

Los Actores Sociales del Desarrollo Local en el Área Metropolitana de Buenos Aires

Adriana Rofman¹

1. La Emergencia del Modelo de Desarrollo Local: Nuevos Escenarios y Nuevos Papeles para los Actores Locales

La noción de desarrollo local se ha instalado en distintos espacios académicos y de gestión pública, como un novedoso modelo de intervención sobre la cuestión social que permitiría mejorar las condiciones de vida de la población ampliando los márgenes de integración social y, por lo tanto, reduciendo la exclusión, la marginalidad y la pobreza.

La proliferación de programas de desarrollo local en instituciones que hasta hace pocos años organizaban sus actividades en proyectos de intervención sobre campos más acotados, como el desarrollo comunitario, la gestión del hábitat, la promoción de la actividad productiva, etc, da cuenta de un creciente interés por esta perspectiva, tanto entre quienes llevan adelante estas iniciativas como – fundamentalmente- entre quienes las financian, orientación que refleja una redefinición profunda de los enfoques básicos de la intervención social.

Redefinición que comienza por el objeto mismo de las políticas de intervención sobre la cuestión social, ya que el enfoque *integral* de la estrategia de desarrollo local obliga a ampliar la consideración de la problemática, que ya no es sólo social – en el sentido de la participación en la distribución de bienes y servicios sociales- , sino también económica, política, ambiental, etc. , es decir, conformada por todos aquéllos procesos que determinan la realidad *local*. Este principio de integralidad también lleva a extender el mapa de actores involucrados en las acciones, puesto que la orientación hacia el desarrollo territorial requiere de la participación de todos los sectores comprometidos con la problemática local, no sólo aquéllos que se encuentran en situación desfavorable.

¹ Investigadora-docente y Coordinadora técnica del Programa de Desarrollo Local de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento

Esta reorientación le otorga un particular protagonismo a las organizaciones sociales ², ya que la participación de los actores locales en la formulación e implementación del plan de desarrollo constituye uno de los supuestos básicos del modelo. De aquí la relevancia que asumen los interrogantes acerca de la fortaleza institucional de este sector, de su capacidad para asumir el desafío de constituirse en un **sujeto** del desarrollo local.

Esta es la cuestión organizadora de este artículo, enfocada específicamente a la realidad socioinstitucional del Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Tomando como base empírica los resultados de una encuesta aplicada a 273 organizaciones de base territorial del *conurbano bonaerense* (todas las localidades del AMBA que rodean a la ciudad de Buenos Aires) , se analizaron en detalle un conjunto de variables que pueden informar acerca de la capacidad organizacional e institucional de este sector para ocupar un rol de liderazgo en la promoción del desarrollo local en la región.

2. Las Distintas Perspectivas Sobre Desarrollo Local

La historia de la construcción del modelo de desarrollo local se afinsa en el debate instalado en el pensamiento económico en los años '60, cuando desde distintos ángulos se señala que la preocupación excluyente por el *crecimiento* de la economía ocultaba que el *desarrollo* de las sociedades supone un proceso de cambio más complejo y multidimensional. Así, la formulación del modelo de desarrollo local tiene su origen en dos matrices: a partir del análisis del carácter espacial – nacional y regional – del desarrollo surge el interés por comprender las dinámicas territoriales ; y sobre la base de la inclusión de los aspectos sociales, político-institucionales y ambientales en la idea de desarrollo se asienta la perspectiva integral de este paradigma.

Otro factor de peso en este proceso es la revalorización de lo *local*, en el marco de los profundos cambios en la organización territorial del planeta en las últimas décadas del siglo XX. La relativa flexibilización de las fronteras internacionales y el debilitamiento de la soberanía de los estados nacionales que a grandes rasgos aparecen hoy como principales indicadores de la globalización , han puesto de relieve la importancia del ámbito local como espacios de identidad

² He adoptado aquí el término "organizaciones sociales", con el deliberado fin de poner entre paréntesis el debate respecto de la denominación adecuada para el amplio y diverso mundo de las organizaciones e instituciones que no son estatales ni tienen por finalidad principal el lucro.

y de referencia para proyectos de transformación. Este nuevo orden mundial ofrece, en principio, un mayor margen de autonomía para las ciudades y las regiones, cuyos habitantes ven fortalecido su sentimiento de comunidad y descubren posibilidades de desarrollo al relacionarse directamente con el resto del mundo.

Si bien estas oportunidades, como muchas otras, no están distribuidas equitativamente en todo el planeta, su expansión en los países desarrollados brindó el marco histórico al surgimiento de esta renovada mirada respecto de la relevancia de los espacios locales.

El modelo del desarrollo local, en sus principios teóricos, se basa en una concepción integral del desarrollo, donde la palanca de cambio radica en el aprovechamiento y potenciación de los recursos y capacidades propios de la región o localidad. Esta perspectiva pone de manifiesto la naturaleza territorial de estos procesos, ya que se considera que los principales factores del desarrollo están en el mismo territorio, y el éxito de la estrategia consiste en potenciar las capacidades allí existentes. Es un modelo de transformación social que se sustenta en la valorización de los recursos endógenos, a través de la construcción de una mejor articulación entre los sectores e instituciones que dinamizan la vida local.

Es decir, en este enfoque cobran especial importancia las estrategias de articulación institucional público-privada, ya que la implementación de una política de este tipo requiere de la acción combinada de los distintos actores que conforman el territorio. Se visualiza a la colectividad local como una sociedad compleja, construida por grupos sociales e intereses diferentes, pero pasibles de ser articulados en función de un proyecto de cambio que reporte beneficios para todos. **En este planteo, son los actores locales los protagonistas del proceso**, ya que la interacción y la construcción de instancias de asociación llevará a valorizar las potencialidades de todos los sectores, así como a aprovechar mejor los recursos y oportunidades que ofrece el entorno “ exógeno”.

Dentro de este marco general se ubican varios enfoques diferentes, que divergen principalmente en la identificación del eje articulador del proceso de transformación. Presentando entonces las posiciones teórico-estratégicas de manera esquemática, se pueden identificar tres grandes corrientes. En primer lugar, las propuestas que se engloban en el concepto de *desarrollo económico local* ponen el énfasis en la función que juega el territorio

como factor económico en el marco de la reconversión productiva a escala global. En segundo término, el enfoque *socioinstitucional*, que se preocupa especialmente por el fortalecimiento de la trama de relaciones entre los actores y recursos locales, como sustento institucional del desarrollo local . Por último, las propuestas que hemos agrupado en la categoría “ *desarrollo desde abajo*”, que encuentra en las capacidades de los sectores sociales más desfavorecidos el principal potencial de desarrollo a nivel local.

La perspectiva del *desarrollo económico local* , enfoque que conforma hoy el pensamiento hegemónico en este campo, apunta al desarrollo endógeno, definido como “como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o territorio” ³. Este enfoque concentra su intervención en la transformación de la estructura productiva, con el objetivo de adaptar la producción local a los nuevos requerimientos del mercado global . Según esta propuesta , las políticas locales deben orientarse a mejorar la competitividad de la localidad, apoyándose, principalmente, en la capacidad de innovación que resulta de la interacción entre los distintos agentes económicos e institucionales, lo que permite economías de escala a nivel territorial. Esta interacción es posible gracias a la cercanía geográfica y configura así el “entorno innovador” , concepto que incluye no sólo a las empresas o a los centros científico-tecnológicos, sino también a las instituciones públicas, al capital humano y a otras organizaciones que actúen como agentes del desarrollo territorial. Estos planteos consideran que la actual dinámica globalizada del mercado mundial ofrece nuevas oportunidades de desarrollo para aquellos territorios que encaren de esta manera la modernización de la estructura económica de la localidad.

Otra es la perspectiva que llamamos “ *socioinstitucional*” , donde se pueden encuadrar los enfoques que ponen el acento en las condiciones sociales e institucionales del desarrollo local, distinguiéndose así de la orientación más centrada en los procesos económicos. En esta postura se destaca el pensamiento de Boisier, para quien a clave del desarrollo territorial está en la “existencia, nivel y articulación de los factores del desarrollo... La cuestión central pareciera residir en la maximización del potenciamiento de cada factor y, sobre todo, en el logro de una articulación sólida e inteligente, es decir, con una orientación claramente establecida.” ⁴.

³ VÁZQUEZ BARQUERO, 1998, p. 3

⁴ BOISIER, 1999 p. 72

La última condición, referida a la orientación del proceso, es para Boisier un aspecto fundamental, puesto que es el proyecto político lo que da sentido a esta articulación.

Es decir, la dinámica del desarrollo se fundamenta en la reproducción constante del “capital sinérgico”, concepto que hace referencia a la capacidad de una sociedad local para articular provechosamente, y así valorizar, sus recursos endógenos. Puesto que esta perspectiva pretende superar el enfoque economicista, la lista de recursos o “formas de capital” que puede detentar un territorio incluye recursos tanto materiales como intangibles, a saber: capital natural, económico, cognitivo, simbólico, cultural, institucional, psicosocial, social, cívico y humano.

El aporte principal de este enfoque radica, por lo tanto, en la relevancia que otorga al proyecto político, a la voluntad organizada de una sociedad para valorizar y aprovechar sus capacidades. Capacidades que no son sólo recursos naturales o disponibilidad de infraestructura, sino que dependen, en buena medida, de factores socioinstitucionales y culturales. Esto es, transmite una perspectiva eminentemente política del proceso, en el sentido de destacar el papel de los sujetos del desarrollo, responsables de amalgamar los recursos disponibles en un movimiento constructivo y acumulativo, lo que este autor llama “capital sinérgico”. En sus palabras: “el territorio (organizado) ha de ser objeto de un proceso de construcción social y política que lo transforme en sujeto”, (BOISIER, 1999) donde se desprende que este proceso de transformación debe ser un movimiento voluntario, liderado por actores sociales locales comprometidos con este proyecto.

En esta misma línea cabe incluir a la perspectiva del CLAEH, particularmente Marsiglia y Pintos, quienes se interesan por la **dimensión institucional** del desarrollo local, analizando “la construcción de ámbitos de encuentro, intercambio horizontal y concertación de intereses entre actores” e identificando “los contextos institucionales que los favorecen” ⁵. El nivel de institucionalidad existente en un territorio se determina por la cantidad y actividad de las instituciones de la región, el grado de articulación interinstitucional e intersectorial y el compromiso de las organizaciones con el desarrollo local. Estas variables permiten caracterizar a los territorios de acuerdo a su grado de dinamismo, e identificar las líneas de acción prioritarias para cada uno. Desde este punto de vista, la existencia de actores capaces de promover el desarrollo local no es un supuesto ya dado sino un factor más en la consolidación

⁵ MARSIGLIA y PINTOS, 1997 p.94

de la trama socioinstitucional del territorio, que condiciona fuertemente las estrategias pasibles de ser implementadas.

Este tipo de teorías abren la posibilidad de pensar los procesos históricos de articulación socioinstitucional propios de cada realidad territorial. Estas elaboraciones enfrentan la cuestión de los sujetos del desarrollo como una potencialidad más, no como un factor ya dado. Es decir, se interrogan por la capacidad política e institucional de una sociedad local determinada para protagonizar un proceso de desarrollo local, punto de partida que se distancia de la orientación modelística del pensamiento hegemónico en este campo, que sólo toma en cuenta el “stock” de recursos disponibles en una localidad, dando por sentado que existe un mecanismo automático de vinculación, que no requiere de decisión política.

En la perspectiva que denominamos “*desarrollo desde abajo*” incluimos a un conjunto de elaboraciones que señalan que el punto de partida de los procesos de desarrollo local radica en el fortalecimiento del sector más empobrecido o débil de la sociedad local, puesto que ésta es la población que da vida y sostiene intereses más claramente locales. Es decir, si el objetivo es impulsar las potencialidades locales, el desarrollo es un proceso que debe comenzar por “*abajo*”.

Enmarcado en este enfoque, José Luis Coraggio postula que una política de desarrollo local debería orientarse a apoyar las actividades productivas populares que no están necesariamente vinculadas al mercado, el sector de actividad que incluye “el conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas que realizan las ...unidades domésticas, orientadas primordialmente a la reproducción de sus miembros y que dependen fundamentalmente de la capacidad de trabajo de éstos”⁶. La “economía popular” es uno de los tres subsistemas de la estructura económica local, que estaría conformada por la economía de mercado, la economía pública y la economía popular o del trabajo. Este último subsistema de actividades productivas se apoya sobre una densa trama de relaciones entre individuos, grupos y familias, por lo que se debe tomar en cuenta también la red de circulación que se produce al interior de este sector, así como los circuitos que vinculan a los tres subsistemas. La intervención sobre la economía de un territorio debería tomar en consideración los distintos sectores de la actividad económica, los arreglos institucionales más o menos formalizados que regulan este campo, y, por lo tanto, los variados actores que animan este diverso conjunto. Es decir, debería plantearse apoyar la

⁶ CORAGGIO, 1998 p.12

constitución de los agentes locales como sujetos del proceso, a la vez que actuar sobre las instituciones que regulan la vida social y económica local.

En síntesis, el enfoque de *desarrollo económico local* se interesa fundamentalmente por la modernización y el incremento de la competitividad de las estructuras económicas que operan en el mercado formal, sin que ello suponga poner en cuestión la matriz de relaciones económicas que estructura el territorio local y el espacio global. Ello limita significativamente la riqueza potencial del modelo, al restringir el espectro de actores visualizados como posibles agentes del desarrollo local a aquéllas organizaciones que intervienen en el proceso económico formal, es decir, el sector “moderno” de la economía local y a las instituciones más consolidadas de la trama socioinstitucional. La mayoría de los textos enmarcados en esta perspectiva sólo incluyen en el espectro de actores del desarrollo local a las instancias más institucionalizadas y jerarquizadas del sistema económico: el Estado en sus diferentes niveles territoriales, el sector productivo formal y las instituciones dedicadas a la producción de conocimiento científico y tecnológico.⁷ Conociendo la diversidad y la informalidad propias de la vida económica y socioinstitucional de las ciudades latinoamericanas, esta definición ciertamente estrecha de los actores del desarrollo excluye a amplios sectores del mundo local.

Si se adopta una perspectiva que se oriente a valorizar todos los recursos locales, pronto se verá que los factores potencialmente dinámicos no se limitan a las actividades económicas que forman parte del sector formal del mercado, sino que también es relevante actuar sobre un conjunto de ejes y sectores menos institucionalizados—como la economía popular, la participación social y política, la cultura y la identidad local, etc.— que no sólo tienen un indudable sentido productivo, sino que además están en la base de la construcción de la sociedad local. Esta mirada más profunda sobre la dinámica territorial mostraría que la trama de actores que sostiene la producción y reproducción de la vida cotidiana es más compleja que la que se presenta en esos esquemas, y a la vez menos estructurada, ya que no todas esas instituciones y organizaciones han alcanzado un suficiente nivel de consolidación.

Es así que las políticas de desarrollo local implican **la articulación de una multiplicidad de actores** representativos de la sociedad local, con capacidad de negociar por sus intereses. En este sentido, los procesos de desarrollo local producen escenarios de gestión de la sociedad local, que no pueden prescindir del Estado, y suponen, por lo tanto gobierno y organizaciones

⁷ ILPES, 1998

sociales locales con relativa autonomía de los poderes centrales y comprometidos con su territorio.

En esta instancia de concertación o articulación no están ausentes los conflictos que resultan de la estructura socioeconómica, las competencias territoriales o incluso el enfrentamiento de proyectos políticos. Sin embargo, en el marco de una dinámica de confrontación y consenso un proceso de desarrollo local debería mostrar en mayor o menor medida la capacidad de producir articulaciones sinérgicas que transformen los intereses de los actores sociales y de los sectores que intervienen. En este sentido, la articulación sinérgica no es un simple proceso de negociación, sino es un proceso de transformación de la visión de la sociedad local, capaz de producir un proceso colectivo de desarrollo.

La adecuación de este modelo como una política alternativa para la superación del estancamiento económico y la crítica situación social que afecta a las sociedades latinoamericanas, plantea un conjunto de interrogantes acerca de los **sujetos** que encarnarían estos procesos. En particular, la traducción de este paradigma a estrategias de acción aplicables en territorios locales con condiciones diferentes a las que marcaban las potencialidades de las ciudades europeas debería comenzar por interrogarse acerca del grado de consolidación y la fortaleza de la trama socioinstitucional local. En general, la literatura hegemónica en este tema, supone que la interacción vincula a actores-agentes ya constituidos como sujetos del desarrollo, y que la tarea propia de una política de desarrollo local es promover y consolidar las instancias de articulación. Estas visiones no perciben que la expresión a nivel institucional del subdesarrollo en el mundo globalizado es justamente la debilidad de las organizaciones e instituciones que representan los intereses locales, por lo que resulta difícil encontrar los actores capaces de operar inmediatamente como sujetos del desarrollo local. Una perspectiva más adecuada a la realidad de las sociedades subdesarrolladas, entonces, debería comenzar por analizar el proceso de constitución de actores como un problema no resuelto, como dimensión en construcción

El concepto de **trama socioinstitucional** se refiere al tejido de organizaciones públicas, privadas y sociales que movilizan a una sociedad, en este caso definida territorialmente. El grado de dinamismo y la potencialidad de cambio de una comunidad depende, en buena medida, de la densidad y fortaleza de esa trama, de la riqueza de las interacciones que se establecen entre las organizaciones –lo que se traduce en la capacidad de la negociación de

sus intereses- y de las normas, acuerdos y valores que organizan y dan sentido al conjunto de vínculos.

Uno de los componentes fundamentales de este tejido de lazos socioinstitucionales a considerar en los procesos de desarrollo local es la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y entre estas instancias organizativas con el Estado local o regional. La naturaleza de la interacción entre las instituciones estatales y las organizaciones sociales y económicas constituye un eje principal para la consideración de los actores del desarrollo local, puesto que es el sustrato de una política de articulación intersectorial que pretenda producir un impacto territorial remarcable.

Por lo tanto, puesto que el paradigma del desarrollo local sostiene que la articulación de actores es la estrategia fundamental del proceso, la aplicación del modelo a las sociedades latinoamericanas pone de relieve la necesidad de **analizar la capacidad de la trama socioinstitucional local para actuar como sujetos del desarrollo local en las ciudades o regiones de América Latina.**

3. La Trama Socioinstitucional en el Conurbano Bonaerense

El conurbano bonaerense, un amplio territorio que rodea a la ciudad de Buenos Aires, y conforma junto con esta ciudad el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), cuenta hoy con más de 11.000.000 de habitantes y muestra una realidad fuertemente heterogénea en los planos económico y social, ya que incluye desde el centro más concentrado y moderno –donde se toman las decisiones nacionales- hasta barrios periféricos con indicadores socio económicos que dan cuenta de las condiciones de vida más difíciles del país

La trama socioinstitucional del conurbano bonaerense expresa también las profundas contradicciones que atraviesan esta región en el plano económico-social.

Desde el punto de vista político-institucional, el sistema de gobierno del Área Metropolitana de Buenos Aires es sumamente complejo, ya que coexisten, y se superponen, distintas jurisdicciones estatales –el gobierno nacional, un gobierno provincial, una ciudad-estado y 24 municipios- sobre un mismo territorio. Si bien para la mayoría de sus habitantes el AMBA es una sola gran ciudad, como puede verse en la intensidad de la circulación cotidiana

de recursos y de personas , las decisiones públicas están radicadas en diferentes instancias estatales. No aparece claramente definido un agente estatal con incumbencia y compromiso fuerte con la problemática local. Se suma a esto, la relativa artificialidad de las fronteras entre municipios, que no separan “ciudades” con historia y cultura propias, sino que sólo establecen límites administrativos de escasa relevancia en la vida cotidiana. Así, la restringida competencia de los gobiernos municipales en las cuestiones concernientes al desarrollo de la localidad produce cierto desdibujamiento del Estado local.

Un efecto notorio de este sistema político es el relativo vaciamiento de los partidos políticos como canales de representación de las demandas de la población y como espacios de construcción de la agenda pública local. La participación ciudadana, entendida como una forma de intervención autónoma de los sujetos individuales o colectivos en la vida pública, se aleja de las organizaciones partidarias y , por lo tanto, del Estado, ya que los mecanismos más efectivos para afirmar los intereses sectoriales asumen un formato más particularista / clientelar que público / político-institucional.

En consecuencia, una parte considerable de la participación social se concentra en la sociedad civil, en la conformación de numerosas y variadas organizaciones sociales. Estas formas de articulación nacen como resultado de la interacción en torno a la prestación de servicios sociales, de la participación en eventos o actividades culturales barriales o regionales, o de compartir reclamos o demandas frente a los poderes locales. Este flujo de interacciones, no parece haber fructificado aún en redes permanentes y estables, capaces de facilitar el procesamiento y articulación de las demandas y los proyectos de las distintas organizaciones que las componen. Así, se ha avanzado poco en la construcción de un ámbito público local, en la consolidación de un espacio de interacción que convoque a los distintos actores locales a formular colectivamente un proyecto de desarrollo para la región.

Poner de relieve el rol de las organizaciones sociales supone, en primer lugar, sostener que el universo de las instituciones públicas no se restringe a las instancias estatales, sino que incluye a todo el conjunto de organizaciones involucradas en el desarrollo de la vida pública de la localidad. Es decir, lo “público” se comprende aquí como el ámbito de cuestiones que se refieren al modelo de desarrollo que las diversas instancias organizativas de la sociedad

construyen a través del discurso o de la acción, es decir, se refiere a “ la cuestión de la organización de la sociedad como asunto que incumbe a sí misma”⁸.

En esta perspectiva, le cabe a la sociedad civil la responsabilidad de ampliar la definición instalada acerca de las fronteras y actores del ámbito público, a través de las intervenciones efectivas que realizan las organizaciones sociales: en el debate social sobre estas cuestiones, en la prestación de servicios sociales y culturales, en la defensa de los derechos sociales, en el desarrollo de actividades productivas, en el establecimiento de espacios de articulación, etc.

Desde el punto de vista organizacional, la sociedad civil es entendida como “una trama social formada por movimientos sociales, organismos de representación de intereses y entidades civiles, una red asociativa tan amplia como plural, multifacetada y descentralizada”⁹. Es decir, se está hablando de un amplio y diverso conjunto de asociaciones voluntarias, cuyo trabajo está orientado a producir cambios sociales que apunten al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y que – fundamentalmente en el conurbano bonaerense – ubican su origen y definen sus intervenciones en relación con un espacio territorial determinado.

Estas organizaciones sociales tienen un papel destacado que cumplir en la transformación de las condiciones socioinstitucionales vigentes en el conurbano bonaerense que, como se describía previamente, dificultan la consolidación de un espacio público local. Fundamentalmente, este sector puede constituir la base de sustentación de la construcción de una red de actores comprometidos con un proyecto de desarrollo local.

En primer lugar, gracias a su capacidad de movilización y a una posición ideológica comprometida con el cuestionamiento a las estructuras que sostienen la desigualdad, este universo institucional puede promover el debate social respecto del modelo de desarrollo que está encarando actualmente la región y de las políticas de promoción socioproductivas que permitan salir de la profunda crisis que atraviesa nuestro país.

Este debate incluye un abanico interesante de cuestiones que pueden ser colocadas en la agenda pública por las organizaciones de la sociedad civil, como la problematización de las políticas económicas y sociales, la configuración del sistema de representación política y

⁸ CUNILL GRAU, 1997

⁹ TELLES, 1994

participación social, el impacto ambiental de los cambios socioeconómicos, en fin, del modelo de sociedad – nacional, regional y local- que está resultando de la implementación de las políticas de desarrollo de origen neoliberal. Es decir, le cabe a este campo institucional la tarea de extender el cuestionamiento de la realidad socioeconómica y política actual, y la consiguiente formulación de un proyecto alternativo.

En segundo lugar, estas organizaciones se han involucrado muy activamente, durante la última década, en la implementación de los programas sociales estatales. En el modelo de política social que emergió junto con la crisis y el proceso de ajuste estatal, las organizaciones sociales fueron asumiendo crecientemente roles de gerencia y de aplicación territorial de los planes sociales. Los nuevos enfoques que proponen reorientar la intervención social del Estado en función del desarrollo local se apoyan claramente en esta trama preexistente, lo que implica potenciar aún más el papel de este sector en la gestión de las políticas sociales.

En tercer lugar, puede identificarse un rol activo de transformación del sistema político institucional de la región. El surgimiento y consolidación de formas de vinculación entre las distintas asociaciones que conforman este campo - como la construcción de redes- y entre las asociaciones sociales con otros actores -como las instancias estatales, las empresas, y otras instituciones extra locales-, pueden impactar en la configuración del entramado socioinstitucional local.

La acción política de las organizaciones sociales puede producir efectos diversos, desde contribuir a fortalecer la trama asociativa hasta profundizar los conflictos intersectoriales o políticos. En cualquier caso, cabe destacar la potencialidad de cambio político institucional implícita en la acción de las organizaciones sociales.

Por último, aparece una posibilidad de contribución al desarrollo local que se desprende de las actividades económico productivas que desarrollan las asociaciones de base territorial. Si bien este aspecto no ha sido muy destacado en el análisis de las organizaciones de la sociedad civil, una revisión más atenta del espectro de actividades que efectivamente cubren estas organizaciones pone de relieve un conjunto de tareas de neto carácter económico, como la prestación de servicios –financiados desde otras instituciones o vendidos en el mercado-, la producción de bienes para su comercialización –categoría en la que se ubican desde los talleres protegidos hasta las huertas comunitarias-, o la producción para la subsistencia – para

los comedores comunitarios, por ejemplo- que si bien no llegan a integrar el circuito mercantil contribuyen a sostener la economía doméstica y de la organización.

En síntesis, la gravedad de la crisis económica e institucional que enfrenta hoy nuestro país plantea nuevas responsabilidades a los distintos actores sociales y abre posibilidades de transformación no vislumbradas hasta el momento. En esta encrucijada se ubica el lugar de las organizaciones sociales del conurbano bonaerense, un sector institucional relativamente joven, fuertemente involucrado en la realidad del territorio donde está inserto y con una respetable capacidad de representación de los intereses y perspectivas de la población.

Más que una enumeración de roles y responsabilidades , de esta descripción surge la identificación de un espacio de oportunidad, un punto de encuentro entre la necesidad de construir un espacio institucional de articulación a nivel local y las potencialidades de un sector social que todavía está en crecimiento.

Cabe preguntarse, en este punto, acerca de las efectivas capacidades de este conjunto de organizaciones para asumir los nuevos roles que la reorientación de las políticas sociales le está requiriendo. Este es el interrogante fundamental que guía este artículo: qué grado de fortaleza institucional tiene hoy este sector en el conurbano bonaerense? Qué condiciones muestra este tejido de organizaciones, tanto a nivel individual como colectivo, para hacer frente a estas responsabilidades?

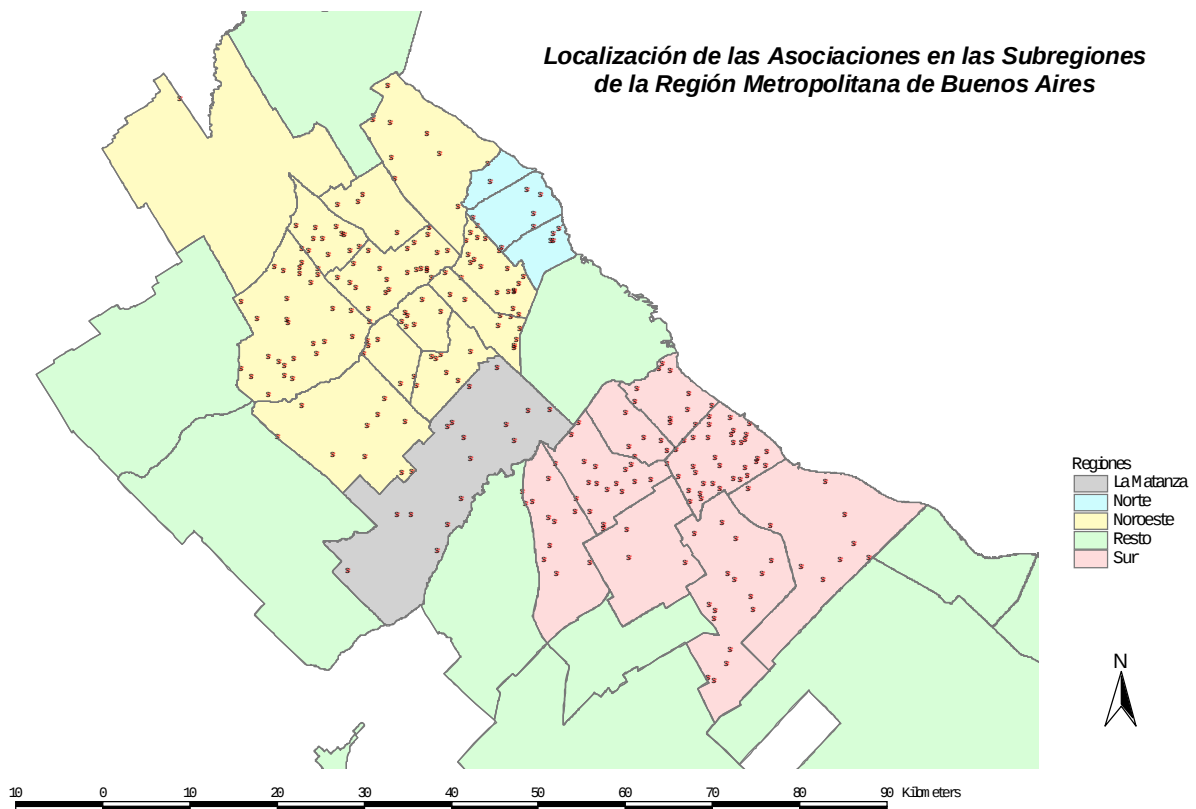
4. Capacidades y Debilidades Institucionales de las Organizaciones Sociales del Conurbano

Para avanzar en la clarificación de estas preguntas, se tomó como referente empírico los resultados de la Encuesta a Asociaciones Territoriales del Gran Buenos Aires, realizado en el año 2000 bajo la coordinación de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento y la Central de Trabajadores de la Argentina, en la que participaron, además, diversas ONG y universidades de la región. Se encuestaron 273 organizaciones barriales, esto es, organizaciones de origen popular y con una fuerte inserción territorial de sus miembros y sus actividades. La encuesta trató sobre un conjunto muy amplio de variables, pero a los efectos de este artículo se seleccionaron aquéllas que tienen especial relación con la cuestión de las capacidades institucionales para asumir roles protagónicos en los procesos de desarrollo local.

a. Localización

Las organizaciones encuestadas fueron organizadas en función de su localización territorial, y distribuidas en cuatro subregiones , definidas en función de los siguientes criterios:

- a) las ubicadas en los partidos del **norte** del conurbano, -Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre-, subregión que por sus particulares características socioeconómicas y político institucionales requiere una consideración específica
- b) las localizadas en un amplio abanico de partidos situados al **noroeste** de la Ciudad de Buenos Aires- San Martín, Tres de Febrero, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Merlo, Moreno, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas-, a las que se agregaron las ubicadas en Don Torcuato, una zona del partido de Tigre que limita con San Miguel y Malvinas Argentinas, ya que su radio de influencia está más relacionado con las redes del noroeste
- c) un extenso grupo de asociaciones localizadas en la región **sur** del conurbano – en Berazategui, Florencia Varela, Quilmes, Almirante Brown, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Esteban Echeverría-, área que también comparte características culturales y político-institucionales propias.
- d) las asociaciones ubicadas en la franja **sudoeste** del conurbano, que resultaron concentradas en el partido de La Matanza.



La distribución resultante es la siguiente:

Región noroeste:	132 organizaciones
Región Norte:	23 organizaciones
Región Sur:	102 organizaciones
Región La Matanza:	16 organizaciones
TOTAL:	273 organizaciones

b. Dimensiones analizadas

La cuestión del desarrollo o fortalecimiento institucional se plantea actualmente como un aspecto sustancial en la consideración del papel que juega el sector de las organizaciones sociales en el desarrollo social. La preocupación por mejorar la capacidad de intervención de las organizaciones, tanto estatales como de la sociedad civil, ha emergido en la última década como resultado de la revalorización por la dimensión institucional de los procesos sociales.

Puesto que los procesos de desarrollo local se asientan, fundamentalmente, en una dinámica de articulación de recursos y potencialidades endógenas, propias del territorio, la dimensión institucional asume una relevancia muy especial. En este sentido, el eje del desarrollo local radica en la construcción de las redes de interacciones y articulaciones interinstitucionales, proceso que se basa, y a la vez promueve, el fortalecimiento de la trama socioinstitucional local.

A partir de la trascendencia que ha ganado esta cuestión, circulan numerosas y diversas perspectivas sobre el concepto de fortalecimiento institucional. En general, estas definiciones aluden principalmente al proceso de desarrollo institucional de la organización, al “esfuerzo dinámico y planificado realizado desde una institución para incrementar su efectividad e impacto social, mejorar su eficiencia, su calidad de gestión y su coherencia organizacional a lo largo del tiempo”¹⁰ Esta formulación, que está en la base de los diferentes programas de fortalecimiento institucional difundidos en los últimos años, focaliza la preocupación en la organización como unidad relativamente cerrada, y no explicita que un efectivo desarrollo organizacional implica también el fortalecimiento de las redes y vinculaciones en que la organización está inserta.¹¹

Considerando entonces esta perspectiva más amplia del fortalecimiento institucional, cabría distinguir dos ejes de análisis en el análisis del desarrollo institucional de este sector:

- ✓ la dimensión más **organizacional**, que en el análisis de los resultados de esta Encuesta aparece expresada en una serie de indicadores que hacen referencia a la fortaleza institucional de las asociaciones **consideradas como unidades organizacionales individuales**
- ✓ una dimensión más **institucional**, que incluye los interrogantes que se proponen evaluar el desarrollo institucional de la **trama de organizaciones**, que consideran al conjunto de asociaciones como un colectivo conformado por las relaciones que vinculan a las unidades organizacionales entre sí.

La primer dimensión fue tratada, en esta encuesta, a través de las preguntas que aludían a los siguientes aspectos:

- *Grado de institucionalización*: en este aspecto se tomaron en cuenta dos indicadores, la formalización jurídico institucional de la organización y el grado de institucionalidad de su estructura interna

¹⁰ citado POR VALDERRAMA LEÓN Y PÉREZ COSCIO (comp)

¹¹ CLEMENTE, 1999

- *Campo de intervención:* este punto se refiere a la identificación de las “cuestiones” sobre las cuales interviene la organización y a la cobertura geográfica de dicha intervención
- *Desarrollo de los recursos humanos:* esta variable sólo fue medida a través de la participación de miembros de la organización en actividades de capacitación
- *Recursos disponibles:* se indagó acerca de la disponibilidad de recursos de infraestructura y equipamiento, del financiamiento de la organización y del acceso a medios de comunicación.

La segunda dimensión fue analizada en las siguientes preguntas:

- *Asociación con otras organizaciones:* se indagó respecto de las experiencias de acciones conjuntas con otras organizaciones
- *Participación en redes:* en este punto, se preguntó respecto de la pertenencia a redes interinstitucionales

Grado de institucionalización

Como se indicó previamente, un primer interrogante referido al grado de institucionalización de la organización se refería a la inscripción jurídica de la institución. Más precisamente, se preguntó acerca de cómo estaba inscrita formalmente la asociación.

Cuadro N° 1

TIPO DE INSCRIPCIÓN FORMAL DE LAS ASOCIACIONES

según subregión

	Noroeste		Norte		Sur		La Matanza	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
NS/NC	37	28	5	224	23	22	10	62
ASOCIACION CIVIL	48	36	10	43	37	36	1	6
SOCIEDAD DE FOMENTO	20	15	3	13	10	10	1	6
CLUB SOCIAL Y/O DEPORTIVO	3	2	1	4	3	3	1	6
FUNDACION	1	1		0	2	2		0
COOPERADORA	0	0	0	0	4	4		
COOPERATIVA	5	4	1	4	5	5	3	19
UNION VECINAL	2	1,5		0	3	3		
MUTUAL	2	1,5		0	1	1		
CENTRO DE JUBILADOS	8	6	3	13	3	3		
OTROS	6	4		0	11	11		
TOTAL	132	100	23	100	102	100	16	100

El análisis de estos resultados da lugar a dos líneas de interpretación. Por un lado, en este cuadro se destaca que el grueso de las asociaciones encuestadas ha asumido la forma de “asociación civil” o “sociedad de fomento”. **Estas dos categorías de inscripción en el registro de personas jurídicas parecen las más adecuadas a la característica más bien flexible de las organizaciones sociales del conurbano**, cuya principal identificación es la barrial- territorial , lo que es el resultado de la densa historia de participación de las sociedades de fomento en la construcción de la ciudad en el conurbano bonaerense.

Por el otro, resulta llamativo el alto porcentaje de “ no respuesta” – las respuestas agrupadas en la categoría “ no sabe / no contesta” -, que seguramente están dando cuenta del sector de asociaciones que no está inscripta formalmente, es decir, que no tiene personería jurídica. La formalización jurídica de una organización es un buen indicador de su desarrollo institucional, no sólo porque esta inscripción supone entrar en un sistema de regulaciones y controles jurídicos y , por lo tanto, indica que la organización ha desarrollado los instrumentos organizativos necesarios para responder a esos requerimientos jurídicos, sino también porque la personería jurídica le permite participar de un circuito de financiamiento y apoyo institucional que no está disponible para las organizaciones “ de hecho”.

Visto desde esta perspectiva, parece que un segmento considerable de organizaciones – alrededor de un cuarto en el norte, noroeste y sur; pero más de la mitad en La Matanza- no ha alcanzado este nivel de desarrollo institucional.

Otra vía para caracterizar el grado de institucionalización de una organización radica en la pregunta acerca de la formalización de su estructura interna. Más precisamente, se preguntó si la organización interna de la asociación está estructurada sobre la base de cargos formales.

Cuadro N° 2

FORMALIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA INTERNA

según subregión

	Noroeste		Norte		Sur		La Matanza	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
SÍ	101	76	20	87	88	86	12	75
NO	30	22	3	13	14	14	4	25
NS/NC	1	1			0		0	
TOTAL	132	100	23	100	102	100	16	100

Los datos que resultan de esta pregunta sugieren una interpretación que se asemeja a la formulada en el ítem anterior: un segmento reducido, pero no desdeñable, de asociaciones – que en este caso ronda en torno del 20%- no ha formalizado su estructura interna. Probablemente, el conjunto de organizaciones que no tiene personería jurídica y el que organiza la distribución de tareas y responsabilidades de manera informal, debe incluir a las mismas organizaciones, ya que el trámite de registro en el sistema de personas jurídicas obliga a establecer cargos formales.

Es altamente probable que esta condición esté muy vinculada con una escasa antigüedad de la acción institucional de las organizaciones. Como se ve en el cuadro siguiente, el 36% de las asociaciones –es decir, más de un tercio- fue fundada en los cinco años anteriores a la realización de la encuesta. **Podría inferirse que la mayoría de las asociaciones no institucionalizadas jurídicamente se encuentre en el grupo de las más “jóvenes” .**

Cuadro N° 3

AÑO DE FUNDACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE LA SUBREGIÓN NOROESTE

Años	Cantidad	%
1914-1979	24	18
1980-1988	26	20
1989-1990	19	14
1991-1995	15	11
1996-2000	47	36
Ns/Nc	1	1
TOTAL	132	100

Estas cifras también brindan alguna información sobre los contextos socioeconómicos que impulsan el desarrollo de estas acciones colectivas. Este cuadro muestra claramente que los momentos de mayor intensidad de creación de organizaciones fueron, por un lado, los años que siguieron a la crisis de la hiperinflación –1989/1990-, y , por el otro, el último lustro, período también caracterizado por el agravamiento sistemático de la situación social.

Campo de intervención

El término “campo de intervención” alude, en este documento, al espectro de problemáticas o cuestiones sobre las cuales trabajan las asociaciones. La idea de “cuestión”

hace referencia a aquellos problemas, necesidades, demandas, etc., que la sociedad considera como asunto problemático y respecto de las cuales se plantea la intervención de instituciones públicas¹². Sobre esta base se construye la “agenda de cuestiones” de una sociedad, agenda que incluye y ordena las problemáticas que los distintos actores sociales consideran relevantes y merecedoras de atención pública.

En esta perspectiva, la concepción establecida sobre una cuestión – qué se piensa acerca de sus causas, cómo se identifica a los sectores afectados, cuáles son las vías de solución que se proponen, etc.- es el resultado de un debate social donde intervienen distintos actores, como las organizaciones sociales, las agencias estatales, la población destinataria de sus acciones, otros grupos involucrados en la problemática, entre otros.

El debate actual en torno a la problemática ambiental puede ser analizado como uno de los casos más claros de “surgimiento” de una cuestión. Si bien el efecto contaminante de la acción humana sobre la naturaleza tiene una larguísima historia, este fenómeno comenzó a ser visualizado hace pocas décadas, movilizado por los planteamientos de un nuevo actor social: el movimiento ecologista. A partir de esta “problematización”, la cuestión del medio ambiente dio lugar a la intervención de diversas y variadas instituciones: los organismos estatales que buscan regular el impacto ambiental de la actividad económica, las organizaciones ecologistas que trabajan en la preservación del medio ambiente, las empresas e instituciones del sector privado que transmiten una visión que minimiza el efecto de su actividad en el entorno natural, entre muchas otras.

Planteado de este modo el análisis del espectro de problemáticas que se proponen atender las organizaciones, queda claro que la decisión respecto del campo de intervención de una asociación no es una resolución autónoma de los miembros de la organización, sino que se produce en el marco de un complejo proceso de condicionamientos mutuos entre todos los actores que están de alguna manera involucrados en el tema. Por lo tanto, habría que analizar los objetivos y acciones de las asociaciones – lo que últimamente se denomina la “misión” de la organización- como formas de intervención de la sociedad en la construcción de la agenda de cuestiones del país y del conurbano bonaerense. Es decir, este enfoque lleva a mirar la labor asociativa no sólo como un aporte al sostenimiento de las condiciones de vida de la población, sino también como acciones que tienen en sí mismas un sentido político, ya que la sola

¹² OSZLAK Y O'DONNELL, 1982

realización de las actividades – un comedor comunitario, un taller cultural, un festival – contribuyen al debate social respecto de la agenda pública.

En la realidad actual del conurbano los problemas son tantos y tan diversos, este proceso de decisión acerca de la “misión” de las organizaciones transcurre por muy variados caminos. Algunas de las asociaciones se han organizado en función de un reclamo, de un conflicto socio político, y luego han expandido su campo de acción hacia otras esferas. Otras son el resultado de un proceso de autoorganización de un barrio para dar respuesta a una necesidad básica, y luego han concentrado su labor en las estrategias para obtener los bienes o servicios necesarios. Otros grupos se han consolidado en torno a la prestación de un servicio o la organización de actividades, mientras que otras instituciones crecieron bajo el amparo de una idea o un conjunto de principios que se propusieron defender.

Frente a tanta variedad, resultó difícil formular una clasificación del campo de intervención de las agrupaciones que permita conjugar historias tan dispares. Si se escogía un criterio clasificatorio que tome sólo en cuenta el tipo de servicios que brinda la organización, o el motivo que los juntó en el inicio, la población a la que atienden o el tema del que se ocupan, se corría el riesgo de empobrecer la descripción. De allí que se ha elegido caracterizarlos en relación con la “cuestión” de la que se ocupan, lo que significa analizar no sólo el **campo de problemas** sobre los que cada organización actúa, sino también la **perspectiva o enfoque** sobre la problemática que sustenta las acciones.

El interrogante específico de la encuesta que puede dar cuenta del campo de intervención consistió en una serie de preguntas referidas a las actividades que realiza o las demandas de las que se ocupa la asociación. El indicador construido sobre estas preguntas combina dos ejes de análisis: el **tipo de intervención** que se realiza– si son acciones de asistencia, de promoción humana o social, de defensa de derechos o denuncias -, y la **problemática** en la que intervienen: necesidades básicas, infraestructura urbana, cultura popular, derechos ciudadanos, violencia familiar, etc. Dada la complejidad que suponía el análisis de este punto, sólo fueron consideradas las encuestas correspondientes a las organizaciones de la subregión noroeste.

Como producto de esta construcción teórica quedaron formuladas seis categorías que efectivamente dan cuenta de identidades institucionales distintas:

- ✓ Organizaciones dedicadas a la **asistencia a las necesidades básicas**, fundamentalmente atención alimentaria, cuidado de niños, atención de la salud, subsidios, etc,
- ✓ Organizaciones dedicadas a la **promoción y asistencia social**, que además de prestar servicios destinados a responder a necesidades básicas trabajan por la promoción y el desarrollo humano, a través de acciones de capacitación, prevención de salud, actividades recreativas y culturales, difusión de derechos, etc.
- ✓ Organizaciones dedicadas sólo a la **promoción social**, que trabajan por el desarrollo de las capacidades individuales o sociales.
- ✓ Organizaciones dedicadas a **cuestiones de infraestructura urbana y comunitaria**, como los servicios públicos, el equipamiento comunitario, tierra y vivienda, etc., tanto a través de la promoción de emprendimientos destinados a resolver estas necesidades, como en la gestión, denuncia y defensa de los derechos de los usuarios.
- ✓ Organizaciones culturales, dedicadas principalmente al **desarrollo de la cultura popular**, a través de talleres, clases, peñas, radios comunitarias y otros medios de comunicación
- ✓ Organizaciones dedicadas a la **defensa de derechos**, que comprende denuncias de violaciones a derechos específicos o promoción y difusión de los derechos humanos.

Cuadro N° 4

CAMPO DE INTERVENCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES de la subregión noroeste

Cuestión	Cantidad	%
Promoción y asistencia social	63	48
Asistencia a necesidades básicas	27	20
Promoción y denuncias sobre cuestiones de infraestructura urbana	18	14
Actividades culturales	11	8
Promoción social	8	6
Defensa de derechos	3	2
Otros	2	1

Siguiendo el razonamiento antes presentado, respecto de la influencia del proceso social y las demandas de los otros actores en la decisión de cada agrupación acerca de las cuestiones a encarar, se comprende que la misión predominante de estas organizaciones sea la asistencia a necesidades básicas. **Si se suman las organizaciones que, de un modo u otro, brindan servicios relativos a la atención de necesidades sociales, incluyendo a las cuestiones de**

infraestructura entre estas necesidades, resulta que el 80% de las asociaciones interviene en este campo de acción.

La contundencia de esta afirmación no debe ocultar, sin embargo, que existen matices destacables en la estrategia de intervención de las distintas organizaciones. La mayoría de los grupos que se ocupan de atender necesidades más urgentes de la población buscan también promover las capacidades de los destinatarios de sus acciones, a través de la formación, la inclusión en espacios de desarrollo personal, o el apoyo a acciones colectivas destinadas a producir cambios en la situación actual.

Producto de esta necesidad de diversificar las acciones, para atender tanto el hoy como el mañana, muchas organizaciones se convierten en instituciones “multipropósito”, dispuestas a encarar los proyectos más variados si ello contribuye a mejorar las condiciones de vida de esa comunidad. Este proceso tiene su impacto en la capacidad de gestión de la organización, que debe enfrentar una demanda múltiple – y cada día más aguda- con recursos no siempre tan diversificados y especializados , y corre el riesgo de difuminar los límites de su identidad institucional.

Como decíamos previamente, este proceso convive con la reorientación creciente de los programas sociales hacia una implementación descentralizada a través de las organizaciones sociales, política fuertemente respaldada por los organismos internacionales y que está actualmente en el centro de los debates respecto del rol de las organizaciones sociales en el desarrollo social.

Efectivamente, una proporción significativa – el 10% en la subregión noroeste- de organizaciones menciona como parte de sus actividades la implementación de programas sociales estatales.

Este resultado está indicando la emergencia de esta nueva configuración de las relaciones entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Una modalidad de distribución de responsabilidades y de recursos que da lugar a distintas lecturas: si por un lado esta forma de vinculación puede significar una pérdida de la autonomía de las organizaciones para articular intereses y perspectivas de la población , por el otro puede constituir un aporte a la construcción de espacios de intercambio que impliquen cambios positivos en ambas

instituciones y favorezcan el fortalecimiento del tejido socio institucional local. Ambas interpretaciones son posibles, y la orientación de los procesos sociales hacia uno u otro camino depende , en buena medida, de factores tales como la capacidad de representación democrática del gobierno, la fortaleza institucional de las organizaciones, la tradición de relación entre Estado y sociedad civil que prevalezca en una determinada sociedad, etc.

Si bien es evidente que esta vinculación no puede estar exenta de tensiones y conflictos, que asumen características peculiares en cada caso particular, el análisis de estas nuevas modalidades de interacción entre agencias estatales y asociaciones territoriales desde la perspectiva del desarrollo local debe prestar atención a su potencialidad como núcleos de generación de ámbitos públicos.

Visto este proceso desde la dinámica cotidiana de las asociaciones, la asunción de este nuevo campo de responsabilidades está dando lugar un fenómeno de redefinición de los objetivos y orientación política de algunas organizaciones. Enfrentadas a la urgencia de atender a las necesidades de su comunidad , **estas instituciones destinan de manera creciente buena parte de sus energías a implementar planes sociales generados en el Estado o en otras instancias externas a la agrupación, lo que lleva a replantear su perfil político.**

Otro acercamiento posible a la identificación del campo de intervención de las asociaciones es la dimensión geográfica de sus acciones. En particular, interesa conocer la amplitud de la cobertura territorial de la intervención de las organizaciones, cuestión de evidente relevancia a la hora de evaluar la capacidad de incidir en la transformación del territorio. Para ello, se planteó una pregunta específica, donde se preguntaba por la definición de la zona de trabajo de la asociación.

Cuadro N° 5

COBERTURA GEOGRÁFICA DE LAS ACCIONES DE LA ASOCIACIÓN según subregión

	Noroeste		Norte		Sur		La Matanza	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Barrio	105	80	19	82	85	83	14	87
Municipio	34	26	1	4	29	28	4	25
Varios Municipios	15	11	2	9	8	8		0
Provincia		0	1	4	3	3		0
Nación	3	2	1	4		0		0
Otros	1	1	1	4	1	1	1	6
TOTAL	132		23		102		16	

Para avanzar en el análisis de este cuadro se requiere de algunas advertencias metodológicas: la suma de los porcentajes da una cifra superior al 100%, porque cabía la posibilidad de respuesta múltiple, es decir, que una asociación mencione varias categorías en la respuesta.

Como puede verse en estas respuestas, la gran mayoría de las asociaciones orientan su labor hacia un espacio territorial relativamente acotado: el barrio o el municipio. En la mayoría de las subregiones, la suma entre los porcentajes obtenidos en estas dos categorías supera el %100, lo que indica que varias organizaciones mencionaron ambas respuestas, es decir, trabajan en el espacio barrial y el municipal. Sólo un reducido segmento expande su accionar en un campo geográfico más extenso, llegando a cubrir a un conjunto de municipios.

Si bien en cierta medida estos datos dan cuenta de un resultado esperable, ya que la misma definición del universo de estudio suponía considerar a asociaciones de base territorial, no puede obviarse una interpretación relevante para la formulación de estrategias de desarrollo local apoyadas en las organizaciones sociales: **el conurbano bonaerense cuenta con un importante tejido de asociaciones activamente comprometidas con el desarrollo de su entorno territorial más cercano.** Este entramado local constituye la base de sustentación para la construcción de un espacio de encuentro de los actores barriales – personas y agrupaciones- y se convierte así, en un recurso muy valioso para la acumulación de capital social.

Instancias de aprendizaje: capacitación y reflexión

La dimensión del aprendizaje institucional, como uno de los factores más relevantes del fortalecimiento institucional, es visualizada actualmente como una esfera principal de trabajo en las organizaciones sociales. La oferta de talleres o cursos de capacitación para organizaciones sociales se expandió fuertemente en los últimos años, impulsados por la preocupación antes aludida de las instancias gubernamentales nacionales y los organismos internacionales respecto de la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se han difundido mucho las metodologías de intervención social que hacen hincapié en la valoración de las actividades de sistematización, análisis y difusión de las experiencias de trabajo de las organizaciones, interés que ha dado lugar a la proliferación de encuentros, talleres, jornadas de reflexión, etc.

El crecimiento de la importancia que ha ganado este eje de trabajo se puede apreciar en los resultados obtenidos en la pregunta que la encuesta incluyó sobre este punto: se indagó respecto de las actividades de capacitación que los miembros de la asociación habían realizado en los últimos dos años.

Cuadro N° 6

**PARTICIPACIÓN EN INSTANCIAS DE CAPACITACIÓN Y REFLEXIÓN
según subregión**

	Noroeste		Norte		Sur		La Matanza	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Cursos o Talleres	99	39	19	35	66	40	16	36
Reflexión	50	20	9	17	28	17	8	18
Reflexión con otros	41	16	12	22	22	13	11	25
Reflexión informal	51	20	12	22	38	23	9	20
No han realizado	10	4	1	2	12	7	0	0
Otras	2	1	1	2	0	0	0	0
TOTAL	253	100	54	100	166	100	44	100

En el cuadro que se presenta a continuación se destaca que sólo un porcentaje muy reducido de organizaciones – que en el grupo del noroeste no llega al 4%- no ha participado en ninguna experiencia de capacitación últimamente. **Estas cifras dan cuenta de la gran**

importancia que las asociaciones le asignan a la formación de sus miembros y a la reflexión y análisis sobre su accionar.

En este punto, cabe formular una distinción entre la asistencia a cursos o talleres, actividades de capacitación diseñadas más sistemáticamente, y la participación en espacios de reflexión formal o informal, propios de la asociación o compartidos con otras instituciones. Estos diferentes formatos dicen poco acerca de la utilidad o valor de los aprendizajes que se produjeron en esos espacios – muchas veces se aprende más en un taller interno de revisión de las experiencias que en un curso muy cuidadosamente planificado- , pero sí da indicios respecto de la relevancia institucional de los espacios de capacitación.

Alrededor de un 40% de las organizaciones menciona haber concurrido a cursos o talleres, y entre el 15% y el 20% afirma haber participado en instancias de reflexión compartidas con otras asociaciones. Es decir, más de la mitad de los grupos entrevistados ha tomado parte en procesos de aprendizaje institucionalizados, cuya metodología y resultados seguramente han sido sistematizados, han contado con material de apoyo o ha producido informes posteriores, etc. En otra categoría se ubica el conjunto que sólo menciona actividades de reflexión interna, cuya dinámica y resultados probablemente se encuentren menos formalizados y documentados.

En cuanto a los temas sobre los que trataron las experiencias de capacitación , se pidió a las asociaciones que mencionen los títulos o los contenidos de los cursos o talleres más importantes. La gran mayoría –alrededor de 60 respuestas- mencionó temas vinculados con la actividad específica de la organización, entre los que sobresalen aquéllos relacionados con la promoción de la salud. Otro grupo de respuestas –cerca de 20- aludieron a actividades de capacitación sobre manejo y gestión de la organización, campo éste muy relacionado con la antes señalada tendencia a la profesionalización de la gestión de las organizaciones de la sociedad civil.

Financiamiento

El financiamiento de las actividades y los servicios que presta la organización constituye, sin duda, el punto más crítico en la gestión de las instituciones. Por un lado, la criticidad de esta cuestión tiene que ver con su aspecto más obvio: resulta cada vez más acuciante la necesidad

de obtener recursos económicos para financiar las acciones, dada la creciente reducción de fondos estatales para la atención de las necesidades básicas y la correlativa asunción de responsabilidades de las organizaciones en esta área.

Por otro lado, la cuestión del financiamiento está estrechamente ligada con la capacidad institucional de la organización, en dos sentidos diferentes. En principio, este aspecto incide en la autonomía para decidir los cursos de acción y a la sustentabilidad de la agrupación y sus actividades. Es decir, un mayor grado de dependencia de apoyos financieros externos, así provengan de fundaciones u organismos internacionales o formen parte de los mecanismos de implementación descentralizada de las políticas sociales estatales, trae aparejada la adecuación de las actividades a los diseños preestablecidos por esas instituciones. En cambio, contar con una proporción mayor de ingresos autogenerados , seguramente fortalecerá la autonomía de decisión de la organización

Visto desde otro lado, parece evidente que una organización de base creada y sostenida por población de escasos recursos no cuenta suficientes fuentes de financiamiento propias, ya que justamente su objetivo es obtener recursos para mejorar las condiciones de vida de sus miembros. En este segundo sentido, una mayor percepción de aportes financieros externos estaría indicando una mejor capacidad institucional para cumplir con las metas propuestas, a la vez que da cuenta del desarrollo de una trama de relaciones establecida entre la organización y otras instancias institucionales, todo lo cual contribuye de manera positiva al fortalecimiento de la organización.

Ambas interpretaciones coexisten en el análisis de esta dimensión, y la evaluación final respecto del valor y el impacto institucional del financiamiento externo es una cuestión que merece ser analizada más particularmente.

En este estudio se plantearon algunas preguntas muy precisas sobre este tema. En primer lugar, se preguntó por el origen del financiamiento de la organización , por su distribución entre el porcentaje originado en fuentes externas, el generado por actividades de producción y servicios de la organización y el obtenido de cuotas sociales .

Cuadro N° 8

DISTRIBUCIÓN DEL ORIGEN DEL FINANCIAMIENTO (EN %) según subregión

	Noroeste	Norte	Sur	La Matanza
Fondos externos	44%	39%	35%	30%
Actividades propias	36%	48%	50%	68%
Cuotas	20%	13%	15%	2%
Total	100%	100%	100%	100%

Si bien el análisis de este tipo de variables –las referidas al financiamiento- debe introducir un margen de incertidumbre en la interpretación de los datos, porque las respuestas no siempre se ajustan totalmente a la realidad, el cuadro resultante está hablando de una configuración institucional con interesantes implicancias teóricas y estratégicas.

La observación fundamental que sugieren estos datos es que la principal fuente de financiamiento de las organizaciones del conurbano está constituida por canales propios de generación de ingresos: la producción de bienes y servicios y el cobro de cuotas de los asociados. En todas las subregiones, el porcentaje del financiamiento externo es más reducido que la suma de los valores originados internamente, y, a excepción del noroeste, la fuente de ingresos predominante proviene de las actividades generadas por la organización.

En síntesis, estas cifras estarían indicando que alrededor de un tercio de los ingresos de las asociaciones territoriales del conurbano proviene de actividades económicas, es decir, de la producción de bienes y servicios que se comercializan en el mercado. Esta realidad pone en duda la concepción que define al sector de las organizaciones sociales como “tercer sector” , como un campo institucional que estaría fuera de la lógica del mercado. La importancia que evidentemente asume la actividad productiva en las organizaciones sociales está mostrando que los criterios que pautan esta férrea distinción entre tres esferas o sectores no se condice con la complejidad de la realidad socioinstitucional actual.

Las cifras también sugieren reflexiones de interés estratégico, en cuanto al espacio y al papel social y político que juegan estas organizaciones. Es probable que parte de la actividad económica que aparece como fuente de recursos institucionales en las respuestas analizadas forme parte de la “economía popular” de la región, ese sistema de relaciones y actividades

económicas poco formalizadas a las que se hacía referencia anteriormente¹³. **Este sector de actividad constituye una importante base de apoyo para el desarrollo de iniciativas de desarrollo local , ya que configura un mercado de bienes y servicios estrictamente local, que genera empleos en el lugar, brinda oportunidades de realización para las capacidades productivas locales y permite ampliar el consumo de las familias de la zona.** En el marco del grave estancamiento de la actividad económica “formal” que enfrenta hoy la sociedad argentina, el desarrollo de la economía popular puede ofrecer una vía alternativa de crecimiento económico, ni suficientemente explorada en la actualidad.

Otro interrogante formulado en relación con la estructura de financiamiento de la instituciones se refería a la distribución de los aportes externos según su origen. Es decir, se indagó por el monto de dinero recibido en los últimos dos años proveniente de cada una de las fuentes señaladas en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 8

MONTO RECIBIDO SEGÚN FUENTE (PROMEDIO POR ASOCIACIÓN)

según subregión

	Fundación Internacional	Fundación Nacional	Bancos	Estado	Empresas	Total
Noroeste	8402	3895	1600	138	0	14035
Norte	15513	2973	3091	0	0	21578
Sur	16959	2806	39	588	0	20393
La Matanza	1975	125	0	0	0	2100

En el análisis de estas cifras es menester tomar en cuenta los reparos señalados previamente respecto de la confiabilidad de la información referida a cuestiones financieras. A pesar de ello, si la lectura del cuadro se concentra en la relación entre las distintas fuentes - antes que en las cifras como expresión certera del monto de dinero recibido- merece destacarse que la principal fuente de financiamiento externo son las fundaciones internacionales, particularmente en las organizaciones del norte y del sur del conurbano. En segundo lugar aparecen las fundaciones nacionales y en tercero los bancos – categoría que probablemente hace referencia a créditos antes que a donaciones-. **De acuerdo a estos datos, el aporte ofrecido por el Estado –que en este caso incluye a los niveles nacional, provincial y**

¹³ CORAGGIO, 1998

municipal- resulta muy inferior al recibido de otras fuentes, mientras que en ningún caso se mencionó a una empresa como fuente de financiamiento de este sector.

Acceso a medios de difusión

La comunicación se ha convertido, a lo largo de las últimas décadas, en uno de los ejes centrales de la vida institucional. En otras épocas la principal vía de comunicación entre las personas y los grupos, particularmente entre aquéllos que vivían en un espacio cercano, era el diálogo personal, cara a cara. En la actualidad, esta forma de comunicación ha quedado reservada sólo para la interacción cotidiana, ya que el crecimiento de las ciudades y la diversificación de las tramas de actores que intervienen en los procesos sociales vuelven necesarias otras estrategias de comunicación, más mediatizadas. La intervención sobre las cuestiones que están actualmente en el centro de las preocupaciones e intereses de las organizaciones sociales de base territorial, señaladas en párrafos anteriores, supone interactuar con numerosas y variadas instituciones, y requiere convocar a –también- numerosas y variadas personas.

Para lograr algún resultado en el proceso de cambio social, así sea más o menos ambicioso, como la modificación de una política estatal o el sostenimiento de un comedor infantil, es indispensable intervenir de manera activa en el debate social. Es decir, la dinámica de trabajo necesaria para llegar a esos objetivos incluye difundir y discutir los argumentos que fundamentan ese objetivo, debate que tiene lugar tanto en un nivel interinstitucional, como en el espacio más próximo de los pobladores de la localidad.

A la vez, la capacidad de intervención de una organización está apoyada, fundamentalmente, en la fuerza de la base social que la sostiene, es decir, en la participación de la población involucrada en la problemática que ocupa a la asociación.

Este es el campo de acción de la comunicación y la difusión, que se vuelve más estratégico a medida que las sociedades se vuelven más complejas. En este sentido, el acceso a medios de difusión es un recurso de vital importancia para el desarrollo de las organizaciones, ya que la posibilidad de transmitir sus ideas a través de un canal mediatizado le permite hacer llegar sus propuestas a un espectro más amplio de destinatarios.

La pregunta incluida en el cuestionario apuntaba principalmente a este último aspecto: la vía de difusión más usada para divulgar la información sobre sus actividades y para convocar a los participantes.

Cuadro N° 9

MEDIO DE DIFUSIÓN MÁS HABITUAL

según subregión

	Noroeste		Norte		Sur		La Matanza	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Oralmente	96	31	17	29	71	32	14	40
Volantes	93	30	17	29	73	33	14	40
E-mail	6	2	1	2	3	1	0	0
Parlante	12	4	0	0	16	7	4	11
Boletín Propio	17	6	2	3	7	3	0	0
Publicidad en medio local	39	13	11	19	24	11	2	6
Publicidad en medio nacional.	3	1	1	2	4	2	0	0
Gacetilla en medio local	16	5	5	8	10	5	0	0
Gacetilla en medio nacional	3	1	0	0	1	0	0	0
Programa Propio	3	1	2	3	2	1	0	0
Página Internet	1	0	1	2	1	0	0	0
Radio Propia	2	1	0	0	1	0	0	0
No hace actividades de difusión	6	2	1	2	5	2	1	3
Otras	11	4	1	2	1	0	0	0
TOTAL		100		100		100		100

La distribución de las respuestas obtenidas da cuenta de un limitado desarrollo en la utilización de medios de comunicación masivos.

La dos vías más frecuentemente usadas para difundir las actividades son la comunicación oral y la distribución de volantes y afiches. La transmisión oral de la información es obviamente el canal que requiere menor inversión de dinero, pero no necesariamente el más económico, ya que sólo sucede en el marco de encuentros personales e individuales, por lo que la divulgación ampliada del mensaje es muy reducida. A la vez se mencionan los volantes y afiches, que si bien suponen una producción más elaborada y cierta permanencia en el tiempo del mensaje, también requieren del contacto personal para su difusión.

El medio de difusión masivo más mencionado, que aparece en tercer lugar, es la publicidad contratada en medios de comunicación locales, como periódicos, radios o canales de TV.

La configuración de esta dinámica comunicacional no sólo habla acerca del desarrollo institucional de las organizaciones, de la importancia asignada a la planificación de la estrategia comunicacional y de la disponibilidad de recursos para solventar los gastos que provocaría la adopción de una política de difusión más masiva. Estos datos también describen la realidad comunicacional de los barrios y localidades del Gran Buenos Aires, donde el tratamiento de las cuestiones locales ocupa un espacio muy restringido en los medios de comunicación masivos más presentes . El principal medio masivo de comunicación es la televisión -cuya programación dedica escasísimo tiempo a la vida local-, los periódicos locales tienen una limitada circulación, y pocas organizaciones cuentan con medios gráficos o radios propias.

En este sentido, se debería analizar con cuidado la efectividad de la comunicación institucional de las organizaciones encuestadas, ya que una estrategia de difusión que aparece en principio como poco eficiente, quizás es apropiada para las condiciones de recepción de sus destinatarios. Sólo una evaluación particularizada de la dinámica comunicacional de cada organización podría brindar pistas acerca de la posibilidad de aprovechamiento de otros canales y formas de comunicación.

Por último, cabría preguntarse si la ampliación del acceso a Internet no ha tenido algún impacto en la comunicación horizontal , entre las organizaciones. Esta encuesta fue realizada a mediados del año 2000, por lo que es muy posible que el uso del correo electrónico e Internet sea actualmente mucho más frecuente que lo que estas cifras indican.

Recursos disponibles: equipamiento de la institución

Interesaba particularmente conocer el nivel de equipamiento e infraestructura de la institución, o la disponibilidad de espacio físico, equipos e instrumentos necesarios para las tareas habituales, porque este indicador dice mucho respecto del grado de desarrollo institucional de la organización y de su capacidad de intervención.

Conociendo la heterogeneidad que caracteriza al campo social en este aspecto, se indagó por una amplia lista de recursos materiales, desde los rubros relativos a la existencia de locales apropiados para sus actividades hasta la disponibilidad de equipamiento más sofisticado, como filmadora, computadora y fax.

Cuadro N° 10

DISPONIBILIDAD DE EQUIPAMIENTO E INFRAESTRUCTURA

según subregión

	Noroeste		Norte		Sur		La Matanza	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Equipamiento Social (mesas, sillas, etc.)	106	80	18	78	79	77	12	75
Salón de actos	64	48	13	57	47	46	5	31
Equip. de oficina (escritorios, archiveros, etc.)	75	57	18	78	42	41	5	31
Máquina de escribir	61	46	6	26	33	32	5	31
Cámara de Fotos	35	27	3	13	15	15	2	13
Grabador	38	29	3	13	15	15	3	19
Filmadora	13	10	0	0	5	5	2	13
Teléfono	56	42	10	43	45	44	4	25
Computadora	38	29	13	57	38	37	2	13
Fax	12	9	6	26	14	14	0	0
Espacio deportivo	49	37	8	35	35	34	8	50
Biblioteca	45	34	7	30	35	34	1	6
Salón de comedor	47	36	2	9	36	35	1	6
Prestado	22	17	4	17	14	14	4	25
TOTAL	132	100	23	100	102	100	16	100

Las respuestas que se agrupan en este cuadro sugieren que la disponibilidad de recursos de infraestructura y equipamiento es sumamente variable entre las distintas asociaciones. Ninguno de los rubros está totalmente cubierto, ya que no todas las instituciones relevadas cuentan con el mobiliario que parecería indispensable para funcionar como centro de reunión de vecinos: poco más de $\frac{3}{4}$ partes de las organizaciones consultadas tienen mesas y sillas. En este mismo aspecto, alrededor de la mitad de las asociaciones –dependiendo de la subregión- dispone de un salón de actos o de usos múltiples, espacio necesario para realizar asambleas o eventos de amplia convocatoria.

No están cubiertos tampoco, los requerimientos de equipamiento de oficina, tanto si se toma en cuenta los escritorios como los aparatos más costosos como computadoras o

filmadoras. Resulta preocupante, en este particular, los reducidos porcentajes de disponibilidad de teléfono, ya que contar con una línea telefónica resulta indispensable para avanzar en la vinculación con instituciones y personas fuera del ámbito barrial.

La conclusión que resulta de este análisis apunta a destacar la importancia del compromiso personal de los miembros de estas organizaciones, puesto que queda claro que las acciones y logros de este mundo institucional se apoyan fundamentalmente en un trabajo cotidiano que no cuenta con una adecuada base de infraestructura y equipamiento

Trama asociativa: vínculos y redes

Como se señalaba previamente, en la evaluación del desarrollo institucional del campo de las organizaciones sociales cabe tener en cuenta la dimensión asociativa o relacional. Es decir, la capacidad de intervención de las asociaciones territoriales no sólo depende del desarrollo de capacidades y la disponibilidad de recursos de cada organización, sino que también se refiere a la densidad de la trama asociativa que vincula a las organizaciones entre sí.

Al reorientar la mirada hacia el plano asociativo, hacia el tejido de relaciones establecidas entre las asociaciones, aparecen vinculaciones de distinto tipo, de intensidad y estabilidad variable. Un primer nivel de interrelación consiste en la cooperación en torno a actividades o proyectos conjuntos, mientras que la participación en redes ya establecidas hace referencia a una forma más desarrollada de articulación.

A fin de indagar respecto de la relevancia de la cooperación interinstitucional se preguntó a las asociaciones estudiadas respecto de las actividades realizadas en conjunto con otras organizaciones e instituciones en los últimos dos años.

Cuadro N° 11

COOPERACIÓN CON OTRAS ORGANIZACIONES

según subregión

	Noroeste		Norte		Sur		La Matanza	
	<i>Cantidad</i>	<i>%</i>	<i>Cantidad</i>	<i>%</i>	<i>Cantidad</i>	<i>%</i>	<i>Cantidad</i>	<i>%</i>
No han realizado	17	4	3	4	10	3	1	2

Asociaciones similares del mismo barrio	61	16	7	9	43	14	2	4
Asociaciones similares de otro barrio	65	17	9	12	46	15	13	25
Escuelas	52	14	10	13	31	10	3	6
Municipalidades	41	11	18	23	40	13	6	11
Iglesia	40	10	7	9	44	14	9	17
Universidades	33	9	5	6	32	10	4	8
Asociaciones provinciales, nacionales e internacionales	28	7	4	5	25	8	5	9
Sindicatos	15	4	4	5	20	6	8	15
Partidos Políticos	14	4	4	5	10	3	2	4
Otras instituciones	13	3	7	9	10	3	0	0
Otras	4	1	0	0	1	0	0	0
TOTAL		100		100		100		100

El resultado más destacado de esta distribución de respuestas es la notable incidencia de las prácticas asociativas entre las organizaciones, dado el bajísimo el porcentaje de casos que no cuenta con ninguna experiencia de cooperación interinstitucional. Es decir, puede afirmarse que ya está establecido en este sector un estilo de trabajo que valora la vinculación con otras instituciones.

En segundo lugar, cabría analizar cómo están conformados estos espacios de encuentro, qué tipo de instituciones están involucrados en las experiencias de cooperación que surgen de iniciativas de las asociaciones de base. **A juzgar por las respuestas, el principal factor aglutinador es el territorial, ya que las instituciones más mencionadas son las asociaciones del barrio o de barrios cercanos, las escuelas , los municipios y las iglesias. Las instituciones mencionadas se caracterizan por su inserción local, de donde se desprende que la vinculación se apoya sobre todo en las relaciones de proximidad espacial, antes que en convergencias políticas o ideológicas.**

La existencia de este tejido de relaciones interinstitucionales en el espacio local constituye una base de sustentación de suma importancia para la construcción de espacios de encuentro que puedan viabilizar procesos de desarrollo local. Ello indica que la posibilidad de fortalecimiento de la trama socioinstitucional local cuenta con un punto de partida muy auspicioso en la dinámica de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil.

Llegados a este punto, cabría indagar con mayor profundidad en el grado de consolidación de este tejido de vinculaciones, con el fin de analizar la estabilidad y la fortaleza que tienen las relaciones que se forman en función del trabajo conjunto en torno a una actividad o proyecto. Es decir, se plantea la pregunta acerca de la existencia de redes consolidadas, de formas de vinculación que se sostengan una vez finalizada la tarea que agrupó a las organizaciones.

Cuadro N° 12

PARTICIPACIÓN EN REDES

según subregión

	Noroeste		Norte		Sur		La Matanza	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Si	70	53	11	48	49	49	16	100
No	59	45	12	52	51	51	0	0
Ns/Nc	3	2	0	0	2	2	0	0
TOTAL	132	100	23	100	102	100	16	100

Como puede comprobarse, las respuestas son muy alentadoras, ya que alrededor de la mitad de las asociaciones relevadas – y el 100% en la subregión de La Matanza – afirma pertenecer a alguna red institucional.

A fin de conocer en profundidad el mapa institucional de la región, se solicitó una caracterización de las redes aludidas que indique el nombre de la misma, o las organizaciones que la conforman. Para este análisis sólo fueron sistematizadas las respuestas de las asociaciones localizadas en la subregión noroeste.

De acuerdo a las respuestas obtenidas, la tendencia a la asociación interinstitucional es particularmente fuerte entre las organizaciones dedicadas a la atención de población infantil. La mayoría de las referencias hablan de redes de guarderías o de comedores infantiles, entre las que sobresale la red El Encuentro de Guarderías.

En segundo lugar, aparecen las menciones a redes articuladas en torno a actividades culturales o de comunicación, como el Congreso Regional de la Cultura, o agrupaciones de radios comunitarias.

Resulta llamativa la preeminencia de una modalidad de articulación construida en función de un eje común de actividad como sostén de la consolidación de las redes, puesto que se diferencia del criterio marcadamente territorial de agrupamiento que fundamenta las vinculaciones menos estables.

5. Conclusiones: un Mapa Complejo de Capacidades y Debilidades

El diseño institucional que establecen las estrategias de desarrollo local que se están difundiendo como políticas alternativas de intervención social del Estado, plantean a las organizaciones sociales el desafío de asumir roles y responsabilidades novedosos, que requieren capacidades institucionales que no necesariamente estaban presentes previamente en su horizonte de preocupaciones.

Este requerimiento no se origina solamente en los postulados teóricos del modelo de desarrollo local, sino que, particularmente en el conurbano bonaerense, surge como resultado del lugar que ocupan las organizaciones sociales en la estructura de implementación de las políticas sociales. Como corroboran los datos analizados, este sector se ha convertido en un actor imprescindible del entramado institucional a cargo de la gestión los programas sociales, por lo que el rediseño de los contenidos de estas políticas no puede dejar de lado su participación.

Ello supone que estas organizaciones de origen popular, conformadas por los mismos habitantes de los barrios que se organizan y movilizan para reclamar soluciones a sus dificultades de sobrevivencia cotidiana, deben enfrentar hoy el desafío de participar en instancias de articulación multiactoral encargadas de definir y llevar adelante un plan de desarrollo para toda la localidad. El desempeño de este rol necesita de un conjunto de recursos humanos, materiales e institucionales de naturaleza diferente al que se requería para ejecutar proyectos sociales en el barrio.

La medición del grado de fortaleza institucional de este sector, en las distintas dimensiones analizadas da por resultado un mapa complejo de capacidades en algunos aspectos y debilidades en otros.

Un primer análisis de las fortalezas organizacionales de estos grupos, es decir, de los recursos que disponen individualmente, muestra que buena parte de las organizaciones no ha formalizado su inscripción jurídica, que su sustento económico es muy limitado, y el equipamiento disponible es también escaso. **Es decir, una primer lectura daría cuenta de una gran debilidad en el plano de los recursos materiales e institucionales existentes.** Por otro lado, la fuerte inserción territorial de las organizaciones, y la importancia asignada a la capacitación de sus miembros, da cuenta de una fortaleza destacada en el plano de los recursos humanos que sostienen las acciones. Esta situación ambigua, que seguramente es común en el sector de las organizaciones sociales de toda América Latina, **alerta sobre los límites que puede enfrentar el voluntarismo de sus participantes, si no se cuentan con las capacidades complementarias en otros planos.**

Si la mirada se orienta más hacia la fortaleza de la trama institucional en su conjunto, el panorama también muestra situaciones diversas. **Es de destacar el compromiso territorial con el entorno cercano de las organizaciones,** que se puede vislumbrar en la cobertura geográfica de las actividades y se corrobora en el análisis de las vinculaciones con otras organizaciones así como en la importancia que tienen las actividades productivas, seguramente destinadas al mercado local más inmediato. **Esta característica constituye, sin duda, un punto de partida muy favorable para evaluar la capacidad de las organizaciones para liderar iniciativas de desarrollo local, porque asegura un elevado nivel de representatividad de estas instituciones y aporta así, un sentido de legitimidad al papel de representante de la comunidad en las instancias de concertación, que no muchas instituciones pueden hoy garantizar.** Sin embargo, hay algunas debilidades innegables en esta forma de inserción: los resultados muestran que los vínculos más fuertes son aquéllos contruidos con otras organizaciones similares y del mismo barrio, y quedan relativamente fuera de esta trama los gobiernos locales, las empresas e incluso organizaciones de la sociedad civil localizadas en otra región. **Esta condición muestra que estos grupos de base territorial no han avanzado demasiado en este camino de participación en ámbitos de articulación local que se extiendan más allá de las fronteras del barrio.**

La perspectiva en este sentido es, de todas maneras, muy alentadora, si se toma en cuenta el espacio que han ganado las redes distritales e intermunicipales, que aglutinan organizaciones no necesariamente cercanas pero que comparten el campo de intervención. El

crecimiento de estas redes está estrechamente ligado al creciente protagonismo de estas organizaciones en la implementación de programas sociales, de donde deviene una vinculación cada día más fuerte con las instituciones estatales que conducen dichos programas, y por lo tanto, su inclusión en el entramado institucional encargado de la ejecución de las acciones. El ejemplo más destacado de este proceso lo constituyen las redes de guarderías y centros de cuidado infantil, que se fueron aglutinando en función de los requerimientos que plantea una gestión de recursos y actividades cada vez más complejo.

Por último, este análisis del papel de las organizaciones de la sociedad civil y los ejercicios de proyección hacia el futuro acerca de esta cuestión, no pueden dejar de lado una consideración más profunda acerca del rol que juega el Estado - a nivel municipal, provincial y nacional- en la distribución de responsabilidades en la promoción del desarrollo local. Si se mira este proceso hacia atrás, será evidente que la activa intervención de las asociaciones territoriales de la dinámica socioeconómica barrial, y el consiguiente desarrollo de nuevas capacidades institucionales, no puede ser comprendida aisladamente de la reformulación del papel del Estado en la provisión de servicios sociales. Y si se mira hacia adelante, cabría afirmar que sólo es posible consolidar un ámbito público local democrático si se apoya en la participación de todos los actores que intervienen efectivamente en la vida pública de una localidad, tanto de la sociedad civil como del Estado.

6. Referencias Bibliográficas

- BOISIER, Sergio. *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización.* CEPAL/ILPES. Ediciones UBB. Santiago de Chile, 1999
- BOMBAROLO, Felix. *La revalorización de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo?* en **Pobreza urbana y desarrollo.** Año 4 Nro. 10, Buenos Aires, 1995
- CLEMENTE, Adriana. **La relación Estado/sociedad civil. Nuevas tendencias en América Latina. en Medio Ambiente y urbanización.** IIED-AL, Año15, Nro.54. Buenos Aires, 1999
- CORAGGIO, José Luis. **Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local.** Universidad Nacional de Gral. Sarmiento , 1998
- CUNILL GRAU, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad.* CLAD / Nueva sociedad . Caracas, 1997
- ILPES, Dirección de Desarrollo y Gestión Local. **Manual de desarrollo local.** Santiago de Chile, 1998.
- LAZARO ARAUJO, Laureano. *Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local.* **Ciudad y territorio, Estudios Territoriales,** XXXI (122),. Madrid, 1999
- MARSIGLIA , Javier y PINTOS, Graciela. *La construcción del desarrollo local y regional. Actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención.* **Cuadernos del CLAEH,** Nro. 78/9. Montevideo, 1997
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación.* **Redes.** Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires 1982
- TELLES, Vera. *Sociedade civil, direitos e espaços públicos.* **Polis,** Nro. 14, 1994, San Pablo

- VAZQUEZ BARQUERO, Antonio **“Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual”**. Proyecto CEPAL/GTZ “ Desarrollo económico local y descentralización” , Santiago, 1998