



**IDICSO**

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales

Universidad del Salvador

**ÁREA DE ONGs Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

© IDICSO.

*Organizaciones Sociales y Políticas Públicas.  
Demandas y Articulaciones en el nivel local*

**Buenos Aires, Marzo de 2005**

**Material elaborado por:**

**María Elena Miletti y Mariana Nardone  
(Relatoras)**

<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Hipólito Yrigoyen 2441 – C1089AAU Ciudad de Buenos Aires – República Argentina

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Resumen.....</b>	<b>1</b>
<b>Apertura de la Jornada – Pablo Forni (IDICSO-USAL). ¿Una nueva relación entre la sociedad civil y el Estado? .....</b>	<b>2</b>
<b>1° Exposición – Sergio De Piero (FLACSO, Sede Argentina). El debate sobre la legitimidad de las ONGs y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la participación de las políticas públicas. ....</b>	<b>4</b>
<b>2° Exposición – Alberto Ford (Universidad Nacional de Rosario). Nuevas participaciones colectivas luego de diciembre de 2001 .....</b>	<b>7</b>
<b>3° Exposición – Pablo Forni / Lucrecia Barreiro (IDICSO-USAL). Hacia una metodología para el análisis del Capital Social en contextos de exclusión .....</b>	<b>10</b>
<b>4° Exposición – Pablo Forni / María Eugenia Longo (IDICSO-USAL). Las respuestas de los pobres a la crisis: Las redes de organizaciones comunitarias y la búsqueda de soluciones a los problemas de las áreas periféricas de Buenos Aires. ....</b>	<b>18</b>
<b>5° Exposición – Verónica Eckert / Gabriela Rosemberg (San Carlos de Bariloche - Río Negro - República Argentina). La Mesa de Concertación Social de Bariloche -Alcances, limitaciones y desafíos- .....</b>	<b>22</b>
<b>Mesa Final – Daniel García Delgado.....</b>	<b>27</b>

## Notas sobre los autores

**Alberto Ford.** Polítólogo, docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Investigador de formas de acción colectiva en Rosario. Doctorado de FLACSO.

**Sergio De Piero.** Polítólogo. Docente en la Facultad de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en el IUNA. Investigador del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO, donde coordina el curso "Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina". Doctorando en la misma institución.

**Pablo Forni.** Lic. en Sociología, Universidad del Salvador (USAL). M.A. en Sociología, University of Notre Dame (EEUU), Ph. D. en Sociología, en la misma Universidad. Director del IDICSO, USAL. Investigador Principal y Coordinador del Área ONGs y Políticas Públicas del mismo instituto. Docente del Programa de Doctorado de FLACSO Argentina. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Lucrecia Barreiro.** tesista en Sociología, Universidad del Salvador (USAL). Docente Auxiliar, Cátedra "Teoría Social I", Facultad de Ciencias Sociales, USAL. Asistente de Investigación, Área ONGs y Políticas Públicas, IDICSO, USAL.

**María Eugenia Longo.** Lic. en Sociología, Universidad del Salvador (USAL). Docente Auxiliar en la Facultad de Ciencias Sociales de la misma institución. Investigadora Adjunta del Área ONGs y Políticas Públicas, IDICSO, USAL. Participe del Área Identidad y Representación del CEIL-CONICET.

**Gabriela M. Rosemberg.** Lic. en Relaciones del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Psicóloga Social. Se ha desempeñado en distintas organizaciones en áreas de Desarrollo de Recursos Humanos. Consultora independiente en temas de capacitación y consultoría en desarrollo de recursos humanos. Socia fundadora y miembro actual de la Red de Facilitadores Bariloche.

**Verónica Eckert.** Lic. en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialización en Tecnología Educativa. Consultora independiente. Dictado de actividades de entrenamiento. Socia de la Red de Facilitadores Bariloche.

**Daniel García Delgado.** Dr. en Ciencia Política. Profesor Titular regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del CONICET. Director del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO.

**Dirigir comentarios a la siguiente casilla de correo electrónico:** [idicsousal@yahoo.com.ar](mailto:idicsousal@yahoo.com.ar)

**Área de ONGs y Políticas Públicas del IDICSO:**

[http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/ong\\_politicas\\_sociales/ong\\_pol\\_soc.htm](http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/ong_politicas_sociales/ong_pol_soc.htm)

**Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO:** [idicso@yahoo.com.ar](mailto:idicso@yahoo.com.ar)

---

**Jornada**  
**“Organizaciones Sociales y Políticas Públicas.**  
**Demandas y articulaciones en el nivel local”**

Buenos Aires, 11 de junio de 2004

Organización: IDICSO (Área ONGs y Políticas Públicas) y FLACSO (Área Estado y Políticas Públicas)

Lugar: Aula Magna, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.  
Hipólito Irigoyen 2441, Buenos Aires.

Auspiciante: Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires

## **Resumen**

Desde el retorno de la democracia en la Argentina, la incidencia de las organizaciones sociales (ONGs, organizaciones comunitarias, etc.) en las políticas públicas no solo ha crecido de manera notable, sino que asimismo se han desarrollado una diversidad de experiencias y prácticas novedosas en torno a su participación en esta área. Desde la sociedad se encontró muchas veces en estas organizaciones un canal de expresión y en ocasiones de concreción de demandas.

La crisis desatada en la Argentina en el año 2001, que marcó un impactante cambio en la coyuntura política y económica, parece haber empujado a muchas organizaciones a replantearse sus prácticas a la luz de la nueva realidad. Estas jornadas organizadas por el IDICSO y FLACSO buscan dar cuenta, a través de análisis teóricos, estudios de caso y distintos proyectos de desarrollo a nivel local, de estas transformaciones recientes a fin de evaluar dificultades, logros y alternativas.

En esta Jornada se reunieron para este fin diferentes investigadores y proyectos a fin de tratar los siguientes temas: nuevas instancias de participación del Estado; surgimiento de organizaciones sociales y su articulación en redes, y distintos tipos Capital Social, entre otros.

## **Apertura de la Jornada – Pablo Forni (IDICSO-USAL). ¿Una nueva relación entre la sociedad civil y el Estado?**

La realización de esta Jornada surge de una confluencia natural de intereses entre dos instituciones: FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) e IDICSO (Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador). Ambas comparten tanto intereses en relación a un mismo campo, las políticas públicas (especialmente en contextos de creciente exclusión, políticas a nivel local, municipal, etc.), como así también experiencia en investigación y docencia en relación a organizaciones sociales en general, y comunitarias o de base en particular relacionadas con la acción local.

La preocupación en la presente Jornada fue conocer las características y actividades de estas organizaciones y de las políticas públicas para la resolución de necesidades concretas, es decir, comprender sus efectos sobre: la participación; la formación de capital social; la creciente exclusión social. Con este fin se tomó como base la crisis del 2001 y su relación con aquella otra acaecida hacia 1989. Ambas tuvieron importantes efectos sobre las políticas públicas (en particular las políticas sociales), como así también sobre los patrones de asociatividad en la sociedad argentina en general. Ello podría relacionarse con el nacimiento o transformación de organizaciones sociales y diferentes tipos de relaciones entre ellas: relaciones horizontales (redes); relaciones verticales (máquinas clientelísticas); alianzas con otros actores públicos y privados; y por último, construcción y fragmentación de campos organizacionales nuevos.

Como consecuencia de estos procesos en marcha, comienza a generarse una gran difusión sobre el tema, que va apareciendo en discursos de organizaciones internacionales, organismos públicos, etc., pero sin tener demasiado sustento empírico, ni académico o científico.

**Es por ello que con esta Jornada se pretendió:** unir diferentes investigadores y proyectos; distintas investigaciones empíricas que dieran cuenta de la situación; y particularmente aquello relacionado con lo que acontece a nivel micro: qué ocurre con las organizaciones, con los programas, qué sucede en los barrios, etc.

Nos encontramos desde mediados de la década del '90 con una creciente exclusión social, pero junto a ello se fueron constituyendo políticas sociales nuevas, que muchas veces han tomado como interlocutores a organizaciones sociales o comunitarias.

La pregunta que nos hacemos, pues, es: **¿estas nuevas instancias de participación se refieren a una nueva relación entre la sociedad civil y el Estado o es simplemente un slogan?**

Las ponencias que siguen a continuación tratan de los siguientes temas:

- **Nuevas instancias de participación del Estado** (Consejos Consultivos locales, presupuesto participativo, etc). ¿Qué posibilidades, potencialidades, limitaciones y efectos tienen?
- **Surgimiento de organizaciones sociales y su articulación en redes.** Distintos tipos de redes. ¿Cuál es la relación con el Estado? ¿Cuál es la relación con la exclusión? ¿Qué sucede en los barrios?
- **Capital Social.** ¿Qué es? ¿Puede construirse?

A continuación se describirán distintos proyectos de desarrollo a nivel local, sobre enfrentamientos y alianzas entre diferentes actores gubernamentales, no gubernamentales, políticos, etc., prestando atención a las cuestiones metodológicas y teóricas, propias de las ciencias sociales actuales.

## **1º Exposición – Sergio De Piero (FLACSO, Sede Argentina). El debate sobre la legitimidad de las ONGs y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la participación de las políticas públicas.**

Aquello que la presente exposición intenta explicar es cómo se construye la legitimidad de las ONGs y las OSC y su relación con las políticas públicas.

El expositor retoma la fecha central de diciembre de 2001 como punto de inflexión, con la creencia de que hay que pensar con urgencia el nuevo contexto en el cual se da la relación Estado-Sociedad Civil a partir de ese momento. Explica De Piero que esta crisis caló hondo en la relación entre Estado y sociedad, y que a partir de ella entró en conflicto la legitimidad de la representación y de las políticas públicas.

Existen en general dos argumentos principales: uno desde el Estado y otro desde la Sociedad Civil. El primero se relaciona con la década del '90, cuando el Estado comienza a redefinir su intervención en la sociedad, sobre todo en lo referente a políticas públicas, produciéndose una apertura a la instrumentación de políticas públicas a través de las ONGs, principalmente políticas sociales. Es allí cuando se dieron los famosos 65 planes focalizados, muchos de los cuales se ejecutaban a través de organizaciones sociales.

Además hubo para ello un nuevo marco legal: la Constitución del '94, que habilitó la posibilidad de participación de las ONGs.

**Hubo cinco argumentos centrales para la participación de las OSC**, que si bien no fueron siempre verificables, fueron legitimados desde la opinión pública:

- **Transparencia** (las OSC parecerían menos opacas que el Estado en el manejo de los fondos).
- **Cercanía con los beneficiarios** (las políticas pasaron de la idea de ciudadano a la de beneficiario, lo cual implica una cuestión ideológica muy fuerte).
- **Operatividad** (las OSC resultaban más rápidas).
- **Mayor flexibilidad** (gracias al aporte del voluntariado, se trataba de estructuras menos rígidas).
- **Baja de los costos** (debido en parte al aspecto anterior).

Cuando los organismos multilaterales de crédito, junto con las agencias internacionales comenzaron a condicionar al Estado, (es decir, cuando éste empezó a perder la exclusividad en la toma de decisiones) entró en crisis el modelo de centralidad estatal. Es así que entonces transfirió una parte de las decisiones a una especie de Estado paralelo.

Un punto central en ello es la crisis de la teoría del Estado. Desde el '80 hasta la actualidad hay poca discusión en torno al Estado. Mientras antes había dos teorías centrales: la marxista, en la que el Estado era el garante de la dominación; y la liberal, donde el Estado era un mediador de intereses, hoy sólo hay discusión sobre políticas públicas, y en torno a ellas solamente se discute sobre procedimientos, pero no sobre legitimidad.

Ello da cuenta de una crisis de Estado en el espacio público mismo. Hacia el siglo XX el modelo de Estado brindó seguridad, certeza y protección. La inseguridad hoy tiene que ver con la delincuencia y la inestabilidad del trabajo y el desempleo, todo ello sumado a una inseguridad a nivel de conflicto mundial. La idea de cierta certidumbre, cierta protección brindada por el Estado, se derrumba y se genera una crisis.

Estas cuestiones exceden al procedimiento de las políticas públicas, por lo tanto lo que se pretende aquí es comprender esta crisis y **crear nuevas políticas públicas, nuevas en diseño, implementación y participación.**

El otro andarivel es entonces, el de la Sociedad Civil. Hay una redefinición de ésta, proceso que se relaciona con la deslegitimación de la acción del Estado, sobre todo debido a la reforma política de los '90, donde se produjo una desprotección de la cuestión social.

De esta manera surgieron nuevas demandas para las cuales las políticas públicas no estaban preparadas. Y surgieron también organizaciones para dar respuestas a aquellas cuestiones que el Estado no puede ofrecer. Surgen así múltiples identidades con intereses y participaciones distintas.

Allí comienza el debate: **¿Hasta dónde el Estado se abre para la participación de la Sociedad Civil? ¿En qué sentido abre la participación a la Sociedad Civil?**

Ésta última no es una masa uniforme, sino que hay intereses contrapuestos dentro de ella.

**Existen tres corrientes principales respecto a aquello que las organizaciones quieren realizar con las políticas públicas:**

**1) La Neo-beneficencia y el control**

- Característica de la ideología neoliberal (idea del Estado reducido).
- Idea de responsabilidad empresaria.
- Alianza con el Mercado.
- Judicialización de la cuestión social (todo se dirime en el Poder Judicial).
- Idea del gerencialismo (en contra del clientelismo).
- Gran alianza con los medios.
- Políticas asistencialistas, focalizadas.
- Conversión en fines de aquellos que eran medios: transparencia, eficacia, eficiencia, aunque sin analizar el contenido.

- Control (Idea de que el Estado debe ser controlado).

## **2) El desarrollo y la promoción**

- Las políticas públicas no pueden construirse sino como co-construidas desde la sociedad, como un proceso comunitario, no como algo dado.
- Los beneficiarios tienen no sólo demandas, sino también una visión acerca de cómo satisfacer esas demandas.
- Políticas públicas que se relacionan con: vivienda, formación, educación popular, medio ambiente, desarrollo local (la agenda cambia).

Cabe aclarar que esta corriente entró en crisis en los '90 y está redefiniéndose. Siempre defendieron la idea del desarrollo, pensado como autonomía de la ciudadanía.

## **3) La protesta**

- Lo central es presentar el conflicto en el espacio público (la calle).
- Se vincula al piqueterismo (aunque no a todas las corrientes piqueteras).
- Reconfigura la idea del excluido o del trabajador desocupado (quieren volver a integrarse en la sociedad).
- Los excluidos pugnan para que el Estado intervenga para así poder ser incluidos en la sociedad.
- Representan la crisis de los partidos políticos, pero no configuran una alternativa política.

Ciertos cambios en la política social y la implementación de nuevos programas ponen en cuestión cómo la sociedad civil pretende incidir en éstos. Un ejemplo de ello es el Programa Jefes y Jefas, que muestra cómo las ONGs se enfocan sobre distintos puntos del programa: algunas ponen el énfasis en los Consejos Consultivos, otras proponen un padrón único de beneficiarios, y están aquellas otras que colocan el acento en cómo se dan los procesos participativos (de hecho el Plan Jefes y Jefas cambió desde su inicio hasta ahora por la injerencia de la Sociedad Civil).

Y para finalizar, De Piero cierra su exposición con un último interrogante:

¿Cuál es el nivel y el futuro de la injerencia de las distintas OSC en el cambio de las políticas públicas?

---

## 2º Exposición – Alberto Ford (Universidad Nacional de Rosario). Nuevas participaciones colectivas luego de diciembre de 2001

Esta exposición trata de cuestiones empíricas en relación al presupuesto participativo y respecto a qué prácticas nuevas genera y qué tradiciones rescata. Toma en particular el Distrito Sudoeste de Rosario, de unos 103.000 habitantes, con poca infraestructura urbana, pero que a pesar de ello posee una gran vitalidad en cuanto a redes, organizaciones sociales, etc.

Ubica al presupuesto participativo como conector entre el Estado y la Sociedad Civil tanto organizada como no organizada, retomando los supuestos de la participación de las OSC nombrados por de Piero en la exposición anterior, y agregando a cada uno de ellos que:

- En cuanto a la *transparencia*, no existiría como ideal, sino que se relaciona más bien con la idea de que el Estado representa “todo lo malo” y la Sociedad Civil “todo lo bueno”, lo que en la práctica no es tan evidente.
- La *cercanía*, sería el segundo supuesto; éste sí aportaría mucho al Presupuesto Participativo.
- En relación a la *operatividad* y la *baja de costos*, hay sospechas acerca de si esto se produce realmente.

El expositor sostiene que detrás de esta idea se halla la visión administrativista de lo público. No aparece lo político como búsqueda de un sentido de lo colectivo, ya que nos hemos acostumbrado a la idea de que la política es algo viciado. Mientras Weber decía que la política era el único lugar donde iba a mantenerse la libertad frente al avance del Estado, hoy también hay que sumar a ello los medios de comunicación y las empresas transnacionales. La política es un lugar donde se forman sentidos de la vida y donde se preservan espacios de libertad, y en ese sentido hay que rescatar el aspecto existencial de las políticas.

El marco general de la observación que Ford presenta, es el de la crisis del 2001, que lejos de ser coyuntural, fue un momento en que muchos contratos se rompieron y aparecieron elementos nuevos, que dejaron marcas en el Estado, en la Sociedad Civil, y en las políticas públicas que el Estado implementó a partir de ese momento.

Ford explica las cuatro alternativas o propuestas a la crisis de representación tanto de la sociedad como del sistema político:

### 1) Societal

- Se dirige en contra de los mecanismos representativos (“que se vayan todos”).
- Se produce “desde abajo”; es autónoma.

## 2) Consensualista

- Se simboliza con el diálogo argentino (juntar a los sectores de poder para buscar el consenso).

## 3) Autoreforma

- Surge del propio sistema político (proyectos nuevos que nunca se hicieron).

## 4) Nueva política

- Se habla de neo-gerenciamiento.
- Se encuentran muy ligadas al mercado.
- Se hallan a favor del achicamiento del Estado.

**Entonces, ¿dónde se ubica el Presupuesto Participativo?** Frente a esta pregunta Ford responde que el lugar que éste ocupa se encuentra entre la propuesta consensualista y la societal. Se trata de la inclusión de vecinos y organizaciones en la discusión de la asignación de cierto porcentaje del presupuesto municipal. El mecanismo es asambleísta y fue implementado por primera vez por el PT brasileño en Porto Alegre y luego fue difundido.

**Pero, ¿qué es lo que se ve en ese espacio de encuentro?** Aquí se observa que ningún actor es homogéneo; el Estado tampoco lo es. Éste abrió la participación con un Presupuesto Participativo en un momento en que estaba jaqueado discursivamente ("que se vayan todos").

Ford considera una serie de problemas para estas alternativas:

- 1) heterogeneidad de propuestas y falta de horizonte común;
- 2) superposición de intereses particularistas;
- 3) cooptación;
- 4) falta de continuidad en el tiempo.

Para explicar si estos problemas se generan en su implementación, pasa a comentar primero **cómo funciona el Presupuesto Participativo:**

La ciudad está dividida en seis distritos, cada uno de los cuales se divide en seis áreas barriales, y se realiza una primera ronda de asambleas por área barrial. En esta primera ronda, cuya duración es de seis semanas (una semana en cada distrito), se convoca a vecinos para que expresen demandas del lugar y se eligen delegados. En un segundo paso éstos conformarán el Consejo Participativo de distrito (que forma parte de la segunda instancia). Al finalizar las seis semanas, además de encontrarnos con un conjunto de demandas, también hallamos a 36 delegados (seis por distrito).

Durante dos meses, este Consejo se reúne una vez por semana, ya que deben transformar las demandas en proyectos. Luego de transcurrido ese tiempo, se convoca nuevamente a los vecinos y se exponen los proyectos redactados; de éstos se eligen cinco propuestas, que son las que se envían al Poder Ejecutivo para incluir en el presupuesto. El sistema no es vinculante, por lo que el Ejecutivo no está obligado a colocar las propuestas en el presupuesto.

Una vez explicado esto, y en el marco de los Consejos Participativos del distrito y las asambleas barriales, Ford pasará a analizar una serie de problemas:

Primero expone que la heterogeneidad de propuestas y la falta de un horizonte común se visualiza más en las asambleas que en el Presupuesto Participativo, ya que en el segundo caso el horizonte común está puesto por el Estado, al establecer el porcentaje de presupuesto que se discute para obras y servicios. Los estilos de participación pueden variar, pero el marco que da el Estado hace que esta participación se vea encarrilada.

Segundo, al respecto de la superposición de intereses particularistas, cree que hay dos "vías de ataque": una autogenerada, que la aportan algunos vecinos que ya tienen experiencia participativa; y otra desde el Estado, a través del diseño del instrumento (esto sólo en el caso del Presupuesto Participativo).

En relación al tercer punto, el de la cooptación, él cree que no la hay ni en las asambleas ni en el Presupuesto Participativo.

Las conclusiones de Ford, de acuerdo a lo que ha pasado con las asambleas y el Presupuesto Participativo, son las siguientes:

- Se advierte un pasaje a formas más horizontales de participación.
- Hay un espíritu experimental presente.
- Se comienza con consignas totales, más cerradas; y se llega a consignas más pragmáticas, más abiertas.
- Existe una gran vitalidad en estos espacios, por los recursos que aportan los actores y gracias también a las redes.
- La consecución en el tiempo de estos espacios depende de dos cosas: cierto grado de institucionalización y la consecución de metas.
- Estos mecanismos no están dirigidos en contra de la democracia ni de la representatividad, sino que pueden coexistir y pueden difundirse al interior de la sociedad.

---

### **3° Exposición – Pablo Forni / Lucrecia Barreiro (IDICSO-USAL). Hacia una metodología para el análisis del Capital Social en contextos de exclusión**

Esta ponencia se relaciona con una actividad que se viene desarrollando desde el 2003 en el IDICSO, y que trata de encontrar una metodología apropiada para analizar distintas formas de Capital Social.

La pregunta es: **¿Qué es el Capital Social en Argentina en este contexto?**

Se pretende analizar la existencia o no, la acumulación, construcción o no de Capital Social entre los más pobres, los excluidos en la Argentina contemporánea. Este trabajo tiene sus cimientos en una conversación mantenida con los investigadores del Social Capital Interest Group (SCIG) de la Universidad de Michigan, hacia principios del 2002. En esa oportunidad, ellos proponían analizar la destrucción de Capital Social en un contexto de crisis como la que significaba la de Diciembre de 2001, con falta de legitimidad de las instituciones y en el gobierno, saqueos, violencia, asambleas, etc.

Pero la reacción desde el IDICSO ante este planteo fue sugerir el análisis no tanto de la destrucción, sino más bien de la generación de nuevas formas de Capital Social, es decir, tomar esta crisis como una oportunidad para la creación de nuevas formas de Capital Social, de redes sociales, de nuevos patrones de asociatividad entre estos sectores. Este fue el punto de partida, el desafío a comienzos del 2002.

*Pero, ¿Qué es el Capital Social?*

El término aparece por primera vez en el ámbito de las ciencias sociales, en un artículo escrito por Bourdieu a mediados de los '80, quien refiriéndose a cuestiones que originariamente se relacionaban con ciencias de la educación, planteaba el término como "el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizada, de conocimiento y de reconocimiento mutuo".

Desde esta perspectiva, el capital social concierne a lo relacional o las redes y las conexiones, siendo ésta una característica individual (la red de relaciones de una persona X).

Otros autores, dándole un giro diferente, empiezan a pensarlo, en estos últimos años, en términos de una propiedad estructural o de un colectivo, de una comunidad, una institución, un barrio, una familia, una ciudad o incluso una sociedad nacional.

En realidad, pensar que las redes o las relaciones que establezca el individuo son importantes para el desarrollo, para combatir la exclusión, para buscar soluciones para una comunidad, etc., no es algo nuevo en términos de teoría. En el siglo XIX Durkheim planteaba que la solidaridad social se asociaba con las conexiones, redes de cooperación, etc. que era capaz de establecer una sociedad, y que aquella era necesaria para una sociedad sana. Cuando Marx hablaba de clase en sí y clase para sí, estaba hablando de algo similar: un grupo colectivo que es capaz de, a partir de estar relacionado internamente y organizado, percibir sus verdaderos intereses y buscar una solución a sus problemas más acuciantes.

Pero más allá de las discusiones teóricas que el término haya generado, nuestro interés en él tiene que ver con que alude a cuestiones importantes para los científicos sociales, y que se relaciona con investigaciones que se venían realizando desde el Instituto, sobre la posibilidad o no de articulación de redes más o menos horizontales, a nivel de organizaciones de base, aportando un enfoque original de partida, y en función del cual se inició un viaje teórico y metodológico.

A continuación se verán las perspectivas de tres autores (posteriores a Bourdieu) sobre el Capital Social, como un atributo de las estructuras.

El primero de ellos es Coleman. Para éste, el Capital Social es una diversidad de entidades con dos elementos en común: todos consisten en algún aspecto de la estructura social y facilitan ciertas acciones de los actores dentro de la estructura. Con ello quiere decir que el Capital Social es un atributo que está presente en las relaciones entre personas y que es a través de ellas que se facilita el logro de objetivos individuales. Parte de la idea de que los individuos son interdependientes y que la consecución de sus propios objetivos depende de los demás.

#### EFFECTOS

- Control de conductas oportunistas.
- Estimulación de la confianza, reciprocidad y formas de cooperación.

Otro de los autores que habla de Capital Social es Putnam. Él lo define como aspectos de las organizaciones sociales tales como confianza, normas y redes, que puede mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada.

Putnam es un politólogo que trata de explicar resultantes diferentes en el desarrollo de países o regiones en términos de la existencia de mayor o menor Capital Social. Define al término no como una propiedad individual sino como una propiedad de regiones, involucrando a millones de habitantes durante largo tiempo y teniendo efectos en el desarrollo a largo plazo.

Los dos aspectos claves de la organización social son la existencia de:

*Redes sociales:* Atañen a la continuidad de las relaciones sociales; esto genera normas de reciprocidad, sistemas de sanciones, ayuda a la comunicación, facilita el flujo de información, todo lo cual llevaría a incrementar la confianza social y a lubricar la cooperación social en todos los niveles.

*Organizaciones de la sociedad civil:* Para Putnam Son un indicador casi directo de la existencia de Capital Social y son las usinas donde se genera.

Producen dos efectos: uno interno, porque inculcan hábitos de cooperación, solidaridad y espíritu comunitario en quienes participan en ellas; y uno externo, ya que dan forma clara a los intereses de un grupo, hacen que los individuos puedan generar proyectos más allá de sus propios intereses, reúnen a los individuos y dirigen sus energías en una dirección.

Para Putnam entonces, las comunidades portadoras de Capital Social son aquellas en las que existe:

- *Compromiso cívico:* grado de participación y compromiso de los individuos en los asuntos públicos.
- *Vitalidad asociativa:* cantidad de asociaciones y vitalidad de las mismas.

Un tercer autor es Burt. Sociólogo, de una contemporaneidad más reciente que los dos autores anteriores, él plantea que el Capital Social se relaciona con ciertas configuraciones de las redes sociales y con la existencia de agujeros estructurales. Define al Capital Social en términos de ventajas de información y control, dada la posición del "broker" en las relaciones entre personas diferentes que no estarían de otro modo relacionadas en la estructura social.

A diferencia de los autores anteriores que creían que el Capital Social tenía que ver con relaciones muy estrechas, Burt plantea todo lo contrario, es decir, que las redes o relaciones que serían más fértiles para la acumulación de capital social se relacionarían más bien con aquellas organizaciones o individuos que superan "agujeros estructurales", o sea, se conectan o generan alianzas con actores muy distintos, muy alejados, muy asimétricos, con los cuales no existían previamente relaciones establecidas de confianza y solidaridad, abriéndose la posibilidad de articular realidades distintas.

Para Burt la generación de capital social se da a través de



Mayor diversidad de contactos.  
Acceso a información heterogénea.



Lo cual permite



Mayor posibilidad de acción.

La presentación de los enfoques expuestos hasta ahora, lleva a concluir que pueden identificarse al menos **tres tipos de capital social**:

- **Capital Social de Unión** (niveles intensivos de capital social)
  - Relaciones socialmente estrechas, que se basan en puntos de coincidencia heredados o creados como resultado de compromisos y contacto personal.
  - Sentimientos de afecto, preocupación, etc., como los que existen en una familia.
  - Compromisos para toda la vida, contacto personal frecuente.
- **Capital Social de Vinculación** (de menor intensidad)
  - Confianza, compañerismo.
  - Se comparten responsabilidades similares.
  - Puntos de confianza adquiridos por compromisos a mediano plazo.
- **Capital Social de aproximación o puente** (forma de Capital Social muy distinta y con los menores niveles de intensidad).
  - Relaciones asimétricas (diferentes recursos).
  - Frecuencia e intensidad menor de las relaciones.
  - Personas que originariamente tienen pocos puntos en común.

Esta diferenciación apunta a que muchas veces se habla de capital social, pero se están nombrando distintos tipos de fenómenos que tienen poco o nada que ver entre sí. Por eso en primera instancia hay que identificar los distintos tipos de Capital Social, que tienen efectos y potencialidades muy distintos, aunque todos conciernen a redes sociales.

En función de esto, el desafío fue.... **¿Cómo analizar el Capital Social en contextos de exclusión? ¿Qué clase de Capital Social se genera en los hogares de los barrios más pobres del Gran Buenos Aires y en sus organizaciones civiles?**

Para ello articulamos un estudio de casos en los Barrios de Alem y José C. Paz, dos barrios en una de las zonas más pobres y más excluidas del conurbano bonaerense: Cuartel V – Partido de Moreno, en el segundo cordón de urbanización del conurbano.

- Unidades de recolección:
  - Hogares
  - Organizaciones de base.
  
- Instrumentos de medición:
  - Encuestas
  - Entrevistas semi-estructuradas.
  
- Análisis de datos:
  - Triangulación de métodos.
  - Triangulación de fuentes.

En función de la revisión teórica desarrollada al comenzar esta exposición, se trabajó a dos niveles: 1) con jefes de hogares, a través de encuestas aplicadas probabilísticamente, y 2) con entrevistas en profundidad a líderes de organizaciones barriales, triangulando metodologías y fuentes, a fin de desarrollar una estrategia adecuada para analizar el Capital Social. Fundamentalmente la pregunta giraba en torno a qué tipos de capital social se generan en estos barrios, en un contexto de crisis.

A falta de antecedentes en nuestro medio, se utilizaron experiencias internacionales, y se pasó entonces a revisar trabajos de sociólogos australianos, de Nueva Zelanda, Dinamarca, Europa del Este, diferentes regiones de Estados Unidos, Gran Bretaña, España, etc. Y en base a ello, se llegó a estas dimensiones:

- *Visión del Área Local.*
- *Redes Sociales.*
- *Apoyo Social.*
- *Reciprocidad y Confianza Local.*
- *Compromiso Cívico.*

Fundamentalmente la tarea consiste en desagregar algunas de las cuestiones más abstractas planteadas con anterioridad y buscar indicadores concretos para cada una de ellas.

**Visión del Área Local:** Se refiere a que el Capital Social no es un concepto estático sino todo lo contrario; las relaciones que establece el individuo tienen que ver con el medio en el cual se encuentra. El medio condiciona fuertemente las relaciones que los individuos establecen entre sí, y las relaciones que éstos tienen con el barrio en el que se encuentran es importante en función de su posibilidad o no de acumular Capital Social.

En ese sentido se desarrollaron una serie de preguntas, por ejemplo en relación a los servicios de la zona en las que viven, la seguridad, etc. (de los que tienen una muy baja estimación); y también preguntas de tipo “¿Cree que es un lugar donde se disfruta vivir?”; y significativamente se descubrió que pese a la mala calidad de los servicios y un panorama bastante desalentador, hay una gran identidad barrial en estos sectores investigados y la gente se siente muy orgullosa de vivir en ellos.

**Redes sociales:** Constituyen una dimensión crítica, ya que el capital social es relacional y si se acumula, es precisamente allí donde se logra. Es el espacio en el que se genera el Capital Social.

Con respecto a esto, se preguntó por las relaciones de amistad, de vecindad, de parentesco, etc. que tenían en el barrio; por la frecuencia del contacto y la sociabilidad que existían en él.

En este sentido, eran barrios muy ricos en redes sociales, el grueso del stock de relaciones sociales de estas familias se encontraba dentro del barrio.

**Apoyo Social:** Atañe a cómo se traducen estas redes sociales, en qué medida la existencia de estas relaciones o de estas redes resulta o no en el intercambio de favores, de servicios, de apoyo en situaciones críticas y en la resolución de problemas inmediatos que es a lo que apuntaría la existencia de Capital Social.

Se preguntó por ejemplo: “Supongamos que usted necesita que alguien lo lleve para estar en un lugar inmediatamente, ¿a quién pediría ayuda?”. La mayoría contestó que recurriría a alguna persona del barrio (vecinos, amigos, etc).

Se descubrió que estas redes de cercanía eran muy importantes para la resolución de problemas cotidianos, para las estrategias de supervivencia de estos hogares, que se trataba de barrios muy pobres, muy carenciados, pero que eran muy ricos en este tipo de Capital Social.

**Reciprocidad y Confianza Local:** Al respecto se preguntó por ejemplo a cuánta gente conocían de su cuadra. Los resultados arrojaron que la mayoría conocía a todos los vecinos de su cuadra, lo que nuevamente nos hablaba de una gran densidad en estas relaciones. En otras preguntas se ponía de manifiesto además que casi todos tenían confianza en que esa serie de favores que alguna vez habían hecho serían de alguna manera retribuidos y viceversa. (este punto tiene estrecha relación con esa interdependencia de la que hablaba Coleman).

**Compromiso Cívico:** En las encuestas se preguntaba, por ejemplo, si consideraban estar informados sobre los asuntos de la zona, a lo que la mayoría respondía que no; lo mismo con respecto a si estas redes de amigos, vecinos, conocidos, se reunían para discutir problemas en común del barrio o de la comunidad. Ligado a esto, se preguntó sobre el conocimiento y la participación en las organizaciones comunitarias del barrio, y los resultados mostraron que entre el 20% y el 30% declaraba participar en una organización barrial.

En relación a esto, cuando se indagaba sobre las autoridades municipales, por ejemplo, la visión era muy mala como ámbito de resolución de problemas; pero en contraposición, existía una gran legitimidad de las organizaciones sociales, considerándolas muy importantes alrededor del 90% de los encuestados.

Paralelamente a estas encuestas, se realizaron entrevistas en profundidad a líderes de las organizaciones comunitarias (que incluían todo tipo de ellas: capillas, clubes, comedores, sociedades de fomento, incluyendo todas las que se encontraran en el barrio), preguntándoles a través de las entrevistas por el accionar de estas organizaciones, por las estrategias que desarrollaban, en función de generar o no capital social.

Como resultado muy esquemático, descubrimos que establecían relaciones muy distintas:

- muchas organizaciones entablaban relaciones con otras organizaciones del barrio con las que compartían o tenían muchas cosas en común, actividades de carácter social (quermeses, asados, fiestas, locros, etc.) que resultaban muy relevantes dentro de la comunidad;
- otras organizaciones articulaban redes con organizaciones similares, para constituirse en redes más amplias, que se relacionaban con llevar adelante acciones coordinadas, proyectos de desarrollo;
- y finalmente, se hallaron organizaciones que eran capaces de conectarse con organizaciones muy alejadas y muy disímiles (como universidades, agencias de cooperación internacional, fundaciones, etc.), para generar proyectos comunitarios.

Todas estas redes son, en sentido amplio, formas de Capital Social, existen porque hay Capital Social, y a su vez, esto colabora como *círculos virtuosos* para que se genere más Capital Social, para que haya más y mejores proyectos, una mejor calidad de vida para la población.

De acuerdo a lo desarrollado hasta aquí, encontramos distintas clases de Capital Social, cada una de las cuales es muy importante en sí misma. Sin embargo, desde un punto de vista desarrollista, la capacidad de establecer relaciones con actores lejanos, muy asimétricos, muy distintos originariamente, de superar estos abismos estructurales, sobre todo en contextos de exclusión como los de estos

barrios, sería lo que posibilitaría procesos endógenos de desarrollo o mejoramiento de las condiciones de vida en estos barrios.

Para finalizar, en el caso de estos barrios se encontró:

- Capital Social de unión o de cercanía en el seno de los hogares pobres, en forma de redes que se traducen en estrategias de supervivencia muy importantes para estos hogares.
- Ausencia de Capital Social de aproximación o puente en el seno de los hogares pobres. El hecho de que la mayoría de sus relaciones sociales se desarrollen dentro del barrio, con personas tan cercanas, hace que casi no aparezcan otras formas de Capital Social. Son mucho más pobres en esta clase de Capital Social (existe un aislamiento geográfico y social que colabora con la exclusión).
- A su vez, dentro de las organizaciones sociales, eminentemente locales, orientadas a la resolución de problemas locales e integradas por vecinos de la zona, se halló la capacidad de generar otras formas de Capital Social (de aproximación o puente). De hecho la mayoría de los recursos que ingresan a los barrios tienen que ver con estos vínculos o puentes que fueron capaces de establecer estas organizaciones, y que no fueron capaces de establecer los individuos o los hogares aisladamente; y eso parece ser un potencial importante de estas organizaciones sociales.

## **4° Exposición – Pablo Forni / María Eugenia Longo (IDICSO-USAL). Las respuestas de los pobres a la crisis: Las redes de organizaciones comunitarias y la búsqueda de soluciones a los problemas de las áreas periféricas de Buenos Aires.**

Esta presentación estuvo basada en una investigación que busca contribuir al estudio de los procesos actuales de organización popular y gestión de proyectos por parte de redes de organizaciones comunitarias en el Gran Buenos Aires.

La sociedad argentina está atravesando desde hace unos años una de las crisis socioeconómicas más severas de su historia. El crecimiento de la pobreza y del desempleo, ha sido acompañado por un creciente malestar político y social. Existe una crisis de seguridad signada por un aumento de la violencia y por la desconfianza en las instituciones y los gobernantes. Frente a esta crisis, se ha dado y se está dando un proceso de surgimiento de nuevas organizaciones comunitarias en las zonas más castigadas; estas organizaciones tienden a articularse en redes a fin de resolver problemáticas ligadas a la supervivencia y a la auto administración de sus áreas ante el colapso de los mercados y la crisis de las instituciones públicas.

La investigación consistió en un estudio de caso sobre el proceso de articulación de una red de organizaciones de base: *Comunidad Organizada*, ubicada en una de las áreas más pobres del Gran Buenos Aires (Cuartel V, partido de Moreno), y constituida en el momento de mayor incertidumbre y violencia de la crisis actual (Noviembre 2001). La misma ha comenzado un proceso de autoorganización para el mejoramiento de la infraestructura urbana, y actualmente está abocada a un proyecto de construcción de la Red de Distribución de Gas Natural en cinco barrios.

A manera de hipótesis de trabajo, son tres las ideas resultantes de esta investigación.

### **A) Origen de la red: promoción externa y aislamiento**

*Como primera hipótesis podemos afirmar que frente a las fallas del mercado y la quiebra del Estado, la población de estos barrios impulsa procesos de organización local autónomos y prescindentes de las estructuras políticas e incluso gubernamentales.*

En el marco de un contexto social y territorial caracterizado por hogares de bajos ingresos y con amplias deficiencias de infraestructura (gas, cloacas, líneas telefónicas, calles de tierra que se vuelven intransitables con la lluvia), sin industrias ni otras fuentes importantes de empleo, y estando Cuartel V relativamente aislado y alejado de las vías del ferrocarril así como de las autopistas más importantes, se han generado las bases de organización de la red estudiada.

El origen de *Comunidad Organizada* se remonta a dos situaciones diferentes. Por un lado, a la iniciativa de dos organizaciones sociales (la mutual El Colmenar y la Fundación Pro Vivienda Social) de gran legitimidad y trabajo en los barrios de influencia de la red y que han estado involucradas en experiencias previas de organización comunitaria.

Por el otro, a un factor más estructural relacionado a la ausencia del Estado municipal. La desatención pública que padecen estos barrios carenciados y su lejanía del centro urbano del municipio terminan convirtiéndose en promotores de autonomía en el seno de la comunidad. La conciencia resignada de este abandono no solamente deslegitima la instancia pública como generadora de proyectos para la comunidad, reduciéndola únicamente a ser "dadora" de recursos, sino que permite que se "infiltran" y se desarrollen sentimientos, valores, prácticas y principios organizacionales diferentes (y hasta opuestos) a los propios de dicha instancia. El resultado es una mayor independencia para encarar proyectos y una mayor confianza en la propia capacidad de organización.

### **B) Estructura interna y funcionamiento: la articulación en una red participativa**

*Como segunda hipótesis, podemos afirmar que la articulación en red de las organizaciones de base les permite consolidarse; asumir proyectos de una magnitud impensable en el marco de unas pocas organizaciones y entablar nuevas relaciones con actores que amplían sus posibilidades (otras redes, ONGs, organismos internacionales, etc). En este sentido, algo bueno parece surgir de la crisis pues se observan alianzas y soluciones novedosas a viejos y agravados problemas.*

Comunidad Organizada está compuesta por organizaciones sumamente heterogéneas. La conforman organizaciones con orígenes, filiaciones institucionales, actividades y estructuras organizativas diferentes (desde organizaciones de base, hasta escuelas, cooperadoras, fundaciones, clubes deportivos, iglesias y de otro tipo) que se articulan en una misma lógica y funcionan en red junto a otras redes que ellos mismos han impulsado (por ejemplo, una red de comedores surgida a fines del 2001).

Los miembros de *Comunidad Organizada* son conscientes de las ventajas que tiene, para cada organización, trabajar en red: la maximización de recursos, de energía, de esfuerzo, y la mayor capacidad de presión. Una organización en red es aquella en la que un número de sujetos (en este caso organizaciones) mantienen relaciones de intercambio entre sí en forma reiterada y duradera, y carece de un autoridad organizacional formal que se encargue de resolver los problemas que pueden surgir en el intercambio -como puede ser una burocracia. Como mencionábamos antes, esta forma organizacional está caracterizada por un alto nivel de confianza entre las partes, así como por una norma de reciprocidad que obliga a cada miembro a comprometerse con el otro sin sacar ventaja de la confianza establecida (Forni, 1999). De acuerdo a lo señalado en estudios anteriores, las redes favorecen el aprendizaje porque transmiten

información tanto para la búsqueda de recursos para su supervivencia, como para la gestación de proyectos, de los cuales suelen emerger síntesis novedosas, cualitativamente distintas a las existentes (Forni, 1999).

En este esquema la participación se convierte en un pilar de la construcción organizativa. Por eso, para su funcionamiento y estructura interna, se busca constantemente ampliar la participación. Esta última está concebida de forma amplia como un modo de involucramiento activo de los miembros de una comunidad en los asuntos de sus barrios. No se trata solamente de “interesarse” por los problemas que los afectan, sino de generar respuestas colectivas frente a problemas comunes.

Ahora bien, no se trata de consolidar cualquier tipo de participación, sino solamente aquella vinculada a mecanismos horizontales y transparentes. Sobre todo la transparencia que expresa la reacción común de los miembros de *Comunidad Organizada* frente a las formas tradicionales de asistencia a la comunidad caracterizadas por la discrecionalidad, el clientelismo político y una participación limitada. Por eso, el mecanismo para expresar el tipo de participación que desean es el de las asambleas, en las cuales las decisiones son tomadas en conjunto entre todas las organizaciones que desean participar en *Comunidad Organizada*.

### **C) Las relaciones con los actores políticos: complementariedad, superposición, competencia e indiferencia.**

*Por último, el modo de funcionamiento en red (abierto, horizontal, asambleístico, solidario, etc.) y su radio de acción (toda la comunidad), modalidad organizativa novedosa para la sociedad argentina, genera tensiones en términos de superposición y competencia, y desafía a los actores y las maquinarias políticas tradicionales caracterizadas por el clientelismo y la verticalidad.*

La modalidad participativa formulada por la red termina generando tensiones con actores colectivos tradicionales y relevantes en la resolución de las necesidades de la población de estos barrios pobres, como son los punteros y las maquinarias políticas. La transparencia, la participación amplia e inclusiva, la comunicación permanente, la horizontalidad, la confianza y la autogestión son algunos de los principios que, como vimos, los miembros de *Comunidad Organizada* defienden abiertamente e intentan poner en práctica en cada una de las tareas que encaran. Todos estos principios prácticos, estas reglas y valores para el funcionamiento interno se completan y sustentan sobre una concepción de la participación comunitaria opuesta a la participación política partidaria.

Podemos deducir del desencanto respecto al sistema de partidos, de la crisis generalizada de legitimidad, pero por sobre todo del abandono y del uso instrumental por parte de las instancias estatales y partidarias hacia la población de los barrios pobres, la necesidad de diferenciarse de éstas y de los canales tradicionales de participación.

Las relaciones de la red con las instancias públicas y partidarias de organización barrial parecen configurarse alternadamente en términos de conflictividad e indiferencia. Ejemplo de ello son las relaciones que mantienen los punteros políticos locales, que miran con recelo y como fuentes de competencia a la red, aunque al no participar de dicho espacio no logran ninguna ingerencia en los propósitos y el accionar de la misma.

Frente a ello, sin embargo, el “rechazo de lo político” por parte de los miembros de *Comunidad Organizada* tiene algo de paradójico: la mayoría de las organizaciones no pueden dejar de lado al gobierno porque se sostienen con sus recursos, y por eso, a la par de su descreimiento, buscan permanente el reconocimiento de las instancias gubernamentales (sencillamente porque esto implica mayores posibilidades de obtención de bienes, mayor legitimidad barrial, mayores contactos e información y la reducción de relaciones hostiles que le impidan por ejemplo conseguir los permisos que exige una obra como la del gas).

Finalmente, los distintos tipos de articulación (entre organizaciones sociales, o con actores políticos de diferente nivel, sea el Estado Municipal, el Provincial o se trate de punteros políticos locales, o ambas), dependen de la cultura política propia de cada contexto. En cada lugar del conurbano, el estilo y la práctica política parecen tener particularidades y por eso la incompatibilidad entre las redes y las maquinarias políticas puede relativizarse. Estas dos formas, en algunos casos como el analizado, parecen cruzarse y presentar límites difusos.

## **5° Exposición – Verónica Eckert / Gabriela Rosemberg (San Carlos de Bariloche - Río Negro - República Argentina). La Mesa de Concertación Social de Bariloche - Alcances, limitaciones y desafíos-<sup>1</sup>**

Período analizado: Diciembre 2001 – Noviembre 2003

### **1. Propósitos Generales del trabajo monográfico**

El presente trabajo tuvo los siguientes propósitos:

- Dar cuenta de un proceso de articulación entre el Estado y la Sociedad Civil: la mesa de concertación social de S.C. de Bariloche.
- Reflexionar sobre nuestra propia práctica como organización no gubernamental.
- Analizar los factores del contexto que potencian, limitan o anulan su desempeño.
- Revisar procesos, marcos generales y resultados obtenidos en la Mesa de Concertación Social, como espacio de articulación.

### **2. La Mesa de concertación social local en Bariloche:**

#### **2.1 Contexto histórico y fundamentos de su creación**

Los procesos de globalización y descentralización de los '90 en la Argentina produjeron consecuencias a nivel nacional y local que impactaron, según lo analizado, de la siguiente manera:

- Debilitamiento general del Estado y en Bariloche, específicamente, tuvo consecuencias sumamente negativas en lo que es salud y educación.
- Pobreza, desempleo y exclusión social.
- Crecimiento de organizaciones no gubernamentales que empezaron a ocuparse de aspectos de los cuales el gobierno dejó sin atender, sobre todo en el campo de la asistencia a la pobreza.
- Profundización de la fragmentación y el individualismo.

Sin embargo, también ha provocado fisuras que abrieron puertas a nuevos desafíos:

- La comunidad fue adquiriendo mayor concientización acerca de su

---

<sup>1</sup> El presente trabajo fue realizado como monografía final para el Curso de posgrado: "Sociedad civil y tercer sector" – FLACSO 2003, sobre la base teórica de los artículos de Daniel Arroyo •"La participación de la sociedad civil en el nivel local: experiencias regionales en Argentina" y "El cambio de la estructura social y las nuevas formas de organización en la Argentina". A partir de este material se realizaron una serie de entrevistas con personajes clave –participantes y no participantes del espacio, encuestas y observaciones directas del funcionamiento del espacio, durante el período octubre / noviembre 2003.

necesidad de participación en la vida pública.

- Se comenzó a valorar de la necesidad de responder con nuevas estructuras de trabajo en el Municipio de San Carlos de Bariloche, brindando espacios para la participación interna y externa de algunos sectores.

Un ejemplo de esto fue la creación de la Mesa de Concertación Social en Bariloche, espacio propiciado por la Secretaría de Promoción Social del Municipio, pero que surgió de representantes de diversas organizaciones ante la falta de respuesta del gobierno local a la tensión social de fines de diciembre 2001. Así, la ciudadanía ganó un espacio para compartir la gestión de la política social, construida desde una red de organizaciones.

El equipo se reunió por primera vez convocado por la emergencia de la tensión social (21.12.2001) y luego decidió suspender sus encuentros hasta tanto se contara con el respaldo de la voluntad política. En el mes de enero renunció el Intendente y asumió el cargo la Presidente del Concejo Municipal, que volvió a convocar al grupo inicial, enriqueciéndolo con la participación de las juntas vecinales y el equipo técnico de la Secretaría de Promoción Social. El 18 de junio de este año, el Concejo Deliberante sancionó la ordenanza 1214-CM-02, que legaliza la creación de la Mesa de Concertación Social Local y le asigna además el rol de Consejo Consultivo para el Plan de Subsidios a Jefas y Jefes de Hogar."<sup>2</sup>

## **2.2 Funciones de la M.C.S.L. y su cumplimiento efectivo**

Si comparamos las funciones de la Mesa tal como está escrita en el texto de la Ordenanza de su creación, con el nivel de cumplimiento efectivo podemos dar cuenta del grado de impacto real de este espacio en la construcción de políticas públicas:<sup>3</sup>

Según el material recopilado, las funciones de la Mesa son:

- *Elaborar una política social concertada para San Carlos de Bariloche, hasta la finalización del mandato del actual intendente municipal.*
- *Recepcionar, analizar y hacer conocer la información sobre la problemática social y los recursos existentes, con carácter de diagnóstico.*
- *Facilitar la coordinación del trabajo intersectorial en el área social de la localidad.*
- *Consensuar el gasto-inversión para los distintos programas y/o proyectos sociales a ejecutarse en la ciudad.*
- *Promover programas y/o proyectos sociales de tipo promocional, de asistencia y de prevención para la comunidad.*
- *Controlar y monitorear las acciones decididas en su seno.*

---

<sup>2</sup> Material interno de la Mesa: "Informe MCSL – Junio 2002" – Elaborado por la Red de Facilitadores de Bariloche

<sup>3</sup>Ordenanza 1214-CM-2002: CREACION DE LA MESA DE CONCERTACION SOCIAL LOCAL

- *Establecer y priorizar criterios para la ejecución de los programas y proyectos sociales, como así también población beneficiaria, con carácter resolutivo, dejando constancia en actas sobre dichas decisiones y/o criterios acordados.*

Actualmente las funciones que se realizan con mayor efectividad son las relativas a la información, la facilitación del trabajo intersectorial, el control y monitoreo de las acciones que se deciden, y la elaboración y aplicación de criterios locales para la ejecución de planes provenientes de otras instancias.

Otras se cumplen relativamente o no se cumplen, como las que tienen que ver con la definición de la política social, que se genera desde la Secretaría de Promoción Social del Municipio, quien decide qué temas se llevan a la mesa, y cuáles no. En otros casos sucede que algunos temas son llevados y no son tomados por el grupo, con lo cual el tema vuelve al ámbito de la secretaría y no es "concertado". No se elabora una política social concertada con los actores representativos de cada sector por ausencia de estos en algunos casos (empresarios, científicos, productores, otros sectores del gobierno, etc.). En este nivel aparece "la tensión entre lo estratégico y lo coyuntural": cómo atender las necesidades básicas y al mismo tiempo articular con el mediano plazo en estrategias de promoción. Es aquí también donde se produce la mayor discrepancia entre los objetivos originales y la efectiva realización.

Existe consenso acerca de que la MCSL constituye un espacio de "gimnasia" para la ciudadanía, acerca de formas y metodologías concertadas de proceder en relación con el Estado en lo que respecta a las decisiones que los involucran, con efectos concretos como la planificación participativa y la implementación de sus acciones para distintos temas y efectos más "intangibles", tales como, afianzamiento de prácticas democráticas y vinculación menos asimétrica entre el estado y las organizaciones. Por ejemplo, la MCSL en un momento tuvo un poder muy fuerte al punto de hacer renunciar a la persona que asumió la Secretaría de Promoción Social.

Las opiniones también coinciden en que no se conocen las acciones de la Mesa a nivel general, salvo para las personas ligadas al ámbito de lo social. En algunos casos el desconocimiento puede ser un mecanismo deliberado, ya que estaría ligado a cuestiones políticas de competencia con otros estamentos, como el Concejo Deliberante o incluso otras áreas dentro del Municipio.

### **2.3 Logros y Dificultades de la M.C.S.L.**

#### LOGROS

1. Existencia y sostenimiento en el tiempo de un espacio de articulación de acciones entre el Estado y las ONG.
2. La MCSL sirvió para sentar precedentes en varias experiencias sucesivas de gestiones de políticas participativas:

- La inclusión de los consejos consultivos en la implementación del plan (nacional) de subsidios para jefes y jefas de hogar.
- La introducción de las mesas de gestión asociadas de los barrios, en el marco de las actividades de los "Centros de atención y articulación territorial (Caat)", cuya misión consiste en acercar las políticas del estado a las necesidades particulares de cada barrio y en permanente proximidad a los vecinos y organizaciones barriales..<sup>4</sup>

3. Significó un espacio de contención en los meses siguientes al estallido de diciembre de 2001, para canalizar las demandas y agilizar respuestas frente a la emergencia:

- Se gestionaron fondos para la emergencia habitacional por el monto de \$50.000, que generó la posibilidad de concretar alrededor de 180 soluciones habitacionales.
- Se obtuvieron 1700 planes de empleo ante provincia y nación, a la vez que se acordó una forma transparente para su asignación. El fruto de este trabajo se vio reflejado en las escasas o nulas denuncias al respecto.
- Se diseñó una nueva forma de distribución de alimentos y se creó un convenio entre las ONGs y el municipio para una mayor transparencia en la asignación de dinero para los comedores.
- Se consiguió un importante refuerzo para el plan calor 2002 (provincial), aunque solo pudo concretarse parcialmente por razones ajenas a la mesa.

4. Ha permitido gestionar exitosamente medidas que favorecieron la aplicación de las políticas públicas más allá de la emergencia:

- Se firmó un convenio entre la Municipalidad de Bariloche y el Consejo del Menor y la Familia de la Nación, a fin de incluir a 160 jóvenes en un sistema de becas que le permitan recibir un salario a cambio de asistir a la escuela.
- Ante la ejecución deficiente del programa Fopar en Bariloche, la Mesa denunció y solicitó una mejor implementación, por lo que organizaciones intermedias presentaron proyectos para reforzar la dieta de las prestaciones alimentarias que dan a través de comedores dirigidos especialmente a niños, embarazadas y ancianos. Hoy en día 13 organizaciones han firmado convenio con dicho programa a fines de mejorar la cantidad y calidad de prestaciones alimentarias que otorgan en sus respectivos comedores.

#### DIFICULTADES

- Falta de constancia del apoyo político a la Mesa de concertación social.
- Difusión y promoción deficiente que impacta en el escaso conocimiento de las actividades que se realizan en el espacio de la Mesa.
- Convocatoria insuficiente en cuanto a la representatividad de los miembros.
- Asistencia irregular de los participantes.
- Falta de metodología para la toma de decisiones.
- Poca y nula experiencia en procesos de trabajo en equipo, redes y alianzas.

---

<sup>4</sup> Los C.A.A.T.s, incluyendo las Mesas de Gestión Asociadas, y la MCSL, forman el núcleo central del Nuevo Modelo de Gestión Municipal de Bariloche.

- Ausencia de planificación estratégica global a mediano y largo plazo.
- Poca participación del equipo coordinador en reuniones intermedias.

## **2.4 Los desafíos...**

- ¿Puede subsistir un espacio de articulación y participación en un contexto de fuerte fragmentación y atomización como lo es la ciudad de San Carlos de Bariloche, donde las relaciones de competencia e intereses sectoriales predominan por sobre el interés común?
- ¿Es posible debatir cuestiones de fondo que hacen a un proyecto común de ciudad en un contexto en donde reina la ausencia de debate ideológico y la fragilidad en el poder político?
- ¿Qué nivel de "racionalidad técnica" podrían tener las decisiones si lo que predomina es la falta de asesoramiento técnico en el poder político para debatir con conocimiento de causa cada uno de los temas específicos de cada área de interés?
- ¿Cómo asegurar –desde un espacio de articulación como la Mesa- que el Estado cumpla con su función de "asegurador" de interés general por sobre el particular de las necesidades puntuales de los asistentes?
- ¿Cómo asegurar que la tensión entre el interés general y el interés de los participantes del espacio no constituya un elemento de dispersión de sus protagonistas, cuando se intenta ir más allá de los intereses individuales?

---

## Mesa Final – Daniel García Delgado

El último expositor, Daniel García Delgado, resaltó la pertinencia y relevancia del tema discutido en esta Jornada sobre las organizaciones de la sociedad civil y la vinculación entre estas organizaciones y el Estado. Él cree que justamente es este un momento interesante para el debate de ideas, dado que está en crisis el paradigma que predominó en los últimos quince años, generándose así una oportunidad para plantear cosas nuevas, que debemos aprovechar tanto en la acción práctica (la implementación de políticas públicas), como en la reflexión teórica.

Cree que esta articulación entre políticas públicas y ONGs puede verse desde una visión más micro, más práctica; o desde una visión macro, más nacional. García Delgado lo abordó desde este segundo punto de vista, tratando tres cuestiones:

- 1) la articulación entre el Estado y la sociedad civil;**
- 2) la crisis del modelo y los replanteos y riesgos que genera;**
- 3) la oportunidad subyacente producto de esa crisis.**

Los últimos 15 años han sido de una profunda transformación en la relación Estado-sociedad civil, típica del modelo de Estado Benefactor, popular, modelo que predominó hasta mediados de los '70, momento en que éste entró en crisis.

En ese modelo, se lograron algunos márgenes de distribución del poder, de la riqueza, y de la incidencia en las decisiones políticas, interesantes para el sector popular (pese a una alternancia democracia-autoritarismo, en muchos casos).

Desde mediados de los '70 en adelante se fue produciendo una cesura muy importante; y allí se dieron un conjunto de transformaciones muy grandes (la deuda, la globalización, el predominio de la economía ortodoxa, neoliberal) que dieron lugar a una serie de replanteos en la relación sociedad civil – Estado, en el sentido de favorecer la sociedad civil: un nuevo marco público y privado, una co-responsabilidad en la implementación de políticas públicas. Esto generó un nuevo modelo: el de la sociedad civil del tercer sector, en el que no solamente desapareció la concepción del pueblo, sino que apareció en un marco de profunda despolitización de los sujetos, en una sociedad civil que casi se asimila a las ONGs; y en donde casi se extinguen otros actores de la sociedad civil como gremios, corporaciones, etc. que no encuadran en esta idea voluntarista, altruista, neo-filantrópica de la sociedad civil.

Se trataba de una visión apolítica, donde toda la culpa era del Estado y se idealizaba en exceso a la sociedad civil. Se suponía que la transparencia que ésta aportaría solucionaría el tema de la pobreza. Pero esto no fue así. De hecho, esto coincidió con una política económica de endeudamiento y de fuga de

capitales que aumentó la producción de pobreza, debilitó a la sociedad, fortaleció al mercado y debilitó al Estado. Las grandes decisiones pasaron a manos de los organismos multilaterales.

Este modelo de la sociedad civil como tercer sector entró en crisis en Diciembre del 2001, con la implosión que efectuó este mismo modelo: corralito, caída de la alianza, default, situación de emergencia. Esto dio lugar a una crisis de hegemonía de la visión de todo el mercado. Se planteó así un marco distinto; emergió una sociedad más heterogénea, más empobrecida, una sociedad fragmentada; coexistiendo ONGs con movimientos sociales como el de desocupados, de acreedores, movimientos por la seguridad. La sociedad civil se está poblando de actores que buscan un vínculo con la sociedad y alguna orientación con respecto a ella.

***¿Qué está pasando con este intento de reconstruir una nueva relación que no sea ni la nacional-popular ni la sociedad civil del tercer sector, sino otro paradigma?***

García Delgado cree que este gobierno apuesta a una fuerte democracia de opinión (fuerte comunicación con la gente a través de los medios de comunicación); a una fuerte vinculación con organizaciones de Derechos Humanos; a vínculos con organizaciones de interés (por ejemplo Reforma política, leyes de transparencia); y a vinculaciones con algunas franjas del movimiento piquetero (tratando de buscar un apoyo transversal).

Considera así que aquello genera ciertos riesgos y algunas oportunidades. Uno de los riesgos es esta visión que él califica como “neoinstitucional”, donde el problema está en el modelo institucional, el clientelismo, la falta de transparencia, etc. En este diagnóstico el conflicto principal se coloca en la corporación política, y en cómo ello se modifica. Este es un punto, pero no es el único. El problema que se genera es que se trabaja más sobre los efectos que sobre las causas (se apunta más a la seguridad, a la policía, que a una mejor redistribución social). En cuanto a las políticas públicas, prevalece una política asistencialista, de contención, pero no de redistribución de poder al sujeto popular; y es allí donde hay un problema central: ***la política social no está reconstruyendo sujetos y no está reconfigurando poder desde abajo***. El riesgo es que en lugar de entrar en una etapa de transformación, entremos en una etapa de reproducción sistémica. García Delgado cree que ***la cuestión central es que la agenda, en lugar de dar prioridad a la seguridad, se oriente a la inclusión y al desarrollo***. Sostiene que el problema más grave que tiene esta sociedad es la matriz productiva que se heredó del modelo anterior y que es muy difícil modificar.

A su vez, y finalizando su comentario, afirma que esta es una oportunidad estratégica: ***“más que a una democracia de opinión pública, apostaría a un modelo de democracia concertadora”***.

**BREVE HISTORIA DEL IDICSO**

Los orígenes del IDICSO se remontan a 1970, cuando se crea el "Proyecto de Estudio sobre la Ciencia Latinoamericana (ECLA)" que, por una Resolución Rectoral (21/MAY/1973), adquiere rango de Instituto en 1973. Desde ese entonces y hasta 1981, se desarrolla una ininterrumpida labor de investigación, capacitación y asistencia técnica en la que se destacan: estudios acerca de la relación entre el sistema científico-tecnológico y el sector productivo, estudios acerca de la productividad de las organizaciones científicas y evaluación de proyectos, estudios sobre política y planificación científico tecnológica y estudios sobre innovación y cambio tecnológico en empresas. Las actividades de investigación en esta etapa se reflejan en la nómina de publicaciones de la "Serie ECLA" (SECLA). Este instituto pasa a depender orgánica y funcionalmente de la Facultad de Ciencias Sociales a partir del 19 de Noviembre de 1981, cambiando su denominación por la de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) el 28 de Junio de 1982.

Los fundamentos de la creación del IDICSO se encuentran en la necesidad de:

- ❑ Desarrollar la investigación pura y aplicada en Ciencias Sociales.
- ❑ Contribuir a través de la investigación científica al conocimiento y solución de los problemas de la sociedad contemporánea.
- ❑ Favorecer la labor interdisciplinaria en el campo de las Ciencias Sociales.
- ❑ Vincular efectivamente la actividad docente con la de investigación en el ámbito de la facultad, promoviendo la formación como investigadores, tanto de docentes como de alumnos.
- ❑ Realizar actividades de investigación aplicada y de asistencia técnica que permitan establecer lazos con la comunidad.

A partir de 1983 y hasta 1987 se desarrollan actividades de investigación y extensión en relación con la temática de la integración latinoamericana como consecuencia de la incorporación al IDICSO del Instituto de Hispanoamérica perteneciente a la Universidad del Salvador. Asimismo, en este período el IDICSO desarrolló una intensa labor en la docencia de post-grado, particularmente en los Doctorados en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales que se dictan en la Facultad de Ciencias Sociales. Desde 1989 y hasta el año 2001, se suman investigaciones en otras áreas de la Sociología y la Ciencia Política que se reflejan en las series "Papeles" (SPI) e "Investigaciones" (SII) del IDICSO. Asimismo, se llevan a cabo actividades de asesoramiento y consultoría con organismos públicos y privados. Sumándose a partir del año 2003 la "Serie Documentos de Trabajo" (SDTI).

La investigación constituye un componente indispensable de la actividad universitaria. En la presente etapa, el IDICSO se propone no sólo continuar con las líneas de investigación existentes sino también incorporar otras con el propósito de dar cuenta de la diversidad disciplinaria, teórica y metodológica de la Facultad de Ciencias Sociales. En este sentido, las áreas de investigación del IDICSO constituyen ámbitos de articulación de la docencia y la investigación así como de realización de tesis de grado y post-grado. En su carácter de Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, el IDICSO atiende asimismo demandas institucionales de organismos públicos, privados y del tercer sector en proyectos de investigación y asistencia técnica.

**ÁREAS DE INVESTIGACIÓN DEL IDICSO**

- |  |   |  |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Desarrollo Social Local y Regional            | <input type="checkbox"/> Organizaciones No Gubernamentales y Políticas Públicas | <input type="checkbox"/> Empleo y Población  |
| <input type="checkbox"/> Recursos Energéticos y Planificación          | <input type="checkbox"/> Relaciones Internacionales de América Latina           | <input type="checkbox"/> Estudios sobre Asia y el Pacífico   |
| <input type="checkbox"/> Gobernabilidad y Reforma Política             | <input type="checkbox"/> Historia Cultural y Social Contemporánea               | <input type="checkbox"/> Historia de las Relaciones Internacionales en el Mundo Antiguo y Medieval |
| <input type="checkbox"/> Sociedad, Estado y Religión en América Latina | <input type="checkbox"/> Relaciones Iglesia-Estados                             | <input type="checkbox"/> Migraciones   |

Decano de la Facultad de Ciencias Sociales:  
*Lic. Eduardo Suárez*

Director del IDICSO:  
*Dr. Pablo Forni*

Comité Asesor del IDICSO:  
*Dr. Raúl Bisio*  
*Dr. Alberto Castells*  
*Dr. Ariel Colombo*  
*Dr. Floreal Forni*

**SERIE MATERIALES DE ÁREA**

Edición y corrección: *Ricardo De Dicco*, Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO

Tel/Fax: (+5411) 4952-1403

Email: [idicso@yahoo.com.ar](mailto:idicso@yahoo.com.ar)

Sitio Web: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Hipólito Yrigoyen 2441  
C1089AAU Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina