

Los activos de las organizaciones sociales en el contexto de un territorio vulnerable

María Beatriz Masi
Profesora FCE, UNL
E-mail: mariabeatrizmasi@hotmail.com

María Elena Kessler
Profesora FICH, UNL
E-mail: mek@gigared.com

1. Introducción y antecedentes

El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación "Vulnerabilidad Social, Debilidad Institucional y Sociedad Civil", el cual es parte integrante del Programa de Investigación institucional de la Universidad Nacional del Litoral, denominado: "Identificación y monitoreo de factores de vulnerabilidad territorial en la gestión del riesgo y del desarrollo del área metropolitana santafesina".

En el caso del citado Proyecto, las autoras a cargo del mismo se han planteado en particular, identificar, comprender y explicar las condiciones tanto so-

ciales como político-institucionales de la ciudad de Santa Fe que contribuyen a generar un contexto de vulnerabilidad⁽¹⁾ y riesgo territorial y en ese sentido, el rol que desempeñan las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como nuevos actores del espacio público, en relación con su capacidad de respuesta.

A partir de este campo problemático, se producen una serie de trabajos que oportunamente fueron presentados en distintas instancias⁽²⁾, los que reflejan sucesivos avances y profundización del objeto de estudio.

(1) Desde el punto de vista general, la vulnerabilidad, puede definirse como la probabilidad de que una comunidad, expuesta a una amenaza natural, según el grado de fragilidad de sus elementos (infraestructura, vivienda, actividades productivas, grado de organización, sistemas de alerta, desarrollo político-institucional y otros), pueda sufrir daños humanos y materiales. En definitiva, la vulnerabilidad y el riesgo están asociados a las decisiones de política que una sociedad ha adoptado a lo largo del tiempo y dependen, por tanto, del desarrollo del país o región. (CEPAL, 2000).

(2) "Las OSC en Argentina: un recorrido de continuidades y rupturas" XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología "Desarrollo, Crisis y democracia en América Latina. Porto Alegre, agosto 2005. "Las OSC y la resignificación del espacio público" en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político" Universidad Católica de Córdoba, noviembre 2005. "Las OSC en contextos de crisis" en el marco del XXXIII Congreso Mundial de Trabajo Social: Crecimiento y Desigualdad. Escenarios y Desafío para el trabajo Social del siglo XXI, Santiago de Chile, agosto 2006. "Sociedad Civil, activos institucionales y vulnerabilidad territorial", III Congreso de Problemáticas sociales contemporáneas, octubre de 2006. "Vulnerabilidad territorial y Sociedad Civil", Séptimas Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral, noviembre de 2006.

Dichos recorridos estuvieron centrados en una caracterización del contexto tanto nacional como de la ciudad de Santa Fe, ligado a la crisis producida en el país en diciembre de 2001, así como en los escenarios presentes en abril/mayo de 2003, producto de la catástrofe hídrica luego del desmadre del río Salado; situación que puso al desnudo el grado de vulnerabilidad en que estaba sumergido el territorio.

Desde esta caracterización, se analiza la evolución y desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil teniendo en cuenta particularmente dos cuestiones; por un lado su desempeño como actores del espacio público y por el otro, su capacidad de respuesta frente a situaciones de vulnerabilidad territorial.

El entramado asociativo en Argentina y en Santa Fe, particularmente, viene de vieja data; las organizaciones sociales tuvieron a su cargo la implementación de acciones ligadas a la asistencia social en claves filantrópicas, caritativas y benéficas. Desde la década de los 80 emergen con diferentes formatos y fundamentalmente ligadas al campo de los derechos humanos, la problemática de género y el cuidado del medio ambiente, en un contexto que refleja “la destitución del ciudadano como tipo subjetivo, en un marco signado por un Estado que se legitima como administrador técnico y una dinámica del mercado como práctica dominante”. (Grupo Doce, 2001).

La indagación realizada, en el marco del proyecto de investigación aludido, recorre los distintos momentos en torno a la resignificación del espacio público, en términos de participación ciudadana, visibilidad y reconocimiento social.

El fortalecimiento de la sociedad civil —en especial de sus organizaciones de carácter público— no sólo remite a un rol de complementariedad que pueden tener con el mismo Estado, sino a estructuras imprescindibles en un régimen democrático; espacio

de construcción del debate político, de participación ciudadana en términos de proyecto colectivo, que trascienda intereses sectoriales.

Las experiencias, como los aportes teóricos en este sentido, dan cuenta de la riqueza en términos de diversidad de prácticas que las OSC despliegan; aparece como imperativa la necesidad que estas organizaciones transiten por instancias que permitan recuperar la política.

Los miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil, “postulan sus ideas subrayando su independencia con respecto a las luchas políticas y se asignan la defensa de los intereses de la comunidad en su conjunto. Los actores tratan de instituirse a sí mismos como la expresión de la sociedad y de su malestar frente a problemas de falta de representación y confianza en el Estado.” (Sidicaro, 2001).

Este nuevo entramado asociativo provee de un espacio que permite restituir lazos sociales, frente al vaciamiento de aquellos lugares (Estado, partidos políticos, sindicatos), que otorgaban en otros momentos históricos una fuerte identidad ciudadana, que a la vez operaba como mecanismo de integración y cohesión social.

Según lo señala Sidicaro (Ob.Cit.), “uno de los roles importantes desempeñados por las OSC en la última década fue de cohesión social, neutralizando los factores de desintegración y atomización que dieron lugar a las políticas de ajuste.”

En el esfuerzo por encontrar una clave conceptual, que nos permitiera identificar la capacidad de respuesta de las OSC en un territorio signado por la vulnerabilidad, recurrimos al concepto de *activos*, consultando tanto documentos de la CEPAL y producciones de autores,⁽³⁾ quienes también en su afán por dar cuenta de la complejidad de los fenómenos que atraviesan a las sociedades, ligados a la pobreza y a la exclusión social, pudieran dar cuenta

(3) Gustavo Busso, “Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI”; Nora Clichevsky en “Políticas urbanas y Pobreza”; Roberto Pizarro “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde Latinoamérica”.

de aspectos tanto materiales como subjetivos que proveen de dicha capacidad.

Si bien este concepto, desde la bibliografía consultada, refiere a personas, grupos y comunidades, se considera pertinente su uso en el análisis de las organizaciones.

De allí que identificamos un conjunto de categorías que nos permitieran dar cuenta de los recursos institucionales y la capacidad de movilización de los mismos, por parte de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

2. Objetivos

- Identificar los activos institucionales de las OSC en el marco de la catástrofe hídrica de la ciudad de Santa Fe en abril de 2003

- Analizar la capacidad de movilización de los activos institucionales en un contexto de vulnerabilidad territorial.

3. Marco teórico-conceptual

El mismo se construye recurriendo al aporte de un conjunto de autores, que desde distintas perspectivas tanto disciplinares como ideológicas, abordan los conceptos de *vulnerabilidad*, *riesgo* y *activos institucionales*.

La *vulnerabilidad* aparece como un rasgo social dominante en el contexto latinoamericano; "la economía abierta al mundo, el predominio del mercado en la vida económica, el repliegue del Estado en funciones que tuvo en el pasado, provocaron un cambio de envergadura en las relaciones económico-sociales, en las instituciones y en los valores, dejando expuestas a la inseguridad e indefensión a amplias capas de la sociedad de ingresos medios y bajos en toda la región" (Pizarro, 2001). Son éstos los elementos claves que constituyen los pilares sobre los

que se asienta el patrón de desarrollo, anunciados a mediados de la década del 70.

El concepto de vulnerabilidad remite a su vez a dos dimensiones analíticas. Por un lado, al grado de inseguridad e indefensión de individuos, grupos, comunidades, en sus condiciones de vida; por otra parte, al manejo de recursos y estrategias que se movilizan para enfrentar los efectos producidos por situaciones de riesgo.

A su vez, dicho concepto remite a dos vertientes; a aquélla que fundamenta sus estudios sobre desastres devenidos en catástrofes, como resultado de amenazas procedentes del medio natural, y las que utilizan el enfoque del mismo, para dar cuenta de los cambios producidos en las condiciones de vida de las comunidades, como producto de las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales de las últimas décadas, con fuerte impacto en el sistema de protección social.

En relación a las situaciones de *riesgo* que enfrentan los territorios, se encuentran un conjunto de paradigmas teóricos que a lo largo del tiempo trataron, básicamente desde diversas perspectivas disciplinares y sobre espacios de preocupación no siempre comunes, de abordar y explicar este fenómeno.

Al respecto, Cardona (2001) señala que diversas corrientes disciplinares a partir de las últimas décadas del siglo pasado han evolucionado construyendo no sólo nuevas y diferentes teorías explicativas, sino que han producido hasta distintas interpretaciones de las principales categorías analíticas utilizadas, muchas de las cuales coexisten aún con significados contradictorios.

En la actualidad, es todavía común encontrar explicaciones que de algún modo naturalizan el fenómeno de los desastres, a partir de que gran parte de sus causas son de origen natural; es decir que tienen que ver con las características propias de los procesos geodinámicos que las provocan, al punto que varios cuerpos jurídicos, por ejemplo el norteamericano, al referirse a estos fenómenos lo hace como: "hechos de Dios".

La teoría social con un enfoque más abarcativo también incursiona en el fenómeno del riesgo y la vulnerabilidad social, y así Niklas Luhmann (1991) afirma y cuestiona que: "...las investigaciones promovidas y la bibliografía sobre este problema siguen siendo escasas, tanto a nivel nacional como internacional"; desde la perspectiva de este autor, el desafío para enfrentar *la sociedad de riesgos* es muy grande.

Mary Douglas (1996), Ulrich Beck (1998) y Jeffrey Alexander (2000) toman esta temática y avanzan en construcciones teóricas con posiciones aparentemente contradictorias, de las que da cuenta Silvia Montenegro (2005).

Beck, en particular, orienta su trabajo hacia la indagación de las transformaciones que introduce la segunda modernidad, tanto en términos de desigualdad (de recursos y de riesgos), como de politización de los espacios que históricamente estuvieron por fuera de la política, tales como los vinculados a la naturaleza y a la definición misma de los riesgos (Montenegro, ob.cit).

Visión que de algún modo es compartida por enfoques teóricos gestados desde posiciones eminentemente ambientalistas; al respecto Leff, citado por Clichevsky (2005), señala que: "reflexionar en torno a esta problemática implica reconocer que el factor ambiental y particularmente, los desastres, no son ideológicamente neutros ni ajenos a intereses económicos y sociales. Su génesis está dada por el modo de reproducción capitalista, por los patrones tecnológicos que genera la racionalidad económica con el objetivo de maximizar las ganancias y excedentes económicos en el corto plazo, en un orden económico mundial marcado por la desigualdad entre naciones y sectores sociales".

R. Castel (2004), prácticamente en diálogo con U. Beck, sostiene que en el momento en que se han debilitado los sistemas clásicos de producción de *seguridades*, aparecen nuevos riesgos, producto del avance tecnológico y de nuevas formas de sensibilidad a los riesgos. En concreto sostiene que "en las sociedades actuales, aún en el mundo desarrollado donde están garantizadas las políticas de promoción

del individuo, no se ha podido dar cuenta de realidades que provocan su *vulnerabilidad*". Hay un desfase, según su opinión, entre una construcción de protecciones y la capacidad de una sociedad para ponerlas en funcionamiento. De acuerdo a su visión, esta posibilidad se ha erosionado; los individuos no son capaces de dominar los cambios socio-económicos presentes en el mundo global y por lo tanto, se encuentran en situación de *vulnerabilidad*.

Ambos autores coinciden en que la sociedad moderna, entendida como una *sociedad de riesgo*, es "una sociedad de clases, que basada en el reparto de la riqueza, ha pasado a ser una sociedad basada en el reparto de los riesgos"; y así como el ideal de la primera de ellas, sería la igualdad, el ideal de la segunda, estaría dado por la seguridad.

Estos desarrollos, que han asumido una creciente relevancia, llevaron a que se genere un fuerte cuestionamiento sobre los paradigmas explicativos tradicionales, dando lugar al surgimiento de nuevos cuerpos teóricos, sobre los que hoy se apoyan diferentes sistemas de gestión de riesgos desarrollados ya en varios países del mundo.

Esta es una nueva forma de comprensión de tipo holístico (Cardona, 2001), que explica los efectos catastróficos de las diversas situaciones de emergencia (de origen natural, socio-natural o antrópico) como una crisis de la relación entre las comunidades humanas y el medio natural en el que se asientan y sobre el cual actúan. En términos conceptuales, una crisis de la relación entre un sistema sociocultural y el sistema natural que le sirve de base (Velázquez A., 1995).

Esta explicación deja de lado la idea de que los desastres relacionados con eventos naturales son impredecibles e inmanejables y centra su explicación en las condiciones de ordenamiento territorial y de desarrollo social, económico, institucional, político y ambiental entre otros factores (Sanchez del Valle, 2001); siendo precisamente este tipo de causas las que propician que los eventos naturales tengan como consecuencia impactos catastróficos sobre las comunidades.

• *Activos institucionales*: durante las últimas décadas, a raíz del aumento progresivo de la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad, como así también de la complejidad de los problemas sociales, los científicos sociales vienen realizando esfuerzos permanentes por profundizar conceptualmente los marcos teóricos que puedan dar cuenta de dicha complejidad. Así se han ido generando distintas herramientas que permitan examinar las estructuras profundas que subyacen en las situaciones de pobreza.

Es por ello que el concepto de *activos* va tomando una relevancia significativa para poder analizar la capacidad de respuesta de los actores sociales (individuos, hogares, comunidades) en situaciones de vulnerabilidad, desde una perspectiva integral, tanto en sus dimensiones cuantitativa como cualitativa.

Los *activos* refieren al conjunto de recursos que poseen los actores sociales para hacer frente a las adversidades (físicas, económicas, sociales, medio-ambientales) y que a su vez dependen de la estructura de oportunidades que ofrece el medio a través del mercado, el Estado o la sociedad. (CEPAL, 1998).

En rigor, los recursos se convierten en activos cuando permiten el aprovechamiento de dichas oportunidades. Por otro lado, las estructuras de las oportunidades no son constantes sino variables, ya que las unidades nacionales no son iguales en materia de oportunidades, como tampoco lo son los diferentes momentos históricos de la trayectoria de un país". (CEPAL, Ob.Cit.).

A su vez esta definición pone en relación un análisis micro (individuos, hogares, comunidades, organizaciones) con un análisis macro (estructura de oportunidades).

Dicho concepto permite hacer el seguimiento de las modificaciones que ocurren en los portafolios de activos, en este caso de las Organizaciones, como resultado de la dinámica del nivel macro. Los mayores o menores niveles de vulnerabilidad a que está expuesto un territorio, están estrechamente vinculados a los cambios o modificaciones en la estructura de oportunidades, inducidos por el mercado y motorizados o regulados por el Estado y el accionar de la sociedad civil.

CEPAL toma el concepto de "activos-vulnerabilidad" de Caroline Moser (1998), pero propone un enfoque alternativo de "activos-vulnerabilidad-estructura de oportunidades" (AVEO), considerando que el concepto de *activos* no alcanza una significación unívoca, si no está referido a las estructuras de oportunidades que se generan desde el mercado, el Estado y la sociedad civil.

El enfoque propuesto es dinámico, ya que la estructura de oportunidades se va modificando de acuerdo al lugar y al momento histórico (contexto): retiro del Estado, avance del mercado, Estado ineficiente, ciudadanía participativa, consenso pasivo, entre otras características.

De este modo, no revestiría relevancia hablar de activos fuera del contexto y de la estructura de oportunidades.

Si bien la noción de *activos* tiene una extensa tradición en la literatura económica, el documento de la CEPAL advierte sobre la ambigüedad que su uso aún provoca, reflejada en fronteras difusas y superposiciones en relación a términos como: recursos, capital, capacidades y estrategias.

Resulta necesario, entonces, establecer la distinción entre "recursos" y "activos", con el objetivo de lograr una mayor claridad conceptual, en torno a dos nociones que muchas veces en la bibliografía aparecen como sinónimos. Por recursos se entiende bienes tangibles e intangibles que controla un hogar. Por *activos*, "subconjunto de recursos que componen aquellos cuya movilización permite el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades existentes en un momento dado, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo en situaciones que lo amenazan". (CEPAL, ob.cit.)

Desde esta concepción, Caroline Moser analiza los activos en relación a los recursos que se movilizan para reducir la vulnerabilidad en situaciones de riesgo. Su atención está dirigida a las estrategias de adaptación a circunstancias cambiantes, aún cuando dicha adaptación no implique mejoras en la situación de bienestar, ni modifique la capacidad para utilizar las vías existentes de movilidad e integración social.

Cuando se trata sólo de estrategias de supervivencia o de respuestas de corto plazo en el entorno inmediato, se apoyan fuertemente en el capital social. Lo sustancial en el segundo caso, es la existencia de planes sustentables que aseguren la inversión continuada en los activos de capital humano requeridos para aprovechar las estructuras de la sociedad moderna.

De allí entonces que se restringe el uso del concepto de *activos* para los recursos que permiten alcanzar los niveles de bienestar propios de la sociedad moderna y reservar otro término para los recursos cuya utilización no permite alcanzar la inclusión en el mundo moderno.

Para Kaztman (2000), “activos dan cuenta del conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control y cuya movilización permite mejorar la situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida o bien disminuir su vulnerabilidad. Si bien los recursos que manejan las personas y los hogares son múltiples, desde el punto de vista de este enfoque, sólo aquellos que permiten el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades del Estado, mercado y de la comunidad se constituyen en activos”.

Otro autor, Filgueira (2001), define a los *activos* como la posesión, control, o movilización de recursos materiales y simbólicos que permiten al individuo desenvolverse en la sociedad. Capital financiero, capital humano, experiencia laboral, nivel educativo, composición y atributos de la familia, capital social, participación en redes y capital físico son ejemplos ilustrativos de algunos recursos.

Atanasio y Székely (1999), en su análisis empírico, clasifican los *activos* según tres tipos de capital: humano, representado por el nivel de educación; físico, que comprende cualquier patrimonio material o financiero y social, constituido por normas y redes sociales que facilitan la acción colectiva.

Esping-Andersen (2000), en CEPAL (2002), en el marco de lo que denomina “resource approach” y basándose en una concepción de A. Senn “la pobreza en tanto carencia de capacidades para lograr su

realización en la vida y tratar de lograr sus objetivos”, sugiere que los *activos* son todos los recursos que los individuos pueden movilizar en una situación dada.

Aunque con diversos matices y grados de intensidad, otro concepto que aparece ligado a los activos es el de *capital social*. Si bien Emile Durkheim señalaba la importancia de las relaciones sociales en la cooperación social, como fuente de solidaridad social en las sociedades modernas, este concepto viene siendo utilizado con mayor insistencia desde la década de los noventa, a partir de las contribuciones de autores como Bourdieu, Coleman, Putman, entre otros. Dicho término, generó un intenso debate por parte de la academia en torno a su alcance, sus indicadores empíricos, y a la vez, ha sido un componente importante en las formulaciones de organismos internacionales, agencias de cooperación, en su vinculación a las políticas sociales, así como a mecanismos de inclusión social.

Bourdieu lo define como “agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizada de conocimiento o reconocimiento público.” (Bourdieu, 1985)

Para James Coleman, el capital social consiste en una diversidad de identidades con dos elementos en común: todos consisten en algún aspecto de la estructura social y facilitan ciertas acciones de los actores dentro de la estructura” Por otro lado, “La función identificada por el concepto de capital social es el valor de esos aspectos de la estructura social que los actores pueden usar como recursos para la realización de sus intereses.” (Coleman, 1990).

Por su lado Putman, define al capital social como “aspectos de la organización social tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada” (Putman, 1993).

Es así como, la confianza, la reciprocidad y la construcción de redes constituyen los pilares donde se asienta el capital social.

4. Estrategia metodológica

La estrategia metodológica implementada intenta, a partir del concepto de activos institucionales en un escenario de vulnerabilidad signado por la historicidad territorial, "reconstruir la integralidad de relaciones que le dan existencia, que hacen que el fenómeno se manifieste de un modo particular, tratando de captar su complejidad". (Andrade, 2006)

Se aborda la misma intentando buscar respuesta en un marco contextual, que por un lado remite a la construcción de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina y en Santa Fe en particular,⁽⁴⁾ y por el otro a escenarios tanto nacionales como locales que reflejan la estructura de oportunidades que, ya sea el Estado, como el mercado y la sociedad civil, ofrecen en un espacio-tiempo dados. "Pensar desde el contexto y por el contexto, implica ajustar nuestra mirada a las relaciones entre elementos en las que estamos inmersos o, en todo caso, a los elementos que configuran realidad en nuestra sociedad." (Andrade, Ob.Cit.)

De allí que comenzamos con una caracterización de las OSC a través de consulta a las siguientes fuentes secundarias: *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil en Argentina* período 2002/2003 editado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y GADIS (Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional); *Tiempo de Crisis tiempo de Oportunidades*, de CIVICUS y GADIS (2004/2005); *Base de Datos de la Red Ágora* organizada por la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional del Litoral; *Hemeroteca del Diario El Litoral* de la ciudad de Santa Fe. La información obtenida fue vinculándose con el contexto local, identificando continuidades y rupturas en la historia del entramado asociativo como así también, el grado de visibilidad y reconocimiento social de las mismas.

Dicho recorrido nos condujo a analizar, desde el

concepto de activos, los recursos institucionales de las OSC y su capacidad de movilización, que a su vez están íntimamente vinculados al contexto territorial de la ciudad de Santa Fe.

Del vasto universo de OSC en Santa Fe, se decide aplicar entrevistas focales a un conjunto de organizaciones que fueron seleccionadas teniendo en cuenta los siguientes criterios: *visibilidad* (presencia en los medios de comunicación, foros, movilizaciones), *diversidad institucional* (organizaciones de base territorial, organizaciones de promoción y desarrollo, redes interinstitucionales, iniciativas filantrópicas, entre otras) *antigüedad* (presencia en la ciudad y reconocimiento en el medio) *diversidad temática* (permite abarcar la heterogeneidad de intervenciones con referencia a salud, educación, vivienda social, adultos mayores, niñez, pobreza, etc.) *densidad institucional* (articulación institucional y participación en redes) *participación durante la catástrofe hídrica* de abril de 2003, entre otros. Fueron excluidos: partidos políticos y sindicatos, debido a "que ambos han constituido un espacio propio", como así también iglesias, asociaciones profesionales, centros de estudiantes y cámaras empresariales en cuanto "representan tradiciones particulares". (De Piero, 2005).

Optamos por la técnica de entrevista, ya que nos permite establecer una relación dialogal con los representantes de las organizaciones sociales seleccionadas, generar un espacio de reflexión en torno a cómo analizan sus instituciones, sus prácticas y las posibilidades que les ofrece el contexto, en relación a su capacidad de elegir una u otra estrategia de intervención a través de sus activos institucionales. "En un esfuerzo que trascienda lo aparente y logre articular abstractamente aquello que le da existencia y especificidad" (Andrade, Ob.Cit.)

Desde un abordaje cualitativo se tiende a capturar la percepción de los actores institucionales,

(4) Trabajo monográfico presentado en el Seminario de Postgrado sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil bajo el título: "Las OSC en Argentina", FLACSO, Buenos Aires, octubre de 2004.

rescatando el sentido y significación que adquieren para los mismos las prácticas que despliegan, las construcciones que generan en función de los actores con los que se involucran, tanto desde la sociedad civil, como con relación al Estado, en un horizonte temporal.

Se utilizaron, a la hora de realizar el trabajo de campo y a partir de la instrumentación de la entrevista focalizada, las siguientes dimensiones de análisis:

- *La estructura organizativa:* mecanismos que diseñan las organizaciones para la toma de decisiones y la participación de sus cuadros.

- *El capital humano:* actores con que cuentan estas organizaciones, en relación a las capacidades, formación y destrezas del personal de conducción y cuadros técnicos, rentados y voluntarios.

- *Los recursos disponibles:* donde se da cuenta tanto de la dimensión cuantitativa de los mismos, como de la capacidad de gestión y de las potenciales consecuencias que implican las fuentes de financiamiento en materia de autonomía decisional.

- *La complejidad de los objetivos perseguidos:* donde se considera si las estrategias desplegadas en el campo de la acción pública procuran la inclusión de los sectores marginales o simplemente sostienen lógicas asistenciales.

- *La visibilidad social:* presencia en los medios de comunicación, participación en redes, foros, movilizaciones.

- *Capacidad para el aprovechamiento de oportunidades:* lo que implica movilizar recursos en orden a explotar las posibilidades que brinda el medio, desde el Estado, el mercado y la sociedad civil

- *Capacidad para desarrollar acciones colectivas:* lo que implica la capacidad de incidir en la estructura del sistema político y sus relaciones, con la finalidad de construir poder, es decir, alcanzar sus objetivos en un proceso de realización de intereses. (La vinculación con el Estado y su impacto en la formulación de políticas públicas).

5. Análisis de los resultados

Cabe destacar que el avance al que remitimos es de carácter provisorio, ya que aún no se ha finalizado con el trabajo de campo. Se entrevistaron diez organizaciones sociales, con sede en la ciudad de Santa Fe y que abordan una heterogeneidad de temáticas que van desde: adultos mayores, educación popular, hábitat social, medio ambiente, atención a población en riesgo social (niños, adolescentes, familia), intervención territorial en el marco del desarrollo comunitario, acciones en situaciones de catástrofe.

También se entrevistó al coordinador del PROCIFE (Programa de Cooperación Interinstitucional frente a la Emergencia), que surge propiciado desde el mundo académico. En dicho Programa participaron las Universidades de la región (UNL, UCSF, UTN, UNR), las que se propusieron, articuladamente con las distintas esferas del Estado, colaborar en el proceso de reconstrucción de la ciudad. Participaron también Organismos de cooperación internacional (CEPAL, PNUD, Cascos Blancos, entre otras) y Organizaciones sociales tanto locales como extranjeras, laicas y religiosas (católicas y adventista).

Teniendo en cuenta las dimensiones de análisis que se recorren a partir de la entrevista aplicada a las OSC de la ciudad de Santa Fe y siguiendo el orden detallado precedentemente, la información producida refleja:

- *Estructura organizativa:* en su mayoría las OSC están lideradas por comisiones directivas, que se renuevan periódicamente. Dos Organizaciones de la sociedad civil entrevistadas cuentan con órganos colegiados y con mecanismos de decisión que favorecen la participación de los distintos estamentos que las componen. Se privilegia la figura de la asamblea, con instancias de consulta y consenso permanentes.

- *Capital humano:* el perfil del recurso humano es heterogéneo, desde estudiantes (trabajo social, comunicación social) hasta voluntarios con estudios secundarios, terciarios, universitarios. Cuatro de las organizaciones se manejan con personal rentado y el resto apela al recurso humano voluntario.

- *Recursos disponibles:* las fuentes de finan-

ciamiento provienen de organismos estatales, de cooperación internacional, subsidios, colectas, donaciones. Cabe remarcar que los subsidios en su mayoría se gestionan ante organismos tanto provinciales como nacionales y como dato llamativo, la Municipalidad local es sistemáticamente nombrada como actor público ausente y con el que la mayoría de las OSC no logra vincularse; lo cual aparece como un síntoma a resaltar, ya que las temáticas que abordan las OSC entrevistadas tienen como territorio de intervención la ciudad de Santa Fe y su área metropolitana, aspectos que caen bajo la órbita del gobierno local.

- *Complejidad de objetivos perseguidos:* con relación a objetivos y misión institucional, mayoritariamente se inscriben en lógicas humanitarias (crecimiento de las personas, promoción social); algunas con rasgos ligados a lo asistencial (comedores, copa de leche, vestimenta) sustentan sus prácticas en valores como la solidaridad y la caridad. Sólo dos de las OSC entrevistadas remiten a una dimensión más política, con preocupación por la inclusión social y la instrumentación de estrategias tendientes a incidir en las decisiones gubernamentales, interpelando la modalidad en que son diseñadas y ejecutadas las políticas públicas, así como también acompañando procesos socio-organizativos a nivel microsocioal, como una manera de transformar realidades mediante propuestas participativas.

- *Visibilidad social* (presencia en los medios, participación en foros, movilizaciones) las organizaciones entrevistadas tienen una presencia local importante. Dos de ellas pertenecen a redes temáticas (educación, hábitat popular), otras están relacionadas tanto a nivel nacional como internacional y también a intervenciones territoriales puntuales, que responden a contextos específicos, como en el caso de la catástrofe hídrica de 2003.

- *Capacidad para el aprovechamiento de oportunidades:* la vinculación de los recursos institucionales, la capacidad de movilización y la estructura de oportunidades que ofrece el Estado, el mercado y la sociedad civil, aparece ligada fundamentalmente

a: aprovechamiento de subsidios para el financiamiento de proyectos, a espacios de articulación y cooperación horizontal a través de redes solidarias que tuvieron una fuerte presencia en la catástrofe hídrica de abril de 2003; lo que favoreció un alto grado de organización durante la emergencia en acciones de asistencia, contención de los sectores afectados, como a la búsqueda de personas. Con relación a la etapa de la reconstrucción, cada organización opera por su cuenta, ya que la articulación con los organismos estatales fue muy dificultosa, al prevalecer prácticas clientelísticas y escasa planificación para abordar la problemática de manera integral y que trascendiera la coyuntura.

La información lograda, requiere a su vez, ser analizada a la luz del contexto en el que emerge la catástrofe hídrica de abril de 2003 "Santa Fe tenía una vulnerabilidad potencial que terminó en catástrofe porque estaba "a pie", como muchas otras ciudades de un país cada vez más inequitativo y con más ciudadanos pobres. Santa Fe está deteriorada económicamente, con alto desempleo y con lazos sociales también heridos. Ese clima implica asimismo descreimiento en las regulaciones y normas de convivencia, quizá porque ya uno se ha acostumbrado a la ausencia del Estado y vive en la incertidumbre, sin tener elementos de juicio para saber qué hacer". (Natezón, C., entrevista de Clarín, 2003)

Un informe realizado por el Movimiento de Los Sin Techo publicado en el vespertino local, a comienzos de enero de 2006, difundió que "cada día, 33 niños ingresan a la indigencia en la ciudad de Santa Fe, más de uno por hora, o sea, unos 1.000 cada mes. El crecimiento de la cantidad de niños indigentes es cuatro veces mayor que la de niños que nacen en los barrios periféricos".

Por otro lado el INDEC (marzo de 2006) indica la presencia en el territorio de un alto nivel de indigencia, que abarca a las personas que ni siquiera pueden cubrir sus *necesidades alimenticias*. En este caso, el 17,1 % registrado supera el 15 % nacional, pero mostraría una reducción con respecto

al 19,2 % del primer semestre de 2003; aunque el mismo INDEC advierte que no se trata de un dato totalmente seguro y que admite una variación de nada menos que diez puntos.

6. Reflexiones finales

El contexto, al que brevemente aludimos, permite referenciar a las dos dimensiones analíticas del concepto de vulnerabilidad (Pizarro, 2001) que, por un lado refleja la indefensión al que grupos, comunidades, se ven enfrentadas por sus condiciones de vida y por el otro, la capacidad de movilizar activos, tanto particulares como institucionales en torno a los efectos sufridos por la situación de riesgo en el contexto de la catástrofe hídrica.

Con relación a los activos institucionales, éstos han colaborado a mitigar la situación de vulnerabilidad a nivel micro-social (reparación de las viviendas, planes de vivienda, subsidios obtenidos por las familias damnificadas), pero aún queda como asignatura pendiente, la movilización de recursos que garanticen mecanismos de inclusión social y más aún movilidad social ascendente. Aspectos éstos que requieren de un contexto, ya no sólo local, sino nacional, que genere políticas que trasciendan lógicas asistenciales, medidas estructurales que impacten sobre el sistema impositivo con mecanismos que provean de una distribución más equitativa y solidaria de bienes y servicios, aspectos éstos sobre los cuales no hay indicios que aguren su realización y para los que se requiere de políticas de Estado que las propicien y materialicen.

La catástrofe hídrica de abril/mayo de 2003 no

sólo vino a poner al desnudo la vulnerabilidad del territorio, tanto en términos económicos, sociales, políticos e institucionales, sino que transparentó, además, la presencia de un Estado local distante de las vicisitudes de los sectores más postergados de la sociedad, como también el desconocimiento social para abordar fenómenos y procesos de la magnitud con que se expresó dicha catástrofe.

Desde este análisis, es posible interrogarse que potencialidad tienen las OSC de Santa Fe, como actores del espacio público, para incidir en las decisiones políticas, trascender acciones asistenciales, mejorar el nivel de inclusión social, a través de sus activos.

Por un lado hay cuestiones que pasan por el perfil construido particularmente por cada organización y de las entrevistadas sólo dos trabajan por un posicionamiento en este sentido. Pero más allá de las preocupaciones que reflejan, sus prácticas resultan ineficientes para lograr una participación en las decisiones de los distintos organismos estatales, por lo que podemos hipotetizar que los activos institucionales permitieron en el tiempo lograr niveles de contención social, propiciar redes solidarias, construir capital social, generar mecanismos de adaptación a la situación de riesgo, reformular estructuras organizativas en torno a nuevos modelos de gestión, sin incidir en mecanismos de inclusión social. Los mismos requieren de medidas, por un lado de carácter estructural por parte del Estado y por otro, de acciones colectivas; lo que por ahora aparece débilmente diseñado en el entramado asociativo local. Prevalecen prácticas ligadas a percepciones humanitarias, religiosas y que excepcionalmente recuperan el valor de la política tanto en su vinculación con el Estado como con la sociedad civil.

Bibliografía

- Andrade, L. (comp.) (2006): *Lo social inquieto (e inquietante) objeto. Aportes para pensar e intervenir*. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Attanasio y Székely (comp.) (1999): "Pobreza y activos en la América Latina". En *El trimestre Económico*, Vol. LXVI, Núm. 263, México.
- Alexander, J. (2000): "Ciencia social y salvación: sociedad del riesgo como discurso mítico", en *Sociología Cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*, Anthropos, Barcelona.
- Beck, U. (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona.
- Cantarelli, M., Lewkowicz, I. (coord.) (2001): *Del fragmento a la situación. Notas sobre la subjetividad contemporánea*. Grupo Doce, Buenos Aires.
- Cardona, O. (2001): *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión*. Centro de Estudios sobre Desastres y Riesgos, CEDERI, Univ. de los Andes, Colombia.
- Castel R. (2004): *La Inseguridad Social*, Manantial, Buenos Aires.
- CEPAL (1998): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2002): "Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas" Documento presentado en versión electrónica, Brasil.
- Coleman, James (1990) *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- De Piero, Sergio (2005): *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Paidós, Buenos Aires.
- Douglas, Mary (1996): *La aceptación del riesgo según las ciencias sociales*. Paidós, Barcelona.
- Filgueira, Carlos (2001): "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes". Documento presentado en el Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en Latinoamérica, Santiago de Chile.
- Forni P., Siles M., Barreiro L. (2004): "Qué es el capital social y cómo analizarlo en contextos de exclusión social y pobreza". Estudios de Caso en Buenos Aires, Argentina. Research Report N° 35. Michigan State University - Julian Samora Research Institute.
- Kaztman Rubén (2000): "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos" *Revista CEPAL*, N° 75, Santiago de Chile.
- Kessler, M. E. & Masi, M. B. (2005): *Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la resignificación del espacio público*, presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba, Argentina.
- Kessler, M. E. & Masi, M. B. (2006): *Las Organizaciones de la Sociedad Civil en contextos de crisis*, presentado en el 33º Congreso Mundial de Trabajo Social, Santiago, Chile.
- Luhmann, N. (1991): *La sociología del riesgo*, Univ. Iberoamericana/Univ. de Guadalajara, Jalisco.
- Montenegro, S. (2005): "La sociología de la sociedad del riesgo: Ulrich Beck y sus críticos", en *Pampa*, N° 1, U.N.L., Santa Fe.
- Moser, C. (1998): "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies". World Development, Vol. 26, Gran Bretaña.
- Pizarro, R. (2001): "La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina", CEPAL, Santiago de Chile.
- Sánchez de Valle, R. (2001): *Dimensión de Género en la gestión local de riesgo*, Proyecto de Fortalecimiento de Estructuras Locales para la mitigación de Desastres, GTZ.
- Sidicaro R. (2001): *La Imagen de sí mismas de las entidades del Tercer Sector*. CENOC/Siempro- BAS
- Putman, Robert (1993): "Making Democracy Work" Princeton University Press, New Jersey
- Velásquez, A. (1995): "Naturaleza, Sociedad y Desastres". En *Desastres y Sociedad*, jul.-dic., 1995, Red de Estudios Sociales para la prevención de Desastres de América Latina.