo de capital social predominante), sino que tomaba cuerpo una perspectiva crítica que mostraba el problema de la articulación en la regresividad y concentración a que tiende el modelo económico neoliberal, que lleva en realidad al debilitamiento y derrota de la sociedad frente a los mercados, más allá de los esfuerzos que puedan hacerse en la focalización. Según esta perspectiva, la cuestión social aparece en el anterior paradigma escindida del bien común y de la justicia. Los derechos ciudadanos admitidos en ese contexto, son los de tercera generación, pero desvinculados de los derechos sociales y del trabajo. Por último, se establece en ausencia de un proyecto de país (de un rumbo explicitado), el cual

by default termina siendo aquél que los mercados deciden, los políticos administran y las OSC contienen.

En el tercer punto, señalábamos que, en la búsqueda de una perspectiva alternativa -en una situación social, económica y política límite-, la problemática de la articulación parece ser menos técnico-gerencial, más política e incorporar un fuerte sentido de la urgencia. Ello parece abrir un abanico de posibilidades a una política social que no trate solo de focalizar, sino que incorpore perspectivas neo-universales, e intente articular la acción de las OSC con el trabajo como clave de la cuestión social. Que no dude en concebir la pobreza y la desigualdad más que como una cuestión de falta de capacidades, de recursos humanos o de insuficiente configuración del capital social, como un problema de injusticia, de mala distribución del ingreso y de perfil productivo. Que incorpore políticas de carácter inclusivo, no desconectadas de la estrategia económica y formas de participación no partidarias, que contribuyan a recuperar energías sociales para construir un proyecto de país sustentable.

Concluimos señalando que el problema de la articulación entre las OSC y las políticas públicas del Estado no se resuelve solo con recursos económicos e institucionales, sino también con actitudes y valores. En un marco de fuertes restricciones y riesgos de estar aún peor, ¿dónde concentrar el grueso de las apuestas? ¿En el presente o en el futuro? ¿Qué dejar que pese más: las decepciones políticas pasadas, la desconfianza en nosotros mismos y en las instituciones instalada durante todos estos años, así como un talante escéptico y pesimista que solo considera viables las adaptaciones individuales? ¿O la posibilidad de explorar y aventurarse en nuevas oportunidades ciudadanas? ¿Se trata de salvar lo poco que queda del presente, o de orientarse a lo inédito, a la creación colectiva y a la utopía de una sociedad inclusiva?

BIBLIOGRAFIA

Amadeo, Eduardo, Caputo, Sara (2000), "Crisis en el mercado de trabajo y exclusión social", Cuaderno num. 1 Observatorio Social, Buenos Aires.

Auyero, Javier, (2000), Cultura política, destitución social y clientelismo político en Buenos Aires, en Desde Abajo, Biblos, Buenos Aires

Banco Mundial, "Juntos podemos". Niveles y determinantes del capital social de Argentina, Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de Latinoamérica y el Caribe, Marzo de 2001

Banco Mundial (1997) El Estado en un mundo en transformación., Washington, D.C.,

Basualdo, Edurado, (2001) Sistema político modelos de acumulación. Notas sobre el transformismos argentino, durante la valorización financiera, 1976 – 2001) FLACSO – IDEP – UNQUI, Bs. As.

Bauman Zygmunt, (2001) En Busca de la Política, FCE, Bs. As

BID (1998) El Capital Social. Hacia la construcción del Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Borón, Atilio (2000) El lugar de la desigualdad en el paradigma neoliberal, en Democracia, Estado y Desigualdad, Eudeba - CTA, Buenos Aires

Bresser Pereira Luiz y Cunill Grau Nuria, (editores) (1998) Lo público no estatal en la reforma del Estado, Paidós, Bs. As.

Bustelo, Eduardo y Minujin Alberto(1998), Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes, FLACSO, UNESCO, Alfaguara, Santillana, Buenos Aires.

Cardarelli, G. Y Rosenfeld, M. (2000) "Con las mejores intenciones", en Duschatzky, S., y otros (compiladores) Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, Paidós, Buenos Aires.

Cardarelli Graciela y Rosenfeld Mónica (1998) Las Participaciones de la Pobreza. Programas y Proyectos Sociales, Paidós, Bs. As.

Castel Robert, (1994) "Mutaciones. Metamorfosis de los social y refundación de la solidaridad", Conferencia dictada en Bs. As.

CENOC, Boletín N°39, julio - agosto 2001.

CENOC, Informe de Gestión, 1995 – 1999.

Cohen, J. y Arato, A. (2000), Sociedad Civil y Teoría Política, FCE, México, D.F

Coraggio José Luis (1994) Economía Popular y políticas sociales, el papel de las ONGD, Instituto Frónesis, Bs. As.

Cunill Grau, Nuria (1995), "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad en búsqueda de nuevos sentidos", Revista del CLAD, Reforma y Democracia, núm. 4, Caracas.

Cunill Grau, Nuria (1997) Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social, Nueva Sociedad, Caracas.

Bejar, H. (1998) "Arenas públicas, cobijos privados", en, Claves de la Razón Práctica, núm. 80, marzo.

De Piero, Sergio (2001), "La permanencia del conflicto. Paradigmas sobre la participación social en la Argentina," IV Congreso de Ciencia Política, Río Cuarto

Di Pietro Luis, (1999) Desarrollo Local y Política Social en la Provincia de Mendoza. Tesis de Maestría FLACSO, Bs. As.

Durston, John, (2000) ¿Qué es el capital social comunitario?, CEPAL-ECLAC, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.

Fassio, Adriana, (2001), "Organizaciones e la Sociedad Civil y Redes solidarias entre personas de edad", Centro de Estudios Organizacionales, Cuaderno núm. 2, Instituto de Investigaciones Administrativas Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 2 semestre

Fernández, Victor Ramiro, (2001) Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Filmus, Daniel, Arroyo, Daniel, Estébanez, María, (1997), El perfil de las ONG en Argentina, Banco Mundial-Flacso, Buenos Aires.

Giarraca, Norma (y colaboradores) (2001) , La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país, Alianza Editorial, Madrid / Buenos Aires.

García Delgado Daniel, (1994) Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural, Flacso – Norma, Bs. As.

García Delgado Daniel, (1998) Estado Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio, Ariel, Bs. As.

Garretón, Manuel Antonio, (2001). "Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina", CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile.

Indice Argentino sobre Desarrollo Humano 1996. Honorable Senado de la Nación, Bs. As., 1996,

Isuani, Aldo, Filmus, Daniel (comp.) (1998) La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición, Unicef-Flacso-Tesis Norma, Buenos Aires.

Jessop, Bob (1999), Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales, Santa Fe de Bogotá, Colombia, Siglo del Hombre Editorial.

Jelin Elizabeth (1996) "La Construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad" en Jelin E. Y Hershberg E. (comp.) Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina. Ed. Nueva Sociedad, Venezuela.

Kliksberg, Bernardo, "Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina", Revista del Clad, núm. 19. Febrero de 2001

Kliksberg B. y Tomassini L. (2000) Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo, FCE, México.

Kliksberg, Bernardo,(1995) Pobreza, El Drama Cotidiano, CLAD, Caracas.

Levin Silvia, (2000) La Ciudadanía social argentina en los umbrales de siglo XXI. Hintze Susana (comp..) Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI, Eudeba, Bs. As.

Lo Vuolo, Rubén, (2001) Alternativas. La economía como cuestión social. Altamira, Buenos Aires.

Martínez Nogueira, R. (1995) "El tercer sector. ¿Porqué y para qué? en, Enoikos, Año 3, num. 9, Buenos Aires.

Martínez Nogueira, R. (2001), "Estado, Sociedad civil y gestión pública. Parte I y II, en Magazine, num. 25, diciembre de 2001.

Mazzalay, Victor Hugo (2001), "Articulación estado local-organizaciones de la sociedad civil: participación en las políticas de promoción económica en la Región Central de Córdoba, V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, 14 al 17 de Noviembre (mimeo).

North, Douglas (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance, New York: Cambridge University Press.

O'Donnell Guillermo (1997) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Paidós, Bs. As.

Ozlack, Oscar (2001) "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina". 1º Congreso Argentino de administración Pública, AAEAP, Rosario.

Pérez Coscio Luis y Bombarolo Félix (1998) "Cambio y fortalecimiento institucional de las ONGD's en América Latina: El caso de la Argentina" en Mariano Valderrama León y Pérez Coscio Luis (comp.) *Cambio y fortalecimiento institucional e las Organizaciones no Gubernamentales en América Latina*, Ficong – Alop, Bs. As.

Peruzzoti, Enrique (2001), "Accountability Social: la otra cara del Control," SAAP IV Congreso de Ciencia Política, UTDT, Río Cuarto

Peruzzoti Enrique (2001) "La democratización de la democracia. Cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina posdictatorial" , En Cheresky I. Y Pousadela I. *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Piados, Bs. As.

Pierre, J., (2000) *Understanding governance*, en Pierre, J., ed., *Debating governance: authority, steering and democracy*, Oxoford, Oxford University Press.

Petrella, Riccardo, (2001) "A urgencia de um contrato social mundial face a os desafios da globalizacion atual. Mais além das lógicas bélicas", Simposio Internacional: O ensino Social da Igreja e a Globalizacao: Limites e possibilidades, Unisinos, Sao Leopoldo, RS, Brasil, 25 28 de setembro

Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1998), *Implementación. Como Grandes expectativas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Putnam, R., (1993) *The prosperous community: social capital and public affairs*, *The American Prospect*, Número 13, Primavera 1993.

Repetto Fabian, (1999) *Gobernabilidad y capacidad de gestión pública. Las políticas frente a la pobreza en Chile y Argentina (1990 – 1998)*, Cuadernos Médicos Sociales 76.

Rosanvallon, Pierre (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Manantial, Buenos Aires.

Thompson, Andrés, (1995), "Qué es el 'Tercer Sector' en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro, Documento CEDES, num. 110, Buenos Aires

Thompson, Andrés, (1995) *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, UNICEF- Losada, Buenos Aires.

Tokman Victor y O'Donnell Guillermo (comp.) (1999) *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Piados, Bs. As.

Toussie Diana (comp.) (2000) *Luces y Sombras de una nueva relación: El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*, Flacso – Temas Grupo Editorial, Bs. As.

Vilas, Carlos, (1998), "Globalización y gobernabilidad", en *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires.