

# **El tercer sector en Mar del Plata**

## **Actores, organizaciones, procesos**

Germán Pérez (coord.)

Cintia Rodrigo

Carolina Tavano

Ivana Ratto

Braian Marchetti

Luis Pollini

Leandro Paolicchi

Adriana Martínez

---

El tercer sector en Mar del Plata : actores, organizaciones, procesos / Germán Pérez ... [et al.] ; coordinación general de Germán Pérez. - 1a ed . - Mar del Plata : Universidad Nacional de Mar del Plata, 2015.

62 p. ; 21 x 15 cm. - (Estudios sociodemográficos ; 4)

ISBN 978-987-544-692-2

1. Población. 2. Actores Sociales. 3. Organizaciones. I. Pérez, Germán II. Pérez, Germán, coord.

CDD 304.6

# INDICE

Prefacio	5
Introducción	7
Capítulo 1. Esfera pública y tercer sector	9
Capítulo 2. Actores y modos de relación	21
Capítulo 3. Características de las organizaciones	29
Capítulo 4. Actividades de las organizaciones	41
Conclusiones	51



## Prefacio

El presente volumen es resultado del trabajo realizado en el marco del acuerdo de colaboración suscripto por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y la Universidad Nacional de Mar del Plata para desarrollar el proyecto “Estudios sociológicos y demográficos de problemáticas locales y regionales” (Ordenanza de Consejo Superior N° 229 del 4 de julio de 2013).

El acuerdo entre ambas instituciones desembocó en la conformación de diversos equipos de trabajo que se abocaron al estudio de problemáticas urbanas, ambientales y educativas, así como las relativas al envejecimiento poblacional, las relaciones de género, las organizaciones de la sociedad civil y la desigualdad social, utilizando relevamientos socio-demográficos del INDEC y desarrollos propios en el campo de la investigación universitaria.

El trabajo realizado durante 2013 y 2014 por docentes, investigadores y estudiantes de la Carrera de Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata, acompañados por algunos colaboradores externos, se plasman en este libro que aborda una problemática de sumo interés local: la conformación de las organizaciones de la sociedad civil y su intervención en la esfera pública.

Los trabajos que aquí se presentan procuran aportar al conocimiento de la realidad social contemporánea a partir de datos actuales, sistemáticos y rigurosos. Además, han constituido parte del proceso formativo de jóvenes colegas y futuros sociólogos que tuvieron así la posibilidad de realizar experiencias colectivas de investigación y escritura. Para ello, han contado con el

---

aporte desinteresado y comprometido de docentes de la Facultad de Humanidades y con el apoyo técnico de especialistas del Instituto Nacional de Estadística y Censo. Agradecemos las capacitaciones sobre el paquete REDATAM realizadas por Rubén Nigita, Guillermo Krieger e Iván Pla, así como los seminarios específicos desarrollados por Roxana Cuevas, Eliana Soto, Leandro de la Mota y Fernando Manzano. También agradecemos las gestiones del Prof. Matías Muraca sin quien este proyecto no hubiese podido realizarse.

El plan desarrollado muestra que la colaboración entre organismos públicos y universidades nacionales, con independencia de las circunstancias políticas de la coyuntura, indica un camino en el desarrollo de la articulación entre distintas agencias estatales en la construcción de conocimiento aplicado y de insumos para las políticas públicas. Esperemos que en el futuro este tipo de iniciativas siga estructurando las agendas de vinculación y transferencia de nuestras instituciones.

Prof. Pablo Coronel  
Secretario de Extensión  
Facultad de Humanidades  
Universidad Nacional de Mar del Plata

Dr. Federico Lorenc Valcarce  
Coordinador del Departamento de Sociología  
Facultad de Humanidades  
Universidad Nacional de Mar del Plata

## Introducción

El breve libro que aquí presentamos ofrece los resultados de una investigación sobre las características del tercer sector en la ciudad de Mar del Plata. Entendimos que esta dimensión de la política componía un interesante aspecto, no del todo explorado, del tema central de nuestro grupo de investigación en el marco del proyecto de cooperación entre el Instituto Nacional de Estadística y Censos y la Universidad Nacional de Mar del Plata: la ciudadanía. Nos propusimos entonces una investigación en el nivel municipal que permitiera aproximarnos a la fisonomía del tercer sector marplatense con un doble propósito: por un lado, contribuir mediante una sistematización de los datos disponibles a la producción de políticas públicas en el área; por el otro, elaborar una serie de análisis de los datos que nos proveyera un diagnóstico crítico sobre las relaciones del gobierno local con los actores no gubernamentales que se desarrollan a distancia del estado y el mercado.

Los interrogantes básicos que orientaron la investigación fueron: ¿Cómo es el tercer sector en Mar del Plata? ¿Qué tipo de actividades se desarrollan en la “sociedad civil”? ¿Qué organizaciones predominan? ¿Qué relación hay entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil/tercer sector? ¿Qué potencialidades y limitaciones encuentran las agencias públicas del gobierno local para articularse con este tipo de organizaciones?

El punto de mira fueron las cristalizaciones institucionales de las relaciones entre actores, puntualmente, una oficina estatal que permitía observar

---

el vínculo entre actores dada su función, ubicación y capacidad de interacción. Para la tradición clásica de la sociología, el estudio de las instituciones ofrece la posibilidad de asir los hechos sociales y las relaciones que los producen cotidianamente. Desde nuestra perspectiva las instituciones no se definen por su configuración normativa -como sería el caso para el derecho administrativo- sino por el tipo de reglas de interacción que establecen de manera recursiva entre el estado y los actores sociales, generando y legitimando prácticas sociales diversas. En pocas palabras, las instituciones no sólo se imponen sino que también se usan.

Nuestro trabajo comenzó con una exploración de los dispositivos institucionales que se articularon en el estado municipal para encauzar estas interacciones. A partir de la primera exploración fuimos girando en la indagación cada vez más hacia un objetivo acotado: identificar a los actores y sus modos de relación, construyendo una morfología del “espacio público no estatal” marplatense.

Los actores institucionales contribuyeron a afinar nuestra indagación. A medida que avanzaba nuestro trabajo de campo advertimos la posibilidad de incorporar las demandas de los actores sobre la necesidad de *contar con insumos para la toma de decisiones* como un lineamiento para nuestra propia investigación. La tarea de reflexividad propia del trabajo sociológico era demandada por los actores y fue recogida y puesta en el centro del trabajo, aunque no fuera el único resultado posible. El informe que aquí presentamos recoge la inquietud de los funcionarios del área y se propone elaborar un diagnóstico crítico de la relación entre el gobierno local y las organizaciones de bien público en la sociedad civil marplatense.

# Capítulo 1

## Esfera pública y tercer sector

Entendemos por tercer sector a una esfera de acción social y política que surge a distancia del estado y del mercado con capacidad de elaborar demandas y generar formas de participación y autogestión propias. En este sentido, el tercer sector es coextensivo a lo que podemos llamar una “esfera pública no estatal” (Cunil Grau, 1997), pero que elabora permanentemente estrategias de relación con el estado con el propósito de alcanzar sus objetivos. Precisamente de esa relación y esas estrategias trata esta investigación. Nos interesó indagar esa dimensión participativa y local de la ciudadanía que refuerza la democracia y vincula al ciudadano con una experiencia viva y protagónica de la política.

### **1. Estado, descentralización, territorialización**

Nuestro interés se referencia también en la historia argentina reciente y toma como punto de partida un diagnóstico compartido por gran parte de la teoría social: que la implementación de reformas estructurales a partir del primer lustro de la década del 90 produjo una profunda reconfiguración del campo político en los niveles locales de gobierno, transformando radicalmente la relación entre los actores sociales y el estado.

---

Por un lado, la **descentralización** de las funciones estatales orientadas a una racionalización de la administración pública significó una importante transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales, no siempre acompañada de los recursos presupuestarios y de toma de decisiones correspondientes. Los municipios, que históricamente funcionaron como delegaciones de los gobiernos nacional y provincial, pasaron a desarrollar sus propias políticas públicas con recursos económicos escasos y estructuras burocráticas no siempre capacitadas para semejante desafío (García Delgado, 1997).

En lo que respecta a los repertorios de acción y organización colectivas, las transformaciones regresivas impulsadas en el estatuto del empleo y la presión de la creciente desocupación favorecieron un proceso de **descolectivización** de los sectores populares que afectó a sus estructuras tradicionales de representación y agregación de demandas, fundamentalmente los sindicatos. Los mundos populares sufrieron un proceso de fragmentación que favoreció la reaparición de organizaciones de primer grado vinculadas a una experiencia barrial y comunitaria y en directa relación con los gobiernos locales que, a su vez, venían experimentando las consecuencias de la descentralización del estado nación anteriormente señalada.

Sin perjuicio de este fenómeno, las formas de acción política contenciosa no desaparecieron, acaso ni siquiera menguaron, sino que se recompusieron a través de la conformación de organizaciones políticas y sociales de base territorial, en un proceso que la literatura ha denominado: **territorialización** del conflicto y la acción colectiva. Es decir, la conflictividad social y los repertorios de organización y protesta asumieron a la pertenencia territorial como una unidad de acción política

transformando, de este modo, sus relaciones con el estado: de un vínculo corporativo orientado a la negociación colectiva a uno territorial centrado en el reclamo de derechos y asistencia social directa. Sin perjuicio de la notable recuperación del empleo a partir de 2003, la literatura especializada<sup>1</sup> insiste en la persistencia de este espacio de organización barrial/comunitaria como una herencia de las resistencias al neoliberalismo de la década del 90.

Asimismo, se registra en ese mismo período una mutación de las políticas sociales que, bajo el omnipresente argumento del equilibrio fiscal como máximo reaseguro de la estabilidad económica, pasan de su condición de garantías de derechos de inclusión y “propiedad social” (Marshall, 2004; Castell, 1997) a formas focalizadas y compensatorias de mitigar los efectos de las reformas. Complementariamente, los destinatarios -“beneficiarios”- de tales políticas son conminados a la **autoorganización comunitaria** con el fin de participar de la competencia por la consecución de recursos paliativos para diversas situaciones de privación social.

Esta mutación de la política social significó, además, la constitución de una burocracia paraestatal de técnicos, gestores y/o evaluadores de las políticas focalizadas financiadas por organismos multilaterales, por un lado, y la “ONGización” de la sociedad civil -su “empoderamiento”-, condición jurídica indispensable para participar de la distribución de recursos, por el otro. El tema del “tercer sector” entendido como espacio de

---

<sup>1</sup> Ver Svampa, Maristella (2008): *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI. Merklen, Denis (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Delamata, Gabriela (comp.) (2005): *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*, Buenos Aires, Espacio editorial.

---

organización autónoma de la sociedad civil respecto del estado, que había surgido originariamente en el marco de las formas de resistencia social a los efectos de disciplinamiento tecnocrático propios del estado de bienestar, asume en el marco de las reformas neoliberales otro significado. Se trata, en este nuevo contexto, de las formas de autoorganización comunitaria capaces de adaptarse a las nuevas reglas de gestión de la política social, así como de mantenerse equidistantes de los imperativos de reproducción del estado y el mercado. En el cuadrante definido por estos procesos: descentralización, descolectivización, territorialización y empoderamiento se ubica nuestra investigación acerca del espacio público no estatal marplatense.

## 2. Nuevas formas de politicidad

Un influyente abordaje teórico respecto de esta problemática puede encontrarse en los conceptos de **modernidad reflexiva** y **subpolítica** elaborados por Anthony Giddens (1993) y Ulrich Beck (1999), respectivamente.

Según esta perspectiva, la crisis del estado social responde a la propia dinámica reflexiva de la modernidad capitalista que desterritorializa la producción acelerando los flujos y las condiciones de reproducción del capital y, por lo tanto, neutraliza el protagonismo político que le correspondía al estado nación en el modelo del capitalismo industrial fordista. No es, por supuesto, que el estado desaparece, sino que se expone a una doble articulación. Por abajo, a nuevas expresiones organizativas de la sociedad civil -el tercer sector- que resulta fortalecida por los procesos de democratización social. Por arriba, a la influencia y presión de actores transnacionales que gobiernan la circulación de capitales,

mano de obra, inversiones, comunicaciones, etc. Como ha sostenido Giddens: el estado nación queda crecientemente expuesto a dinámicas “**glocales**”.

Surge en este contexto un dominio al que Beck denomina “subpolítica” y que podemos resumir como nuevas formas de autoorganización de las demandas y las identidades políticas en **un espacio público local, biográfico y no estatal**. Estas nuevas formas de organización política abren un eje de problematización de las relaciones entre sociedad civil e instituciones políticas que en el marco de este proyecto denominamos **campo estratégico relacional de la política en los niveles locales**.

En este sentido, nos parece decisivo retomar una teoría del estado que nos permita pensar sus transformaciones y contradicciones como campo estratégico de interacción entre distintos actores con racionalidades, objetivos y enmarcamientos no siempre ni necesariamente convergentes.

Para nuestra investigación asumimos el diagnóstico de **descentramiento** que propone Boaventura de Sousa Santos (2005) acerca del estatus del estado en el capitalismo contemporáneo: “en este nuevo marco político, el estado se convierte él mismo en una relación política fragmentada y fracturada, poco coherente desde el punto de vista institucional y burocrático, terreno de una lucha política menos codificada y regulada que la lucha política convencional. Esta descentración del estado no implica su debilitamiento, sino más bien un cambio en la naturaleza de su fuerza. El estado pierde el control de la regulación social, pero gana el control de la meta-regulación, es decir, de la selección, coordinación, jerarquización y regulación de aquellos agentes no estatales que, por subcontratación política, adquieren concesiones de poder estatal. La naturaleza, el perfil y la

---

orientación política del control sobre la meta-regulación se constituyen así en el principal objetivo de la actual lucha política. Esta lucha se produce en un espacio público mucho más amplio que el espacio público estatal: un espacio público no estatal del que el estado no es sino un componente, si bien destacado, más. Las luchas por la democratización de este espacio público tienen así un doble objetivo: la democratización de la meta-regulación y la democratización interna de los agentes no estatales de la regulación. En esta nueva configuración política, la máscara liberal del estado como portador del interés general cae definitivamente” (2005: 89).

Dicho en otros términos, si en el paradigma fordista desarrollista, consolidado entre 1945 y 1976, el estado operaba como una esfera donde las principales fuerzas productivas nacionales negociaban y planificaban el desarrollo; en el paradigma posfordista surgido a partir de la década del 80 –y consolidado definitivamente en los 90- el estado pierde la posibilidad de planificar el desarrollo y se enfrenta al problema de asumir funciones “metarreguladoras”, esto es, regular y coordinar a las fuerzas del mercado y la sociedad civil –“el espacio público no estatal” del que habla Boaventura- en función de lograr formas más democráticas y participativas de producir y asignar bienes públicos. Se hace evidente una necesidad creciente por generar una gestión estatal más sofisticada en términos de funciones de coordinación y compensación, cuyo desarrollo por parte del centro impida la fragmentación y favorezca la cooperación democrática de los actores sociales y económicos.

Las reformas neoliberales de los 90 se sostuvieron sobre un argumento fundamental: la descorporativización del estado resultante de la transferencia de responsabilidades contractuales al mercado significa un incremento en su autonomía decisoria y capacidad

regulatoria. Cuando deja de ser el escenario de la disputa entre fuerzas productivas y pasa a ser el agente regulador de la competencia en el mercado, el estado gana dinamismo y se profesionaliza, sin perjuicio de dejar de ser el patrimonio de distintas fuerzas políticas para la reproducción de sus estructuras.

Ahora bien, esta “autonomía” del estado en el modelo neoliberal significó, en los hechos, una desarticulación de los contratos públicos que garantizaban cierto equilibrio entre las fuerzas productivas en el modelo desarrollista y, consecuentemente, un aumento del poder relativo de ciertas formas del capital -financiero, de servicios- sobre una fuerza de trabajo individualizada, desregulada y precarizada en sus relaciones con las empresas. Además, dada la situación de emergencia en la aplicación de las reformas por la amenaza de la hiperinflación, los entes reguladores y muchas agencias estatales fundamentales en la aplicación de las reformas fueron integradas por el mismo personal que venía de las empresas o de los organismo multilaterales de crédito; con lo cual, más que un incremento en su autonomía, el estado sufrió una penetración por parte de las burocracias tecnocráticas del capital financiero.

El aumento de las capacidades estatales de regulación de los actores económicos y corporativos depende, centralmente, de dos dimensiones: la eficacia de los procesos burocráticos y administrativos, es decir, la rapidez y cobertura de la intervención estatal en la implementación de políticas públicas, por un lado, y la capacidad de integrar la participación organizada de la sociedad civil a la gestión de las políticas públicas, por el otro. Desde este punto de vista, el cambio institucional de las agencias regulatorias deberá implicar una reorganización a nivel de la “**autonomía enraizada**” estatal. Se entiende por “autonomía enraizada” (Evans,

---

1992) la capacidad del estado de movilizar el consenso, el apoyo y la participación democrática de actores sociales organizados con el propósito de contrapesar la influencia de los agentes del mercado en la producción e implementación de las políticas públicas. Es precisamente de esta dimensión difusa pero fundamental al momento de pensar las capacidades estatales a la que nos referimos cuando hablamos aquí del tercer sector marplatense. El estado, y la ciudadanía democrática que en él se desarrolla, no sostiene su autonomía exclusivamente en la eficacia técnica de su burocracia sino que se abre a la búsqueda de un vínculo institucional con agentes sociales organizados, aunque no corporativos, para afianzar sus capacidades regulatorias y de coordinación sobre las políticas públicas.

### **3. El diseño de la investigación y su proceso**

La investigación que aquí presentemos persiguió los siguientes objetivos:

1. Identificar las organizaciones que componen el tercer sector marplatense.
2. Sistematizar y analizar la información disponible.
3. Indagar las relaciones con el estado en sus diversos niveles de gobierno (local, provincial, nacional) y dimensiones políticas (derecho, administración, gestión).
4. Contribuir a la gestión pública a través de un diagnóstico de las limitaciones y potencialidades de las relaciones entre ambas esferas.

Este trabajo fue articulado en aproximaciones sucesivas, durante las cuales se fueron construyendo el problema y los objetivos de manera dinámica a medida

que avanzaba el trabajo de campo. Las tareas de recolección de información y análisis se realizaron en dos etapas. La primera consistió en la realización de entrevistas semi-estructuradas a actores relevantes seleccionados según criterios teóricos e institucionales. Concretamente se realizaron entrevistas a funcionarias de la Dirección de Relaciones con las ONG del Municipio de General Pueyrredón. El análisis de las entrevistas realizadas permitió organizar una segunda parte del trabajo de campo, a partir de la redefinición de los objetivos.

Fundamentalmente porque uno de los hallazgos de esa primera aproximación al campo fue constatar que desde el estado municipal se recopilaba información relevante sobre la relación con las denominadas “entidades de bien público” (EBP). Mediante un registro voluntario, los funcionarios habían recopilado una abundante cantidad de información relevante. No obstante, nunca había sido sistematizada ni digitalizada debido a problemas técnicos, de infraestructura y capacitación. Esa circunstancia nos colocó frente a la principal fuente de información con la que se elaboró esta investigación.

Dos nuevos objetivos se articularon a partir de ese momento: a) recuperar la gran cantidad de trabajo realizado por un conjunto de actores al completar el cuadernillo de registro en una base de datos consolidada, y b) proporcionar lecturas sobre los datos que contribuyeran a la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

La etapa siguiente del trabajo de campo se abocó al análisis de documentos oficiales, específicamente se orientó a sistematizar la información registrada en un cuestionario, que había sido adosado a cada una de las carpetas de legajo de las organizaciones en la oficina municipal. El cuestionario de registro es una réplica del

---

que diseñó el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC)<sup>2</sup>. Este organismo cuenta con una base de datos nacional sobre organizaciones sociales a partir de la cual ha realizado sucesivas publicaciones sobre las características de la sociedad civil en Argentina que sirvieron de insumo para la presente indagación<sup>3</sup>.

En función del cuestionario y de los objetivos de esta investigación, se construyó una matriz de datos donde se volcaría la información existente. El trabajo de archivo se realizó en las dependencias municipales durante los meses de agosto y septiembre de 2013. Esta tarea presentó múltiples dificultades debido a los recelos propios de las instituciones respecto de sus materiales de trabajo y la dinámica de funcionamiento de la dependencia específica (horario acotado, necesidad de consulta de los materiales de archivo de forma cotidiana, carencia de un registro sistemático de los legajos fuera de los ficheros, entre otras cuestiones operativas).

El resultado del trabajo de campo fue que se completó la matriz de datos con información de 258 formularios de registro de EBPs. Esta base de datos fue posteriormente consolidada y procesada mediante SPSS. Para el procesamiento se utilizaron parcialmente los criterios teórico-metodológicos formulados por el CENOC en la construcción del instrumento de recolección (que se encuentran disponibles en las distintas publicaciones

---

<sup>2</sup> Cuestionario que también replicó el Registro Provincial de Organizaciones de la Comunidad (REPOC). La duplicación de registros evidencia la intención de las distintas escalas estatales de hacer compatible la información recabada. Pone de manifiesto también la falta de coordinación y de coincidencia en las modalidades de recolección de información. Ver formulario en Anexo.

<sup>3</sup> Fundamentalmente Ikei, Lidia et al (2003) *Acerca de la Constitución del Tercer Sector en la Argentina – Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad civil inscriptas en el CENOC*. Buenos Aires: Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad y CENOC (2006) *Organizaciones de la sociedad civil en la Argentina*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

mencionadas). El procesamiento incluyó además la construcción de tipología de organizaciones según el ámbito al que orientan actividades.

Durante el año 2014 se procedió a la elaboración de las variables y categorías que se presentan a continuación.

Para la presentación de los resultados de esta investigación se articulan dos capítulos. El primero introduce la perspectiva institucional -estatal- de relación con las EBP. El insumo fundamental son testimonios de actores relevantes y documentos oficiales. Se recuperan también las características del registro municipal. Los restantes apartados condensan información sobre la base de datos de EBP, cuya lectura se realiza en dos ejes. Uno, las características institucionales de las organizaciones: formas organizativas, año de creación, su ámbito de actuación, alcance geográfico de sus actividades, recursos humanos y fuentes de financiamiento. El otro, las actividades de las organizaciones: sus modos de intervención, áreas y temas, la población con la que trabajan, beneficiarios y destinatarios, objetivos de las organizaciones, articulación con otras organizaciones o convenios con instituciones.



## Capítulo 2

### Actores y modos de relación

La pregunta inicial por las características de la sociedad civil marplatense derivó en la búsqueda de un punto de mira de la relación entre las organizaciones que la conforman y el estado, en este caso, municipal. La búsqueda de un ámbito de relación que permitiera tener una perspectiva general de la situación local tuvo como resultado la identificación de una dependencia específica, abocada a la atención de las organizaciones que se constituyen como Entidades de Bien Público y, más en general, como parte de la sociedad civil.

La Dirección de Relaciones con las ONG se constituiría entonces en nuestro punto de mira, ya que a través de esta dependencia se establece una vinculación entre distintos tipos de actores: aquellos que constituyen y/o representan al estado, los funcionarios; y los que constituyen y/o representan a la *sociedad civil*. La relación entre estos actores tiene al menos dos direcciones, una de ellas es *hacia abajo*: la que se define institucionalmente a partir de la misión de la dependencia municipal.

Es intención del Estado Municipal promover y consolidar una red que lo integre con las Organizaciones de la Sociedad Civil, en procura de potenciar el accionar de ambos sectores y favorecer el trabajo conjunto, de forma tal de construir una ciudad mas justa e igualitaria mejorando la calidad de vida de la ciudadanía y promoviendo la participación y el voluntariado

---

ciudadano. Queremos desde el Estado Municipal reconstruir los lazos de confianza, ya que tenemos la plena certeza de que para contar con un verdadero sistema democrático, no solo necesitamos contar con un Estado eficiente y eficaz, sino también, con una Sociedad Civil sólida, y ambos deben interactuar fluidamente para mejorar las condiciones de vida de nuestra comunidad. Es necesario y es posible, entonces, que el Estado y la Sociedad Civil se asocien para gestionar proyectos comunes exitosos en Mar del Plata y Gral. Pueyrredón. El vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil está en el corazón de nuestra práctica social y política, y fortalecer ese vínculo, establecer canales institucionales, mejorar la cultura del diálogo y del acuerdo, seguramente favorecerá en el futuro un mejor desempeño de nuestra comunidad y de nuestra sociedad (web institucional).

Dentro de las incumbencias de esta oficina se encuentra la provisión de un abanico de servicios a las Organizaciones de la sociedad civil. Básicamente, asesoramiento, articulación, posibilidad de participación en la toma de decisiones, interlocución con autoridades y con otras dependencias. La definición de la propia institución, es que la Dirección *es una oficina sumamente política y tiene como fin el accionar político.*

La oficina tiene un área de servicios, otra de capacitación y asesoramiento permanente y un tercer ámbito de incumbencia que tiene que ver con conectar a las organizaciones entre sí, con otras reparticiones públicas, con entidades privadas para potenciar el propio objeto social a través de tener una mayor red de contactos y plataformas comunes. Este tercer ámbito de incumbencia es el más político de todos y es el objetivo que necesita mayor cantidad y calidad de datos para saber a qué se dedican las organizaciones (Entrevista 1).

Esta es un área que es muy transversal, nos llaman de muchas otras áreas para pedirnos información y alguna

evaluación de la entidad tal, de tal temática que entidades hay laburando, que piden, que piensan, donde están laburando, hasta territorialmente (...) Es un área importante, se toca con otras áreas, tiene contacto con instituciones, es una ventanilla importante (...) A la hora de que el Estado se ponga a trabajar con una entidad, que pueda tener mayor información respecto de cómo esa entidad va a responder, a qué se dedica, que capacidad tiene, hasta que punto te conviene apoyarla, ponerle recursos. (...) Cuando un área se tiene que poner a hacer caminar un proyecto no da lo mismo cualquier tipo de organización (Entrevista 1).

El municipio además asesora a las organizaciones para la conformación de una asociación civil, acompañando el proceso y orientándolas según el carácter de sus actividades, sus intereses y fines. Un ejemplo fue la “Feria Verde” (Entrevista 2).

Otra de las aristas de la vinculación estatal consiste en la implementación de un registro: “Registro de Entidades de Bien Público” (EBP). Se trata de un registro formal, de carácter voluntario, en el cual se inscriben aquellas organizaciones que buscan ser reconocidas formalmente por el Municipio. La modalidad del registro hace visible no sólo la propuesta estatal de vinculación sino también el interés de las organizaciones por “ser un interlocutor válido” frente al gobierno local. Permite analizar la relación estado-sociedad civil en una dirección complementaria: *de abajo hacia arriba*.

Hay tres grandes criterios para la inclusión en el registro, que obran como lineamientos generales que deben ser cotejados en cada caso debido a los debates que existen sobre la pertinencia de una organización como Entidad de Bien Público. La inclusión depende de tres condiciones: 1) que sean independientes de la estructura pública gubernamental, 2) que desarrollen actividades sin fines de lucro en beneficio de la comunidad (cuando hay

---

ganancia esto debe ser reinvertido en el propio objeto social, no puede ser repartido) y 3) que estén constituidas formal o informalmente.

Tenemos un registro municipal, es un registro de reconocimiento. Es un registro voluntario, las asociaciones pueden solicitar el reconocimiento y se otorga o no. El criterio para otorgar el reconocimiento está regulado en la ordenanza 90/10 que establece una serie de requisitos y recaudos. Organización sin fin de lucro, con domicilio en el municipio y al menos un año de existencia. Exige una serie de documentación y pide una reseña de actividades a favor de la comunidad. Lo que está regulado es que para los trámites que se realicen en la municipalidad el carácter de ser EBP te permite algunos beneficios/facilidades, para no andar con toda la papelería a costas una vez que presentó toda la documentación y se reconoce su existencia se le extiende el certificado de vigencia que se presenta en otras áreas municipales. Inclusive hay algunas exenciones, como impuestos por ampliación de sede, o aquellas que se dedican a discapacidad pueden pedir exención de pago de servicios municipales (Entrevista 1).

El reconocimiento como EBP es demandado inclusive por organizaciones que son reconocidas en otras áreas por el municipio como interlocutoras, como las sociedades de fomento. Esto se debe a que el lineamiento político de la gestión municipal a partir de 2007 fue el de otorgar importancia al certificado de vigencia. Como contrapartida, muchas organizaciones mantienen el cumplimiento de la ordenanza retroalimentando su relevancia y validando su existencia.

El creciente interés en el registro es una tendencia que sería pertinente chequear, porque además hay algunas exenciones a las que acceden las organizaciones, como

impositivas, publicidad, permisos, donaciones, trámites de distinto tipo que son facilitados con la presentación del certificado de vigencia. También para la ejecución de partidas del “Presupuesto Participativo” las organizaciones se vieron obligadas a formalizar. Ocasiones en las que el interés se hizo evidente fue la elección del “Defensor del Pueblo” en agosto de 2013 (Entrevista 2).

Pese a este carácter instrumental del registro no todas las organizaciones se interesan en el reconocimiento del Estado. Debido su carácter voluntario hay un gran número de instituciones que tienen como ámbito de actuación el municipio pero no están registradas formalmente.

Hay muchas entidades que no están registradas. Esto depende de las expectativas que tienen en el registro: si llegan por otras vías a las personas que quieren llegar, no tienen necesidad del registro. Depende del posicionamiento de la organización Para esta gestión un desafío es ver cómo hacer para que las organizaciones quieran participar del registro. (Entrevista 1).

La interacción de las organizaciones con el Estado es entonces, en gran medida, de carácter informal, debido a la falta de incentivos y/o el posicionamiento político de cada asociación. Desde el municipio se mantiene una práctica de comunicación cotidiana basada en herramientas paralelas al registro, que constituyen una suerte de padrón *ad hoc* de organizaciones. Este padrón se publica en la web institucional periódicamente, cuando hay *alteraciones significativas*. La construcción y modificación de este padrón no responde a criterios unificados, por el contrario, depende básicamente de la interpretación que hacen los funcionarios sobre las

---

actividades, temáticas y ámbitos de intervención de cada asociación.

Por otra parte, pese a la recopilación permanente de información no se realiza una sistematización que permita orientar el accionar político de los funcionarios, que se manejan fundamentalmente de manera intuitiva. Esto se debe sobre todo a falta de infraestructura, capacidades técnicas deficitarias y falta de formación de recursos humanos.

Hubo personal abocado al registro, se destinó mucho tiempo a cargar datos de un cuadernillo que tiene una cantidad de datos extraordinaria, pero la plataforma sobre la que se cargó no permite hacer cruces de lecturas, es lo mismo que leer los legajos a mano. Estuvimos trabajando en un convenio con el CENOC a nivel nacional para obtener el software y no se pudo implementar por falta de equipamiento adecuado (Entrevista 2).

El formulario de registro no lo estamos levantando, pedimos que lo completen pero no lo estamos levantando porque está armado para un *soft* que nunca anduvo bien. Fue una donación de un prestador privado que lo armó y cuando se cansó de atender al municipio desapareció. Los últimos tres años no se levantó el formulario de registro (2009/2013) Están los papeles desde que se abrió el registro municipal en el año 1977. Hay activos e inactivos. La cuarta parte está con el certificado de vigencia al día (Entrevista 1).

Una de las hipótesis que sostienen los funcionarios a partir de su trabajo cotidiano es que hay una tendencia a la modificación del registro en función de coyunturas políticas específicas, durante las cuales las organizaciones hacen un uso táctico de este instrumento.

El registro a veces tiene un crecimiento exponencial que después no se sostiene, porque las organizaciones no siguen manteniendo vigencia, las organizaciones cumplen su objetivo y no mantienen después su vínculo con el Estado. Esto es difícil de constatar porque no hubo una preocupación por este tipo de preguntas, se limitaba la tarea a las altas y bajas y no siempre queda registro de esa variación. Siempre se ha tenido una lógica de formalidad: se cumplen requisitos se da de alta, si no, de baja. Pero no se ha tenido una mirada histórica. Altas y bajas dependen de la presentación de la documentación pos-asamblearia, anualmente. El alta no es anual, es en cualquier momento, dependiendo del cierre de ejercicio de la organización. Y la baja no es automática. Muchas organizaciones podrían haber sido dadas de baja, lo que implica que hay un período de seis meses de espera para la nueva incorporación, y por criterios políticos muchas veces se espera a ciertas organizaciones (Entrevista 2).

La ausencia de una memoria organizacional parece estar relacionada con los cambios en las gestiones que desmantelan o reubican los planteles de funcionarios. Esta memoria es importante dado que permite resolver problemas de manera más eficiente y reducir la incertidumbre acerca del comportamiento de los actores. De hecho, los testimonios dan cuenta de “otros ensayos frustrados” en la articulación entre organizaciones de la sociedad civil y estado como el “Programa de Auditoría Ciudadana”, que “quedó trunco por cambio de gestión municipal”.

Si bien el propósito de la Dirección, según se establece en la normativa, consiste en “construir una ciudad mas justa e igualitaria mejorando la calidad de vida de la ciudadanía y promoviendo la participación y el voluntariado ciudadano”, la importancia que le confieren los funcionarios entrevistados radica en su “transversalidad”: ofrece la posibilidad de coordinar y promover vínculos con otras organizaciones tanto

---

sociales como económicas. Desde la perspectiva de los actores institucionales la inscripción en el registro tiene dos incentivos centrales: la ventaja administrativa de agilizar trámites y la posibilidad fiscal de recibir algunas exenciones impositivas selectivas. La participación en la producción e implementación de la política pública no aparece mencionada más allá de la posibilidad de presentar proyectos en el marco del Presupuesto Participativo y tener ingerencia en la elección del Defensor del Pueblo. La debilidad de la Dirección para interpelar a las organizaciones se evidencia en los testimonios: “si llegan por otras vías a las personas que quieren llegar, no tienen necesidad del registro”. Esta dificultad se agrava en la medida en que la “interacción” puede no ser institucional (formal) sino mediante la acción directa o la influencia sobre ediles o funcionarios sin pasar por la “ventanilla” de la dirección.

La constatación de este escenario de interacción hace surgir algunos interrogantes: ¿quiénes quieren ser interlocutores válidos del Estado municipal? ¿Hay un incremento en la cantidad de organizaciones registradas? ¿A qué temáticas se dedican? ¿Cuál es su ámbito de intervención? ¿A quién benefician? ¿Con qué actores interactúan y cómo? A continuación se presentan un conjunto de datos que buscan responderlos parcialmente.

## Capítulo 3

# Características de las organizaciones

La información que se presenta corresponde a 258 entidades de bien público (EBP) registradas al 30/09/2013 en el Municipio de General Pueyrredón. La modalidad de registro consiste en completar el Formulario de Inscripción de carácter autoadministrado que se adjunta al legajo de cada organización. El contenido de los formularios fue procesado y recodificado para recuperar los aspectos más relevantes de la información suministrada<sup>4</sup>.

### 1. El año de inicio de actividades

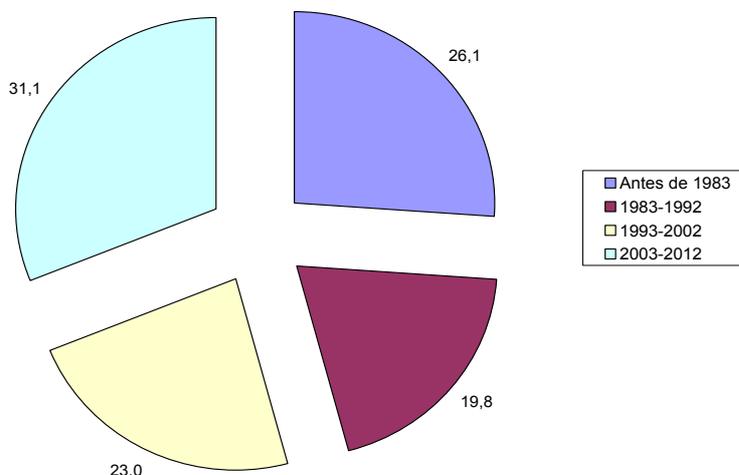
El año de inicio de las actividades de una organización, su “fecha de nacimiento”, permite observar dos elementos complementarios: su antigüedad y su capacidad de “supervivencia”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Al igual que en el relevamiento nacional encontramos que algunas respuestas no son completadas por todas las organizaciones, o son respondidas de maneras confusas. Ver al respecto aclaraciones metodológicas, pp. 92 CENOC (2006).

<sup>5</sup> Es importante tener en cuenta que este dato no permite conocer la cantidad de organizaciones surgidas en cada período sino solo aquellas que se registraron a partir del inicio del registro (CENOC, 2006).

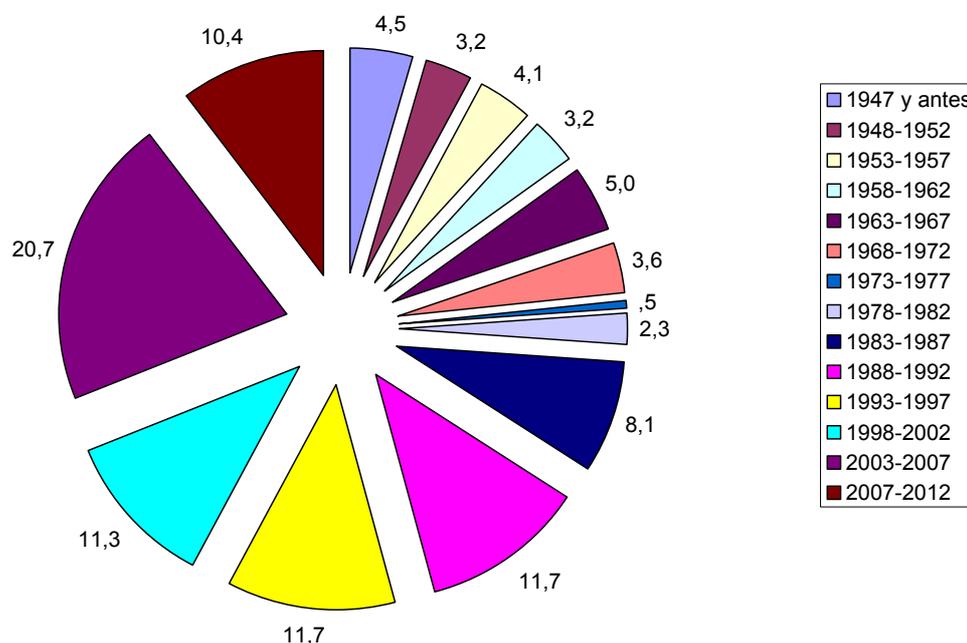
**Gráfico 1. Año de creación de las EBP según décadas. MGP.**



Fuente: elaboración propia

Es posible observar que el mayor número de organizaciones inscritas en el registro iniciaron sus actividades en la última década, aunque se evidencia un crecimiento sostenido desde el inicio del período democrático en 1983. Para profundizar el análisis de este dato se ha recurrido a un gráfico más detallado que permite advertir la creación de organizaciones según quinquenios.

**Gráfico 2: Año de creación de las EBP por quinquenios. MGP.**



Fuente: elaboración propia.

Este gráfico permite contrastar la hipótesis de la institucionalización de organizaciones de la sociedad civil coincidente con un cambio en la orientación de las políticas públicas a partir de la administración de Néstor Kirchner (2003-2007). Como se puede observar el mayor número de organizaciones que figuran en el registro fueron creadas durante el quinquenio 2003-2007, que concentra un 20.7% del total. Hasta 2002 el crecimiento es sostenido y homogéneo. Sin embargo, casi se duplica en el período 2003-2007. Durante este período, conjeturamos, se produce una promoción estatal para la creación y el reconocimiento de organizaciones de bien público con dos propósitos: por un lado, paliar vía políticas públicas los efectos de la crisis y, por el otro, reorientar la política social de un modelo focalizado y compensatorio, propio de los 90, a uno universalista y productivista centrado en la formación de cooperativas y organizaciones de la sociedad civil. También puede

---

conjeturarse que el crecimiento responde a los cambios en la organización y la acción colectiva definidos por lo que en la primera parte llamamos “territorialización”: el proceso por el cual la conflictividad social y los repertorios de organización y protesta asumieron a la pertenencia territorial como una unidad de acción política transformando, de este modo, sus relaciones con el estado

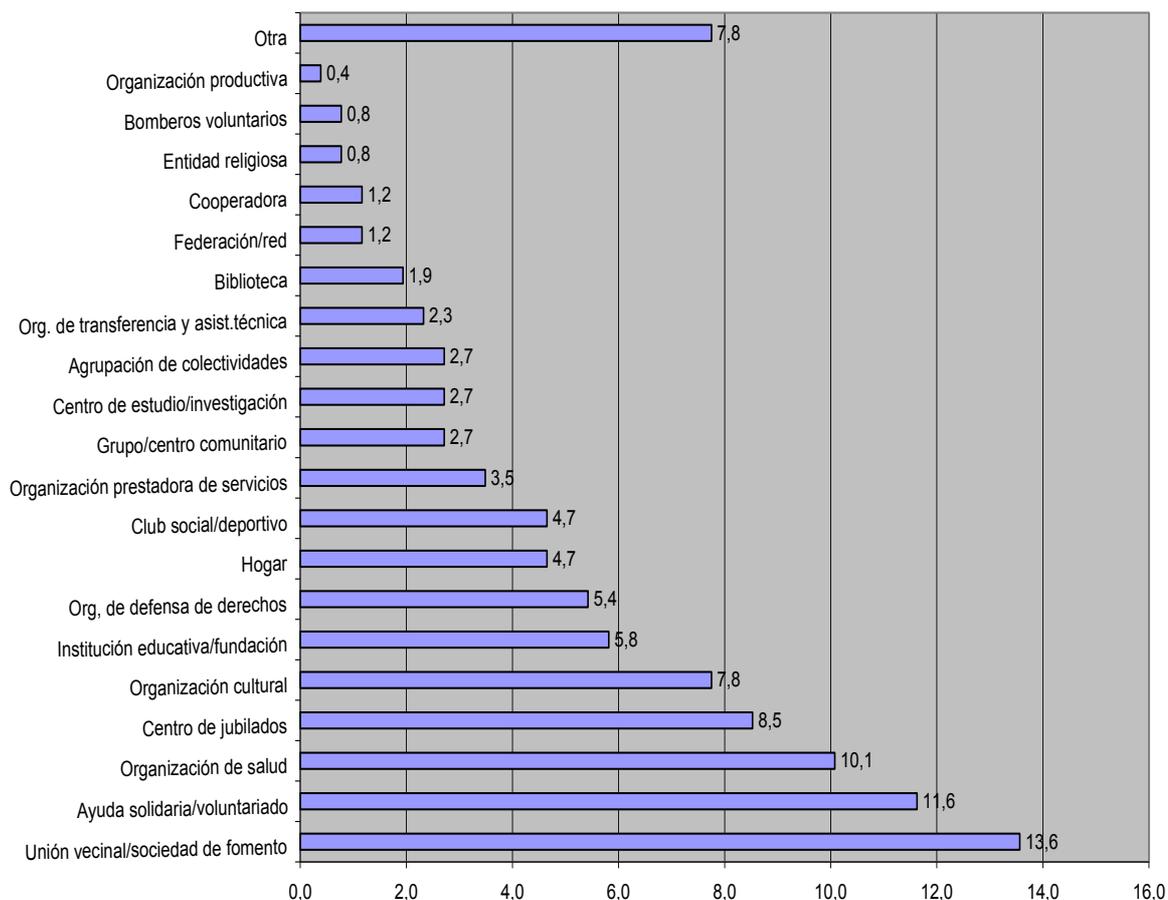
## **2. Formas organizativas adoptadas por las entidades**

En cuanto a la forma organizativa podemos advertir que predominan las uniones vecinales/sociedades de fomento y las organizaciones de ayuda solidaria/voluntariado. Les siguen en importancia las organizaciones de salud, los centros de jubilados y las organizaciones culturales<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Esta variable define 23 categorías que son independientes de su constitución jurídica (CENOC, 2006)

**Gráfico 3: EBP según forma organizativa. MGP. Porcentajes.**



Fuente: elaboración propia

Se puede apreciar que prevalecen entre las organizaciones inscriptas las Uniones Vecinales/Sociedades de Fomento, que representan un 13.6% del universo, seguidas en importancia por las Organizaciones de Ayuda Solidaria/Voluntariado, con un 11.6% y las organizaciones de salud con un 10.3%. Son más las orientadas a la asistencia y la promoción social/comunitaria que las dedicadas a la protección de derechos y la producción. A juzgar por los valores relativos y la evolución temporal del primer tipo de organizaciones el fomentismo parece ser un rasgo persistente de la cultura política marplatense.

Intentando una lectura conjunta de estos datos se puede advertir que las organizaciones predominantes entre aquellas que se crearon recientemente, en el período 2003-2012, son las Organizaciones de Ayuda solidaria/voluntariado.

**Tabla 1: Forma organizativa de las asociaciones surgidas 2003-2012. MGP**

	2003- 2007	2007- 2012	Total
Organización de transferencia y asistencia técnica	1	1	2
Ayuda solidaria/voluntariado	8	4	12
Biblioteca	1	0	3
Grupo/centro comunitario	3	1	4
Unión vecinal/sociedad de fomento	2	2	4
Centro de jubilados	2	0	2
Club social/deportivo	2	1	3
Centro de estudio/investigación	0	1	1
Organización de defensa de derechos	5	2	7
Organización de salud	6	3	9
Organización cultural	4	2	6
Hogar	1	0	1
Institución educativa/fundación	2	2	4
Organización prestadora de servicios	2	1	3
Otra	4	2	6
Total	43	22	67

Fuente: elaboración propia

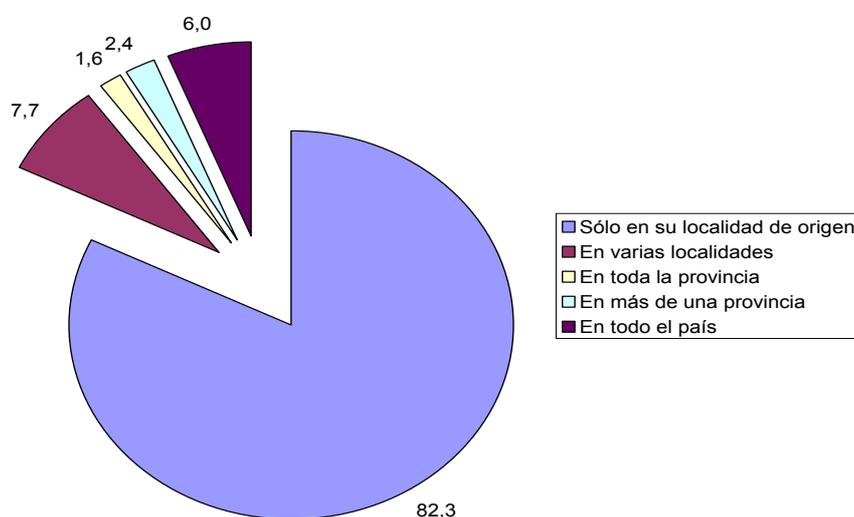
La variación se da principalmente en ayuda solidaria y organizaciones de salud manteniéndose constantes las uniones vecinales que son las que conforman la mayor parte del universo. Es interesante notar, sin embargo, que en el primero de los períodos considerados se crearon el doble de las que se crearon en el segundo, lo cual puede estar vinculado, como decíamos más arriba, al modo en que se intentó superar la crisis social y económica con una mayor intervención del estado promoviendo la

intervención de las organizaciones de la sociedad civil. Una vez recuperada la capacidad de gobierno y gestión, el modo en que se articula la política social retorna a los ministerios y se concentra en una menor cantidad de organizaciones.

### 3 Área de actuación y alcance geográfico de las actividades de las organizaciones

El área de actuación nos permite constatar que, de manera consistente con las formas organizativas que adoptan, la mayor parte de las organizaciones registradas tiene un área de trabajo local, el 82.3%, mientras que las organizaciones de carácter regional y provincial les siguen en importancia aunque con porcentajes mucho menores.

**Gráfico 4: Área de actuación de las organizaciones. MGP.**



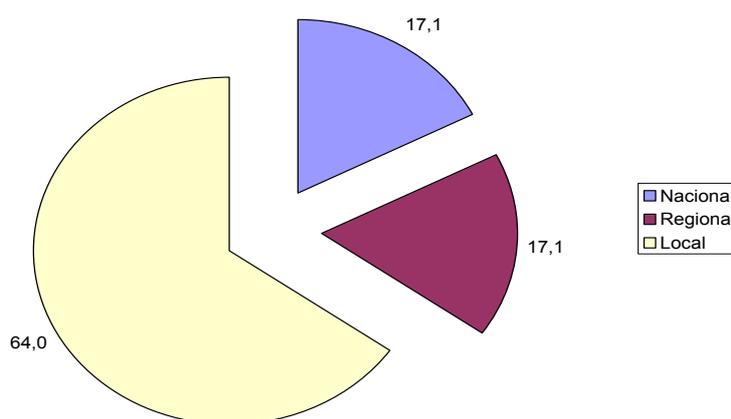
Fuente: elaboración propia

En cuanto al alcance geográfico de las actividades, esta variable permite conocer el alcance de las actividades de

---

las organizaciones, que puede darse en tres niveles: nacional, regional y local. Como se puede observar el impacto de las actividades declarado es fundamentalmente local: el 64% de las organizaciones lo autoevalúa así. No obstante existe un 34.2% que declara una actividad de mayor impacto, distribuido equitativamente entre los niveles regional y nacional. De acuerdo a estos datos no parece haber muchos incentivos institucionales para que las organizaciones que tienen alcance provincial y/o regional se vinculen formalmente con el municipio, al menos no con esta dependencia.

**Gráfico 5: Alcance geográfico de las actividades de las organizaciones. MGP.**



Fuente: elaboración propia

La combinación de ambas variables permite indagar sobre el impacto de las actividades de las organizaciones según el área de trabajo que declaran, y es interesante destacar que existe un 13.5 % de organizaciones que tienen un área de trabajo local y sin embargo sus actividades impactan a nivel regional, como así también un 10.5 % cuyas actividades impactan a nivel nacional.

#### 4. Recursos humanos de las organizaciones

Haciendo énfasis en el tipo de recursos humanos con que cuentan las EBP registradas se puede observar que tanto en el caso de mujeres como de varones es mucho mayor el porcentaje de organizaciones que sostienen sus actividades a partir de trabajo voluntario ó sin retribución. En ambos casos supera el 75% de las EBP registradas, mientras que aquellas que emplean a mujeres y/ó varones con retribución no superan el 30% del total.

**Cuadro 3. Recursos humanos de las EPB según sexo y retribución. MGP**

	Organizaciones	Porcentaje
Varones con retribución	68	26.4
Mujeres con retribución	79	30.6
Varones sin retribución	198	76.8
Mujeres sin retribución	200	77.5

Fuente: elaboración propia

Estos datos permiten sostener que existe una baja profesionalización en las EBP sin distinción de género. Nos referimos a profesionalización ya que la remuneración de una tarea implica la obligación de cumplir una determinada labor y la posibilidad de evaluar su resultado. Esta débil profesionalización de los recursos humanos se refleja en la propia agencia estatal donde la mayoría de los empleados no tienen una formación específica en el área de incumbencia. Dos aspectos que no necesariamente se condicen con el voluntariado.

---

## 5. Fuentes de financiamiento de las organizaciones

Sobre el origen de los fondos, hay un amplio predominio de la autofinanciación vía cuota social u otras actividades, del orden del 87%. Las EPB que se financian mediante algún tipo de actividad productiva no superan el 5%. Entre aquellas que declaran tener fondos propios el origen más frecuente es el cobro de cuota social.

**Tabla 2. Origen de los fondos propios de las EBP. MGP. 2013.**

	Frecuencia	Porcentaje
Cuota social	90	39,8
Actividades	19	8,4
Alquiler de sede	2	,9
Contraprestación de servicio	11	4,9
Cuota social y actividades	47	20,8
Cuota social y alquiler de sede	3	1,3
Sin especificar	36	15,9
Otros	18	8,0
Total	226	100,0

Fuente: elaboración propia

Con respecto al financiamiento estatal se pueden discriminar escalas de gobierno para analizar la relación con las EBP. Del universo considerado sólo recibe fondos nacionales un 14%, siendo mayoritariamente “fondos sin especificar” (seguidos de recursos del Ministerio de Desarrollo Social y el PAMI). Con respecto a las EBP que reciben fondos del gobierno provincial representan un 15,1% del universo, y nuevamente predominan los “fondos sin especificar” (seguidos de subsidios, becas sin especificar y Ministerio de Desarrollo Social como proveedores de recursos). Finalmente, el gobierno municipal otorga financiamiento a un 15,9% de las EBP,

siendo predominante en esta escala la contraprestación de servicios. Lo que parecen indicar estas cifras es que no hay un plan de inversión en el sector por parte de ninguno de los niveles de gobierno, lo cual se vuelve más problemático en el nivel municipal dado que es el que conoce y controla el territorio y, consecuentemente, el que podría incorporar más fácilmente a estas organizaciones a un plan estratégico. La baja inversión pública en esta esfera contribuye a consolidar una matriz de intervención voluntarista y asistencialista dado que bloquea la posibilidad de la formación técnica y la diferenciación burocrática de este tipo de organizaciones.

Otras fuentes de financiamiento de las EBP que son todavía menos representativas son las empresas, un 6,6% del total, y fondos de organismos internacionales, un 4,7% (predominando en este ítem los gobiernos extranjeros). Un 11.6% de las EBP también declara recibir otros fondos como donaciones y obras sociales, sobre todo PAMI.



## Capítulo 4

# Actividades de las organizaciones

Además de la composición y la forma institucional de las organizaciones, nos interesa aquí abordar las actividades que las mismas realizan. Para ello, hemos considerado sus modos de intervención, los temas y poblaciones con que trabajan, sus objetivos y sus articulaciones externas.

### 1. Modos de intervención de las organizaciones

Sobre el modo de intervención, predominan la promoción y fomento, la atención directa y el asesoramiento. Asociando esta variable con la tipología de organizaciones según la orientación de su actividad, se puede observar que aquellas que se orientan a la asistencia y promoción social intervienen básicamente a través de promoción y fomento, pero también utilizan la modalidad de defensa de derechos.

**Cuadro 1: Modo de intervención de las EBP según tipo de organización.  
MGP. 2013.**

	Atención directa	Difusión	Defensa de derechos	Asistencia técnica	Asesoramiento	Investigación	Asistencia financiera	Desarrollo	Promoción y fomento	Prevención	Desarrollo de	Otro	Total
Orientadas a actividades productivas	5	1	1	10	5	4	1	4	3	0	6	0	23
Orientadas a la defensa de derechos	1	6	9	1	4	0	0	0	2	1	2	0	13
Orientadas a asistencia y promoción social	65	21	21	11	48	6	8	3	81	27	29	2	184
Otras	6	3	3	1	5	1	1	2	8	2	3	3	22
Total	77	31	34	23	62	11	10	9	94	30	40	5	242

Fuente: elaboración propia

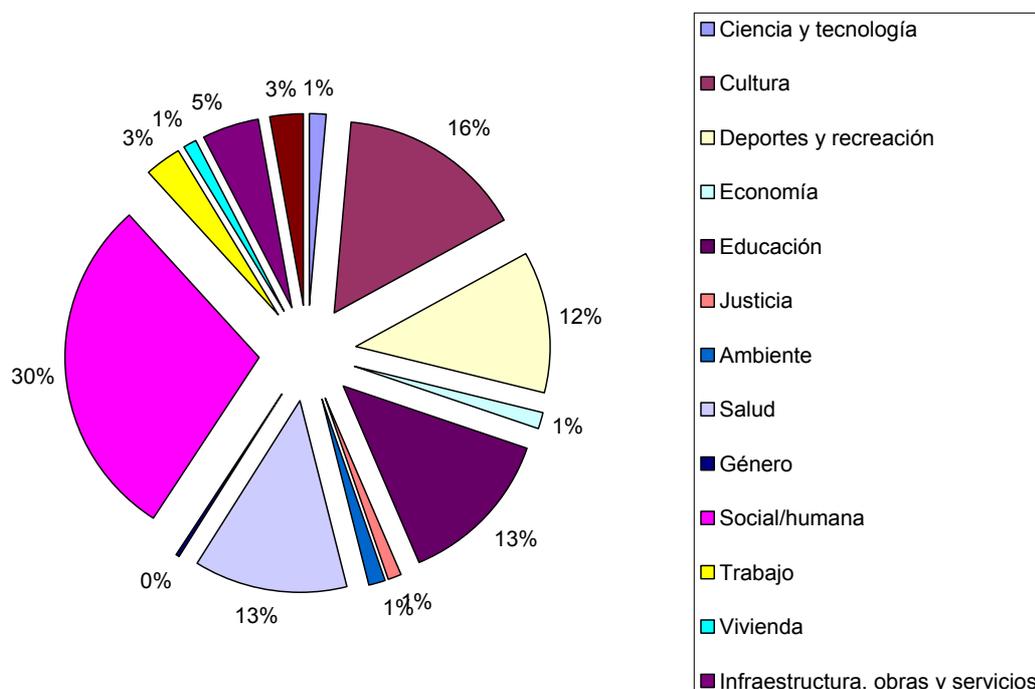
## 2. Área temática de las organizaciones

Las áreas temáticas remiten a los campos de acción en los que se centran las organizaciones, que en general hacen referencia a dimensiones específicas del desarrollo de las personas y/o grupos. Con excepción de social/humana que toma como eje al individuo en general o al grupo, sin desarrollar ninguna especificidad<sup>7</sup>. Esta es una variable de respuesta múltiple, por lo que se han agrupado distintas respuestas, lo que modifica el total. Como se puede advertir, predomina, al igual que en los relevamientos nacionales, el área social/humana, a la que

<sup>7</sup> Ver Ikei, Lidia et al (2003).

declara abocarse un 30 % de las organizaciones, seguida de las áreas de Cultura, Salud y Educación.

**Gráfico 6: Área temática de las EBP. MGP. 2013.**



Fuente: elaboración propia

Cruzando área temática según tipos de organización el resultado es una fuerte presencia del área social humana. En el caso de las organizaciones orientadas a la asistencia y la promoción social las siguen como áreas temáticas relevantes según los valores: cultura, deportes y recreación, salud y educación. Es notable, asimismo, los bajos volúmenes de participación que, no sólo las organizaciones orientadas a la asistencia y la promoción social, sino todas las relevadas manifiestan en áreas temáticas más específicas y potencialmente conflictivas como la vivienda, el ambiente, el trabajo o la justicia. Resulta evidente que, al menos al momento de registrarse

institucionalmente, prefieren manifestar orientaciones y áreas temáticas generales, lo que quizá invite a revisar los formularios de registro, si es que se pretende tener mayor información específica y sistemática indispensable para mejorar las capacidades estatales en el diseño y planificación de las políticas públicas.

**Cuadro 2: Tipos de organización y área temática. MGP. Números absolutos.**

	Ciencia y tecnología	Cultura	Deportes y recreación	Economía	Educación	Justicia	Ambiente	Salud	Género	Social/humana	Trabajo	Vivienda	Infraestructura, obras y servicios públicos	Otro	Total
Orientadas a actividades productivas	3	3	3	4	3	0	0	4	0	11	4	2	1	2	23
Orientadas a la defensa de derechos	0	1	0	0	2	4	0	4	0	8	1	0	0	3	13
Orientadas a la asistencia y la promoción social	2	55	45	1	44	0	5	45	2	93	7	3	19	4	191
Otras	1	8	4	1	8	0	0	1	0	11	2	0	0	3	23
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>67</b>	<b>52</b>	<b>6</b>	<b>57</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>54</b>	<b>2</b>	<b>123</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>250</b>

Fuente: elaboración propia

### 3. Temas sobre los que trabajan las organizaciones

Sobre el tema al que se dedican las organizaciones las cifras que se presentan corresponden a una respuesta de opción múltiple, donde cada EBP consignaba en el cuestionario entre una y tres temáticas centrales sin otorgarles orden de prioridad. Agregando los datos se puede observar que predominan como temas de interés el apoyo escolar, el deporte, la discapacidad y la educación no formal.

**Tabla 3: Temas a los que se dedican las EBP. MGP. 2013.**

	Frecuencia	Porcentaje de casos
Educación de adultos	14	5,7
Educación no formal	40	16,2
Educación sanitaria	17	6,9
Educación cooperativa	10	4,0
Bibliotecas	26	10,5
Drogadependencia	10	4,0
Salud Mental	14	5,7
Discapacidad	43	17,4
Formación profesional	20	8,1
Formación ocupacional	15	6,1
Desocupación	13	5,3
Artesanías	15	6,1
Teatro//danza	19	7,7
Música	20	8,1
Plástica	12	4,9
Literatura	12	4,9
Comunicación social	17	6,9
Patrimonio cultural	22	8,9
Deporte	48	19,4
Derechos humanos	29	11,7
Educación formal	14	5,7
Apoyo escolar	48	19,4
Atención primaria a la salud	24	9,7
Enfermedades específicas	13	5,3
Turismo	16	6,5
Educación intercultural	11	4,5
Derecho a la identidad cultural	14	5,7

---

Espacios públicos	19	7,7
Total	757	

---

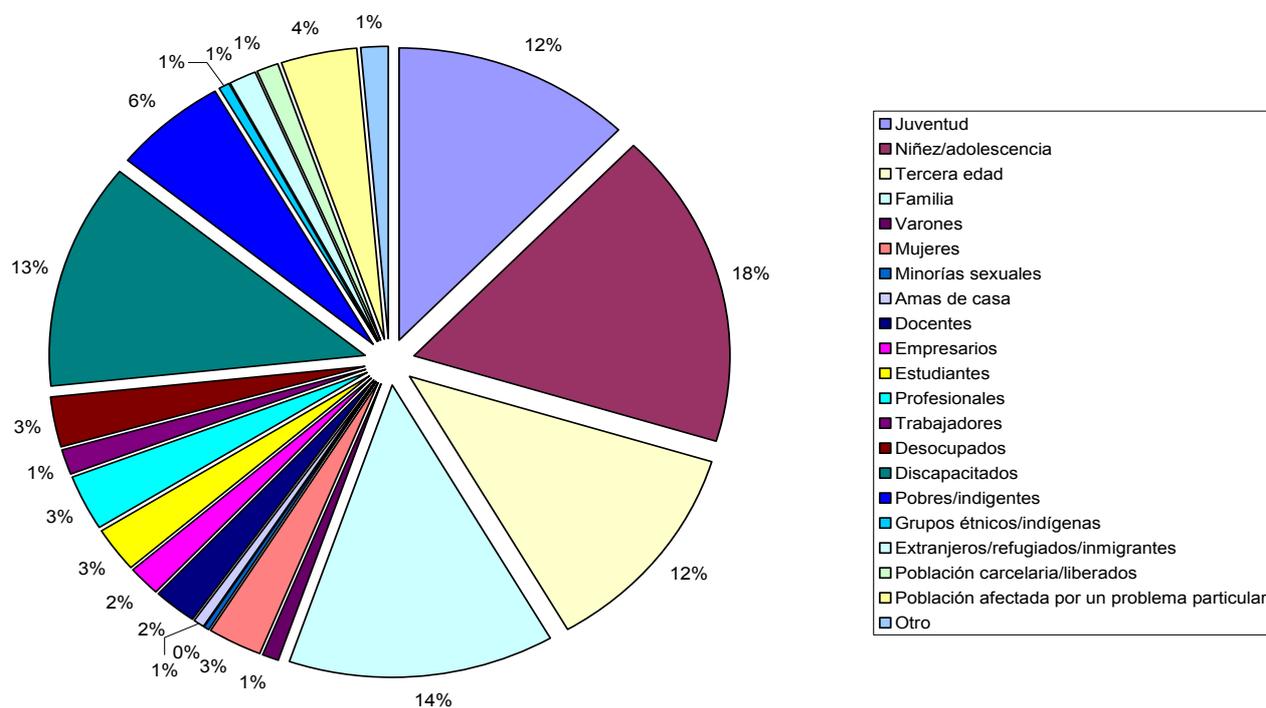
Fuente: elaboración propia

Los temas que superan el 10 % de los casos son: deporte, apoyo escolar, discapacidad, educación no formal, derechos humanos y bibliotecas. Confirmando la tendencia que venimos señalando, los temas que registran valores más altos están relacionados con la asistencia directa y la protección cercana, más que con la protección de derechos -excepto el caso de derechos humanos- y con la producción y/o la prestación de servicios.

#### **4. Población con la que trabajan las organizaciones**

Es interesante ver el 48.4 % de las organizaciones trabajan indistintamente con cualquier población. Las EBP que tienen una población objeto específica, seleccionada generalmente por grupos etáreos, constituyen el 51.6% del total. Dentro de ese subconjunto de EBP predominan como focos de atención niñez/adolescencia con el 18%, seguido de familia, discapacitados, juventud y tercera edad.

**Gráfico 7: Población objeto de las EBP. MGP.**

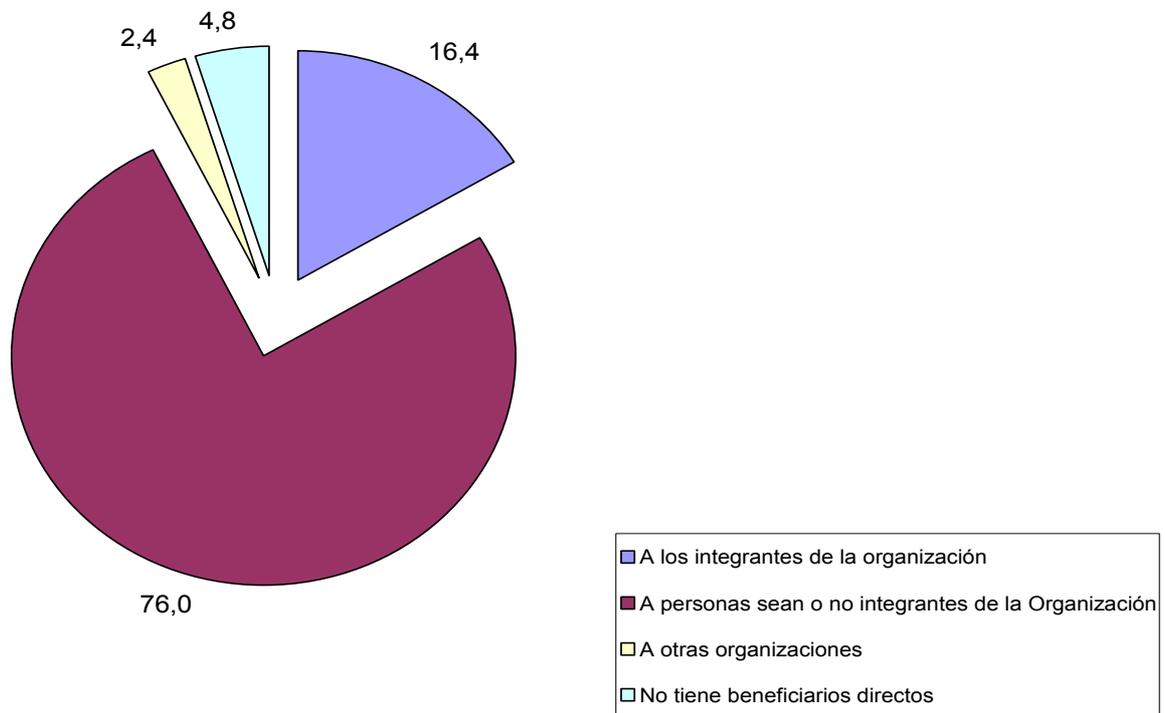


Fuente: elaboración propia

Sobre los destinatarios de las actividades de las EBP predomina un criterio abierto: la gran mayoría no limita el ámbito de beneficio de sus actividades a los integrantes de la organización.

---

**Gráfico 8: Destinatarios de las actividades de las organizaciones. MGP.**



Fuente: elaboración propia

Se desprende de este cuadro que es muy baja la articulación interorganizacional, al menos desde la perspectiva de los actores al momento de definir a los destinatarios de sus actividades.

## 5. Objetivos de las organizaciones

Sobre los objetivos de las organizaciones hemos realizado el siguiente cuadro:

**Tabla 4: Objetivos de las EBP. MGP.**

	Frecuencia	Porcentaje
Apoyar y cooperar con una institución cultural del municipio	2	0,9
Apoyo y asistencia a personas con enfermedades crónicas/terminales y sus familias	15	6,4
Asistencia en situaciones de emergencia/defensa civil	6	2,6
Asistencia y asesoramiento de víctimas de violencia de género	1	,4
Asistir desde instituciones religiosas a poblaciones vulnerables	5	2,1
Asistir y defender a niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad/violencia familiar	18	7,7
Cooperar con una institución de salud y sus usuarios	8	3,4
Defender los derechos de los animales	3	1,3
Defensa de derechos y promoción de quienes ejercen una actividad profesional/comercial	3	1,3
Defensa de derechos e instituciones	15	6,4
Desarrollar actividades culturales/educativas	31	13,3
Desarrollo de actividades comunales/solidarias	13	5,6
Difusión y promoción del deporte	14	6,0
Fomentar la cooperación entre EBP	3	1,3
Gestionar problemáticas vecinales/cooperar con el municipio	33	14,2
Integración y defensa de derechos de personas discapacitadas	25	10,7
Promoción de la salud	4	1,7
Promover la actividad e integración de la tercera edad	21	9,0
Promover la reunión de una comunidad de inmigrantes, su identidad e integración	13	5,6
<b>Total</b>	<b>233</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia

Al igual que con los temas, la protección cercana parece ser dominante en educación, discapacidad y tercera edad. Es interesante notar que el valor más alto le corresponde a una actividad de gestión de problemáticas vecinales en cooperación con el Municipio.

---

## 6. Convenios de trabajo y articulación

Sobre los convenios de trabajo formales o informales con alguna/s instituciones el 45.6% reconoce tener algún tipo de convenio, aunque en este caso no se especifica con qué tipo de institución/organización (podría tratarse inclusive de convenios con el Municipio). Con respecto a la articulación entre las propias EBP hay un 51% que declara tener ese tipo de vínculos.

**Cuadro 3: Convenios de trabajo según articulación con otras organizaciones. MGP.**

		Articulación		Total
		No	Si	
Convenios trabajo	No	67	53	121
	Si	38	73	117
Total		105	126	238

Fuente: elaboración propia

Combinando ambas respuestas se puede advertir que existe un grupo de organizaciones que se mantienen por fuera de ambos tipos de relación, constituyendo un perfil de actividad autónomo del orden del 28%. Lo que parece preocupante en este cuadro es que sean más las organizaciones que manifiestan no tener ningún tipo de articulación interorganizacional dado que, podemos presumir, este dato da cuenta de la densidad asociativa de la sociedad civil local. Por supuesto, el estado no es neutral respecto de esta situación dado que es la institución de la que se esperan los incentivos y las regulaciones para promover el asociativismo y la organización barrial/comunitaria que parece ser una forma fundamental de paliar los efectos de la intervención del mercado en una situación de debilidad estructural del estado.

## Conclusiones

El propósito declarado de la Dirección de Relaciones con las ONG consiste en “construir una ciudad mas justa e igualitaria mejorando la calidad de vida de la ciudadanía y promoviendo la participación y el voluntariado ciudadano”. Para tal fin ofrece servicios de capacitación permanente y promueve la “transversalidad”, esto es, el vínculo y la coordinación de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil, otros actores políticos y económicos y las agencias estatales.

Al mismo tiempo, la información relevada muestra un importante incremento en la inscripción de este tipo de organizaciones en el registro oficial en la última década, sobre todo en el período 2003-2007. La convergencia entre los cambios en la política social encarados desde el gobierno nacional y las nuevas formas de organización y participación de la sociedad civil, derivadas del proceso de territorialización de la acción colectiva, podrían explicar este incremento. Es decir, una primera conclusión de esta investigación debe subrayar la creciente importancia de esta área dentro de la red de relaciones entre el estado municipal y la sociedad civil.

Tal relevancia, sin embargo, parece restringirse al número más que a las características y los objetivos de las organizaciones que se han ido incorporando al registro. Como vimos, la gran mayoría está orientada a la asistencia directa y/o la promoción social, quedando relegadas aquellas cuyos objetivos consisten en la protección de derechos y/o en la producción de bienes y servicios. De hecho, sólo el 5 % se financian mediante alguna actividad productiva o de servicios.

---

Los datos permiten conjeturar la existencia del "fomentismo" como rasgo importante de la cultura política marplatense. Más allá del tipo de actividades de asistencia y promoción predominantes, el 82 % declara trabajar solamente en su localidad de origen y casi el 90 % se financia a través del cobro de una cuota social. Ahora bien, el predominio de este tipo de organizaciones de asistencia barrial dentro del universo de las entidades de bien público señala, también, las dificultades para interpelar desde el estado municipal, o al menos desde la dependencia estudiada, a otro perfil de organizaciones que estimamos también se desarrollaron e incrementaron en la última década vinculadas a la producción autogestiva y la promoción y protección de derechos. Es notable, asimismo, los bajos volúmenes de participación que, no sólo las organizaciones orientadas a la asistencia y la promoción social, sino todas las relevadas manifiestan en áreas temáticas más específicas y potencialmente conflictivas como la vivienda, el ambiente, el trabajo o la justicia. Resulta evidente que, al menos al momento de registrarse institucionalmente, prefieren manifestar orientaciones y áreas temáticas generales, lo que quizá invite a revisar los formularios de registro, si es que se pretende tener mayor información específica y sistemática indispensable para mejorar las capacidades estatales en el diseño y planificación de las políticas públicas.

Justamente, la información sistemática resulta un insumo fundamental en el desarrollo de capacidades estatales, entendiendo por tales capacidades al incremento de la eficacia, la eficiencia y la legitimidad en la gestión estatal. La **eficacia** consiste en la capacidad de las burocracias estatales de resolver problemas de manera rápida y precisa y con una adecuada distribución de las responsabilidades y los controles; la **eficiencia** se

evalúa según la cobertura territorial y social que alcanza la implementación de las políticas públicas evitando segmentaciones territoriales y/o grupales; y la **legitimidad**, por último, da cuenta de la capacidad del estado para movilizar el consenso social y el apoyo de organizaciones sociales relevantes en el diseño y la implementación de las políticas públicas (O'Donnell, 2010).

La deficiente gestión de la información, que esta investigación intenta subsanar parcialmente, bloquea el desarrollo de las capacidades estatales mencionadas en la medida en que impide desarrollar una perspectiva estratégica y mina la confianza entre los actores estatales y no estatales ya que no disponen de diagnósticos compartidos en función de los cuales cooperar o competir. Este déficit en la gestión de la información encuentra una de sus causas fundamentales en la ausencia de un plan de inversión en el sector por parte de ninguno de los niveles de gobierno, lo cual se vuelve más problemático en el nivel municipal dado que es el que conoce y controla el territorio y, consecuentemente, el que podría incorporar más fácilmente a estas organizaciones a un plan estratégico. La baja inversión pública en esta esfera contribuye a consolidar una matriz de intervención voluntarista y asistencialista dado que bloquea la posibilidad de la formación técnica y la diferenciación burocrática de este tipo de organizaciones. El desarrollo de estas capacidades requiere de una organización estatal capaz de ofrecer incentivos para captar y retener a los funcionarios más capacitados, así como de la conformación de un *ethos* profesional que promueva el prestigio de la carrera en el sector público. Como connotan los funcionarios entrevistados la multiplicidad de “ventanillas” de acceso al estado para las organizaciones no gubernamentales puede generar

---

**problemas de coordinación** en el desarrollo de la política. También pueden observarse **problemas de superposición** de funciones entre diversas agencias, lo que se agrava si éstas trabajan desconociéndose mutuamente. Las fallas de articulación en las redes interorganizacionales involucradas en la implementación de una política implican, además de **un ineficiente uso de los recursos, situaciones de bloqueo en el desarrollo de las actividades**, pues no queda claro cuáles son los productos a cargo de cada agencia que pudieran ser aprovechados como insumos por otra. Estas situaciones son de difícil superación, pues no siempre existen entre los distintos organismos los acuerdos formales o informales que permitan establecer mecanismos de resolución de conflictos o que regularicen las interconexiones (Alonso, 2008).

Estas limitaciones en las capacidades estatales producen un efecto de **fragmentación de la estructura estatal** cuyo corolario es la instrumentalización por parte de los actores, con el consiguiente debilitamiento institucional de la agencia bajo estudio. Del lado de los actores no estatales se observa un uso del registro en función de aquellas coyunturas en las que necesitan el certificado de vigencia, sin mayor compromiso estratégico con la gestión de las políticas públicas. Por el lado de los funcionarios, la manera en que se mantiene o no la vigencia por parte de las EBP evidencia además la existencia de una práctica informal donde lo determinante son criterios “políticos”. Si bien estos criterios son inevitables, y deseables, porque suponen una determinada estrategia del gobierno respecto de las EBP (por ejemplo, favorecer a algunas que cubran un área de vacancia de la política pública); la contracara de esta informalidad hace posible que se sancione o discipline a determinadas EBP por su alineamiento o no con el

gobierno o el funcionario de turno. Todo esto sin perjuicio de que la debilidad de los incentivos a la participación institucionalizada favorece el recurso a la acción directa no institucional y la presión corporativa como lógicas de acción para aquellos actores sociales y políticos capaces de movilizar recursos materiales y organizativos suficientes.

En este punto resulta pertinente introducir una distinción entre **capacidades de gobierno** y **capacidades estatales** (Alonso, 2008). Las primeras aluden a la capacidad de ejecución política de los gobiernos, no pocas veces de modo unilateral, y remiten, por lo tanto, a la idea de poder despótico de los estados. En muchos casos, las reformas promercado dispusieron de capacidades de gobierno, sostenidas en el aislamiento tecnocrático respaldado por liderazgos decisionistas. Sin embargo, estas capacidades no pueden ser equiparadas ni dan lugar necesariamente al desarrollo de capacidades estatales. Las capacidades de gobierno constituyen recursos de poder situacionales, emergentes de la interacción estratégica entre los actores en determinadas coyunturas; por lo tanto, pueden ser efímeras, volátiles y están disponibles sólo periódicamente.

Las **capacidades estatales**, en cambio, son recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el estado desarrolla en el largo plazo. Este aspecto es lo que remite a la dimensión de las capacidades estatales como proceso de institucionalización; es decir, al desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores.

Esto alude a la construcción y al desarrollo de instituciones, entendidas como las reglas de juego

---

formales e informales que darán forma a la interacción. **Las instituciones configuran códigos de resolución de complejidad** por parte de los actores del juego y permiten reducir incertidumbre, de tal modo de hacer posible la interacción bajo el supuesto de las expectativas recíprocas entre los jugadores de sujetarse a las reglas en el proceso de intercambio (North, 1993).

Si, como señalamos en la fundamentación de este estudio, el estado se está transformando por los cambios en el régimen social de acumulación en una relación social más compleja, fragmentada y difusa, la capacidad de institucionalizar, en el sentido señalado, a las organizaciones de la sociedad civil se convierte en un desafío crucial para el fortalecimiento de la democracia. Y esto porque del desarrollo de esta “autonomía enraizada” depende, en buena medida, la posibilidad de un control público del proceso de diseño e implementación de las políticas estatales que contrapesa a otras lógicas - corporativa, burocrática, mercantil- que intervienen sobre ese proceso con pretensiones y procedimientos no necesariamente democráticos. De esa posibilidad depende, también, la regeneración de la ciudadanía en un marco participativo donde la pertenencia a la comunidad política implique una responsabilidad para con los bienes públicos, en detrimento de una concepción individualista y consumista del ciudadano aislado cuya única realización consista en el acceso al mercado.

## **Bibliografía**

Alonso, Guillermo V. (2008), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo.

Beck, Ulrich (1999), *La reinención de lo político*, México, FCE.

Castel, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social: Un crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

CENOC (2006), *Organizaciones de la sociedad civil en la Argentina*, Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

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

Delamata, Gabriela (comp.) (2005), *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*, Buenos Aires, Espacio editorial.

Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, n° 140, Buenos Aires.

García Delgado, Daniel (comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires, FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) - Universidad Católica de Córdoba.

Giddens, Anthony (1993), *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza.

Ikei, Lidia et al (2003): *Acerca de la Constitución del Tercer Sector en la Argentina. Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad civil inscriptas en el CENOC*, Buenos Aires, Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad.

---

Mann, Michael (2004), "La crisis del Estado-Nación en América Latina", *Desarrollo Económico*, nº 174, Buenos Aires.

Marshall, Thomas Herbert (2004), *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Losada.

Merklen, Denis (2005), *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.

North, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, Guillermo (2010), *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo.

Santos, Boaventura (2005), *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*, Buenos Aires, CLACSO.

Svampa, Maristella (2008), *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI.

## Sobre los autores

Germán Javier Pérez es licenciado en Ciencia Política. Profesor Adjunto Regular del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Es actualmente Director del Centro de Estudios Sociales y Políticos de la Facultad de Humanidades de dicha casa de estudios. Es autor de numerosos artículos y contribuciones a obras colectivas sobre ciudadanía, movimientos sociales y acción colectiva.

Cintia Rodrigo es Licenciada en Sociología y Profesora de Sociología por la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), Magister en Investigación en Ciencias Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del CONICET desde el año 2015. Ex-becaria doctoral y postdoctoral del CONICET. Forma parte del Grupo de Estudios Socio Históricos y Políticos de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP) y del Grupo de investigación “Actores y poder en la sociedad argentina”. Además es integrante del “Observatorio Ciudadanía” formado a partir de un convenio entre el Instituto Nacional de Estadística y Censos y la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Carolina S. Tavano es Lic. en Sociología (UNMdP, 2014) y cursa desde el año 2015 el Doctorado en Ciencias Sociales del IDES-UNGS. Actualmente es docente de la Cátedra Introducción a la Sociología y becaria de investigación en la UNMdP, desempeñando sus tareas en el Grupo de Estudios Socio-históricos y políticos. Sus trabajos se centran en el análisis de problemáticas sociopolíticas, específicamente vinculadas a movimientos sociales y

---

Estado. Fue integrante del grupo de trabajo sobre “Ciudadanía” de Investigación de la ciudad de Mar del Plata a partir del convenio realizado entre el INDEC y la Universidad Nacional de Mar del Plata y también becario del programa "Estímulo a las vocaciones científicas" de la CIN (2014).

Ivana Ratto es profesora y licenciada en Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata, y estudiante avanzada de la Licenciatura en Sociología en la misma institución. Formó parte del grupo de investigación "Memoria e Historia" de la Facultad de Humanidades, y del Grupo “Ciudadanía” conformado en el marco del convenio entre el INDEC y la Universidad Nacional de Mar del Plata. Actualmente se encuentra cursando la Maestría en Historia.

Braian Marchetti es Profesor en Historia y estudiante avanzado de la carrera de Licenciatura en Historia en la UNMdP. Actualmente se encuentra transitando sus inicios en la investigación en el área de Didáctica de la Historia. Forma parte del Grupo de Investigaciones en Didáctica de la Historia (GIEDHIS) y ha realizado algunos trabajos y ponencias vinculados a la temática. Fue integrante del “Grupo Ciudadanía” de Investigación de la ciudad de Mar del Plata a partir del convenio realizado entre el INDEC y la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Luis I. Pollini es Ingeniero Químico por la Universidad Nacional de Mar del Plata y alumno avanzado de la Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Ha participado de la investigación sobre la “Opinión y forma de vida de los adultos mayores de Mar del Plata” realizada por la cátedra de Metodología Cuantitativa II de esta Universidad y ha sido ayudante alumno adscripto de las cátedras de Estadística Aplicada a

las Ciencias Sociales, Metodología Cuantitativa I y Diseño y Evaluación de Proyectos Sociales.

Leandro Paolicchi es Doctor en Filosofía (UNLa). Investigador del Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) así como docente e investigador de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Como becario del Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) ha realizado estadias de investigación doctorales y post doctorales en la Goethe Universität de Frankfurt am Main, Alemania. Es miembro de los grupos de investigación “Problemáticas Socioculturales” y “Violencia, Justicia y Derechos Humanos” de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Adriana Martínez es Licenciada en Ciencia Política por la UBA y Maestranda en Políticas Sociales en la UNMDP. Se desempeña como Jefa de Trabajos Prácticos en el Departamento de Sociología y el Departamento de Ciencias Políticas de la UNMDP. Forma parte del Grupo de Estudios Socio Históricos y Políticos de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata y del Grupo de investigación “Actores y poder en la sociedad argentina”. Además es integrante del “Observatorio Ciudadanía” formado a partir de un convenio entre el Instituto Nacional de Estadística y Censos y la Universidad Nacional de Mar del Plata.