

**IX BIENAL DEL COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES  
COMITÉ ACADÉMICO DE DESARROLLO REGIONAL – AUGM**

**“Huellas e incertidumbres en los procesos de desarrollo territorial”**

**CAPACIDADES DE INTERVENCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES  
PÚBLICAS LOCALES EN EL DESARROLLO TERRITORIAL**

Autor: Prof. María Beatriz Masi  
FCE/CEGEDETS – UNL  
[mariabeatrizmasi@hotmail.com](mailto:mariabeatrizmasi@hotmail.com)

**IX BIENAL DEL COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES**  
**COMITÉ ACADÉMICO DE DESARROLLO REGIONAL – AUGM**  
**“Huellas e incertidumbres en los procesos de desarrollo territorial”**

**Capacidades de intervención de las Organizaciones Públicas Locales**  
**en el Desarrollo Territorial**

Prof. María Beatriz Masi <sup>1,2</sup>  
FCE/CEGEDETS – UNL  
[mariabeatrizmasi@hotmail.com](mailto:mariabeatrizmasi@hotmail.com)

**RESÚMEN**

La intensificación del proceso de agriculturización en nuestro país ha mostrado múltiples impactos de signo o valoración contrapuesta. Por un lado, se han señalado reiteradamente aquéllos de signo positivo, tales como son, la contribución al crecimiento económico, al incremento en los saldos exportables y de los recursos fiscales. Sin embargo, estos impactos conviven con otros de signo contrario. Entre estos últimos se destacan los ambientales, la agudización de los procesos de concentración económica, los movimientos migratorios y reasentamientos poblacionales que produjo; los crecientes desequilibrios territoriales y el incremento de las tensiones sociales derivadas particularmente de la ampliación de la brecha laboral y de una inequidad creciente.

Con el propósito de generar una lectura integradora de las múltiples manifestaciones e impactos que en forma directa e indirecta se derivan de la transformación del modelo productivo agrícola, se implementaron diversos Proyectos de Investigación, directamente relacionados, que centraron sus objetivos en identificar, caracterizar, describir y explicar los impactos sociales que produjo en el territorio de la región pampeana ampliada en general y del territorio santafesino en particular, la reconfiguración del sistema agrícola de la región pampeana.

En el contexto aludido, el trabajo que se presenta tuvo por objetivo develar las capacidades que anidan en las Organizaciones Públicas del territorio (OPT) santafesino, tanto estatales, como no estatales, en particular, de las micro y pequeñas localidades, para dar respuesta y mitigar los efectos adversos del nuevo modelo de producción agrícola, evaluando sus capacidades de generación de políticas locales o de intervención en la faz operativa de las políticas públicas de origen supra-jurisdiccional.

---

<sup>1</sup> Docente e Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNL, miembro del CEGEDETS/UNL, e integrante del Proyecto de Investigación en Red CAI+D 12R/102-09.

<sup>2</sup> Se destaca la valiosa participación y cooperación del conjunto de los integrantes del Proyecto de Investigación en la producción de la información cualitativa básica a la que se hace referencia en el presente trabajo. Pero dentro de ellos, muy especialmente la de dos personas, la de la Lic. María Elena Kessler, con quien hemos interactuado en la producción de varias de las conclusiones parciales que aquí se exponen, como también la de la Srta. Gabriela Busso, estudiante avanzada de la carrera de Economía, cuya colaboración fue inestimable en la producción y análisis de la información primaria de carácter cuantitativo.

Se partió para ello, de un interrogante que intentó develar si las OPT que tienen presencia en las micro y pequeñas localidades del área de estudio, ya sean éstas sus Gobiernos Locales, como así también aquéllas de origen no estatal, conformadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil que tienen asiento en dichos espacios, tienen capacidades suficientes para actuar con eficiencia en sus ámbitos territoriales, en la tarea de reversión o mitigación de las condiciones de vulnerabilidad que fueron observadas como característica del proceso de reterritorialización enunciado.

El trabajo de campo realizado, desde una doble hermenéutica, procuró rescatar, desde un abordaje cualitativo, dos cuestiones; la percepción que los responsables institucionales de estas Organizaciones han construido sobre la relación entre el cambio del modelo productivo agrícola y la realidad social de sus localidades y el capital social con que cuentan para dar respuesta a las problemáticas emergentes observadas.

Se llevaron a cabo entrevistas focalizadas que estuvieron dirigidas a actores que detentaban tales roles, en las localidades de la región central santafesina seleccionadas como representativas. Fueron entrevistados los responsables de los Gobiernos Locales y de las Organizaciones de la Sociedad civil, con presencia en las localidades que fueron, a su vez, objeto de relevamientos cuantitativos.

A nivel cuantitativo y en relación a los Gobiernos Locales, se llevó a cabo en la región central santafesina (la misma área representativa seleccionada para la producción de toda información primaria requerida, para el conjunto de las líneas de investigación movilizadas), una encuesta de tipo “on line” sobre el conjunto de las comunas de las micro y pequeñas localidades en ella asentadas.

El trabajo dirigido a reconocer la densidad institucional, orientado fundamentalmente hacia el análisis de las OSC, se basó en una aproximación cuantitativa, a partir de la exploración y explotación de las bases de datos de dicho tipo de organizaciones, que sostienen las estructuras sectoriales de gestión política de la jurisdicción provincial. Dicho análisis, que procuraba caracterizar los recursos institucionales fundamentalmente en las pequeñas y micro localidades, se llevó a cabo a posteriori de una recomposición del estado del conocimiento sobre dicha temática, ya que en este caso existían antecedentes recientes de estudios específicos sobre este aspecto, que fueron llevados a cabo tanto desde organizaciones estatales, como de la misma sociedad civil. Se trabajó con datos de fuentes secundarias, tales como el informe de GADIS, año 2004 y 2011 y CENOC, año 2007.

Entre las conclusiones que se desprenden de los análisis realizados, se destaca una notoria debilidad institucional en las OPT con asiento en las micro y pequeñas localidades. En el caso de los Gobiernos Locales (GL) esta debilidad está dada a partir de los marcos normativos regulatorios de los mismos (leyes de municipios y comunas vigentes); los recursos económicos y tecnológicos; la cualificación de sus recursos humanos y el bajo nivel de cooperación y articulación interinstitucional alcanzado.

En el caso de las OSC, las debilidades que se les han identificado son semejantes a las que se les reconocieron a los GL, a las cuales se les agregan otras, que en algunos casos ponen en riesgo su propia sustentabilidad en el tiempo, como es el hecho del muy bajo nivel de respuestas que obtienen a las convocatorias de adhesión de nuevos voluntarios. Las estructuras responsables de su gestión se suceden indefinidamente en dicha

responsabilidad, lo que las lleva en muchos casos a poner en riesgo su esencia pública y universal.

Esta situación de debilidad institucional de las OPT de las micro y pequeñas localidades santafesinas, tanto estatales como no estatales, determinan una escasa capacidad para actuar por cuenta propia o como actor operativo de las políticas promovidas por los mayores niveles jurisdiccionales del Estado.

## **I - Introducción**

La línea de investigación que se presenta se orientó a explorar el grado de capacidades institucionales (en materia de formación y experiencia de sus recursos humanos, recursos presupuestarios y tecnológico-organizativos, experiencias asociativas inter o supra institucionales), que anidan en las Organizaciones públicas del territorio (OPT) santafesino. El propósito explícito fue reconocer sus grados de fortaleza, sus capacidades para revertir, paliar o mitigar los adversos impactos que en materia social provocó el proceso de agriculturización característico de la región objeto de estudio. De este modo, el interrogante que desde esta particular mirada se aspiró a develar y cuyos resultados se vuelcan en el presente trabajo, es si las OPT que tienen presencia en las micro y pequeñas localidades del área de estudio, tienen capacidades institucionales suficientes para actuar con eficiencia en sus ámbitos territoriales, en la tarea de reversión o mitigación de las condiciones de vulnerabilidad que fueron observadas como característica del proceso de transformación señalado.

Para ello, se procuró rescatar en principio la percepción que los responsables institucionales de estas Organizaciones tenían sobre la relación entre el cambio del modelo productivo agrícola, con la realidad social de sus localidades; en segundo lugar, un reconocimiento de la densidad de la OPT en la región y por último, una caracterización de los activos institucionales y de las experiencias en conformación de redes o de esfuerzos asociativos, en cualquiera de las variantes posibles. Es de destacar que este reconocimiento, estuvo particularmente orientado a develar las capacidades señaladas, ya sea para movilizar políticas sociales propias, o para actuar eficazmente como estructuras de mediación y facilitación de las políticas sociales generadas desde niveles supra-jurisdiccionales del Estado (Provincia o Nación).

Como surge de lo expuesto, este esfuerzo estuvo orientado sobre las OPT, tanto de origen estatal, en este caso constituidas por los Gobiernos locales (GL), como también aquellas de origen no estatal, conformadas básicamente por las diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Se destaca así, que en este análisis se excluye un tercer tipo de OPT, que en algunos casos (como ser el de la Provincia de Santa Fe) llegan a tener una fuerte presencia en el territorio, como lo son las Agencias y Asociaciones de Desarrollo, ya que las mismas son analizadas por otras líneas de investigación.

Este análisis, como el conjunto de trabajos movilizados en el seno de los Proyectos relacionados, tiene como propósito final, reconocer y proponer políticas públicas que sean necesarias y adecuadas para revertir el proceso de generación de las condiciones de vulnerabilidad detectadas desde resultados logrados por otros recorridos disciplinares, tales como:

- Procesos de urbanización periférica, a través de movimientos migratorios y reasentamientos poblacionales, característicos de la última década del siglo XX.
- Degradación de los mercados laborales, en particular, en las micro y pequeñas localidades del territorio, proceso que fue acompañado por una significativa expansión de la precariedad y, por ende, de la vulnerabilidad social; características éstas que estarían marcando una profundización de las asimetrías territoriales en el nivel de desarrollo de la región pampeana.

## **II - Las Organizaciones Públicas del Territorio (OPT)**

Este análisis comparte la premisa básica expuesta por Federico Castillo Blanco (Secretario General de la Unión Iberoamericana de Municipalistas), quien afirma que la gestión de los intereses públicos y el gobierno de cada territorio, en estos nuevos tiempos, para ser adecuado y eficaz, requiere tanto de actores locales, como de la interacción de sus esfuerzos, funciones y recursos (Fernández Alles y Trocello; 2011).

Tanto en términos de gestión de lo público, como en términos de gestión del desarrollo de un territorio, es necesario sin duda, avanzar en procesos de descentralización que aseguren la recuperación del rol de “lo local”, construyendo nuevos equilibrios entre “lo central y lo periférico”. Esto implica reconocer en principio que el centralismo, como modo de gestión política, constituye una patología que genera y/o profundiza múltiples formas de dependencia; pero también implica reconocer que la reversión de dichas prácticas demanda sociedades, cuya densidad social, capacidad de iniciativa y fortaleza institucional, permita construir un equilibrio “central-local” (José Arocena; 2011).

En lo atinente a la estructura del Estado, la Argentina sostiene tres niveles de gobierno ya desde la Constitución Nacional de 1853, a punto tal “que las Provincias, para poder gozar de autonomía, debían asegurar el régimen Municipal”, principio que fue ratificado

y ampliado en la Constitución del '94<sup>3</sup>, lo cual hace de la autonomía municipal, un principio indubitable (Trocello, G.; 2011), la que debe ser garantizada y operacionalizada por la jurisprudencia de las Provincias.

Por otra parte, la sociedad civil fue constituyendo formas de organización colectiva, prácticamente desde la conformación del Estado Nacional, construyendo un universo institucional diverso y heterogéneo, que hoy es reconocido como Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC); su generación respondió básicamente a la voluntad de intervención social de las comunidades locales y fueron el reflejo del proceso de ampliación de la esfera pública, la cual se vio enriquecida con esas organizaciones públicas no estatales.

Como se señaló, este nuevo entramado institucional fue muy amplio en términos de las misiones y de los objetivos institucionales que se fijaron. Y así, algunas de estas Organizaciones centraron su misión acompañando procesos productivos desde colectivos que reflejaban los intereses de diferentes conjuntos sociales, que se caracterizaban y distinguían por las particulares relaciones que establecían con el sistema productivo; mientras que otras, orientaron su accionar hacia el mejoramiento de los niveles de satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad, especialmente de los sectores más vulnerables (Arrillaga, H; Kessler, M. E.; Valiente, D. A.; 2001).

Estas organizaciones, con el correr del tiempo, ampliaron sus prácticas originarias de neto corte asistencialista, planteándose un nuevo campo de intervención, orientado fundamentalmente a la reconstrucción de instancias de participación social, de la mano del surgimiento de propuestas de democracia directa y participativa.

Estas nuevas perspectivas de intervención se producen no tanto desde las originarias instituciones sociales de corte asistencialista, sino a partir de la conformación de nuevas organizaciones sociales, dispuestas a llevar a cabo proyectos de intervención a nivel micro social en pos del interés general, así como generando sistemas de monitoreo y control de las prácticas políticas estatales (fundamentalmente en términos de transparencia) y resguardando la sustentabilidad ambiental, a través también del control de las prácticas públicas y privadas.

---

<sup>3</sup> El Art. 123 de la nueva Constitución Nacional, sancionada en dicho año, establece al respecto: “Cada Provincia dicta su propia Constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

De este modo, la motivación principal al indagar las capacidades institucionales de las Organizaciones Públicas del Territorio (OPT), se basa en que en estas instituciones, dada sus propias misiones institucionales, las relaciones de proximidad y vínculos de vecindad que detentan con las estructuras sociales, y por ende, con los problemas que en las mismas anidan<sup>4</sup>, representan o deben representar el más amplio abanico de intereses, deben generar espacios de deliberación y formación espontánea de opinión en espacios públicos, deben fortalecer el ejercicio de la ciudadanía y deben ser usinas de recepción de la multiplicidad de demandas ciudadanas.

De allí, la necesidad de reconocer el grado de densidad y fortaleza, que en términos de estas instituciones públicas, detentan los territorios reconocidos como especialmente afectados. En particular por dos circunstancias especiales; la primera de ellas, porque existe un significativo número de evidencias empíricas, fundamentalmente a través de información censal, que señalarían que estos territorios (que contienen las micro y pequeñas localidades especialmente analizadas) contarían con los menores niveles de capital social<sup>5</sup>.

En segundo lugar, porque estas transformaciones en análisis, se producen en un contexto donde otras fuerzas atentan o dificultan el proceso de fortalecimiento y crecimiento de dicha trama *institucional*. Ya que como características distintivas de la época, especialmente de las prácticas políticas que en las mismas anidan, aparecen nuevas amenazas, tales como: la confusión de la política en términos conceptuales y el compromiso partidario; estructuras organizativas que no favorecen la canalización de mecanismos democráticos; modelos de gestión, de renovación de cuadros directivos y de generación de políticas institucionales, ligadas a prácticas asistencialistas, clientelares, prebendarias, y/o patrimonialistas; dependencia financiera del Estado, etc. (Kessler M.E. y Masi M.B.; 2008) y hasta el mismo cambio de estrategia instrumental operado en el actual contexto político, donde las políticas sociales, en aquellos

---

<sup>4</sup> Antonio Hernández (2001), en Gloria Trocello (Ob-cit.; 2011; pp.219), define al Municipio como: “una institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad, con carácter esencialmente político, no simplemente administrativo y con finalidades de bien común en la sociedad local”

<sup>5</sup> En el marco de su teoría general de los campos, Bourdieu (1985, *The Forms of Capital*) define el capital social como “el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo”. Su tratamiento del concepto se enmarca en una filosofía relacional, en la medida en que se otorga primacía a las relaciones sociales en un doble sentido: relaciones objetivas (de los *campos sociales*) y las estructuras incorporadas (la de los *habitus* o las disposiciones de los sujetos).

territorios de diferente arraigo político partidario al que rige a nivel nacional, omiten la vinculación con las OPT locales, favoreciendo otras lógicas de distribución de recursos, más sustentadas en relaciones personales/partidarias.

Estas prácticas, muchas veces conspiran con el fortalecimiento de la *densidad organizacional* de estos territorios, ya que impactan negativamente en la construcción de una autonomía identitaria y la posibilidad de generar una vinculación de complementariedad con los niveles jurisdiccionales superiores del Estado y no de sumisión o acentuada dependencia. Todo lo cual atenta contra los referenciales de desarrollo más contemporáneos, tales como los planteados desde “El desarrollo a escala humana” (M. Max Neef; 1986), en los cuales el valor de la autonomía se rescata a la par de la satisfacción de las necesidades materiales.

### **III – Estrategia metodológica**

Epistemológicamente, el trabajo realizado se sostiene en una estrategia metodológica e instrumental que contempla un doble abordaje. Desde la noción de “doble hermenéutica” (Giddens A., 1998), se llevó a cabo una doble aproximación en procura de una lectura del objeto, tanto desde un paradigma cuantitativo, como de otro complementario de características cualitativas.

En el primer tramo que se recorre, tendiente a develar las percepciones de los responsables institucionales de las OPT, la metodología adoptada y los instrumentos aplicados, fueron de neto corte cualitativo. Así se llevaron a cabo un conjunto de entrevistas que estuvieron dirigidas al conjunto de actores que detentaban tales roles, en las localidades de la región central santafesina seleccionadas como representativas<sup>6</sup>. Así fueron entrevistados los responsables de los gobiernos locales y de las OSC, que tenían presencia en las localidades que fueron objeto de relevamientos cuantitativos.

Para ello se implementó una guía de entrevista, de tipo focalizada, que tenía como objeto en su primera parte la recuperación del registro de mirada que estos actores tienen del proceso analizado y de sus implicancias directas en las estructuras sociales de sus comunidades de pertenencia. El resto de la misma, estaba orientada a indagar sobre los activos institucionales, aspecto que se retomará más adelante. Este trabajo de campo se llevó a cabo, buscando los niveles de saturación teórica. (Glaser y Strauss; 1967), que aseguran la representatividad de los resultados a los que se arriba.

---

<sup>6</sup> Esperanza, Llambi Campbell, San Agustín, Colonia Bicha, Bauer y Sigel.

El segundo tramo de la investigación, dirigido a reconocer la densidad institucional, estuvo orientado fundamentalmente hacia el análisis de las OSC, dado que como es lógico y como consecuencia del orden jurídico vigente, cada localidad cuenta con su gobierno local, cuyo nivel organizacional y estructura de conducción política, están definidos por dichas normas jurídicas.

Este análisis de las OSC se basó en una aproximación cuantitativa, a partir de la exploración y explotación de las bases de datos de dicho tipo de organizaciones, que sostienen las estructuras sectoriales de gestión política. Dicho análisis, que procuraba caracterizar los recursos institucionales fundamentalmente en las pequeñas y micro localidades, se llevó a cabo a posteriori de una recomposición del estado del conocimiento sobre dicha temática, ya que en este caso existían antecedentes recientes de estudios específicos sobre este aspecto, que fueron llevados a cabo tanto desde organizaciones estatales, como de la misma sociedad civil.

En el último tramo de la investigación, orientado especialmente a explorar el capital social que anida en dichas organizaciones, con el propósito de evaluar la capacidad de las mismas para dar cuenta de las problemáticas sociales emergentes en dichos territorios, se abordó una doble estrategia metodológica. A nivel cuantitativo, se llevó a cabo en la región central santafesina (la misma área representativa seleccionada para la producción de toda información primaria requerida, para el conjunto de las líneas de investigación movilizadas), una encuesta de tipo “on line” sobre el conjunto de las comunas de las micro y pequeñas localidades en ella asentadas.

Si bien el nivel de respuestas de por sí fue relativamente bajo, considerando que se alcanzó con la invitación al universo de actores, el número de las recibidas garantizan un nivel de representatividad aceptable, ya que supera al 10% de la población. En estos casos se avanzó en un reconocimiento de sus recursos humanos (a nivel cuali y cuantitativo), sus recursos económicos, sus modelos organizativos, sus capacidades y experiencias asociativas, entre otros aspectos.

Paralelamente, y tal cual se anticipara en la presentación de la estrategia metodológica del primer tramo de esta investigación, se realizaron entrevistas focalizadas al conjunto de actores que detentaban roles de liderazgo, a sea en los GL y/o en las OSC de las localidades de la región central santafesina seleccionadas como representativas.

De la triangulación del conjunto de la información precedente, se reconstruyó un diagnóstico de las capacidades institucionales en este tipo de localidades, reconociendo los principales tipos de déficit que se verificaban.

#### **IV - La densidad de la Organizaciones Públicas Territoriales**

En general al hacer referencia a la densidad de las OPT, el interrogante que se moviliza tiene sólo sentido sobre las OSC, ya que sobre los GL se descuenta la existencia de uno y sólo uno por localidad, más allá de las diferencias de envergadura, recursos, capacidades y responsabilidades.

En el caso de la Provincia de Santa Fe, los Gobiernos Locales se diferencian solamente en su nivel jerárquico, pudiendo ser éstos Municipios o Comunas, en función de la magnitud de sus habitantes, ya sean mayores de 10.000 habitantes o no (Art. 1 de la Ley 2.756/85). Dentro de los Municipios se establecen dos categorías; los de primera, que serán los de aquellas localidades de más de doscientos mil habitantes y los de segunda categoría, los de aquellas ciudades que tengan entre diez mil y un habitantes y doscientos mil.

Las diferencias sustantivas entre dichas categorías de Municipios están dadas en el número de miembros de los Consejos Municipales, organismo que es acompañado en la gestión por un Departamento Ejecutivo, que está a cargo de un funcionario con el título de Intendente Municipal. Estos sistemas de gobierno, son los que operan en los tres mayores tipos de localidades reconocidas en este proyecto: Grandes Aglomerado Urbanos (GAU), Ciudades Intermedias (CI) y Pequeñas Ciudades (PC).

En el caso de localidades de tamaño inferior a los 10.000 habitantes (identificadas aquí como pequeñas y micro localidades, según tengan más o menos de 2000 habitantes), su administración está a cargo de Comisiones Comunales (Art. 1 de la Ley 2439/85), las que podrán tener tres o cinco miembros, según su población sea inferior o mayor a los mil quinientos habitantes. Dichas Comisiones Comunales constituirán por sí, sus respectivas autoridades, eligiendo de su seno, un presidente, un vicepresidente y un tesorero.

Las diferencias formales de ambos tipos de administración (Municipios y Comunas) están referidas fundamentalmente a las capacidades de disposición de su patrimonio, a los sistemas de contralor y a las inspecciones a las que están expuestas a pedido de sus habitantes. No obstante, las significativas diferencias en términos de recursos de todo

tipo, aspecto que más adelante se trata, tienen implicancias en las capacidades de respuesta a las necesidades de sus habitantes.

Esto sin duda tiene su impacto en términos territoriales, fundamentalmente cuando un territorio detenta diferencias tan significativas en su densidad poblacional, lo cual genera por sí, áreas o regiones centrales y otras de neto corte periférico, así se esté en una región periférica, considerada de este modo en una escala global.

En relación al análisis de la densidad y nivel de desarrollo de las OSC, en el país, sus regiones y provincias, fue promovido desde diversos organismos nacionales e internacionales, al menos en tres oportunidades en la presente década. La primera de ellas fue por iniciativa del PNUD y el BID, estando su desarrollo a cargo de GADIS. Este trabajo llevado a cabo en el 2004, planteó la producción de un índice complejo (multivariable) del desarrollo de las OSC, a nivel de Provincias, con el cual se logra una valorable descripción de esta trama institucional.

Tres años a posteriori, en el 2007, el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) publicó un análisis diagnóstico de estas Organizaciones en el país. En este caso, el trabajo se desarrolla y estructura a escala regional, en el cual la Provincia de Santa Fe, aparece integrada a la Región Centro, la cual incluye el interior de Buenos Aires, Córdoba y Entre Ríos.

Por último, nuevamente GADIS, en el año 2011, junto con la UCA como nueva organización cooperante (en reemplazo del PNUD y del BID), recalculan el índice ISC (diseñado por CIVICUS), el cual en esta oportunidad está encarado a escala nacional, logrando un acabado reconocimiento de las fortalezas y debilidades de la sociedad civil.

Analizados los mismos, se destaca que los dos primeros posibilitan, aún con sus diferencias, una aproximación más eficiente a la escala territorial que se plantea analizar, si bien el tercero tiene el valor de ser un análisis contemporáneo, con recomendaciones de políticas para el fortalecimiento de la sociedad civil. No obstante ello, los dos primeros trabajos difieren tanto en el número de OSC registradas en la Provincia, como en la escala de presentación de resultados y en las metodologías de análisis utilizadas, la cual incluye diferencias en las tipologías institucionales aplicadas.

Pero en razón de que la escala del trabajo de GADIS provee una información más próxima al objeto de indagación (caracterizando la provincia en el contexto de las otras

23 jurisdicciones y la media nacional como referencia), se opta por considerar al mismo como la línea base de OSC de la cual se partirá para este análisis.

A partir del mismo se destaca que dentro de sus conclusiones se señala que la Provincia de Santa Fe detenta una baja densidad de OSC, con un valor de 2,2 OSC/000hab, frente a una media nacional de 2,9 y con sólo tres provincias con valores de dotación inferiores a los de Santa Fe.

Pero como se señaló, no llega a aportar información respecto a la distribución territorial de las mismas a nivel intraprovincial, salvo la descripción de que están concentradas fundamentalmente en áreas urbanizadas (sin especificar tipos urbanos). En razón de ello, se planteó explorar la trama de OSC en la Provincia de Santa Fe, a partir del análisis de las Bases de Datos disponibles de estas organizaciones con sede en esta Provincia. Una copia de la misma fue facilitada por el Ministerio de Desarrollo Social, quien la sostiene desde el año 2000, y la actualiza permanentemente a partir de los trabajos de campo que realiza.

Dicha base registra 1724 Organizaciones, las cuales fueron clasificadas tanto por departamento de origen como por tipo urbano, (en base a la tipología de espacios urbanos definida a lo largo de esta obra)

Como se observa en el siguiente Cuadro, la densidad institucional (medida en términos de cantidad de OSC/1000hab a nivel Departamental) presenta un nivel de dispersión muy alto en términos territoriales, Ya que si se lo mide a partir de su coeficiente de variabilidad, arroja un valor del 44,23%, sensiblemente más alta que las desigualdades observadas a nivel nacional que para el año resultaban en el año 2004, del 32,5%.

Si el análisis descripto precedentemente por Departamento, se complementa con dos miradas complementarias, una de tipo regional <sup>7</sup> y otra por tipo urbano, analizando en cada caso la densidad institucional en relación tanto al total de habitantes como al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI), se refuerza la noción del desequilibrio y de alta asimetría en la distribución de estas Instituciones en el territorio.

---

<sup>7</sup> En el análisis regional se adoptó el tradicional criterio de las tres grandes zonas agroecológicas de la provincia, en el cual la Zona Sur esta conformada por los Departamentos: Belgrano, Caseros, Gral Lopez, Iriondo, Rosario, San Lorenzo y Villa Constitución; la Zona Centro por los Departamentos: La Capital, Castellanos, Las Colonias, San Martín, San Justo, San Cristóbal y San Jerónimo; y por último la Zona Norte por los Departamentos: 9 de Julio, Vera, Gral Obligado, Garay y San Javier.

Cuadro N° 1: Indicadores cuantitativos de densidad de OSC

Área	OSC		Población		Superficie (Km2)		Km2/OSC	OSC/000hab
<b>Región Norte</b>	<b>114</b>	<b>6,6%</b>	<b>295.837</b>	<b>9,9%</b>	<b>59.787</b>	<b>45,0%</b>	<b>524,4</b>	<b>0,4</b>
Garay	7	0,4%	19.913	0,7%	3.964	3,0%	566,3	0,4
Gral Obligado	46	2,7%	166.436	5,5%	10.928	8,2%	237,6	0,3
9 de Julio	6	0,3%	28.273	0,9%	16.870	12,7%	2.811,7	0,2
San Javier	26	1,5%	29.912	1,0%	6.929	5,2%	266,5	0,9
Vera	29	1,7%	51.303	1,7%	21.096	15,9%	727,4	0,6
<b>Región Centro</b>	<b>759</b>	<b>44,0%</b>	<b>990.137</b>	<b>33,0%</b>	<b>45.661</b>	<b>34,3%</b>	<b>60,2</b>	<b>0,8</b>
Castellanos	93	5,4%	162.165	5,4%	6.600	5,0%	71,0	0,6
La Capital	520	30,2%	489.505	16,3%	3.055	2,3%	5,9	1,1
Las Colonias	48	2,8%	95.202	3,2%	6.439	4,8%	134,1	0,5
San Cristobal	21	1,2%	64.935	2,2%	14.850	11,2%	707,1	0,3
San Jerónimo	41	2,4%	77.253	2,6%	4.282	3,2%	104,4	0,5
San Justo	19	1,1%	40.379	1,3%	5.575	4,2%	293,4	0,5
San Martin	17	1,0%	60.698	2,0%	4.860	3,7%	285,9	0,3
<b>Región Sur</b>	<b>851</b>	<b>49,4%</b>	<b>1.714.727</b>	<b>57,1%</b>	<b>27.559</b>	<b>20,7%</b>	<b>32,4</b>	<b>0,5</b>
Belgrano	26	1,5%	41.449	1,4%	2.386	1,8%	91,8	0,6
Caseros	29	1,7%	79.096	2,6%	3.449	2,6%	118,9	0,4
Constitución	29	1,7%	83.045	2,8%	3.225	2,4%	111,2	0,3
Gral. Lopez	55	3,2%	182.113	6,1%	11.558	8,7%	210,1	0,3
Iriondo	31	1,8%	65.486	2,2%	3.184	2,4%	102,7	0,5
Rosario	627	36,4%	1.121.441	37,4%	1.890	1,4%	3,0	0,6
San Lorenzo	54	3,1%	142.097	4,7%	1.867	1,4%	34,6	0,4
<b>Total Provincia</b>	<b>1.724</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.000.701</b>	<b>100,0%</b>	<b>133.007</b>	<b>100,0%</b>	<b>77,2</b>	<b>0,6</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la Base de Datos de Organizaciones Sociales, provista por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe (a marzo 2010).

En este sentido se destacan, a continuación, las principales conclusiones:

- Así como en el 100% de los GAU, las ciudades intermedias y pequeñas tienen en su interior OSC, sólo poco más del 45% de las micro y pequeñas localidades cuentan con este tipo de Instituciones.
- El 94% de las OSC están radicadas en el centro-sur de la Provincia, o sea en el 55% de su superficie.
- La cantidad de OSC por habitantes crece de las CI a las PC y de éstas a las M y PL
- Este crecimiento de la población por Institución a medida que la localidad es de menor tamaño, se hace más notorio si se lo referencia especialmente con la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), ya que éste es el único indicador “Proxy” de la situación de pobreza que se dispone a nivel censal.

Así, las conclusiones parciales que surgen de este análisis cuantitativo es que si bien la “oferta” de OSC en el territorio provincial, en general es baja, se acentúan los niveles de

deficiencia, tanto en sentido de sur a norte, como desde las grandes ciudades a las microlocalidades. Acrecentándose fundamentalmente estas asimetrías cuando los niveles observados de pobreza o NBI alcanzan valores significativamente altos.

## **V- Las percepciones territoriales de las transformaciones y de su razón de causalidad.**

La incógnita que aspiraba develarse en esta instancia, estaba referida fundamentalmente a qué percepción tenían los actores sociales definidos (representantes de GL y OSC) sobre los impactos (especialmente de carácter social) del proceso de agriculturización que caracterizó la transformación del territorio en las últimas décadas, reconociendo miradas, significados y los sentidos que para los mismos tenían.

### ***V.1. De los Gobiernos Locales (GL)***

Del relevamiento realizado a los responsables de los GL de estas MyPL, a través de las entrevistas focalizadas descriptas, surge:

- Una clara conciencia de que se verificó un significativo nivel de expulsión de mano de obra de la actividad agropecuaria, especialmente por la retracción de la actividad ganadera y láctea en particular, las que fueron suplantadas por la agricultura
- Que dicho proceso expulsivo de mano de obra, implicó un reasentamiento de población, con impacto en sus (micro y pequeñas) localidades, las que recibieron mano de obra “no calificada”, al menos, para las actividades productivas de tipo urbano
- Que el fenómeno precedentemente descrito, fue originario de nuevas problemáticas sociales, sobre los que tienen que “dar cuenta” las Comunas (GL)
- Que estos procesos de cambio en los modelos de producción del sector agropecuario, no fueron acompañados por la creación de nuevas actividades productivas y/o fortalecimiento de las existentes, de modo de permitirles a los territorios directamente afectados participar de los beneficios de estos cambios. Como podría haber sido participar de las cadenas de valor de la nueva producción primaria que se lograba en dicho espacio rural.
- Que estos procesos de cambio, también sorprenden a los GL con nuevas demandas que trascienden la problemática social, tal como la necesidad de dar respuesta a

problemáticas como localización de maquinarias, semillas, agroquímicos y nuevos tipos de residuos en la trama urbana y periurbana. Acción de gobierno para la cual no contaban con capacidades técnicas y, en algunos casos, tampoco con las fortalezas institucionales necesarias (poder), requisitos indispensables para poder afrontar una reconstrucción del espacio urbano, de modo armónico y ambientalmente aceptable.

- Por último, en algunos casos se destaca la percepción de cambios culturales, fundamentalmente en la población joven relacionada a las nuevas actividades agrícolas, lo que daría cuenta de la pérdida de la cultura del trabajo y de la tradición asociativa, propia y característica de las generaciones que precedieron a estos jóvenes.

A modo de respaldo y ejemplo de las conclusiones expuestas precedentemente, se transcriben a continuación, algunas voces de los responsables de los GL de la región central santafesina.

*“Preocupaciones hay muchas; una es la fuente de trabajo, en el campo cada vez vamos a ser menos, los que eran del tambo se fueron todos”*

Refiriéndose a la localidad: *“Hoy es más la gente que se va que la que llega; los que llegan, son todos mano de obra no calificada”* (Entrevista N° 34 – Presidente Comunal de ML)

*“Yo empecé en 1983 y prácticamente no había problemas sociales en este pueblo, o por lo menos nadie venía a pedir nada; hoy todos los días hay uno”* (Entrevista N° 19 – Presidente Comunal de ML)

*“En la medida que avance la agricultura, en este pueblo vamos a sembrar soja en la plaza. Si la política sigue así, una tecnología simplista contra una compleja como es el tambo, si no hay algo que nucleee, el tambo desaparece de este lugar”* (Entrevista N° 41)

*“Creo que se ha perdido el valor del “ser rural” de 20 años atrás. En la diversidad de la producción láctea o de carnes, la gente estaba ocupada todo el año. Hoy con la soja, se trabaja tres meses en plantación y otros tres en el control. Es lo que yo llamo la vagancia sojera, que rompe la cultura del trabajo”*

*“Lo positivo es lo que generó económicamente, pero no fue acompañado por una capacitación del sector: de acá se va la vaca en pie y el grano en camiones; no se va el embutido ni la bolsa de balanceado”*

*“No hay tampoco una planificación del espacio donde pululan galpones gigantes que almacenan productos y herramientas. No tenemos estudios sobre intoxicación, como por ejemplo de restos de glifosato en la leche de las vacas que se ordeñan y que consumen transgénicos, pero sí sé que hay poco o nada de conciencia en el manejo de los productos”*

*“Hay una cuestión de individualismo terrible; si se le plantea a un productor que para seguir tiene que unirse a otros para optimizar recursos, a la manera de un pool, se niega; es un valor que se perdió y que tenían nuestros abuelos” (Entrevista N°1 – Presidente Comunal de PL)*

Cabe destacar que, si bien las percepciones descritas de las MyPL son coincidentes en términos de tendencias con las halladas en las ciudades de mayor porte, en estas últimas, es observable un mayor nivel de reconocimiento del cúmulo de consecuencias indirectas; ésto es, de las nuevas demandas sociales que a nivel urbano implica la transformación en la matriz productiva agropecuaria. Así por ejemplo, resulta un hecho común el siguiente tipo de apreciaciones en las esferas gubernamentales:

*“La demanda que crece es la de la vivienda; el avance de la agricultura y la crisis tampera expulsó mano de obra, pero esa gente que viene del interior rural no tiene donde vivir” (Entrevista N° 28 – Intendente de PC)*

*“La mano de obra desocupada debe ser reabsorbida; tenemos la Oficina de empleo; la de Producción para microemprendedores; acá hay Instituciones que los ayudan y sectores como la construcción, la madera, el transporte, donde se van reubicando”*

*(Entrevista N° 29 – Funcionario político de PC)*

Pero igualmente se resalta, que este proceso también reconoce nuevas oportunidades que emergen de las transformaciones plasmadas en el modelo productivo, fundamentalmente en la expansión del ingreso (y por ende de la capacidad de consumo e inversión) que tuvieron determinados actores sociales (fundamentalmente de los ligados a la propiedad y/o al uso del suelo).

De hecho, también en las mismas esferas señalan:

*“El sector agrícola ha sido el más beneficiado (al hacer referencia a los actores ligados a la estructura decisoria de estos procesos productivos), ha invertido mucho en la construcción”, o “...La ciudad tuvo pleno empleo en el 2005 con el rubro de la construcción...” (Entrevista N° 28 – Intendente de PC)*

## ***V.2. De las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)***

Tal como se señaló, esta acción se materializó a través de entrevistas focalizadas realizadas tanto a los responsables de las comunas de micro y pequeñas localidades (MyPL), como también a municipios de pequeñas ciudades (PC), tomados en ambas instancias como casos representativos. A posteriori se complementa esta descripción con las percepciones que, sobre los mismos procesos, fueron recuperadas de los responsables de las OSC con asiento en las mismas localidades.

En este proceso, se aspiraba develar dos interrogantes: uno de ellos estaba referido a la percepción que los actores definidos (representantes de OSC) tenían sobre los impactos (especialmente de carácter social) que genera el proceso de agriculturización de referencia, reconociendo miradas, significados y los sentidos que para estos actores tenían. Mientras que el segundo, estaba orientado a develar las representaciones que estos actores sociales habían construido sobre las prácticas de trabajo asociativo, cooperativo, o en red, tanto entre OSC como entre éstas y el Estado. El reconocimiento de estas valoraciones y capacidades, que son parte constitutiva del capital social local, permite estimar su capacidad de respuesta y, en particular, el grado de participación posible de esperar de las mismas, en las políticas públicas o en la construcción de agendas públicas.

Estos reconocimientos se realizaron sobre las OSC correspondientes a los diferentes tipos urbanos definidos, para lo cual se entrevistaron a veintidós Organizaciones de la Región Central de Santa Fe (adoptada como área representativa, ya que esta región cuenta con localidades correspondientes a los cuatro tamaños de menor rango de los cinco tipos identificados). Estas Organizaciones Públicas no Estatales tienen asiento en las localidades de Santa Fe, Rafaela, Esperanza, Llambi Campbell, San Agustín, Colonia Bicha, Bauer y Sigel.

Dentro de las principales características que se pueden destacar de las percepciones encontradas en los representantes de estas OSC (de MyPL), cabe mencionar en primer lugar que estos territorios conforman un espacio de baja diversidad institucional, ya que

no es común encontrar OSC en las localidades de menor envergadura, y a su vez cuando se encuentran, éstas tienen una orientación primordialmente asistencialista o de prestación de servicios.

Cabe destacar que es notorio el alto grado de diferencias que se encuentran en las valoraciones del proceso de agriculturización analizado. Este arco valorativo, está conformado por posiciones extremas que llegan a ser hasta antagónicas. Estas apreciaciones están íntimamente asociadas a los “supuestos” o “creencias” de la población, en relación a como impacta en el desarrollo de la sociedad un proceso que promueve una mayor expansión de la capacidad de generación de riqueza.

Estos supuestos o creencias están relacionados con el grado de relevancia que se le reconoce a la actividad agrícola y fundamentalmente con la idea que se sostiene que dicha riqueza indirectamente es apropiada por la comunidad toda. Así se da por sentado, en algunos casos, la existencia de un proceso “natural de derrame” que beneficia al universo de actores sociales. Mientras que otros sostienen que dicha instancia de apropiación social de los beneficios no llega a producirse y que, como consecuencia de ello, se amplía la brecha entre los diversos actores sociales, y por ende, las asimetrías en la estructura social.

*“El campo se ha tecnificado mucho, se ha generado mucha plata y esa plata vuelve al pueblo”... “Es muy bueno lo que se generó en estos últimos años, para la gente que nos gusta trabajar y progresar...” (Entrevista N° 8- Integrante OSC y productor rural de una PL)*

*“¿Qué dejó atrás la soja?, la disminución de la población del campo; empezaron a aparecer taperas; mucha gente que trabajaba de puestero y se dedicaba al manejo de los animales, se fue empobreciendo y engrosando el cinturón de la periferia de los pueblos”... “También se abrió una gran brecha entre los sojeros que producen grandes volúmenes con aquellos que hacen pequeñas cantidades, muchos de los cuales terminaron cediendo sus campos en arrendamiento...” (Entrevista N° 6- profesional independiente de PL)*

Los actores cuyas percepciones están teñidas por las preocupaciones sociales, ven un agravamiento progresivo de las condiciones de vulnerabilidad social:

*“El individuo de los pueblos chicos no exige condiciones laborales como en las ciudades; veo un futuro muy inestable, las migraciones no hacen nada bien a la localidad” (Entrevista N° 32, Representante de OSC de ML)*

*“Cada vez voy a tener menos chicos; si hago la proyección para el año que viene, la Escuela va a perder cargos, salvo que venga una fábrica y se instale” (Entrevista N° 33, Directora de Escuela Primaria de ML)*

Las preocupaciones en muchos casos llegan a trascender los impactos en términos de equidad y/o inclusión social; es común encontrar significativas inquietudes por las consecuencias ambientales de este proceso:

*“La gente sabe lo que puede traer el uso de agroquímicos, pero no toman consciencia y, además, no les conviene. Recién ahora, a raíz de la sequía, se han visto de nuevo cuises, lechuzas o teros porque no se han fumigado los campos. La soja es un gran ingreso para muchos pero no miden hasta dónde perjudican, y eso causa también la pérdida de valores” (Entrevista N° 7- Representante de OSC de PL)*

*“Como preocupación veo el uso actual del suelo... las famosas fumigaciones...son un dilema ¿no es cierto?, yo aquí en la escuela un día tuve que llegar a encerrar los chicos en el aula porque nos pasaba el avión encima y todos tenían la cara así roja, los ojos llorosos, porque habían fumigado al lado, pero nos tiraban el líquido a nosotros....es una cosa que no se puede controlar...”(Entrevista N° 31, docente de Escuela rural, próxima a una ML)*

En relación al segundo interrogante (el valor que se le otorga al trabajo asociativo), en general, existe una percepción robusta de que estas comunidades se caracterizan por alto niveles de individualismo. Además de ello, es fuerte la percepción de que la cultura territorial no está construida ni enriquecida al menos, en base a experiencias recientes de tipo cooperativo, asociativo o solidarias.

*“Una de las preocupaciones es que se avanza poco en los Proyectos, la mentalidad de este pueblo no es la de los suizo-alemanes de pueblos vecinos, que se juntan y asocian para crear una empresa; acá se trabaja para ganar dinero y es lo único que interesa en la vida”(Entrevista N° 7- Representante de una OSC de PL) )*

*“Hoy por hoy, sí, se convoca, pero hoy por hoy nadie quiere trabajar en una comisión; porque ¿quién quiere trabajar ad-honorem?, se perdió eso también; eso me preocupa. Eso me preocupa muchísimo” (Entrevista N° 7- Representante de OSC de PL)*

A su vez, se detecta una escasa preocupación en generar estrategias tendientes a constituir acciones colectivas, a partir de las cuales promover procesos y comprometer esfuerzos en términos de inclusión social.

*“Se intentó formar comisiones, pero hay muchas mezquindades. Hoy nadie quiere trabajar en una Comisión, se perdió eso también y me preocupa” (Entrevista N° 11, Representante de OSC de PL)*

*“El resultado de todo esto es más individualismo. La gente es menos propensa a participar en proyectos colectivos; somos muy contados los que nos comprometemos con un club, una escuela o una comuna” (Entrevista N° 32, Representante de OSC de ML)*

Pese a esta mirada crítica sobre el contexto, ni en forma espontánea desde sus comunidades, ni a partir del accionar de sus instituciones, emergen prácticas que lleguen a verse traducidas en estrategias tendientes a constituir acciones colectivas, a partir de las cuales incidir en la construcción de escenarios futuros (desde perspectivas estratégico-anticipatorias).

Si bien este trabajo se centra en el análisis de las percepciones que tienen los diversos actores sociales de las micros y pequeñas localidades, a continuación se presenta sintéticamente, el contraste con las voces procedentes de las OSC de localidades de mayor escala, más específicamente de las PC (de población entre 10.000 y 50.000 habitantes) y de las CI (más de 50.000 y menos de 1.000.000).

Así es destacable, de igual forma en que se señaló en el caso de los GL, un mayor nivel de comprensión y reconocimiento de la complejidad y magnitud de los problemas que enfrentan, por ejemplo, en relación a la problemática social y a la incapacidad de darle respuestas satisfactorias desde sus instituciones:

*“Estamos asistiendo a un total de 1000 familias, un 10% de la población total; años atrás habíamos logrado erradicar casi todos los ranchos a través del Municipio...”*

*(Entrevista N° 3, Representante OSC de PC)*

*“A este crecimiento demográfico, agrégale la poca posibilidad de reinserción laboral, entonces tenés todo un sector más ocioso, con necesidades básicas insatisfechas, donde las instituciones tratan de hacer algo pero no están pudiendo, no está al alcance de las instituciones intermedias resolver esos problemas” (Entrevista N° 36, Representante de OSC de PC)*

En relación al nivel de preocupación, que le representa la falta de certeza sobre los impactos en la salud que implican estas prácticas productivas:

*“El tema de no tener en claro datos, con respecto a lo que puede haber afectado en cuestiones de salud y eso de los fitosanitarios, lo que son los nuevos sistemas implementados para producir un poco más en el sector”.*  
*(Entrevista N° 37, Representante OSC de PC)*

A la cultura individualista denunciada también en las MyPL:

*“Entre las Organizaciones existe todavía un marcado individualismo y falta de coordinación inter-institucional” (Entrevista N° 38, Representante OSC de PC)*

En relación a las consecuencias de prácticas políticas partidarias inapropiadas para la resolución de los problemas de exclusión social:

*“La Municipalidad, independientemente del gobierno, todavía sigue pregonando una ciudad rica, una ciudad donde no hay pobres” (Entrevista N° 36, Representante OSC de PC)*

*“Es tan vergonzoso el toma y daca por agarrar el sillón de la política que la sociedad se está cansando” (Entrevista N° 38, Representante de OSC de PC)*

## **VI- Activos institucionales y experiencias de cooperación**

Las incógnitas que en esta fase de la investigación se aspiraban develar, estaban orientadas a reconocer las capacidades institucionales de estas organizaciones (estatales y no estatales), fundamentalmente para hacer frente a las nuevas problemáticas sociales emergentes en sus territorios de influencia. Capacidades, que son partes constitutivas y distintivas del capital social local.

Este reconocimiento, asociado a la recuperación de las percepciones que tienen de estos fenómenos, más los niveles de densidad institucional, los cuales emergen en ambos casos de las descripciones plasmadas precedentemente, permitiría aproximarse al conocimiento de las capacidades de respuesta, que desde estos espacios se tiene, sobre

las problemáticas sociales reconocidas y sobre el posible grado de efectividad e incidencia en la participación, de estas OPT, en las políticas públicas y/o en la construcción de agendas públicas.

Para ello, como se señaló en el punto referido a la estrategia metodológica, se combinaron en esta acción distintos tipos de esfuerzos; el primero, orientado a explorar el estado de conocimiento sobre estos aspectos, donde así se logran recuperar, al menos sobre uno de los tipos de OPT, valiosos aportes. Los mismos, al no coincidir en la escala del análisis que se aspiraba a desarrollar, operaron, sin duda, como el fundamento de los otros esfuerzos desplegados, los que se diferencian en términos de sus perspectivas epistemológicas.

Los marcos teóricos de referencia, desde los cuales se plantea esta aproximación, están sustentados en los aportes de A. Tobelem (1993) y Oscar Oszlak (1993, 1999 y otros), cuando desarrollan metodologías analíticas para el estudio de las capacidades institucionales.

Los resultados del proceso de exploración del grado de indagación y conocimiento sobre las capacidades institucionales que caracterizan los Gobiernos Locales, especialmente los de pequeña envergadura, como PyML, son prácticamente nulos, salvo algunos estudios de casos, que responden a relevamientos puntuales realizados en el marco de Programas de modernización de la gestión local, tal como el de “Municipios del Tercer Milenio”, en el marco del Programa de Desarrollo Institucional e Inversiones Sociales Municipales implementado a principios del milenio con financiamiento BIRF.

Es común también encontrar esfuerzos desplegados en orden a la recuperación de buenas prácticas, con el propósito de su difusión. Tal el caso, a nivel internacional, del Programa “Habitat<sup>8</sup>” de la Universidad Politécnica de Madrid con aportes de PNUD, o a nivel del MERCOSUR los esfuerzos que está realizando la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), promoviendo la difusión de experiencias exitosas en materia de Vinculación Tecnológica entre el sistema universitario y los Gobiernos Locales y por último, a nivel nacional, el Programa “Municipios<sup>9</sup>” de las Universidades Nacionales de Quilmes y Gral. Sarmiento. Cabe destacar, entre otros varios esfuerzos desplegados, el de las publicaciones periódicas,

---

<sup>8</sup> <http://habitat.aq.upm.es/dubai/96333/lista.html>

<sup>9</sup> <http://www.municipios.unq.edu.ar/>

como es el caso de “Mundo Urbano, UNQ”, que se materializa con el propósito de difundir experiencias exitosas.

Pero sólo se lograron identificar algunos pocos esfuerzos destinados a indagar las capacidades institucionales de los pequeños Municipios, sus fortalezas y necesidades, tal como la investigación promovida por Eduardo Buttice (UNNE) en los pequeños municipios de la Provincia del Chaco. Todo lo cual contrasta con la abundancia de iniciativas públicas destinadas a su fortalecimiento, las que no sólo se limitaron a las desplegadas en el cambio de milenio en el marco de programas multilaterales de cooperación, sino que se siguen impulsando como es el caso del Plan Estratégico de Pequeños Municipios de Salta, recientemente anunciado a fines del año 2011.

No obstante, como síntesis de estos aportes, surge el contraste entre la importancia crucial que se le asigna al papel que deben cumplir los Municipios en general y en particular los gobiernos de las pequeñas y micro localidades dentro del sistema político democrático, por razones de proximidad, conocimiento y presencia, aún en un marco teórico de reconocimiento de los límites del ámbito local en la capacidades de transformación de su territorio (García Delgado y Casalis; 2006; R. Fernández, 2006).

En términos de las fortalezas y déficits que Eduardo Buttice (ob.cit) encuentra en estas pequeñas localidades de la Provincia del Chaco, se destacan:

*Allí las aspiraciones y expectativas son de por sí elementales, de subsistencia...en la Municipalidad, inciden sólo en la preocupación de las autoridades locales pero no inciden mayormente en la fijación de las políticas locales.*

*La gestión generalmente en manos del Intendente apoyado por un técnico de su confianza –cuando el programa lo requiere- se reduce al armado y a la presentación de carpetas a distintos Programas que actúan como financiadores o “co - financiadores” de las distintas acciones que los mismos diseñan y proponen desde una visión particular generalmente alejada de la situación real y desde un nivel administrativo superior al que corresponde.*

*En sus jurisdicciones territoriales actúan sin mayores obstáculos y sin coordinación organismos descentralizados, empresas públicas y entes*

*autárquicos Nacionales y Provinciales y por otra parte se detectan también actuaciones (obras y servicios) del sector privado empresarial.*

*No mantiene relaciones con Cooperativas, Mutuales, Entidades Empresarias, otros sindicatos, otras organizaciones de base y Vecinales de oposición, Fundaciones, Asociaciones y Entidades Religiosas....sus relaciones con otros municipios, en la micro región o a nivel departamental son débiles, mientras que con algunas oficinas del nivel administrativo provincial y nacional son fuertes dependiendo de sus alianzas políticas coyunturales.*

En contraste con el caso de los GL, las capacidades que anidan en las OSC, como instituciones que forman parte de la esfera pública, fueron objeto de análisis y relevamientos periódicos, fundamentalmente en la última década. Los mismos estuvieron a cargo tanto desde iniciativas originadas en la propia sociedad civil, como desde el Estado; sobre los mismos se destacan los aportes del CENOC (2007) y de GADIS (2004 y 2011).

Como se señaló precedentemente, el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad llevó a cabo un análisis de las OSC, en el cual presenta las principales características de estas organizaciones. En primer lugar en una escala nacional <sup>10</sup> y en segundo lugar a través de un análisis comparativo de sus contrastes a escala regional, donde la Provincia de Santa Fe aparece integrada a la Región Centro, junto con las de Buenos Aires, Córdoba y Entre Ríos<sup>11</sup>.

En contraposición al trabajo mencionado, el análisis de GADIS del año 2004<sup>12</sup> avanza en una caracterización de las OSC a escala regional y provincial, la cual resulta mucho más ilustrativa para esta investigación, en razón de que a nivel metodológico se definió la realización del análisis en una de las provincias de la Región (Santa Fe), para avanzar a posteriori en escalas subprovinciales.

De la evaluación de la información secundaria producida por GADIS, se desprende que la Provincia de Santa Fe, pese a provenir de una larga tradición asociativa por parte de

---

<sup>10</sup> En un trabajo llevado a cabo por: Facundo López Burgos, María de los Ángeles Sola Álvarez y María Andrea Vidales.

<sup>11</sup> En este Capítulo (IV), se integra a los autores citados en la referencia anterior, a Elizabeth Iñiguez.

<sup>12</sup> GADIS, en su último informe del año 2011, retoma la escala nacional para el cálculo del índice CIVICUS.

su sociedad civil, en la actualidad es una de las Provincias de más baja densidad (en términos cuantitativos), ya que ocupa el lugar N° 21 en el ranking de OSC por habitante.

Su tradición queda demostrada en la antigüedad media de sus organizaciones (34,4 años), aspecto en el cual sólo es superada por Entre Ríos (con 42 años como promedio de sus OSC) y empatando con Córdoba (35 años).

En términos de vitalidad institucional, ocupa el penúltimo lugar en el ranking de Provincias, solamente superada por Corrientes, ya que sólo el 9,6% de las OSC santafesinas cumple con las obligaciones formales de presentación de balances (en los últimos 5 años), o tiene menos de dos años de antigüedad.

En relación al índice de significación de recursos humanos construido por GADIS, Santa Fe ocupa el lugar N° 20 del ranking, puesto que sólo el 7,7% de la población económicamente activa trabaja en las mismas ya sea como voluntario o personal rentado.

Este tipo de indicadores, que marca el grado de debilidad y el bajo nivel de desarrollo de las instituciones sociales de la Provincia de Santa Fe, da cuenta, entre otros aspectos, de la discontinuidad de una de las características distintivas del proceso de ocupación y desarrollo territorial, ya que el mismo estuvo basado en estrategias asociativas y de cooperación de su población. Pautas culturales que devenían de las experiencias europeas traídas por la población que mayoritariamente se radicó en este territorio.

#### ***VI.I. La información primaria generada sobre el área representativa seleccionada.***

Las conclusiones que emergen del análisis del estado de conocimiento sobre las capacidades institucionales de las ODT, si bien sirvieron para darle mayor sustento a las hipótesis sostenidas, ya que aportan caracterizaciones generales de los Gobiernos Locales (pero de una Provincia extra-pampeana) y una descripción de las OSC santafesinas, que reflejan su realidad en términos relativos al resto del país, no fueron consideradas suficientes, para lograr al menos un reconocimiento exploratorio de las capacidades y/o de los activos institucionales de las OPT.

Para subsanar dicho déficit, se plantearon, tal como se anticipó en la estrategia metodológica, dos tipos de relevamiento: uno, bajo la forma de una encuesta on-line, dirigida en este caso exclusivamente a los GL de la Región Central de la Provincia de Santa Fe; el segundo, dirigido tanto a los GL como a las OSC, que fue implementado a

través de la realización de entrevistas focalizadas, realizadas sobre los representantes de estas Instituciones. Los mismos se presentarán en ese orden:

### **De las encuestas a los GL**

Del análisis cuantitativo (encuesta on-line) llevado a cabo sobre los GL, se desprende la siguiente caracterización que los actores encuestados hacen, tanto del impacto de las migraciones generadas por el proceso de agriculturización, como de sus propias prácticas y capacidades:

- El 40% de las Micro Localidades considera de una magnitud alta o muy alta el volumen de las migraciones recibidas, además el 20% del total afirma que han sido generadoras de focos de pobreza, marginación o exclusión, de las cuales el 100% que contestó afirmativamente, califica dicho problema como de alta envergadura.
- A nivel de Pequeñas Localidades, mientras que el 33% considera los movimientos migratorios de alta magnitud, el resto las considera de un valor medio. Por otra parte, los GL del 50% de las PL consideran que dichos procesos han sido generadores de focos de pobreza, marginación o exclusión

En términos de capacidades institucionales y experiencias de trabajo en forma asociativa o en red, las características más distintivas pueden sintetizarse en:

- Fuerte déficit en los niveles educativos de los recursos humanos que trabajan en las micro localidades (sólo un 20% de sus comunas cuentan con personal de planta con estudios superiores y/o universitarios)
- Limitada capacidad para desarrollar funcionarios que se especialicen en el abordaje de las problemáticas sociales, ya que: sólo un tercio de las comunas de las ML cuentan con personal de planta permanente o contratado con responsabilidades laborales exclusivas en asistencia o desarrollo social
- Bajos niveles de interacción y vinculación con los niveles jurisdiccionales superiores del Estado en pos de su propio fortalecimiento institucional, pero fundamentalmente con la jurisdicción nacional, ya que sólo el 13% de las ML señala recibir cooperación nacional en la materia; mientras que un tercio de las PL, señala ser beneficiaria de este tipo de planes del Gobierno Nacional (Planes: Nutrir más, Municipios saludables) y un 67% del Gobierno Provincial (Buenas prácticas, Regularización dominial, etc.)

- A nivel de otros tipos de convenios de cooperación, el 7% de las ML afirma tenerlo con el Gobierno Nacional, el 33% con el Gobierno Provincial, el 0% con Universidades o Instituciones de CyT, el 0% con OSC. En cambio, en las PL un 17% afirma tener acuerdos con el G. Nac., un 67% con el G. Prov., un 17% con otras comunas y un 0% con Universidades o Instituciones de CyT.
- Sólo un 20% de las ML implementó experiencias de participación ciudadana, mientras que el 34% de las PL lo ha hecho.

### **De las entrevistas focalizadas a los GL**

Por otra parte, de las entrevistas realizadas a los representantes de GL de las MyPL, en orden a reconocer las percepciones que tienen de sus propias fortalezas y necesidades, se destacan las siguientes conclusiones, las cuales son avaladas por distintas voces que se transcriben:

- Existe una significativa escasez de recursos económicos de los GL para garantizar la prestación de los servicios más básicos y elementales a su población, tales como: servicios de atención médica, traslados sanitarios, apoyo jurídico para familias indocumentadas, entre otros; al margen de la incapacidad de crear la infraestructura de comunicación mínima que garantice la conectividad de la localidad.

*“El médico y la enfermera están porque lo paga la Comuna; no tenemos ningún aporte de la Provincia; estoy ofendido, peleado con todos”*

*“Para una zona tambera como la nuestra, se necesita poder sacar la producción, pero para la construcción de caminos comunales tuvimos algunos aportes de la Provincia, pero después no nos dieron más nada*

*“(Entrevista N° 41- Presidente Comunal ML)*

*“No hay comunicación con otros pueblos o ciudades como San Francisco o Rafaela” (Entrevista N° 34- Presidente Comunal ML)*

*“Tenemos caso de familias que vienen y no tienen ni los DNI o Partidas de nacimiento de los hijos; la Jueza viene cada 15 días; no tenemos movilidad, ni siquiera yo en la Comuna” (Entrevista N° 34- Presidente Comunal ML)*

*“En la medida que la gente tiene servicios básicos, no se mueve del pueblo...el Ministro de O Públicas dice que no tiene recursos, pero digo que*

*empecemos a generar un Proyecto, expectativas en la gente para que no se vaya...” (Entrevista N° 41 - Presidente Comunal ML)*

- Una clara escasez de recursos humanos con niveles de capacitación para generar y gestionar proyectos estratégicos que puedan incidir tanto en los niveles de desarrollo de su localidad, como en las condiciones de vida de la población con mayores niveles de necesidades.

*“En la comuna tengo 7 empleados, 2 administrativos y 5 en caminos rurales; tienen el primario, como yo nomás, pero hace 30 años que trabajan” (Entrevista N° 34- Presidente Comunal ML)*

*“la preocupación es la falta de empleo; el que estudia no vuelve más al pueblo...”*

*“La Comuna tiene que resolver problemas de la gente a las que les cortan el subsidio”*

*(Entrevista N° 19.- Presidente Comunal de ML)*

- Dificultad para emprender tareas colectivas al interior del pueblo o participar en redes con localidades vecinas; si bien este aspecto se trató ya en forma precedente, se remarca dado que el mismo constituyó una constante en el universo de entrevistados.

*“Cada productor trabaja por su lado, con su agrónomo o contador; no sé si alguno trabaja con INTA o Agencia de Desarrollo; hace rato que no me invitan a ninguna reunión sobre créditos de subsidios; mayormente los usan los pueblos grandes donde hay más necesidades, más falta de trabajo, más microempresarios; acá hay, pero cada uno lo hace por su cuenta; apicultura, por ejemplo” (Entrevista N° 34- Presidente Comunal ML)*

*“La ciudad está hecha para que el individuo participe en Organizaciones; el trabajador de campo o de pueblos chicos nunca participó de una, -sus problemas- los habla personalmente con el empleador” (Entrevista N° 34- Presidente Comunal de ML)*

*“Volviendo al tema de los pools y la gente que va quedando en el camino, también hay una cuestión de individualismo terrible. Si se le plantea a un productor que no puede seguir y, en vez de superponer esfuerzos, se une a otros para optimizar recursos, creo que son contados los que aceptan*

*encararlo de esta manera, si se quiere a la manera de un pool. Eso es un valor que se perdió y que tenían nuestros abuelos”.*

*(Entrevista N° 19- Presidente Comunal de ML)*

Esta sintética exposición de resultados, es indicativa de que una parte significativa de los GL, se caracteriza por sufrir déficit de magnitud en las capacidades institucionales necesarias para afrontar las problemáticas sociales emergentes. Problemáticas sociales de las cuales, por otra parte, dan cuenta los relevamientos estadísticos censales promovidos a nivel nacional.

Se presentan, a continuación, algunas *voces* de responsables de GL de localidades de mayor magnitud (PC), también de la región central de la Provincia de Santa Fe. En las mismas se destacan significativas diferencias, en términos de la capacidad de relacionamiento y construcción de redes, de definición e implementación de políticas propias, de generación de información estratégica territorial y fundamentalmente de reconocer la necesidad y el valor de la misma, de generar instancias participativas con los destinatarios de sus políticas, entre otros varios aspectos. Todo lo señalado, estaría indicando una capacidad institucional sensiblemente diferente

*“Hemos trabajado con Nación, con Provincia, se ha trabajado desde la Secretaría de la Producción, con apoyo de microcréditos y con gestiones de seguro de desempleo. En caso de acceder a hacer un micro emprendimiento, se gestionó el doble de lo que le daba la Nación, también se ha trabajado con muchos cursos de capacitación, porque estamos adheridos al Programa Trabajo Decente”*

*“No se me ocurre que el sector empresarial, sobre todo el industrial, no esté trabajando codo a codo con el gobierno local, provincial, nacional. Es decir usufructuando de lo poco o mucho que le pueda brindar cada estamento y a su vez comprometiéndose a sanear el problema del empleo y empezando a trabajar coordinadamente”*

*“Desde el inicio de mi gestión buscaba mecanismos, para tener datos, indicadores de la ciudad, porque es muy difícil trabajar en una ciudad donde no había indicadores de ningún tipo, y si los había no me consta porque no he tenido en mis manos nunca. Y lo mismo con los costos del Municipio, de*

*los servicios, de todo; estamos armando una tributaria con índices de costo de trabajo”*

*“Nosotros en todos los aspectos trabajamos en red con todas las instituciones. Ya sea del área de salud, con Cruz Roja, por ejemplo, trabajamos muchísimo. Participamos en mesas de trabajo a través del Municipio y Comunidades Saludables. Así que están representadas casi todas las instituciones. Acá es chico, nos conocemos todos, levantamos el teléfono, hablamos... Eso es lo bueno de poder articular”*

*“En todos los proyectos propios o los talleres de capacitación que hacemos, siempre incluimos a los beneficiarios; siempre los convocamos primero a ellos. Así que no es difícil hacer el seguimiento.” (Entrevistas 28 y 29, Intendente y Funcionario político de una PC)*

### **De las entrevistas focalizadas a las OSC**

Las veintiún OSC entrevistadas de la Región Central de Santa Fe, tienen asiento en las siguientes localidades: Santa Fe (Ciudad Capital), Rafaela, Esperanza, Llambi Campbell, San Agustín, Colonia Bicha, Bauer y Sigel, las cuales cubren todos los tipos urbanos que tienen asiento en dicha región.

En general, las OSC santafesinas, según GADIS, pese a tener una larga tradición y trayectoria, se financian primordialmente con recursos propios (aportes voluntarios), ya que tienen un bajo nivel de captación de recursos del Estado y/o de Agencias de Cooperación internacionales. Además se les reconoce una baja vitalidad, como también una baja diversidad en términos de sus misiones institucionales y una escasa valoración de la articulación inter-institucional.

En el índice de desarrollo CIVICUS, calculado por GADIS, Santa Fe está colocada en el número 11 del ranking de las provincias argentinas, lejos de la relevancia económica y demográfica que detenta esta Provincia en el contexto nacional.

Las entrevistas realizadas a dichas instituciones marcan como su principal déficit un muy bajo poder de convocatoria comunitaria, tendiente a sumar recursos humanos a estas iniciativas, que procuran movilizar distintos tipos de acciones colectivas destinadas a promover el bienestar general o dar respuestas a problemas socio-ambientales puntuales del territorio. Como voces características de esta debilidad se destacan, al margen de las ya citadas precedentemente:

*“Es espantoso no poder encontrar gente, que defienda la institución. El anterior estuvo 13 años, no había otra persona que quisiera dirigir este centro cultural” (Entrevista N° 11- OSC de PL)*

*“Los clubes fueron históricamente aglutinadores de proyectos comunitarios, de celebraciones colectivas. Hoy cada vez es menor la participación de la gente, yo veo que hay cada vez más individualidad” (Entrevista N° 32- OSC de ML)*

*“No tenemos un grupo de jóvenes que quiera trabajar, porque nadie quiere comprometerse; los que trabajan hoy en la cooperativa es porque sus padres fueron cooperativistas y ellos siguieron la tradición” (Entrevista N° 2- OSC de PL)*

En segundo lugar aparece como problema relevante percibido por los propios actores, la baja capacidad de articulación interinstitucional, tanto dentro de la esfera pública no estatal, como entre ésta y las Instituciones estatales:

*“Me preocupa la falta de continuidad en los Proyectos, se duplican esfuerzos, se malgastan recursos, la falta de continuidad del Plan Estratégico que la Comuna había diseñado con gente de la Universidad” (Entrevista N°7- OSC de PL)*

*“A mí me preocupa la falta de cultura; acá se va asociando cada vez más el trabajo al dinero; cada vez se desvaloriza más el estudio, como si el estudio no fuera un trabajo”*

*(Entrevista N° 4- OSC de PL)*

Dentro de los problemas detectados, en varias OPT e instituciones de servicios públicos en estos espacios territoriales que configuran el mundo rural, se señala que no es un hecho poco común, que las personas que tienen la responsabilidad de gestionar estas instituciones, sean a su vez protagonistas activos en los procesos productivos que son disparadores de varias de las transformaciones generadas en el territorio.

En este sentido se reconoce, y en algunos casos así lo han expresado algunos actores que se encuentran en dicha situación, que existe una tensión implícita entre los mandatos e intereses de los diversos roles que cada individuo moviliza. Allí, el sentido de la acción social que cada uno de estos actores despliega en sus diferentes ámbitos de trabajo, posiblemente estén ajustadas a diferentes lógicas explicativas, las que en la

tipología ideal Weberiana podrían estar más próximas a la acción “con arreglo a fines” en algún caso y a “valores” en otros.

El posible impacto de estas situaciones, en la fortaleza o debilidad institucional que se analiza, estaría dado en aquellas circunstancias en que las lógicas explicativas propias de uno de los roles, influyen o determinan la acción del otro, lo cual se ve reflejado en el siguiente relato de una maestra de escuela rural, frente a la pregunta de las buenas y malas consecuencias de este proceso de agriculturización:

*“Dura pregunta, porque yo estoy en un dilema, o sea personalmente. Por un lado yo soy maestra rural y veo que los tambos están desapareciendo a causa de que la soja es más rentable.....Entonces se sacan los tambos, se alquila el campo, el dueño alquila a los grandes y se van los chicos, yo me quedo sin alumnos....Pero a la vez yo, mi marido y mis padres, son agropecuarios, entonces estoy en un dilema social, personal y existencial y no se que privilegiar...”* (Entrevista N° 31- Maestra rural, esposa e hija de productor agropecuario de ML)

*“El tema de la fumigación me parece espectacular para el rendimiento de los cultivos, pero tiene una parte super negativa que es la salud, no sólo del que fumiga, sino la de todos. Los aviones pasan por lugares que no deberían pasar, las mosquitas se lavan en cualquier lugar. Mi marido dice que en el potrero ya no ve la cantidad de animales que antes había”*

*(Entrevista N° 11- Representante de OSC y esposa de productor agropecuario de PL)*

Como se llevó a cabo en las anteriores oportunidades, se contrastan estas miradas con las recogidas en las OSC de localidades de mayor envergadura, para lo cual, a continuación se transcriben alguna “voces” registradas en las oportunidades en que se visitaron estas Organizaciones, en las que se evidencia un reconocimiento más complejo de las situaciones que enfrentan en sus territorios, como también de los factores causales que las explican y del cúmulo de consecuencias que las mismas acarrear

*“Trabajar con organizaciones oficiales no es tan fácil, es bastante difícil porque lo quieren hacer desde su ámbito y a través de una actitud política. Entonces es bastante difícil llegar a entendernos.....con el municipio andamos bastante bien, colaboran bastante, pero ¿qué pasa? las donaciones*

*oficiales que vienen de los funcionarios públicos siempre está el fin político, o sea, ellos van a dar en la medida que reciban y sabemos muy bien que los gobiernos tienen sus organizaciones, tienen sus recursos humanos, sus recursos económicos para tratar de aliviar, no sólo de aliviar sino de combatir esta pobreza pero no se utiliza en la medida que debe utilizar, porque el dinero no llega a la gente, se pierde en el camino” (Entrevista N° 35- OSC de PC)*

*“La situación que se vive aquí requiere una mayor participación de la ciudadanía; pero la gente prefiere el asistencialismo” (Entrevista N° 36- OSC de PC)*

*“Desde el año 2005, empezamos a trabajar el tema de la soja, nos fuimos informando y empezamos a mirarlo a nivel global...”. “el territorio se enfrenta a una cadena de problemas, la falta de herramientas, resultan en la actualidad obsoletas, se han descapitalizado, porque el modelo impuesto de producción hace que no sea rentable, poseen una tenencia precaria de la tierra, no tienen acceso a líneas crediticias, problemas impositivos les impiden contar con circuitos de comercialización de sus productos. De estos pequeños productores (cuentan entre un cuarto de hectárea, la mayoría dos, tres o cinco, de veinte hectáreas habrá dos) la mayoría no tiene títulos de propiedad...”*

*“Nosotros no apoyamos a los productores con dinero, sino con apoyo organizativo. Sobre el tema de redes, articulamos con otras organizaciones, en el marco del Mercosur Solidario y otras, pero también se trabaja para la autogestión, la autonomía...”*

*“Construir, sostener y transitar desde una posición crítica con relación a estos temas: sojización, seguridad alimentaria, agroquímicos, es un camino de permanentes obstáculos. “Hay una suma de intereses muy grande. Yo no sé si vieron la película “El mundo según Monsanto”; trabajar los temas aludidos, es como ponernos a las patadas con Sansón, es algo tan monstruoso... es negocio, negocio, la compra de la salud, la justicia...”*

*“Otra dificultad que hoy atraviesa la organización social, es que muchas veces compite con organismos estatales que tienen otra lógica de funcionamiento, que va más emparentada a lo empresarial, lo que sería como*

*perder la identidad, va en contra de su lógica rural. Por ejemplo la Subsecretaría de la Producción los lleva a la Expo-agro y vos que ves: una vidriera de Multinacionales; les muestran todo el paquete tecnológico, juegan con el exitismo, que sabemos es engañoso”. (Entrevista N° 30- Representante de una OSC de CI)*

## **VII- Síntesis conclusiva**

El interrogante que orientó el trabajo desarrollado y que se vuelca en esta presentación, es si las OPT que tienen presencia en las micro y pequeñas localidades del área de estudio, ya sean éstas sus Gobiernos Locales o las Organizaciones de la Sociedad Civil que tienen asiento en las mismas, tienen capacidades institucionales para reconocer tanto las transformaciones sociales que se producen en sus comunidades de referencia, como los factores causales disparadores de dichos cambios y a su vez capacidades para promover acciones, ya sea por cuenta propia y/o en red con otras instituciones públicas (estatales de cualquier nivel jurisdiccional) o no estatales, con el propósito de revertir o mitigar las situaciones sociales no deseables.

Las conclusiones que se desprenden de los análisis realizados, dan cuenta de:

- Una notoria debilidad institucional en las OPT con asiento en las micro y pequeñas localidades. Debilidad que proviene de la mayoría de los factores necesarios para llevar a cabo una acción eficaz.
- En el caso de los GL esta debilidad está dada a partir de: los marcos normativos regulatorios de los mismos (ley de comunas vigente, al menos en el caso de Santa Fe); los recursos presupuestarios (absolutamente insuficientes para abordar la complejidad de problemáticas que enfrentan); los recursos económico-presupuestarios; los niveles de educación formal alcanzados por los miembros de sus plantas de personal; los recursos tecnológicos disponibles; el bajo nivel de cooperación y articulación interinstitucional alcanzado; etc. Todo lo cual se da en contextos donde hasta a veces no se les llegó a dar respuesta a las necesidades más elementales de la población, tales como: agua potable, salud, sistemas de comunicación terrestre seguros en cualquier circunstancia climática, sistemas de comunicación inalámbrica –telefónica e internet–, entre muchas otras.
- En el caso de las OSC, las debilidades que se les han identificado son semejantes a las que se les reconocieron a los GL, a las cuales se les agregan otras, que en

algunos casos ponen en riesgo su propia sustentabilidad en el tiempo, como es el caso del muy bajo nivel de respuestas que obtienen a las convocatorias de adhesión de nuevos voluntarios. Las estructuras responsables de su gestión se suceden indefinidamente en dicha responsabilidad, lo que las lleva en muchos casos a poner en riesgo su esencia pública y universal.

- Esta situación de debilidad institucional no es propia y distintiva de las OPT, es sólo distintiva de la mayoría de estas instituciones que tienen asiento en micro o pequeñas localidades; fenómeno que en el caso santafesino también tiene una tendencia de agravamiento de Sur a Norte. Esta situación nos permite hipotetizar que la fortaleza institucional de las OPT es inversamente proporcional al tamaño de la localidad en la cual se asienta y a la distancia que la separa de las regiones centrales<sup>13</sup>. Razones por las cuales, los tipos urbanos de mayor magnitud (PC, CI y GAU) no sólo se caracterizan por una mayor densidad institucional, sino también por una mayor diversidad en relación a sus misiones institucionales y de mayor fortaleza en términos generales.
- Sobre estas características generales esbozadas sobre las OPT estatales y no estatales de las MyPL, operan también negativamente algunas condiciones de contexto, que provienen tanto de la cultura política como de las prácticas políticas institucionales, las que detentan como características distintivas sus propósitos clientelares, patrimoniales y/o prebendarios. Estas prácticas, que fueron y son sistemática y recurrentemente denunciadas a nivel de todas las jurisdicciones del Estado en la historia reciente nacional, atentan sin duda, entre otros aspectos, contra las autonomías institucionales, obstaculizando los procesos de construcción de ciudadanía.

Las prácticas discrecionales en materia de otorgamiento de subsidios y/o recursos presupuestarios desde el poder central, que en muchos casos se intentan legitimar desde discursos ideológicos de carácter decisionista, unidas a la situación de desmantelamiento de los sistemas de control del Estado, sostenidos con altibajos desde hace más de dos décadas, conforman el escenario propicio, para que estas instituciones del territorio se aparten de sus misiones institucionales originarias de representación de los intereses y voluntades de sus coterráneos y operen desde una

---

<sup>13</sup> Tomadas como opuestas a “regiones periféricas”

lógica inversa, representando los intereses y voluntades de quien garantiza su financiamiento.

### VIII- Bibliografía

Arocena, José (2011); *Descentralización: Condiciones, riesgos y desafíos*; en Fernández Alles J.J. y Trocello G. – Coordinadores - (2011); *Intermunicipalidad y Desarrollo Local. Hacia una teoría común iberoamericana de la intermunicipalidad*; Ed. Unión Iberoamericana de Municipalistas y Centro Iberoamericano de Gobernabilidad, Granada, España

Arrillaga, H., Kessler, M. E., Valiente Diego A. (2001); *La Legitimidad de la representación del Interés Público en las ONGs: una tensión en los procesos de Desarrollo*; Seminario Regional de América Latina y el Caribe: "ONG's, Gobernanza y Desarrollo en América Latina y el Caribe"; organizado por: Management of Social Transformations - UNESCO y Comité Nacional de Enlace MOST/UNESCO – Uruguay.

Bourdieu, P. (1985); "The forms of capital", en J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood

Buttice, Eduardo Augusto; *Capacidad Institucional de Pequeños Municipios para el Diseño y Ejecución de Programas de Promoción Social y Productiva*; *Cátedra de Sociología Urbana, Facultad de Arquitectura y Urbanismo – UNNE*; <http://www.unne.edu.ar/Web/cyt/cyt/sociales/s-014.pdf>

CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad), (2007); "Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina, similitudes y divergencias"; Ed. Por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

Fernández Alles J.J. y Trocello G., (2011); *Intermunicipalidad y Desarrollo Local. Hacia una teoría común iberoamericana de la intermunicipalidad*; Ed. Unión Iberoamericana de Municipalistas y Centro Iberoamericano de Gobernabilidad, Granada, España.

Fernández, V. R., Güemes, M. C., et. al. (2006); *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Ediciones UNL, Santa Fe.

- GADIS (Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social) PNUD/BID (2004); *“Índice de desarrollo de la Sociedad Civil Argentina, Total país”*; Edilab Editora; Buenos Aires
- GADIS-UCA (2011); *La sociedad Civil Argentina en el Bicentenario. Índice CIVICUS de la Sociedad Civil Argentina (2008-2010)*; Ed. CIVICUS-GADIS-UCA; Argentina
- García Delgado, D. y Casalis, A. (2006); “Desarrollo local protagónico y proyecto nacional” en: *El desarrollo local en el eje de la política social* (2006), Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, PNUD, Buenos Aires.
- Giddens A., (1998); *“Las nuevas reglas del método sociológico”. Crítica positiva de las sociologías interpretativas”*; Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- Glaser y Strauss, (1967); *“The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research”*, Aldine Publishing Company, New York.
- Kessler M. E. y Masi M.B. (2011); *“Capacidad de respuesta de las OSC frente a los impactos del proceso de agriculturización: la ingeniería de las asociaciones”*, presentado en el V Congreso Iberoamericano sobre Desarrollo y Ambiente del REDIBEC, organizado por la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas, U.N.L.
- Kessler, M.E., Masi, M.B. (2010); *“El proceso de agriculturización desde el registro de mirada de las Organizaciones Sociales”*, VIII Coloquio de Transformaciones Territoriales: “Territorio y territorialidades en movimiento”, FCE, Universidad de Buenos Aires.
- Kessler M.E. y, Masi M.B. (2008); *La construcción de capital social, desde las OSC, en un territorio vulnerable. Limitaciones y potencialidades*; 1er. Coloquio Regional y 3er. Coloquio Local “Organizaciones de la Sociedad Civil, Estado y Universidad: una articulación posible para pensar el desarrollo local”, UNL.
- Masi M.B., Kessler, M.E., (2009); “El entramado asociativo en la ciudad de Santa Fe. Vulnerabilidad y eficiencia de los lazos sociales en un contexto de crisis”, en Herzer y Arrillaga (coord.), *“La construcción social del riesgo y el desastre en el aglomerado Santa Fe”*, Ed. UNL, Santa Fe.
- Masi M.B. y Arrillaga H., (2010); “Sociedad civil y vulnerabilidad social en el interior rural santafesino”, IV Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales, en el marco del Plan Fénix: *“Poder y territorio: transformaciones en los*

*inicios del siglo XXI*”; realizadas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

Max-Neef, M., Elizalde A. y Hopenhayn M. (1986); El desarrollo a escala humana, una opción para el futuro; Numero especial. Cepaur; Fundacion Dag Hammarskjold.

Development Dialogue. [http://www.dhf.uu.se/pdf/86\\_especial.pdf](http://www.dhf.uu.se/pdf/86_especial.pdf)

Oszlak O. y Orellana E. (1993); El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI; <http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>

Oszlak, Oscar (1999); De menor a mejor, el desafío de la segunda reforma del Estado; en Nueva Sociedad, Democracia y política en América Latina; N°: 160;

<http://www.nuso.org/revista.php?n=160>

Tobelem, A. (1993); Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Manual de Operaciones. División de Administración del Sector Público, Departamento Técnico Región América Latina y el Caribe. Publicaciones Ocasionales de LATPS N° 9

Trocello Gloria (2011); Intermunicipalismo y Desarrollo local. El aporte deficitario de la cultura política; en Fernández Alles J.J. y Trocello G. – Coordinadores - (2011); *Intermunicipalidad y Desarrollo Local. Hacia una teoría común iberoamericana de la intermunicipalidad*; Ed. Unión Iberoamericana de Municipalistas y Centro Iberoamericano de Gobernabilidad, Granada, España