

Estado y organizaciones de la sociedad civil: intervenciones en relación a la pobreza. Un estudio de caso en una ciudad intermedia del interior de la provincia de Buenos Aires

Silvia Fernández Soto¹

El propósito general de este documento de trabajo es presentar los procesos de intervención social de enfrentamiento de la pobreza en el ámbito local/municipal, observando la participación y dinámica de las instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil, en un contexto de transformaciones sociales generales regresivas para los intereses de los sectores populares. Analizamos concretamente la dinámica de los programas sociales de asistencia alimentaria dirigidos a los “pobres” en una ciudad intermedia del interior de la provincia de Buenos Aires, Tandil en la década del 90 hasta la actualidad. Al mismo tiempo se analiza la configuración y dinámica de las organizaciones de la sociedad civil, señalando el estado de situación actual de este universo organizacional. Se ha elegido para desarrollar este estudio de caso en el interior de la provincia de Buenos Aires, por la ausencia de investigaciones sobre la temática, concentrándose la mayoría de los estudios en la problemática de la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense.

Organizamos el presente documento en cinco partes:

En la primera parte abordamos el problema de la emergencia de la pobreza en Argentina y las metodologías de medición que se desarrollaron. Al mismo tiempo realizamos una caracterización presentando los rasgos centrales de su dinámica y la magnitud que adquiere en la Argentina.

En la segunda parte reconstruimos el Contexto local, priorizando la creciente problemática social en las últimas décadas en la ciudad de Tandil, configurando el panorama de la pobreza y los procesos de empobrecimiento en el ámbito local.

En la tercera parte se caracteriza y define el actor político gubernamental estatal. Se señala la asistencia alimentaria como una de las mediaciones institucionales estatales prioritarias de enfrentamiento de la pobreza. En este contexto se define la dimensión organizativa municipal en el marco de la provincia de Buenos Aires, particularizando el proceso de implementación de políticas alimentarias en las últimas dos décadas.

En la cuarta parte caracterizamos y definimos los actores no gubernamentales en el ámbito local/municipal, reconstruyendo la fisonomía y dinámica de las organizaciones de la sociedad civil.

En la quinta parte realizamos las consideraciones finales.

Para el desarrollo del estudio de caso se utilizan diferentes fuentes de datos, secundarias y primarias: datos censales provenientes de los censos nacionales de población y vivienda (CNPV), datos de la provincia de Buenos Aires de los censos económicos, datos del Censo de Organizaciones de la Sociedad Civil de Tandil, documentos institucionales provinciales y del municipio de Tandil.

¹ Docente-investigadora de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

I. PARTE. IRRUPCIÓN Y MAGNITUD DE LA POBREZA EN ARGENTINA

1.1- Emergencia del problema de la pobreza en Argentina y metodologías de medición.

A fines de la década del ochenta, como consecuencia de las transformaciones regresivas iniciadas a mediados de la década del 70, se hace claramente visible el problema de la pobreza en la sociedad argentina, prolongándose sostenidamente hasta nuestros días, lo cual ha redundado en un conjunto de trabajos que han señalado tanto el alcance cuantitativo como las características del fenómeno².

Los trabajos realizados por las instituciones oficiales de la Argentina dedicadas a la producción de datos, y otros efectuados por su encargo, señalaron la existencia de dos tipos de pobreza: la denominada estructural y los nuevos pobres o empobrecidos a causa de las sucesivas políticas de ajuste implementadas en el país. En relación a los trabajos elaborados los pobres estructurales han sido identificados como hogares con necesidades básicas insatisfechas, en tanto los otros como pobres ubicados por debajo de la línea de pobreza. En correspondencia, los principales instrumentos para la medición de la pobreza en nuestro país han sido la identificación de los hogares o personas: 1- con necesidades básicas insatisfechas (NBI), 2- por debajo de la línea de pobreza (LP).

La definición de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas³ delimita situaciones de pobreza e identifica la población que está privada de los bienes, recursos, o las oportunidades que posibilitarían su subsistencia y desarrollo en condiciones mínimas conformes con la dignidad humana⁴. Este enfoque se basa en un indicador de NBI, el cual ha sido determinado por información que recoge el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), integrado por cinco criterios. Se considera pobres a aquellos hogares que no satisfacen alguna de las cinco NBI definidas⁵. Los indicadores NBI tienen como unidad de medida el Hogar, aunque puede ser desagregada a nivel de las personas y/o al nivel territorial⁶.

La utilización de fuentes censales plantea ciertas limitaciones al análisis del problema. Entre otros elementos críticos de este enfoque podemos señalar que uno de los aspectos no incluidos es la salud, es decir que la problemática de la salud queda excluida de la medición de la pobreza desde esta perspectiva. Con respecto a los indicadores sobre la calidad de las construcciones habitadas, no permiten determinar correctamente el tipo de vivienda, o sea que no clarifica sobre si la vivienda es adecuada o no. En el caso de la medición del hacinamiento no se toma en cuenta la

² Entre otros, véase INDEC: (1984) LA POBREZA EN ARGENTINA, Serie Estudios N° 1, Buenos Aires; INDEC: (1990) LA POBREZA URBANA EN ARGENTINA, Buenos Aires; CEPA (Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina), documento de trabajo N° 1, N° 2 y N° 3, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

³ Para profundizar sobre este enfoque véase el estudio realizado por el INDEC: LA POBREZA EN ARGENTINA, cit; este trabajo es el primero que se realiza desde esta perspectiva de análisis, y se encuentra basado en los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1980.

⁴CEPA, 1993, NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS. EVOLUCION INTERCENSAL: 1980-1991, documento de trabajo N° 1, Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, INDEC, B. Aires, Argentina.

⁵ Tres condiciones representan niveles críticos de privación de los hogares en sus necesidades habitacionales: hogares con más de tres personas por cuarto, o que habitan una vivienda de tipo inconveniente o no tiene ningún tipo de retrete o retrete sin descarga de agua. La cuarta condición señala la insuficiencia de acceso a la educación básica: hogares con algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela. La quinta condición representa una potencial incapacidad de los hogares de obtener ingresos suficientes para una subsistencia adecuada: hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado cuyo jefe tiene bajo nivel educativo.

⁶ Se puede delimitar a nivel territorial en base a la incidencia o prevalencia numérica de hogares pobres sobre el total de hogares, o cantidad de población pobre sobre población total de un lugar determinado.

cantidad de metros cuadrados por habitante, lo cual nos daría mayor precisión sobre esta situación, pero como este dato no surge del censo no se considera⁷. Con respecto a los servicios públicos, el censo recoge aquellos datos de los servicios que llegan al interior de la vivienda, pero no recoge información sobre datos referidos a elementos contextuales: por ejemplo si la vivienda está o no sobre pavimento, distancia a calles pavimentadas, iluminación pública, distancia a instituciones públicas (hospitales, escuelas, guarderías, etc.), etc. Desde esta metodología de medición de la pobreza tampoco se incluye la problemática alimentaria.

En la década del noventa, desde esta perspectiva se comienzan a realizar estudios desde el Comité Ejecutivo Para el Estudio de la Pobreza en la Argentina (CEPA) integrado por profesionales y expertos del INDEC y la Secretaría de Programación Económica. En estos trabajos se amplían las NBI a medir, de modo de dar cuenta de diferentes carencias de la población según los datos suministrados por los CNPV, pero no se saldan las limitaciones señaladas más arriba. El CEPA define veinte indicadores de carencia, incluyendo los indicadores utilizados en el estudio de 1984 elaborado por el INDEC y se calcularon tasas de escolarización para distintos grupos poblacionales. Los veinte indicadores seleccionados han sido agrupados de la siguiente forma: los indicadores que se refieren a la capacidad de subsistencia, a las condiciones de la vivienda y servicios sanitarios, y a educación⁸.

La otra forma de medición la constituye la definición de los hogares pobres por medio de la metodología de la línea de pobreza. La determinación de lo que se denomina "línea de pobreza", permite mediante la delimitación de un valor, clasificar a los hogares pobres de los no pobres. La misma considera a la alimentación como la necesidad primaria. "La determinación del costo de un conjunto de bienes alimenticios (canasta básica), que por su composición aseguren una adecuada nutrición de la población, supone que conocido el nivel de ingresos per cápita de una familia, es posible inferir si puede o no tener la posibilidad de acceder a una alimentación adecuada."⁹ Los hogares que tengan ingresos inferiores al valor de la canasta se los denomina "indigentes". La línea de pobreza se suele construir duplicando el valor de esa canasta, debido a que la canasta de bienes alimenticios asegura una nutrición adecuada y los alimentos significan aproximadamente la mitad del gasto de los hogares de ingresos más bajos.

Entonces, la línea de pobreza parte de la construcción de una canasta alimentaria que debe satisfacer ciertos requisitos: a- Los bienes alimentarios que la componen deben garantizar, tanto en cantidad como en calidad, la satisfacción de las necesidades nutricionales de la población. b- Por tratarse de una canasta, que debe ser valorizada para determinar la relación que mantiene con el ingreso del hogar, los alimentos que la componen deben ser aquellos de menor costo, siempre que aseguren la satisfacción de las necesidades nutricionales. c- Los bienes alimentarios que componen la canasta deben ser seleccionados respetando los hábitos culturales de la población.¹⁰ El supuesto teórico de este planteo es que la factibilidad de que un hogar satisfaga o no las necesidades básicas está relacionado con el nivel de los ingresos que logra obtener. Este criterio es el que se utiliza para la delimitación de los hogares pobres. De

⁷ Otra problemática que se relaciona con el hacinamiento es la promiscuidad, desde esta perspectiva se la excluye de las condiciones consideradas mínimas.

⁸ Para conocer las principales características, los criterios que orientaron su selección y los resultados estadísticos para el total país y diferentes delimitaciones regionales (provincias, partidos) véase los Documentos de trabajo N° 1, N°2 y N° 3 del CEPA.

⁹ Morales, N., 1988, CANASTA BASICA DE ALIMENTOS. GRAN BUENOS AIRES., INDEC, doc. de trabajo N° 3, B. Aires. Pág 3.

¹⁰ Morales, N., 1988, CANASTA BASICA DE ALIMENTOS. GRAN BUENOS AIRES., INDEC, doc. de trabajo N° 3, B. Aires. Págs. 3-4

esta forma, un hogar sería considerado pobre si sus ingresos corrientes resultan inferiores al valor del conjunto de bienes que posibilitan la satisfacción de las necesidades básicas.

Ambas metodologías están registrando diferentes manifestaciones de la de pobreza.¹¹ Recién en 1984 el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) publica LA POBREZA EN ARGENTINA¹², en este trabajo se pone en evidencia la magnitud y relevancia del problema de la pobreza, principalmente urbana, las fuentes que utiliza son los datos censales de 1980. A partir de ese año el INDEC elabora diferentes trabajos sobre el tema¹³. En 1987 se comienza con el proyecto de INVESTIGACION DE LA POBREZA EN LA ARGENTINA (IPA) que construye diferentes documentos donde se señalan no sólo la magnitud del problema, sino que se puede ir perfilando la conformación de la llamada “nueva pobreza”¹⁴. En la década del noventa se conforma el CEPA y se elaboran una serie de documentos sobre la situación de la pobreza en Argentina desde la perspectiva de las necesidades básicas insatisfechas y la línea de pobreza. Desde UNICEF Argentina¹⁵, se construyeron también estudios que dan cuenta sobre diversos aspectos relacionados con el proceso de empobrecimiento sufrido por nuestra sociedad.

Este movimiento reflejado en la producción de diferentes estudios, muestra que el problema de la pobreza y otros problemas sociales vinculados a ella ocupan un lugar central en la configuración de la sociedad argentina. Los datos indican el incremento sostenido de la magnitud de la pobreza, profundizándose su intensidad en los últimos años.

1.2- Pobreza: algunos rasgos de su dinámica y magnitud en la Argentina

El incremento obedece centralmente porque aumenta la población ubicada debajo de la línea de pobreza, es decir por tener ingresos insuficientes para cubrir la canasta básica. Tomando como fuente el estudio mencionado del Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina, dependiente del Ministerio de Economía, tenemos los siguientes resultados en relación a la medición de los Hogares debajo de la línea de pobreza: mayo de 1974: 2,6%; 1980=7,5%; 1985=17,1%; 1988=25,7%; 1989=21,5%; 1990=35,3%; 1991=21,8% 1992=15,6%; 1993=13,6%; 1994=11,9%; 1995=16,3%. Considerando el problema en relación a la población que involucra tenemos un incremento acelerado a partir de 1995 hasta el 2002, duplicándose en ese lapso la pobreza y triplicándose la indigencia. En relación a la pobreza los valores son para 1995: 29,4%; para 2000: 32,8%; para el 2001: 38, 5%; para el 2002: 53,3%¹⁶.

En este sentido, observando la población pobre, según datos del INDEC, entre 1980 y 1990, el porcentaje se duplica, elevándose del 8,3% al 21,5%, cuadruplicándose entre 1980 y 2001 trepando el porcentaje a 35,4%, llegando al 53 % en el 2002. Al mismo tiempo los datos indican que no sólo aumenta aceleradamente la cantidad de pobres sino también la intensidad, es decir se registra al interior de la pobreza un incremento de población que no alcanza a satisfacer la canasta alimentaria, ubicándose en la

¹¹ Hay autores que proponen una metodología integrada de la medición de la pobreza véase Boltvinik, J.:1992.

¹² Trabajo elaborado por O. Altimir; A. Minujín; y H. Somigliane.

¹³ Estos trabajos se realizan con el objeto de profundizar el análisis de la problemática. Los mismos utilizaron en forma conjunta ambas aproximaciones metodológicas, es decir la de “necesidades básicas insatisfechas” y la de “línea de pobreza”. El principal trabajo en este sentido es el de Luis Beccaria y Alberto Minujín, SOBRE LA MEDICIÓN DE LA POBREZA, 1985, INDEC, mimeo.

¹⁴ Este trabajo fue dirigido por Alberto Minujín.

¹⁵ Véase entre otros, los documentos de trabajo de UNICEF ARGENTINA N°4, N°5, N°6, N°7, N°8 y N°13.

¹⁶ Se utiliza como fuente el Informe de UNDP-Argentina APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA 2002. 2002, PNUD, Buenos Aires, Argentina. Pág 82.

denominada indigencia. Para el 2002, llega a una situación tan aguda la Argentina que por primera vez en la historia, sus datos de pobreza superan en 8 puntos el promedio de los países de América Latina.

La evolución de la pobreza e indigencia entre 1990 y el 2003 en el Gran Buenos Aires (lugar geográfico de mayor concentración de población de Argentina) implicó continuar con la tendencia regresiva manifestada en las décadas anteriores. En este período la pobreza se duplicó hasta llegar en el 2002 a 41.5%. La tendencia de la indigencia al igual que en el resto del país, fue aún más regresiva, debido a que creció más que tres veces, pasando de 5.2% a 18.6% en 2002¹⁷.

En cuanto a las tendencias de los índices PG y FGT¹⁸ entre 1999/03, Argentina nos muestra que mientras el índice de recuento de la pobreza se multiplicó por 2.1, la brecha de la pobreza lo hizo casi por tres y su severidad por 3.5. Esto revela que, además del aumento de la proporción de personas pobres, se produjo un deterioro adicional del ingreso medio y de su distribución entre los pobres¹⁹.

Según estimaciones realizadas por el Banco Mundial, para 1999 la pobreza rural alcanza a más del 70% de la población que vive en el campo argentino. Esto significa que la gran mayoría de los 3,5 millones de argentinos que viven en el campo lo hacen en la miseria, cuyo ingreso es hasta 950 pesos anuales por adulto, es decir, 79 pesos mensuales. Según esta estimación, en las regiones del norte de nuestro país la situación es aún peor: en el Noroeste el 38% de la población vive en la indigencia, es decir, tienen un ingreso anual de menos de 600 pesos, 50 pesos mensuales; en el Noreste, es el 31% de la población la que está en esta situación²⁰.

Los mismos organismos internacionales reconocen que los pobres identificados en función de la insuficiencia de recursos monetarios, es decir utilizando el método de la línea de pobreza, está expresando directamente el problema laboral de cada vez más amplios contingentes sociales, medido tanto en términos de desocupación como en situaciones precarias de trabajo con bajas remuneraciones. En este caso los empleos son en sectores de baja productividad, muy inestables y sin acceso a prestaciones de salud y jubilación. Al mismo tiempo señalan que el factor educativo ha influido en las posibilidades de obtención de empleo de calidad, pero en el caso argentino queda en evidencia que se suma a esta situación histórica procesos de repulsión más amplios que van dejando fuera de condiciones estables de trabajo a sectores con niveles educativos altos (secundario completo y universitarios).

Argentina manifiesta en las últimas tres décadas un incremento sostenido de la desigualdad. En este sentido, uno de los rasgos más sobresalientes de la situación social del país en las últimas décadas es la concentración del ingreso. Una aproximación que se realiza al análisis de este fenómeno se deriva de caracterizar la estructura distributiva prevaleciente en el país a partir del porcentaje del ingreso total que reciben los hogares, ordenados en forma ascendente según su ingreso per cápita. Empezando por el extremo inferior de la distribución de ingresos, se observa para el año 2000 que, en promedio la participación de los dos primeros quintiles de hogares

¹⁷ Se utiliza como fuente los datos de CEPAL, PANORAMA SOCIAL DE AMERICA LATINA, 2004. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 2004.

¹⁸ El análisis de la magnitud y tendencias de la pobreza es complementado en el informe de la CEPAL con los índices de brecha de la pobreza (PG, poverty gap) y de severidad de la pobreza (FGT: Foster, Creer y Thorbecke), los cuales indican "qué tan pobres son los pobres" y "cuán dispersos son sus ingresos". Véase "Indicadores para la medición de la pobreza" en PANORAMA SOCIAL DE AMERICA LATINA, CEPAL, 2004. Pág. 12.

¹⁹ *Ibidem*, pág. 13.

²⁰ Fuente: An analysis of Poverty in Argentina, documento de trabajo del Banco Mundial. Información recogida por el diario Página 12, 13/6/99.

(el 40 % más pobre) se coloca en torno al 12,2 % de los ingresos totales. Por su parte el grupo conformado por el tercer quintil (zona media de la distribución) recibe un 14,2 %. Por último, el cuarto quintil recibe el 22% de los ingresos, mientras el último quintil capta más de la mitad de los ingresos, 51,5%²¹. Ordenados los hogares por deciles²², también en forma ascendente según su ingreso per cápita, se observa más claramente como los deciles superiores concentran fuertemente la mayor proporción de los ingresos. Para el año 2002, los deciles octavo y noveno se apropian del 25,3% de los ingresos, mientras que el decil más rico se apropia del 42,1 % de los ingresos totales.²³

Uno de los principales indicadores para dar cuenta del grado de desigualdad en la sociedad es la medición de la distribución del ingreso. Evaluando el coeficiente de Gini de distribución del ingreso entre 1990 y el 2002, tomado como referencia en el período cinco años se observa un deterioro persistente en esta materia. Es decir, los datos confirman para Argentina niveles altos y crecientes de concentración del ingreso, lo que ha generado que vaya cambiando de categoría en función de la estratificación de países según el grado de desigualdad²⁴. Los valores utilizando este coeficiente señalan para 1990: 0,501 (Grado de desigualdad medio); para 1994: 0,539(Grado de desigualdad medio); para 1997: 0,53 (Grado de desigualdad alto); para 1999:0,542 (Grado de desigualdad alto), para 2002:0,590(Grado de desigualdad muy alto)²⁵.

Estos datos la colocan a Argentina para el año 2002 entre los países de mayor desigualdad y mayor concentración de la región, superando a países como Honduras, Nicaragua, Colombia, Bolivia, Chile, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Perú, Panamá, México, Ecuador, Paraguay, Venezuela, Costa Rica y Uruguay, respectivamente. Manifiestan la significativa concentración del ingreso en el 10% de los hogares colocados en la parte superior de la escala distributiva. Esto se expresa al comparar la distancia entre el ingreso per cápita medio de los hogares del decil más rico y el de los cuatro deciles más pobres. En el 2002 la brecha que separa estos universos era de 20 veces mayor los ingresos del decil 10 en relación a los más pobres.

²¹ PNUD, APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA, 2002. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, Argentina.

²² Nivel y distribución del ingreso de los hogares (en porcentajes) en zonas urbanas. 1990-2002

Años	Ingreso Medio	Participación en el ingreso total del				Relación del ingreso D10/D1a4
		40 % más pobre	30 %siguiente	20 % anterior al 10 % más rico	10% más rico	
1990	10,6	14,9	23,6	26,7	34,8	13,5
1997	12,4	14,9	22,3	27,1	35,8	16,0
1999	12,5	15,4	21,6	26,1	37,0	16,4
2002	8,1	13,4	19,3	25,3	42,1	20,0

Fuente: Cepal 2004

²³ Se utilizó como fuente, datos de la CEPAL 2004, op. cit. Si observamos los datos ofrecidos por la Cepal para el mismo año como promedio de los países de Latinoamérica, visualizamos que Argentina configura una estructura distributiva más desigual, con una tendencia mayor de concentración, con una brecha más aguda entre los más pobres y el sector más rico. A saber: "Comenzando por el extremo inferior de la distribución de ingresos, se observa que, en promedio, la participación de los cuatro primeros deciles de hogares (...) se ubica en torno al 13,6 % de los ingresos totales. Por su parte, el grupo conformado por los hogares de los deciles quinto, sexto, y séptimo (...) reciben un 23 % de los recursos totales del país, a la vez que deciles octavo y noveno captan el 27,3%. Por último, el decil más rico capta en promedio el 36,1% de los ingresos de los hogares en los países de América Latina." Cepal: 2004, op. cit. Pág. 41.

²⁴ La Cepal construye una tipología de estratificación de países de acuerdo con el coeficiente de Gini de distribución del Ingreso. En función de los grados de desigualdad de los países define: Muy alto: 0,5800-1; Alto: 0,5200-0,5799; Medio: 0,4700-0,5199; Bajo: 0-0,4699. Fuente utilizada: PANORAMA SOCIAL DE AMERICA LATINA, CEPAL, 2004.

²⁵ PANORAMA SOCIAL DE AMERICA LATINA, CEPAL, 2004.

Otros índices como el de Atkinson, el índice generalizado de entropía con parámetros -1 y 2, el índice de Theil y la varianza de los logaritmos, permiten afirmar que en Argentina se produjo en las últimas décadas un deterioro distributivo, con una tendencia aguda a la concentración del ingreso en el sector más rico, el cual se apropia de porcentajes del resto de los deciles.

En este sentido, algunos datos globales desde la década del setenta reflejan el proceso con mayor certeza. Para el año 1974, el 30% de la población argentina con menores ingresos recibía el 11,3% del ingreso nacional; este porcentaje disminuye al 10,5%, en promedio, bajo el gobierno militar entre los años 1987 y 1983; es de 9,9% del ingreso nacional en los primeros años del gobierno radical, alcanza el 9,7% después de la hiperinflación, y llega al 8,2% en el gobierno de C. Menem en la década del noventa. Es decir que, en veinte años los más pobres de la población argentina vieron reducirse en un 28% su participación en el ingreso nacional.

Si tomamos un universo un poco más reducido, por ejemplo Capital Federal y el Gran Buenos Aires, para el año de 1974 el 10% más rico de la población participaba en el total nacional con el 28,2% del ingreso. A fines de 1998 este mismo grupo de población se apropia del 37,3% del ingreso nacional. En igual período el 30% más pobre de la población descendió del 11,3% al 8,1% del ingreso nacional. Y por hogares, el 10% de las viviendas más humildes recibe el 1,4% de los ingresos y el 10% más rico se apropia del 35,5%. Si agrupamos los dos deciles de más bajos ingresos, por un lado, y los dos de mayores ingresos por el otro, tenemos que el 20% de la población de más bajos ingresos recibe el 4,2% del ingreso total, mientras que el 20% más rico de población se apropia del 51,6% del ingreso total.²⁶

Lo que muestran estas cifras es un cambio organizacional profundo en el funcionamiento general de la sociedad Argentina. En las décadas involucradas los distintos tipos de indicadores que hemos mostrado referidos a la pobreza, dan cuenta de la puesta en práctica de una forma de organización de la sociedad bajo el dominio del capital financiero, lo cual hizo necesario redefinir los elementos sociales de la vieja forma de organización de la sociedad, ligada al capital industrial. De esta manera, las distintas disputas de los sectores dominantes en el período quedan subsumidas bajo la compleja unicidad de un nuevo proyecto de sociedad²⁷ que implica una regresión sobre las condiciones materiales de los sectores trabajadores.

Los procesos asociados de concentración y centralización del capital se consolidan en el período, dejando como secuela una nueva fisonomía social, en donde los cambios en la composición de los sectores trabajadores aparecen como los más notables pero no son los únicos: la centralización de la riqueza en menos manos, la pauperización y proletarización son procesos imbricados en un movimiento regresivo que lleva a la conformación de las nuevas características que asume el funcionamiento del capital en la Argentina. El conjunto de estos procesos concuerdan con un proceso de descuidanización o de pérdida de niveles de ciudadanía de la mayor parte de la sociedad, una de cuyas expresiones es la crisis de las mediaciones político-

²⁶ Fuentes: diario Clarín 14/11/1998 y 5/12/1998; y el informe del BID: América Latina frente a la desigualdad. Informe 1998-1999; ob. cit.; (datos para 1996).

²⁷ La disputa entre capitales de origen nacional y capitales de origen extranjero, así como los cambios en la composición de los grupos económicos, ha sido una constante a lo largo del período. Pero es importante no perder de vista que aún con este nivel de disputa en términos dominantes se ha tenido un mismo objetivo durante todo el proceso: rever las condiciones de funcionamiento del capital en la Argentina, lo cual implicó ajustar los distintos componentes de este funcionamiento a nuevas necesidades. Sobre este tema, ver E. Basualdo: DEUDA EXTERNA Y PODER ECONÓMICO EN ARGENTINA, ob. cit.

institucionales existentes. Estas tendencias en esta fase de desarrollo del capitalismo financiero confirman el movimiento regresivo y contrario para los sectores trabajadores, quienes se ven vulnerados en la participación económica, al mismo tiempo que despojados de una red de protección social asociada a su condición asalariada. Esta situación coloca el problema de los derechos universales en un problema político estratégico. Estas mediaciones políticas que están en cuestión desde la década del setenta, han implicado una construcción histórica desde fines del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, en el marco de la cual los sectores trabajadores han logrado establecer a través de un proceso de conquistas, “equilibrios de compromiso” plasmados en una dinámica y compleja matriz institucional que se ha traducido claramente en un proceso de ampliación del Estado en general y en un proceso específico de ampliación de la ciudadanía, concretándose en derechos sociales.

Con la conformación de este cuadro de situación, se quiebra un largo período de desarrollo del capitalismo monopolista asentado centralmente bajo el patrón fordista/keynesiano asociado a la expansión del bienestar social, donde el Estado tenía una fuerte participación reguladora, actuando con políticas anticíclicas, garantizando servicios sociales públicos, dotando de infraestructura social en el proceso de urbanización capitalista, garantizando derechos sociales y participando en procesos de redistribución progresivos. Todo esto en el marco de una fuerte asociación funcional entre productividad y rentabilidad para el capital con empleo y consumo masivo de las clases trabajadoras, donde la sociedad resultante parecía confirmar niveles básicos de bienestar y satisfacción duraderos en el tiempo.

II PARTE. CONTEXTO LOCAL

2. 1- Tandil y su creciente problemática social

El partido de Tandil forma parte de la Provincia de Buenos Aires, la cual se localiza en el centro-este de la República Argentina. Constituye la provincia argentina con los índices más altos de cantidad de población y urbanización; para 2001 posee 13.827.203 habitantes, de los cuales exceden el 95% los que tienen residencia urbana. Está conformada por unidades político-administrativas designadas partidos²⁸. Tandil, es uno de los municipios partidos de la Provincia de Buenos Aires y forma parte del interior o *resto de la provincia*²⁹.

El partido de Tandil está situado en el área sudeste de la provincia de Buenos Aires, en la subregión surera. Es un partido mediterráneo, posee una superficie total de 4.935 km² y presenta una forma rectangular³⁰. Administrativamente se lo ha dividido en doce

²⁸ Se puede distinguir en la provincia diferentes realidades socio-geográficas, por ejemplo el denominado *conurbano bonaerense*, conglomerado conformado por los partidos que circundan la Capital Federal, y el *resto de la provincia*. Cada uno de estos conglomerados posee características socio-demográficas y económicas particulares, situación que exige su estudio por separado. Si bien son claras las diferencias entre estos agregados, se considera necesario contemplar las heterogeneidades al interior de cada grupo, ya que no representan bloques homogéneos. En este sentido en esta primera parte del trabajo se seleccionan un conjunto de indicadores demográficos, sociales y económicos con el objeto de realizar una caracterización del partido de Tandil teniendo en cuenta diferencias y similitudes con los promedios registrados en los conglomerados resto de la provincia y total provincia.

²⁹ Véase mapa político y geográfico de la Provincia de Buenos Aires. En el se observa la división de la totalidad del territorio en municipios partidos. Se identifica también los dos universos de municipios señalados en la nota anterior, los municipios del interior (Resto) los cuales ocupan la mayor cantidad de superficie territorial, y los municipios del conurbano (en el recuadro inferior) que se extienden alrededor de la Capital Federal, ocupando una superficie pequeña y albergando la mayor cantidad de población.

³⁰ Con respecto a sus límites podemos señalar que al Norte se encuentra limitado por los partidos de *Rauch* (cuyo límite no se apoya en ningún elemento físico) y *Azul* (cuyo límite principalmente se establece por el curso del Arroyo Los Huesos). Por el Este limita con los partidos de *Ayacucho* y *Balcarce* (límite

cuarteles, a los cuales se los distingue por números romanos³¹. Las principales rutas que lo cruzan son: la nacional N° 226 y las provinciales N° 30 y 74. También se conecta con otros puntos del país por medio de redes férreas y aéreas. El conjunto de estas vías de comunicación lo articulan con los principales centros urbanos del país³². En cuanto a su emplazamiento, está emplazado en la pampa húmeda, específicamente en el sistema serrano de Tandilia, que lo atraviesa a lo largo de la superficie rectangular en sentido Noroeste-Sudeste.

La ciudad de Tandil se caracteriza por ser una ciudad intermedia³³ con un crecimiento poblacional constante, conformando un centro urbano dinámico. Con relación a esto, desde la década del 40 hasta la actualidad ha experimentado un aumento poblacional persistente, siendo la población que reside en la zona urbana el componente ascendente de este dinamismo, mientras que la población rural ha ido decreciendo paulatinamente, como se puede ver en el siguiente cuadro:

Movimiento de la población total, urbana y rural. Partido de Tandil, 1947-1991.

Población urbana, rural. Total.	1947	1960	1970	1980	1991	2001
Población urbana	34 556	48 729	65 876	81 494	91 101	100 935
Población rural	22 047	20 279	11 057	10 379	10 127	7 174
Población total	56 603	69 005	76 933	91 873	101 228	108 109

Fuentes: Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001

En el cuadro se observa un crecimiento de la población total y urbana, junto con un importante descenso de la población rural; este descenso es constante durante todo el período considerado, pero adquiere su mayor dimensión entre 1960 y 1970, manteniéndose relativamente estable hasta 1991, registrándose un descenso significativo nuevamente en el 2001. Con relación a la población urbana, el crecimiento durante 1960 y 2001 es muy importante, superando el crecimiento en volumen de la población total del Partido: en términos absolutos la población total del Partido de Tandil aumenta en 39104 habitantes, la población urbana lo hace en 52206, mientras la población rural decrece en 13105 habitantes. La proporción de aumento de la población urbana es mayor que la registrada por la población total, y también es mayor que la proporción en que desciende la población rural.

Este comportamiento deja ver dos fenómenos interrelacionados: por un lado, el desplazamiento de población del campo a la ciudad, al interior del Partido; y, por otro, la ciudad de Tandil como destino de migrantes con origen fuera del Partido. El Partido se transforma en receptor de población a partir de 1947; característica que mantiene durante todo el período 1947-1980. Estos migrantes son, en su gran mayoría, originarios del interior de la Pcia. de Buenos Aires, y, dentro de esta región, son los partidos limítrofes quienes realizan el principal aporte migratorio en las décadas consideradas.

geodésico). Al Sur limita con los partidos de *Lobería* y *Necochea* (Límite establecido por el arroyo Quequén Chico) y *Benito Juárez*. Al Oeste también limita con *Azul* y *Benito Juárez*.

³¹ Véase en la Carta N° 1 la división catastral del territorio del partido de Tandil. Véase también el mapa de la ciudad donde se identifican las principales vías de acceso y las rutas de aproximación.

³² Definiendo las Distancias en línea recta el Partido de Tandil se halla a 300 Km de la ciudad de Buenos Aires, a 280 km. de las ciudades de la Plata y Bahía Blanca.

³³ Se considera en la Argentina *ciudades de tamaño intermedio* a aquellas que cuentan entre 50 000 y 500 000 habitantes.

El movimiento poblacional al interior y hacia el Partido de Tandil, que ha tenido como consecuencia que la ciudad de Tandil se convierta en una de las más importantes de la Provincia, tiene su razón de ser en las particularidades que ha asumido la estructura productiva en su desarrollo histórico.

Hacia fines del siglo XIX, la ciudad de Tandil es un clásico exponente de las ciudades del interior de la región pampeana, dedicadas preponderantemente a la producción agropecuaria, especialización que se profundiza con la llegada del ferrocarril hacia la década de 1880. De todas maneras, también las nuevas vías de comunicación con Buenos Aires permiten el crecimiento de la industria extractiva, basada en el trabajo sobre las sierras que se encuentran en el Partido (las más viejas del mundo), en busca de la piedra que se destina a la construcción. Muchas de las calles empedradas de la ciudad de Buenos Aires tienen su origen en el granito de las sierras de la ciudad.

La situación del perfil productivo comienza cambiar hacia mediados del siglo XX. Siguiendo en esto un cambio estructural del capitalismo argentino, que tiene lugar básicamente por las transformaciones a las que induce la crisis mundial de 1930, el surgimiento de industrias sustitutivas de importaciones comienza a perfilar una situación que permite el crecimiento de muchos centros urbanos alrededor de nuevas industrias.

Así, la ciudad de Tandil en el último medio siglo ha combinado la tradicional producción primaria, con una extensa producción secundaria, lo que le ha dado a la ciudad un perfil industrial en un contexto como el de la región pampeana, una de las zonas de tierra más ricas del país. Sin embargo, las transformaciones desde mediados de la década del setenta han dado lugar a tendencias de cambio estructural erosionando este perfil industrial. Los datos más actuales sobre el panorama industrial del Partido, refieren a la expansión de la cantidad de establecimientos y a una reducción del total de personal ocupado, lo cual da como resultado una menor cantidad de personas ocupadas por establecimiento.

Número de Industrias, personal ocupado y promedio de personas ocupadas por establecimiento.

El Partido de Tandil, 1974-1994.

Partido de Tandil	1974	1979	1984	1994	2004
Número de establecimientos	514	503	588	777	486
Personal ocupado	7 908	5 973	s/d	5 926	2963* (valores de 2002)
Promedio de personas ocupadas por establecimiento	15,4	11,9	-	7,6	6,09

Fuentes: Padrón local del Censo Nacional Económico, 1974, datos inéditos; Censo y Guía Industrial del Partido de Tandil, 1979; Antonio Siri: *Situación general del Partido de Tandil*, Tandil, s/e, 1984; Censo Industrial del Partido de Tandil, 1994. *Boletín de la UNCPBA N° 9, 2003.

Los datos nos indican la profundidad de los cambios, en la última década se reducen el 40 % de los establecimientos industriales, reduciéndose a la mitad los obreros ocupados en los mismos. El promedio de personas ocupadas por establecimientos pasa de 15,4% en 1974 a 6% en el 2004, esto significa una disminución de más del 60% del promedio de obreros ocupados por establecimientos industriales.

Estos procesos se dan junto con un proceso de repulsión de obreros, que también tiene su comienzo a mediados de los setenta, sobre todo de los establecimientos que mayor cantidad de mano de obra ocupaban. Este proceso es simultáneo a la disminución del producto industrial, el cual cae hasta comienzos de la década del 80, manteniéndose luego en valores que alcanzan aproximadamente la mitad de los anteriores a 1976, para volver a caer en el registro de 2004³⁴.

Por otro lado, se verifican en el Partido profundas transformaciones en el sector primario. El ininterrumpido descenso del volumen de población rural entre 1960 y 2001, descenso que es más acentuado entre 1960 y 1980, se acompaña del también constante descenso en la cantidad de población que realiza actividades económicas en el agro hasta el registro de 1980, y la relativa estabilidad - en realidad, leve aumento- entre esta última fecha y 1991.

Si se considera ahora la evolución por categoría ocupacional para los años 1980, 1991 y 2001, los únicos censos que registran esta información desagregada para el Partido, tenemos el siguiente cuadro:

Distribución de la población de 14 años y más ocupada por categoría ocupacional.

Partido de Tandil: 1980, 1991, 2001.

Categoría Ocupacional ¹	1980		1991		2001	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Obrero o empleado	22 514	66,9	25 384	63,0	23 571	64,5
Patrón o socio	3 052	9,1	4 186	10,4	3 362	9,2
Trabajador por cuenta propia	7 112	21,1	8 858	22,0	8 187	22,4
Trabajador familiar sin remuneración fija	962	2,9	1 862	4,6	1 425	3,9
Ignorado	-	-	28	0,1	-	-
Total	33 640	100	40 318	100	36 545	100

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, 1991, 2001.

De los datos se desprenden los siguientes procesos: a- disminuye en términos absolutos y relativos la masa de población ocupada; disminuye en términos absolutos la categoría obrero o empleado; disminuye levemente en términos absolutos la categoría cuenta propia, manteniéndose igual su participación porcentual sobre total ocupados; disminuye levemente en términos absolutos y en términos relativos la categoría correspondiente a Trabajador familiar sin remuneración fija.

Estas tendencias son similares a las que pueden observarse a nivel más general entre las mismas fechas censales, lo cual puede analizarse teniendo como marco las profundas transformaciones observadas en la estructura productiva del Partido. Sobre todo resulta significativo el incremento a partir del censo de 1991 de los trabajadores por cuenta propia y el descenso absoluto en el número de obreros y empleados, procesos que a nuestro entender deben relacionarse con las transformaciones

³⁴ Los datos que arroja el "Relevamiento Industrial del Partido de Tandil" desarrollado durante el 2002 indican que "entre 1994 y 2002 el número de establecimientos productivos disminuyó en un 30 % y la cantidad de trabajadores en el sector industrial se redujo a la mitad. También el producto bruto sufrió un progresivo descenso. A su vez las exigencias para aumentar el ritmo productivo de los trabajadores no estuvieron sustentadas sobre incrementos de la producción y el empleo, sino sobre una marcada involución productiva y una significativa contracción de la ocupación". Boletín de la UNCPBA, N° 9, 2003.

productivas de las últimas décadas, vistas como emergentes de sucesivas políticas económicas que han tenido como consecuencia que en la ciudad de Tandil se verifique una pérdida de importancia del sector industrial en la producción total del mismo, reemplazado por un sector agrícola en expansión, volcado a la especialización en determinados cultivos, y el creciente protagonismo del sector servicios.

PEA según sexo. 2001

Sexo	Población de 14 años o más	Población económicamente activa						
		Ocupada				Desocupada		
		Total	Sólo trabaja	Trabaja y estudia	Trabaja y percibe jubilación o pensión	Sólo busca trabajo	Busca trabajo y estudia	Busca trabajo y percibe jubilación y pensión
Varones	39.911	28638	20.333	1.291	949	4.647	1.066	352
Mujeres	43.977	20.338	11.706	1.333	933	4.703	1.267	396
Total	83.888	48.976	32.039	2.624	1.882	9.350	2.333	748

Fuente: CNPyV 2001, Indec.

Para el 2001, el 20,24% de la PEA está desocupada, contra el 5,13% registrado en 1991, esto nos marca que se cuadruplica el problema, en correspondencia con las transformaciones productivas generales del partido. Al mismo tiempo midiendo este impacto desde los hogares, el cuadro se agrava, dado que para el tercer trimestre del 2002 el 21,5 % de los hogares tenía ambos jefes de la familia desocupados, esto nos indica la agudización de la crisis en algunos hogares, cayendo por debajo de la línea de pobreza e indigencia.

2.2- Panorama de la pobreza y procesos de empobrecimiento en Tandil.

Tandil, tal como confirmamos en las modificaciones de su estructura económica, no ha permanecido aislado de las modificaciones que se sucedieron a nivel global en la sociedad argentina. Considerando los tres últimos registros censales, observamos que para 1991, el 10% de la población (9831 personas) y el 7,5% de los hogares de Tandil son considerados como pobres estructurales. Si bien se registra una reducción de 2 puntos en relación a la cantidad de hogares con NBI en 1980, es necesario señalar que los datos comparativos 80/91 fueron calculados en base a sólo 4 indicadores (Hacinamiento, Vivienda, Condiciones sanitarias y Asistencia Escolar) de los 5 señalados anteriormente. Esta evolución favorable de los indicadores NBI en el período 80/91 registrada en el partido de Tandil también se evidencia en el Total país como en la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, siendo en estos dos últimos agregados mayor el margen de reducción tal como se observa en el siguiente cuadro. En el mismo podemos observar para el 2001, un desaceleramiento de la reducción de la población con necesidades básicas insatisfechas, permaneciendo similares los valores absolutos y disminuyendo apenas 1,4 % en términos relativos. Para total Provincia se incrementa el volumen absoluto de personas pobres por NBI y disminuye en términos relativos 1,3%.

Población con NBI. Provincia de Buenos Aires, Tandil. 1980/1991/2001

Desagregación	Año 1980			Año 1991			Año 2001		
	Población	P. NBI Absoluto	%	Población	P. NBI Absoluto	%	Población	P. NBI Absoluto	%
Total Provincia	10.865.408	2.607.922	24,0	12.482.016	2.134.353	17,1	13.708.902	2.166.007	15,8
Tandil	91.873	14.257	15,5	100.232	9.831	9,8	108.109	8865	8,2

Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires.

En la década del noventa, desde esta perspectiva -estudio de la pobreza desde la consideración de las NBI-, el CEPA, realiza una serie de estudios donde se amplían las NBI a medir, a efectos de dar cuenta de modo más amplio diferentes carencias de la población según los datos suministrados por los CNPV. En este sentido se definen veinte indicadores de carencia, incluyendo los indicadores utilizados en el estudio de 1984 elaborado por el INDEC y se calculan tasas de escolarización para distintos grupos poblacionales. Los veinte indicadores seleccionados han sido agrupados de la siguiente forma: los indicadores que se refieren a la capacidad de subsistencia, a las condiciones de la vivienda y servicios sanitarios, y a educación³⁵. Estos veinte indicadores arrojan los siguientes datos para Tandil:

Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas: 1980-1991, Tandil.

INDICADORES SELECCIONADOS	1980	1991
A. CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA		
A.1 Jefes de hogar sin asistencia escolar	3,5	2,4
A.2 Jefes de hogar con primaria incompleta	35,3	23,6
A.3 Mujeres jefes de hogar sin asistencia esc.	5,6	4,2
A.4 Jefes de hogar sin asistencia escolar o primaria incompleta y que no viven en casa de tipo A o Departamento	11,0	7,6
B. CONDICIONES DE LA VIVIENDA Y SERVICIOS SANITARIOS	17,8	18,5
B.1 Población en viviendas deficitarias, incluyendo casas tipo B	6,9	2,9
B.2 Población en viviendas deficitarias excluyendo casas tipo B	4,5	3,7
B.3 Viviendas u hogares con hacinamiento por cuarto	49,1	37,7
B.4 Viviendas sin acceso a red pública de agua	15,9	14,6
B.5 Viviendas sin cañería de agua dentro de la vivienda	4,3	2,3
B.6 Viviendas sin acceso a red pública de agua, perforación o pozo	12,4	7,9
B.7 Viviendas sin retrete con descarga de agua	4,3	1,7
B.8 Viviendas con piso precario		
C. EDUCACIÓN		
C.1 Niños de 5-9 años que nunca asistieron	9,1	1,3
C.2 Niños de 6-12 años que no asisten	3,6	1,1
C.3 Niños de 5 años que no asisten	36,8	6,3
C.4 Niños de 10-14 años que nunca asistieron	0,1	0,2

³⁵ Para conocer las principales características, los criterios que orientaron su selección y los resultados estadísticos para el total país y diferentes delimitaciones regionales (provincia de Buenos Aires y demás partidos de la misma) véase los Documentos de Trabajo N° 1, N°2 y N° 3 del CEPA.

C.5 Niños de 6-7 años que no asisten	7,4	0,9
C.6 Jóvenes de 14-19 que asisten a primaria	6,1	2,2
C.7 Niños de 5-9 años que ya no asisten, asistieron	2,5	0,7
C.8 Niños de 10-14 que ya no asisten, pero asistieron	7,8	4,6

Fuente: C.N.P. y V. 1980 Y 1991, INDEC.

**Hogares y población con NBI según cantidad y tipo de indicadores de privación.
Tandil. 1991.**

CANTIDAD Y TIPO DE INDICADORES DE PRIVACIÓN	HOGARES CON NBI			POBLACION EN HOGARES CON NBI		
	Total	%(1)	%(2)	Total	%(1)	%(2)
Total	2217	7,5	100	9831	9,8	100
Total con un indicador	1965	6,7	88,6	8443	8,4	85,9
Hacinamiento	963	3,3	43,4	5529	5,5	56,2
Vivienda	685	2,3	30,9	1745	1,7	17,7
Condiciones sanitarias	229	0,8	10,3	728	0,7	7,4
Asistencia escolar	88	0,3	4,0	441	0,4	4,5
Con dos indicadores	239	0,8	10,8	1295	1,3	13,2
Hacinamiento/vivienda	126	0,4	5,7	728	0,7	7,4
Hacinam/cond. Sanitarias	40	0,1	1,8	228	0,2	2,3
Hacinam/asistencia escolar	23	0,1	1,0	149	0,1	1,5
Vivienda/c. Sanitarias	43	0,1	1,9	112	0,1	1,1
Vivienda/asist. Escolar	7	0,0	0,3	78	0,1	0,8
c. sanit/ asist. Escolar	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Con tres indicadores	12	0,0	0,5	89	0,1	0,9
Hacin/viv/c. Sanitarias	7	0,0	0,3	49	0,0	0,5
Hacin./viv./asist. Escolar	3	0,0	0,1	21	0,0	0,2
Hacin./c.sanit./asist.esc.	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Viv./c.sanit./asist. Esc.	2	0,0	0,1	19	0,0	0,2
Con cuatro indicadores	1	0,0	0,0	4	0,0	0,0
Hacin/viv/c.sanit/as.esc.	1	0,0	0,0	4	0,0	0,0

Fuente: CNPyV 1991. INDEC

(1) Porcentaje sobre el total de la jurisdicción.2) Porcentaje sobre los NBI de la jurisdicción.

Si bien en 1991 se produce una mejora relativa en la mayoría de los indicadores señalados como necesidades básicas en relación a los datos arrojados en 1980, el comportamiento asumido por los diferentes indicadores es heterogéneo identificándose claramente dos situaciones:

- un grupo de indicadores -el mayor porcentaje- sufre una disminución significativa, registrándose principalmente en los indicadores referidos a las necesidades educacionales;
- en otros, la mejoría ha sido poco significativa o se han mantenido estables, o peor aún se produce un aumento relativo y absoluto en el período mencionado, como por ejemplo el indicador que mide la cantidad de población que habita en viviendas deficitarias (incluyendo casas tipo B)³⁶ que aumenta de 17,8% en 1980 a 18,5% en 1991,

³⁶ Cuando hablamos de la población en viviendas deficitarias incluyendo casas de tipo "B", nos referimos al porcentaje de población que habita en casas de tipo "B" (no tiene provisión de agua por cañería dentro

representando en términos absolutos 16.353 y 18.727 personas respectivamente. Esto indicaría que casi 3.000 personas más se encontrarían poblando viviendas deficitarias. En el 2001 no se revierten los indicadores de NBI, registrándose prácticamente la misma cantidad absoluta de población con necesidades básicas sin cubrir que en el censo de 1991.

Si se analiza la incidencia de las NBI en las diferentes fracciones de la ciudad de Tandil tomando como base el mapa censal de 2001 al igual que en 1991, se observan notables diferencias por regiones, registrándose la mayor cantidad absoluta y relativa en la zona periférica de la ciudad.

La utilización de esta metodología de estudio si bien brinda datos significativos para la reconstrucción de la pobreza, plantea limitaciones al análisis global del problema.³⁷ Se considera que para comprender el fenómeno de la pobreza en su complejidad y diversidad es necesario realizar un proceso analítico que tenga en cuenta entre otras cosas, aparte del índice NBI otros indicadores que den cuenta sobre el nivel de vida de la población. Al mismo tiempo, es necesario considerar las múltiples expresiones de pobreza "relativa" que se vinculan con el acceso cada vez más diferencial y segmentado (en términos de calidad, oportunidad, etc.) a ciertos bienes y servicios considerados básicos. En este sentido, la complejidad del fenómeno no se reduce a expresiones estáticas, sino a procesos dinámicos inscritos a determinadas condiciones históricas y culturales necesariamente variables. Un dato significativo que agrega el Ministerio de Salud y Acción Social de la Provincia de Buenos Aires es que la población que atraviesa la condición de pobreza estructural en la década del noventa, se ha empobrecido aún más, ya que casi tres de cada cuatro personas sumaron a las privaciones que ya padecían (hacinamiento, vivienda precaria, falta de servicios, entre otras) la disminución de sus ingresos por debajo de la llamada "línea de pobreza". (Ministerio de Salud y Acción Social de la Provincia de Buenos Aires: 1993, pág. 3)

En este sentido, aproximadamente en los últimos 20 años varios estudios han señalado que no se asiste únicamente a la reproducción de la pobreza estructural, sino que la involución de los ingresos y el deterioro de la ocupación de sectores que históricamente gozaban de cierta estabilidad laboral, introduce en el campo de la pobreza un nuevo fenómeno³⁸: la pauperización, grupos de los sectores trabajadores que no acceden (por su situación de desocupación o precariedad laboral) a la línea de ingresos mínimos. En relación a esto, el sistema previsional a partir de los deterioros sufridos en los haberes mínimos, se constituyó entre otros, en una importante variable de incorporación de sectores nuevos de la población en el universo de la pobreza. Si consideramos que en marzo de 2003 se registraba en Tandil el 19 % de desocupación y que para la misma fecha en los comedores barriales populares se asistía alimentariamente a 20.000 personas aproximadamente (19% del total de la población), podemos señalar que el cuadro de pobreza tomó en la ciudad un alcance inédito y significativo tanto por su magnitud como por su intensidad, provocando la búsqueda de la asistencia básica para la reproducción material de existencia a un importante sector de la población, asistencia que centralmente se resolvió a través de iniciativas populares.

de la vivienda o no dispone de retrete con descarga de agua o tiene piso de tierra), rancho, casilla, casas de inquilinato, pensión u hotel, local no construido para vivienda, vivienda móvil, precarias u otras sobre el total de población.

³⁷ Marcamos las limitaciones en el punto uno de este trabajo.

³⁸ Esto se relaciona con los fenómenos analizados en la primera sección del capítulo sobre la modificación en la composición de la PEA por categoría ocupacional, donde se registra la disminución de la población ocupada, se mantienen prácticamente en los mismos valores TCP y TF y disminuye la categoría de obrero o empleado.

Los salarios reales se encuentran muy deprimidos con respecto a décadas anteriores, profundizándose aún más en la actualidad la regresividad de la distribución del ingreso. Esto no responde a una fluctuación coyuntural, sino que como ha sido expresado en otros trabajos, sería una involución de carácter estructural³⁹. Si a esto le sumamos el impacto del ajuste en la calidad y extensión de la intervención del Estado en sus diferentes niveles jurisdiccionales -nacional, provincial, municipal- en materia social, educación, salud, vivienda, asistencia social, nos encontramos con que la pobreza no es sólo un problema que se expresa por la carencia de determinadas necesidades básicas, sino que constituye un fenómeno multidimensionado, donde participan para su producción y reproducción una variedad de aspectos interrelacionados.

Por lo dicho, se considera necesario retomar un elemento nodal que fue puntualizado al inicio del trabajo en relación a la dinámica económica y social asumida por la Argentina en los últimos años: desde mediados de la década del setenta el país atraviesa una significativa involución económica y social la cual contribuye a la cristalización de un nuevo tipo de estructura social, mucho más polarizada que la precedente. El significativo aumento de la pobreza que se sucede desde mediados de la década del 70 y se profundiza en la década de los 80 hasta llegar a valores inéditos en los primeros años de la década del 2000; estaría denotando estos cambios profundos que acontecen en la sociedad argentina en su conjunto como en las diferentes regiones y subregiones que la componen. Esta involución social ensayada en las últimas décadas generó procesos de empobrecimiento de vastos sectores sociales, engrosando el universo de la pobreza. En la actual situación socioeconómica el aumento de los pobres se explica principalmente por el crecimiento de estos segmentos de "pauperizados", "empobrecidos". En este sentido, para analizar la situación local es necesario considerar estos profundos procesos de transformación macro en sus diferentes niveles de concretización, los cuales generan situaciones de exclusión y vulnerabilidad social en amplios sectores de la ciudad de Tandil.

La ciudad, es el producto de procesos sociales y económicos, esta perspectiva conceptual conlleva el reconocimiento del multidimensionamiento e integralidad de la problemática local y la historicidad (participación de variables temporales y espaciales) de los procesos de producción, consumo y acceso a los bienes y servicios sociales básicos de la ciudad. La desigualdad para acceder a los equipamientos y servicios sociales básicos instaura en la construcción histórica de la ciudad una dinámica urbana de segregación territorial y social. En este sentido se observa procesos desiguales de apropiación por parte de la población de los servicios y bienes sociales⁴⁰, los cuales también se presentan en la dinámica social de una manera estratificada, expresando el resultado combinado de una oferta y apropiación de la misma altamente segmentada y desigual⁴¹. En relación a este proceso de segregación territorial y social, se observa analizando la dinámica de la ciudad, que los límites que inicialmente marcaban la

³⁹Para un análisis de la distribución del Ingreso en la Argentina desde la década del 70, véase entre otros a Beccaria L. 1991.

⁴⁰ De los indicadores sociales analizados estos procesos fuertemente desiguales se observan claramente en los casos de salud, vivienda, e infraestructura urbana, con respecto a educación si bien se tiene posibilidad de acceso la oferta que se brinda es desigual generando una fuerte segmentación del sistema educativo en el ámbito local. Esta situación nos exige trascender los registros oficiales y avanzar en la construcción de indicadores más específicos que permitan aprehender estos procesos.

⁴¹ Recordemos de la situación socioeconómica analizada en el punto anterior algunos elementos importantes que sirven de ilustración para denotar esta crítica situación. Entre otros podemos mencionar que: según los datos del censo 1991 hay 41.960 personas sin agua corriente, lo que representa el 41,45% del total de la población; 59.271 personas sin cloacas (59%) y 17% de las viviendas posee un nivel de precariedad para ser habitadas, encontrándose en esta situación el 18,5% de la población. Para el 2001, los datos del Censo NPyV indican mejoras en materia de agua potable, aunque se mantiene un 12% de los hogares sin este servicio, un 38 % de los hogares sin desagüe cloacal a red pública, un 10% de los hogares habitando viviendas deficitarias.

ciudad hacia el nor-este, nor-oeste, sud-este se han constituido, a lo largo del tiempo, en "barreras urbanas" (entre otras, la Ruta nacional 226, las vías del ferrocarril, las dependencias del Ejército, algunos sitios turísticos como El Calvario, El Parque Fuerte Independencia) que separan la zona urbana más consolidada de los barrios periféricos. La constitución de estos espacios sociales diferenciales hacia la periferia son expresión de la disparidad en la provisión pública de servicios e infraestructura: el agua corriente, la disponibilidad de pavimento, la asiduidad en los arreglos de las calles, , la calidad y cantidad del alumbrado público, el suministro de cloacas, entre otros.

Las derivaciones sociales de los programas de ajuste estructural implementados en la ciudad, al igual que en el resto del país, a partir de mediados de la década del 70 profundizan la crisis urbana, acrecentando la brecha entre necesidades y demandas insatisfechas y la capacidad de respuesta del estado municipal para garantizar su satisfacción y reproducir el orden social.

Estos procesos ponen en crisis criterios básicos de integración social de la ciudad, esto reforzado por otro lado por la retracción de la intervención estatal desde el nivel central en la década del noventa, que desliga al ámbito municipal mediante procesos de transferencia, de hecho o de derecho, responsabilidades históricas. Cabe agregar en relación a la problemática de la pobreza en la ciudad que los procesos de empobrecimiento y movilidad descendente, contribuyen en la generación de nuevas problemáticas y conflictos urbanos en las áreas centrales, participando dichas tensiones en la constitución de un espacio que aparece cada vez más conflictivo y disputado⁴².

III PARTE. ACTOR POLÍTICO GUBERNAMENTAL ESTATAL. Definición de problemas, de estrategias, de políticas.

3.1- La asistencia alimentaria, respuesta estatal al problema de la pobreza.

Es en este marco que los programas sociales que brindan asistencia alimentaria a los sectores sociales denominados pobres, han adquirido desde la década de ochenta un protagonismo fundamental. Al mismo tiempo, una de las características centrales del patrón de transformaciones se encuentra en la tendencia descentralizadora: el ámbito territorial central de estas políticas sociales es el provincial y, progresivamente, el municipal. De esta manera, la Intervención Social del Estado en la Argentina contemporánea queda conformada por una trama de múltiples programas específicos (principalmente temporarios) financiados por los Estados nacional y provincial y por los organismos internacionales, e implementados por el municipio. La focalización en la política social actual se orienta a la provisión selectiva de ciertos bienes y servicios para alcanzar umbrales mínimos de satisfacción de la población en condición de pobreza, siendo poco relevantes hasta el 2001 las acciones dirigidas a la posesión y/o desarrollo de activos físicos y humanos, como a la garantía de niveles mínimos de ingreso. Los programas focalizados o asistencialistas definen a su población objetivo como "destinataria" de una redistribución de bienes y servicios en función de la caracterización de la población sobre la base de algún tipo de medición de las condiciones de vida. La lógica de funcionamiento y los criterios selectivos de atención están definidos desde la oferta estatal, esto es, desde la provisión de ciertos bienes y servicios a un sector de la población definido institucionalmente por la carencia.

⁴² Al mismo tiempo aparece como fenómeno novedoso en los últimos años procesos de desplazamiento de los sectores de mayor nivel adquisitivo y su concentración en ciertos lugares de la periferia. Lugares elegidos estratégicamente por la tranquilidad y por los panoramas turísticos. Uno de los formatos de asentamiento que se empieza a registrar en Tandil en la década del 90 son los "Country" (Barrios residenciales cerrados con vigilancia privada y extensos espacios verdes).

La preocupación por la cuestión alimentaria en la agenda política argentina, se instala en la década del 80⁴³. A través de varios estudios se constata que la problemática alimentaria en Argentina, no depende de la producción o disponibilidad interna de alimentos, sino que deriva de la accesibilidad a los mismos. Empleo, ingresos y precios constituyen aspectos centrales de la producción de la crisis alimentaria de importantes sectores poblacionales, crisis que se sostiene y se agudiza en los noventa⁴⁴.

El esquema focalizado de políticas sociales propuesto en la década del noventa, no garantiza la seguridad alimentaria, entendida ésta como la posibilidad efectiva de toda la población al acceso de los alimentos básicos imprescindibles para la salud. Observando la respuesta del Estado gubernamental de la Provincia de Buenos Aires en la década del noventa a través de la oferta del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano⁴⁵, distinguimos que está constituida por una batería de políticas alimentarias constituyendo éste tipo el núcleo central de la intervención social estatal provincial de la década. Las mismas insumen el grueso del presupuesto, para atender las necesidades alimentarias de diferentes grupos-metas: mujeres embarazadas, mujeres amamantando, niños menores de 6 años a través del Plan Vida, niños escolarizados mediante el Servicio Alimentario Escolar, niños de 2 a 5 años en situación de riesgo por medio de un Programa de Comedores infantiles, niños de 6-13 años en riesgo mediante el Programa Casa del Niño, niños de 0-5 años a través del Programa de Jardín Maternal. Este tipo de propuestas (de carácter básicamente alimentario nutricional dirigidas a la población materno-infantil) constituyen el centro de la oferta de la política social del gobierno provincial, la cual es reforzada según el

⁴³ Como elementos significativos podemos enunciar, entre otros a:

- El incremento de la desnutrición crónica en sectores de extrema pobreza, al respecto véase Aguirre, P., 1991, "Hiperinflación-Estabilización en las estrategias domésticas de consumo de familias en situación de extrema pobreza", en CUADERNOS MEDICOS SOCIALES N° 57, Rosario; y Aguirre, P., 1993, "Aprendiendo de nuestros errores: Una evaluación del Programa Alimentario Nacional 1984-1989", mimeo.

- En los meses de mayo-junio de 1989 nuestro país asiste a un escenario de agudización del conflicto social, manifestándose directamente en saqueos a supermercados en diferentes lugares del interior del país y en localidades de la provincia de Buenos Aires como por ejemplo General Sarmiento, Quilmes, la Matanza. Estos sectores señalaban una vía no mercantilizada de acceso a la alimentación.

- Un incremento creciente de la participación de los productos alimentarios en el gasto total de los hogares, principalmente en aquellos que se ubican en los deciles inferiores de la distribución del ingreso, véase Teubal: "Hambre y alimentación en Argentina", en REALIDAD ECONOMICA n° 89, B. Aires, 1989; Indec: Indec, 1990, LA POBREZA URBANA EN LA ARGENTINA, Buenos Aires, INDEC.

.Los hogares disponen de menores ingresos, por lo tanto es menor la porción afectada a la alimentación en términos absolutos, aunque se incrementará el porcentaje relativo destinado a este concepto.

- En relación a lo anterior, las consecuencias del fenómeno de la profundización cuali-cuantitativa de la pobreza se reflejan en la disminución del consumo de alimentos en el país, constituyéndose en un indicador del deterioro alimentario de importantes sectores de la población.

⁴⁴ Para profundizar sobre éstos tres determinantes y la dinámica que han asumido desde mediados de la década del 70, véase: para la distribución del ingreso por deciles, contemplando las variaciones porcentuales entre 1974 y 1988, Beccaria, L., 1993, "Estancamiento y distribución del ingreso", en Minujín, A. (ed.), DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN. DESAFIOS PARA LA POLITICA SOCIAL DE LA ARGENTINA DE FIN DE SIGLO, B. Aires, UNICEF/Losada.; para las variaciones de precios relativos de los alimentos y bebidas, Miguel Teubal (op.cit.) y Patricia Aguirre (op. cit.); para las transformaciones en el mercado de trabajo, Alfredo Monza: "La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectivas", en Minujín, A. (ed.), DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN. DESAFIOS PARA LA POLITICA SOCIAL DE LA ARGENTINA DE FIN DE SIGLO, B. Aires, UNICEF/Losada, 1993; Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito: (op. cit). Para la combinación de estos tres aspectos en la producción de la crisis alimentaria, véase Grassi, E.; S. Hintze y M. Neufeld: 1994. POLITICAS SOCIALES. CRISIS Y AJUSTE ESTRUCTURAL, Buenos Aires. Ed. Espacio; Sen, A.: "Hunger and Entitlements", WILDER, Helsinki 1987; Teubal, M.: op.cit.

⁴⁵ Se registra en la década del noventa en la provincia de Buenos Aires, por un lado una gran inestabilidad institucional, creación de nuevas estructuras burocráticas, desaparición de otras, cambio de denominación de las instancias gubernamentales responsables de los planes; por el otro, concentración de poder y recursos de la señora del gobernador de la provincia, Hilda González.

escenario particular con programas de otros niveles gubernamentales (nacional, municipal), como también por ONGs.

Los criterios de focalización de los destinatarios de los programas sociales implementados en el ámbito local por la Secretaría de Bienestar Social de la Municipalidad de Tandil durante la década del 90, corresponden tanto a la planificación provincial como municipal, hacen referencia predominantemente a la población con NBI y a las “personas en situación de riesgo social” orientados a cubrir “niveles mínimos” de necesidades alimentarias, una de las necesidades más básicas para garantizar los procesos de reproducción social.

Esto expresa que las formas institucionales y los mecanismos de regulación propuestos participan en forma restringida en uno de los aspectos que definen la garantía del consumo. Dicha participación se reduce a promover mínimamente posibilidades de acceso a ciertos bienes alimentarios, limitados a determinados grupos de la población excluidos del mercado de trabajo o insertos de una manera precaria, definidos por la programática oficial por las carencias manifestadas en la esfera del consumo y por sus situaciones de vulnerabilidad.

3.2- Dimensión organizativa-institucional del Régimen Municipal en la Provincia de Buenos Aires.

La Nación Argentina se organiza a través de la forma Federal de Estado. La Constitución Nacional prevé tres niveles de gobierno, La Nación, las Provincias, los Municipios. El municipio constituye la unidad política-administrativa más pequeña de organización estatal. En el nivel más inmediato se encuentra en la estructura jurídica-institucional el Estado Provincial, concluye esta estructura de integración Nacional el Estado Federal. En este formato general, las provincias constituyen el centro político de la integración histórico institucional de la Nación. Si bien, se sostuvo esta centralidad del nivel provincial, la conformación del Estado argentino se desarrolla con una tensión con mayor o menor grado de explicitación entre una concepción federalista y prácticas centralizantes. Esto se tradujo en el entramado jurídico-institucional en reconocimientos de autonomía –aunque sea formales- y limitaciones reales de su concreción y expansión.

No se registra en Argentina un único tipo de municipio, por el contrario, la Constitución Nacional, designa a las provincias la responsabilidad de establecer los respectivos regímenes municipales. Este elemento explica el carácter heterogéneo y ambiguo del municipio en el país, al mismo tiempo que su vínculo histórico de dependencia con las provincias.

Analizando la concepción del municipio que ha prevalecido en la tradición institucional argentina, se constata que el elemento dominante ha sido el de administración más que el de gobierno. A pesar de este peso relativo del rol administrativo, se registran algunas rupturas y modificaciones a lo largo de la historia de la institución municipal. Así, a partir del año 1984 comenzó un proceso de reforma de constituciones provinciales, cuyo desenlace, en lo relacionado al ámbito municipal, puede ser sintetizado en el concepto de autonomía propuesto por Hernández (1984) quien señala que la autonomía municipal para ser efectiva debe comprender los niveles administrativo, económico-financiero, político e institucional.

Este proceso de ampliación de la autonomía municipal se observa en la Reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, donde se ha avanzado sobre el clásico artículo 5º, a través de la inclusión del artículo 123. Al respecto, en la Constitución Nacional

vigente (1994) la cuestión municipal se prevé en estos dos artículos que expresan lo siguiente:

- *Artículo 5º: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.*
- *Artículo 123: Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.*

De la lectura de los mismos se observa el avance en la consagración de la autonomía municipal en el artículo 123 sancionada en la Reforma de 1994. Este marco jurídico encuadra las facultades de las provincias para configurar el andamiaje institucional local-municipal, estableciendo con relación a este contexto provincial una cierta autonomía municipal. Aunque, hasta que los municipios no consoliden su autonomía institucional a través de una mayor y más legítima capacidad de recaudación y asignación de recursos, estas “alentadoras” modificaciones no dejan de ser débiles e insuficientes.

Con respecto específicamente a la Provincia de Buenos Aires⁴⁶, la concepción de municipio y el nivel de autonomía están definidos por la Constitución Provincial y por la Ley Orgánica de las Municipalidades. La Reforma de la Constitución Provincial, efectuada con posterioridad a la de la Constitución Nacional, conserva idéntico el capítulo correspondiente al régimen Municipal de la anterior Constitución Provincial, que, no incluye los conceptos de gobierno y autonomía locales e identifica al municipio como administrador y prestador de servicios locales.

Al respecto la Constitución de la Provincia de Buenos Aires incluye un capítulo titulado “Del Régimen Municipal”, que abarca los artículos comprendidos entre el 190 y 197. El artículo 190 define que “La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad...”. En el artículo 192 se definen las atribuciones inherentes al Régimen Municipal. Con relación a la cuestión económica- financiera señala en el artículo 193 inciso2 que “Toda creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionados por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales”. Este artículo, aparte de su anacronismo expresa la permanencia de valores oligárquicos que distan mucho de concepciones democráticas sobre la definición presupuestaria⁴⁷.

⁴⁶ En el caso de la Provincia de Buenos Aires, que se localiza en el centro-este de la República Argentina, cuenta con una superficie de 307.571 km². Posee los índices más altos de cantidad de población y urbanización; para 1991 cuenta con más de 12 millones de habitantes, de los cuales exceden el 95% los que tienen residencia urbana. Está conformada por 127 unidades político-administrativas del tipo municipio-partido. Al interior de la provincia existen diferentes realidades socio-geográficas, el denominado *conurbano bonaerense*, conglomerado metropolitano conformado por los partidos que circundan la Capital Federal, el cual concentra el mayor porcentaje de la población de la provincia; y el *resto de la provincia*, con mayor extensión territorial e integrado por municipios partidos pequeños y medianos. Cada uno de estos conglomerados posee características socio-demográficas y económicas particulares.

⁴⁷ En este sentido, es interesante rescatar la experiencia de Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil) como herramienta social fundamental a favor de la democratización de la sociedad. Al respecto véase el documento de la CTA (1997).

Con respecto a la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley 6769/58 y sus modificatorias) pone el acento en el cumplimiento de aspectos jurídico-institucionales más que en consagrar principios que garanticen la autonomía de la gestión municipal. En otras palabras, predomina una visión administrativista y formalista de la acción municipal, que identifica al municipio con la ejecución de decisiones que se toman en el nivel provincial.

Una de las derivaciones más trascendentales de esta visión es la limitación de los recursos de los municipios. El esquema resultante es el siguiente: al no constituirse en un nivel estatal con facultades importantes no le incumben recursos significativos. Como consecuencia, los recursos con los que cuenta son los imprescindibles para encarar las tareas de administración. De este modo se completa una lógica que aprisiona al municipio entre la incapacidad para encarar políticas activas y el cuestionamiento social ante su incapacidad para dar cuenta de las demandas de los diversos sectores y grupos sociales.

Con relación a la estructura organizativa política, los regímenes municipales establecen dos tipos de autoridades: el Departamento Ejecutivo y el Departamento Legislativo. El primero está desempeñado por un ciudadano con el título de intendente, el segundo por, por ciudadanos con el título de Concejales⁴⁸. Estas autoridades son elegidas por medio de sufragio universal, de acuerdo a criterios de representación proporcional, duran cuatro años, renovándose los consejos por mitades cada cuatro años. No existe un poder judicial municipal, si bien existen Tribunales menores de Faltas, la administración de justicia es competencia del nivel provincial. Como señalé arriba, las posibilidades de intervención de los municipios atañen a una delimitación territorial del Estado y constituyen un nivel inferior, no sólo territorial sino funcionalmente.

Con relación al Poder Ejecutivo Municipal sólo el intendente es elegido, los secretarios, subsecretarios, directores que integran el Departamento Ejecutivo son designados directamente por él. Las facultades de este poder están establecidas en cada carta orgánica municipal y cambian de acuerdo a las características del municipio, entre otras se tienen en cuenta el volumen poblacional y los recursos económicos. Con respecto a las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, se establece en el art. 107 que "La Administración general y la ejecución de las ordenanzas corresponde exclusivamente al Departamento Ejecutivo".⁴⁹ La asignación y distribución de responsabilidades se organiza a través de las secretarías, subsecretarías y direcciones del Ejecutivo.

Con respecto al Poder Deliberativo del Municipio, los Consejos Deliberantes no legislan, es decir no dictan leyes. Sólo deliberan y sancionan ordenanzas municipales, normas que tienen alcance sólo en la jurisdicción municipal y se colocan por debajo de las leyes provinciales y nacionales⁵⁰. Los Consejos se organizan en comisiones de

⁴⁸ En el Art. 2 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Dec. Ley N° 6769/58) se establece que: "Los partidos cuya población no exceda de 5000 habitantes elegirán 6 Concejales; los de más de 5000 a 10.000 habitantes elegirán 10 Concejales; los de más de 10.000 a 20.000 habitantes elegirán 12 Concejales; los de más de 20.000 a 30.000 habitantes elegirán 14 Concejales; los de más de 30.000 a 40.000 habitantes elegirán 16 Concejales; los de más de 40.000 a 80.000 habitantes elegirán 18 Concejales; los de más de 80.000 a 200.000 habitantes elegirán 20 Concejales y los de más de 200.000 habitantes elegirán 24 Concejales."

⁴⁹ En el Capítulo IV de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto/Ley 6769/58) se dedica al Departamento Ejecutivo. En la primera parte del capítulo se definen "Competencias, atribuciones y deberes" (Art. 107 a Art. 177), en la segunda parte se definen los Auxiliares del Intendente (Art. 178 a Art. 224).

⁵⁰ El Capítulo II de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto/Ley 6769/58) se dedica al Departamento Deliberativo. En la primera parte del capítulo se establecen las "Competencias,

trabajo, las cuales tienen a su cargo la responsabilidad de estudiar y elaborar proyectos. La participación de los partidos políticos en los Consejos Deliberantes a través de los concejales electos, se institucionaliza a través de los bloques. El presidente del Consejo –electo entre sus miembros, es el responsable de presidir las sesiones.

La dinámica de esta particular estructura organizativa-institucional define relaciones políticas específicas, lo cual exige introducir para comprenderla una dimensión de análisis política.

Del análisis de los niveles de alcance de los elementos que definen la autonomía municipal, se puede señalar la existencia de una autonomía restringida, no sólo porque no se reconocen en el marco jurídico normativo todos los componentes, sino también porque, de los dos que se reconocen (autonomía política, autonomía administrativo-funcional) poseen niveles ambiguos de explicitación junto con la participación de mecanismos restrictivos de los mismos.

3.3- Las políticas alimentarias en el ámbito local en las últimas dos décadas: de la hiper-focalización en los noventa a la masificación de la asistencia en los dos mil.

El municipio de Tandil posee una unidad técnico-administrativa dedicada especialmente a la atención de la cuestión social en el partido de Tandil, la misma en las últimas dos décadas ha cambiado de nominación y organización, hasta el 2003 es la Secretaría de Bienestar Social, a partir del 2004, con la actual gestión municipal es definida como Secretaría de Desarrollo Social. Esta instancia constituye el ámbito institucional gubernamental local central de procesamiento de las demandas sociales y de implementación de dispositivos técnico-institucionales para atender diversas manifestaciones de la cuestión social.

La intervención de los municipios en la esfera social, históricamente se ha definido como de competencia suplementaria a las demás esferas de gobierno. En las décadas analizadas no supera su carácter de subordinación, aunque paradójicamente se requiere de éste ámbito mayor protagonismo y capacidad para resolver los problemas de la gente, potenciándose de esta manera las tensiones en el ámbito local/municipal. Las funciones instituidas de esta área institucional especializada en la atención social son diversas aunque su actividad principal es la articulación del municipio con los sectores de menores ingresos a través de múltiples prácticas de asistencia social que persiguen el enfrentamiento de la pobreza.

El financiamiento de la secretaría es un mix que contiene aportes municipales –sobre todo gastos en personal y demás gastos para el funcionamiento operativo general de la institución; recursos del Nivel Provincial –los referidos a los contenidos de los bienes que se distribuyen en los programas –becas, subsidios, alimentos secos, leche-; y recursos del Nivel Nacional.

Desde la década del noventa y los años transcurridos durante el 2000 es posible distinguir dos momentos, uno que remite al escenario previo al 2001 y otro que se desarrolla posteriormente. Con respecto al primer momento, podemos señalar que se afianza desde 1991 durante toda la década una concepción residual y emergencial de la intervención social municipal, la cual se sostiene y desarrolla con la gestión de los tres períodos de gobierno del Intendente Julio Zanatelli, en el marco de un contexto provincial

Atribuciones y Deberes" (Art. 24 a Art. 67); en la segunda, se dedica a normar las Sesiones del Concejo, las características, funciones y obligaciones del Presidente y Concejales. (art. 68 a Art. 92).

cuya política provincial se caracterizó por acciones contra la pobreza bajo un perfil asistencial, personalizada en la figura de la esposa del gobernador Hilda González de Duhalde quien presidió el principal órgano provincial en materia de política social, primero denominado Consejo de la Mujer y luego a partir de 1995 Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. La acción que más prevalece en el período es el Plan Vida.

El Plan Vida⁵¹, conforma desde fines de 1994⁵² el eje de la política social del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano⁵³. Se establece sobre la lógica de una estrategia de focalización territorial. Se implementa en radios censales de la Provincia de Buenos Aires en los que se registre un porcentaje de hogares con NBI superior al 40%. Al interior de esas áreas (“barrios carenciados”) se detectan (a través de censos zonales)⁵⁴ a los hogares que cuentan entre sus miembros a mujeres embarazadas y/o a niños de 0 a 5 años, quienes pasan a integrar el universo receptor del Plan.

Al año 2000 constituían 51 los distritos municipales de la provincia de Buenos Aires que implementaban el Plan en los barrios con alta incidencia de población NBI., seleccionando como población beneficiaria a: Mujeres Embarazadas y que amamantan, Niños de 0 a 5 años y Trabajadoras vecinales (mujeres voluntarias).

El Programa Materno Infantil VIDA tiene como objetivos: Disminuir las enfermedades y las muertes de los niños y las madres bonaerenses, estimular la participación de la mujer, reforzando los lazos solidarios para el cuidado de la salud y la de su familia., brindar apoyo nutricional a las embarazadas y niños de 0 a 5 años, asegurar el control sanitario de la embarazada, promover la lactancia materna, controlar el crecimiento y desarrollo del niño de 0 a 5 años, promover una adecuada atención del parto, promover y reforzar la participación y organización comunitaria.

En relación a la prestación/satisfactor contenido en el programa, el mismo está organizado en tres ejes: el eje nutricional, el eje sanitario y el eje organización comunitaria.

Para implementar el programa se contempla a nivel de la comunidad el trabajo de mujeres “representativas” del barrio denominadas trabajadoras vecinales, que asumen un compromiso formal para desarrollar una serie de actividades definidas relacionadas con la salud y nutrición de las madres y sus hijos. Entre las actividades definidas están las vinculadas a la entrega diaria de los alimentos, la recepción de los alimentos para

⁵¹ La información que se usa de fuente para esta caracterización proviene de entrevistas institucionales a cuadros técnicos del nivel provincial, y de los siguientes documentos del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano: “VIDA. Programa Materno-Infantil de la provincia de Buenos Aires. Documento Base”; La Plata (s/f); “VIDA. Programa Materno-Infantil de la provincia de Buenos Aires. Memoria del Primer Encuentro Interdistrital de Equipos Locales”; La Plata (s/f); y “VIDA. Programa Materno-Infantil de la provincia de Buenos Aires. Memoria del Segundo Encuentro Interdistrital de Equipos Locales”; La Plata (s/f); “PROGRAMAS: Modelo de gerenciamiento social de la Provincia de Buenos Aires” La Plata (s/f), “VIDA. Programa Materno Infantil -Gacetilla Informativa”, La Plata (S/f).

⁵² El programa, según informa una de los técnicos entrevistados, comenzó en octubre de 1994 en Florencio Varela.

⁵³ Sucede a las experiencias provinciales de política alimentaria Plan Eva y Plan País, y a nivel nacional el PAN. Expresa una continuidad de los procesos de selectividad y focalización de estos en un contexto de profundización del proceso de descentralización de la política asistencial. Sobre los programas de asistencia alimentaria en la provincia de Buenos Aires en el primer quinquenio de la década del noventa véase Fernández Soto, S. 1998 “Política social, municipio y pobreza: la matriz asistencial como propuesta de intervención en la cuestión social. Análisis de una ciudad intermedia de la provincia de Buenos Aires” en VV AA la política social a nivel local, UNRC, FCE, Inst. de Desarrollo Regional.

⁵⁴ El censo en la ciudad de Tandil fue realizado a partir de la utilización de la red de salud primaria. El instrumento utilizado (planilla diseñada a nivel gubernamental provincial) sólo registra los nombres de los beneficiarios, los documentos y las “categorías” de los beneficiarios. No se registran datos económicos y sociales de la población.

su radio de influencia en su domicilio, detección de mujeres embarazadas, evaluación del seguimiento de la embarazada, detección de niños menores de 5 años sin cobertura asistencial.

En el diseño del proyecto se prevé la articulación con otros programas del Consejo, con las instancias de acción social municipal, con organizaciones e instituciones intermedias del barrio, con ONGs, con el Ministerio de Salud. De esta manera, las trabajadoras vecinales y sus coordinadoras conforman una red propia, soporte básico del programa, que se denomina Red Vida. Esta red tiene a su cargo (1) la puesta en práctica de las acciones específicas del programa; (2) la interacción con otras iniciativas sociales municipales y provinciales; (3) la promoción de acciones de capacitación orientadas al grupo de trabajadoras vecinales, y (4) la participación en las instancias locales institucionales de planificación y ejecución de políticas sociales.

Este programa se encuadra dentro de los denominados “combate a la pobreza” y se orienta a cubrir necesidades básicas insatisfechas de carácter nutricional del grupo materno-infantil. Se asienta y ejecuta sobre un modelo de gestión basado en la “organización comunitaria”; la cual supone una estructura de Trabajadoras Vecinales (manzanas) que son seleccionadas por las organizaciones intermedias gubernamentales y no gubernamentales de cada localidad⁵⁵. Las mismas deben poseer un perfil solidario que les permita desarrollar una tarea “voluntaria” y “desinteresada”. A través de ellas el gobierno de la provincia pretende el tendido de una red mediante la cual se ejecute y operativice la política social. A ellas les compete la distribución diaria de los alimentos contenidos en el programa cubriendo un radio de hasta cuatro manzanas.

Desde su implementación, se registra el incremento progresivo de los beneficiarios del plan, triplicándose la cantidad de población incluida en el mismo, alcanzando para fines de 1999 aproximadamente un millón de personas en toda la provincia, distribuidas en los “barrios pobres” de los 51 distritos seleccionados.

Evolución de los beneficiarios del Plan Vida en la Provincia de Buenos Aires desde su lanzamiento hasta 1999.

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total provincia	31 778	182 403	558 119	971 011	1 019 131	994 796

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CPFDH de la provincia de Buenos Aires.

Junto con el incremento de la población beneficiaria, aumentaba también progresivamente el número de trabajadoras vecinales.

⁵⁵ Junto a las Trabajadoras Vecinales, se elige otra mujer con “perfil solidario”, denominada Comadre. La misma debe desarrollar tareas de detección de embarazo y de situaciones de riesgo, “contención” y “concientización” sanitaria. La Comadre tiene a su cargo 25 mujeres embarazadas. Las mismas desarrollan su tarea en 25 distritos de la Provincia. En la ciudad de Tandil sólo se definieron Trabajadoras Vecinales.

**Evolución de población beneficiaria y trabajadoras vecinales del Plan Vida.
Provincia de Buenos Aires.**

	1997		1998		1999	
	Beneficiarios	Trabajadoras vecinales	Beneficiarios	Trabajadoras vecinales	Beneficiarios	Trabajadoras vecinales
Interior	164 861	5 866	178 333	6 168	175 264	6 211
Gran Buenos Aires	806 150	22 047	840 798	23 852	819 532	24 171
Total	971 011	27913	1 019 131	30 020	994 796	30 382

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CPFDDH de la provincia de Buenos Aires.

Esta modalidad de gestión de la política persigue “involucrar a la gente” de una forma activa, apelando a su participación para la efectiva implementación del programa. Para ello se despliegan un conjunto de dispositivos técnico-profesionales de capacitación para figuras claves del programa (trabajadoras vecinales y comadres). Estos dispositivos no sólo pretenden moldear la participación dentro de límites muy claros, sino que pretenden generar por parte de los involucrados una identidad con el programa. Estas cuestiones se presentan como innovadoras en relación a programas anteriores, como así también a la lógica clientelar tradicional⁵⁶.

En Tandil, el Plan Vida comenzó a implementarse en 1996, abarcando 12 barrios periféricos de la ciudad de Tandil, donde se concentra la mayor incidencia de población con NBI.

Evolución de los beneficiarios del Plan Vida en Tandil desde su lanzamiento hasta 2006.

	1996	1997	1998	1999	2001	2006
Beneficiarios	3431	4192	4402	4052	3998	5.400
Trabajadoras vecinales	68 titulares 67 suplentes	68 titulares 68 suplentes	69 titulares 69 suplentes	77 titulares 77 suplentes	77 titulares 77 suplentes	83 titulares 65 suplentes
Totales	3566	4328	4540	4206	4152	5548
	1996=100	121,5	127,5	116,3	116,5	156

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CPFDDH de la provincia de Buenos Aires.

Los barrios⁵⁷ donde se implementa el plan están ubicados en la zona periférica de la ciudad. En general la población que los habitan carece de servicios de agua corriente, gas natural y red cloacal. Todos tienen tendido eléctrico. Hay pocas calles asfaltadas, principalmente las que se constituyen en acceso a rutas o calles centrales que conectan los barrios con el casco urbano de la ciudad. Generalmente por los accesos de asfalto de los barrios circula el transporte público urbano, llegando en algunos casos hasta las escuelas y/o centros de salud. Las casas en general son

⁵⁶ Se analiza con mayor profundidad la participación de estos elementos a través de entrevistas a beneficiarios y agentes institucionales en el desarrollo del estudio de caso en la ciudad intermedia de la provincia de Buenos Aires seleccionada en esta investigación. Véase Fernández Soto, Tripiana 2006. “Pobreza, Intervención Social Del Estado Y Mercado De Trabajo. Precisiones Teórico-Metodológicas En El Análisis De Un Plan Alimentario.” En 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo “Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades”. ASET. Buenos Aires.

⁵⁷ Esta caracterización se realiza por medio de registro de observaciones barriales y a partir del análisis de indicadores sociales censales y su incidencia territorial. Véase Fernández Soto 1999, POLÍTICA SOCIAL Y MUNICIPIO BAJO EL RÉGIMEN LIBERAL ASISTENCIAL. Tesis de Maestría en Servicio Social, PUC/SP.

precarias, construidas en mampostería con partes sin revocar, o mezclas de material, madera y chapa. Los terrenos están cercados con alambrados. En la mayoría se observan bombas de agua manuales y tanques de almacenamiento de agua (del camión cisterna o de lluvia).

3.4- Escenario local actual: la masificación de la asistencia alimentaria

En base a los planteos realizados y teniendo en cuenta el objetivo principal de este trabajo, referido a las modalidades políticas de enfrentamiento de la pobreza en ámbitos locales a través de la asistencia alimentaria, seleccionamos un conjunto de dimensiones analíticas que apuntan a comprender en proceso la dinámica que se concretiza en esta esfera. Estas dimensiones representan constructos teórico-metodológicos sintéticos que permiten evaluar para el caso en estudio las redefiniciones en las formas de intervención del Estado en un campo social específico, en un momento de transformaciones estructurales generales regresivas que fuimos señalando.

En este sentido construimos una matriz de datos que organiza información suministrada por el área de Política alimentaria de la Dirección de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de Tandil. Los ítems analíticos que organizan la matriz posibilitan llevar a cabo un estudio comparativo entre los diferentes programas de atención a la pobreza, captando por una parte la diversidad constitutiva de los mismos, sus lógicas planificadoras, sus marcos institucionales, objetivos y estrategias de acción. Observando de conjunto y en proceso los rasgos centrales de la intervención estatal en relación a la pobreza a través de la asistencia alimentaria.

Para este fin, las principales dimensiones seleccionadas son las siguientes:

- Denominación de los programas
- la emergencia y los objetivos de los mismos y las entidades involucradas en su instrumentación;
- la definición de los destinatarios y criterios de selectividad
- la inserción institucional de estos programas y sus diversas formas organizativas;
- la relación Estado-sociedad civil en las iniciativas de intervención que despliegan
- los bienes y servicios que implican
- las fuentes de financiamiento que garantizan la continuidad de los servicios;
- el grado de participación de los usuarios y agentes comunitarios en estas políticas;

En función de estas dimensiones resulta posible conocer cuál es el entramado institucional que se constituye en el ámbito municipal para dar respuesta al problema de la pobreza a través de la asistencia alimentaria. Para poder observar la constitución de este entramado es necesario comprender las múltiples dimensiones que participan y que fuimos intentando señalar a lo largo del trabajo: transformaciones contextuales que definen a lo largo de las últimas décadas una nueva orientación de intervención social del Estado, la inscripción de lo local/municipal en una determinada estatalidad, la correlación de fuerzas desplegadas y las disputas de sentidos en la definición y propuestas de solución de los problemas, la tradición institucional y el marco jurídico legal.

A continuación, presentamos un cuadro que sintetiza los principales datos y permite armar un cuadro de situación de las diferentes estrategias locales a través de la asistencia alimentaria dirigidas a enfrentar la pobreza, intentando promover la satisfacción de uno de las necesidades básicas, la alimentación.

Programas de asistencia alimentaria dirigidos al enfrentamiento de la pobreza.

Tandil 2006

NOMBRE DEL PROGRAMA / PROYECTO EN MARCHA	INICIO DE SU PUESTA EN MARCHA	DESTINATARIOS	CANTIDAD DE BENEFICIARIOS	BIEN O SERVICIO QUE PRESTA	FRECUENCIA DE LA ENTREGA	ORIGEN DE LOS RECURSOS
Programa Local de Producción Proyectos de producción de alimentos (8) Producción Hortícola Producción Panificados	2004	Flias. con ingresos económicos insuficientes para la satisfacción de la necesidad alimentaria. Niños menores de 18 meses, 6 años, menores de 14 años Embarazadas Desnutridos y obesos (niños y adultos) Diabéticos, hipertensos, oncológicos, celíacos (CAPS)	3.000 beneficiarios 600 flias. Valores (aprox.)	Asistencia directa de alimentos Autoproducción <i>Verduras</i> <i>Panificados</i> <i>Pastas frescas</i> <i>Hamburguesas</i> <i>soja</i> Educación Alimentaria	Semanal	-Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Ministerio de Desarrollo Social de la Nación -Recursos Municipales
Programa Nutricional Municipal	2004	Flias. con ingresos económicos insuficientes para la satisfacción de la necesidad alimentaria.	31.500 beneficiarios 6.300 flias.	Asistencia directa de alimentos	Mensual	-Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Asistencia directa- MDH- de la Provincia de Buenos Aires -Recursos Municipales
	2004	Organizaciones públicas estatales y no estatales <i>Infancia, adolescencia, tercera edad.</i> <i>Comedores y merenderos comunitarios.</i>	30 organizaciones	Asistencia directa de alimentos Pago de Servicios Vinculación de Planes de Empleo	Mensual y diaria	
Programa	2006	Flias.	1.000	Componente de	Semanal	-Programa

a de Atención Integral a Flias. Vulnerables		vulnerables con menores de 14 años	beneficiarios 163 flias.	seguridad alimentaria Asistencia directa de alimentos (carne, leche, alimentos secos, verduras, etc.) Auto producción Educación Alimentaria Componente de fortalecimiento del espacio social Componente educativo		UDI-ANF – MDH- de la Provincia de Buenos Aires -Fondo Fortalecimiento Programas Sociales -Recursos Municipales
Plan Mas Vida	1995	Flias con niños menores de 5 años y embarazadas domiciliados en los Barrios Vida.	6.500 beneficiarios (niños Emb) 18.000 beneficiarios (todos los miembros) 3.500 Flias.	Asistencia directa de alimentos (secos y leche en polvo)	Mensual	Recursos Provinciales y Municipales (distribución)
Unidades de Desarrollo Infantil	Anterior a 1999 Centro de Atención Integral Mater Guardería Trompita 2004 Jardín Maternal (JM) Cocomiel JM Manantiales	Niños menores de 5 años	250 niños	Atención Integral Eje nutricional Eje pedagógico Eje Familiar Eje comunitario	Diario	Recursos Provinciales Y Municipales

No vamos a desarrollar una desagregación de las planificaciones de cada programa porque no es objeto de este trabajo. Pretendemos indicar los trazos más significativos que se desprenden de la lectura de la matriz de datos presentada.

- a) El municipio de Tandil está desarrollando seis programas alimentarios, los cuales todos se articulan diferencialmente con distintas instancias del gobierno provincial y nacional (entre otras: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de Nación; Fondo de Fortalecimiento de Políticas Sociales y Asistencia Directa del Ministerio de Desarrollo Humano del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Programa de Unidad de Desarrollo Infantil del

Ministerio de Desarrollo Humano del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, la unidad de coordinación provincial del Programa Vida del gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

- b) Al mismo tiempo el municipio aporta recursos municipales para garantizar la operatoria de los programas.
- c) Si bien en algunos programas es posible observar una recreación local, las orientaciones y planificaciones generales obedecen a las instancias provincial y nacional.
- d) El sujeto destinatario de las diferentes modalidades asistenciales corresponde a los sectores pobres, con bajos ingresos con insuficiencia para garantizar la canasta alimentaria de los hogares. De aquí se derivan los criterios de selectividad de los programas.
- e) La orientación de los programas definidos en el nivel gubernamental provincial y los definidos en la instancia nacional guardan ciertas diferencias:
- f) Los programas definidos en el ámbito Nacional apuntan prioritariamente a generar procesos de producción de alimentos a través de la organización comunitaria, para lo cual subsidia insumos y máquinas para garantizar el desarrollo de proyectos con este fin. En Tandil se han financiado durante el 2004 ocho proyectos alimentarios productivos referidos a producción hortícola y panificación y elaboración de pastas.
- g) Los programas provinciales centralmente participan en la distribución directa de alimentos para diferentes categorías de sujetos vulnerables.
- h) En relación a la cantidad de beneficiarios atendidos por los diferentes programas que implementa el municipio, se puede observar en comparación con la dinámica registrada en la década anterior, que a través de la participación en el ámbito local de los recursos de los tres niveles de Estado, se produce un proceso de masificación de la asistencia alimentaria, en contraposición a la retracción residual registrada en los noventa.
- i) La totalidad de los programas suma 42350 beneficiarios, lo cual representa el 76,85% de población de las zonas geográficas programáticas de acción social municipal. Considerando la población total significa el 40%. Si tenemos en cuenta los hogares, significa un tercio del total del partido.
- j) Los suministros de bienes que implica son profundamente heterogéneos. Los mismos no resuelven el problema de la seguridad alimentaria de la población involucrada, sino participan parcialmente en la satisfacción de esta necesidad básica, teniendo un impacto significativo en términos relativos en los hogares pobres.

IV PARTE. ACTORES NO GUBERNAMENTALES.

4.1- Dinámica heterogénea de las organizaciones de la sociedad civil: trama extensa y densa de prácticas de emergencia, particularismos y experiencias de colectivización⁵⁸

Desde mediados de la década del 70 se instaura un Régimen Liberal Asistencial que modifica los patrones de incorporación social alcanzados en el período de la segunda posguerra, generando profundos procesos de selectividad y exclusión social. Esta situación replantea la matriz de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil. En tal sentido, el Estado atraviesa un profundo redimensionamiento. Uno de los cambios

⁵⁸ Retomo acá una síntesis de resultados publicados en CARACTERÍSTICAS, PRÁCTICAS Y REPRESENTACIONES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES LOCALES. S. Fernández Soto (dir.), N. Martignoni, P. Rodríguez, C. Terencio, M. Roigé, M. Tomellini. REUN/ UNCPBA, 2005.

más considerable hace a su función reguladora y con relación a esto a sus funciones legitimadoras.

En los últimos años, se han multiplicado, se han hecho visibles y se han densificado las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, junto con las transformaciones regresivas generales del Estado y sus procesos de intervención social. En este contexto se producen profundos cambios en torno a los procesos de integración social y satisfacción de las necesidades de la población. En función de la constitución de este universo organizacional y las complejas y cambiantes relaciones con el Estado, se configura un mosaico diversificado de acciones sociales, de “problemas” y procesos de interlocución.

En estas décadas de erosión de lo público y ensanchamiento de la mercantilización social, se registran la construcción diversificada de organizaciones de la sociedad civil, las cuales sobre una base territorial desplegaron múltiples acciones asociativas con el objetivo de dar respuesta a la satisfacción de necesidades básicas. En relación a esto, consideramos que el estudio de la denominada problemática de la sociedad civil no puede adquirir una autonomía que la despoje del contexto sociohistórico en el cual se concretiza. En este sentido nos parece necesario señalar dos observaciones:

Ubicar la problemática de la sociedad civil con relación a la constitución de un nuevo régimen de sociedad, el cual se configura desde mediados de la década del 70. Se produce un proceso constante de descalificación del Estado como ámbito público y se erige al mercado como espacio social privilegiado de resolución de la cuestión social. Se defiende la idea del “Estado mínimo” argumentando la necesidad de instaurar la eficiencia y eficacia en el ámbito público, escondiendo de esta manera las verdaderas intenciones político-económicas, fortalecer un régimen de acumulación flexible apoyado en los procesos de desregulación de acción Estatal, erosionando derechos y garantías sociales.

Comprender la sociedad civil no como una realidad unívoca sino como una realidad heterogénea. En función de esto consideramos que no es posible hablar de “un rol” desempeñado por la sociedad civil en el proceso de reforma estructural, sino de roles, alguno de los cuales son contradictorios y opuestos a los demandados instrumentalmente por los rumbos políticos dominantes. Desarrollando respuestas de urgencia al mismo tiempo que procesos de protesta y reivindicación social.

En este trabajo compartiremos la propuesta de elaboración de un Censo de Organizaciones de la Sociedad civil en la ciudad de Tandil llevada a cabo en el 2003-04, entendiéndolo que la misma se enmarca en un proceso de construcción de conocimiento científico socialmente relevante sobre el universo de las organizaciones de la sociedad civil, el cual se constituye en información fundamental para la definición de estrategias políticas de acción. Se censaron a partir de una cédula organizacional construida con un conjunto de dimensiones de análisis, 260 organizaciones de la sociedad civil, permitiendo configurar la trama compleja de este universo organizacional.

La dirección dominante que adquiere el nuevo régimen, interpela a la sociedad civil, promoviendo la construcción de una lógica sociocéntrica, acorde a los procesos que se pretenden imponer. En este sentido, se erige a la sociedad civil para ocupar un lugar protagónico en la resolución de la cuestión social, participando en los procesos de subsidiaridad del Estado y en los procesos de focalización y selectividad social⁵⁹. Ahora

⁵⁹ Esto se asocia a cierta concepción mistificadora y romántica de la sociedad civil. Al respecto Graciela Cardarelli, Gabriela Kessler y Mónica Rosenfeld señalan que “las preocupaciones generalizadas por el

bien, como señalamos en la segunda observación, la sociedad civil representa un universo heterogéneo de organizaciones las cuales se posicionan diferencialmente con relación a la dirección hegemónica del Régimen Liberal Asistencial. Es posible identificar un rol funcional a los procesos de mercantilización social, así como también organizaciones de resistencia, protesta y propuesta desmercantilizadora. En este sentido es dable señalar la existencia de un movimiento presente en la sociedad civil, con un fuerte contenido emancipador y democratizador; cuyas prácticas interventivas pretenden superar los procesos circunscriptos en la preocupación de la contención social.

Estos posicionamientos político-sociales diferenciales no constituyen un rasgo novedoso de las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido es necesario adoptar una perspectiva de análisis histórica, que observe el movimiento y las tensiones que presentan la constitución y desarrollo de estos sujetos colectivos. Esto pone en evidencia que el desarrollo de “actividades en el campo social, cultural y político de las organizaciones no gubernamentales” no es un fenómeno novedoso y reciente; por lo tanto, recuperar y reconstruir esa historia representa un camino ineludible en el proceso de conocimiento y comprensión del papel que adoptan, recrean y construyen dichas organizaciones en la sociedad actual. En relación de estas organizaciones se fueron agrupando diferentes sectores de la sociedad argentina que expresaban múltiples intereses estableciéndose concepciones de la acción social que se correspondía y/o se disputaban los fundamentos y estrategias que constituyen la intervención social del Estado. Así se conformó un denso y diversificado tejido institucional de la sociedad civil.

En esta malla asociativa imbricada en las relaciones de poder constituidas en la sociedad se van definiendo entonces distintos sentidos de la acción organizacional, es decir, se mueven con distintas lógicas de acción, las cuales responden a objetivos sociales distintos y a principios ético-políticos también distintos. Podemos reconocer organizaciones con perspectivas universalistas y organizaciones con una perspectiva de focalización y selectividad. Se observa en el contexto actual la multiplicación de este segundo tipo de organizaciones de la sociedad civil, preocupadas y movidas por dar respuesta a problemas específicos, muchas veces hasta pre-construidos y definidos por el Estado, quien al mismo tiempo define políticas de intervención del sector condicionando su instrumentación a través de las acciones de transferencias financieras. Al mismo tiempo observamos organizaciones que se articulan con el Estado a través de esta mediación institucional individualizante y la recrean con otros principios y otra lógica, resignificando los recursos estatales a partir de un proceso de colectivización.

Estos planteos nos señalan un conjunto de interrogantes a responder de distintos grados de complejidad:

¿Cómo se conforma el universo de las organizaciones de la sociedad civil? ¿Qué trayectorias históricas tienen? ¿quiénes son sus miembros? ¿qué acciones despliegan? ¿con qué objetivos? ¿Qué problemas sociales definen como centrales? ¿con qué recursos cuentan? ¿qué estilos de gestión despliegan? ¿Cómo se relacionan las organizaciones de la sociedad civil con este Estado residual? ¿Logran

denominado Tercer Sector se encuadran en una valorización de la iniciativa de la sociedad civil, frente a la devaluación del poder del Estado y de la representatividad de otros actores políticos para orientar patrones equitativos de desarrollo y promover el fortalecimiento de sistemas de integración social”. Cardarelli Graciela, Gabriela Kessler y Mónica Rosenfeld: “Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias. Los espacios del altruismo y la promoción de derechos” en: Thompson, Andrés (comp.): PÚBLICO Y PRIVADO. LAS ORGANIZACIONES SIN FIN DE LUCRO EN LA ARGENTINA, Losada, - Unicef, Buenos Aires, 1995.

interpelar el rumbo dominante? ¿Superan la identidad atribuida desde el proyecto dominante de sociedad? ¿Qué tipo de sujetos construyen en sus intervenciones? ¿Implican la instalación de una neo-beneficencia?, o por el contrario, ¿pretenden participar en los procesos de defensa y reivindicación de derechos sociales? ¿Cómo se relacionan con los movimientos de protesta social?⁶⁰

Estos interrogantes dan cuenta de la complejidad del tema, lo cual exige la definición de una estrategia metodológica de conocimiento que aprehenda lo complejo del movimiento de la sociedad desde una perspectiva de totalidad histórica.

En el universo organizacional de Tandil predominan las organizaciones que hemos denominado “islas”, es decir aquellas que no dependen de otra organización y que no tienen organizaciones a su cargo. En segundo lugar, sobresalen aquellas organizaciones que dependen de una casa matriz ubicada fuera de la ciudad de Tandil. Esto nos brinda un panorama general sobre el tipo de organizaciones que con mayor predominancia existen en la ciudad y nos acerca al conocimiento de las relaciones que las organizaciones construyen en los procesos de institucionalización que quedan cristalizados en sus propias estructuras. Este rasgo predominante junto con la baja participación de las organizaciones en espacios y mecanismos permanentes de articulación -redes o foros- (el 82 % de las organizaciones declara no participar en este tipo de estrategias de articulación) nos señala la existencia de una matriz institucional local fragmentada, lo cual marca cierta debilidad política en términos de construcción de demandas públicas y en la participación de definición de políticas locales⁶¹.

Con respecto a la situación jurídica predomina el número de organizaciones que poseen personería jurídica (el 75%); si a esto le sumamos el número de organizaciones que tiene en trámite la personería jurídica (5,5%) y el número de aquellas que utilizan transitoriamente la personería jurídica de otra organización (4% sobre el total de organizaciones) nos da un total de 84,5% de las organizaciones que se encuentran reguladas, de alguna manera, por un marco normativo. Esto resulta significativo desde el punto de vista de la legitimación de las propias organizaciones en el escenario social. Y da cuenta además de cómo las iniciativas de personas particulares que surgen del campo público no estatal, se van normatizando, adquiriendo un estatuto legal acorde a la legislación existente. Entendemos que esto se debe en gran parte a que los organismos financiadores (públicos y privados) tienen entre sus exigencias este aspecto legal, con lo cual muchas organizaciones se han visto obligadas a la tramitación de la personería jurídica de modo tal de mejorar sus condiciones formales para la solicitud de fondos para su mantenimiento.

⁶⁰ El conjunto de estos interrogantes constituyen en parte el sistema de problemas definido en el proyecto de investigación (03/D166) - ESTADO, POLITICA SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL, bajo la Dirección de Margarita Rozas y Silvia Fernández Soto, PROIEPS-FCH-UNCPBA (2003-2005).

⁶¹ El artículo de Grillo indaga sobre el supuesto rol de “enlace” que cumplen este tipo de organizaciones sociales con diferentes ámbitos del Estado con (supuesta) capacidad de atender alguna demanda planteada desde la base social; así, se las considera como:

- Espacios de construcción de ciudadanía
- Expresión de relación de fuerzas a nivel político local
- Lugar de articulación de los problemas urbanos a nivel del sistema político institucional.

Con relación a la percepción de rol atribuido a estas organizaciones, el autor se plantea algunos interrogantes: Pueden cumplir este rol de enlace? En qué condiciones y contextos?

A partir de esta cuestión el artículo analiza las restricciones sistemáticas de acceso a recursos públicos reclamados desde el tejido social, partiendo de que las mismas son impuestas por los distintos estilos de relación entre partidos políticos y el Estado, y simultáneamente, la interferencia de estos controles estimula diferentes estrategias adaptativas por parte de las asociaciones. Véase Grillo, : “Las asociaciones vecinales en Bs As. Restricciones sistemáticas y experiencias concretas”, en Thompson, Andrés (comp.): PÚBLICO Y PRIVADO. LAS ORGANIZACIONES SIN FIN DE LUCRO EN LA ARGENTINA, Losada, - Unicef, Buenos Aires, 1995.

Por otra parte, este conocimiento sobre la situación jurídica de las organizaciones produce una ruptura con el pensamiento común (sentido común) que considera que las organizaciones de la sociedad civil en su mayoría no cuentan con personería jurídica, sobre todo aquellas que surgen en períodos de crisis o para atender situaciones puntuales. Los resultados muestran que, aún siendo esto cierto, las organizaciones no sólo buscan rápidamente institucionalizarse como parte de un proceso de integración a la trama social sino que también, en algunos casos, generan procesos que les otorgan sentido social más allá de las circunstancias que le dieron origen; es decir algunas sufren transformaciones en relación a sus objetivos fundacionales y amplían sus horizontes de intervención.

La dimensión de análisis histórica, nos revela los procesos de creación e institucionalización de las organizaciones en relación con los contextos históricos en los cuales surgieron. El primer rasgo a destacar en este sentido se relaciona con el proceso mismo de construcción del universo de organizaciones de la sociedad civil, cuyos orígenes se ubican a fines del siglo XIX y principios del XX, incrementándose significativamente en las décadas del 30 y del 40 y aún más en el período posperonista (1955-1976). En éste último período se duplica la cantidad absoluta de organizaciones surgidas con anterioridad (surgen 56 organizaciones que representan un 22% del total relevado). Durante la última dictadura militar (1976-1982) se desacelera el ritmo de crecimiento de las organizaciones, para cobrar recién renovado impulso en el período que va desde la apertura democrática hasta nuestros días donde surgieron cerca del 50% del total de organizaciones. En este último período las instituciones que se construyen son de un carácter más asistencial, preocupadas en dar respuestas a demandas básicas insatisfechas de vastos sectores de la población. Esto refleja la construcción de iniciativas puntuales de la sociedad civil ante los procesos de profundización de la pobreza de los sectores históricamente relegados de los mecanismos de integración social, la extensión de los procesos de pauperización de las capas medias de la sociedad, junto con la retracción y ausencia estatal en materia de garantías sociales.

Por otra parte, es posible ver que el origen de las organizaciones en su mayoría remite a inspiraciones laicas. Sin embargo, esto no implica de ningún modo negar las influencias religiosas (centralmente católica) en la estructuración de un conjunto de organizaciones dedicadas a la atención social.

A lo largo del trabajo le hemos dedicado un esfuerzo importante a conocer el proceso de Organización interna y el accionar de la organización, para lo cual, tal como hemos desarrollado anteriormente, definimos un conjunto de aspectos a indagar. En lo que respecta a lo que hemos denominado identidad de las organizaciones, es decir al conjunto de características y principios fundamentales que definen y construyen la razón de ser una organización, pudimos identificar sobre el total de organizaciones, en orden de importancia, los siguientes grupos: en primer lugar ubicamos con un 16 % a un conjunto de organizaciones bajo la identidad de "desarrollo social" o "acción social" (aquí unificamos una diversidad de registros como centros comunitarios, centros de día, grupos de autoayuda, centros de atención interdisciplinaria, organizaciones de asistencia social, hogares asistenciales e iniciativas comunitarias emergentes), luego clubes sociales (12%), sindicatos (11%), asociaciones por oficio o colegios profesionales (10%), centros de actividades religiosas y sociales (10%), centros u organizaciones de servicios culturales y/o educativos (8%), bibliotecas (5%), peñas (4%), agrupaciones por actividad económica (4%), centros de jubilados (3,5%), sociedades de fomento (3%) y colectividades (3%).

En lo que respecta a la organización interna de las organizaciones y teniendo en cuenta sus objetivos principales, encontramos que predominan los objetivos de

asistencia o servicio; en segundo lugar se destacan objetivos relacionados a la promoción y al desarrollo; en tercer lugar, objetivos relacionados a procesos de reclamo o reivindicación siendo el Estado el principal actor de interpelación; y en cuarto lugar, objetivos de autoayuda o contención. Esto marca la predominancia de organizaciones particularistas, tal como lo definimos con antelación en este trabajo⁶².

En relación con lo anterior también pudimos establecer el alcance y la zona en que las organizaciones desarrollan su accionar. En líneas generales, podemos decir que predominan las organizaciones cuyo accionar no trasciende los límites de lo local municipal. Dentro de esta mayoría, existe un grupo minoritario de organizaciones que no particularizan su accionar en una zona específica del Municipio y otro cuantitativamente más significativo que delimita su accionar territorialmente, cuyo alcance no supera el espacio barrial. Es decir, para estas organizaciones el barrio se constituye como ámbito principal de su accionar. Esto se vincula principalmente con las organizaciones de carácter socio-asistenciales.

Para conocer quién es la población destinataria, es decir la población hacia la cual las organizaciones dirigen sus acciones, se construyeron una serie de perfiles básicos. A partir de esto se obtuvo como resultado que las organizaciones dirigen su accionar a grupos poblacionales definidos, en orden de importancia, según los siguientes perfiles: indicadores socioeconómicos, problemática social, sector económico, intereses y/o temáticas recreativas y/o deportivas, base territorial, identidad religiosa, identidad étnica y/o cultural, interés cultural y/o educativo, comunidad en general, grupo étnico. Además, mayoritariamente las organizaciones no trabajan con un solo grupo étnico sino que dirigen sus acciones a sectores de diferentes edades; lo mismo ocurre con relación al sexo, predominan las organizaciones que trabajan tanto con hombres como con mujeres.

En relación con lo anterior surge también del análisis de los datos construidos que el principal modo de accionar de las organizaciones remite a brindar diversos servicios sociales. En segundo lugar, se encuentran las acciones de asesoramiento, asistencia técnica y capacitación. En tercer lugar, se ubican las acciones de asistencia directa (sólo la entrega de recursos) y en cuarto lugar, las acciones guiadas por la defensa y reivindicación de derechos.

Otro punto de interés se relaciona con cómo las organizaciones procesan las demandas sociales que reciben diariamente. Esto nos permitió conocer cuáles son aquellas demandas que la organización identifica como centrales en su labor cotidiana; y nos brinda elementos para analizar de qué manera las organizaciones construyen respuestas para la atención de esas demandas, y cómo las mismas impactan en la definición de sus objetivos y/o acciones.

Las principales demandas formuladas son, en orden de prioridad, las siguientes: asesoramiento o asistencia técnica, cuestiones relacionadas con la salud de la población, servicios recreativos y/o culturales, servicios educativos y alimentación. Los sujetos demandantes son centralmente la misma población destinataria de las organizaciones.

La problemática de los recursos de las organizaciones constituye un aspecto sensible de los procesos de construcción organizacional. En relación a los recursos

⁶² "Podría repensarse el rol de estas asociaciones como actores de la sociedad civil capaces, no sólo de continuar y fortalecer su práctica de servicio, sino de recrear una nueva militancia social que trascienda la atención directa para colocar lo singular (el pobre, el discapacitado, el niño abandonado, el barrio) como una cuestión sociopolítica que penetre en la agenda de los intereses colectivos". (Cardarelli, Kessler, Rosenfeld, 1999, pág. 76, op. Cit.)

financieros de las organizaciones, un porcentaje importante declara administrar un presupuesto considerando fuentes de ingresos propias y/o externas. Si bien las organizaciones construyen variadas estrategias de generación de ingresos propios (cuotas y actividades económicas y sociales propias), existe una participación importante de recursos externos en las organizaciones, centralmente del Estado en alguno de sus niveles gubernamentales. En relación a la situación sobre los recursos humanos, es significativa la movilización de personal voluntario (76,3% sobre el total de recursos humanos), es decir personas que desarrollan tareas permanentes en la organización sin percibir ninguna renta. En relación a las personas que perciben una renta, observamos la participación de situaciones precarias e inestables.

Otra de las dimensiones abordadas en el censo apunta identificar las relaciones que las organizaciones construyen, establecen y mantienen entre sí y con otros actores del contexto social en el cual existen y se desarrollan.

En relación con la vinculación con el Estado, las principales conclusiones a las que arribamos nos indican que el 76% de las organizaciones se vincula con diferentes organismos estatales, de las cuales sólo un 6% lo hace en situaciones ocasionales. Esto marca una fuerte presencia del Estado como interlocutor en los procesos de gestión institucional⁶³. Con relación a los motivos de vinculación los cuatro principales, señalados por las propias organizaciones en orden de importancia son: intercambio de servicios y recursos; trabajo y seguimiento conjunto; capacitación - asesoramiento y financiamiento.

Por otra parte, en lo que se refiere al trabajo asociativo y a las relaciones que las organizaciones pueden establecer entre sí mediante la participación en redes o foros, se constató, tal como señalamos anteriormente, la inexistencia de mecanismos estables de integración. Esto es, el 82% de las organizaciones no participa en ninguna red o foro; lo cual nos está indicando que las organizaciones en su mayoría no están integradas a escenarios de gestión que superen la organización misma.

Otra de las dimensiones que nos planteamos conocer fue “la mirada de la organización” respecto de la realidad en el ámbito local, a través de la palabra de sus informantes clave. Buscamos responder a la siguiente pregunta: ¿qué lectura construye la organización de la realidad y de los problemas sobre los cuales interviene? Asimismo se intentó rescatar las evaluaciones que las organizaciones hacen de la política social local. En relación con este último punto, las conclusiones extraídas arrojan una evaluación altamente negativa por parte de las organizaciones. Las tres cualidades de la política social local, en orden de importancia, son las siguientes: ineficaz, insuficiente, inexistente. Estos tres tipos de respuestas suman el 74% de las evaluaciones totales realizadas por las organizaciones. Esto señala una mala evaluación de la mayoría de las organizaciones hacia el municipio como actor central en el ámbito local, es decir, hay un cuestionamiento hacia sus políticas y prácticas instituidas en torno a la resolución de problemáticas y demandas sociales. Esto en un marco histórico general de crisis de representación tradicional de los gobiernos, partidos y otros actores colectivos⁶⁴.

⁶³ En relación a esto, Grillo se refiere a que estamos en presencia de un estado ubicado en el centro de todas las demandas sociales, de todos los actores, en todos los niveles. Este esquema municipal induce a los actores (asociaciones, grupos de vecinos, y también a consejeros vecinales y técnicos) a convertirse en lo que Tarrow llama “activistas administrativos”, es decir, a peregrinar por las distintas agencias procurando los recursos que necesitan para la comunidad, buscando apoyos, etc. Así pues, las asociaciones para lograr éxito, deben explorar simultánea o alternativamente la vía de la administración municipal y el mundo de los partidos. Véase Grillo, op. Cit.

⁶⁴ El trabajo de Grillo nos ayuda a reflexionar críticamente sobre estas relaciones. Analiza *el sistema de partidos políticos locales y su relación con el Estado*, señalando en primer lugar, que los partidos sufrieron un proceso de estatización, promoviendo que “solo se hace política desde el poder”,

En relación con lo anterior también buscamos conocer cómo “las organizaciones se miran a sí mismas” (autodiagnóstico), sobre todo en relación con las dificultades más relevantes que identifican para el cumplimiento de sus objetivos y para el desarrollo de su trabajo en general. Dentro de las dificultades identificadas por las organizaciones las más relevantes son: en primer lugar, ubican la escasez de recursos financieros; en segundo lugar, la insuficiencia de espacio físico para un adecuado funcionamiento; en tercer lugar, la insuficiencia de equipamiento; en cuarto lugar, identifican dificultades relacionadas a recursos humanos y en quinto lugar, señalan la sobredemanda. Toda esta gama de dificultades expresan problemas estructurales que remiten centralmente a los recursos (humanos, materiales y financieros) que moviliza cada organización. En esta dimensión que hemos definido de “Autodiagnóstico” también indagamos sobre el rol que las organizaciones creen estar cumpliendo en la sociedad y sobre el rol que creen deberían cumplir. La mayoría de las organizaciones consideran que están desempeñando un papel supletorio del Estado, de un Estado que ha estado ausente en la resolución de las principales problemáticas sociales emergentes en el contexto de crisis. Colocando la pregunta en términos del “deber ser”, de las aspiraciones en torno de las relaciones con el Estado, la mayoría responde desear establecer un trabajo complementario entre su propio accionar y el accionar del Estado. Es decir colocan al Estado como un actor central y fundamental en la garantía del bienestar de la población.

V PARTE. Consideraciones finales

En este trabajo partimos colocando la importancia y magnitud que cobra la pobreza y los procesos de empobrecimiento en la sociedad argentina a partir de la década del setenta, como resultado de los procesos de acumulación y legitimación que se desarrollan en la reconfiguración neoliberal.

A la luz de estos cambios generales observamos las transformaciones productivas y sociales que se desarrollan en la ciudad de Tandil, siendo una de sus principales manifestaciones el aumento de la desocupación y su-ocupación con el consecuente deterioro de los ingresos de los hogares y los procesos de satisfacción de las necesidades básicas. Al mismo tiempo definimos las características institucionales que adquiere la estructura organizativa municipal en la Provincia de Buenos Aires. Advertimos que históricamente se ha constituido en unidad gubernamental menor subordinada a los poderes estatales centrales. Al mismo tiempo históricamente ha adquirido centralmente un rol de tipo administrativo. Los aspectos burocráticos, legales, políticos, económicos históricamente construidos dan cuenta de una autonomía municipal restringida. Bajo estas características concretas analizamos la implementación en el ámbito local de políticas alimentarias enfrentando las múltiples expresiones de extensión e intensificación de la pobreza. En este análisis observamos mecanismos estrictamente selectivos y residuales de las políticas sociales alimentarias en la década del noventa, con una cobertura focalizada muy reducida. En cambio en la respuesta estatal (considerando la participación de los tres niveles) en el década del 2000, posterior a la crisis del 2001, se observa un proceso de expansión de la asistencia, masificándose en los sectores pobres por insuficiencia de ingresos, cubriendo el 40 % de la población total y significando un tercio de los hogares.

reemplazando el involucramiento activo de la ciudadanía por redes clientelares que operan a partir de los recursos y aparatos del Estado. En este sentido, los partidos pasaron a funcionar como agencias burocráticas del Estado en lugar de ser instrumentos de representación con un rol de control y cuestionamiento. Así, los partidos consideraron al Estado municipal como un trofeo, un capital político a repartir entre las diferentes facciones partidarias. Véase Grillo, op. Cit.

Al mismo tiempo observamos en la década del noventa la expansión de las organizaciones de la sociedad civil, respondiendo centralmente a demandas de emergencia (alimentación, vestimenta, salud) en los barrios periféricos de la ciudad. Esto dio como resultado un entramado institucional diversificado y fragmentado de intervención social, con un estado retraído en sus intervenciones sociales, con escasas articulaciones entre las OSC y el Estado local. En los últimos años, junto con la expansión de la asistencia alimentaria, el Estado local establece en esta materia, sistemáticamente articulaciones con 22 organizaciones sociales dedicadas a problemática alimentaria

Esto que señalamos marca continuidades y rupturas en las lógicas políticas. Al mismo tiempo abre nuevos desafíos en términos de las articulaciones Estado –sociedad. Uno de los desafíos que consideramos se refiere a superar una noción restringida de la pobreza reducida a las expresiones de carencia. Otro remite a la definición de políticas de enfrentamiento de la pobreza que supere la lógica asistencial. Por último uno de los problemas refiere a la construcción de la estatalidad desde la dinámica de las organizaciones de la sociedad civil.