DOCUMENTO DE TRABAJO N. 1/04

Producido por la Oficina del Banco Mundial para

Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay

Evaluación Rápida de la Emergencia Social en Argentina

Coordinación:

Sandra Cesilini

Equipo Técnico:

Irene Novakovsky

Carolina Mera

con la colaboración de Paula Giovagnoli y Gabriela Sbarra

Enero de 2004

La presente publicación fue elaborada y producida por la Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. La serie "Documentos de Trabajo" no constituye un documento formal del Banco Mundial. Es publicada de manera informal y distribuida con el fin de fomentar la discusión y los comentarios de la comunidad que trabaja en los temas que se presentan. Los resultados, interpretaciones, juicios y conclusiones expresados en este trabajo son propios del autor o autores y no deben ser atribuidos al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros del Directorio Ejecutivo ni a los gobiernos que ellos representan.

Los documentos de trabajo están disponibles en: www.bancomundial.org.ar
Por comentarios y /o sugerencias, escribir a: ybudkin@worldbank.org

Evaluación Rápida de la Emergencia Social en Argentina

INDICE

1. ANTECEDENTES **1**

2. PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO **2**

OBJETIVOS **2**

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO **3**

TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS 3

3. RESULTADOS GENERALES GRUPOS Y ENTREVISTAS **3**

3.1 Impacto de la crisis en las organizaciones y en las formas de participación. 3
3.2 Gestión y participación política y social 5
3.3 Rol del Estado y los organismos internacionales 7
3.4 Nuevas formas productivas 9
3.5 Conflictividad social 11

4. RESULTADOS ENCUESTAS **11**

4.1 Redes y relaciones 12
4.2 Actividades de las OSC's. 12
4.3 Recursos. 13
4.4 Impacto de la crisis en las OSC's. 14

5. CONCLUSIONES **15**

6. RECOMENDACIONES **19**

6.1 Sectores medios empobrecidos. 19
6.2 Políticas Sociales, pobreza y exclusión. 20
6.3 Estado, OSC's y actores sociales. 21
6.4 El Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados 22
6.5 Nuevas Formas productivas. 23

7. BIBLIOGRAFÍA **26**

ANEXO: SÍNTESIS DE PROPUESTAS PRESENTADAS POR LAS OSC'S **28**

TABLA DE LAS OSC-SP Y OSC-SM PARTICIPANTES **30**

1. ANTECEDENTES

La economía Argentina comenzó a transitar una etapa recesiva hacia el tercer trimestre de 1998 acumulando al tercer trimestre de 2001 una caída del Producto Interno Bruto (PIB) per capita del 16%, un crecimiento sostenido de la desocupación que se estabilizó en valores superiores al 15% y una caída del consumo interno del orden del 10%.

En este contexto se agudizaron los problemas en el mercado laboral, excluyendo total o parcialmente del mismo a más de 4,5 millones de personas, lo cual a su vez derivó en la reducción de las remuneraciones reales, el incremento de la desigualdad de la distribución de los ingresos y el crecimiento de la pobreza.

Ya hacia finales de 2001, la falta de confianza de los mercados en la capacidad de la economía para superar el cuello de botella de recesión y desfinanciamiento generó una reducción de las reservas fiscales de más del 50% y una fuga de capitales del sistema bancario de más del 20%. En este contexto, el Gobierno adoptó estrictas restricciones al retiro de depósitos y dio fin a la Convertibilidad, optando un régimen de cambio flotante.
Este cuadro económico agravó especialmente la situación social de los grupos de menores recursos. La recesión acentuó el ya delicado cuadro de desempleo y precariedad laboral, la fuerte disminución de la liquidez restringió marcadamente las actividades informales basadas casi exclusivamente en el uso de efectivo como medio de pago y la inflación deterioró severamente el poder adquisitivo de las familias.

Hacia mayo del 2002 el crecimiento de la pobreza había alcanzado ya a más de 20 millones de personas (aumentando más de un tercio desde octubre de 2001) de los cuales 9½ millones eran indigentes[1] .Uno de los principales elementos que impulsó el deterioro en la calidad de vida de la población fue la profundización de tendencias negativas en el mercado de trabajo, en especial el aumento del desempleo abierto, que afectó al 21,5% de la población económicamente activa en mayo de 2002 y al 21,7% en octubre, si consideramos desocupados a los beneficiarios que buscan trabajo en forma activa.

Frente al contexto económico y social que atravesó la Argentina durante finales de 2001 y el año 2002, el Banco Mundial en forma conjunta con un grupo de organizaciones de la sociedad civil, llevó a cabo una Evaluación Rápida de la Emergencia Social - ERES - con el fin de indagar acerca de la cobertura que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) de base y redes de OSC's estaban llevando a cabo para atender las situaciones de emergencia social de los sectores más pobres y vulnerables.

El estudio se realizó durante el mes de Octubre de 2002, en las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Córdoba, Santa Fe y Chaco a través de organizaciones locales a cargo del trabajo de campo. Los principales objetivos estuvieron centrados en evaluar las capacidades de OSC´s de base y redes de OSC´s para llevar adelante prestaciones asistenciales prioritarias destinadas a atender situaciones de emergencia social de los sectores más pobres y vulnerables; realizar un análisis de seguimiento acerca del impacto que la crisis tiene sobre las comunidades y las familias (tanto de sectores pobres estructurales como de los sectores

[1] De acuerdo a estimaciones del SIEMPRO, Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales.

medios empobrecidos) e identificar el surgimiento de nuevas problemáticas sociales así como respuestas de los distintos actores ante la crisis.

Se realizaron grupos focales y entrevistas con 76 OSC's caracterizadas como organizaciones de base directamente ligadas a atender las necesidades de las poblaciones más cadenciadas y; por otro lado, con 54 organizaciones intermedias relacionadas a los sectores medios empobrecidos, con el objetivo de medir el impacto en sectores recientemente interpelados por situación de emergencia.

2. PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

El estudio estuvo centrado en captar la percepción que las OSC's tienen acerca de: i) el impacto de la crisis sobre sus propias organizaciones (específicamente sobre las actividades que tienen que ver con prestaciones asistenciales más importantes ante la crisis), ii) el impacto global de la crisis sobre las comunidades donde desarrollan sus actividades y iii) el impacto de la crisis en las familias de las comunidades donde estas organizaciones realizan sus actividades. Se trabajó con diferentes técnicas cualitativas, consideradas óptimas herramientas para explorar valoraciones y expectativas en términos de subjetividad, siendo el complemento ideal para los datos obtenidos por medio de encuestas e investigación cuantitativa.

A nivel local el estudio estuvo a cargo de las siguientes organizaciones:

Córdoba	Rosario	Chaco	GBA	Tucumán
IDEAS Instituto de Desarrollo Educativo y Acción Social.	**FLACSO** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	**CIET** Centro Interdisciplinario de Estudios Territoriales	**Consultor Independiente** con el apoyo de **Asociación Don Jaime DE NEVARES**	**FUNDEQ** Fundación Desarrollo y Equidad

OBJETIVOS

Entre los objetivos consensuados en forma conjunta con organizaciones locales se destacan los siguientes:

- Evaluar la percepción que tienen las organizaciones de base acerca de la crisis y del impacto sobre las comunidades donde desarrollan sus actividades.
- Evaluar la percepción del rol del Estado ante la crisis.
- Elaborar grupalmente la visión del grupo sobre posibles líneas de acción para sostener, reforzar o potenciar las actividades de la organización.
- Visualizar las diferentes líneas argumentativas correspondientes al grupo focal de sectores pobres estructurales y medios empobrecidos. Captar la valoración de los problemas dentro de la lógica interna del discurso de cada uno de los grupos.

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

La metodología de investigación utilizada se centró en la recolección de información mediante la aplicación de varias herramientas y métodos (World Bank 2002) aplicadas sobre organizaciones de base representantes de sectores pobres estructurales y organizaciones representantes de los sectores medios empobrecidos y no sobre individuos. Las técnicas utilizadas fueron: grupos focales, entrevistas en profundidad y cuestionarios sobre implementación de programas, financiamiento y características de las organizaciones.

Técnicas de recolección de datos

La organización local responsable de cada conglomerado preparó los instrumentos de recolección de datos, basados en la Guía de Ejes temáticos elaborada previamente por el Equipo Técnico a partir del debate previo realizado con las organizaciones.

Se realizaron para cada una de las localidades:

- *Dos grupos focales* con organizaciones de la sociedad civil representativas de sectores pobres tradicionales, por un lado, y de sectores medios empobrecidos, por el otro. En los grupos focales de sectores pobres históricos se mantuvo un 60 % de las OSC's que habían participado en ERES I, con el fin de mantener una línea de continuidad de la evolución de la problemática. Se buscó a través del nuevo 40% convocar organizaciones de características diversas a las anteriores en cuanto a las características institucionales, tipo de objetivos, actividades desarrolladas y distribución territorial de las mismas.

- *Cuatro entrevistas en profundidad* a representantes o dirigentes vinculados a redes de organizaciones sociales. Dos entrevistas se focalizaron en dirigentes cuyas organizaciones y redes se articulan principalmente con sectores de pobres estructurales y las otras dos entrevistas se focalizaron en instituciones que articulen con sectores de nuevos pobres o sectores medios en declinación.

- 30 encuestas, de las cuales 15 se focalizaron en organizaciones de la sociedad civil con actividades en los sectores pobres estructurales y 15 a organizaciones con actividades en los sectores medios empobrecidos.

3. RESULTADOS GENERALES GRUPOS Y ENTREVISTAS

En esta etapa del ERES participaron un total de 76 organizaciones correspondientes a los sectores pobres estructurales (OSC-SP) de los 5 conglomerados y 54 correspondientes a los sectores medios empobrecidos (OSC-SM), completando de esta manera un total de 130 organizaciones, además de las organizaciones responsables del trabajo en cada conglomerado.

3.1 Impacto de la crisis en las organizaciones y en las formas de participación.

La noción de crisis estuvo fuertemente asociada a la emergencia alimentaria evidenciada en los saqueos de diciembre del 2001, y marca un punto de referencia importante para los

dirigentes de OSC´s de base entrevistadas. La parálisis económica y consiguiente caída en el empleo informal,[2] provocada por la asfixia financiera de diciembre 2001, ha sido para estos sectores el detonante que permitió conjugar la desesperación de los más pobres con el descontento de las clases medias. Para la mayoría de los líderes de redes o integrantes del movimiento piqueteros[3], la crisis incrementó las redes de confianza entre las comunidades, en cuanto a su propia capacidad de transformar la realidad. Se percibe una "*recuperación"* del poder delegado durante muchos años en instancias representativas, hoy deslegitimadas. [4] En este sentido, los relatos recogidos también traslucen la recuperación de viejas formas de participación y solidaridad.

Las OSC´s manifiestan un aumenta en la presión sobre los servicios brindados tradicionalmente por ellas, y una acentuación hacia la demanda alimentaria, de salud y empleo. Podríamos decir, entonces, que el impacto de la emergencia sobre las OSC-SP tiene dos vértices: un aumento y modificación en la demanda; y las dificultades para conseguir recursos que permitan hacer frente a la misma.

Entre los sectores medios empobrecidos, manifestaron que el impacto de la crisis es vivenciado como muy traumático, especialmente la magnitud y velocidad de la caída que promueve una sensación de inseguridad ante el presente y futuro. Estos sectores tienden a enmarcar los sucesos de diciembre del 2001 en un contexto más amplio, identificando el inicio de la crisis en procesos de larga data: la deuda externa, el predominio del capital financiero sobre el productivo, el proceso de privatizaciones, el mal manejo de los asuntos públicos, son considerados factores clave.

Desde otro ángulo, cabe señalar que entre las OSC's de base, los recursos utilizados para llevar a cabo los servicios que brindan, es declarado como un aporte propio (cercano al 50%), sin embargo también se evidencia que gran parte de los recursos humanos de las OSC-SP están financiados con el Programa Jefes/as de Hogar Desocupados - PJJHD. Una

---

[2] Documentos sobre situación Social en Argentina. Coordinación Elsa Cimillo e Irene Novacovsky. SIEMPRO. 2002

[3] **Grupos piqueteros.** El fenómeno *piquetero* surge hacia fines de la década del '90, con la lucha de poblaciones en crisis a partir del cierre de los centros productivos que les daban sentido como tales: muchas de estas ciudades, habían sido planificadas para albergar a los obreros de estas industrias. En el caso de Cutralcó, esta ciudad se desarrolló al ritmo del crecimiento de la industria petrolera nacional que durante muchos años cumplió amplias funciones sociales y políticas, entre ellas, la ocupación territorial como estrategia de consolidación de la soberanía nacional en áreas despobladas. Con la privatización y reducción de las actividades en estas ciudades, se produce el surgimiento de este fenómeno que se apoya en la única posibilidad de presión que resta a sus pobladores: el control de la circulación por las rutas cercanas. Es así que el fenómeno piquetero aparece asociado a la lucha por las fuentes de trabajo perdidas con modalidades nuevas que básicamente partían de la participación horizontal y la toma de decisiones en asambleas. Más tarde, esta práctica es imitada en distintos puntos del país hasta conformar en la actualidad un movimiento que abarca a cientos de miles de trabajadores desocupados. Entre las principales actividades de estos grupos en la actualidad se encuentra la generación de actividades sociales y productivas a nivel local, entre las que se destacan las huertas, las bloqueras, los comedores, etc. Estos grupos fueron impulsores fundamentales del seguro de desempleo que fuera tomado como referencia para la creación del PJJHD por lo cual la mayoría utiliza estos subsidios para financiar sus actividades y garantizar la subsistencia de sus miembros. Para una ampliación ver: Javier Auyero: La protesta, libros del Rojas, Serio Extramuros nro. 5, 2003. ; Emilio Caffasi, Olla a presión, Libros del Rojas, mayo 2002., Osvaldo Battistini (coord.) : La atmósfera incandescente, Escritos políticos sobre la argentina movilizada, Ed. Asoc. Trabajo y Sociedad, Bs. As. nov. 2002

[4] Antonio Camou. "Argentina (otra vez) en crisis ". Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe- FLACSO- 2002

de las estrategias más mencionadas se refiere a la disminución en la calidad de las prestaciones, debido a la necedad de ampliación de la cobertura con iguales o menores fondos de los que disponían en otros años.

Algunas OSC's de base, advierten que ante la necesidad de brindar servicios asistenciales, están desvirtuando sus objetivos centrales de promoción y desarrollo local, para volcarse ahora casi exclusivamente al "asistencialismo" y a la atención de la emergencia. Esta visión, sin embargo, no es compartida por todos y en algunos casos se enfatiza el papel organizativo que tienen los comedores en las comunidades.

Desde el punto de vista organizativo, las organizaciones de sectores medios, manifiestan que el mes de Diciembre de 2001, habría constituido un vuelco en las formas de participación de los sectores medios empobrecidos y un vuelco hacia la auto-generación de soluciones para sus problemas. Es así que durante el 2002 surgen nuevas formas de organización y se multiplican otras existentes: clubes del trueque, asambleas, asociaciones de defensa del consumidor, etc.

A diferencia de las OSC-SP surgidas en este período, las de sectores medios no se centran solamente en la cuestión alimentaria o laboral (que no obstante está presentes en muchos casos) sino que abarcan también intereses y problemáticas específicas ligadas al mantenimiento de condiciones de consumo alcanzados durante la década pasada, al acceso a servicios públicos y de seguridad social adquiridos hace más de 50 años, la búsqueda de contención y un espacio social de inclusión.

Las OSC-SM tendrían a su disposición una amplia variedad de estrategias para plantear demandas e interactuar con el Estado. Entre las mencionadas se destacan: "Notas, reuniones, aparición en los medios de comunicación, etc.". También se comentó la mayor dificultad que encuentran al plantear demandas por no haber sido tradicionalmente un sector en riesgo social.

3.2 Gestión y participación política y social

En este terreno, las OSC's de base, proponen la formación de recursos humanos dentro de sus propias organizaciones para generar capacidades de gestión independientes con los distintos niveles del Estado y los organismos internacionales. Uno de los principales temas que surgieron entre este tipo de organizaciones estuvo centrado en la necesidad de establecer mejores instancias de comunicación entre organizaciones para zanjar las dificultades de acceso a la información, que muchas veces explica la imposibilidad de gestionar en tiempo y forma los recursos. Por otro lado, se menciona la necesidad de sancionar los manejos fraudulentos y la corrupción dentro de las propias OSC's. En el mismo sentido, critican con insistencia el papel de "*mediación*" que juegan algunas ONG's y fundaciones "técnicas", con el interés puesto en lucrar y no en facilitar el acceso a los recursos.

Con relación a las capacidades de generar redes y vínculos con otros sectores, entre las OSC-SP consideraron que la disminución de los aportes estatales obliga cada vez más a pedir insumos a comercios y empresas para garantizar el desarrollo de las actividades. Estas formas de solidaridad tendrían limitaciones ligadas a la situación económica, ya que la crisis económica deja un menor margen para las contribuciones voluntarias, obligando a mayores esfuerzos de las organizaciones en actividades de gestión. En este sentido hay que destacar que en los resultados de las encuestas las OSC -SP consignan que los aportes privados solo

representan un escaso 4% del total de recursos.[5] Destacan, asimismo, la disponibilidad de recursos humanos capacitados para la gestión de fondos, la articulación política a nivel municipal o barrial y por último con la mayor trayectoria y prestigio social de la institución como vía privilegiada para canalizar la contribución solidaria y de beneficencia privada. No obstante, las OSC-SP se quejan de la concentración de los recursos en algunas instituciones. Incluso se escucharon algunas referencias críticas hacia CARITAS, destacando la estereotipación de sus capacidades y funcionamientos.

Las opiniones recogidas entre miembros de las OSC-SM confluyen en puntualizar que se produce un cambio de actitud en cuanto a las modalidades de respuesta y participación de la población. Si bien se destaca el aumento de la solidaridad con los sectores pobres también surgen visiones estereotipadas, estigmatizaciones, prejuicios y discriminación respecto a los sectores pobres. Esto se visualiza especialmente en los comentarios sobre los planes sociales. Esto constituye un obstáculo al crecimiento de las solidaridades en la medida que los intereses inmediatos de cada segmento social sean percibidos como contradictorios. En este sentido pueden estar ocultando una puja por la distribución de los recursos estatales, esto será ampliado al analizar la visión sobre el programa Jefes/as de Hogar.

Los acontecimientos del 19 y 20 de Diciembre de 2001, son percibidos por las organizaciones como una nueva base para la alianza entre sectores sociales que se mantenían indiferentes a procesos que, aunque de gran proximidad, no resultaban inmediatos para su reproducción social. En términos generales, se percibe como elemento diferenciador de la coyuntura el alto nivel de identificación política alcanzado entre los sectores pobres y medios empobrecidos.[6] En varios testimonios aparece con fuerza la necesidad de favorecer estas alianzas así como la necesidad de incorporar a otros a sectores que no se han involucrado aún.

Cabe señalar que se percibe una mirada diferente entre la percepción de los líderes de base (grupo focal) y los líderes de redes de organizaciones de base (entrevistas). Estos últimos tienen una visión más optimista con relación al aumento de la solidaridad social. Por el contrario algunos miembros de las OSC's mencionan el aumento del individualismo y la preocupación por la falta de participación de los jóvenes.

Los integrantes de las OSC-SM mencionan permanentemente que la fuerza con que la crisis golpeó a los sectores medios produjo una transformación en su identidad social y política. Estas mutaciones fueron construidas a partir del choque de las antiguas y actuales situaciones y expectativas. Tal como lo expresan permanentemente en los distintos testimonios, el sustrato del involucramiento repentino y masivo de la clase media en la vida pública habría que buscarlo en su vivencia de haber sido estafada, de sufrir una injusticia y un daño deliberado. Señalan que la indiferencia y la desidia con la que la clase media manejó su rol y su responsabilidad política se han visto fuertemente sacudidas. Los cacerolazo y las asambleas iniciales junto a una nueva toma de conciencia han cambiado

[5] Al analizar este dato hay que tener en cuenta que a las organizaciones les resulta muy difícil cuantificar los aportes privados que muchas veces son en especie o esporádicos o se confunden con los aportes propios de las organizaciones.

[6] Antonio Negri y Giuseppe Cocco. El trabajo de la multitud y el éxodo constituyente o el "quilombo" argentino. Antonio Negri y otros. Dialogo sobre la globalización, la multitud y la experiencia argentina. Paidos. 2003

profundamente sus conductas. Paradójicamente esta grave crisis fue el impulso para *"el enriquecimiento como ciudadanos, aunque lo haya sido a costa del empobrecimiento como consumidores"*. En este sentido el análisis político aparece constantemente en los discursos. La búsqueda de una nueva identidad y representación política es central entre sus preocupaciones.

Entre las OSC-SP, el tema del involucramiento en el campo político presenta visiones heterogéneas. Mientras que algunos participantes coinciden en el rechazo a la participación política, señalando la confianza en su propio potencial de transformación, otros líderes (especialmente los integrantes de organizaciones del movimiento piquetero) expresan claramente una voluntad de participación activa en el juego político. Sin embargo, en términos generales, la política aparece como un espacio carente de legitimidad. A pesar de los episodios de diciembre del 2001 y la fuerte crisis de representación, entre los participantes predomina un discurso apolítico.

Con relación a las redes, los líderes de redes de organizaciones de base, mencionan el aumento del trabajo en red ya que permite reducir costos y aumentar la eficiencia, especialmente en lo que hace a la gestión de fondos frescos. En general, los discursos acentuaron la solidaridad entre organizaciones y la importancia de auto-sustentabilidad de los proyectos para emprender un camino autónomo de desarrollo.

Sin embargo, los dirigentes de OSC's están alertas al peligro que podría significa si las redes llegaran a convertirse en instancias de articulación clientelar, por lo cual la tarea para la construcción de una cultura ligada a la asociación democrática entre organizaciones debe remontar una pesada herencia.

Para las OSC-SM las redes cumplirían un rol importante en su constitución como actor político y potenciarían las acciones del sector. Si bien tienen una natural disposición a establecer redes y alianzas con diferentes sectores en algunos casos marcaron la desconfianza hacia los vinculados a "la política".

3.3 Rol del Estado y los organismos internacionales

"El Estado está helado". El panorama descrito por las OSC-SP presenta una percepción de un Estado con escasa capacidad de acción y poca voluntad para transformar las condiciones económicas y sociales que dan lugar a la actual emergencia. Asimismo reclaman mayor participación del Estado en la economía y cuestionan las privatizaciones y no solo en la contención social.

Aparece en forma reiterado un reclamo con relación a la parálisis e insuficiencia de la acción estatal, mencionando que los recursos que se destinan no llegan en tiempo y forma y no estarían permitiendo alcanzar a cubrir las necesidades. Este cuadro estaría implicando la apertura de una brecha entre la acción estatal y las crisis locales. Es así que los líderes de las OSC's sienten que han debido suplir la ausencia del Estado para hacerse cargo del creciente número de excluidos ante la emergencia. Ante este obstáculo, muchas OSC-SP, la relación con el Estado debe establecerse en base a las presiones*: "El estado funciona en base al apriete",* sostiene un participante de los grupos. Paralelamente, uno de los puntos de mayor relevancia que mencionan, se refiere a los manejos corruptos de la cosa pública, ligados fundamentalmente al manejo clientelar de la asistencia a través de puntero políticos.

La relación entre las OSC-SM y el Estado está teñida de la desconfianza general hacia la política y mencionaron que algunas OSC's actúan como engranajes de las prácticas clientelísticas y el manejo de recursos públicos a discreción.

Se habla de un Estado ausente, débil, ineficiente. "la respuesta del Estado es nula, es acéfala, no existe."Además, se mencionan reiteradamente la corrupción en las diferentes esferas. En estos segmentos, los análisis del rol que cumple el Estado en la actualidad se remiten al largo proceso de deterioro en las últimas décadas. Especialmente entre los líderes de redes de estas OSC-SM, encontramos análisis que marcan la funcionalidad del Estado al modelo económico y social que beneficia a grandes empresas. Otro aspecto que aparece con fuerza es la sensación de las OSC's están cumpliendo las principales funciones del Estado.

La percepción de los programas sociales existentes, entre las OSC-SP, es heterogénea y confusa, en muchas oportunidades se confunden programas nacionales con municipales o provinciales y se percibe una canalización de las demandas y reclamos hacia los gobiernos locales.

El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados – PJJHD, es considerado en todas las regiones como el principal intento estatal de responder a la crisis, por un lado se admite su eficacia inmediata para paliar la pobreza extrema (por ejemplo en Rosario, entre febrero y noviembre la cobertura se habría multiplicado 15 veces). Por otro lado, se destacan los aspectos *negativos* respecto a las formas de selección de beneficiarios, el clientelismo, fraude y corrupción.

También coinciden en criticar el monto asignado por lo escaso y la importancia del Programa contener el estallido social. Se destacan, sin embargo, las transgresiones de la norma y los manejos fraudulentos en relación a los requisitos, ya desde los aparatos clientelísticos o bien desde algunas organizaciones que "hacen la vista gorda" y permiten estas situaciones.

Entre las OSC-SM, se observa una fuerte crítica a los programas sociales, señalando que los programas no se adaptan a las características y condiciones de los sectores medios, con criterios de focalización y accesibilidad que no los incluyen. Estos sectores consideran que los programas deberían centrarse en la creación de empleo más que en lo asistencial. Específicamente del PJJHD, los líderes de OSC-SM lo evalúan negativamente tanto desde los montos ("*es basura, son $150"*) como por los manejos políticos en torno al mismo. Además, se considera que el Estado no debe seguir endeudándose con el exterior para financiar planes sociales. Se afirma que los nuevos préstamos debieran fomentar la producción y reactivar la industria nacional. También, en la misma línea se comentan efectos del Jefes sobre el mercado de trabajo, al absorber la mano de obra de menor nivel de ingresos, o estacional de carácter inestable como es el caso del trabajador agrícola.

Respecto a la indagación sobre la participación en el control social de los programas de gobiernos aparecen diversas posturas. En general las OSC-SP están dispuestas a participar o ya participan haciendo advertencias de la complejidades que esto implica y las desconfianzas que genera, asimismo reclaman participación en la toma de decisiones no solo en el control. Sin embargo también surgen opiniones contrarias a cualquier tipo de involucramiento con las autoridades políticas. Los Consejos Consultivos parecen no haber logrado convertirse hasta ahora en un espacio de articulación adecuado entre las OSC-SP y el Estado. Si bien en un primer momento habrían funcionado en forma democrática

(convocados por los municipios o auto convocados) en el momento de "repartir" se produjeron los primeros conflictos con las estructuras del poder político local. De todos modos, coinciden en señalar que, en tanto constituye una instancia de consulta a las organizaciones se rescata su potencial para acotar la estructura clientelística tradicional.

Los miembros de las OSC-SM estiman necesario aumentar los controles sobre el gasto en programas sociales, remarcan la necesidad de auditar, controlar y verificar el funcionamiento de las OSC's, en especial ante la constatación de la existencia de organizaciones "truchas". Otro aspecto mencionado es la importancia de contar con información para poder hacer un seguimiento de la gestión. En la actualidad, la falta de información sería uno de los principales obstáculos para una participación de las organizaciones en la fiscalización de los programas.

Respecto a la percepción de las organizaciones frente a los organismos internacionales, la mismas no pueden ser ponderadas en profundidad, sin embargo, en términos generales, se advierte un fuerte desgaste en la imagen de los organismos, los que son considerados partícipes responsables en el deterioro económico general. Las voces críticas, especialmente entre líderes de redes, hacen mención al problema del estrangulamiento financiero y la extracción de la renta nacional a través del cobro de la deuda externa. En relación a las OSC-SP, se considera que tanto el Estado como los organismos internacionales contribuyen a construir relaciones de dependencia con las organizaciones. Se critica que las agencias financiadoras actúen a través del Estado. En este sentido, se reclama la directa asignación de fondos desde los organismos internacionales hacia las OSC-SP sin ninguna mediación de las instituciones estatales.

Los sectores medios, al igual que las OSC-SP, le reclaman a los organismos internacionales que financien directamente las organizaciones sin pasar por la mediación del Estado. Sin embargo, se menciona que entre las OSC's también se registran hechos de corrupción y uso del clientelismo. Por otra parte, en estos sectores se mencionan las presiones de los representantes de los intereses del gran capital internacional en función de proteger sus prebendas y ventajas en los contratos de las empresas de servicios privatizadas.

3.4 Nuevas formas productivas

Las "nuevas" formas productivas que aparecen revitalizadas a partir de la crisis se vinculan con demandas de las propias comunidades, con el autoconsumo y funcionan como empleo refugio.[7] Los participantes de las OSC-SP, señalan que desde las comunidades están resurgiendo actividades que habían sido dejadas de lado durante mucho tiempo, con un nuevo componente organizativo de características solidarias y acento en la autogestión. Las más mencionadas fueron: la producción de verduras y hortalizas en huertas comunitarias, las "bloqueras", los talleres de calzado y los roperos comunitarios, las producciones para el trueque (mayoritariamente en busca de comida), las panificadoras, los "cartoneros", entre otras.

La percepción de los participantes es que estas actividades cumplen el doble propósito de recuperar un saber y una capacidad de organización por fuera de las relaciones de mercado

7 Weller, Jürgen, "Reformas Económicas, Crecimiento y Empleo: Los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, 2001.

actualmente en crisis, como alternativa laboral que permite mejorar el consumo y los ingresos. Además, los participantes consideran que éste es el único sector demandante de mano de obra en sus comunidades.

Respecto a las nuevas formas productivas aparecen visiones contrapuestas entre las OSC-SM, por un lado consideran que las mismas cumplen el doble propósito de recuperar un saber y una capacidad de organización por fuera de las relaciones de mercado actualmente en crisis y mejoran el consumo y los ingresos de estas comunidades. Por otro lado, algunas OSC´s consideran que este tipo de formas degradadas de trabajo reproducen la pobreza, cristalizan la exclusión, son vulnerables a mafias y algunas cobijan prácticas fraudulentas, no tienen posibilidades de sustentación y retrotraen a estadios muy anteriores de bienestar y consumo. Algunos participantes destacaron la existencia de cierto riesgo en la proliferación descontrolada de estas nuevas formas, y dejan traslucir una visión de competencia desleal generada por las formas informales de trabajo frente a las tradicionales.

Las OSC de sectores medios, proponen la concentración de los fondos sociales, en actividades productivas de PYMES y micro-emprendimientos, como alternativa al "asistencialismo" y los planes de empleo, que son criticados por estos sectores en tanto "no permiten" producir una transformación profunda.

Al observar las opiniones de las OSC-SP no aparece la preocupación por los circuitos de comercialización, acceso a crédito, forma de inserción en el mercado, gerenciamiento, relación con la economía formal, etc. Por otra parte, cuando comercializan los productos o incorporan trabajadores, lo hacen en un marco informal, sin ningún tipo de regulación ni encuadre jurídico y legal. Esta problemática tiene un sustento objetivo en las deficiencias normativas para encuadrar la actividad de estas formas "atípicas" de trabajo[8].

Esta situación aumenta la sensación de desprotección de los trabajadores que carecen de cobertura de salud, jubilación, seguro contra accidentes, etc. Además, implica la ausencia de control estatal sobre la calidad de los productos, lo que es particularmente preocupante en el caso de los alimentos o los remedios. En algunos casos, la falta de capacitación y manejo contable sobre la estructura de costos puede lograr el efecto contrario al buscado y llevar a un mayor empobrecimiento.

Las OSC-SP influidas por la visión del pensamiento religioso tradicional "no regalar pescado sino cañas de pescar" parecieran responder más al concepto de sobrevivencia ya que estas formas productivas no responden a diversas posibilidades de elección ni disponen de recursos e instrumentos que permitan transformarse en estrategias de cambio. Asimismo son visualizadas por los propios protagonistas como instrumentos de socialización y de integración.

Para otras organizaciones, generalmente ligadas al movimiento piquetero, estas experiencias se enmarcan en un proyecto más amplio de autogestión y de participación política. En este caso se podría pensar que son estrategias de cambio y su horizonte inmediato es la emancipación de la dependencia de la asistencia estatal y de las relaciones tradicionales del mercado laboral argentino, y constituyen una experiencia solidaria que apuesta a potenciar la

[8] "Políticas Públicas para formas atípicas de trabajo", Por Álvaro Orsatti y Grupo de Trabajo Jefatura de Gabinete, Revista del Observatorio Social, Bs. As., Dic. 2002.

capacidad de la economía social para sustituir y no meramente "emparchar" el funcionamiento excluyente del mercado.[9]

3.5 Conflictividad social

Al encarar el tema de los estallidos sociales, las organizaciones de base, se los aborda desde dos aspectos diferenciales: por un lado, como protestas sociales, y por otra parte se lo vincula con la problemática de la seguridad y la violencia cotidiana dentro de las comunidades. Respecto a la primera, la percepción de las organizaciones es de una "violencia social" en estado *latente*, donde la labor de las OSC's aparece como única contención de la situación de estallido social.

Otras formas de conflictividad son el aumento de la ocupación de tierras privadas y fiscales, conflictos de desalojo, de enganches a los servicios públicos de agua y luz, etc. Respecto a esto, se ilustran casos de disputas entre vecinos ante las políticas de corte generalizadas de empresas proveedoras de servicios públicos como represalia a barrios con altos índices de morosidad o "enganchados".

En el sector medio, la impresión subyacente es que la situación se encontraba al borde del estallido. El nivel de movilización y enfrentamiento de los diferentes actores es visualizado como un desafío demasiado grande para la dirigencia actual, y este desacople entre los representados y sus líderes es percibido como una amenaza constante a la estabilidad social.

Otro factor mencionado en relación al papel que juega el Estado como generador de conflicto, se relaciona con la inseguridad jurídica, la falta de respeto de los derechos plasmados en la carta magna y la violación constante a los acuerdos colectivos. Los miembros de las OSC-SM hacen referencia a la existencia de una "nueva" conflictividad. Esta se relaciona con las modalidades que asume la lucha de los "piqueteros". En este segmento se percibe un rechazo a la metodología de lucha utilizada por los grupos más movilizados de los segmentos pobres. Se sienten víctimas de la protesta cuando consideran que los reclamos deberían afectar a los "verdaderos" responsables de la situación.

Entre las OSC-SP, se destaca la especial preocupación manifiesta, en todos los grupos focales, por la situación de los jóvenes. Se remarcó la falta de alternativas para los sectores más jóvenes que ya no encuentran siquiera contención en las escuelas. Hay preocupación por las dificultades que encuentran las organizaciones en sostener la participación de los jóvenes en actividades comunitarias. También se destacan las intervenciones activas de las redes de delito y la droga dentro del barrio como factor que potencia el aumento la conflictividad, "reclutando" jóvenes.

4. RESULTADOS ENCUESTAS

Se relevaron datos sobre 111 organizaciones de las cinco regiones, 69 de sectores pobres y 42 de medios empobrecidos, que atendían en total a 183.000[10] personas en las diferentes

[9] J. L. Coraggio 1999, La economía de solidaridad.

[10] Este número incluye a los usuarios de los servicios públicos brindados por la cooperativa de servicios públicos de la provincia del Chaco (100.000 personas).

actividades que realizan. La desigual composición entre OSC's pobres estructurales y medios empobrecidos responde al establecimiento de una cuota en la selección muestral con el objeto de mantener una línea de comparación con ERES I.

Las OSC-SP participantes emplean a 3109 personas, de las cuales 53% lo hace en forma voluntaria. Cabe destacar que quienes trabajan voluntariamente en los comedores (una de las principales actividades de las OSC-SP ante la emergencia) son generalmente a su vez beneficiarios de la asistencia alimentaria: reciben y se llevan comida, a cambio de su trabajo. Si bien no se preguntó en forma explícita que cantidad de los trabajadores remunerados reciben el subsidio del PJJHD, algunos datos nos indican que esta proporción sería importante entre las OSC-SP (por ej. en Córdoba, 95% de los trabajadores de las OSC-SP reciben el plan) y en especial entre los grupos piqueteros en tanto no existe una separación clara entre quienes trabajan dentro de la organización y los beneficiarios. Por su parte, las organizaciones de sectores medios ocupan a 1253, de las cuales trabaja en forma voluntaria la mayor parte (64%).

Entre las OSC-SP el 63% ha obtenido algún tipo de **reconocimiento legal** o personería jurídica. La proporción que ha obtenido reconocimiento aumenta a ¾ partes de las OSC-SM.

4.1 Redes y relaciones

Las organizaciones tanto de sectores medios como de sectores pobres tienen un alto grado de interrelación: la mayoría coordina acciones con otras organizaciones, y casi la mitad en ambos sectores establece relaciones de coordinación con más de 3 organizaciones. Vale destacar que entre los sectores medios, casi la totalidad coordina sus acciones. Además, solo uno de cada 8 representantes de las OSC's dicen no conocer otras organizaciones. Sin embargo, solo ¼ llega a formalizar estas relaciones con algún tipo de convenio escrito.

La participación en **redes** sería habitual en ambos sectores, si bien las OSC-SP muestran una mayor articulación en este tipo de estructuras. La mitad (48%) de las OSC-SM participa en alguna red, mientras que este valor aumenta al 62% entre las OSC-SP. Además, 2 de cada 10 OSC-SP participa en más de una red.

Por otra parte, se puede lograr una aproximación a la estabilidad y continuidad de las redes a partir de la antigüedad de la pertenencia, que va de 6 años entre las OSC-SM a 4 entre OSC-SP. Rosario es una de las ciudades con mayor nivel de interrelación entre organizaciones: 3 de cada 4 participa en redes y el 30% de las OSC-SP participa de más de una red; además, la antigüedad en las redes es mayor: 7 y 6 años para las OSC-SM y las de base respectivamente.

4.2 Actividades de las OSC's.

Parte del relevamiento apuntó a conocer la naturaleza de las actividades que desarrollan estas organizaciones. Las OSC-SP como era de esperar, mostraron un fuerte componente alimentario si bien una de cada cinco no realiza este tipo de acciones. La segunda actividad más difundida se liga a la cuestión laboral: 45% brinda apoyo en forma de capacitación (construcción, electricidad, telefonía, artesanías, peluquería, corte y confección, etc.) laboral, bolsas de trabajo, gestión de planes Jefes/as y **emprendimientos productivos**. Entre los últimos se mencionan: huertas (10%), panadería (4%) y otros emprendimientos que incluyen:

- fabricación de dulces y otros comestibles enfrascados,
- elaboración de repostería y comidas,
- cría de caracoles y lombrices,
- cría de gallinas,
- carpintería,
- elaboración de bolsas de azúcar (Tucumán),
- bloqueras,
- panaderías,
- talleres de costura y reparación de ropa ("roperos") ,
- zapatería,
- elaboración de artesanías,
- etc.

Vale destacar también que una cuarta parte realiza tareas ligadas a la atención y promoción de la salud, mientras que el 16% entrega medicamentos.

Por su parte, las OSC-SM tienen un perfil completamente diferente. Las actividades se encuentran mucho más diversificadas en una serie de actividades, si bien tienen puntos centrales en la defensa de intereses y conflictos sectoriales (mutuales, gremiales, defensa de los consumidores, asociaciones profesionales, etc.) que alcanza a un tercio de las OSC-SM y la promoción de la inserción laboral con similar alcance. Mientras tanto, más de dos tercios realiza además alguna otra actividad, entre las que podemos señalar: asesoramiento legal, talleres de arte, talleres de discusión política, subsidios económicos, talleres culturales, detección de violencia familiar, actividades deportivas, etc.

Las principales actividades desarrolladas por las OSC-SP permiten alcanzar con asistencia alimentaria a 18500 personas, de las cuales casi un 87% son niños, un 10% son jóvenes y adultos, y el 3% restante son ancianos. La segunda actividad con mayor cobertura es la ligada a lo laboral: entre los emprendimientos productivos y la capacitación para el trabajo, las OSC-SP cubren a casi 13000 personas. En cuanto a las OSC-SM, la principal actividad esta ligada a la asistencia sanitaria, con una cobertura de más de 17000 personas. Tal como se destacó anteriormente, en este segmento existe una mayor diversificación de acciones, lo que se refleja en las más de 20000 personas involucradas en *otras* actividades.

4.3 Recursos.

El análisis de los recursos que utilizan las OSC's se hace en tres dimensiones: financieros, materiales y humanos. Los recursos materiales incluyen las instalaciones, equipos, instrumentos, insumos, etc., ya sean aportados por las propias organizaciones o de origen externo. En conjunto, las 57 OSC-SP que informan sobre sus recursos movilizan $590.000, mientras las 29 OSC-SM que responden la pregunta movilizan más de $620.000. Se debe advertir que la estimación de recursos fue realizada por los propios entrevistados y las organizaciones encargadas del trabajo de campo, en base a su conocimiento de la realidad de cada región.. No obstante, en muchos casos, los entrevistados no fueron capaces de estimar los valores de todos los ítems.

Asimismo muchas OSC's no tienen registros sistematizados sobre beneficiarios, prestaciones ni erogaciones presupuestarias, por lo tanto todas las cifras presentadas son

aproximaciones. Respecto a aportes privados generalmente resulta difícil estimar los efectuados en especie por lo cual los datos presentados los subestiman.

La composición de los recursos que utilizan las organizaciones de sectores pobres y de sectores medios empobrecidos es completamente diferente: mientras las OSC-SP reciben más de la mitad de los recursos que utilizan del Estado (48%) y solamente un 4% del sector privado o en forma directa de organismos internacionales[11], las OSC-SM manejan grados de autonomía mucho mayores, en tanto 85% de los recursos son aportados por las mismas organizaciones. Las estrategias que mencionan para hacerse de fondos incluyen el cobro de cuota a sus miembros, el uso de "bono contribución", las colectas, organización de festivales, etc. Se pueden destacar sin embargo, algunas diferencias regionales: mientras el Estado contribuye con dos tercios de los recursos de las OSC-SP de la zona sur del conurbano, en Tucumán aporta menos de un tercio.

Por otra parte, las actividades de las OSC-SP parecen requerir mayores recursos humanos que las OSC-SM, donde el aporte financiero de sus propios miembros y comunidades prima sobre los demás. En el caso de las OSC-SP, la alta dependencia de los recursos estatales y la centralidad de los recursos humanos confluyen para dimensionar la importancia de los planes Jefes/as en el financiamiento de las actividades de asistencia en estas comunidades. Por otra parte, en este sector, los insumos y materiales necesarios para llevar adelante las actividades tienen diversificada su fuente de abastecimiento: las municipalidades (bolsones, materiales), los programas nacionales (remedios, alimentos, semillas), la propia comunidad y la solidaridad de otros sectores que complementan o sustituyen a través de sus colaboraciones las discontinuidades e insuficiencias del Estado.

4.4 Impacto de la crisis en las OSC's.

En primer lugar, se debe destacar que ocho de cada diez organizaciones ha modificado su accionar a partir de la crisis. La reacción de dos tercios de las OSC's ante la emergencia y la deficiente acción estatal ha sido la ampliación de sus prestaciones. Además, poco más de la mitad de las OSC-SM y el 41% de las OSC-SP ha emprendido nuevas acciones para dar respuesta a la diversificación de las demandas. Sin embargo, preocupa que poco más de un tercio de las organizaciones declaren haber tenido que discontinuar actividades ante las nuevas condiciones.

Esta modificación en las acciones de las organizaciones tiene dos coordenadas ineludibles de análisis: el aumento de la demanda y las dificultades para conseguir recursos. Dos de cada cinco organizaciones consultadas han percibido un aumento de la demanda en asistencia alimentaria, emprendimientos productivos, defensa de intereses del sector, mientras que 45% menciona un aumento en la demanda de asistencia social, que responde al deterioro de los sectores medios experimentan a partir de la crisis del empleo y la reducción de los ingresos: actividades de recreación, apoyo escolar, cuidado infantil, etc. vienen a apuntalar comunidades que otrora contaban con recursos propios para acceder a este tipo de servicios.

[11] Esto se condice con el reclamo de mayor asignación de fondos de los organismos internacionales directamente a las OSC's.

El aumento percibido en la demanda y la incapacidad de las organizaciones para responder con más prestaciones indica el nivel de necesidades que aún existe en estos sectores[12]. La asistencia alimentaria y social, tanto como la atención y promoción de la salud se perciben como áreas donde las OSC-SM no han podido contener la precarización de las condiciones en sus comunidades. Cabe destacar que en algunos casos la asistencia alimentaria se destina hacia sectores pobres que acuden a estas organizaciones y en otros casos, como Rosario, toma la forma de ayuda a la compra, como descuentos o alimentos a bajo precio.

Merece también atención la combinación de aumento de la demanda y dificultades para conseguir recursos, que se menciona al respecto de la defensa de interese sectoriales y las acciones en salud. Esta última aparece como una dimensión crítica ante la manifiesta desarticulación de los servicios públicos y las deficiencias que presentan las obras sociales.

En el caso de las OSC-SP el panorama aparece algo diferente. La centralidad de la asistencia alimentaria queda de manifiesto ante la masividad de las menciones sobre el incremento en la demanda, aunque más de dos tercios de las organizaciones han aumentado las prestaciones en estas áreas. La distancia entre el aumento de la demanda y el aumento de las prestaciones (si bien no pueden establecerse relaciones aritméticas entre estas medidas) indica la persistencia de una situación de emergencia que no ha podido ser totalmente resuelta por las acciones de las organizaciones y sigue representando una fuerte presión sobre las mismas, frente desde sus comunidades. A su vez, es también en este renglón donde se concentran la mayor frecuencia de respuestas que apuntan a la dificultad para conseguir estos recursos.

5. CONCLUSIONES

La crisis actual es considerada por los entrevistados como la más grave de la historia Argentina. La diferencia de matiz observada entre los OSC-SP, que hacen referencia inmediata a diciembre de 2001, y los OSC-SM que dan muestra de un discurso más elaborado y un análisis de la coyuntura en clave histórico-política, está indicando que la actual emergencia constituye un punto de quiebre para los más pobres donde se puso en peligro su supervivencia. Si bien los representantes de las organizaciones visualizan la desocupación como uno de los ejes principales de la actual coyuntura, predomina la idea de que es el mismo modelo económico y político el que está en crisis. Esto provoca diferentes reacciones: por un lado desánimo y escepticismo hacia la posibilidad de recuperación y generación de alternativas, y por otro, entusiasmo en quienes ven el momento actual como la oportunidad de un cambio profundo.

Ambos sectores identifican claramente que la caída de la clase media no sólo tiene consecuencias para ella, sino que también genera un proceso de mayor empobrecimiento para toda la sociedad. Reducciones en los consumos, búsquedas de segundas marcas, incumplimiento de gastos elementales como expensas, cuotas de colegios y seguros, menor compra de medicamentos, etc., representan no sólo un descenso de la calidad de vida actual, sino que significan futuras pérdidas, que seguirán afectando sin duda al sector productivo y, por ende, el empleo y los salarios del conjunto.

[12] Julio Godio: Argentina: en la crisis está la solución, Ed. Biblos, Bs. As. sep. 2002.

La reducción abrupta de los ingresos de los sectores medios, lleva a un cambio cultural radical con respecto a ciertos patrones de comportamiento y hábitos de consumo que caracterizan a estos sectores, a saber, la compra de marcas, de productos impuestos por la moda, de productos suntuosos. En la situación de crisis actual dejan de comprarlos, y en algunos casos pasan a ser considerados como superfluos. Estamos frente a una profunda transformación del imaginario social de la clase media que ya deja ver consecuencias prácticas en las relaciones sociales. Principalmente porque surge un sentimiento de solidaridad con otros sectores a partir de dos elementos del mismo proceso: primero, porque deja de contar con la práctica de consumo como elemento simbólico que la distingue de los sectores más pobres y esto favorece el sentimiento de solidaridad y permite estrategias de organización conjunta que antes hubieran sido impensables; segundo, porque el deterioro general de sus condiciones de vida la acercan de un modo vivencial a los sectores que antes rechazaba o criticaba.

Desde esta dimensión de análisis consideramos necesario hacer un repaso de algunos datos relevantes de la crisis Argentina. De acuerdo a la onda de la EPH[13] realizada hacia octubre de 2002 la desocupación, en Argentina, se había reducido al 17,8% (0,5 puntos debajo de octubre de 2001), en gran medida como consecuencia del registro de los beneficiarios del Programa Jefes/as de Hogar Desocupados -PJJHD como ocupados; si se excluye a quienes perciben un subsidio y buscan trabajo en forma activa, la tasa aumenta a 21,7%, mientras que si se considera desocupados a todos los beneficiarios del PJJHD trepa al 23,6% -aunque este valor esté sobreestimando la tasa por la incorporación de trabajadores nuevos al mercado.

Indicadores de desocupación, pobreza e indigencia.

	Desocupación*		**Pobreza****		**Indigencia****	
ZONA	Oct 2001	Oct 2002	Oct 2001	Mayo 2002	Oct 2001	Mayo 2002
Conurbano	21,0	21,0	43,2	59,2	15,2	27,9
Gran Tucumán / Tafí Viejo	17,9	17,8	45,7	63,8	13,6	27,2
Gran Resistencia	15,9	17,4	58,0	67,8	30,1	36,2
Corrientes	19,8	19,7	58,7	67,2	25,1	37,4
Gran Córdoba	15,9	19,4	36,2	55,7	12,0	26,9
Gran Rosario	22,8	19,0	41,2	56,2	15,7	28,0
28 aglomerados urbanos***	18,3	17,8	35,4	49,7	12,2	22,7

* % de la población económicamente activa

** % de la población

*** A fines comparativos no se incluyen los aglomerados incorporados en Oct. 2002.

Como se desprende del cuadro precedente, los niveles de indigencia y pobreza han aumentado en lugar de retroceder, hasta llegar en el aglomerado del Gran Buenos Aires (el más grande del país) al 24,8% y 53,3% respectivamente en octubre de 2002[14]; en este caso,

[13] Encuesta Permanente de Hogares, Informe de Prensa, INDEC, diciembre 2002.

[14] Hasta al momento de la elaboración de este informe no existen datos sobre los otros aglomerados

si intentamos la estimación de este indicador sin la influencia del PJJHD encontramos que la variación del mismo es mínima para el caso de la pobreza, y relativamente mayor en el de la indigencia: para GBA, la pobreza aumenta al 54,7% mientras la indigencia alcanza al 27% de las personas.

En todas las regiones incluidas en el ERES, las mediciones de pobreza e indigencia han sido superiores a la media nacional desde antes de la emergencia. No obstante estos problemas tienen diferente alcance en cada una:

La ciudad de Corrientes es una de las que presenta mayor deterioro estructural. Los niveles de pobreza estaban más de 23 puntos por encima de la media en octubre de 2001 y ya para mayo de 2002 vive en la pobreza 67,2% de la población. También la indigencia alcanza valores dramáticos en mayo de 2002, afectando al 37,4%.

La ciudad de Resistencia, presenta un panorama muy parecido: más de un tercio no alcanza a cubrir las necesidades alimentarias básicas y la pobreza se encuentra entre las más altas, afectando a 67,8% de la población. En esta provincia, el aumento de la indigencia habría sido menos pronunciado que en el resto de los aglomerados dado el largo deterioro que presentan sus indicadores. Es así que mientras la proporción de indigentes era casi 2,5 veces más alta que la media nacional antes de esta crisis, para mayo de 2002 se reduce a 1,6 veces más que el promedio.

Tucumán tenía a casi 46% de su población en la pobreza y 13,6 en la indigencia en octubre de 2001. Para mayo la pobreza había ya aumentado un 40% más y la indigencia se duplicó.
El conurbano bonaerense, con niveles de pobreza que alcanzan a casi 6 de cada 10 personas y 27,9% de su población en situación de indigencia en mayo de 2002.
En Rosario la situación es similar a la observada en el conurbano, con un nivel de pobreza (41,2%) dos puntos porcentuales por debajo del conurbano en el 2001 y tres puntos menos (56,2%) en 2002.

Córdoba, constituye el aglomerado con menores niveles de pobreza e indigencia del grupo de zonas incluidas en la investigación. En octubre de 2001, se ubicaba muy cerca de la media nacional (y dos décimas debajo de la misma en términos de indigencia) pese a sufrir un nivel de desocupación similar al de Corrientes y Rosario. Sin embargo, es la que ha experimentado los aumentos más importantes en términos de pobreza (+54%) e indigencia (+124%) ente octubre 2001 y mayo 2002. Esta situación se refleja también en un aumento de la desocupación de octubre a octubre del 22%, el más alto de las cinco regiones analizadas.

Variación porcentual 2001-2002. Desocupación, pobreza e indigencia. *

ZONA	Desocupación**	Pobreza**	Indigencia**
Gran Córdoba	+22%	+54%	+124%
Gran Tucumán / Tafí Viejo	-1%	+40%	+100%
Conurbano	0%	+37%	+84%
Gran Rosario	-17%	+36%	+78%
Corrientes	-1%	+14%	+49%
Gran Resistencia	+9%	+17%	+20%
Total de aglomerados urbanos***	-3%	+40%	+86%

* Elaboración propia a partir de EPH.

** Se compara oct 2001-oct 2002 para la desocupación, y oct 2002- mayo 2002 para la pobreza

*** No se incluyen los 3 aglomerados incorporados en Oct. 2002.

Sin embargo, podemos observar que para el mes de mayo de 2002 el mapa de la pobreza ha variado en estas regiones. En primer lugar, limitando drásticamente el acceso de sus habitantes a los estándares mínimos de vida y alimentación. En segundo, homogeneizando las diferencias: mientras en la medición de octubre la distancia que separaba a Córdoba (la mejor posicionada en términos relativos) del grupo con peores indicadores (Corrientes-Resistencia) superaba los 20 puntos porcentuales, para mayo esta distancia se había reducido a menos de la mitad, ubicándose apenas por encima de los 10 puntos. En el mismo sentido, en términos de indigencia luego de la emergencia se pueden distinguir con claridad solo dos grupos: Corrientes y Resistencia, con niveles superiores al 36% y el resto de las regiones con valores que oscilan entre el 26.9% y 28%.

Por otra parte, se debe destacar el impacto en el deterioro de las condiciones de vida producto del proceso inflacionario que impulsó un aumento del 73,5% en los precios de la canasta básica de alimentos (utilizada para calcular la línea de indigencia), acumulado desde diciembre 2001 a septiembre 2002[15]. El aumento de la canasta básica se encuentra muy por encima de la inflación general que refleja el índice de precios al consumidor para el período (55,9%), a partir del peso que tienen en la misma algunos alimentos con un peso importante para el primer quintil y que tuvieron incrementos por encima del promedio. Asimismo, la caída en los ingresos de los hogares ha sido documentada por la encuesta realizada en zonas urbanas y rurales por el Banco Mundial en Junio de 2002. En esta ocasión, se observó que casi la mitad de los hogares (48,6%) vio reducidos sus ingresos nominales desde el 2001. [16]

En el mismo sentido, los valores del índice de salarios y el coeficiente de variación salarial que elabora el INDEC mostraron un descenso de las remuneraciones durante los primeros cuatro meses del año, y una leve recuperación a partir de mayo, especialmente en función del sector privado registrado que hacia octubre de 2002 había aumentado los niveles salariales un 15% respecto al último trimestre de 2001. Sin embargo, el incremento general

[15] Calculado para GBA, IPC, Información de Prensa, INDEC, Octubre de 2002.

[16] Documento de trabajo N1/02, "La crisis Argentina y su impacto en el bienestar de los hogares" , Banco Mundial, nov 2002.

de los salarios solo alcanzó al 6,58% respecto del período base (oct-dic 2001) por el comportamiento del sector no registrado y el empleo público. Cabe destacar que el estancamiento salarial de los trabajadores precarios es una de las claves que explican en aumento vertiginoso de la pobreza en el último año.

A pesar de la fuerte crisis y a partir de las opiniones volcadas por las organizaciones durante el desarrollo del estudio, se percibe que las críticas al modelo se complementan con una mayor confianza de las comunidades en la propia capacidad de transformar la realidad, esta percepción se limita (excepto en los lideres de redes, miembros de OSC-SP ligados al movimiento piquetero y una parte de los miembros de las OSC-SM) a temas relacionadas con sus propias comunidades, la gestión de programas o de servicios.

6. RECOMENDACIONES [17]

Las características de la crisis y el impacto social de la misma requiere revisar categorías de análisis, identificar los nuevos problemas sociales e indagar en las características de los grupos afectados. En función de esto es necesario rever las estrategias de intervención para abordar la pobreza y la desigualdad social.

6.1 Sectores medios empobrecidos.

La magnitud y virulencia de la crisis que afectó al conjunto de la población generó un proceso ampliado de movilidad social descendente. Esta suerte de homogenización social empobrecedora presenta profundas heterogeneidades a su interior. Así, si bien la disminución de los ingresos coloca a la clase media en una situación de pobreza, esto no implica que cuadren con el concepto tradicional de pobreza ya que siguen manteniendo parte de su stock acumulado de bienes materiales y simbólicos, hábitos y memoria de haber sido de clase media. En este sentido, los sectores medios empobrecidos deberían ser contemplados desde nuevos criterios ya que no son contenidos por los planes sociales como sectores necesitados a causa de que su deterioro es relativamente reciente y aún guardan las formas del antiguo estilo de vida.

Además, en muchos casos pertenecen a sectores profesionales, técnicos y comerciantes con capital cultural y educativo que no es utilizado. En este sentido es importante generar y promover redes institucionales de información y capacitación para potenciar estas capacidades productivas que poseen las personas de las comunidades.
Asimismo, es importante capacitar y fortalecer la acción de las OSC's que trabajan sobre los problemas emergentes de la crisis como el pago e intereses de tarjetas de crédito, créditos hipotecarios y otras deudas contraídas en los años de estabilidad.Las políticas publicas deben contemplar e incluir medidas que alivien los efectos de la crisis sobre las clases

[17] Para desarrollar las recomendaciones se tomaron en cuenta los aportes realizados por los distintos expositores en las Jornada sobre el ERERS en FLACSO, el 17 de julio. Además de los documentos de trabajo del equipo de investigación sobre Nuevas formas productivas y atípicas de trabajo compuesto por Isidro Arduriz, Sara Caputo, Eduardo Chavez, Ruben Ghilardi, Matias Godio, Pablo Gutierrez Leyton, Irene Novacovsky, Alvaro Orsatti y Laura Saavedra.

medias. Recordemos que la caída de los sectores medios genera un proceso de empobrecimiento para la sociedad en su conjunto.

El crecimiento de la pobreza entre los sectores medios genera una serie de nuevas problemática en la relación entre este sector y el Estado, dado que estos sectores no tenían en su memoria colectiva la "pelea" frente al Estado por los recursos de los programas sociales. En este sentido, se percibe una tendencia de los sectores medios empobrecidos a deslegitimar toda política social por el hecho de no sentirse incluidos. Esto podría provocar una puja por la captura de los recursos y servicios del Estado que desfavorecería aún más a los sectores más pobres, incrementando la fragmentación y conflictividad social. En este sentido, se considera necesario volver a desarrollar un sistema institucional de políticas sociales que unifique y simplifique programas y prestaciones, el cual no debería estar ligado solamente a la condición de asalariado sino a la de ciudadano sujeto de derechos.
Las propuestas de implementar tarifas sociales para los servicios, adolecen de los mismos problemas que los programas focalizados al no contemplar a los sectores medios empobrecidos. Cualquier diseño de la tarifa social de pobreza debe tener en cuenta que cerca del 55% de los hogares se encuentra bajo la línea de pobreza o en los limites de caer en la pobreza por lo cual debería ser sujeto de descuentos. Asimismo aproximadamente el 20 % de las familias vive en condición de indigencia que no les permite abonar ningún tipo de tarifa sin correr serios riesgos.

Teniendo en cuenta que la evolución de los precios de la canasta básica alimentaria y de servicios –representativa del consumo de los hogares pobres- fue mucho más rápida que la experimentada por el nivel general de los alimentos y otros bienes y servicios, sería conveniente una política general de abaratamiento, que impactaría fuertemente sobre la pobreza.

6.2 Políticas Sociales, pobreza y exclusión.

El profundo deterioro del Estado y su parálisis frente a la crisis se asocia a una política social que se encontraba fragmentada en un heterogéneo mosaico de intervenciones, focalizadas en la pobreza estructural y marginalidad, acotadas a territorios específicos, con escalas que no superaban la de las experiencias piloto, contribuyendo en gran medida a acentuar la segmentación social.

Es prioritario que el Estado intervenga para romper los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza y los enclaves o "ghettos" de marginalidad. Es fundamental que la Política Social no profundice la exclusión social, que no cristalice dos circuitos paralelos: el de los integrados con instituciones, mercados, productos y consumos de calidad; y otro de pobres para pobres.

La crisis ha profundizado el debilitamiento del Estado para impulsar políticas de protección social, de redistribución de ingresos y oportunidades. Es central recuperar la capacidad institucional del Estado. En este sentido si se promueve la descentralización de programas y servicios deben tenerse en cuenta mecanismos que eviten una mayor fragmentación y deterioro del Estado, una ampliación de la exclusión social así como el refuerzo de las relaciones de poder locales que desfavorecen a quienes están en peor situación social. La experiencia de los 90 indica que los procesos de descentralización de servicios y programas sociales a las provincias más pobres, lejos de mejorar la eficiencia y eficacia de los mismos contribuyeron a su deterioro, profundizando desigualdades, afianzando las redes clientelares

y las relaciones de dominación preexistentes. La reconstrucción de los sistemas estatales de salud y educación son elementos claves para disminuir brechas de desigualdad y fortalecer la trama social e institucional.

6.3 Estado, OSC's y actores sociales.

Ante la crisis las OSC's se han visto desbordadas, no sólo aumentó la presión sobre los servicios brindados tradicionalmente sino que además se acentuó un particular énfasis en la demanda alimentaria, de salud y de empleo. Esto significa un incremento significativo de las prestaciones y en muchos casos disminuye la calidad de las mismas. Para poder hacer frente a las demandas producto de la emergencia, es necesario el aumento en la provisión de recursos por parte del Estado. Las OSC's están actuando como proveedores del Estado en servicios de los cuales este se desentiende. En este sentido debe reconocérseles, como a cualquier proveedor, los gastos de funcionamiento y overhead para brindar las distintas prestaciones. También es necesario destinar recursos para que las OSC's contraten personal técnico especializado para asegurar la calidad de las prestaciones. De esta manera, el Estado también podrá exigir calidad, eficiencia y eficacia en la provisión de servicios.

No corresponden seguir haciendo demandas de sustentabilidad a las OSC's en provisión de servicios básicos, por ej. alimentarios, estos definitivamente no son sustentables ni en las actuales condiciones ni posiblemente, en los próximos años. La búsqueda de alternativas de financiamiento u obtención de insumos para el funcionamiento diario distrae a las OSC's de actividades que le permitirían mejorar la calidad de los servicios. El sector empresarial no es hoy una alternativa.

Respecto al sector empresarial las demandas sobre su responsabilidad social deberían concentrarse en el abaratamiento de alimentos y consumos esenciales, tarifas, acceso a crédito, mejorar de las condiciones laborales de sus trabajadores, no evasión de de impuestos, etc. que tendría un impacto fuerte sobre la pobreza.

No parece realista centrar las expectativas en la autoproducción o autoconsumo ya que estas iniciativas son difícilmente. Debe subsidiarse la mano de obra, los insumos, la asistencia técnica, la distribución y comercialización. Con relación a la autoproducción de alimentos hay que tener en cuenta problemas de calidad por las condiciones del hábitat etc. Los problemas de acceso a alimentos son una política de Estado y las dificultades hoy para la población son de tal magnitud que se requiere, como ya se señaló, de su intervención en los mercados y la ampliación de las redes de protección social para abordar soluciones globales.

La orientación de las acciones hacia la asistencia alimentaria provoca una transformación en los roles y prioridades de las OSC's que en muchos casos provoca malestar por percibir que esta es una acción "asistencialista" que desvirtúa sus objetivos centrales de promoción y desarrollo local. En este sentido, es necesario una profunda discusión sobre el concepto de asistencialismo, revalorizando que para algunas OSC's los comedores comunitarios han sido una exitosa experiencia de organización, de capacidad de responder a nuevas necesidades de la población, de acercamiento a la realidad de las familias, de abordajes integrales de la problemática de la infancia. La visión de cómo y para qué se organicen los comedores va a tener influencia en el tipo de servicios que se brinda. Asimismo tildar de asistencialista la actividad más generalizada entre las OSC's de base puede ser desvalorizador respecto al esfuerzo que realizan miles de personas.

Para poder aumentar la capacidad de respuesta de las OSC's es necesario el establecimiento de mejores instancias de comunicación entre organizaciones, facilitando un mejor acceso a la información y posibilitando la capacidad de gestionar los recursos en tiempo y forma. Es importante fortalecer mecanismos para asegurar la rendición de cuentas de las OSC's a la comunidad sobre el uso de los recursos. Esto habilita la posibilidad de sancionar los manejos fraudulentos y la corrupción dentro de las propias OSC's.

Democratizar la información y establecer mecanismos de selección y registro de efectores, y asignación de recursos es una asignatura pendiente tanto para el Estado en sus distintos niveles como para Organismos internacionales o Fundaciones Empresariales. Esto no debe desestimar sino fortalecer la necesidad de aumentar los vínculos de las OSC-SP, las OSC-SM, las ONG's de Desarrollo o Técnicas, las Universidades etc. Esta es una demanda recogida en muchos testimonios como una forma de contribuir a quebrar los fuertes vectores de segmentación social y favorecer la vinculación entre distintos sectores sociales. Esto acrecentará la integración social, aumentará la solidaridad ante los problemas sociales y brindará a los más pobres mayor capacidad de demanda. En este sentido se destaca la importancia y la valoración positiva que se le asigna a la participación de estudiantes universitarios en el trabajo junto a las OSC-SP, sería importante reforzar o incorporar este aspecto en los proyectos y programas, dado el éxito que ha tenido en las experiencias desarrolladas.

Asimismo y de acuerdo a las demandas de las OSC's es fundamental el fortalecimiento de las redes de Organizaciones así como la capacidad de gobierno, formación y participación política. En este sentido es importante extremar los recaudos para que estas no sean coptadas por las políticas clientelares.

6.4 El Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

El PJJHD es hoy el principal programa social por sus recursos, cobertura y despliegue territorial. Ha sido exitoso por su rápida implementación ante la situación de emergencia y constituye un salto cualitativo en la política social al lograr una red de protección social masiva. Además de haber sentado las bases para generar un mecanismo de distribución de ingresos. Sin embargo adolece de serios problemas en su diseño e implementación, estos mismos problemas constituyen sus principales debilidades:

1) Población objetivo. Una política que aborde protección de los hogares en situación de indigencia o pobreza debe tener en cuenta que esta no siempre está asociada a la desocupación del jefe. La condición de desocupado es imposible de comprobar en un contexto de niveles tan altos de trabajo no registrado;

2) Contraprestación. Ni el Estado (en sus diferentes niveles) ni las OSC's tienen capacidad para organizar tal magnitud de puestos de trabajo. También requiere de enormes recursos presupuestarios asociados a cualquier tipo de contraprestación. Se genera así un mecanismo perverso donde el beneficiario pasa a ser responsable de un requisito que no puede cumplir. Por otra parte se puede estar reemplazando puestos de trabajo formales (por ejemplo el empleo en las Municipalidades). La característica de muchas de las contraprestaciones están lejos de apuntalar a construir una identidad de "trabajador", si consideramos que esta situación exige el acceso a derechos y protecciones para las personas. Las falencias de un subsidio considerado insuficiente, con tareas que son vagas, sin protección para el trabajador, sin reglas fijas (en cuanto a horarios, tareas,

etc.), sin elementos ni herramientas adecuadas, con actividades en muchos casos desajustadas respecto a la trayectoria laboral, termina por configurar una identidad negativa, donde el trabajo no permite dignificar la autopercepción de los participantes. Asimismo, surgen numerosas dudas respecto a la viabilidad económica de las actividades organizadas en torno al programa. Sería importante evaluar el impacto de estas actividades en el comercio local. Asimismo la contraprestación es en muchos casos refuerza vínculos clientelares.

3) Monto de las prestaciones. Es insuficiente para cubrir necesidades alimentarias básicas y no distingue la composición del hogar.

4) Mecanismo de acceso. La inscripción por parte de gobiernos locales favorece el clientelismo, por el tipo de construcción territorial de la Política en Argentina. Además, los mismos mecanismos de acceso favorecen corrupción al ser imposible su control. No tiene un esquema permanente y sistemático de monitoreo por la demanda ni evaluación. Hoy es un programa deslegitimado y percibido como asistencialista.
   Estos problemas lo convierten en extremadamente débil frente a las pujas redistributivas y en blanco de cualquier política de ajuste.
   Es necesario transformar el PJJHD en un mecanismo institucionalizado, automático, transparente y permanente de transferencia de ingresos a las familias en situación de pobreza, un ingreso mínimo garantizado por el hecho de ser ciudadanos mas allá de su inserción pasada, presente o futura en el mercado de trabajo. Este ingreso debería estar dirigido a las familias con menores de 19 años y a jóvenes hasta 25 años, como única contraprestación exigir la asistencia escolar y los controles de salud materno infantiles. En el caso de los jóvenes, las becas deberían exigir el retorno a los estudios primarios, secundarios y terciarios.

   El ingreso destinado a las familias con hijos en situación de pobreza debe concebirse como una primera etapa de un ingreso ciudadano. Con la unificación de los distintos programas de transferencia de ingresos y alimentos a familias se generaría una masa de recursos suficiente para abordar una primer etapa. Esto permitirá recuperar una estrategia absolutamente fundamental para la integración y cohesión social de la Argentina.

6.5 Nuevas Formas productivas.

Es importante generar una nueva institucionalidad integradora de las políticas regulatorias y promotoras de la economía social "ampliada", para incluir tanto a las microempresas, como al asociacionismo y a las nuevas formas productivas que también se identifican con la cooperación.

En este sentido se necesita la unificación, fortalecimiento y jerarquizacion de las áreas que hoy realizan actividades desperdigadas en los distintos Ministerios nacionales: normativa, fiscalización y control, políticas económicas y crediticias, apoyo productivo al sector, asesoramiento técnico, capacitación, políticas sociales, etc. Esto es fundamental para evitar la descoordinación y superposición de instituciones e instrumentos, partiendo de considerar que la pequeña producción y la economía social tienen una matriz común de características, problemas y necesidades. Esto llevaría a integrar las actuales actividades y funciones del INAES, FONCAP, SEPYME, y de programas específicos a cargo del Ministerio de

Desarrollo Social, del Ministerio de Economía (como los de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, INTA e INTI) y del Ministerio de Trabajo.

Es importante fomentar la creación de cadenas de valor y redes productivas que consoliden el espacio de la economía social con vinculaciones a los sectores más dinámicos de la economía global, en función de recursos tecnológicos y dotación de capital.

Es necesario promover y apoyar la reconversión productiva de actividades informales, para mejorar su productividad y gestión económica. Las medidas de fomento podrían ser, entre otras:

1) Simplificación registral, asistencia técnica, formación y reconversión profesional, capacitación en gestión y asesoramiento gerencial, apoyo en la comercialización, constitución de fondos solidarios de garantía para facilitar el acceso al crédito etc.

2) Creación de un fondo fiduciario que provea de capital inicial de trabajo a cooperativas surgidas de empresas en crisis, emprendedores asociativos y microemprendedores.

3) Promover redes de apoyo crediticio con los bancos de la Nación, de las Provincias, Cooperativos y servicios Mutuales de crédito, accesibles, efectivos y a bajo costo, con destino al desarrollo de estas actividades.

4) Adaptar el actual Sistema Provisional e Impositivo que hoy no contempla la situación de los involucrados en estas formas productivas, no evita incumplimientos, endeudamiento, fraudes ni abusos, pero fundamentalmente no protege a los trabajadores. Esto requiere de una consulta amplia a todos los actores involucrados para reformarlo. Dada la advertencia del aumento del trabajo infantil, visible o encubierto, debe prestarse especial cuidado en no favorecer estas prácticas en microemprendimientos familiares o comunitarios. El Estado puede condicionar cualquier tipo de apoyo a la no existencia de menores trabajando.

5) Fortalecer los organismos de fiscalización, que establezcan un marco jurídico particular para las cooperativas de trabajo, que valore su promoción resguardando y preservando su figura de los manejos que conllevan al fraude laboral.

6) Acceso a información que permita mejorar la comercialización, aprovechar "nichos de mercado, así como a canales para los productos.

Profundizar el proceso de relevamiento y detección de los nudos críticos de estas formas productivas (microemprendimientos, fabricas recuperadas etc), a partir del desarrollo de análisis de factibilidad técnico, económico y social de las empresas y de sus múltiples relaciones de intercambio con la economía empresarial y pública. Para esta actividad sería muy importante establecer convenios con las universidades locales.

Respecto al apoyo a los emprendimientos productivos de carácter social y de autoconsumo es fundamental analizar tanto la vialbilidad social y económica, como el impacto a nivel del comercio local y el control de calidad de los productos. Es importante mejorar las formas de medición y registro estadístico de estas formas productivas y laborales como condición para la determinación de estrategias públicas a nivel local.

Es sumamente necesario una evaluación del proceso e impacto de los innumerables programas y acciones de apoyo al sector microempresarial y a la formación de nuevos emprendimientos productivos. Se han destinado enormes recursos a experiencias de microcrédito (círculos solidarios, banco de los pobres, bancos comunales, etc) realizadas desde los distintos niveles del Estado, desde el sector privado, ONGs, organismos internacionales etc. desde la década de los 80. Sin embargo, la mayoría de estas experiencias han conducido al fracaso.

Volver a destinar gran cantidad recursos a estas estrategias de intervención requiere por lo menos estudiar seriamente cuales fueron los problemas y la viabilidad económica y social de estas iniciativas para evitar nuevos fracasos y la dilapidación de recursos en un contexto de emergencia social.

7. BIBLIOGRAFÍA

Andrenacci Luciano (organizador), Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires. INSTITUTO DEL CONURBANO COEDICIÓN UNGS - Ediciones Al Margen - Julio de 2002.

Battistini, Osvaldo (coord)(2002) La atmósfera incandescente. Escritos políticos sobre la Argentina movilizada. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad. ISBN 987-9517-07-5.

Beccaria, Luis y otros, Sociedad y Sociabilidad en la Argentina de los 90, INSTITUTO DE CIENCIAS - COEDICIÓN UNGS - Editorial Biblos - noviembre de 2002.

Cafassi Emilio, Olla a presión. Cacerolazos, piquetes, asambleas, sobre fuego Argentino. Libros del Rojas. Universidad de Bs As . 2002

Caputo, Sara y Novacovsky, Irene: Perspectivas de la gobernabilidad democrática (Documento de avance), Jefatura de Gabinete de Ministros, Marzo 2003.

Cardoso, Oscar Raúl "La Argentina debe recuperar su contrato social" en Con la rabia silenciosa. Los cambios de la Argentina a casi un año del cacerolazo.

Carpio, Jorge, comp.; Navacovsky, Irene, comp. De igual a igual: el desafío del estado ante los nuevos problemas sociales. 1a. ed. Buenos Aires: SIEMPRO, FLACSO, FCE, 1999.

Castel, Robert: El mundo del trabajo, La découverte, París, 1998.

Cimillo, Elsa y Novacovsky, Irene (coordinación) Documentos sobre situación Social en Argentina. SIEMPRO. 2002

Coraggio, Jose Luis: Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad, UNSAM, 1999.

Feliu, Patricia, *Las Voces de los Pobres.* Banco Mundial: Buenos Aires, 2000

Fiszbein, Ariel (World Bank), Giovagnoli, Paula (World Bank), Adúriz, Isidro Documento de trabajo N1/02, "La crisis Argentina y su impacto en el bienestar de los hogares" , Banco Mundial, nov 2002

Fradkin, Raul Cosecharás tu siembra, notas sobre la rebelión popular argentina de diciembre de 2001, Prometeo, Bs. As. 2002.

García Delgado, Sociedad vs. Política. Desafíos frente al conflicto, Seminario organizado por Fundación Libertador y Konrad Adenauer, Mendoza, abril 2002.

Gelstein, Rosa Labor and non labor market coping strategies in Argentina, World Bank.2001

Godio, Julio, Argentina. Enfermedad con pronósticos inciertos, REVISTA NUEVA SOCIEDAD Nro 183.

Godio, Julio Argentina: en la crisis está la solución, Ed. Biblos, Bs. As. sep. 2002.

Gutierrez Pablo y Godio, Matias "Informe sobre Recuperadores de Residuos", documento de trabajo del Equipo de investigaciones sobre nuevas formas productivas, Jefatura de Gabinete de Ministros, Bs. As., dic 2002.

Halperín Donghi, Tulio; García Canclini, Néstor; Frenkel, Roberto; Dujovne, Nicolás; Dujovne, Bernardo; Clemente, Adriana; Camargo, José Marcio *¿Argentina en colapso?: América en debate*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, 2002.

Herrera, Juan Carlos y otros Documento de trabajo "Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina"- Jefatura de Gabinete de Ministros- Bs. As - 2003

Jürgen, Weller: "Reformas Económicas, Crecimiento y Empleo: Los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, 2001

Martinez, Gabriel y Novacovsky, Irene: Estructura y evolución del Gasto Social Focalizado: 1997 – 2002 – SIEMPRO.2002

Novacovsky, Irene (coord.) "Los programas sociales en Argentina clasificación y análisis". SIEMPRO.2002

Orsatti, Alvaro. Políticas Públicas para formas atípicas de trabajo Grupo de Trabajo Jefatura de Gabinete (1)

Orsati, Alvaro y Novacovsky, Irene (coord.) Las Redes del Trueque, documento de trabajo. Equipo de investigación sobre nuevas formas productivas. Jefatura de Gabinete de Ministros. Bs. As. octubre 2002.

Santiago, Fernando "Chicos malos". Juventud, precariedad y delito. INSTITUTO DEL CONURBANO. Colección Investigación - Serie Documentos de Trabajo N° 22

Shuster Federico y otros. La trama de la crisis. Modos y formas de protesta social a partir de los acontecimientos de diciembre de 2001, Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, junio 2002.

Wacquant, Loic Parias Urbanos, Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio, Ed. Manantial, Bs. As., 2001.

Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe- FLACSO- 2002

Aportes para el desarrollo humano de la Argentina, La democracia y los argentinos, PNUD, nov. 2002

Revista del Observatorio Social, Mayo 2002.

Revista del Observatorio Social, Dic. 2002.

Revista Nueva Sociedad N°183, Argentina. Enfermedad con pronósticos inciertos

Laboratorio, nro11/12, IIGG - Fac. Ciencias Sociales - UBA, 2003.

ANEXO: SÍNTESIS DE PROPUESTAS PRESENTADAS POR LAS OSC'S

Creación de empleo	Participación, fortalecimiento OSC y generación de redes	Auditoria Social	Acceso a servicios públicos	Familia y violencia intrafamiliar	Programas sociales
Creación de empleo genuino. Reabrir fábricas, apoyar microemprendimientos, emplear mano de obra de los Jefes/as.	Crear instancias comunes para conocerse, intercambiar experiencias y articular acciones.	Controlar la selección de los beneficiarios de los programas sociales. Hacer un cruzamiento de todos los programas sociales para lograr un listado único de beneficiarios.	Crear una tarifa social de los servicios que beneficie a productores y pequeños consumidores.	Valorar los recursos comunitarios y familiares de apoyo (formales e informales).	Flexibilizar los programas, adaptarlos a las necesidades de las comunidades.
Utilizar los préstamos de los organismos multilaterales para reactivar la obra pública y generar trabajo. Que los Organismos internacionales de crédito se dirijan a emprendimientos productivos reales y ejecutables.	Crear redes para intercambio de recursos: humanos, técnicos, profesionales, servicios;	Reactivar los Consejos Consultivos y garantizar que participen todos los sectores.	Introducir planes de consumo restringido, p.e. en agua para asegurar la subsistencia a cambio de una tarifa más baja.	Inducir y promover en los hombres una mayor participación en la salud sexual y reproductiva y en el cuidado de los hijos. Estimular la reflexión sobre la paternidad, estimulando a los hombres a tener mayor compromiso frente a los hijos, más allá de la función de proveer cuidado financiero.	Garantizar los fondos para los materiales y herramientas en los proyectos de los programas. Apoyar a los comedores que funcionan con microemprendimientos.

Creación de empleo	**Participación, fortalecimiento OSC y generación de redes**	**Auditoria Social**	**Acceso a servicios públicos**	**Familia y violencia intrafamiliar**	**Programas sociales**
Generar, promover y fortalecer las condiciones legales y financieras para el desarrollo de la pequeña empresa.	Capacitar a las OSC's para que sepan hacer proyectos, gestionarlos y recibir la ayuda internacional directamente.	Organizar la participación por asambleas, coordinadas con representantes de los programas sociales.	Regularizar los pagos, evitar los retrasos en el cumplimiento de los acuerdos.	Estimular acciones de información y prevención de la violencia intrafamiliar o sexual.	Desarrollar programas para los jóvenes, para las OSC's y sus comunidades.
Contar con un programa social adecuado para enfrentar la crisis, que promueva la producción y refuerce las PyMES.	Pensar en políticas públicas de fortalecimiento de las OSC's: capacitación en administración, balance y equipos técnicos.	Solicitar a los organismos de crédito que aporten directamente a proyectos puntuales de las organizaciones, con auditorias de quien otorgue el crédito, con balances y rendiciones que garanticen la transparencia.		Analizar el impacto de los programas desarrollados durante la emergencia en las relaciones de género a fin de corregir los desbalances que los mismos pudieran causar.	Fomentar la relación de las universidades con los recursos creativos de la gente y las OSC's. Capacitar a la población en función de los requerimientos de la zona.
					Fortalecer la actividad de la regulación de tierras y reclamar mejoras de infraestructura comunitaria.

TABLA DE LAS OSC-SP Y OSC-SM PARTICIPANTES

Conglomerado	Córdoba	Rosario	Chaco	GBA	Tucumán
Institución Responsable del de campo	**IDEAS* Instituto de Desarrollo Educativo y Acción Social.**	**FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**	**CIET* Centro Interdisciplinario de Estudios Territoriales**	**Consultor Independiente con el apoyo de Asociación Don Jaime DE NEVARES****	**FUNDEQ* Fundación Desarrollo y Equidad**
Entrevistas a líderes de redes	Movimiento Barrios de Pie (la sede se encuentra en el local de CTA Córdoba) Presidente del Consejo Consultivo Municipal.	Centro Comunitario Magnano. Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos	Asociación Mesa de Gestión Asociada	El Movimiento Territorial de Liberación Consejo de Tierras y Vivienda de Quilmes	Red de responsabilidad social Red orgánica solidaria tucumana
Encuestas a OSC's y Grupo Focal	1. Cooperativa de Vivienda 2 de Mayo (UOBS) 2. Cooperativa de Vivienda y Construcción Nuevo Parque del Este (UOBS) 3. Comedor Comunitario Villa Siburu (CTA) 4. Organización Villa Cornú 5. Asamblea Popular Los Boulevares 6. Cooperativa Las Cascadas 7. Asociación Amor y Trabajo (biblioteca) 8. CCM 9. Comedor Pan y Manteca (CARITAS) 10. Cooperativa Esperanza Sur (UOBS) 11. Comedor San Vicente de Paul (CARITAS) 12. Mutual Chacra de la Merced 13. Comedor Sol y Luz 14. Amas de casa del país 15. Cooperativa Nuevo Amanecer 16. Cooperativa Villa Hermosa	1. Asoc. Juana Manuela 2. Unión Vecinal Barrio Las Flores 3. Centro de Desarrollo Infantil y Promoción Familiar 4. Asoc. Vecinal "23 de Febrero" 5. Centro Comunitario Magnano 6. Mov. Ecuménico por los Derechos Humanos 7. Cooperativa de Vivienda, Crédito y Consumo B. Nuevo 8. Centro de Atención Comunitaria Lola Mora 9. La casita 10. Grupo Obispo Angelelli 11. Asoc. Civil CHICOS 12. Centro Comunitario Victoria	1. Organización Comunitaria "Fraternidad" 2. Centro Comunitario San Francisco 3. Asociación Comunitaria "Manos Solidarias" 4. Organización Comunitaria "Por un Nuevo mañana" 5. Asociación de Apoyo al Centro del Menor n° 12 "Domingo Savio". 6. Asociación Mesa de Gestión Asociada 7. Organización comunitaria SINAI. 8. Organización Barrial Rayito de Luz 9. Asociación Centro Ceferino Namuncura 10. Centro Integral de Desarrollo Comunitario – CIDECO 11. ONG Juntos Podemos 12. Convergencia para el Protagonismo Social – CONPROSO 13. Asociación Emaus – Resistencia 14. Asociación Crecer con esperanza 15. Iglesia Evangélica Bautista.	1. Jardín Maternal "Medalla Milagrosa – Caritas 2. Asoc. Civil, Barrio San Sebastián 1 3. Asoc. Civil "Crecer" 4. Asociación Civil Copropietarios Barrio "La Matera" 5. Biblioteca popular Solidaridad y Comedor todo por un niño 6. Comisión de Vecinos de la Ribera 7. Centro Comunitario Carrusel 8. Centro Comunitario Los Pioneros 9. Asociación Civil Ayudando a Crecer 10. Centro Comunitario La Paz 11. Asociación Civil Virgen de Luján 12. Asociación de Vecinos San Pantaleón 13. "Medalla Milagrosa" - Caritas 14. Cooperativa de Vivienda Quilmes limitada	1. CEDECO- Centro de Desocupados de la Construcción 2. ATAF- Asociación Tucumana de Apoyo a la Familia 3. COMEDOR INFANTIL LA CANDELARIA I 4. COMEDOR INFANTIL LA CANDELARIA II 5. CCMTC –Centro Comunitario Madre Teresa de Calcuta, 6. FUNDACIÓN ESTRELLA AMERICANA 7. CENTRO VECINAL CEBIL REDONDO 8. FANN- Fundación de Ayuda al Niño Necesitado, 9. CENTRO PRO-ADELANTO CAPITAN VIOLA 10. FUNDACIÓN ECOVIDA, 11. CENTRO COMUNITARIO EL COLMENAR 12. FEDERACIÓN DE CENTROS VECINALES DE TUCUMAN 13. Prof. MIGUEL GALVAN, director de la Escuela Juan Luis Nougués

* Miembros del grupo de Seguimiento de ONG's al BM
** Asociación Civil de Desarrollo Social

Conglomerado	Córdoba	Rosario	Chaco	GBA	Tucumán
Institución Responsable de la toma de campo	**IDEAS** **Instituto de Desarrollo Educativo y Acción Social.**	**FLACSO** **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**	**CIET** **Centro Interdisciplinario de Estudios Territoriales**	**Consultor independiente con el apoyo de la Asociación Don Jaime de NEVARES**	**FUNDEQ** **Fundación Desarrollo y Equidad**
Entrevistas a líderes de redes	Mario Carreño y Cecilia de Carreño, Red del Trueque Teresa Castellanos y María Ignacia Olcece, Principio del Principio.	Asociación Argentina de Cuidadores de Ancianos Centro Unión de Almaceneros de Rosario	Cooperativa Frutihorticola, artesanal y de consumo "N´TAUNAPI" Asociación Mujeres de la Producción	Centro de Educación al Consumidor Banco Credicoop, sucursal Quilmes	Ramón Luna, Red de defensa del consumidor Francisco Viecho, Multisectorial
Encuestas a OSC's y Grupo Focal	1. Asociación de deudores Argentinos, Filial Córdoba. 2. Ciudadanos en Emergencia 3. Grupo Cultural Sol 4. Cooperativa de Trabajo de la Salud Junín Ltda. 5. Club del Trueque (grupo autónomo) 6. Club del Trueque (grupo autónomo) 7. Asamblea Ruta 20 8. Comerciantes Unidos del Sur 9. Red de Arquitectos 10. Asamblea 14	1. Unión de Almaceneros y Autoservicistas 2. Fundación Vivero Rosario 3. Foro Fruti hortícola del Gran Rosario 4. Movimiento de Mujeres en Lucha 5. Asoc. Bancaria - Seccional Rosario 6. Sociedad de Carniceros de Rosario 7. Consejo de Capacitación y Formación Profesional 8. Asoc. Defensa de la consumidores y usuarios 9. Unión de Usuarios y Consumidores 10. Asamblea Pequeños y Medianos Empresarios 11. Asoc. Argentina de Ciudadores de Ancianos 12. Amas de Casa del País	1. Asociación Fe y Alegría Argentina. 2. Asociación Comisión Vecinal de V. Prosperidad 3. Cooperativa Frutihorticola, artesanal y de consumo "N´TAUNAPI" 4. Asociación Mujeres de la Producción 5. COOPERATIVA INIMBO Ltda. 6. Federación de Cooperativas del Chaco 7. Servicios Públicos, FE.CO.S.PU	1. Consumidores libres 2. Asamblea Vecinal Quilmes 3. Junta Vecinal del Barrio Parque de Don Bosco 4. Grupo de Ex-directoras 5. Asociación de Gestión Ocupacional de la República Argentina (Agora) 6. Fundación de Acción Científica, Cultural y Educativa (ACCE) 7. Sociedad de fomento Amigos del Barrio Parque La nueva Vega 8. Sociedad de fomento cultural y deportiva "La nueva Vela"	1. ADELCO – Asociación del Consumidor. 2. SADOP – Sindicato Argentino de docentes Particulares 3. A.M.E. - Asociación de Médicos Empleados 4. CLUB DEL TRUEQUE DE YERBA BUENA 5. ADEMUNT – Asociación de Docentes Medios de la Universidad Nacional de Tucumán 6. SOCIEDAD ISRAELITA KEHILA 7. FEDIUNT – Federación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Tucumán 8. FARO CIUDADANO 9. Frente multisectorial Social 10. Centro de Comerciantes Unidos de Tafi Viejo