

Organizaciones sociales de base territorial en el Conurbano Bonaerense: algunos datos

Adriana Rofman¹

La información que se presenta en este documento es resultado de una encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, durante el año 2008, en el marco de una investigación referida a la relación entre las organizaciones de base territorial y el Estado en el conurbano bonaerense.²

Una primera aproximación a este universo consiste en conocer cuáles son los objetivos que se han propuesto las organizaciones en el momento de su formación

Tabla 1
Objetivos de las organizaciones sociales
Partidos de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón. Año 2008

Objetivo	Menciones	%
Asistencia a necesidades	27	39,10%
Contener, favorecer integración y socialización	16	23,20%
Promoción desarrollo humano	10	14,50%
Desarrollo cultural y educativo	5	7,20%
Promoción y defensa de derechos, intervención en problemas públicos	5	7,20%
Apoyo a otras organizaciones y a redes	4	5,80%
Venta de servicios	1	1,40%
Otros	1	1,40%
Total	69	100%

Fuente: Elaboración propia

La clasificación de las respuestas obtenidas en relación con estas categorías pone de manifiesto que el objetivo más usual de las asociaciones del conurbano bonaerense refiere a la atención de las necesidades básicas. En algunos casos, esta misión se especifica en tareas como la alimentación, pero en buena parte de las respuestas aparece formulada de manera general, lo que da cuenta de una voluntad muy amplia, a la vez que inespecífica, de contribuir a mejorar las

¹ Investigadora-docente ICO/ UNGS. Coordinadora Programa "Observatorio del Conurbano". arofman@ungs.edu.ar

² Proyecto "Escalas territoriales del desarrollo en la Región Metropolitana de Buenos Aires" (UNGS / FONCYT).

condiciones de vida de la población del entorno. También se incluyen en esta categoría los propósitos ligados a la resolución de problemas de infraestructura urbana.

En segundo lugar, aparecen las referencias a propósitos ligados a la socialización, que también expresan el compromiso amplio con la problemática de la vulnerabilidad social, aun si no remiten a la ayuda a la sobrevivencia cotidiana, como las respuestas agrupadas en la categoría anterior. El espectro de respuestas que se agruparon en esta categoría alude generalmente a la aspiración a ofrecer un ámbito de contención e integración social a grupos marginalizados, en especial, niños, jóvenes y ancianos. En tercera instancia, aparecen los objetivos de promoción y desarrollo social y humano, que manifiestan una visión de mayor alcance, superadora de la actitud asistencial, acerca de la misión de la organización.

Merece destacarse que la intervención pública en cuestiones ligadas a la defensa de derechos agrupa una cantidad menor de referencias, confirmándose así que las perspectivas teóricas de base institucional que proponen construir la noción de sociedad civil en torno a la cuestión de los derechos y la ciudadanía no se ajustan cabalmente a la realidad mayoritaria del mundo asociativo del Gran Buenos Aires.

En resumen, surge de estos datos que el ideal de colaboración colectiva en pos de la asistencia a necesidades derivadas de la situación de pobreza ocupa un lugar preeminente en la autocomprensión de estas asociaciones. Se reafirma así que las organizaciones sociales de base territorial del conurbano bonaerense nacieron, primordialmente, para construir soluciones de manera colectiva a sus problemas más inmediatos, y la preeminencia de objetivos ligados a la atención de necesidades básicas ilustra de un modo cabal esa idea. Sin embargo, las respuestas obtenidas también colocan en un lugar de importancia a los objetivos de socialización e integración social, hallazgo que pone de relieve el papel que cumplen las asociaciones de base territorial como ámbitos de sociabilidad para la población del Gran Buenos Aires. Podría hipotetizarse que esta función no solo constituye un emergente de la agudización de los procesos de marginación social de los sectores más alejados del mercado de trabajo, sino que también expresa el relativo aislamiento socioespacial en que transcurre la vida cotidiana en algunos barrios del Gran Buenos Aires.

Otro aspecto relevante del mundo asociativo refiere a las problemáticas sobre las cuales las organizaciones se proponen intervenir

Tabla 2
Problemáticas abordadas por las organizaciones sociales
Partidos de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón. Año 2008

Problemáticas	Menciones	%
Alimentación, desnutrición	12	11,54%
Infraestructura y servicios urbanos y ambientales	11	10,58%
Marginación de jóvenes, desprotección de niños	10	9,62%
Necesidades en general / básicas	9	8,65%
Adicciones	9	8,65%
Problemas de la tercera edad: aislamiento, abandono	8	7,69%
Trabajo, desocupación	7	6,73%
Educativos	7	6,73%
Violencia familiar e institucional	7	6,73%
Salud	6	5,77%
Salud sexual	5	4,81%
Problemas familiares (desintegración, crisis...)	3	2,88%
Inseguridad	3	2,88%
Vulneración de derechos, problemas públicos	3	2,88%
Identidad cultural	2	1,92%
Falta de participación	2	1,92%
Total de problemáticas mencionadas	104	100,00%

Fuente: Elaboración propia.

El espectro de problemas que aparecen en esta distribución es bastante extenso, con un claro predominio de problemáticas de índole social y económica. La mayoría de las cuestiones mencionadas refieren a las carencias que enfrenta la población vulnerable en esta región para resolver los requerimientos de su reproducción cotidiana, tanto por la falta de ingresos familiares suficientes para acceder a los consumos mínimos (agrupados en las categorías “necesidades básicas” y “alimentación”, preferentemente) como por las limitaciones de la cobertura y/o calidad de las políticas públicas (que resultan en la referencia a problemas de infraestructura urbana, de educación, de salud).

Otro grupo de cuestiones refieren a los problemas de la integración social, como la marginación de los jóvenes, la desprotección de los ancianos, la desocupación, la violencia, etc., dificultades que si bien están tan ancladas en las condiciones estructurales como las señaladas en

el agrupamiento anterior, de todos modos constituyen emergentes particulares de dichas condiciones.

Un segmento muy reducido de organizaciones identifica como problemas fundacionales a la cuestión de la vulneración de derechos, u otro tipo de problemáticas de carácter público que no afecten de manera directa a sus miembros.

Para intervenir en las cuestiones arriba mencionadas, las organizaciones despliegan un arco muy variado y nutrido de actividades. Como se advierte en la tabla siguiente, entre las 60 organizaciones relevadas se identificaron 192 actividades en total.

Tabla 3
Actividades desarrolladas por las organizaciones sociales
Partidos de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón. Año 2008

Actividades	Menciones	%
Actividades culturales, recreativas y deportivas	71	37
Asistencia directa a necesidades sociales	34	18
Servicios educativos	28	15
Capacitación y prevención en salud, violencia, etc.	11	6
Producción, prestación de servicios y comercialización	10	5
Promoción y defensa de los derechos	7	4
Asesoramiento, capacitación, asistencia técnica e investigación	7	4
Coordinación, gestión y financiamiento	7	4
comunicación y promoción cultural	6	3
Gestión del hábitat	3	2
Otros	8	4
Total de actividades mencionadas	192	100

Fuente: Elaboración propia

Si se calcula el promedio de actividades por organización, resulta que cada entidad estaría desarrollando más de tres actividades distintas, cubriendo así una multiplicidad de campos de intervención que se condice con el también numeroso espectro de objetivos y problemáticas de intervención mencionados en las preguntas antes analizadas. Antes que agrupaciones especializadas en un tipo de acción particular, en este universo predomina el modelo de organización *polifuncional*, que busca cubrir varios campos de actuación a la vez.

El rasgo más destacado del análisis sobre las actividades desarrolladas por el espacio asociativo es su multifuncionalidad, tanto a nivel agregado del conjunto de la trama asociativa como a nivel individual, de cada agrupación.

Las actividades más frecuentemente mencionadas son, de manera llamativa, las culturales, recreativas y deportivas. Esta categoría incluye actividades de promoción cultural y artística, como talleres de capacitación en esas disciplinas, viajes y paseos –en especial en los Centros de Jubilados–, actividades deportivas propias de clubes y centros deportivos, destinadas principalmente a niños y adolescentes, entre otras.

La mayor frecuencia de esas actividades se debe, en parte, a su mayor posibilidad de realización, ya que llevar a cabo actividades culturales, recreativas y deportivas involucra menos recursos y, en general, más fáciles de conseguir que otros tales como servicios de infraestructura urbana o los requeridos para la instalación de un comedor comunitario.

Pero esta distribución da lugar a otra lectura, más significativa, que apunta a comprender la importancia que asumen los espacios asociativos en la sociabilidad y la recreación de la población del conurbano bonaerense, en el contexto de las limitaciones que presenta la oferta cultural y recreativa, de origen estatal y privado, en los barrios periféricos del GBA. En consecuencia, esta función se vuelve prioritaria para las asociaciones de base territorial, que al ofrecer estas actividades, operan como espacios de encuentro social entre los vecinos, cumpliendo así una importante función de integración social, particularmente entre la población inactiva.

El trabajo en el plano de la integración sociocultural, en el marco de espacios socioterritoriales fragmentados, pone de relieve que las asociaciones de base desempeñan un papel de cierta importancia en la constitución de la identidad colectiva.

Este importante accionar vincula estrechamente a las organizaciones con las políticas públicas, especialmente con programas sociales. De las 60 organizaciones encuestadas, 54 casos manifestaron tener alguna vinculación con organismos estatales, de diferente intensidad, como se detalla en la tabla siguiente.

Tabla 4
Intensidad de vinculación con el Estado para la gestión de actividades de las organizaciones sociales
Partidos de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón. Año 2008

Vinculación con el Estado	Cantidad de organizaciones sociales	%	
En todas las actividades	17	28	90
En la mayoría de las actividades	9	15	
En algunas actividades	28	47	
En ninguna actividad	6	10	10
Total	60	100	100

Fuente: Elaboración propia.

Como puede verse en el cuadro la gran mayoría de las organizaciones entrevistadas (el 90%) se vincula con organismos estatales para el desarrollo de algunas de sus actividades, y el 28% se apoya en esta relación para todas las actividades que realiza. Solo un segmento reducido de 6 organizaciones, el 10% de la muestra, afirma que no se relaciona con organismos estatales en ninguna de las actividades que lleva adelante.

¿Con qué áreas del Estado se vinculan, preferentemente, las organizaciones sociales de base para desarrollar sus actividades? La tabla que sigue presenta esa información

Tabla 5
Organismos estatales involucrados en la gestión de actividades de las organizaciones sociales
Partidos de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Motón. Año 2008

Organismo	Cantidad de actividades	%	
Área social municipal	9	7%	45%
Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires	17	13%	
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	21	16%	
PAMI	12	9%	
Escuelas / policía / juzgados (provincial)	11	8%	
Otro organismo municipal	33	25%	
Otros provinciales	5	4%	
Otros nacionales	18	14%	
Otros	4	3%	
NS / NC	2	2%	
Total	132	100%	

Fuente: Elaboración propia

Los datos de este cuadro indican que, primer lugar, que 132 actividades (el 68,7% del total de las 192 actividades registradas en la encuesta que da origen al cuadro) se realizan con alguna contraparte estatal. Los interlocutores estatales de las organizaciones en estas experiencias de interacción son principalmente los organismos a cargo de las políticas sociales en cada nivel de gobierno.

Si se agrupan las referencias a las áreas de desarrollo social de los tres niveles de gobierno junto con las menciones al PAMI (organismo a cargo de la atención sociosanitaria de los jubilados), resulta que cerca de la mitad de las agencias públicas involucradas en las actividades de las organizaciones de la sociedad civil estudiadas se ocupa de la atención de las necesidades sociales.

Esta configuración de interacciones se comparece con el posicionamiento de las organizaciones de base territorial respecto de la atención asistencial a las necesidades de la reproducción, y da cuenta del basamento institucional de las transferencias de fondos estatales que constituyen la fuente principal de financiamiento de la provisión de bienes y servicios sociales.

Las modalidades de vinculación que se establecen entre las organizaciones de base y el Estado son muy variadas, como se advierte en la tabla siguiente.

Tabla 6
Modalidades de vinculación de las organizaciones con el Estado en la gestión de actividades

Partidos de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón. Año 2008

Tipo de vinculación	Menciones	%
El Estado aporta financiamiento	48	36%
El Estado aporta materiales (alimentos, medicamentos, etc.) o espacio físico	22	17%
El Estado aporta recursos humanos	11	8%
Espacio de interacción / organización conjunta de actividades	10	8%
El Estado ofrece capacitación	10	8%
El Estado facilita gestiones y trámites	8	6%
El Estado presta servicios a la población o a la organización	7	5%
La organización presta servicios al Estado	2	2%
Otros	10	8%
NS / NC	4	3%
Total de menciones	132	100%

Fuente: Elaboración propia

La interacción entre las organizaciones sociales de base territorial y el Estado constituye uno de los núcleos de la participación ciudadana en el conurbano bonaerense. Como se puede ver en esta enumeración, la relación que establecen las asociaciones con el Estado para la realización de sus actividades se asienta, mayormente, en el apoyo económico que brindan los organismos públicos. Sostén que puede ser estrictamente financiero, pero también referido a la provisión de materiales, espacios físicos para las actividades, capacitación o recursos humanos. Una proporción reducida de las respuestas (solo el 8%) alude a formas de vinculación más paritarias y que no involucran el aporte estatal de recursos, sino que tienen por objeto definir o realizar acciones en conjunto.

Estas cifras ponen en evidencia la prevalencia del factor económico en la estructura de relaciones con el Estado que se generan para viabilizar las intervenciones de la sociedad civil en su territorio de modo tal que la mayoría de las actividades de suministro de provisiones o servicios

sociales que lleva adelante el mundo asociativo del Gran Buenos Aires se apoya en recursos estatales.

Buena parte de esta interacción se hace efectiva en el marco de la gestión de programas de la política social.

Tabla 7
Programas estatales vinculados con organizaciones sociales, según tipo
Partidos de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón. Año 2008

Tipo de programa ³	Menciones	%	
Desarrollo de capacidades e inserción social	31	40%	
Asistenciales	26	34%	51%
Transferencia de bienes y servicios	13	17%	
Servicios sociales profesionales	2	3%	
NS / NC	6	6%	
Total de programas mencionados	78	100%	

Fuente: Elaboración propia.

El tipo de programas sociales más frecuentemente mencionado agrupa a las iniciativas que tienen por objeto promover el desarrollo de capacidades individuales o colectivas entre los grupos destinatarios, segmento en el que se destacan dos líneas de acción en particular: los instrumentos socioproductivos, que fomentan las capacidades de trabajo de los sujetos beneficiarios ayudándolos a desarrollar actividades productivas; y los programas de apoyo a la integración social de los jóvenes, a través de paquetes integrales de capacitación laboral, subsidios y ofertas recreativas.

La categoría de programas asistenciales agrupa a las ofertas de transferencias de recursos materiales o subsidios en dinero a grupos poblacionales en situación de emergencia que no asumen un carácter sistemático, sino que su sostenimiento depende de las contingencias de la urgencia y de otros factores no previsible, y que por lo tanto, están muy lejos de constituirse en derechos sociales. Las más mencionadas de este segmento son las contribuciones a los comedores comunitarios y otras líneas de ayuda para ancianos.

Los programas de transferencias de bienes y servicios –la tercera categoría– también podrían ser incluidos en el campo de las políticas asistenciales, puesto que el contenido de sus

³ Tipología propuesta por MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. en Cortazar, Juan Carlos , Entre el Diseño y la Evaluación: El Papel Crucial de la Implementación de los Programas Sociales. BID; Washington

prestaciones es semejante al de los programas asistenciales, pero se distinguen por la sistematicidad y previsibilidad de la provisión. Si bien tampoco asumen la categoría de derechos, se establecen sobre una cierta institucionalidad que define a los beneficiarios y regula las transferencias en el tiempo. Se incluyeron en esta categoría a los programas de subsidio al desempleo que bajo la apariencia de programa de creación de empleo, se multiplicaron en los años de la crisis y todavía guardaban alguna vigencia en el año 2008, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, y otros semejantes; así como a las políticas que reemplazaron estos modelos en la etapa posterior, como el Programa Familias por la Inclusión Social. Por ello resulta pertinente agrupar a estas dos categorías, ya que aunque presenten formatos organizativos e institucionales diferentes, merecen ser sumadas dentro del espacio más general de políticas asistenciales y compensatorias, constituyendo de este modo el campo de programas sociales que convocaban más intensamente a la participación de las organizaciones sociales de base territorial en el Gran Buenos Aires.

El cuarto tipo, que reúne solo dos menciones, refiere a programas sociales que ofrecen servicios de asistencia técnica o formación con un alto grado de estandarización técnica, como los que se desenvuelven en instituciones educativas.

Como se advierte, las intervenciones en su mayoría consisten en la provisión estatal de recursos o la prestación de servicios sociales que contribuyen con la reproducción de la vida, intervenciones del Estado que tienen por objeto favorecer la integración social de la población. Sin embargo, en su condición de intervenciones que asumen formatos de programas sociales, sus acciones no apuntan a los vectores centrales de integración, es decir, los relativos a la inserción de los trabajadores en las relaciones salariales; sino que operan sobre los márgenes de dicha estructura buscando suplementar o compensar los déficits de esa integración central.

La intervención de las organizaciones sociales en los programas sociales se estructura a través de distintas *modalidades de interacción* que implican formatos institucionales, relaciones políticas y lógicas de colaboración o conflicto diferentes. Resulta de interés, por lo tanto, analizar el papel que desarrollan las organizaciones sociales en el marco de los procesos de gestión de programas de política social

Tabla 8
Participación de organizaciones sociales en la gestión de los programas sociales: tarea realizada
Partidos de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón. Año 2008

Tarea	Menciones	%
Ejecución de actividades de promoción humana (capacitación, recreación, educación)	33	39%
Entrega recursos (provisiones, dinero, medicamentos, tarjetas de alimentos)	23	27%
Coordinación y mediación en la gestión	12	14%
Organización de emprendimientos económicos	5	5%
Colaboración técnica o profesional	4	6%
Asistencia salud o social	3	4%
Otros	2	2%
NS / NC	2	2%
Total menciones	84	100%

Base: 54 organizaciones que se vinculan con el Estado

Fuente: Elaboración propia

En este cuadro se evidencia que el rol de las asociaciones sociales en el proceso de gestión de los programas sociales se concentra en la instancia de ejecución de las actividades, ya que el grueso de las respuestas se ubican entre las dos primeras categorías, de donde se desprende que el arreglo institucional fundamental en la estructura de participación en la gestión de programas es el de ejecución tercerizada. Solo las escasas referencias a la “colaboración técnica o profesional” podrían considerarse como expresiones de arreglos en red o en alianza.

Cabe distinguir, sin embargo, varias dinámicas diferentes dentro de esta tendencia general. Se puede identificar un conjunto de tareas –agrupadas en la segunda fila– que se reducen a la intermediación en la entrega de los recursos distribuidos por el programa que se pueden calificar como ejecución operativa. Pero la tarea de ejecución de las actividades de promoción humana –que aparece en la primera fila– habla de un papel diferente, de mayor intervención en decisiones relativas al diseño de la estrategia de aplicación del programa, de la selección de los destinatarios, o de los contenidos y formatos de los talleres, entre otras. Una observación similar podría realizarse en relación con las funciones involucradas en la organización de emprendimientos económicos, que supone formular definiciones respecto del tipo de actividad, los destinatarios y los servicios de apoyo necesarios, etc.

Es decir, se trata de intervenciones que si bien están acotadas a la fase de la implementación del programa –esto es, no abren la posibilidad de intervenir en decisiones acerca del diseño del programa en su conjunto–, al mismo tiempo suponen un cierto margen de participación en definiciones acerca de los contenidos más concretos de su ejecución. Las diversas funciones que cumplen las organizaciones sociales en los procesos de gestión de los programas sociales en el territorio ilustran cabalmente la complejidad de los espacios de interacción que se constituyen en la instancia de implementación de las políticas.

Para más detalles sobre metodología y resultados, consultar Rofman, A.; Gonzalez Carvajal, L. y Anzoátegui, M. "*Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense*", en Rofman (comp) **Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón** . Ediciones UNGS. Los Polvorines, 2010.
http://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/319_Sociedad%20y%20territorio.pdf