

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 21

## **OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS EN LA INTERACCIÓN ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL A NIVEL PROVINCIAL Y MUNICIPAL**

### **HACIA NUEVOS VÍNCULOS ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL**

*Octubre de 2008*

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>4</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>5</b>
<b>Marco Analítico</b> .....	<b>7</b>
Antecedentes.....	7
Metodología.....	8
Marco analítico.....	10
<b>Diagnóstico Cuantitativo a nivel Provincial. Una aproximación</b> .....	<b>31</b>
Objetivo y metodología.....	31
1. Espacios de interacción existentes.....	31
2. Formas de regulación de los espacios de interacción estudiados.....	35
3. Participantes.....	37
4. Temas.....	39
5. Instituciones estatales y relaciones con la sociedad civil.....	40
Conclusiones.....	44
<b>El caso de Formosa</b> .....	<b>47</b>
Introducción.....	47
1. El Estado.....	48
2. La sociedad civil.....	52
3. El vínculo entre el Estado y la sociedad civil.....	55
4. Conclusiones.....	60
<b>El caso de Tierra del Fuego</b> .....	<b>62</b>
Introducción.....	62
Estado, política y participación en una comunidad pequeña.....	62
La sociedad civil: vorágine demográfica e identidad en formación.....	66
La cultura política y los vínculos entre la sociedad civil y el Estado.....	68
A modo de conclusión: Resultados.....	72
<b>Diagnóstico cuantitativo a nivel municipal. Una aproximación</b> .....	<b>74</b>
1. Espacios de interacción.....	74
2. Actores.....	79
3. Vínculos entre Estado y Sociedad Civil.....	83
Conclusiones.....	87
<b>El caso del Consejo Económico y Social y las Asociaciones Vecinales en Comodoro Rivadavia (Chubut)</b> .....	<b>90</b>
Introducción.....	90
1. Sobre el municipio.....	90
2. Los vínculos formales entre el estado municipal y la sociedad civil en comodoro rivadavia....	91
3. Dos espacios de interacción entre Estado y sociedad civil en Comodoro Rivadavia: el Consejo Económico y Social y las asociaciones vecinales.....	94
4. Conclusiones.....	104
<b>El caso de San Ramón de la Nueva Orán (Salta)</b> .....	<b>107</b>
Introducción.....	107
1. Sobre el municipio.....	107
2. Los Vínculos Formales entre Estado Municipal y Sociedad Civil en San Ramón de la Nueva Orán.....	109
3. Dos espacios de interacción entre Estado y sociedad civil en San Ramón de la Nueva Orán: el Consejo Económico-Social y las asociaciones vecinales.....	111
4. Conclusiones.....	120

<b>Conclusiones</b> .....	<b>122</b>
¿Cómo se están vinculando Estado y OSCs a nivel municipal y provincial?.....	122
¿Por qué vale la pena monitorear y trabajar sobre el fortalecimiento de estos espacios?.....	126
Los espacios de interacción: alcances y limitaciones.....	127
Atravesando procesos: los espacios y su evolución .....	129
Consideraciones Finales .....	139
<b>Bibliografía</b> .....	<b>141</b>
Marco Analítico .....	141
Estudio cuantitativo a nivel provincial .....	141
El caso de Formosa.....	142
El caso de Tierra del Fuego.....	143
Estudio cuantitativo a nivel municipal .....	143
El caso del Consejo Económico y Social y las Asociaciones Vecinales en Comodoro Rivadavia (Chubut).....	145
El caso de San Ramón de la Nueva Orán (Salta) .....	146
Conclusiones .....	147
<b>Anexo 1: Consideraciones metodológicas sobre el Diagnóstico cuantitativo a nivel provincial.</b>	<b>150</b>
Metodología de relevamiento.....	150
<b>Anexo 2: Grilla de relevamiento provincial</b> .....	<b>154</b>
<b>Anexo 3: Grilla de respuestas obtenidas por actor y por provincia</b> .....	<b>155</b>
<b>Anexo 4: Temas tratados en los espacios de participación. Total general, en porcentajes</b> .....	<b>156</b>
<b>Anexo 5: Consideraciones metodológicas para los casos de estudio provinciales</b> .....	<b>157</b>
<b>Anexo 6: Consideraciones metodológicas sobre el Diagnóstico cuantitativo a nivel municipal.</b>	<b>160</b>
Metodología de relevamiento.....	162
<b>Anexo 7: Ficha de relevamiento municipal</b> .....	<b>167</b>
Sección 1: Mecanismos formales de participación e interacción .....	167
Sección 2: Participación de las OSCs en política pública .....	168
<b>Anexo 8: Consideraciones metodológicas para los casos de estudio municipales</b> .....	<b>170</b>
<b>Anexo 8: Consideraciones metodológicas para los casos de estudio municipales</b> .....	<b>170</b>
<b>Información institucional y equipo de trabajo</b> .....	<b>177</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se enmarca en el proyecto “Hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil”, llevado adelante de manera conjunta entre la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación, y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Uno de los fenómenos que ha marcado más visiblemente el vínculo entre Estado y OSCs en América Latina en los últimos tiempos es la progresiva participación de estas últimas en las políticas públicas. No sólo ha aumentado el surgimiento de organizaciones cuyo objetivo directo es influir en políticas públicas en distintos sectores. También numerosas organizaciones que tradicionalmente se han dedicado a la provisión de bienes y servicios, como recreación, salud o apoyo escolar, manifiestan su interés en comprender e influir en las políticas que afectan su marco general de intervención, y que por lo tanto, inciden en la posibilidad de alcanzar cambios a largo plazo.

El surgimiento y crecimiento de espacios de interacción en los que se debaten, analizan y a veces deciden políticas públicas se debe, parcialmente, al creciente interés de parte de la ciudadanía y de las OSCs en participar de las políticas, así como a la mayor predisposición de parte del Estado a abrir instancias de participación y consulta.

El objetivo general de esta investigación es contribuir al conocimiento disponible sobre los vínculos entre Estado y sociedad civil organizada en Argentina, a nivel provincial y municipal. Particularmente, se busca detectar mecanismos concretos de articulación actuales entre agencias del Estado y organizaciones de la sociedad civil (OSCs) y las dinámicas que se desatan entorno y dentro de los mismos.

Para alcanzar estos objetivos, se aplicó una metodología que combinó los abordajes cuantitativo y cualitativo, tanto a nivel municipal como provincial.

El estudio revela que los vínculos entre Estado y OSCs son tan diversos como los actores que forman parte de uno y otro sector. Los espacios de interacción parecen transformarse en vehículos de mejor democracia, complementando a los ya conocidos canales democráticos propios de la dinámica legislativa-representativa.

El desarrollo de los espacios en estos términos es aún incipiente y múltiples son los dilemas, desafíos, conflictos y dificultades a ser trabajados tanto por el Estado como por la sociedad civil organizada (tanto en su interior como en articulación con el otro) para contribuir a través de estos con significativos avances en la democratización.

Pero también se vislumbra la posibilidad de que organizaciones sociales comprometidas y funcionarios públicos genuinamente involucrados puedan utilizarlos como medios para construir una mejor democracia que genere procesos de políticas públicas más equitativos y transparentes.

El creciente reconocimiento de la mutua corresponsabilidad (Estado y sociedad como co-constructores de estos espacios) es un buen síntoma de una mayor predisposición de quienes trabajan desde un y otro sector a pensar y desarrollar nuevos vínculos.

## AGRADECIMIENTOS

El presente estudio y el conocimiento que esperamos aporte al tema que aborda ha sido realizado gracias al apoyo de la Fundación Ford. Agradecemos especialmente a Martín Abregú, Responsable para el Cono Sur y la Región Andina del Programa de Derechos Humanos y Ciudadanía de la Fundación Ford, por sus valiosos aportes que nos permitieron profundizar y ampliar el alcance de nuestra indagación, así como las oportunas observaciones y recomendaciones de Julián Bertranou, Coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Argentina.

También deseamos destacar el irremplazable rol de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. El constante compromiso, la colaboración en el trabajo de campo y las certeras reflexiones y recomendaciones de Marta Oyhanarte, Santiago Mónaco y Alejandro Belmonte han marcado una clara diferencia en el resultado final del trabajo.

El trabajo contó además con la valiosísima revisión de un Comité de Evaluación ad honorem conformado por Carlos Acuña, Ana María Mustapic, Oscar Oszlak y Mario Riorda. Agradecemos especialmente su generosidad al brindar tiempo, conocimientos y sugerencias que, tal como se plasmará en el trabajo a continuación han permitido mejorar significativamente la calidad del estudio.

A su vez, agradecemos al equipo de trabajo de CIPPEC que apoyó a los autores de los diversos capítulos ha desempeñado un rol crucial en la muchas veces ardua tarea de obtención de información y su sistematización, así como realizando preguntas y aportes que otorgaron mayor riqueza a la reflexión y análisis. Por eso, agradecemos a Guillermo Albornoz, María V. Boix, Gala Díaz Langou, Julia D'Agostino, Leandro Echt, Gabriela Capezio, Antonella Del Prete, Jéssica Gingre, Fabián Repetto, Carina Ricci, y Lucía Schumacher.

Por los relevamientos cuantitativos, agradecemos a todos los funcionarios y representantes de organizaciones de la sociedad civil entrevistados telefónicamente y por correo electrónico.

Por el caso de Formosa, agradecemos la buena voluntad de todas las personas que accedieron a darnos una entrevista. Les agradecemos especialmente a las organizaciones sociales, las diputadas, diputados y funcionarios públicos que nos ayudaron a comprender mejor las principales características de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil.

Por el caso de Tierra del Fuego, agradecemos especialmente la colaboración de la Gobernadora Fabiana Ríos, la Lic. Fossini, las Legisladoras Mónica Urquiza y Verónica De María, el Lic. De Luca, Gabriela Cruz, María Pontoni, Tamara Lucero, Cecilia Casavena, Juan Rosales, SUTEF, Graciela Fucks, Luis Castelli, Roberto Clara, Adrián Camerano, el Dr. Dorfman, el Sr. Quiróz, Nelson Heredia, Pablo Chávez, Oscar Calicoche, Claudia Lara y todas las otras personas que participaron de las entrevistas realizadas.

Por el caso de Comodoro Rivadavia, agradecemos a Luis Zaffaroni, Juan Maldonado, Luis Camarda, Gustavo Borracer, Manuel Murúa, Eugenia Ruiz, Manuel Martins, José Luis Ronconi, Hugo Plunkett, Mónica Baeza, Stella Maris Armesto, Dolores Ocampo de Morón, Roberto Huarion, Eduardo Arias, Hernán Aguila, Roberto Romero y Miguel Ángel Navarro.

Por último, por el caso de San Ramón de la Nueva Orán agradecemos a Patricia Hucena, Cristian Babicz, Carlos Sanguino, Estela María Crausas de Aguirre, José Armella Cardozo Gastulo, Juan Pablo Berarducci, Norma Lizarraga de Bruno, Ricardo Zarra, Carmen Camacho, Gerardo

---

Ocanto, Mónica Romero, Cesar Sisterna, Gregoria López, Juan Carlos Vanille, Nelson Martínez y presidentes barriales entrevistados.

## MARCO ANALÍTICO

Por Vanesa Weyrauch

### ANTECEDENTES

El presente estudio se enmarca bajo la iniciativa “**Hacia nuevos vínculos entre Estado y Sociedad Civil**”, coordinada por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación y la Fundación CIPPEC. El objetivo de esta iniciativa es promover vínculos mejores y más efectivos entre el Estado y la sociedad civil organizada en Argentina, con el fin de lograr políticas públicas y prácticas más democráticas, equitativas y transparentes, que propendan a una mayor inclusión de los sectores más vulnerables y excluidos<sup>1</sup>.

Como sostiene Leiras<sup>2</sup>, son varios los modos de entender (y varios los malentendidos) y varios los modos de apreciar (o rechazar) los vínculos entre el Estado y la sociedad civil. El nombre de esta iniciativa parte de la inquietud por aumentar el entendimiento y disminuir esos malentendidos actuales, así como promover nuevas maneras de vincularse que sean apreciadas por ambos sectores. Para ello, busca fortalecer y promover los **espacios**<sup>3</sup> de reunión, reflexión y acción conjunta entre funcionarios públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil (en adelante nos referiremos a éstas con la abreviatura OSCs).

Estos espacios, entonces, conforman uno de los núcleos de análisis y acción que hemos elegido para abordar una realidad tan heterogénea y compleja como los vínculos entre los dos sectores. El trabajo sobre estos espacios concretos se realizará con diversas modalidades de intervención: detección, análisis, promoción, fortalecimiento, visibilización y socialización de lecciones.

Por otra parte, abordamos dentro de la iniciativa **otras maneras de promover estos vínculos**, que no se focalizan necesariamente en espacios, sino también en analizar y debatir sobre variables más amplias y algunas intangibles en las que se plasman las relaciones intersectoriales como las prácticas, culturas e idiosincrasias que afectan a estos vínculos. Un ejemplo de este abordaje es la realización de los Encuentros Nacionales “Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil”, que reúnen durante una jornada a más de 50 funcionarios públicos, directores de OSCs, académicos y periodistas de todo el país, para intercambiar visiones y experiencias concretas sobre este tema<sup>4</sup>.

El presente estudio, por lo tanto, constituye sólo una de las variadas maneras de abordar esta temática y que consideramos puede complementar y/o nutrir otro tipo de actividades de la iniciativa. En primer lugar, el relevamiento realizado a nivel municipal y provincial sirvió para la selección de experiencias y de participantes para los encuentros regionales. Segundo, también alimentó la selección de los casos para el fortalecimiento de los espacios de interacción. Finalmente,

---

<sup>1</sup> Para mayor información sobre la iniciativa, visite [www.estadoysociedadcivil.org](http://www.estadoysociedadcivil.org)

<sup>2</sup> Leiras, M.: *Relaciones entre Estado y Sociedad Civil en la Argentina: un marco de análisis*, en Fundación CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación: *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, 1ra edición., Buenos Aires, Artes Gráficas Integradas SA, 2007.

<sup>3</sup> Para la definición de espacios, ir a la página 19.

<sup>4</sup> La publicación *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, que sintetiza las exposiciones, reflexiones y debates del I Encuentro Nacional está disponible en [http://www.cippec.org/nuevo/files/bv\\_257.pdf](http://www.cippec.org/nuevo/files/bv_257.pdf) y en [www.estadoysociedadcivil.org](http://www.estadoysociedadcivil.org)

este estudio constituye una herramienta general para el trabajo futuro de fortalecimiento de espacios de interacción Estado-Sociedad Civil (debido principalmente a la escasez de conocimiento acerca de las variables más significativas para la relación entre ambos sectores en los ámbitos subnacionales).

Por último, cabe destacar que este documento de trabajo está dirigido principalmente a líderes de OSCs y funcionarios públicos interesados en profundizar y otorgar mayor complejidad a las reflexiones y debates sobre los vínculos actuales entre Estado y sociedad civil. Por esta razón, no incluimos en el marco analítico muchas referencias a los debates teóricos detrás de algunos conceptos clave y de sus vínculos, ni abordamos en detalle la metodología aplicada para la realización de cada capítulo en la introducción metodológica (aunque sí es posible acceder a esta información en los Anexos 1, 5, 6 y 8).

Además, al tratarse de un diagnóstico, no incluimos en el presente trabajo orientaciones prácticas ni recomendaciones para forjar nuevos y mejores vínculos. No obstante, esperamos complementarlo a futuro con otros documentos breves y prácticos que tiendan a tal fin, sobre la base de este estudio y los aprendizajes extraídos de las demás intervenciones arriba mencionadas.

## **METODOLOGÍA**

### **Alcances**

El objetivo general de esta investigación es contribuir al conocimiento disponible sobre los vínculos entre Estado y sociedad civil organizada en Argentina, a nivel provincial y municipal.

Los objetivos específicos de esta investigación son:

- Detectar mecanismos concretos de articulación actuales entre agencias del Estado y OSCs a nivel municipal y provincial para aproximarse al estado de la cuestión
- Explorar la naturaleza de los vínculos que se desarrollan hoy, con un especial hincapié en detectar qué factores refuerzan o debilitan estos lazos y si se registran aspectos novedosos en los mismos
- Identificar los factores que inciden en la configuración, desarrollo y sostenimiento de este vínculo y explicar cómo operan los mismos.
- Detectar algunos factores que pueden servir como obstáculos para la participación de los sectores tradicionalmente excluidos de los espacios de interacción.
- Contribuir a la visibilización de este tipo de espacios.

Para alcanzar estos objetivos, y en función de los recursos y tiempos disponibles, se aplicó una metodología que combinó los abordajes cuantitativo y cualitativo, tanto a nivel municipal y provincial, la cual se detalla a continuación.

### **Abordaje cuantitativo**

**1) Nivel provincial:** en primer lugar se realizó un relevamiento a través de fuentes secundarias de los espacios de interacción existentes en las 24 jurisdicciones del país. Sobre la base de esta primera aproximación, se diseñó un cuestionario básico que permitiera detectar por medio de encuestas (vía telefónica, por fax o email) cuáles son los espacios de interacción existentes en cada provincia, así como sus actores, y los temas de participación, entre otras cuestiones.

**2) Nivel municipal:** se realizó una selección aleatoria de 50 municipios de entre 20.000 y 200.000 habitantes, asegurando representación por región. Se hizo un relevamiento a través de fuentes secundarias sobre los espacios de interacción entre Estado y sociedad civil en estos municipios. Al mismo tiempo, se confeccionó un cuestionario modelo para realizar entrevistas a diferentes actores de cada uno de los 50 municipios. Posteriormente, para cada gobierno local se entrevistó telefónicamente a un funcionario con una visión general acerca de los espacios de interacción y a un integrante de una OSC local. Por medio de estas encuestas se relevó información acerca de algunas características de los espacios de interacción: su efectiva utilización, la frecuencia con la que son utilizados, las áreas de gobierno que tiene mayor relación con las OSCs, los actores que participan en estos espacios, temas que mayormente se tratan, los criterios de participación que se establecen para la utilización de cada espacio, la etapa de las políticas públicas en las que intervienen en general las OSCs, y la existencia de vínculos informales entre Estado y sociedad civil, entre otras cosas.

En ambos relevamientos se triangularon diversas fuentes: las encuestas se realizaron tanto a funcionarios públicos como representantes de OSCs y se acudió también a fuentes secundarias (normativa, notas en prensa, sitios web de las agencias estatales, etc.).

### **Abordaje cualitativo**

Tanto a nivel provincial como municipal nos propusimos la elaboración **de cuatro casos de estudio** sobre los vínculos en general en el primer caso, y sobre espacios concretos de interacción entre Estado y OSCs, en el segundo. Mediante el trabajo en el terreno, buscamos indagar con mayor profundidad en los vínculos actuales entre Estado y OSCs, a partir de la perspectiva de múltiples actores (funcionarios, líderes de OSCs, empresarios, periodistas, etc.). A través de recolección de información de fuentes secundarias, revisión bibliográfica y entrevistas en profundidad, nos propusimos identificar algunos aspectos clave de estos vínculos, y las variables que aparecen como condicionantes de los mismos.

- a. *A nivel provincial:* se realizaron dos casos de estudio focalizados en la interacción entre ambos sectores en las provincias de Tierra del Fuego y Formosa.
- b. *A nivel municipal:* se elaboraron dos casos de estudio focalizados en la interacción entre ambos sectores a través de espacios concretos de interacción en los municipios de Comodoro Rivadavia (Chubut) y San Ramón de la Nueva de Orán (Salta).

Para mayor detalle sobre la metodología aplicada en cada capítulo, por favor referirse a los Anexos.

### **Limitaciones**

Los hallazgos de este estudio han estado limitados por variadas cuestiones. En primer lugar, en el caso de los relevamientos cuantitativos, la restricción presupuestaria y temporal de no poder viajar a los 24 distritos ni de contratar a socios locales para realizar un trabajo de seguimiento presencial para que se respondieran las encuestas, limitó tanto la tasa de respuestas obtenidas, como la posibilidad de encuestar a múltiples actores en cada jurisdicción. En consecuencia, sólo pudimos apuntar a que respondieran la encuesta: 1) en el caso provincial: un representante del Ministerio de Gobierno, un legislador y un representante de una OSC; y 2) en el caso municipal: un funcionario por municipio con una visión general de su gobierno local, y un representante de una OSC.

En este sentido, los resultados del estudio no provienen de una técnica de muestreo; las respuestas de ambos sectores no representan a los miembros del Estado ni a las OSCs. Por lo tanto, en el presente trabajo sólo podemos presentar una aproximación preliminar a un diagnóstico cuantitativo de los espacios de interacción existentes en los dos niveles de gobierno.

A esta limitación se sumó la dificultad de obtener respuestas efectivas y completas por parte de los encuestados, debido a distintas y combinadas razones como: falta de conocimiento de los temas sobre los que se preguntaba, derivación a diferentes funcionarios por no poder dar con la persona que concentrara este tipo de información, escaso interés en la temática, agendas cargadas de compromisos, etc.

También fue limitada la información obtenida mediante fuentes secundarias: a la escasez de literatura e investigación sobre los vínculos a nivel provincial y municipal se sumó a la poca cobertura mediática sobre la temática, y bajo nivel de información sobre los espacios de interacción en los sitios web gubernamentales.

En el plano de los objetivos planteados, enfrentamos dificultades en cuanto al propósito de detectar algunos factores que pueden servir como obstáculos para la participación de los sectores tradicionalmente excluidos de los espacios de interacción. A la falta de recursos y tiempo para ahondar suficientemente en estos factores en la dimensión cuantitativa, se sumó el desafío de identificar y entrevistar a las personas o grupos tradicionalmente excluidos de espacios concretos. Intentamos, no obstante, deductivamente, identificar algunos de estos factores a través de la detección de los recursos identificados como necesarios para la participación (que suelen no poseer los excluidos), y del análisis de las condiciones establecidas en términos de accesibilidad a los espacios.

Finalmente, cabe destacar que la participación de distintos autores en la elaboración de los diferentes apartados de la investigación conllevó ciertas dificultades en cuanto a sostener criterios comunes en la aplicación de las preguntas generales en sus estudios particulares, en la elaboración de cuestionarios o guías de preguntas, y en el análisis de la información recolectada. Sin embargo, esta dificultad para garantizar la consistencia del diagnóstico también significó aportar riqueza y pluralidad en la indagación y en la reflexión, así como la posibilidad de traducir más efectivamente cuestionamientos generales a las realidades particulares bajo análisis.

## MARCO ANALÍTICO

### *Punto de partida: la creciente participación de las OSCs en políticas públicas*

Antes de introducir el marco analítico, creemos que es necesario explicar que el mismo pone el foco en los espacios de interacción en los que se debaten, analizan y a veces deciden políticas públicas. El surgimiento y crecimiento de estos espacios se debe, parcialmente, al creciente interés por parte de la ciudadanía y de las OSCs en participar de las políticas, así como a la mayor predisposición de parte del Estado a abrir instancias de participación y consulta.<sup>5</sup>

Efectivamente, uno de los fenómenos que ha marcado más visiblemente el vínculo entre Estado y OSCs en América Latina en los últimos tiempos es la progresiva participación de estas

---

<sup>5</sup> En la publicación *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil* se presentan algunos casos que ilustran este fenómeno en Argentina: el programa Municipios y Comunidades Saludables, el Presupuesto Participativo en Rosario, el Programa Auditoría Ciudadana y la Consulta Nacional sobre la nueva Ley de Educación Nacional, entre otros.

últimas en las políticas públicas. No sólo ha aumentado el surgimiento de organizaciones cuyo objetivo directo es influir en políticas públicas en distintos sectores. También numerosas organizaciones que tradicionalmente se han dedicado a la provisión de bienes y servicios, como recreación, salud o apoyo escolar, manifiestan su interés en comprender e influir en las políticas que afectan a su marco general de intervención, y que por lo tanto, inciden en la posibilidad de alcanzar cambios a largo plazo.

En el informe de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) sobre las ONGs de desarrollo en el escenario actual, Bombarolo<sup>6</sup> describe cómo creció en las organizaciones la noción de que para promover cambios sociales necesarios no es suficiente focalizarse en la promoción o atención a sectores vulnerables, sino que va creciendo en el sector la conciencia de la necesidad de construir ciudadanía y de defender derechos sociales, culturales y económicos. Afirma el autor que la decisión de trabajar sobre los ejes ciudadanía/ derechos genera en las OSCs la necesidad de desarrollar herramientas de trabajo que apunten a producir cambios político-institucionales más estructurales. De esta manera, en los 90' la idea de influir en las políticas públicas fue creciendo y actualmente ya forma parte del discurso y del quehacer de estas instituciones.

Otro de los antecedentes clave que propulsó este giro de las OSCs hacia las políticas públicas es su participación en las cumbres mundiales para debatir e incidir en la toma de decisiones sobre asuntos regionales y globales. El tratamiento de asuntos públicos a nivel global, como el cuidado del medio ambiente o los derechos del niño, ha visto una creciente participación de movimientos sociales y OSCs, a través de diversas metodologías, que van desde la protesta hacia la propuesta. Según Becerra<sup>7</sup> algunos de los compromisos que han adquirido los gobiernos sobre las agendas sociales, se han logrado gracias a organizaciones civiles y sociales, no sólo por la presión social ejercida con demandas legítimas, sino también gracias a la preparación de propuestas concretas, al impulso de estrategias de cabildeo para incidir en las negociaciones, y al trabajo antes, durante y después de las cumbres."

Otro factor que, junto con las cumbres y procesos internacionales, ha contribuido a una creciente participación de las OSCs en las políticas públicas en América Latina es la descentralización administrativa y presupuestaria desde el gobierno nacional a los gobiernos provinciales y locales. La descentralización ha provocado significativas reconfiguraciones de las relaciones entre el Estado y las OSCs. Balbis<sup>8</sup> explica cómo estos cambios han llevado a que estas últimas ya no visualizan su trabajo sólo a partir de su relación con los actores populares y desprotegidos de la población, sino que se conciben como actores sociales con perfil propio y con peso en la sociedad civil. Por lo tanto, cada vez dan mayor importancia a los espacios públicos, y a las áreas que pueden sustentarlas ante la opinión pública, como la investigación y la comunicación.

Sin embargo, es importante destacar que la participación es muy heterogénea, y que los roles atribuidos por los Estados a las OSCs y los mecanismos específicos que se han establecido para su participación se vinculan sistemáticamente con los recursos especializados que estas organizaciones poseen.

---

<sup>6</sup> Bombarolo, F.: *ONGs de desarrollo, entre la técnica y la política*, en Buthet, C., Maiztegui, G., y Simari, L.: *Las ONGs de Desarrollo en el Escenario Actual: Cambios en la misión, rol y estrategias en los 90*, [s.l.], ALOP y Fortal, [s.f.].

<sup>7</sup> Becerra Pozos, L.: *Participación e incidencia política, las OSC en América Latina. Definiciones, recomendaciones y retos*, [s.l.], Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, 2005.

<sup>8</sup> Balbis, J.: *ONGs, Gobernanza y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Comité Nacional de Enlace, Programa MOST/UNESCO, Montevideo, 2001, pág. 26.

Tal como argumenta Becerra,<sup>9</sup> “no se trata de una historia lineal o plana, las estrategias de las OSCs han sido diversas en razón o como respuesta a la coyuntura, a los avances o retrocesos en los procesos de transición democrática. Las etapas vividas indican que pasaron de una actitud exclusivamente contestataria y de presión, a otras en las que fueron aprendiendo a combinar y afinar estrategias de protesta con propuestas. Las OSCs que se distinguieron por un trabajo comprometido y profesional, no se conformaron con una postura sólo crítica, sino que comprendieron la pertinencia de contar con diagnósticos de los asuntos, sectores, temas o territorios en los que actúan, y a partir de ese conocimiento, diseñar medidas e impulsar proyectos viables y oportunos para responder a los problemas públicos que, por muy diversas razones, el gobierno no ha podido resolver eficazmente.”

Por ello, explica la autora, las OSCs iniciaron un proceso de búsqueda o innovación de estrategias que les permitieran superar el plano de la protesta y la denuncia. Muchas consideran actualmente que para ser efectivas en la respuesta a sus demandas, o para lograr cambios tangibles de política pública, necesitan fortalecer su capacidad de diálogo e interlocución con los gobiernos, y de comprensión de la dimensión más macro y pública que influye en su campo de trabajo más micro e inmediato.

Como sugiere Becerra, “la experiencia de las OSCs indica que [la incidencia] no se puede quedar exclusivamente en el terreno de las políticas públicas, del Estado o el sistema político, sino que también puede implicar a los medios de comunicación, al sector privado y otras instancias internacionales, tomadoras de decisiones”.<sup>10</sup>

Es importante destacar que la apertura de instancias de participación ha generado numerosos debates dentro del propio sector de las OSCs, en cuanto a la real posibilidad de ejercer cambios en la toma de decisiones al optar por aceptar las metodologías de diálogo que proponen algunos gobiernos. A pesar de que muchas organizaciones han optado por conservar una actitud contestataria ante el Estado, temiendo una cooptación y un desvío de sus intereses más inmediatos, otras tantas han decidido utilizar los mecanismos y canales propuestos desde los Estados. Este fenómeno también se registra a nivel provincial y local: los estudios revelan cómo suele producirse una división dentro de las OSCs según su grado de afinidad política con el gobierno de turno. Esto lleva a que varias organizaciones opten por no participar de ciertas instancias y mecanismos creados y utilizados desde el Estado cuando se perpetúan determinados gobiernos, por descreimiento, o bajo el presupuesto de que hacerlo conllevaría a perder su independencia, o por el temor de distraer su atención de intervenciones más relevantes para su misión.

Los cuestionamientos acerca de las bondades de la participación no se dan meramente en el seno del sector no gubernamental. En esta dirección nos advierte oportunamente Oszlak acerca del riesgo de dar “por sentado que la participación ciudadana es intrínsecamente “buena”, en el sentido que se le da a las “buenas causas” o las “buenas acciones””<sup>11</sup>. Por ejemplo, la participación ciudadana puede derivar en la consecución de privilegios para grupos selectos y con mayores recursos y acceso al poder, en desmedro de sectores que no poseen siquiera la capacidad de organizarse para presentar su voz en un determinado espacio o proceso de consulta.

---

<sup>9</sup> Becerra Pozos, Op. Cit.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> Oszlak, O.: *Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico*, en Fundación CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación: *Construyendo Confianza Vol. II* (en elaboración).

Aun más, y a pesar de su constitución jurídica como entidades orientadas a la consecución del bien público, se ha debatido con frecuencia acerca de los genuinos motivos que conllevan a la participación de las OSCs. La clásica tensión entre intereses individuales y colectivos analizada desde la literatura (el gran debate generado por Olson en cuanto a que cuanto a que las personas con un interés en común no necesariamente se movilizarán para formar un grupo de acción aunque tengan razones para hacerlo) también forma parte de la heterogeneidad de las racionalidades que guían la acción de las OSCs, no siempre virtuosas ni orientadas a la obtención de bienes, servicios o beneficios públicos.<sup>12</sup>

Además, existen sobrados casos de gestión pública que por diversas razones (temática, restricciones temporales o presupuestarias, etc.) son más cerrados por múltiples razones a la participación de OSCs. Agrega Oszlak las consideraciones de O'Donnell<sup>13</sup> quien observa un cierto sesgo hacia la valorización positiva de las oportunidades de participación, que no tiene en cuenta el hecho de que en algunas áreas de política pública -tales como en políticas cambiarias, de relaciones exteriores o de defensa- existirían sólidos argumentos para disuadir o impedir tal participación. Entre otras variables, la naturaleza de los actores, la legitimidad de sus acciones y sus mecanismos de intervención, contendrían los elementos de juicio básicos para juzgar, en cada caso, la calidad democrática de la participación.

### *Una mirada focalizada en los espacios de interacción*

En esta sección describiremos el marco analítico que orientó la realización general de este estudio en las seis vertientes anteriormente mencionadas: los dos relevamientos cuantitativos y los cuatro casos de estudio cualitativos.<sup>14</sup>

En primer lugar, debemos precisar que el problema central que guió la construcción de este marco analítico consiste en responder la siguiente pregunta general: **¿cómo se están vinculando Estado y OSCs a nivel municipal y provincial?** Algunos aspectos que tuvimos en cuenta al analizar este vínculo son:

- ¿En qué tipos de espacios concretos se está plasmando este vínculo?
- ¿Qué factores vinculan o alejan a ambos sectores? ¿Qué motivaciones e intereses permiten u obstaculizan la generación y el sostenimiento del vínculo?
- ¿Cuán inclusivos (en términos de accesibilidad), democráticos (en cuanto a calidad de participación y liderazgo) y efectivos (en referencia a los resultados que producen) son los espacios de interacción?

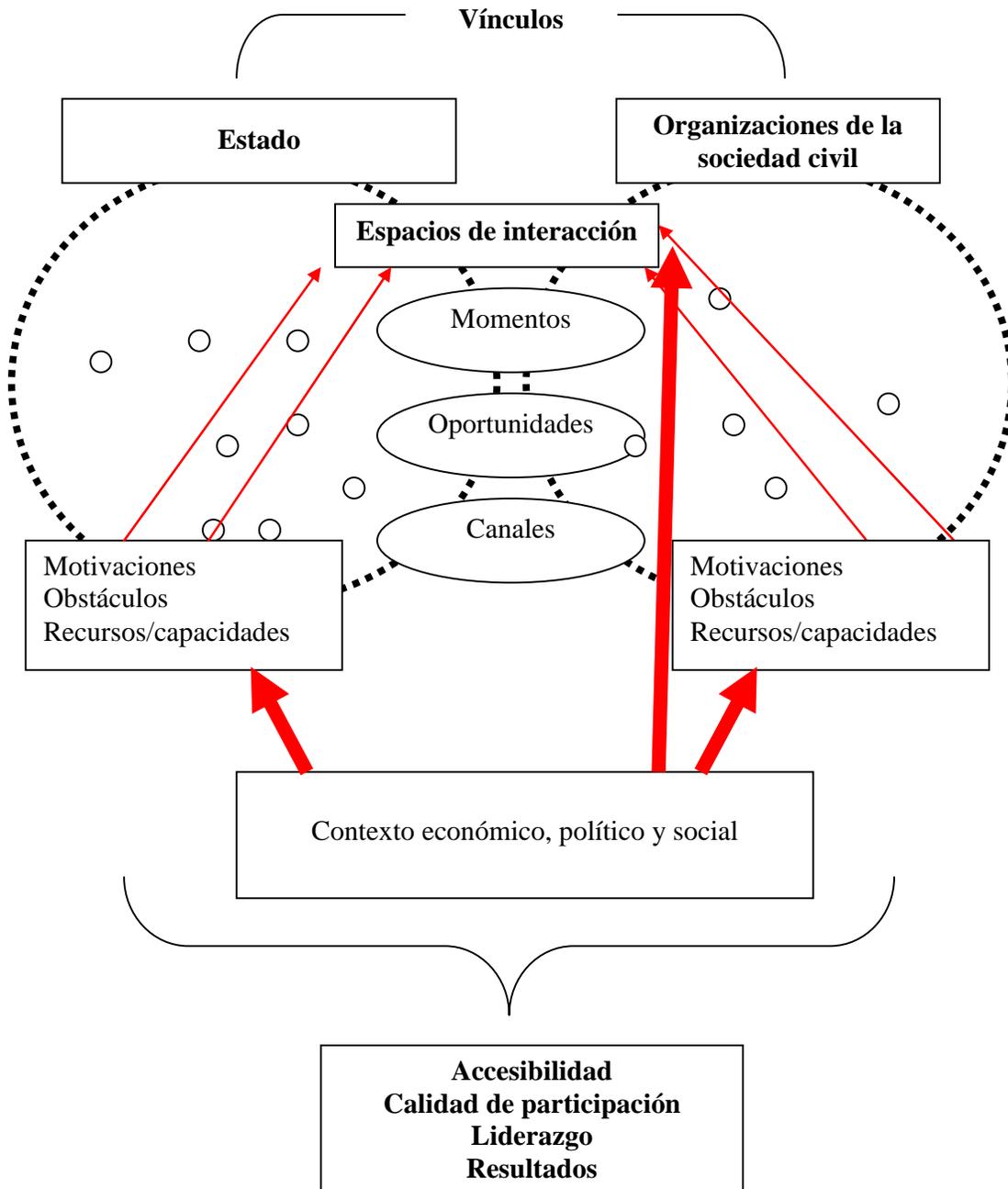
El gráfico 1 constituye el punto de partida adoptado para guiar la investigación de los diversos equipos en cuanto a cómo observar, describir y analizar ciertos vínculos entre Estado y sociedad civil organizada.

---

<sup>12</sup> Esta importante observación ha sido señalada por Carlos Acuña, en su evaluación al presente trabajo.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Es importante aclarar que el marco que se explica a continuación ha sido provisto a los diversos investigadores y equipos de investigación con el fin de clarificar conceptos clave y proponer ciertas líneas de indagación para su abordaje en el terreno. No obstante, dada la naturaleza específica de cada estudio, tanto por su metodología como por su nivel de análisis, los diferentes casos y relevamientos han tomado ciertas preguntas y han enfatizado determinadas variables en su estudio. Asimismo, cada investigador o grupo de investigación añadió una serie de variables para observar, provenientes de su propio campo de estudio, o interés teórico y práctico.



### Algunas definiciones

Previamente a explicar las relaciones entre los componentes del gráfico, es preciso definir los conceptos centrales que en éste se incluyen: Estado, OSCs y espacios de interacción.

Ante todo, vale aclarar que la iniciativa "Hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil" parte de un convencimiento acerca de la naturaleza relacional de ambos sectores, relación que incide de manera significativa en la propia identidad y constitución de quienes pertenecen a uno y otro espacio.

Siguiendo a Henslenberg et al.<sup>15</sup> “en el momento actual, la configuración de nuevos conceptos sobre políticas públicas, de una nueva gestión del Estado y de un relanzamiento de las reformas políticas indispensables para el «buen gobierno» (*good governance*) son caminos que llevan hacia una mayor «sensibilidad» (*responsiveness*) del quehacer político ante la ciudadanía. El resurgimiento de la sociedad civil se encuadra entonces en el triángulo formado por el nuevo papel del Estado a desarrollar en América Latina, un adecuado funcionamiento de los partidos políticos y la extensión de una nueva cultura política en la ciudadanía.”

**Estado:** adoptamos en esta investigación la definición de O’Donnell: “Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquél territorio.”<sup>16</sup>

Sin embargo, es importante destacar que necesitamos una visión del Estado que supere una construcción monolítica del mismo, sobre todo porque al hablar de la heterogeneidad de vínculos posibles con las OSCs, parte de esta diversidad procede justamente de la miríada de instituciones y relaciones sociales que se plasman en la realidad. En este sentido, complementamos el anterior concepto con la argumentación de Young, retomada por Cornwall: “Conceptualizar a las instituciones gubernamentales como un sistema de gobierno simplificado, uniforme y coherente, “el Estado”, es una cosificación desorientadora. De hecho, por lo menos en la mayor parte de las sociedades del mundo actual que poseen instituciones estatales en funcionamiento, éstas se entrelazan en distintos niveles, a veces se yuxtaponen en cuanto a jurisdicción, y a veces funcionan independientemente o con propósitos entrecruzados.”<sup>17</sup>

Al igual que las OSCs, las agencias estatales tampoco se constituyen ni se conducen de manera coordinada y armónica. No sólo existen diferencias significativas entre los tres niveles de poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en cuanto a los roles, responsabilidades y recursos que afectan potencialmente los vínculos con OSCs, sino que la complejidad de organización del Estado a nivel territorial también funciona como caldo de cultivo para que emerjan múltiples formas de gobierno y gestión pública. La mera existencia de 2242 gobiernos locales en Argentina denota la imposibilidad de referirse al Estado como una unidad que actúa de manera consistente y coordinada, con recursos, motivaciones y capacidades similares.

Más aún, en una nación vasta y federal como la Argentina, el Estado es una multiplicidad de “estados” que no necesariamente se comportan de manera coordinada o incluso coherente entre sí<sup>18</sup>. Cada unidad subnacional cuenta con gobiernos que deben responder a requerimientos o incentivos estructurales y/o coyunturales, que se sustentan en una lógica local. Si bien es cierto que el proceso descentralizador de funciones ejecutado durante la segunda mitad del siglo XX modificó sustancialmente la relación Nación-provincias, también es cierto que la estructura de financiamiento

---

<sup>15</sup> Henslenberg, P.; Kohut, K.; y Maihold, G.: “Estado y 'sociedad civil' en América Latina. En busca de un nuevo equilibrio”, *Revista D+C Desarrollo y Cooperación*, [s.l.], n°1 en-feb 2002, págs. 8-11.

<sup>16</sup> O’Donnell, G.: *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*. Texto preparado para el proyecto “La Democracia en América Latina”, Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD), [s.l.], 2004, pág. 2..

<sup>17</sup> Young, : *Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas*, [s. l.], [s. f.].

<sup>18</sup> Esta importante observación ha sido señalada por Carlos Acuña en su evaluación al presente trabajo.

del Estado en la Argentina mantiene una lógica centralizadora, que impone la dependencia –en diversos grados– de los gobiernos provinciales con el federal, y de los municipios con las provincias. La cuestión supera incluso a los diseños institucionales, dado que la generación de recursos se mantiene concentrada entre la metrópolis y la Región Pampeana, lo cual se ve reflejado en los muy bajos porcentajes de ingresos propios de los que disponen algunas provincias. A su vez, surgen, como ejes importantes de la redefinición de la dinámica provincial-municipal, las políticas que se generan desde lo nacional, imponiendo reglas y normativas que encuentran su sustento político en el financiamiento que viene con ellas y su sustento técnico en las diferencias de capacidad de atracción de profesionales especializados. Así, no es posible comprender lo observado en los niveles provincial o municipal si no es incluyendo a los procesos y dinámicas nacionales, ya sean las políticas macroeconómicas o la multiplicidad de programas diseñados desde el poder central. En este sentido, la matriz nacional de los niveles provincial-municipal, no actúa como "contexto" que fija límites a los procesos analizados, sino como constitutiva de su propia naturaleza y, en ocasiones, de los propios actores de la sociedad civil provincial y municipal.

Otro de los factores que contribuye a la dificultad de referirse al Estado como entidad autónoma de comportamiento homogéneo es que la variedad no sólo proviene de los niveles de gobierno o geográficos sino de los gobiernos que imprimen su sello particular a las agencias estatales en su gestión. Tal como señaló Mustapic<sup>19</sup>, las interacciones concretas de las OSCs son con los gobiernos y eso es lo que las hace más complicadas, porque los gobiernos no sólo tienen sus propias preferencias sino que, además, cuentan con legitimidad democrática. El Estado provee la apoyatura legal, dota de existencia muchas organizaciones y espacios. Pero luego entran a tallar los gobernantes y la burocracia pública.

**Organizaciones de la sociedad civil:** la definición de lo que constituye una *organización de la sociedad civil* es una de las discusiones más frecuentes en la literatura sobre lo que ha sido denominado el tercer sector (concepto también frecuentemente debatido por los diversos autores, y que alude al sector que se halla entre el Estado y el mercado). Los mismos teóricos reconocen la importancia y los desafíos implicados al adoptar una determinada definición de este tipo de organizaciones. Como afirma Olvera<sup>20</sup>, términos como organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro, de la sociedad civil, tercer sector o sociedad civil se caracterizan por la ambigüedad conceptual y la polisemia. "En efecto –explica dicho autor– con dichas nociones se dice mucho y nada a la vez. Si bien por un lado se reconoce la importancia de nuevas formas de acción colectiva, de asociación y de identidad que no se asimilan a las categorías tradicionales de clase y no se corresponden con una representación directa de intereses materiales, por otro se las designa de tal forma que su especificidad sociológica se pierde en una serie de reduccionismos funcionalistas o alusiones simbólicas que pecan de exceso de generalización."

Además, los significados múltiples que se atribuyen a este tipo de organizaciones habilitan a que los distintos actores empleen dicho término de manera muy diferente, lo cual ejerce una influencia directa en las relaciones que se conforman entre dichos actores, y su nivel de consenso o conflicto.

---

<sup>19</sup> Esta importante observación ha sido señalada por Ana María Mustapic en su evaluación al presente trabajo.

<sup>20</sup> Olvera, A.: *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector*, I Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de ISTR, Río de Janeiro, 1998.

Por lo tanto, el primer desafío es decidir si aceptamos convivir con esta denominación plurisemántica de la sociedad civil. Como apunta Leiras<sup>21</sup>, “¿Puede reducirse esta complejidad conceptual? ¿Podemos aspirar a alcanzar una distinción tan clara, a imaginarnos tan rápidamente la forma del objeto cuando hablamos sobre la sociedad civil como lo hacemos habitualmente cuando hablamos del Estado? Creo que no y creo que ese no es motivo para que reemplacemos el término “sociedad civil” por otros con mayor capacidad descriptiva. Como se indica más arriba, “sociedad civil” designa un espacio *público* y *no estatal*, y la capacidad de nombrar ese espacio es un recurso simbólico valioso de los lenguajes políticos modernos. Poder nombrarlo es condición de la capacidad de imaginarlo y, entonces, condición de la capacidad de actuar para protegerlo y enriquecerlo.”

Adhiriendo a las ventajas de referirnos a organizaciones que operan dentro de este amplio campo que se denomina sociedad civil, y en las mismas líneas de lo propuesto por Leiras en la primer publicación de esta iniciativa<sup>22</sup>, consideraremos en este estudio a las OSCs como aquellas organizaciones que cumplen en algún grado con las características definidas en la definición estructural-operacional postulada por el estudio sobre el tercer sector de Salamon y Anheier<sup>23</sup>. Las organizaciones deben ser:

- **Estructuradas:** cierto grado de formalidad y permanencia en el tiempo
- **Privadas:** separadas formalmente del Estado
- **Autogobernadas:** con capacidad para manejar sus propias actividades y elegir sus autoridades
- **Sin fines de lucro:** no deben distribuir entre sus miembros las ganancias generadas por la institución
- **Voluntarias:** de libre afiliación

Aun consignando estas variables como ejes de la definición de las OSCs, es importante destacar la heterogeneidad que se registra en las formas que tienen estas organizaciones de estructurarse, relacionarse con el Estado, o autogobernarse.

Al igual que en el caso del Estado, nuevamente se enfrenta el riesgo de tratar a este sector (la sociedad civil) dentro del cual se desarrollan este tipo de organizaciones como una entidad monolítica. Como observa Roitter<sup>24</sup>, “Ni el *sector* es uno, ni la sociedad civil tiene una única lógica ni una única voz. La propia naturaleza de estas asociaciones expresa las diferencias sociales y culturales [ver como ejemplo gráfico de estas variaciones el cuadro que lista los distintos tipos de OSCs en el país], así como la multiplicidad de intereses existentes en la sociedad. En este orden de ideas, en el mundo académico latinoamericano, aun entre los que han utilizado como referencia para sus trabajos de investigación la idea de sector, tiende a emerger una perspectiva crítica motivada en el carácter confuso que tal abordaje del *sector* suscita cuando no se establecen diferencias y jerarquías en su interior y cuando se le termina considerando como la esencia misma de la sociedad civil.

Para ilustrar la variedad de modos asociativos que caben bajo estos rasgos organizacionales, seguiremos la clasificación que propone el BID y PNUD en el cuadro 1.

<sup>21</sup> Leiras, Op. Cit.

<sup>22</sup> *Ibíd...*

<sup>23</sup> Roitter, M. y González Bombal, I.: *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*, Buenos Aires, CEDES, 2000, Cap. 1, 4 y 5, págs. 19-30 y 103-134.

<sup>24</sup> Roitter, M.: El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil, en Mato, D. (coord.): *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, [s.f.], págs. 17-32.

**Cuadro 1: Clasificación de organizaciones de la sociedad civil, PNUD / BID**

Asociaciones de Afinidad	Asociaciones de amigos
	Asociaciones de colectividades
	Asociaciones de profesionales
	Bomberos voluntarios
	Centros de estudiantes
	Centros de jubilados
	Círculos
	Clubes sociales, deportivos y culturales
	Cooperadoras
	Cooperadoras escolares
	Cooperadoras hospitalarias
	Entidades y Cámaras patronales
	Gremios y Sindicatos
	Grupos de autoayuda
Mutuales	
Fundaciones	De empresas
	De familias
	Mixtas
Organizaciones de apoyo	Ampliación de derechos
	Centros académicos
	Prestación de servicios sociales y culturales
	Promoción y desarrollo
Organizaciones de base	Bibliotecas populares
	Clubes barriales
	Clubes de madres
	Comedor comunitario, copa de leche, comisión de la huerta
	Comunidades aborígenes
	Unión vecinal, comisión vecinal, centro vecinal, sociedad de fomento
Redes	Confederaciones
	Coordinadoras
	Federaciones
	Foros
	Ligas
	Redes
	Uniones

Fuente: BID y PNUD. 2004. Organizaciones de la sociedad civil por tipo y provincia. [www.undp.org.ar/archivos/cuadro\\_de\\_tipologias\\_OSC.xls](http://www.undp.org.ar/archivos/cuadro_de_tipologias_OSC.xls). Consultado el 5 de Julio de 2007.

En conclusión, aunque el presente estudio se orienta a identificar ciertos rasgos (motivaciones, recursos, etc.) que caracterizan en líneas generales a agencias estatales y OSCs, se reconoce que

también existe una fragmentación interna en el seno de uno y otro sector, cuyas tensiones inciden asimismo en la naturaleza y desarrollo de los vínculos.

**Espacios de interacción:** para este estudio, hemos optado por seguir la definición de espacios propuesta por Gaventa: “oportunidades, momentos y canales en los que los ciudadanos pueden actuar [con el Estado] para potencialmente incidir en políticas, discursos, decisiones y relaciones que afectan sus vidas e intereses”<sup>25</sup>. Estos espacios, de creciente visibilidad, reconocimiento y utilización constituyen un elemento enriquecedor del sistema político democrático, al complementar la instancia más tradicionalmente vinculada con la práctica democrática que son las elecciones.

Nuevamente, esta amplia definición abarca una significativa variedad de espacios, que difieren en aspectos como su regulación, etapas de las políticas públicas para las cuales resultan más idóneos, tipo de participación que habilitan, regularidad, etc. Por esta razón, también al caracterizar los espacios nos enfrentamos con la dificultad de no reflejar adecuadamente su heterogeneidad y cómo ésta incide a su vez en su potencial de generar nuevos y mejores vínculos entre quienes participan en ellos.

Luego de una primera aproximación a fuentes secundarias para detectar aquellos que están o bien reconocidos desde la legislación y/o son más frecuentemente utilizados a nivel provincial y municipal, el presente estudio, propone centrarse en la siguiente clasificación de espacios:

Espacio	Descripción	Etapas de política pública <sup>26</sup> vinculada	Frecuencia <sup>27</sup>	Nivel en el que el espacio fue analizado
Referéndum	Herramienta que permite a los ciudadanos manifestarse a favor o en contra de determinada medida. Su resolución a diferencia de la consulta popular es vinculante	Diseño y/o aprobación	No	Provincial / Municipal
Revocatoria de mandato	Derecho de los ciudadanos para solicitar la destitución de un funcionario público	No aplica	No	Provincial / Municipal
Iniciativa popular	Herramienta al servicio de los ciudadanos para proponer el tratamiento de un proyecto, el que debe estar avalado por un número	Problematización/introducción en la agenda	No	Provincial / Municipal

<sup>25</sup> Gaventa, J.: *Reflections on the Uses of the 'Power Cube, Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement*, Gran Bretaña, 2005.

<sup>26</sup> Las etapas que implica cualquier proceso de políticas públicas pueden ser resumidas de la siguiente manera: problematización/introducción en la agenda, diseño y/o aprobación, implementación, evaluación.

<sup>27</sup> La clasificación se basa en los datos del Programa Auditoría Ciudadana, de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación que distingue entre mecanismos de democracia directa y semidirecta, y mecanismos reglamentados. Para este estudio, se considera dentro de los primeros al referéndum, revocatoria de mandato, iniciativa popular, audiencia pública y doble lectura, y dentro de los segundos al presupuesto participativo, planificación estratégica, mesas de diálogo, juntas, consejos consultivos, convenios de colaboración, subsidios y asociaciones vecinales. Las herramientas de participación ciudadana tendrían lugar a partir de un hecho puntual y su implementación no sería continuada en el tiempo, mientras que de los mecanismos reglamentados se espera que gocen de cierta frecuencia.

Espacio	Descripción	Etapas de política pública <sup>26</sup> vinculada	Frecuencia <sup>27</sup>	Nivel en el que el espacio fue analizado
	preestablecido de firmas			
Consulta popular	Mecanismo utilizado por el gobierno para conocer la opinión de los ciudadanos ante determinado tema	Diseño y/o aprobación	No	Provincial / Municipal
Audiencia pública	Instancia previa a la definición de un proyecto que permite a los ciudadanos participar del proceso de toma de decisión	Diseño y/o aprobación	No	Provincial / Municipal
Doble lectura	Forma de participación en el proceso de creación de leyes instrumentado por medio de una audiencia pública que se lleva a cabo entre las dos aprobaciones que las normativas exigen para determinados temas	Diseño y/o aprobación	No	Provincial
Presupuesto participativo	Constituye un porcentaje del presupuesto municipal cuya finalidad puede ser definida por los ciudadanos de la provincia o municipio	Definición y/o aprobación	Si	Provincial / Municipal
Planificación estratégica	Herramienta de análisis, participación ciudadana y toma de decisiones colectivas, que promueve un conjunto de espacios de encuentro y actividades que permiten arribar a acuerdos sobre los proyectos que se llevarán adelante en una determinada comunidad.	Definición y/o aprobación de la política	Si	Municipal
Foros	Espacios multisectoriales para la discusión de diferentes temas de interés para la comunidad de la provincia o municipio	Definición y/o aprobación de la política	Si	Provincial / Municipal
Mesa de diálogos o juntas	Espacios multisectoriales para tratar ciertas temáticas de interés para la comunidad y lograr un acuerdo a partir del diálogo	Definición y/o aprobación de la política	Si	Provincial / Municipal
Consejos consultivos	Ámbitos de diálogo, donde se tratan de abordar diferentes temáticas, tanto coyunturales como de índole estratégica	Definición y/o aprobación de la política	Si	Provincial / Municipal
Convenio de colaboración	Acuerdo que se establece entre un organismo oficial y una OSC para trabajar de manera conjunta	No aplica	Si	Provincial
Subsidio	Ayuda económica concedida por un organismo oficial a las OSCs para que lleven adelante sus proyectos	No aplica	Si	Provincial
Asociaciones	Espacios de participación conformados por cada barrio de la ciudad que hace las veces de	Evaluación	Si	Municipal

Espacio	Descripción	Etapa de política pública <sup>26</sup> vinculada	Frecuencia <sup>27</sup>	Nivel en el que el espacio fue analizado
vecinales	nexo entre los vecinos y la municipalidad			

### Aspectos de los vínculos

Precisados estos conceptos, podemos proceder a explicar las relaciones entre los mismos y las variables que describen dichas relaciones.

En primer lugar, se destaca la relación entre el **contexto**, especialmente el político, y los espacios. Factores contextuales como una crisis económica o el acceso de un nuevo partido político al poder inciden en la configuración y desarrollo de estos espacios. Bonamusa y Villar se refieren con claridad a la incidencia del contexto en el quehacer político de las OSCs al describir cómo la estructura de oportunidad política (o sea la configuración de variables dentro del contexto político) pueden favorecerla o no. Y señalan que “Se han realizado diversos intentos de operacionalización de esta estructura que autores como McAdam han logrado sintetizar en los siguientes puntos (1997:27):

- La relativa apertura o cierre del sistema político institucional
- La estabilidad o inestabilidad de los alineamientos políticos
- La presencia o ausencia de alianza con las élites
- La capacidad y propensión del Estado a la represión.”

En segundo lugar, los usos y las lecturas que hacen de estas oportunidades políticas las diversas OSCs también varían, por razones que abarcan desde el desconocimiento de la existencia de las mismas hasta la falta de capacidad para organizarse en función de ellas, o la inequidad en el acceso a participar en determinados espacios.<sup>28</sup>

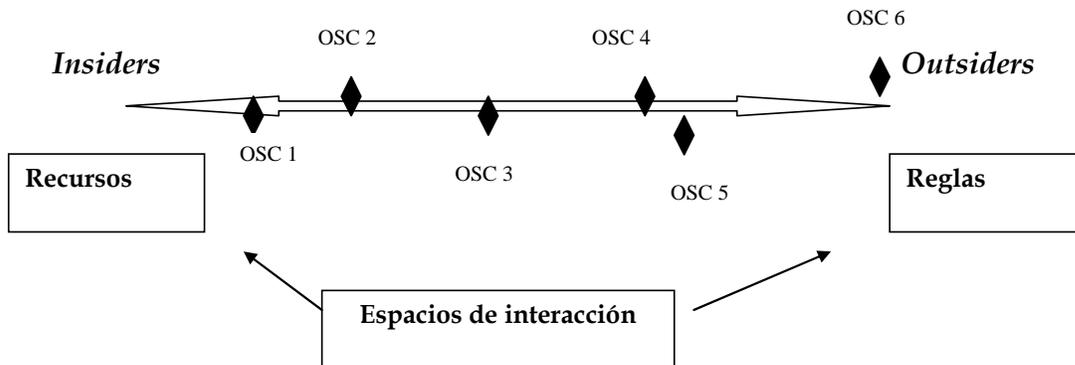
### Las posturas ante los espacios

La heterogeneidad de interpretaciones y valoraciones del contexto en general, y de los espacios de interacción en particular, puede reflejarse a través de un continuum entre dos posturas radicalmente opuestas, desarrolladas por Pagés<sup>29</sup> para entender la participación de la sociedad civil en procesos de políticas públicas regionales, pero que puede aplicarse a otras instancias de participación local: *insiders* versus *outsiders*: “Los *insiders* son aquellos que intentan trabajar de manera cercana al proceso oficial, comprometiendo a veces sus demandas con el fin de hacerlas más viables políticamente. Los *outsiders* son aquellos que ejercen presión externa, articulando sus demandas de manera más explícita y muchas veces en contraposición con las posiciones de gobierno.”

<sup>28</sup> En este sentido, cobra relevancia otro de los comentarios de Carlos Acuña en la evaluación al presente trabajo: “Son parte de la sociedad civil tanto los actores visibles en el escenario público (incluidos o excluidos de los espacios institucionalizados de relación con el Estado) como también aquellos grupos sociales que, por su debilidad, se ven imposibilitados de organizarse, resultando espectadores sin capacidad de incidir en la política.” Como se dijo más arriba, si bien el estudio reconoce la relevancia de esta cuestión, no la incorpora en su análisis de la sociedad civil.

<sup>29</sup> Pagés, M.: *La sociedad civil ante el ALCA: transparencia y participación*, en Podestá, B., Gómez Galán, M., Jácomo, F. y Grande, J. (Coord.): *Ciudadanía y mundialización: la sociedad civil ante la integración regional*, Madrid, CEFIR-INVESP-CIDEAL, 2000.

## Diversidad de posturas ante la participación en los espacios



Como se refleja en el gráfico, existen diversas organizaciones que se acercan o alejan de una postura u otra con respecto a su participación en determinados espacios (además, sus posturas pueden variar de espacio en espacio, o según el gobierno de turno, etc.). Como consecuencia de su posicionamiento entre estos dos extremos, despliegan diferentes estrategias de relación con el Estado e interpretan desde lentes distintas el potencial de los espacios. Vinculando estas posiciones con el modelo propuesto en el marco analítico, podríamos decir que aquellas que tienden a acoplarse a los espacios oficiales podrían percibir a estos espacios como recursos alineados con sus objetivos; y que aquellas que suelen autoexcluirse de los mismos se acercaría más a una visión de los espacios como reglas más rígidas que restringen su margen de maniobra para conseguir lo propuesto.

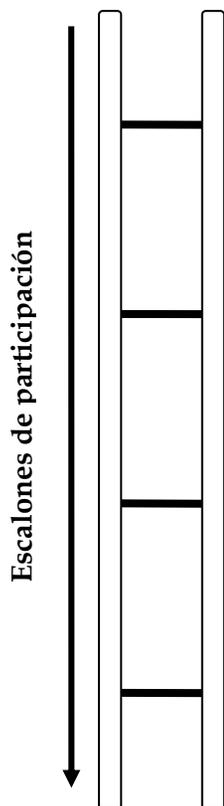
Esta contraposición de posturas revela una de las tensiones frecuentes en el seno de la sociedad civil organizada y es claro ejemplo del conflicto implicado en la heterogeneidad. Sin embargo, en ciertos campos, también ambas posturas pueden ser necesarias, e incluso funcionar de manera complementaria. Quienes conciben a la participación en los procesos según los términos propuestos por los gobiernos pueden ayudar a establecer en la agenda temas, problemas y propuestas de quienes se niegan a participar. Por otra parte, estas últimas actúan como fuerzas de presión para abrir canales más efectivos y regulares de participación, para señalar la falta de incidencia efectiva que pueden tener los canales existentes, o para mantener en la agenda pública cuestiones que son totalmente ignoradas en los discursos oficiales y en los debates que se realizan entre gobiernos y OSCs que aceptan participar.

Pero el continuum debe ser complementado con la tercera categoría propuesta por la autora: **los excluidos**. Factores que serán abordados a continuación como el desconocimiento, la marginación, los criterios de accesibilidad, y la falta de transparencia provocan que ciertas OSCs queden directamente fuera de estas opciones.

Tal como sostienen Bonamusa y Villar, “no todos los grupos y organizaciones tienen un acceso similar a los canales institucionales y a los recursos. Mientras algunos grupos y organizaciones están excluidos del sistema, otras organizaciones del tercer sector pueden tener acceso a la participación de decisiones y de recursos públicos. Esta discriminación en la capacidad de acceso para influenciar a las autoridades por parte de las OSC indica la multipolaridad de la estructura de oportunidades, y se refleja en la variedad de aproximaciones en el estilo de incidir en

las políticas por parte de las OSC. La diversidad de tipos de advocacy tiene mucha relación con este acceso diferencial al sistema de toma de decisiones.”<sup>30</sup>

Por otro lado, la utilización y lectura de estos espacios también varían en el seno de las agencias estatales. En este sentido, podemos situar a los funcionarios dentro de un continuum con diferentes grados de atribución de significado a la participación. Resulta ilustrativa la manera en que Driscoll y otros describen los grados de la participación de las OSC en las Estrategias Participativas de Reducción de Pobreza, promovidas por el Banco Mundial. Estos niveles, según los autores, pueden ser visualizados como una escalera de participación, comenzando desde una acotada existencia en el plano retórico a una incidencia real de los actores convocados.<sup>31</sup>



**“Nos convendría mencionar algo sobre la participación”:** incluso la mera inclusión de la idea de participación en la retórica de las políticas (sobre todo por parte de las instituciones gubernamentales) puede señalar un paso hacia adelante, y una mayor apertura a actores no gubernamentales.

**Recolectando y Compartiendo Información** involucra la conducción de evaluaciones de pobreza a nivel local y nacional utilizando abordajes participativos para mapear la pobreza. En muchos casos fueron pioneras las OSCs en este trabajo durante las últimas décadas. Este proceso es a veces considerado como un ejercicio que se hace una única vez cada determinado período, aunque el continuo intercambio de información resulta muy importante para monitorear efectivamente la pobreza.

**Procesos de consulta:** las consultas son realizadas en conjunto por el gobierno y actores de la sociedad civil, tanto en una única oportunidad como con cierta regularidad. Las consultas pueden conducirse a nivel local y nacional, y abarcar temas generales y específicos. El grado de inclusión de las OSCs varía en los distintos países. Sin embargo, en la mayoría de ocasiones la consulta no implica obligación alguna por parte del gobierno de incluir los puntos de vista expresados en las políticas finalmente elaboradas.

**Inclusión de otros actores en los procesos de toma de decisiones;** en este nivel hay actores con peso (redes de OSCs, gremios, grupos de la Iglesia) que tienen el derecho a negociar el proceso, contenido y resultados de las políticas junto con las instituciones gubernamentales.

Nuevamente, las heterogéneas lecturas por parte de los funcionarios acerca de los objetivos y naturaleza de los diversos espacios dan lugar a tensiones, conflictos y dificultades dentro del mismo aparato estatal.

Señalados el rol del contexto y la heterogeneidad de interpretaciones acerca del valor de los espacios tanto por parte de OSCs como de funcionarios, pasaremos revista a los aspectos principales a relevar en los distintos estudios. Como se observa en el gráfico 1, el centro de atención reside en los espacios de interacción y sus rasgos principales: sus actores y su configuración.

<sup>30</sup> Bonamusa, M. y Villar, R.: *Estructura de oportunidades políticas y 'advocacy': elementos para un modelo político del tercer sector*, I Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de ISTR, Río de Janeiro, 1998.

<sup>31</sup> Driscoll, R., Christiansen, K., y Jenks, S.: *An overview of NGO participation in PRSPs*, ODI Consultation for CARE International, [s. l.], 2004.

## 1. Sus actores (Estado y OSCs)

Dentro del universo heterogéneo en ambos sectores, observaremos quiénes usualmente participan en estos espacios, las motivaciones que los impulsan a involucrarse, y los obstáculos que limitan o impiden su efectiva participación. Motivaciones y obstáculos nos permitirán profundizar el conocimiento acerca de cómo se vinculan los actores dentro de estos espacios de interacción, y la forma en que los mismos van evolucionando o transformándose.

Es menester aclarar que los diferentes actores que conforman uno y otro sector acceden o no se acercan a estos espacios según una serie de motivaciones, recursos y obstáculos. Estos factores inciden en los vínculos que se establecen de dos maneras fundamentales: 1) en la posibilidad misma de acceder a los espacios de interacción (ej.: para una organización de base alejada de la ciudad en la que se asienta la Legislatura, la falta de información acerca de la existencia de una mesa de diálogo de una comisión puede ser un importante obstáculo para llegar a ésta); y 2) una vez que accedieron, en la manera de participar en estos espacios (ej.: si la motivación auténtica de un intendente es resolver un grave conflicto de medio ambiente a través de la creación de un consejo consultivo medioambiental, probablemente participe personal y activamente en este espacio).

Por lo tanto, lo que queremos descubrir a través de las diversas metodologías aplicadas en este estudio es cómo las motivaciones, recursos y obstáculos de ambos tipos de actores influyen en el acceso y la calidad de participación en estos espacios.

Nuestras preguntas relativas a los actores son las siguientes:

### 1.1 Motivaciones: ¿Qué motiva a representantes de cada sector a participar o no participar en dichos espacios?

Los funcionarios públicos y los líderes de OSCs toman decisiones acerca de cuándo y cómo participar de estos espacios según un conjunto de incentivos que orientan en general su accionar.

Como sostienen Cornwall y Coelho<sup>32</sup>, la mera existencia de las estructuras de participación no alcanza para crear instituciones políticamente viables. Mucho pasa a depender de las motivaciones de quienes ingresan en estos espacios, y qué significa la participación para ellos. Más interesante y complejo aún es que, como señalan las autoras, no sólo debemos tener en cuenta la polisemia del término participación sino que en un mismo espacio pueden coexistir múltiples e incluso opuestas maneras de entender qué se puede ganar del mismo, y que están en constante negociación.

Ya hemos mencionado anteriormente la reticencia de ciertas OSCs a participar de estos espacios, por descreimiento en su auténtico potencial para incidir, su temor a ser cooptadas, etc. También hemos aludido a factores que impulsan su compromiso con estas oportunidades, como ser la creciente conciencia de la necesidad de construir ciudadanía y de defender derechos amplios, así como otras motivaciones con menor valor público como la posibilidad de asegurar determinados subsidios que garanticen la supervivencia de la organización, o de obtener un favor político para sus principales dirigentes.

Cornwall y Coelho añaden que el compromiso de los políticos y burócratas con procesos participativos debe ser analizado teniendo en cuenta un complejo conjunto de variables, como los valores y la afiliación política, los intentos de influir y ganar información sobre la opinión pública, y la estructura de oportunidades definida por el sistema político.

---

<sup>32</sup> Coelho, V.: *Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas*, Cornwall, A. (ed), New York, Zed Books, 2007, pág. 9.

En síntesis, aun reconociendo la heterogeneidad de los incentivos de uno y otro lado, creemos que una profunda indagación en los mismos en el terreno municipal y provincial de nuestro país puede revelar dónde residen las principales barreras así como las oportunidades para fortalecer el vínculo.

## 1.2 Recursos: ¿Con qué recursos cuentan o qué necesitan los actores para poder participar e incidir en estos espacios?

Ni todos los funcionarios públicos ni tampoco todas las OSCs poseen los mismos medios para acceder e influir en estos espacios. Por ejemplo, hay funcionarios que pueden carecer de la infraestructura para implementar un Consejo Social-Económico en su municipalidad. Por otra parte, hay organizaciones que desconocen sus derechos de participar de determinados procesos, y otras que, por el contrario, cuentan con medios económicos para garantizar una fuerte presencia en determinados espacios.

Acá aparece claramente el desafío presentado por la distribución de poder. Entendemos al poder relacionado con la posesión de determinados recursos (pueden ser económicos, humanos, conocimientos, habilidad técnica, fuerza física y control de la violencia, herramientas legales, o capacidad de acceso a las fuentes de poder) que permiten a un actor responder a las demandas y necesidades de otro actor.

Esta noción se aproxima a lo postulado por Elías<sup>33</sup>, que concibe al poder como el conjunto de relaciones de interdependencia entre actores sociales. El poder, siguiendo a este autor, es entonces relativo: no hay alguien que tenga todo el poder o que no tenga nada de poder.

Este poder se registra en diferentes planos constitutivos de los espacios como<sup>34</sup>:

**Acceso:** poder para decidir quiénes entran y quiénes salen

**Agenda:** poder de establecer qué temas se abordan en el espacio

**Procesos:** poder para establecer quién y cómo participa, la frecuencia de reuniones, etc.

**Resultados:** poder para influir en otras instancias de decisión con los insumos producidos en el espacio

Siguiendo parcialmente a Mintzberg<sup>35</sup> y agregando otras, podemos listar las siguientes fuentes generales de poder que pueden incidir en estos espacios:

- Recurso económico o no económico (ej.: presupuesto o representatividad)
- Habilidad técnica (ej.: saber interpretar una ordenanza municipal)
- Cuerpo de conocimiento (ej.: cómo realizar un estudio de impacto ambiental)
- Prerrogativas legales (ej.: contar con personería jurídica)
- Acceso a los agentes que gozan de alguna/s fuente/s (ej.: buena relación con un familiar del intendente)

<sup>33</sup> Elías, N.: *Conocimiento y poder*, Madrid, Ediciones de la Piqueta, 1994.

<sup>34</sup> Aporte realizado por Fabián Repetto, conversación personal.

<sup>35</sup> Mintzberg, H.: *El poder en la organización*, Barcelona, Ariel, 1992.

### 1.3 ¿Qué factores funcionan como obstáculos o facilitan el acceso y la calidad de participación en estos espacios?

Con esta pregunta, buscamos indagar tanto en las fortalezas o debilidades endógenas de cada actor que se reflejan en su potencial participación así como en factores contextuales o del entorno que escapan en general del control de los actores individuales (cultura cívica, cultura política, falta de financiamiento para sostener este tipo de espacios, etc.)

## 2. Su configuración

Consideramos que estas relaciones múltiples, diversas y complejas se configuran y plasman crecientemente dentro de lo que denominamos espacios de interacción, los cuales asumen diversas formas que afectan y son afectadas por los vínculos generales entre los representantes del Estado y de la sociedad civil organizada. Estas formas dependen de variables como el acceso, la calidad de participación, y el liderazgo.

Sostenemos que la manera en que se estructuran estos espacios -en términos de regulación, liderazgo, calidad de participación, e inclusión, entre otros- incide en los vínculos que se construyen y reconstruyen a través de la interacción en los mismos. Pero al mismo tiempo, también buscamos detectar cómo los espacios de interacción pueden ser afectados por los rasgos de los actores que en estos participan. Es decir, concebimos a estos espacios siguiendo el concepto dual de estructura propuesto por Giddens<sup>36</sup>, que contempla a las estructuras en su doble función de reglas y recursos. Los espacios, por un lado, orientan la acción de los actores en función de cómo están estructurados. Por el otro lado, los actores también pueden percibir a los espacios como recursos que les habilitan a alcanzar determinados objetivos. En síntesis, los espacios influyen en los vínculos entre los actores, y los vínculos a su vez van moldeando estos espacios.

Nuestras preguntas relativas a la configuración de los espacios son las siguientes:

### 2.1 ¿Qué grado de regulación tienen?

Con respecto a la configuración legal, distinguimos dos tipos básicos:

- **Formales:** aquellos que están regulados según algún tipo de normativa (ej.: presupuesto participativo).
- **Informales:** aquellos que no están sujetos a regulación alguna. Pueden provenir de una iniciativa estatal, comunitaria o alguna otra modalidad. Ej.: reuniones esporádicas entre legisladores y líder de una organización de base.

Además, los espacios poseen también diferentes reglas internas que también inciden en su accesibilidad, aspecto que será desarrollado en el siguiente apartado<sup>37</sup>:

- **Formales/informales:** refiere al grado de institucionalización de las reglas de participación, consagradas en general en normas. Las segundas pueden dejar mayor margen para la discrecionalidad y, por ende, para excluir a ciertos grupos o personas.
- **Escritas/no escritas:** refiere a la materialización de las reglas en normativas, reglamentos, estatutos. La ausencia de reglas escritas también puede facilitar comportamientos que marginen a determinados sectores de la participación.

<sup>36</sup> Giddens, A.: *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1997.

<sup>37</sup> Active Citizenship Network (ACN): *Participation in Policy Making: Criteria for Selection of Civic NGOs. Latin American Report*, [s.f.], 2004.

- **Objetivas/evaluativas:** describe situaciones en las que las reglas establecen procesos predeterminados en contraposición a procesos ad hoc definidos según la ocasión particular. Las primeras pueden llegar a resultar más claras y transparentes pero al mismo tiempo perder en flexibilidad para favorecer la inclusión de nuevos actores en momentos que los requieran.
- **Generales/sectoriales:** hace referencia a reglas que no establecen condiciones para participar, en contraposición a las reglas que marcan clivajes relacionados a cuestiones económicas, políticas, sociales, geográficas, entre otras. Las primeras, naturalmente, fomentan la inclusión de todo ciudadano u organización; sin embargo, las segundas cobran valor cuando se trata de delimitar el tema de discusión, o fomentar un sentido de pertenencia (como, por ejemplo, las asambleas barriales).

## 2.2 ¿Quiénes acceden a estos espacios?

Sostenemos, con Cornwall y Coelho, que todavía hay una brecha significativa entre el aparato técnico y legal que se ha creado para institucionalizar la participación y la efectiva inclusión de los grupos tradicionalmente excluidos de estos ámbitos<sup>38</sup>.

Dichos espacios, como aclara Gaventa<sup>39</sup>, presentan diferentes formas, según quién los convoca y lidera, y el grado de apertura de los mismos:

- **Cerrados:** las decisiones son realizadas a puertas cerradas, sin pretensión de expandir las fronteras de inclusión. Son espacios provistos en los que las elites (burócratas, expertos o representantes electos) toman decisiones y proveen servicios “al pueblo”, sin la necesidad de ampliar la consulta o el involucramiento de otros actores. Esfuerzos de la sociedad civil se enfocan en abrir estos espacios, a través de mayor compromiso público, transparencia y rendición de cuentas.
- **Invitados:** en éstos, las personas (como usuarios, ciudadanos o beneficiarios) son invitadas a participar por las correspondientes autoridades. Estos espacios pueden tener cierto grado de regularidad, pueden ser transicionales, o formas ad hoc de consulta.
- **Creados o demandados:** aquellos reclamados por los actores con menor poder, o creados autónomamente por estos. En ocasiones son espacios de terceros en los que los actores sociales rechazan el espacio hegemónico y crean otro propio. Estos pueden abarcar desde los espacios creados por movimientos sociales y asociaciones comunitarias a aquellos lugares donde las personas se reúnen naturalmente a debatir, discutir y resistir, fuera de las arenas políticas institucionalizadas.

## 2.3 ¿Qué calidad de participación detentan?

Aquí buscamos detectar cuán democráticos y plurales son estos espacios. En este sentido, es necesario observar aspectos como la regularidad de su funcionamiento, la transparencia de los procesos de toma de decisiones en su interior, la apertura real del mismo a una pluralidad de actores comunitarios, el grado de institucionalización de su funcionamiento y las etapas de políticas públicas con las que se vinculan.

Vinculado con el punto anterior, coincidimos con Cornwall y Coelho en cuanto a la necesidad de examinar críticamente qué rol desempeñan las OSCs en la mejora del acceso y la democratización de los procesos de toma de decisión, versus la conversión de estos espacios en

<sup>38</sup> Coelho, Op. Cit.

<sup>39</sup> Gaventa, Op. Cit.

recursos para alcanzar sus intereses más particulares, o beneficiar a pequeños grupos a los que representan.

El Estado también tiene un rol y una responsabilidad de democratizar estos espacios. Los criterios que establece para la participación afectan directamente a la pluralidad de voces que circulan en los mismos, y especialmente a la capacidad de los grupos más excluidos de convertirse en una voz real con peso de decisión.

En este sentido, otra de las cuestiones a explorar es en qué medida lo que se discute y resuelve dentro de estos espacios se torna información de fácil acceso público. La transparencia en el accionar de los espacios puede resultar un motor importante para profundizar su democratización en cuanto a expandir el número de personas y organizaciones que incidan en ellos, al tomar conciencia de su funcionamiento y potencial.

La frecuencia de interacción también puede incidir en la calidad de participación. Por ejemplo, es probable que los mecanismos de interacción más frecuentes y sostenidos en el tiempo aborden diferentes temáticas según van surgiendo nuevos problemas que preocupan a sus participantes y a la comunidad en general. Pero la incidencia principal de la frecuencia en la calidad de participación se registra en el plano del tipo de vínculos que genera. En contraposición con aquellos espacios ad hoc y que se generan una única vez o con escasa frecuencia, en los espacios recurrentes, los participantes actúan con diferentes expectativas, ya al que operar como juegos repetidos pueden generar confianza en ciertas reglas, o la posibilidad de otro tipo de negociación a sabiendas que lo que hoy cedo, puede ser una ganancia mañana.<sup>40</sup>

## 2.4 ¿Quién/es los lidera/n?

Aunque vinculado con las determinaciones sobre la accesibilidad, el liderazgo va más allá de quién crea y a quiénes se convoca a estos espacios. Cuando hablamos de liderazgo, nos referimos específicamente a quién convoca y decide la agenda de debate y de trabajo en los espacios de interacción entre el Estado y la sociedad civil. El liderazgo afecta a la manera en la que se toman decisiones en estos espacios, que suele desprenderse de cómo se distribuyen las jerarquías y los roles.

Por ello, cuando analizamos el liderazgo estaremos mirando cómo se definen los roles y las atribuciones de quienes participan, qué grado de formalidad o de informalidad hay en estas definiciones, cómo se eligen sus autoridades, y si son espacios definidos por relaciones horizontales entre los participantes o más bien por criterios verticalistas, donde unos pocos son los que finalmente tienen voto y voz.

## 2.5 ¿Cuál es su potencial de incidencia efectiva en las políticas públicas?

Finalmente, una de las preguntas recurrentes en este tipo de estudios es qué efectos tienen realmente estas esferas de interacción. Por más que hay académicos y practicantes que defienden sus bondades en función de su potencial para ampliar la democratización de los procesos de políticas públicas y generar nuevas formas de involucramiento, también tienen considerable peso sus detractores. Desde la visión más negativa, los espacios simplemente replican las asimetrías de poder que se registran tradicionalmente entre Estado y OSCs; las últimas las quedan relegadas por carencia o escasez de recursos legales, económicos y políticos para hacer valer sus demandas o propuestas.

---

<sup>40</sup> Aporte de Fabián Repetto, conversación personal.

Una de las maneras de ponderar la efectividad de estos espacios es indagar cuán vinculantes son las propuestas y decisiones que se toman en los mismos. A pesar de que a nivel regulación (en la mayoría de los casos) sus decisiones o recomendaciones no son obligatorias, se puede explorar en qué medida lo debatido, propuesto o reclamado en estos espacios es incorporado luego por los decisores en políticas públicas concretas, pensando más en términos de efectos inmediatos. Más aún, el signo de esas políticas en términos de incluyentes o excluyentes revelará también si en dichos espacios estaban presentes y tenían peso real los que debían estar y tenerlo.<sup>41</sup>

Este aspecto, de compleja indagación debido a los problemas tradicionales que presenta la atribución de influencias en las políticas, es de suma importancia para ponderar cuán eficiente y eficaz resulta de hecho la participación en los procesos de políticas.<sup>42</sup>

Asimismo, cabe preguntarse sobre los resultados a mediano y largo plazo de la interacción en estos espacios. A pesar de que algunos no tengan consecuencias directas en las decisiones que se toman sobre las políticas públicas, pueden funcionar como espacios de creación de nuevas ciudadanía, nuevas prácticas de transparencia y rendición de cuentas por parte de gobernantes, y laboratorios de resolución de conflictos y generación de consensos. Es en este último sentido que podemos inquirir sobre cómo los actores, a través de sus motivaciones, intereses y recursos, son capaces o no de transformar dichos espacios, respetando ciertas reglas que los moldean, pero transformándolos también en recursos para construir más y mejor democracia.

### *Resumen de algunos aspectos que caracterizan a los espacios de interacción*

Criterios descriptivos	
Grado de regulación	Formales
	Informales
Accesibilidad	Cerrados
	Invitados
	Demandados
Liderazgo	Estado
	OSCs
	Otro
Calidad de participación	Nivel de democratización en la agenda y toma de decisiones
	Regularidad (constantes vs. ad hoc)
Resultados	Vinculante/ No vinculante

<sup>41</sup> *Ibíd.*

<sup>42</sup> Carlos Acuña, en su mencionada evaluación, señala tres aspectos problemáticos que derivan de un análisis que no profundice el tipo de impacto real de la participación. Por un lado, la multiplicidad de las manifestaciones concretas de participación social impone una mirada cauta sobre las bondades de la participación: si en ciertos casos implica un aprendizaje democrático, en otros (como cuando OSCs implementan políticas o Programas públicos) designa a la realización de actividades de baja calificación sin salario, que sobre todo benefician a la continuidad organizacional. Segundo, la eficacia de la participación es cuestionable en áreas donde el saber especializado es imprescindible para la correcta realización de prestaciones. Finalmente, en tercer lugar, la propensión a valorar el aspecto participativo de la incidencia de la Sociedad Civil por sobre el de su impacto efectivo sobre el contenido de políticas y resolución de problemas sociales, tiende a justificarse por el supuesto valor de aprendizaje de grupos sociales en los planos de la organización, la demanda, el debate y la elaboración de propuestas, mientras que desestima el aprendizaje de estos mismos grupos con respecto al “sin sentido” e “impotencia” cuando la participación no muestra mayores resultados.

Criterios descriptivos	
	Efectos inmediatos/ Resultados a largo plazo

Por último, cabe aclarar que no creemos que estas variables agoten la descripción de los espacios y el tipo de vínculos que se generan a través de ellos, sino que exploraremos las percepciones de diversos actores, tanto a nivel provincial como municipal, sobre cuáles son los factores condicionantes de las relaciones que se construyen en estos espacios.

Explicado el marco analítico, en los apartados siguientes presentaremos los productos de la investigación cuantitativa y cualitativa realizada a nivel provincial y municipal, planteada como un abordaje preliminar para buscar respuestas a los interrogantes arriba planteados. Primero, incluimos aquellos que se centraron en el nivel provincial: diagnóstico cuantitativo de los espacios de interacción existentes en las provincias (incluyendo cuestiones como sus actores y los temas que se tratan), y los casos de estudio de Formosa y Tierra del Fuego. Luego, nos enfocamos en el nivel municipal, a través de tres trabajos de investigación: diagnóstico cuantitativo de los espacios de interacción existentes en un grupo selecto de municipios, y los casos de estudio de Comodoro Rivadavia (Chubut) y San Ramón de la Nueva Orán (Salta). En todos los productos de la investigación incluimos una serie de conclusiones parciales sobre cada realidad en particular. Finalmente, sobre la base de estos insumos, presentamos las conclusiones generales del estudio, en un intento de aportar algo de luz sobre esta cuestión tan compleja y desafiante que es el vínculo entre Estado y sociedad civil, reconociendo que se trata de un vínculo en continuo proceso de transformación.

# DIAGNÓSTICO CUANTITATIVO A NIVEL PROVINCIAL. UNA APROXIMACIÓN

Por Tomás Múgica

## OBJETIVO Y METODOLOGÍA

El presente estudio busca identificar cuáles son los principales espacios<sup>43</sup> de interacción entre Estado y organizaciones de la sociedad civil (OSCs) en el nivel provincial, mediante los cuales éstas últimas pueden incidir en políticas públicas, y describir sus características más importantes: formas de regulación, actores que los utilizan frecuentemente, y temas tratados. En el Anexo 1 se describe detalladamente la metodología empleada para la realización de este estudio. Sin embargo, vale puntualizar aquí algunas cuestiones:

La muestra empleada es intencional (no probabilística), de manera que sus resultados no son generalizables, aunque sí permiten orientar hipótesis exploratorias sobre el tema investigado.

En lo que respecta al análisis de la información, no se establece ninguna jerarquía entre las fuentes, y en todos los casos se las trata por separado. De esta manera podemos determinar cuál es la percepción de los legisladores, de representantes del Poder Ejecutivo y de líderes de la sociedad civil sobre los vínculos entre Estado y sociedad civil a nivel provincial.

En la mayoría de los apartados también analizamos de manera agregada el total de las respuestas de los entrevistados. Se debe advertir, sin embargo, que el total contiene un número considerablemente mayor de respuestas de algunas de las fuentes, ya que la consulta obtuvo más contestaciones de parte de representantes del Poder Legislativo y de las OSCs que de funcionarios del Poder Ejecutivo (respondieron a la entrevista 20 legisladores, 12 funcionarios del Poder Ejecutivo y 20 miembros de OSCs).

Cabe destacar, finalmente, las dificultades enfrentadas para recolectar la información, indicios del importante grado de desconocimiento existente acerca del tema estudiado: fueron numerosas las ocasiones en las que un entrevistado no se consideró la persona adecuada para responder el cuestionario, más allá de ejercer su función en el organismo gubernamental por el cual se le preguntaba. En dichos casos, se debió recurrir a otros funcionarios, llegando en ciertas situaciones a contactar a más de tres o cuatro miembros de la misma agencia. Por otro lado, muchos entrevistados llamaban para recomendar a otros colegas o directamente le derivaban la entrevista. Tampoco fue menor el número de veces en que OSCs declararon no poder responder acerca de mecanismos de participación ciudadana.

Luego de esta introducción, en la siguiente sección, presentamos los resultados generales del relevamiento, analizando la información obtenida de manera agregada. Finalmente, esbozamos algunas conclusiones.

## 1. ESPACIOS DE INTERACCIÓN EXISTENTES

Los espacios de interacción estudiados incluyen mecanismos de democracia directa y semidirecta como el referéndum, la consulta popular, la audiencia pública, la iniciativa popular y la

---

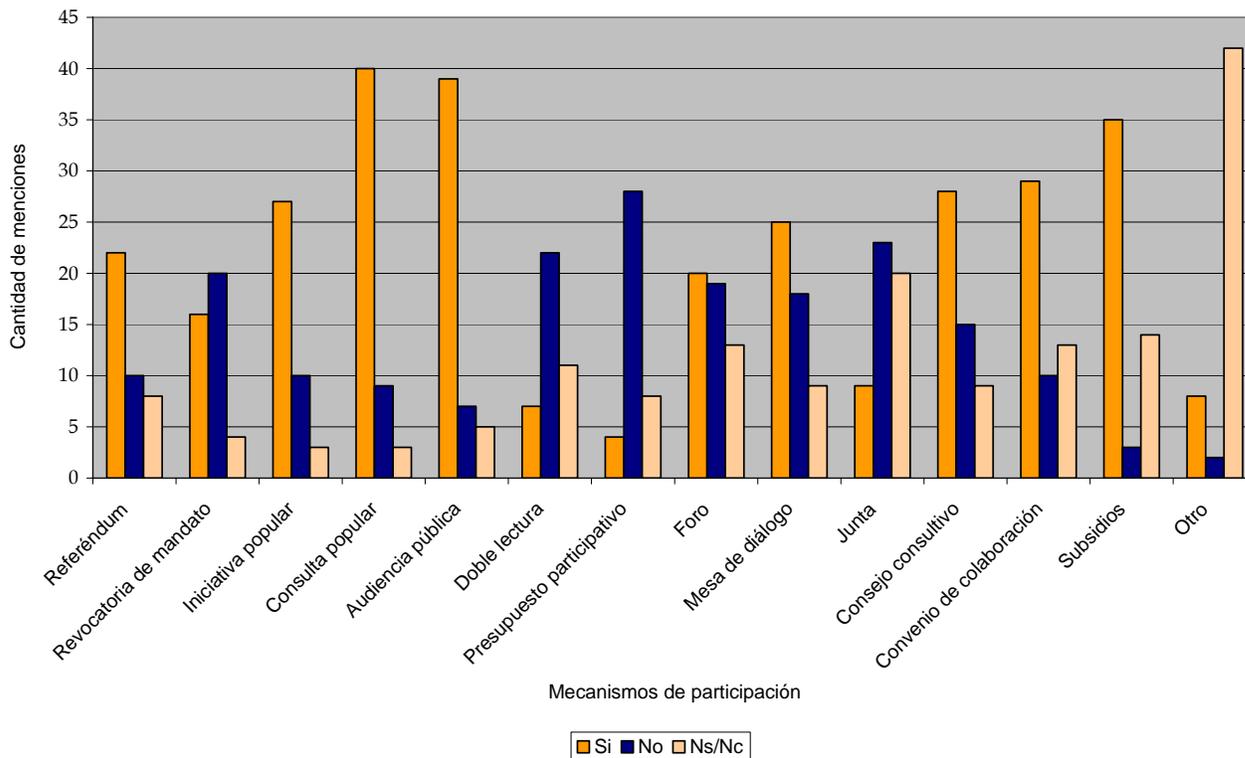
<sup>43</sup> En el presente capítulo se define a los espacios (o mecanismos) como “canales”, lo cual, como se cita a Gaventa en el Marco analítico, autolimita el alcance de su propia definición.

revocatoria de mandato. También se incluyen espacios de discusión y diálogo entre el gobierno y las OSCs, con diversos grados de formalización en el plano legal, entre los que se encuentran consejos consultivos, foros, presupuesto participativo, y mesa de diálogo.

Finalmente, hemos incluido como espacios de interacción a instrumentos como los convenios de colaboración y los subsidios, que no constituyen canales mediante los cuales las OSCs llevan sus demandas ante las autoridades e intentan incidir sobre ellas. Sin embargo, se los incluye porque dichos instrumentos sí afectan de manera indirecta la participación de la sociedad civil, ya que a través de ellos las OSCs: a) obtienen recursos que les permiten fortalecer sus capacidades institucionales y promover sus intereses, modificando así su capacidad para incidir; y b) crean lazos de diversa intensidad con el gobierno, en muchos casos con características clientelísticas.

Se preguntó a los entrevistados acerca de la existencia de un conjunto de espacios de interacción en el marco de los cuales se produce la participación de la sociedad civil<sup>44</sup>. En los gráficos por tipo de actor, se tomaron en cuenta solamente las respuestas afirmativas, es decir, las de aquellos que mencionaron que el espacio en cuestión existe en su provincia. Sobre el eje vertical, se detallan los espacios de interacción sobre los cuales se preguntó. Sobre el eje horizontal, la cantidad de provincias en las cuales, de acuerdo a los entrevistados (uno por actor –Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y OSC- por provincia) se cuenta con el espacio correspondiente. Se presenta, además, el total general de las respuestas de los entrevistados (no incluye fuentes secundarias), mostrando respuestas positivas, negativas y desconocimiento o no respuesta.

**Gráfico 1: Mecanismos de participación existentes. Total general (no incluye fuentes secundarias).**



<sup>44</sup> Es importante aclarar que al Poder Ejecutivo se le preguntó por menos mecanismos (5 menos: referéndum, revocatoria de mandato, iniciativa popular, doble lectura y presupuesto participativo) ya que afectan principalmente al Poder Legislativo.

Gráfico 2: Según legisladores.

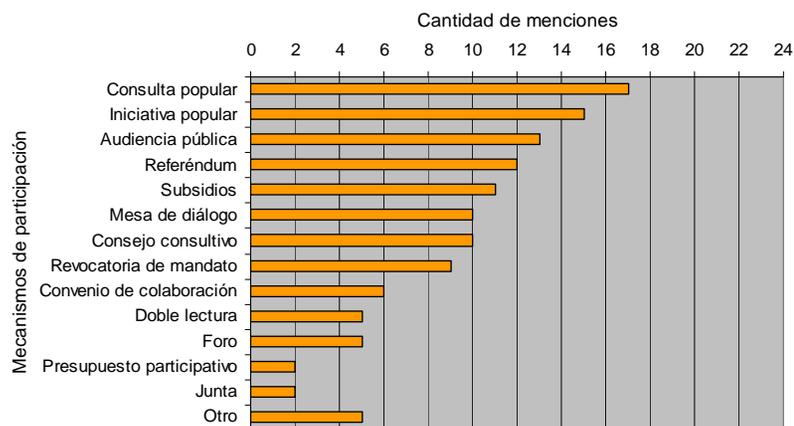


Gráfico 3: Según representantes de OSCs.

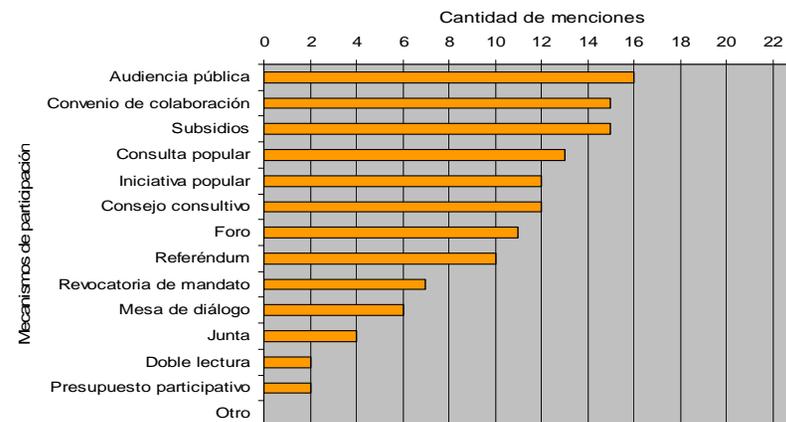


Gráfico 4: Según funcionarios del Poder Ejecutivo.

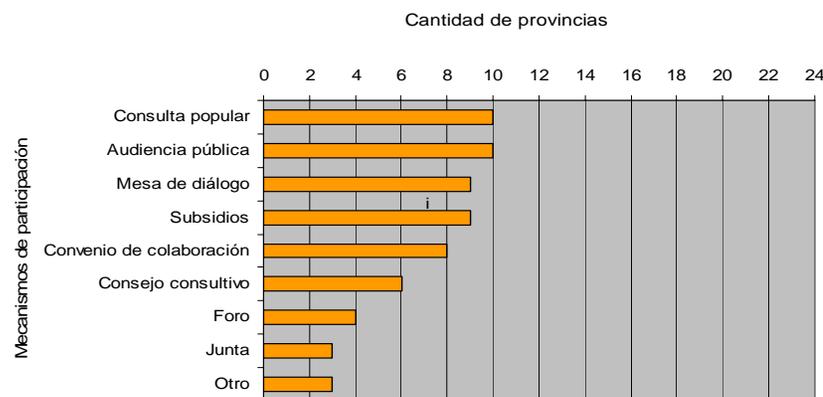
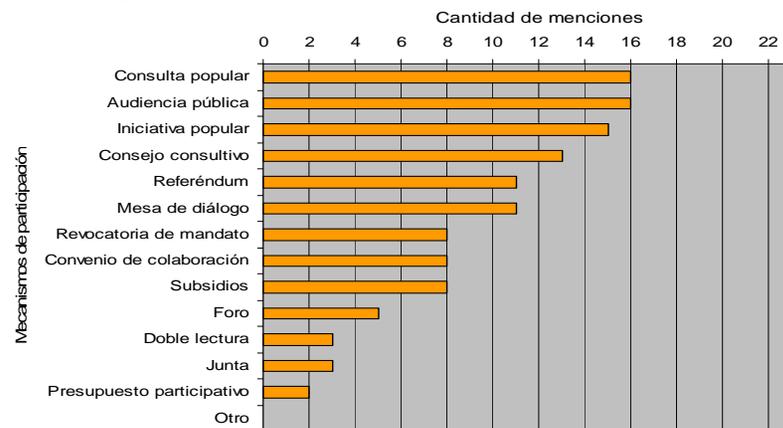


Gráfico 5: Según fuentes secundarias.



Como se observa en los gráficos por actor, no hay variaciones significativas entre las percepciones de legisladores, funcionarios del ejecutivo y miembros de OSCs, ni entre todos ellos y los resultados del relevamiento de fuentes secundarias.

En cuanto al total general, de los 52 entrevistados (excluyendo el relevamiento de fuentes secundarias) se observa que los espacios con mayor número de menciones son: consulta popular (40), audiencia pública (39), y subsidios a OSCs (35). Otros espacios con un importante número de menciones fueron el convenio de colaboración (29), el consejo consultivo (28), y la iniciativa popular (27).

El nivel de desconocimiento alcanza los valores más altos en los espacios de Junta (20 menciones) y Cooperativa (17). Debe destacarse, sin embargo, que en casi todos los espacios, la respuesta “No sabe/no contesta” alcanza menos menciones que las respuestas “Sí” o “No”. En otras palabras, la mayoría de los entrevistados saben si los espacios por los cuales se pregunta existen o no.

Los espacios de interacción más nombrados por los entrevistados son tres: consulta popular, audiencia pública y subsidios. En el cuadro siguiente detallamos cuáles son las características típicas de dichos espacios en términos de regulación<sup>45</sup>, participación, liderazgo, y regularidad<sup>46</sup>:

	Consulta popular	Audiencia Pública	Subsidios
Regulación	Se trata de un mecanismo formal, generalmente establecido por la Constitución de la provincia y regulado mediante ley	Es un mecanismo formal, generalmente regulado mediante ley	Suele regularse mediante ley o normas de menor rango (decretos o resoluciones)
Participación	Se dirige a los ciudadanos de manera individual, y no a las OSCs (aunque éstas pueden pronunciarse públicamente por alguna de las opciones en disputa)	Pueden participar ciudadanos a título individual o personas jurídicas, entre ellas OSCs	Los subsidios generalmente están disponibles para OSCs de distintos niveles de sofisticación profesional y recursos económicos
Liderazgo	La iniciativa está en manos del Estado, que es quien convoca a la consulta (Poder Legislativo o Poder Ejecutivo)	La iniciativa puede estar en manos del Estado (Poder Ejecutivo o Poder Legislativo), o de la ciudadanía, mediante requisitoria de un determinado porcentaje del padrón	Aunque la solicitud del subsidio puede provenir de las OSCs, en general los subsidios suponen una relación vertical entre el Estado y las OSCs. Estos son, al menos en principio, controlados desde el Estado.

<sup>45</sup> No obstante, en el siguiente apartado (2- “Formas de regulación de los espacios de interacción estudiados”) presentamos las percepciones de los entrevistados acerca de cómo están regulados los espacios de interacción existentes.

<sup>46</sup> Las “características típicas” fueron sintetizadas en base a la lectura de normas que regulan estos espacios y otros documentos (por ejemplo, convocatorias a audiencias públicas) y bibliografía secundaria. La descripción no pretende ser ni taxativa ni exhaustiva, sino que busca ilustrar al lector acerca de los mecanismos estudiados.

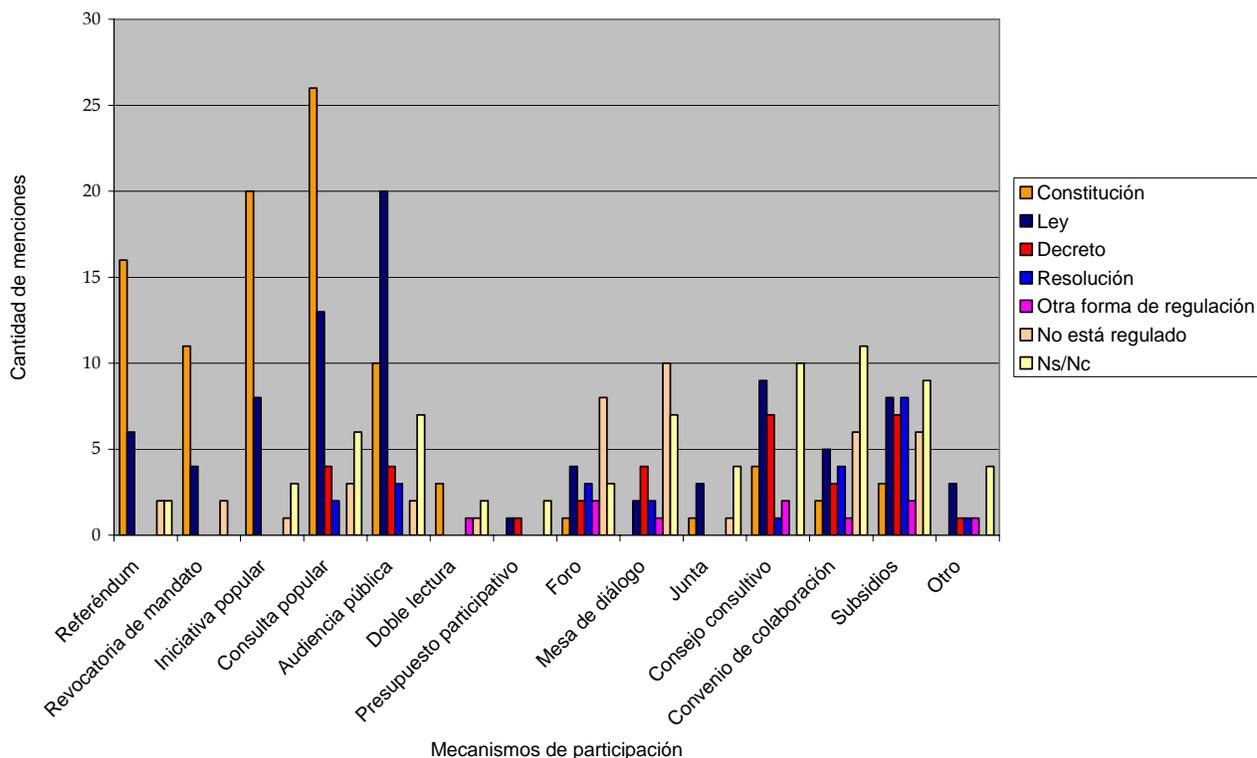
	Consulta popular	Audiencia Pública	Subsidios
Regularidad	Se utiliza de manera ocasional para conocer la opinión de los ciudadanos sobre un proyecto puntual, generalmente considerado de gran importancia	Se trata de un mecanismo que, en principio, se podría utilizar con mayor frecuencia que la consulta popular	La entrega de subsidios suele ser una actividad relativamente continua

Como notas comunes, entonces, cabe destacar que los espacios de interacción más comunes:

- o Suelen estar regulados formalmente, esto es mediante una norma legal.
- o Al menos desde el punto de vista formal, están abiertos a la participación de la gran mayoría de las OSCs.
- o Generalmente son liderados desde el Estado, que pone en marcha el mecanismo y controla su implementación (incluyendo la transferencia de recursos en el caso de los subsidios).
- o La regularidad de su utilización es variable por su propia naturaleza: mayor en el caso de los subsidios, que se suelen entregar de manera continua; y menor en los casos de la audiencia pública y la consulta popular, que generalmente se utilizan de forma más ocasional, especialmente esta última.

## 2. FORMAS DE REGULACIÓN DE LOS ESPACIOS DE INTERACCIÓN ESTUDIADOS

En esta sección se discute, cómo, según la percepción de los entrevistados, son regulados los espacios de interacción mediante los cuales la sociedad civil participa de las decisiones estatales. Analizamos los resultados obtenidos en cada grupo de entrevistados y los resultados agregados del total de las entrevistas. Se eliminan las categorías donde la suma de las respuestas es igual a 0.

**Gráfico 6: Formas de regulación de los mecanismos de participación. Total general.**

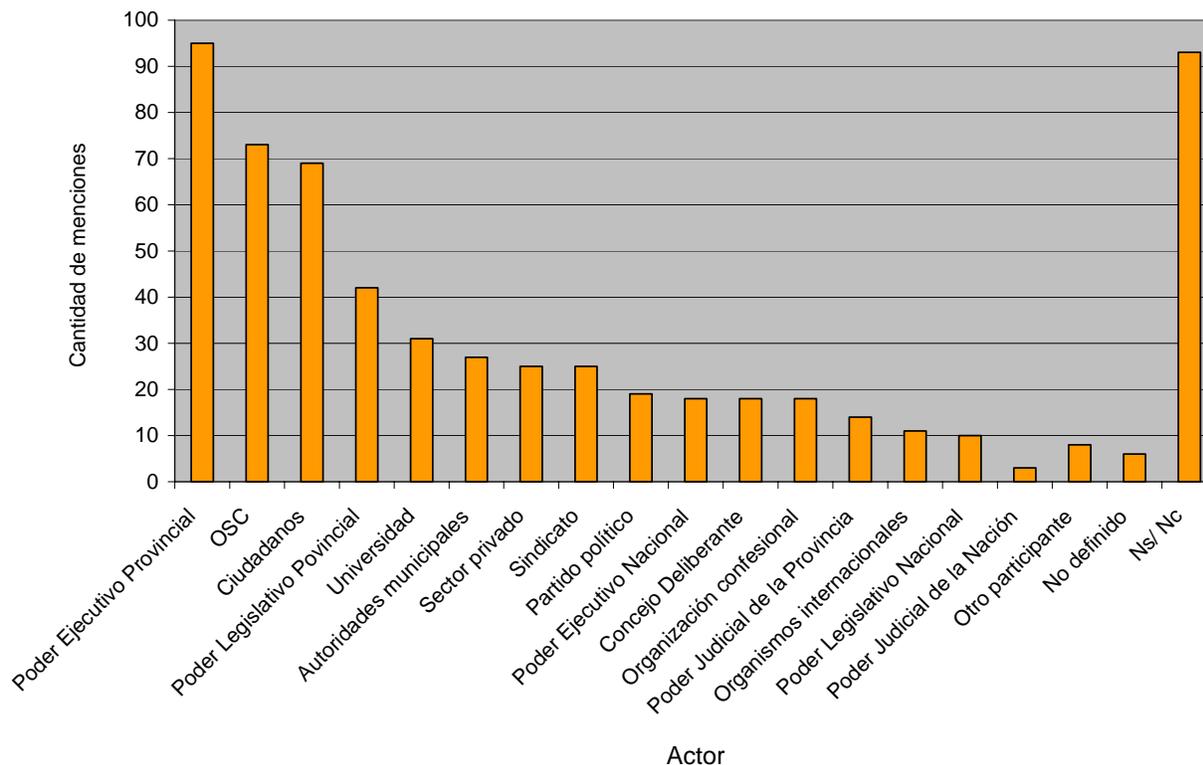
Nuevamente, los resultados no muestran diferencias de percepción de significación entre los diferentes grupos de actores. Sólo en el relevamiento de fuentes secundarias, como formas de regulación, predominan las categorías “Constitución” y “Ley”, lo cual podría deberse a la escasa disponibilidad de información sobre normas legales provinciales, especialmente en el caso de aquellas de menor jerarquía<sup>47</sup>. En la mayoría de los casos, de acuerdo a los entrevistados, los espacios de interacción están regulados por una norma legal, de rango variable: Constitución, ley, decreto, o resolución. Sólo algunos espacios, como los foros y las mesas de diálogo, no contarían con regulación alguna.

Las formas de regulación más frecuentes son la Constitución –predominante en los casos del referéndum, iniciativa popular, consulta popular y revocatoria de mandato; y la ley, en el caso de la audiencia pública. Es decir, se trata de normas que ocupan una jerarquía alta en el ordenamiento jurídico provincial. Debe señalarse, sin embargo, la importante excepción de la entrega de subsidios, un mecanismo ampliamente utilizado que, según los entrevistados, es regulado no sólo mediante la Constitución y la ley, sino también mediante decretos y resoluciones.

El hecho de que la mayoría de los espacios de interacción cuenten con alguna forma de regulación legal puede ser interpretado como positivo en dos sentidos. Por un lado, la existencia de mecanismos formales supone la existencia de derechos que ciudadanos y OSCs, llegado el caso,

<sup>47</sup> La utilización del término jerarquía con respecto a las normas se refiere a la existencia de un orden de prelación entre las mismas, que establece la primacía de unas sobre otras (por ejemplo, la constitución ocupa un lugar superior a las leyes, por lo cual el contenido de las mismas no puede contrariar las disposiciones de la primera).



**Gráfico 8: Participantes: menciones por actor.**

No se observan diferencias significativas entre las percepciones de los entrevistados acerca de quiénes participan en los espacios estudiados. Solamente puede señalarse que los funcionarios de los Ministerios de Gobierno mencionan con mayor frecuencia que el resto de los entrevistados al Poder Ejecutivo Provincial como participante. De manera similar, los líderes de la sociedad civil señalan con mayor frecuencia a las OSCs como participantes.

En cuanto a los resultados generales, de acuerdo a la percepción de los entrevistados y al relevamiento de fuentes secundarias, los participantes más frecuentes en la mayoría de los espacios estudiados son el Poder Ejecutivo Provincial y las OSCs. En algunos espacios, se percibe una importante presencia del colectivo “ciudadanos” (audiencia pública y consulta popular), Poder Legislativo Provincial (audiencia pública y consulta popular), las autoridades municipales (subsídios), los sindicatos (mesa de diálogo), y la universidad (convenio de colaboración)<sup>48</sup>. Por otro lado, cabe destacar el considerable número de participantes que, con respecto a gran parte de los mecanismos sobre los cuales se los interrogó, no respondieron o manifestaron no saber quiénes participan (por ejemplo, el 23,8% de las menciones de consulta popular, y el 15,5% de las menciones de audiencia pública corresponden al valor “No sabe/ no contesta”).

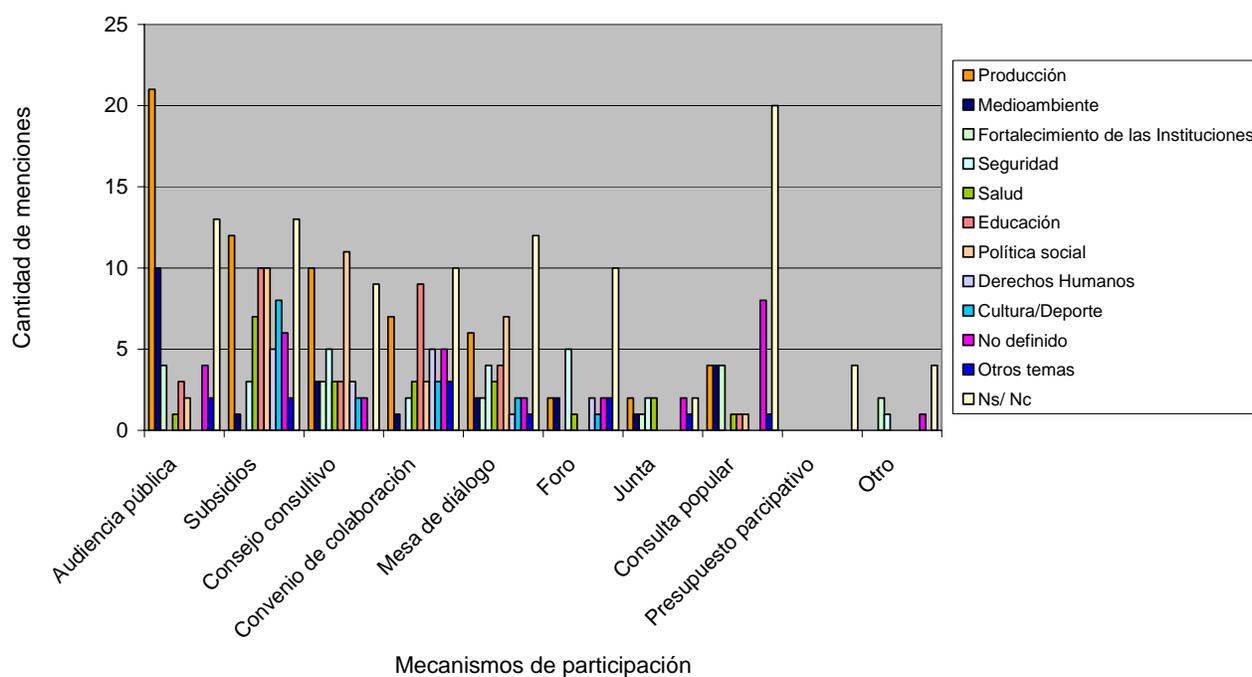
<sup>48</sup> Si bien la clasificación de organizaciones de la sociedad civil del PNUD/BID, entiende a los Sindicatos y Universidades como tipos de OSCs,, en este estudio serán consideradas como categorías aparte, dada su mayor participación en los diversos espacios en relación a otros tipos de OSCs, constatada principalmente a partir del relevamiento de fuentes secundarias. “Clasificación de las Organizaciones de la sociedad civil, PNUD/BID”, en Fundación CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación, Op. Cit.

El Poder Ejecutivo Provincial es mencionado como un actor en la gran mayoría de los espacios de interacción estudiados. Esa presencia extendida del Poder Ejecutivo lo muestra como principal interlocutor del Estado frente a la sociedad civil, en detrimento de otros poderes estatales. Las OSCs, en tanto, son mencionadas de manera más frecuente como participantes en ciertos espacios como la audiencia pública, los consejos consultivos, los convenios de colaboración, y la recepción de subsidios. Aunque mucho menor, otros actores de la sociedad civil que reciben un número significativo de menciones son los sindicatos y la universidad.

#### 4. TEMAS

En esta sección se analiza cuáles son, de acuerdo a los entrevistados, los temas tratados en cada uno de los espacios de participación. Se incluye un gráfico con el total general. Sobre el eje horizontal se leen los distintos espacios de interacción, mientras que sobre el eje vertical se detallan el número de menciones que obtuvo cada tema. Además, se anexa un cuadro con los resultados generales expresados en porcentajes.

**Gráfico 9: Temas más frecuentes. Total general.**



En el análisis de los datos hay dos tendencias que deben ser destacadas: por un lado, se observa un importante grado de desconocimiento por parte de los entrevistados de cuáles son los temas tratados en los espacios de interacción. Por ejemplo, a la pregunta sobre los temas que trata la consulta popular, el 45,5% de las respuestas corresponde al valor “No sabe/no contesta”; en cuanto a los temas tratados por las audiencias públicas, el “No sabe /no contesta” alcanza el 21,7%. Esto puede deberse a que, de participar en algunos de esos espacios, los entrevistados lo hagan en función de sólo algún tema específico que responde a su interés particular, pero que reconozcan al mismo tiempo la naturaleza plural temática de estos canales.

Segundo, en los casos en los que hay una respuesta positiva, el tema que más se destaca –en todos los actores y en el relevamiento de fuentes secundarias- es el de “Producción” (70 menciones)

dentro del cual se incluyen temáticas vinculadas al desarrollo local, la política fiscal y el turismo. El tema “Producción” tiene una presencia más fuerte en las audiencias públicas, subsidios y consejos consultivos. Los dos temas que le siguen en número de menciones son “Política social” (35) –que incluye los subtemas “Desarrollo social”, “Lucha contra la pobreza”, “Trabajo”, y “Vivienda”- con una importante presencia en el caso de los consejos consultivos; y “Educación” (30), importante en el caso de los subsidios.

El predominio de determinados temas es un indicador de la importancia del mismo en la agenda Estado-sociedad civil. Más allá de eso, sin embargo, resulta difícil (y escapa a los objetivos de este estudio), determinar los motivos por los cuales un determinado tema recibe más menciones que otros (es decir, los motivos de su importancia en la agenda de la relación Estado-sociedad civil).

## **5. INSTITUCIONES ESTATALES Y RELACIONES CON LA SOCIEDAD CIVIL**

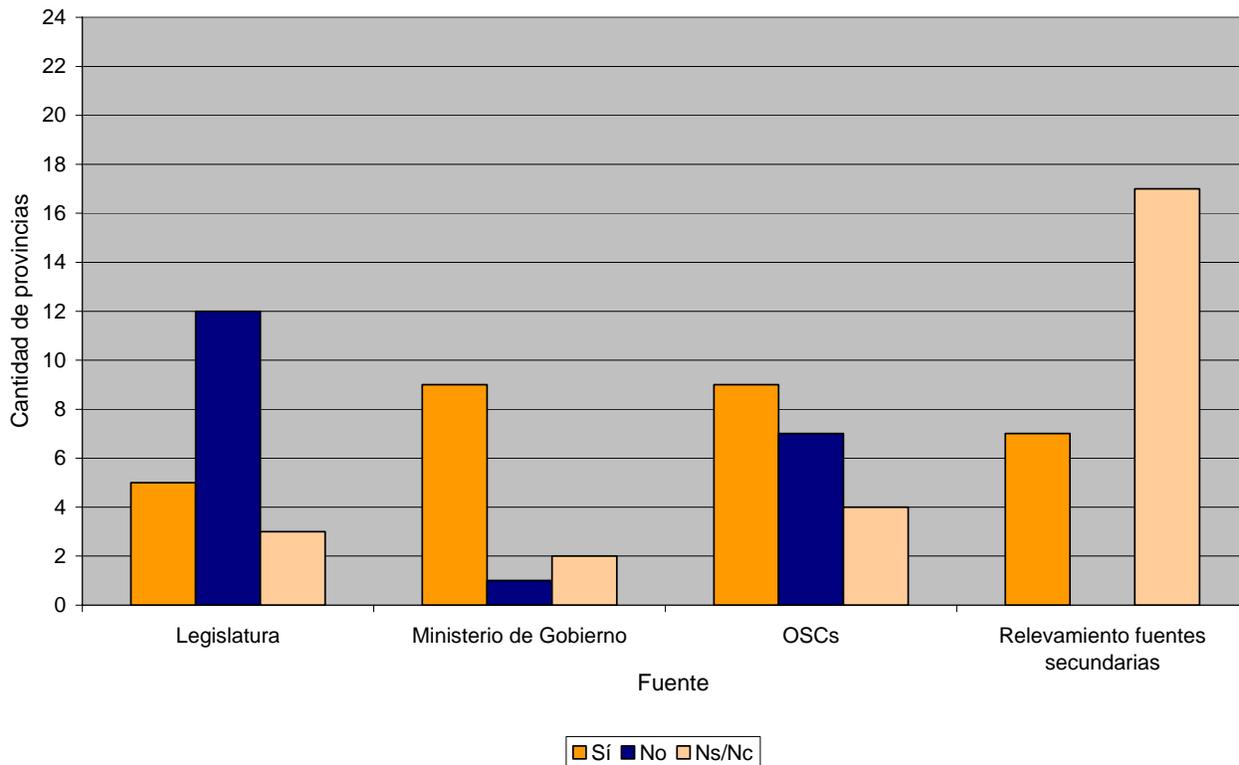
En esta sección se analizan los resultados de las preguntas referentes a agencias y registros oficiales mediante los cuales el Estado intenta establecer vínculos con los diversos actores de la sociedad civil. Más allá de cuál sea el funcionamiento real de estas agencias y registros, su existencia puede ser interpretada como un indicador de la creciente importancia para el Estado de institucionalizar y formalizar el vínculo con la sociedad civil.

Asimismo, en el punto 5.3, analizamos los obstáculos que encuentran las OSCs para participar en políticas públicas en cada provincia.

### ***5.1 Existencia de un área específica de relaciones con la sociedad civil***

A los legisladores y funcionarios de los Ministerios de Gobierno se les preguntó si en sus respectivos ámbitos de trabajo, existían áreas específicas dedicadas a establecer relaciones con la sociedad civil. En cuanto a los miembros de las OSCs y el relevamiento de fuentes secundarias, se indagó acerca de la existencia de un área de relaciones con la sociedad civil en el gobierno provincial en general. En el gráfico siguiente comparamos las respuestas de las distintas fuentes. Debe aclararse que en el relevamiento de fuentes secundarias, el valor “No sabe/ no contesta” equivale a “No se puede comprobar su existencia”, consignando que no fue posible, mediante dicho relevamiento, detectar la existencia de un área de relaciones con la sociedad civil en el gobierno provincial.

**Gráfico 10: Existencia de un área de relaciones con la sociedad civil.**



Sólo 5 de 20 legisladores respondieron que existe un área de relaciones con la sociedad civil en la Legislatura; mientras que 9 de 12 funcionarios de los Ministerios de Gobierno provinciales respondieron que su área cuenta con alguna dependencia encargada de las relaciones con la sociedad civil. Asimismo, 9 de 20 miembros de OSCs entrevistados aseguraron que en sus provincias existen agencias encargadas de las relaciones con la sociedad civil. Finalmente, el relevamiento de fuentes secundarias pudo comprobar la existencia de áreas de relaciones con la sociedad civil en sólo 7 provincias.

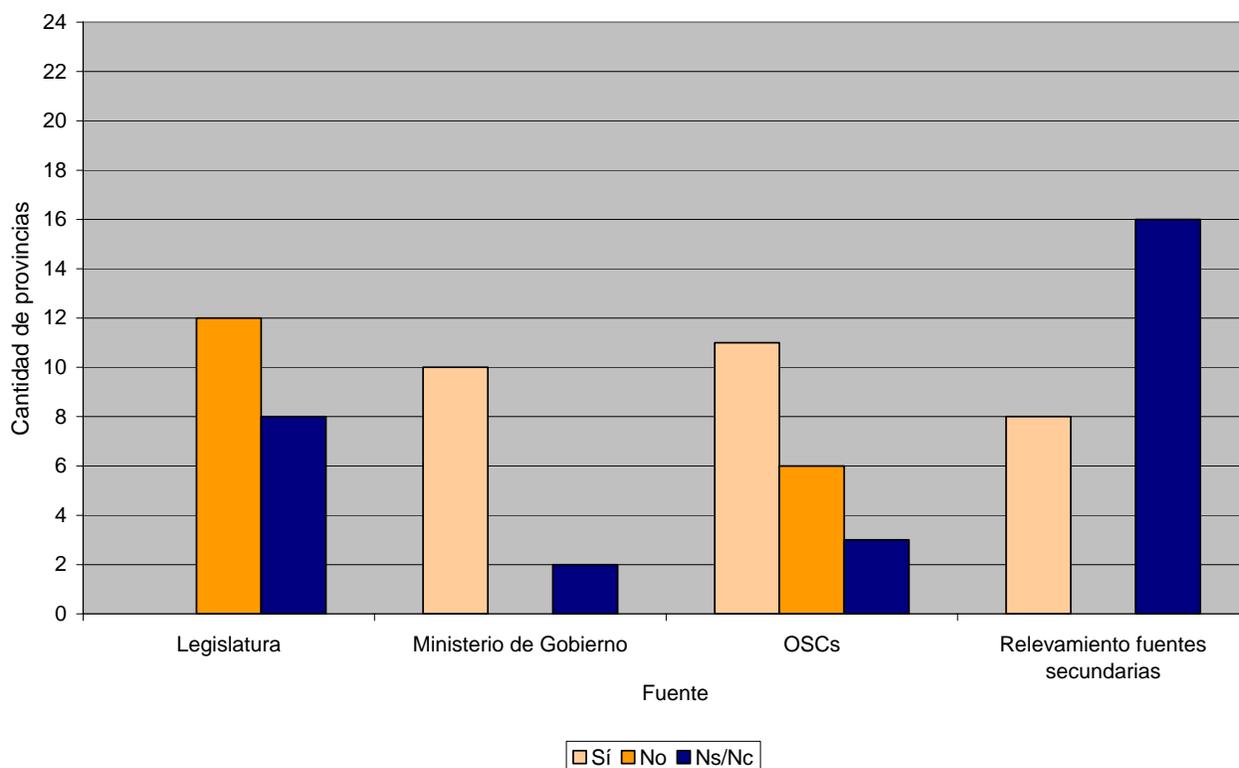
En resumen, de acuerdo a los entrevistados, en menos de la mitad de las provincias existen agencias del gobierno dedicadas específicamente a establecer vínculos con la sociedad civil, de lo cual puede deducirse que no es una función aún institucionalizada y estructurada dentro del Estado. El Poder Ejecutivo parece ser el sector del Estado provincial en el cual más se concentra este tipo de agencias, lo cual parece congruente con el hecho de que sea el actor más mencionado como participante en los espacios existentes (sección 3). Resulta un indicio acerca de la reciente instalación del tema relaciones Estado-sociedad civil en la agenda pública el hecho de que algunos entrevistados hayan enfatizado que el área de relaciones con la sociedad civil es de creación reciente.

Es interesante destacar, además, que en varios casos los referentes de las OSCs señalaron que, aún cuando existen áreas específicas de relación con la sociedad civil, las mismas funcionan de manera deficiente.

## 5.2 Existencia de un registro oficial de organizaciones de la sociedad civil

De manera similar al punto 5.1, a los legisladores y funcionarios de los Ministerios de Gobierno se les preguntó si en el ámbito de sus legislaturas y ministerios, respectivamente, existían registros de OSCs. A los miembros de las OSCs se los interrogó acerca de la existencia de un registro de OSCs a nivel del gobierno provincial en general. De manera similar, en el relevamiento de fuentes secundarias por Internet se indagó la existencia de un registro en el gobierno provincial. Al igual que en la pregunta anterior, debe aclararse que en dicho relevamiento, el valor “No sabe/ no contesta” equivale a “No se puede comprobar su existencia”, consignando que no fue posible, mediante dicho relevamiento, detectar la existencia de un registro de OSCs en el gobierno provincial.

**Gráfico 11: Existencia de un registro de OSCs.**



Mientras que ningún legislador afirma la existencia de un registro de OSCs en su Legislatura, 10 de 12 funcionarios del Poder Ejecutivo señalan la existencia de tales registros en sus dependencias. Esta cifra es similar a los 11 miembros de OSCs que afirman que en sus provincias existen dichos registros. El relevamiento de fuentes secundarias pudo comprobar la existencia de registros en 8 provincias. De acuerdo a los entrevistados y al relevamiento de fuentes secundarias, las agencias en las cuales se localizan estos registros son variadas. Entre las más comunes se encuentran: el Ministerio de Desarrollo Social, la Dirección de Persona Jurídica (a veces dependientes de algún ministerio, como el de Gobierno o el de Justicia), y algún área específica dedicada a las relaciones Estado-sociedad civil.

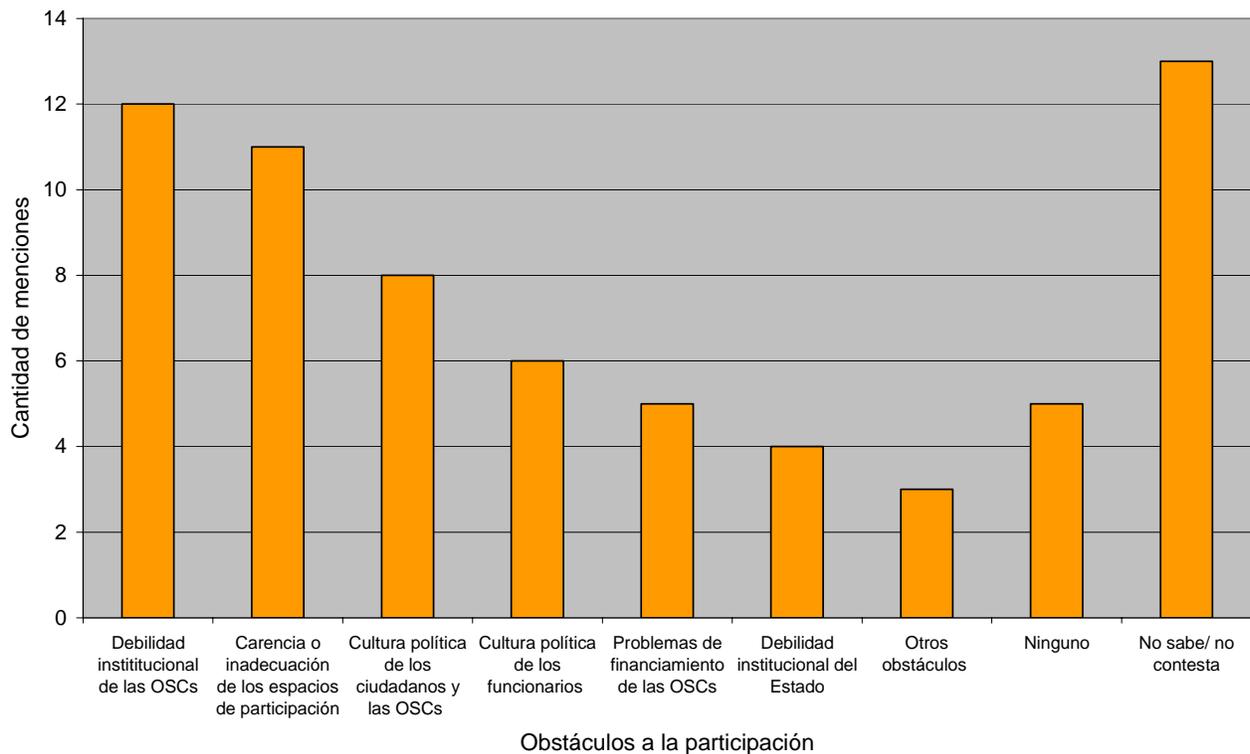
Es importante destacar, entonces, que en cerca de la mitad de las provincias, de acuerdo a los entrevistados, existiría un registro de OSCs. Cabe señalar, sin embargo que varios miembros de

OSCs entrevistados consideraron que los registros oficiales, aún cuando existan, están completamente desactualizados y su utilidad es muy reducida o nula.

### 5.3 Obstáculos a la participación de las OSCs.

Por último, analizamos cuáles son, de acuerdo a los entrevistados, los principales obstáculos existentes para la participación de las OSCs en políticas públicas. En muchos casos, los entrevistados mencionaron más de un obstáculo. A fin de no perder información, fueron consignados todos los obstáculos en la recolección de datos (de manera que es mayor el número de respuestas que el de entrevistados).

Gráfico 12: Obstáculos a la participación de OSCs.



Como se observa en el gráfico, los entrevistados identificaron seis tipos de obstáculos principales:

- Debilidad institucional de las OSCs:** las OSCs cargan con una serie de debilidades organizativas que afectan negativamente su capacidad para participar en el proceso de políticas públicas. Entre las debilidades más comunes se señala que no cuentan con el personal calificado ni la infraestructura requerida para incidir en políticas públicas, que el sector de las OSCs carece de la cohesión necesaria para trabajar en forma conjunta, y que algunas OSCs no tienen una conducta transparente, lo cual afecta su legitimidad.
- Carencia o inadecuación de espacios de participación:** otra dificultad identificada es la ausencia de espacios institucionales mediante los cuales las OSCs puedan participar de las políticas públicas, ya sea porque no han sido creados, o porque no han sido reglamentados. Un problema conexas resulta -en los casos en los que dichos mecanismos existen- la

- inadecuación de los mismos, especialmente por la exigencia de numerosos requisitos a las OSCs para acceder a la participación.
- c. **Cultura política de los funcionarios:** otra barrera a la participación deriva de la cultura política excluyente de gran parte de los funcionarios que tienden a considerar al Estado como su coto exclusivo, como un espacio cerrado a la participación de la sociedad civil. Puesto de otra manera, los gobernantes no están acostumbrados a incluir a las OSCs en las decisiones de gobierno, y, por ello, no las convocan.
  - d. **Cultura política de los ciudadanos y de las OSCs:** un cuarto problema es la cultura política de los ciudadanos y de las OSCs. En efecto, el reverso de la cultura política excluyente de los gobernantes es una sociedad poco participativa, tanto a nivel de las OSCs como de la ciudadanía en general, una sociedad pasiva, que tiende a delegar la gestión de sus intereses de manera exclusiva en el Estado.
  - e. **Problemas de financiamiento de las OSCs:** otro obstáculo, estrechamente relacionado con la debilidad institucional de las OSCs, lo constituye la carencia de un financiamiento suficiente por parte de las OSCs. Ello incide de manera negativa en su capacidad para contratar personal calificado y para contar con la infraestructura adecuada para realizar su trabajo. Además, las dificultades económicas vuelven a las organizaciones más vulnerables y dependientes del poder político, en cuanto los fondos estatales resultan una fuente vital de financiamiento. Esto puede vincularse, en parte, con el hecho de que los subsidios aparecen como uno de los canales más frecuentes de interacción.
  - f. **Debilidad institucional del Estado:** finalmente, algunos entrevistados señalan que el Estado carece de capacidades organizacionales mínimas –fundamentalmente por la carencia de una burocracia eficaz– para actuar de manera coordinada con las OSCs.

## CONCLUSIONES

Los resultados del estudio sugieren que el vínculo Estado-sociedad civil atraviesa una etapa de cambio. En un vínculo marcado históricamente por la desconfianza mutua, la baja intensidad de la relación y, en algunos casos, el clientelismo, aparecen elementos que –sin eliminar por completo esos rasgos– parecen indicar la transición hacia una relación más colaborativa, sólida y transparente<sup>49</sup>.

La principal novedad es que la necesidad de una mayor participación de las OSCs (y de la ciudadanía en su conjunto) en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas parece comenzar, lentamente, a instalarse como un tema de la agenda política.

El principal indicio de esa transformación es la existencia, de acuerdo a la percepción de los entrevistados, de una variedad de herramientas de participación al alcance de la sociedad civil, al menos en las normas. Dichas herramientas configuran una esfera, protegida por normas legales, dentro de la cual las OSCs pueden participar del proceso político y eventualmente cuestionar la acción estatal.

En efecto, al ser interrogados sobre los espacios de interacción existentes, un gran número de entrevistados señaló la presencia de mecanismos como la consulta popular, la audiencia pública (los dos con mayor número de menciones) y la iniciativa popular. Se trata de espacios que suponen una convocatoria explícita –garantizada y regulada por la Constitución y las leyes– y puntual a las OSCs

---

<sup>49</sup> El estudio de CIVICUS-GADIS: *La sociedad civil por dentro. Tiempo de crisis, tiempo de oportunidades*, en *Índice CIVICUS de la Sociedad Civil Argentina (2004-2005)*, Buenos Aires, 2006, ofrece una caracterización de evolución de las relaciones Estado-sociedad civil en términos similares. Otros estudios, por ejemplo Leiras, M.: *Relaciones entre Estado y Sociedad Civil en la Argentina: un marco de análisis*, señalan la creciente participación de las OSCs en políticas públicas en nuestro país.

y a la ciudadanía en general para que participen del proceso de decisión política. También recibieron un importante número de menciones espacios de utilización más continua y que generalmente operan en un nivel mayor de informalidad, como los consejos consultivos, pero que, en cualquier caso, suponen una convocatoria a la participación de los actores de la sociedad civil mediante el diálogo mutuo y con el Estado.

Otro indicio del avance del tema de la participación de la sociedad civil en la agenda pública es la existencia, en una considerable cantidad de provincias, de agencias estatales encargadas de la relación con la sociedad civil, y de algún tipo de registro de OSCs. Más allá de la precariedad de dichos instrumentos, notoria según varios de los entrevistados, su propia existencia parece indicar que el tema de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas ha alcanzado alguna relevancia en la agenda pública. De nuevo, acá es clave de cuándo datan esas áreas y registros

Estas señales de avance, sin embargo, se ven contrapesadas por la persistencia de rasgos propios de un vínculo más débil y clientelar.

Sin duda, un indicador de la persistencia de cierta debilidad en el lazo Estado-sociedad civil es el alto nivel de desconocimiento en cuanto a qué actores participan de los espacios estudiados y qué temas se tratan con más frecuencia en dichos espacios. Es decir, aunque la mayoría de los entrevistados sabe si un mecanismo de participación existe o no, con frecuencia conoce poco acerca del funcionamiento efectivo del mismo<sup>50</sup>.

Segundo, es significativo que el espacio de interacción más mencionado sea el de los subsidios. Este reconocimiento nos sugiere la persistencia de una faceta más tradicional en el vínculo Estado-sociedad civil. Ello en cuanto, en principio, la entrega de subsidios debería contribuir a un vínculo más vertical, en donde uno de los actores –el Estado- provee recursos a otro –las OSCs- (recursos que en nuestro país suelen ser indispensables para la supervivencia de las organizaciones), con las consecuentes posibilidades de presión sobre la organización financiada que ello acarrea. No se puede desconocer, además, que la entrega de subsidios estatales a OSCs en muchos casos se hace con criterios poco transparentes y favorece a organizaciones considerablemente vinculadas al gobierno de turno<sup>51</sup>, como sugieren los casos de estudio municipales y provinciales realizados para esta investigación.

Tercero, la identificación del Poder Ejecutivo Provincial como principal actor en los espacios existentes también sugiere la persistencia de tendencias tradicionales en el vínculo Estado-sociedad civil. En efecto, una mayoría de los entrevistados señala al Poder Ejecutivo como principal interlocutor estatal de la sociedad civil, en detrimento de otros poderes del Estado. Ello parece congruente con la concentración del poder en ese sector del Estado, una tendencia destacada por numerosos analistas<sup>52</sup>. Asimismo, desde el punto de vista de las OSCs, el privilegiar al Poder Ejecutivo como interlocutor podría deberse al hecho de que es ese actor el que generalmente fija la agenda política, y por lo tanto resulta más eficiente dirigir las demandas de la sociedad civil hacia él que hacia otros actores estatales.

Cuarto, también parece persistir, al menos en la percepción de los entrevistados, una cultura política que no se ajusta a los requerimientos de un vínculo sólido, expresada por funcionarios que

---

<sup>50</sup> Como dijimos en la introducción, otro indicio del desconocimiento existente acerca del lazo Estado-sociedad civil es la dificultad enfrentada, en la etapa de recolección de la información, para encontrar personas con conocimientos acerca de los temas sobre los cuales se preguntaba.

<sup>51</sup> CIVICUS y GADIS, Op. Cit.

<sup>52</sup> Por ejemplo, Botana, N.: *Poder y hegemonía, el régimen político después de la crisis*, Buenos Aires, Emecé, 2006, págs. 98-103.

no convocan a la sociedad civil, y que entienden que las decisiones de política pública se toman exclusivamente desde el Estado; y OSCs que todavía mantienen una gran desconfianza frente al Estado.

Finalmente, al obstáculo configurado por la cultura política se suman deficiencias de capacidad institucional: una burocracia estatal que carece de las capacidades requeridas para implementar políticas públicas de manera eficaz; y unas OSCs que no cuentan con los recursos humanos y financieros necesarios para participar de manera más activa y efectiva en el proceso de políticas públicas.

En suma, el presente relevamiento, dentro de sus limitaciones -impuestas por la metodología utilizada, el tiempo disponible y la accesibilidad de la información- nos muestra una relación Estado-sociedad civil que muestra dificultades de larga data, pero también elementos auspiciosos, especialmente la disponibilidad de herramientas -en muchos casos pendientes de mayor utilización- para la participación de las OSCs en políticas públicas y para la colaboración entre esas organizaciones y el Estado.

## EL CASO DE FORMOSA

Por Geraldine Oniszcuk

Dado los objetivos del análisis, este estudio se realizó en base a técnicas e instrumentos de investigación de carácter cualitativo. Principalmente, trabajamos con fuentes secundarias de información y entrevistas en profundidad en la provincia. En primer lugar, identificamos y recopilamos casos de cooperación conjunta entre organizaciones de la sociedad civil (OSCs) y el Estado provincial a través del relevamiento de notas periodísticas de uno de los diarios provinciales con mayor influencia<sup>53</sup>. De esta manera, detectamos los espacios<sup>54</sup>, los actores civiles locales y los principales temas que son tratados conjuntamente por el Estado y OSCs. Además, hemos consultado bibliografía específica sobre la provincia de Formosa y las fuentes legales pertinentes para este estudio.

Luego, realizamos entrevistas en profundidad con actores del Estado y de la sociedad civil. Por parte del Estado, hemos entrevistado a diputados de los dos partidos que componen la Legislatura provincial y al Director de la Dirección de Asociativismo y Economía Social. Si bien nuestro objetivo era contar con los testimonios de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo provincial, luego de varios pedidos de audiencia, no fuimos recibidos por los funcionarios. Por parte de la sociedad civil, a fin de incluir la visión de diversos actores sociales, hemos entrevistado a representantes de asociaciones de afinidad, organizaciones de base, organizaciones de apoyo, fundaciones y redes. Tanto en las entrevistas con actores políticos como con actores sociales, los elementos a identificar fueron: la percepción del entrevistado sobre la cultura política y la cultura cívica de Formosa, su experiencia personal de trabajo conjunto, la trayectoria personal del entrevistado, su percepción acerca de los condicionantes de la relación Estado sociedad civil en Formosa y, por último, su opinión acerca de algunas variables específicas que describen aspectos importantes de la relación entre ambos sectores: la accesibilidad, la calidad de la participación, las motivaciones, el liderazgo y los resultados de la interacción.

Además, le hicimos llegar a una organización de la sociedad civil, a un representante del poder legislativo y a un funcionario de gobierno una encuesta acerca de los espacios de participación provinciales.

### INTRODUCCIÓN

A través de este estudio de caso nos proponemos contribuir al conocimiento general que existe en la actualidad sobre las relaciones entre los estados provinciales y la sociedad civil. Aquí perseguimos los siguientes objetivos: 1) identificar cuál es la configuración que adopta la relación Estado y sociedad civil en Formosa, 2) detectar cuáles son los estímulos y los obstáculos para la participación ciudadana; y 3) explorar qué roles tienen la cultura política y la cultura cívica en la configuración de esta relación.

A lo largo del análisis podremos observar que las relaciones que se configuran entre ambos actores se vinculan, entre otras cosas, con la matriz socio-económica provincial y con las tradiciones políticas que enmarcaron, desde su fundación, el ejercicio del poder en la provincia.

---

<sup>53</sup> Hemos consultado los archivos del Diario El Comercial, desde abril de 2007 hasta abril de 2008.

<sup>54</sup> Se sigue la definición de espacios de Gaventa, Op. Cit..

## 1. EL ESTADO

### 1.1 Características político institucionales de la provincia

Si bien las principales ciudades de Formosa fueron fundadas a fines del siglo XIX (la capital en 1879 y Clorinda en 1899), hasta la sanción de la Ley Nacional 14.408 en 1955 Formosa formaba parte de la Argentina en calidad de territorio nacional. Por lo tanto, no contó con normativa propia hasta la sanción de su primera Constitución en 1957. Los formoseños tampoco tuvieron la oportunidad de elegir a sus propias autoridades hasta las primeras elecciones de la provincia en 1958, en las que fue nombrado gobernador Luís Gutnisky. Antes de esta fecha, los sucesivos gobernadores eran nombrados por el Estado nacional y, generalmente, no eran ni nativos ni residentes de la provincia.

Cuadro 1. Elecciones de Gobernadores provinciales, 1983 – 2007

Año	Fórmula electa	% votos PJ	% votos UCR	Suma UCR y PJ	Diferencia entre UCR y PJ
1983	Bogado - Rivira	42,9	27,6	70,5	15,3
1987	Joga - Bogado	52,2	45,5	97,7	6,7
1991	Joga - Insfrán	42,5	33,6	76,1	8,9
1995	Insfrán - Bogado	57,5	39,1	96,6	18,4
1999	Insfrán - Bogado	72,2	24,6 *	96,8	47,6
2003	Insfrán - Bogado	71,8	24,4	96,2	47,4
2007	Insfrán - Bogado	72,8	12,6	85,4	60,2

\* La UCR se presentó como Alianza

El sistema político formoseño se conformó, principalmente, en torno a la actividad del Partido Justicialista (PJ) y de la Unión Cívica Radical (UCR), con una clara hegemonía peronista. Como se puede ver en el Cuadro 1, desde el retorno de la democracia solamente fueron electos como gobernadores candidatos del PJ y, con el transcurso de las elecciones, cada vez se acentuó más la diferencia electoral entre los dos partidos. En las últimas elecciones de 2007, los resultados confirmaron la concentración política en manos del peronismo: ninguna intendencia quedó en manos de una fuerza política opositora y, por lo menos hasta las elecciones legislativas de 2009, los dos tercios del Poder Legislativo son justicialistas.

El gobernador es elegido por simple pluralidad de sufragios. Una característica del sistema electoral de Formosa es la aplicación, desde 1987, del sistema de doble voto simultáneo, tanto en las elecciones a gobernador y legisladores como en las elecciones municipales. De esta forma, a través del sistema de lemas y sublemas, en la elección general se resuelven tanto la selección de los representantes provinciales y municipales como las internas partidarias. Otra de las características del sistema electoral es la reelección. En la reforma de 1991 se introdujo la posibilidad de que Gobernador y Vice sean reelectos por un periodo y en la reforma constitucional de julio de 2003 se eliminó la mención sobre la cantidad de períodos posibles para ejercer mandatos de forma consecutiva, dando lugar a la reelección indefinida.

Formosa es la segunda provincia con menor recaudación impositiva, por lo tanto su principal fuente de financiamiento es, por lo tanto, el Gobierno central. Además, es la provincia con mayor dependencia del Estado federal<sup>55</sup>.

## 1.2 Las herramientas formales de participación: mecanismos y espacios.

La Constitución de Formosa contiene numerosas menciones a la participación ciudadana. Desde su preámbulo está presente el modelo de gobierno representativo, pero con elementos participativos *“con el objeto de plasmar el modelo formoseño para un proyecto provincial, reafirmando la auténtica identidad multiétnica y pluricultural, garantizando el fortalecimiento de los poderes públicos, una mayor participación de los habitantes de la Provincia por sí y a través de las organizaciones libres del pueblo, en la administración de la cosa pública (...) bajo la forma de gobierno representativa, republicana, democrática participativa y social”*. Esta característica se manifestó en la primera reforma constitucional de 1991 y se mantuvo hasta su reforma de 2003 inclusive. Además, en el artículo 36 de la actual carta magna, *“La Provincia garantiza el funcionamiento de las organizaciones libres del Pueblo (...). El Estado formoseño propende, como objetivo primordial de su organización social, a que todos los sectores que integran la comunidad provincial trabajen en pos de la felicidad del Pueblo y la grandeza de la Provincia y de la Patria.”*

Si bien este espíritu participativo no se manifestó tan pronunciadamente en el preámbulo de la primera Constitución, ésta incluyó algunos mecanismos de participación: *“Artículo 4: La Soberanía reside en el pueblo de la Provincia, quien delibera y gobierna a través de sus representantes y autoridades establecidas en esta Constitución, por medio del plebiscito y el referéndum<sup>56</sup>, conforme con las leyes que reglamenten su ejercicio”*. En la reforma constitucional de 2003 se agregó en este artículo la **consulta popular**.

La Ley provincial 1.165, promulgada en diciembre de 1995, crea la **iniciativa legislativa ciudadana**. A través de este mecanismo, uno o varios ciudadanos pueden presentar en la legislatura provincial un ante proyecto de ley. Si alguno de los bloques legislativos decide que la misma sea tratada, la iniciativa seguirá el mismo rumbo que los proyectos iniciados por legisladores. Esta ley no prevé limitaciones para los temas susceptibles de ser tratados ni mayorías específicas para su aprobación. Además, en la sección dedicada al régimen municipal en la Constitución Provincial, está también previsto el ejercicio de la iniciativa popular en materia legislativa local<sup>57</sup>.

La Ley provincial 1.060 sobre política ecológica y ambiental, introduce la figura de la **audiencia pública**. La misma establece la participación ciudadana antes de la realización de obras específicas que pueden generar impactos en las poblaciones aledañas, y que las opiniones manifestadas no se someten a votación y su carácter no sea vinculante.

Si bien el marco legal es suficientemente amplio en lo que se refiere a la creación de los mecanismos de participación ciudadana, en algunos casos no son puestos en funcionamiento por la falta de regulación que permita su implementación. Éste es el caso del plebiscito, del referéndum y de la consulta popular.

Por otra parte, también es relevante analizar la existencia de otros mecanismos regulares de interacción entre uno y otro sector. Por ejemplo, un espacio de participación que la Constitución

<sup>55</sup> Estadísticas de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

<sup>56</sup> Respecto al referéndum la Constitución provincial prevé en el artículo 129 su uso para que el pueblo se manifieste en los casos de reforma de artículos constitucionales.

<sup>57</sup> Constitución de la Provincia de Formosa, artículo 186.

formoseña crea es el **Consejo Económico y Social**. En el artículo 155, se prevé su conformación y su integración por representantes de los sectores de la producción, trabajo, profesionales, y entidades socio-culturales. El objetivo del Consejo es funcionar como órgano de consulta para el Estado y como articulador entre el sector privado y el sector público. Si bien este organismo es creado por la constitución provincial y distintas organizaciones reclaman su puesta en marcha<sup>58</sup>, nunca fue puesto en funcionamiento.

Un espacio de interacción o de representatividad de sectores sociales es el **Instituto de las Comunidades Aborígenes (ICA)**. Es un organismo descentralizado, pero creado bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Humano que preside un funcionario designado por el gobierno y cuenta con un representante de cada una de las tres etnias mayoritarias en la provincia. Este organismo, según el diputado provincial Roberto Vizcaíno<sup>59</sup>, tiene un rol de articulación entre las comunidades aborígenes y los ministerios. Tal articulación es necesaria, según el diputado, para perfeccionar el conocimiento de las necesidades específicas de las comunidades en cada una de las actividades ministeriales.

Por otro lado, existen varios organismos públicos que por estatuto requieren que haya delegados o representantes de la sociedad civil, sin embargo varios de ellos tienen una larga tradición de intervenciones. Según Martín Hernández, “el IPV<sup>60</sup>, la Caja de previsión, la obra social de los trabajadores en Formosa, el Instituto de Asistencia Social, fueron intervenidos”.

La falta de regulación de los mecanismos de participación y la intervención estatal en órganos públicos de gestión mixta son elementos que señalan cierta distancia entre lo previsto legalmente y su verdadero funcionamiento. En este sentido, el Senador Nacional por la UCR, Luis Carlos Petcoff Naidenoff<sup>61</sup> señaló: “Tenemos una constitución fuertemente progresista, con institutos como el Consejo Económico y Social, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, pero que son letra muerta, son cláusulas operativas pero que no están en funcionamiento. Tenés órganos participativos creados pero que no se ponen en funcionamiento”.

### ***1.3 Algunas características de la cultura política***

Algunos de los elementos significativos para describir, al menos brevemente, la cultura política de Formosa son: la forma de construir poder dentro del partido gobernante, las características de la oposición y, por último, la forma en la que el partido gobernante ejerce el poder público, es decir las prácticas en el gobierno.

La organización del partido peronista formoseño está muy influida por la dinámica que impone la utilización de la Ley de Lemas en todos los cargos y la reelección indefinida. La dirigencia partidaria fomenta la competencia en las filas menores del partido: en todos los cargos, menos el de gobernador, se presentan como mínimo dos lemas oficialistas. La cúpula dirigente del partido, sin embargo, tiene muy poca renovación. La estrategia utilizada es dividir las jerarquías menores del partido, pero manteniendo una coalición gobernante unida y hegemónica. Según Martín Hernández, Diputado provincial por la UCR, la proliferación de sublemas es producto de la presión ejercida por las autoridades intermedias del partido peronista a las bases: “Vos sos de una

---

<sup>58</sup> Los distintos sectores que nuclea la Unión Empresarial, entre otros, solicitaron en distintas notas periodísticas el funcionamiento del organismo. *El Comercial*, 26/12/2007.

<sup>59</sup> Vizcaíno, R.: *Relevamiento provincial*. Entrevistado por Geraldine Oniszczuk, Formosa, 2 de mayo del 2008. Entrevista personal.

<sup>60</sup> Instituto Provincial de la Vivienda.

<sup>61</sup> Petcoff Naidenoff, L.: *Relevamiento provincial*. Entrevistada por Tomás Sapochnik, Ciudad de Buenos Aires, 22 de abril del 2008. Entrevista personal.

familia en el barrio número 2 muy conocida que tenés tu gente, vos tenés que armar una lista. (...) Y si el lema no saca mil votos por lo menos, olvidate del subsidio, olvidate tal cosa...”

En las relaciones entre el gobierno provincial y los municipios se observa también que la falta de desarrollo favorece la relación de dependencia de los gobiernos locales con el provincial. De esta manera, los dirigentes locales también se encuentran en una situación de dependencia que es utilizada políticamente para la construcción organizativa del partido. “Es la construcción de una hegemonía en donde hay una apariencia de democracia, pero en realidad el sistema hasta tiene características feudales en cierto sentido. La ley de lemas contribuye a reforzar la competencia municipal, con listas opositoras que disputan espacios de poder local. Pero el lema no se discute, todos trabajan y suman a favor de un solo “señor””<sup>62</sup>.

En el caso de la oposición, debemos destacar el fuerte debilitamiento del partido radical. Según los mismos dirigentes, esta situación es producto de su dificultad para armar una alternativa de gobierno. El partido radical en Formosa, si bien es crítico de la utilización de la Ley de Lemas, suele emplearla para resolver sus internas partidarias. Además, a lo largo del último período democrático, la UCR tuvo casos de “transfuguismo” político<sup>63</sup>.

Al observar la forma en que se ejerce el gobierno, la gran mayoría de las entrevistas hicieron referencia a la centralidad de las prácticas clientelares. Por ejemplo, algunos testimonios se refirieron a la vinculación entre los diputados provinciales y el Instituto Provincial de la Vivienda<sup>64</sup>. “La entrega de viviendas se efectúa de acuerdo a los cupos que le corresponden a los políticos, entre ellos, los diputados provinciales”. En el artículo *Jóvenes rurales formoseños y los obstáculos a las prácticas participativas*, Luis Caputo afirma “Se conforman así, en la Provincia de Formosa, circuitos clientelísticos descentralizados a través de los referentes leales a la fracción del gobierno, sean alrededor de concejales, directores de hospital, oficinas de agencias provinciales, delegaciones de ministerios, ONGs de fachada o simplemente políticos”<sup>65</sup>. Estas prácticas clientelares, si bien se ejercen periódicamente, se manifiestan en su máxima expresión en los períodos de elecciones. En esos tiempos, en algunas circunscripciones electorales, se produce el intercambio de bienes por la adhesión electoral, que es controlada a través de diversos dispositivos: “Hay mecanismos que uno ni siquiera se imagina, que tienen que ver con el control de acuerdo a la mesa en que vos votás”<sup>66</sup>.

Otra característica señalada a la hora de describir el ejercicio de poder en Formosa, fue el control sobre las actividades políticas que no son organizadas por el partido gobernante o un representante del mismo. El control se ejerce, según los testimonios, a través de un fuerte trabajo de seguimiento por parte algunos miembros de la policía provincial. “Generalmente las marchas son absolutamente vigiladas, somos fotografiados, se elaboran listados de las personas que participan de las distintas movilizaciones, se hace un registro bastante meticoloso”<sup>67</sup>. De acuerdo con estos registros, se toman medidas de disciplinamiento ligadas principalmente a las cuestiones

---

<sup>62</sup> Asociación Civil El Amanecer: *Relevamiento provincial*. Entrevistada por Geraldine Oniszcuk, Ciudad de Buenos Aires, 19 de marzo del 2008. Entrevista personal.

<sup>63</sup> Se entiende por transfuguismo político cuando quien es electo por una lista de un partido político, una vez en su cargo, cambia de partido político.

<sup>64</sup> Organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos.

<sup>65</sup> Caputo, L.: *Los jóvenes rurales formoseños y los obstáculos a las prácticas participativas*, en “*La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*”, Ballardini, Sergio, Buenos Aires, CLACSO, 2000, p. 66.

<sup>66</sup> Integrantes de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH): *Relevamiento provincial*. Entrevistados por Geraldine Oniszcuk, Formosa, 1 de mayo del 2008. Entrevista personal.

<sup>67</sup> *Ibíd.*

económicas<sup>68</sup>. Otra forma de control que fue mencionada en la mayoría de las entrevistas es la manipulación de los medios de comunicación: los dos canales de televisión públicos en Formosa dependen del Estado provincial y se acusa un gran control de las editoriales de los diarios locales principales. El gobierno provincial es el principal auspiciante en los diarios locales y por lo tanto, puede condicionar los contenidos a través de la publicidad oficial. Finalmente, se denunció también el control sobre la difusión de las problemáticas sociales. Alejandra Carrizo, de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), afirmó que se tiende a esconder las problemáticas sociales incentivando a los funcionarios para que las mismas no sean registradas oficialmente.

Por último, cabe destacar que los hábitos políticos descriptos tienen como consecuencia la vulneración de derechos políticos y civiles. De acuerdo con Alejandra Carrizo, “Los principales derechos vulnerados son los civiles: el derecho a reunión, a agremiarse, a movilizarse”. Las prácticas políticas inevitablemente condicionan la forma en la que se estructuran los vínculos entre el Estado y la sociedad civil. Más adelante, podremos observar las consecuencias que generan tanto la forma organizativa del partido como el ejercicio de gobierno en la conformación de la sociedad civil y su relación con el Estado.

## 2. LA SOCIEDAD CIVIL

### 2.1 Sociedad y economía

En la provincia de Formosa viven 486.559 personas<sup>69</sup>, de las cuales el 40,7% se concentran en la capital<sup>70</sup>. El crecimiento demográfico de la provincia se sitúa 9 puntos por encima de la media nacional y la tasa de natalidad es de 22,4%. Esto se traduce en una gran cantidad de jóvenes: el 37% de la población son niños de hasta 14 años. Igualmente, con 28,9%, Formosa es la provincia con la tasa de mortalidad infantil más alta del país, seguida por Tucumán con un 24,5%.

La población formoseña es multiétnica: wichis, criollos, tobas, pilagás y nivacles se distribuyen de manera heterogénea entre los extremos de la provincia. Según la encuesta complementaria de los pueblos indígenas realizada en 2004 y 2005, en Formosa habitan 31.968 indígenas<sup>71</sup>. Igualmente, organizaciones que trabajan con las comunidades estiman que la cifra real asciende a 35.000, lo que representa el 7% de la población.

A través del empleo en la administración estatal y la obra pública, el Estado es el mayor motor de la economía provincial. La estructura productiva, tal como lo demuestra la baja recaudación impositiva, tiene un escaso desarrollo en el sector industrial y se concentra sobre todo en el sector primario y los servicios. El contador Fischer, Director de la Dirección de Asociativismo y Economía Social<sup>72</sup>, afirmó que el atraso de las inversiones nacionales influyó en la falta de desarrollo de la

<sup>68</sup> Distintas entrevistas hicieron alusión a las sanciones laborales en los casos en lo que las personas trabajan para algún organismo del Estado, y castigos económicos para quienes no trabajan directamente, pero tienen una vinculación indirecta con el Estado. En algunas entrevistas, se mencionaron amenazas recibidas relacionadas con la actividad política.

<sup>69</sup> Censo 2001, Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

<sup>70</sup> En la ciudad de Formosa viven 198.074 personas. Censo 2001, Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

<sup>71</sup> La misma encuesta mostró que entre los 31.968 indígenas 10.533 son tobas, 12.710 son wichis, 3.948 son pilagás y 108 son nivacle. El pueblo nivacle (también llamados Chulupi) vive mayoritariamente en el Paraguay, pero en los últimos tiempos creció la migración de familias de esta comunidad a Formosa. El Instituto de Comunidades Aborígenes aún no los reconoce como etnia provincial.

<sup>72</sup> Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas

provincia, lo que generó una sociedad civil muy dependiente del Estado provincial, el cual se erige como uno de los principales generadores de empleo.

Según la Encuesta Permanente de Hogares realizada por el INDEC<sup>73</sup>, en el segundo semestre del 2006, la desocupación sumada a la subocupación en Formosa fue de 3,6%. Sin embargo, esto no se refleja en las condiciones de vida de los ciudadanos ya que en el mismo período el 51,6% de la población vivía bajo la línea de la pobreza.

## 2.2 La sociedad civil organizada

De acuerdo a los testimonios, el desarrollo de la sociedad civil en Formosa tuvo un impulso importante en la década del 90, cuando Eduardo Amadeo estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Previamente, se destaca la conformación de las Ligas agrarias y sus reclamos respecto a la distribución de la tierra a lo largo de las décadas del 70 y el 80. Esa iniciativa, según los relatos, fue la más significativa en la provincia en lo que se refiere a la organización de los sectores más vulnerables y el sostenimiento de sus reclamos. Como resultado de las sucesivas manifestaciones y pedidos de diálogo, el gobierno provincial accedió a revisar la titularización de las tierras en Formosa.

De acuerdo con el director de la Federación de las Organizaciones Comunitarias (FOC) “Cuando aparecieron los primeros manuales del PNUD, Formosa estaba vacía, no había nada, el estado de bienestar funcionaba bastante bien, y las organizaciones que funcionaban, que ahí aparezo yo, eran las organizaciones rurales. Con el correr del tiempo y la situación difícil, empiezan a aparecer las organizaciones.”<sup>74</sup>

Respecto a la cantidad de organizaciones con personería jurídica en Formosa, según la cuarta publicación del CENOC, Formosa, con 1,9% de las organizaciones del país, se encuentra en el lugar 14 entre las 24 provincias<sup>75</sup>. Formosa tiene registradas, según este índice, 264 organizaciones y por lo tanto es la provincia del NEA con menos organizaciones<sup>76</sup>.

En el Índice de la Sociedad Civil de Argentina<sup>77</sup> podemos observar ciertas características de la sociedad civil formoseña, algunas de las cuales se confirmaron en el trabajo de campo que realizamos en la provincia.

En primer lugar, es destacable el predominio de organizaciones de afinidad<sup>78</sup>. Según el índice mencionado, el 76,3% de las organizaciones pertenecen a esta categoría, en la que prevalecen principalmente las cooperadoras escolares. En segundo lugar, encontramos a las organizaciones de base<sup>79</sup>, que representan el 14,8% de las organizaciones formoseñas. De acuerdo con el director de la

---

<sup>73</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2006, Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

<sup>74</sup> Duca, Juan Carlos: *Relevamiento provincial*. Entrevistado por Geraldine Oniszcuk, Formosa, 30 de abril del 2008. Entrevista personal.

<sup>75</sup> El Gran Buenos Aires con el 14,7% tiene la mayor cantidad de OSCs, Catamarca y Santa Cruz con el 0,7% son las provincias con menos organizaciones registradas. Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad: *Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina. Similitudes y Divergencias*, Ecadat S.A., 2007.

<sup>76</sup> Chaco tiene 468, Corrientes 407 y Misiones 377. *Ibidem*.

<sup>77</sup> Luna, E. y Cecconi, E.: *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil Argentina Total País*, Buenos Aires, Edilab Editora, marzo de 2004.

<sup>78</sup> Se entiende por Asociaciones de afinidad: Asociaciones de amigos, de colectividades, de profesionales, Bomberos voluntarios, Centros de estudiantes, de jubilados, Clubes, Cooperadoras, Entidades y Cámaras patronales, Gremios y Sindicatos, Grupos de autoayuda y Mutuales. Clasificación de organizaciones de la sociedad civil del PNUD/BID, Op. Cit.

<sup>79</sup> Se entiende por Organizaciones de base: Bibliotecas populares, Clubes barriales, Clubes de madres, Comedores comunitarios, Comunidades aborígenes, Uniones vecinales y Sociedades de fomento. *Ibid.*

FOC: “Hay muchas organizaciones de base que nacen en los propios barrios, impulsando actividades para solucionar los problemas propios o ajenos, pero con pocos técnicos. Prácticamente los técnicos vienen con los programas nacionales, y se enganchan con un Estado que empieza a ver las organizaciones como aliadas, cosa que antes no era así”. De hecho, desde la crisis de 2001 se multiplicó la ejecución de planes nacionales de alimentación que, articulados por el gobierno provincial, son implementados por OSCs. Finalmente, el 7,3% de las organizaciones son de apoyo<sup>80</sup> y sólo el 1,5% son redes<sup>81</sup>.

Otro punto significativo para comprender las características de la sociedad civil en Formosa es el financiamiento de las OSCs. La baja productividad privada dificulta que las organizaciones locales reciban fondos provenientes de donaciones de personas o empresas; por lo tanto, éstas representan sólo el 4,8% de su recaudación. La principal fuente de financiamiento son las subvenciones estatales regulares y esporádicas. Éstas representan el 55,4% de los recursos de las OSCs, lo cual puede generar cierto condicionamiento para su trabajo. Cabe destacar que al comparar el grado de autonomía financiera de las organizaciones a nivel nacional, las organizaciones de la provincia de Formosa son las que más dependencia muestran. De acuerdo al Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil<sup>82</sup> en Formosa sólo el 11.8% de los recursos ejecutados por las OSCs son propios, mientras que el promedio nacional es de 44.6%.

Según representantes de una de las OSCs más antiguas de la Provincia, en Formosa las organizaciones se multiplicaron en cuanto la dirigencia política consideró que su creación le permitía articular y ejecutar proyectos diseñados por ellos mismos, pero que no podían ser ejecutados por organizaciones políticas. “El tercer sector se fue conformando en Formosa como un brazo a disposición, no del Estado, sino de una estructura partidaria que sostenía a los gobiernos oficialistas. Como el gobierno no podía recibir fondos directamente, financiaba ONGs para recibir a través de ellas fondos que querían manejar”<sup>83</sup>.

De esta manera, la conformación de la sociedad civil se configuró de manera tal que se agruparon organizaciones que responden a los intereses del partido gobernante y, por otro lado, organizaciones independientes del poder político que son caracterizadas como opositoras. Los líderes de la APDH afirmaron: “Son perfectamente identificables, por un lado, aquellas organizaciones que, subvencionadas por el Estado, nunca emprenden acciones que tengan que ver con alguna demanda o denuncia. Por el otro lado, existen organizaciones que denuncian o demandan y se las encuadró en “el arco opositor”<sup>84</sup>. A su vez, distintas organizaciones acusaron haber tenido muchas dificultades para obtener la personería jurídica, ya que no contaban con ningún referente político que la respaldara. Una de las consecuencias de esta situación, según dos trabajadores sociales que hemos entrevistado, es que la sociedad identifica el estrecho vínculo de muchas OSCs con punteros políticos y entonces desconfía de las organizaciones en general.

### ***2.3 Percepciones generales sobre la cultura cívica en Formosa***

El principal rasgo a destacar de la cultura cívica formoseña es el miedo que condiciona su desarrollo. El 80% de los entrevistados manifestó explícitamente que las acciones (o la inacción) de

<sup>80</sup> Se entiende por Organizaciones de apoyo: Ampliación de derechos, Centros académicos, Prestación de servicios sociales y culturales, Promoción y desarrollo. *Ibíd.*

<sup>81</sup> Se entiende por Redes: Confederaciones, Coordinadoras, Federaciones, Foros, Ligas, Redes, Uniones. *Ibíd.*

<sup>82</sup> Luna, E. y Cecconi, E.: *Op. Cit.*

<sup>83</sup> Integrantes de la APDH: *Relevamiento provincial*. Entrevistados por Geraldine Oniszczuk, Formosa, 1 de mayo del 2008. Entrevista personal.

<sup>84</sup> *Ibíd.*

los ciudadanos están generalmente atravesadas por el temor. La amenaza que encuentran es que la participación en asuntos públicos pueda desatar sanciones por parte de las autoridades políticas más cercanas. Por lo tanto, la estrategia dominante de los actores es una baja participación. En segundo lugar, quienes deciden participar en asuntos públicos, buscan estrategias que les permitan evitar enfrentamientos con el gobierno y por lo tanto, sanciones.

Según los testimonios, las mujeres y los hombres que viven en Formosa tienen una gran solidaridad a nivel personal. “Por ejemplo, si el agua no alcanza, no hay una movida de la gente por el derecho al agua, sino que el agua que tienen la comparten con otros, toman todos cuatro gotas, zafan, pero no salen a pelear entre todos.”<sup>85</sup>

El temor a las sanciones también se vincula con la falta de construcción de ciudadanía y con la enorme dependencia que los ciudadanos tienen con el Estado. Distintas organizaciones entrevistadas hicieron referencia al desconocimiento generalizado de los derechos por parte de los ciudadanos: “Cuando la gente obtiene algo que es su derecho, siente que está en deuda y que le hicieron un favor”<sup>86</sup>. Dado el desconocimiento de las herramientas legales que legitiman sus reclamos, los ciudadanos difícilmente construyen demandas colectivas.

### **3. EL VÍNCULO ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL**

Proponemos observar el vínculo entre la sociedad civil y el Estado a través del análisis de cinco variables que caracterizan a los canales de interacción entre ambos sectores: accesibilidad, calidad de la participación, motivaciones, liderazgo y resultados. Si bien muchas de ellas son interdependientes, su análisis discriminado nos permite observar características específicas que toman cada una de estas dimensiones.

#### **3.1. Accesibilidad:**

Previamente hemos descrito algunas de las características de la cultura política en Formosa. Los dos rasgos dominantes que hemos señalado son el predominio de las prácticas clientelares y el control y el disciplinamiento de las actividades públicas por parte del Estado. Estos ejercicios, que sostienen la construcción política del gobierno, tienen consecuencias a la hora de estructurar la relación entre la sociedad civil y el Estado. Respecto a la accesibilidad del Estado, el rasgo específico es el trato diferencial entre los grupos que representan al sector privado, las organizaciones de apoyo, aquellos que representan a los sectores más vulnerables sin intermediarios políticos y las fundaciones y organizaciones que trabajan junto al gobierno provincial.

Respecto al vínculo del Estado con los representantes de Cámaras empresariales, industriales, bancarias y profesionales, podemos destacar que el mismo los reconoce como aliados estratégicos, brindándoles un acceso preferencial. El Director de la Dirección de Asociativismo y Economía Social, afirmó que uno de los pilares del gobierno es el trabajo en conjunto con el sector privado para fomentar estrategias de desarrollo. En esta misma línea, el gobierno conformó una Agencia Provincial de Desarrollo Empresarial<sup>87</sup> que funciona como un espacio de diálogo entre el sector privado y el gobierno. Por parte del sector privado participan, entre otros, la Unión Industrial, cámaras empresarias, el Banco de Formosa y federaciones económicas. Por parte del gobierno participan, entre otros, el Ministerio de Producción y el de Economía. Según el presidente de la

---

<sup>85</sup> *Ibíd.*

<sup>86</sup> *Ibíd.*

<sup>87</sup> Si bien es una institución no gubernamental, fue creada por iniciativa conjunta del Estado provincial y de las organizaciones que participan.

Unión Industrial de Formosa, la agencia de desarrollo “es una mesa de diálogo, un espacio institucionalizado en el que nos reunimos una vez por mes. (...) A través de la Agencia, nosotros tenemos relación directa con los centros de poder”. Incluso aquellas cámaras que no participan activamente en la agencia de desarrollo empresarial afirman tener un muy buen diálogo con los distintos sectores del gobierno que atienden a sus demandas<sup>88</sup>.

Respecto a las OSCs de base o de apoyo, la accesibilidad al Estado es variable según la relación que tengan con el Gobierno y la tarea que desempeñen. En líneas generales, los entrevistados diferenciaron entre el acceso por parte de las organizaciones de apoyo y del acceso que poseen las de base. Respecto a las primeras, su acceso al Estado es dificultoso, según una de las entrevistadas, porque “aquellas organizaciones que trabajan para dejar capacidades instaladas molestan”<sup>89</sup>. Según este testimonio, las organizaciones que trabajan con estos objetivos interfieren en las actividades previstas por el gobierno. Generalmente, cuando el Estado realiza capacitaciones o actividades similares, se vincula con organizaciones creadas por ellos mismos para esos fines. De acuerdo con una de las representantes de las Escuelas de Ciudadanía<sup>90</sup>, “en la provincia de Formosa no podemos acercarnos al Estado provincial de ninguna manera, por ninguno de los mecanismos que nosotros tenemos, para poder definir políticas públicas en serio, como queremos”.

Si bien todas las organizaciones de base representan indistintamente a los sectores que sufren constantemente violaciones de sus derechos, podemos distinguirlas en dos grupos: aquellas que trabajan con el Estado y aquellas que no. Las organizaciones entrevistadas que no trabajan con el Estado provincial generalmente se conforman por grupos de personas que rechazan las prácticas clientelares o los condicionamientos que enmarcan este tipo de relaciones. Según los testimonios de representantes de este tipo de organizaciones, su negativa a aceptar ciertas condiciones no sólo les impide trabajar con el Estado provincial en cualquier otro proyecto sino que también les genera conflictos para trabajar autónomamente. Por otra parte, representantes de algunas de estas organizaciones denunciaron la sanción económica por parte del Gobierno. Según una de las dirigentes del Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR), los campesinos que se nuclean en esa organización sufren distintos tipos de castigos económicos: no acceden a los planes agrícolas de la provincia, ni a los subsidios ni a los microcréditos. Muchas de las organizaciones que no trabajan con el Estado provincial sufren graves dificultades de financiamiento. Entre las estrategias que utilizan para encontrar financiamiento alternativo están la vinculación con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para acceder a los planes nacionales que no son ejecutados a través del gobierno provincial, o bien la creación de cooperativas que les permitan autofinanciarse.

Respecto a las organizaciones de base que mantienen un buen vínculo con el Estado provincial, es interesante destacar cuáles son las características del acceso. El vínculo entre los sectores más vulnerados y el Estado está atravesado por la relación personal que los primeros mantengan con un político. En una de las entrevistas, en las que se consultó acerca del vínculo de los punteros políticos con las organizaciones barriales, una entrevistada afirmó “acá es como que la gente fuera propiedad privada de alguien siempre, la gente de fulano, de mengano, tiene nombre y

---

<sup>88</sup> Vives, D.: *Relevamiento provincial*. Entrevistado por Geraldine Oniszczyk, Formosa, 29 de abril del 2008. Entrevista personal.

<sup>89</sup> Representante de la organización Estudios y Proyectos: *Relevamiento provincial*. Entrevistada por Geraldine Oniszczyk, Formosa, 30 de abril del 2008. Entrevista personal.

<sup>90</sup> Las escuelas de ciudadanía son un colectivo de organizaciones sociales, asociaciones civiles, individuos, comunidades de base, campesinos y campesinas que tiene como objetivos formar en calidad ciudadana, a través de distintos proyectos, y la búsqueda de incidencia en políticas públicas, desde las organizaciones sociales.

apellido. Así la gente deja de ejercer la ciudadanía, porque tienen dueños.”<sup>91</sup> Esta relación personal, asimétrica y de dependencia que se genera es producto de una forma de ejercicio del poder que atiende a los reclamos solamente si son puntuales y canalizados por el puntero correspondiente (no acepta las presiones de las demandas colectivas). Estas condiciones que se generan para la accesibilidad, como veremos más adelante, tienen importantes repercusiones en los resultados de este vínculo.

### 3.2. Calidad de la participación

Cuando hablamos de la calidad de la participación, nos referimos específicamente a la pluralidad e inclusividad (de la misma), y a las etapas de la política pública en las que es posible participar.

En lo que se refiere a la pluralidad e inclusividad, según los testimonios, el Gobierno de Formosa tiene en cuenta no sólo el sector social al que se representa sino que también contempla la orientación ideológica de las organizaciones. Dadas estas condiciones, no es apresurado afirmar que pluralidad e inclusividad son criterios fuertemente ignorados por el gobierno provincial para trabajar en conjunto con la sociedad civil.

Entre los mecanismos utilizados para debilitar a las organizaciones civiles que no nacen por iniciativa o con respaldo del gobierno están la cooptación, la intervención y las sanciones económicas. Uno de los ejemplos de cooptación que hemos recolectado es el del Movimiento Agrario Formoseño (MAF). Según Isabel Argüello, dirigente del MOCAFOR, el fin de la autonomía del MAF comenzó cuando el gobierno implementó un programa para pequeños productores que requería la inscripción del movimiento en el mismo. “[Hoy] Los dirigentes ocupan cargos políticos. Así, cuando necesitan alguien de los campesinos para hablar también hablan ellos. Las mismas personas ocupan el rol de campesino y de funcionario.”<sup>92</sup>

Respecto de la intervención, la forma más habitual es la participación de representantes del partido de gobierno en las elecciones internas de las asociaciones. En distintas entrevistas, se mencionó como ejemplo la constante presentación de candidatos involucrados con el gobierno provincial o local, que participan en las elecciones de clubes de barrio, asociaciones profesionales y sindicatos. De acuerdo con Alejandra Carrizzo de la APDH, “Todo ha sido tomado por el gobierno, porque se infiltran personas que entran porque el gobierno tiene que controlar todo.”

Finalmente, en lo que se refiere a las sanciones económicas, podemos destacar, a modo de ejemplo, las reacciones del Gobierno frente a las actividades sindicales hacia quienes hacen paro. Uno de los mecanismos utilizados para sancionar a estas personas en el ámbito docente es la obligación que tienen los directivos de las escuelas de informar al Ministerio de Educación quiénes adhirieron a la protesta y quiénes no. Otro mecanismo de control económico es el congelamiento de los ascensos a aquellos docentes que se afilian a un sindicato combativo. Por eso, cuando surgen demandas, generalmente son puntuales y pocas veces buscan incidir en políticas públicas más amplias.

Estas prácticas claramente atentan contra la independencia y la diversidad de las organizaciones, lo cual se refleja consecuentemente en la pluralidad de la participación.

---

<sup>91</sup> Representante de la organización Estudios y Proyectos: *Relevamiento provincial*. Entrevistada por Geraldine Oniszczuk, Formosa, 30 de abril del 2008. Entrevista personal.

<sup>92</sup> Argüello, I.: *Relevamiento provincial*. Entrevistada por Geraldine Oniszczuk, Formosa, 2 de mayo del 2008. Entrevista personal.

En cuanto a las etapas de las políticas públicas en las que participa la sociedad civil, identificamos que lo más habitual es que participen en la implementación o ejecución conjunta de programas provinciales. Entre otros ejemplos que hemos recolectado del relevamiento de los diarios provinciales, observamos que las actividades de ejecución son varias, como la realización de capacitaciones conjuntas, la entrega de insumos para emprendimientos productivos y la ejecución de planes sociales. Una representante de la Asociación Estudios y Proyectos, afirmó que es poco frecuente que el Estado convoque a técnicos de la sociedad civil para que diseñen en conjunto políticas públicas. Un indicador que corrobora esta afirmación es que en Formosa únicamente se relevaron tres organizaciones vinculadas con políticas públicas<sup>93</sup>.

Por otro lado, hemos identificado casos en los que la sociedad civil intentó monitorear la implementación de una política y han encontrado obstáculos generados por las autoridades pertinentes. Por ejemplo, la Asociación Civil El Amanecer y otras organizaciones locales, en coordinación con el Consorcio Nacional de Derechos Reproductivos y Sexuales (CoNDeRS) tuvieron a cargo desde el 2003 el monitoreo social del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable en la provincia. A comienzos del 2008 se realizaron entrevistas con funcionarios públicos como parte de una actualización diagnóstica en todas las jurisdicciones. Dicho monitoreo consistía, entre otras cosas, en la realización de entrevistas con funcionarios públicos de cada uno de los ministerios que se vinculan con la temática, pero tuvieron muchas dificultades en concretar las reuniones con los funcionarios de la Subsecretaría de Derechos Humanos y del Ministerio de Educación.

### 3.3. Motivaciones

Tanto los actores de la sociedad civil como los distintos órganos del Estado tienen distintos incentivos para acercarse, generar o fomentar el vínculo entre ambas partes.

El principal tema que motiva la participación ciudadana son las demandas económicas. En líneas generales, y sin pretender que estas representen categorías absolutas, podemos distinguir entre tres sectores de la sociedad civil que se agrupan para negociar con el Estado por temas económicos: los sectores más postergados con las necesidades básicas insatisfechas, las agrupaciones gremiales representantes principalmente de las clases medias urbanas y los núcleos económicos y productivos provinciales.

Respecto a los sectores más vulnerables que se vinculan con el Estado por demandas económicas, podemos distinguir entre las demandas de los sectores rurales y las de los sectores urbanos. Los primeros reclaman principalmente apoyo del Estado para seguir trabajando la tierra y obras de infraestructura para tener acceso al agua potable y el gas. Los segundos primordialmente buscan acceder a las viviendas y medios para mejorar su situación socioeconómica, vinculada con la falta de medios de integración social y también con las obras de infraestructura necesarias para tener acceso al agua potable y al gas.

En lo que se refiere a los gremios, la mayoría de los entrevistados afirmaron que los más importantes de la provincia tienen una relación de connivencia con el Estado. Dada la cooptación de gran parte de la dirigencia gremial, muchos sindicatos tienen incentivos suficientes como para no hacer reclamos de forma confrontativa. Las demandas de estos sindicatos se estructuran principalmente en torno a la necesidad de distribuir incentivos selectivos, que no se vinculan con las demandas salariales o mejores condiciones laborales. En el caso de los trabajadores de la educación

---

<sup>93</sup> Fundación CIPPEC y Embajada Británica: *Directorio de ONGs vinculadas con Políticas públicas en las 24 jurisdicciones argentinas*, Buenos Aires, System Image Loyola, 2003.

y de la salud existen gremios suficientemente grandes que se distancian de esta postura y desarrollan acciones más combativas, a través de la protesta y la huelga.

Con respecto al sector privado, su relación con el Estado se enmarca en un proyecto de gobierno que los reconoce como aliados estratégicos. Sus motivaciones son participar en el diseño del modelo de desarrollo provincial y mantener un vínculo cordial con el Estado, que es el principal inversionista de la provincia.

Si bien no son en absoluto mayoritarias, hay un conjunto de organizaciones de base y de apoyo que participan en asuntos públicos en torno a la figura de los derechos. A diferencia de los sectores que demandan soluciones puntuales a problemas específicos y personales (que por supuesto pueden estar relacionados con el ejercicio de un derecho), estos grupos se organizan para promover reformas colectivas y estructurales. Gran parte de estas organizaciones participan, una vez por mes, en el Observatorio de Derechos Humanos<sup>94</sup>, en el que se debaten, denuncian y configuran actividades relacionadas a, entre otras, la discriminación de género y étnica, el acceso a la tierra, el derecho a la salud y a la educación. Como hemos mencionado anteriormente, el contexto político y social no es muy favorable a la recepción de este tipo de demandas. Por lo tanto, en las actividades que realizan pocas veces cuentan con apoyo gubernamental.

Tal como lo demuestra la falta de regulación de los mecanismos de participación ciudadana, el Estado tiene pocas razones para impulsar un mejor vínculo entre el Estado y la sociedad civil. Dado el modelo de interacción prevaleciente en la provincia, no mostraría necesidad de incorporar a la sociedad civil ni dialogar con actores que no le son adeptos

Si bien en las entrevistas realizadas apareció constantemente la denuncia acerca de la falta de voluntad política para mejorar o transformar la relación entre el Estado y la sociedad civil, es importante hacer referencia al rol que el Gobierno le da a esta relación desde el plano discursivo. Pronunciamientos oficiales e información de prensa nos permiten aseverar que el Estado reconoce como significativo y legitimador posicionar discursivamente al gobierno en el terreno del trabajo conjunto con la sociedad.

### **3.4. Liderazgo**

Cuando hablamos de liderazgo, nos referimos específicamente a quién crea, convoca y decide la agenda de trabajo y debate en los espacios de interacción entre el Estado y la sociedad civil.

Al observar las condiciones en las que surgió el desarrollo de la sociedad civil en Formosa, vemos que el Estado jugó un rol significativo para la promoción y creación de organizaciones, es decir, tiene un rol determinante en el ejercicio del liderazgo. El rasgo característico es que la agenda pública está conformada casi exclusivamente por el Estado. Las organizaciones sociales se vinculan principalmente a modo de reclamos locales. Aquellas organizaciones que buscan trabajar en conjunto con el Estado e instalar el debate acerca de otras problemáticas tienen pocos ejemplos de éxito.

Como hemos observado previamente, los espacios de interacción entre el Estado y la sociedad civil, muchas veces están intervenidos por el gobierno. Lo establecido por la norma se cruza con las prácticas políticas de la provincia. Las características de la cultura política interceptan en estos casos lo establecido legalmente y de esta manera, algunos de estos espacios, pierden su misma razón de ser.

---

<sup>94</sup> El Observatorio de Derechos Humanos es un espacio de debate y reflexión en el que participan numerosas organizaciones no gubernamentales de Formosa y ciudadanos autoconvocados.

Por otro lado, es habitual que el Estado anuncie la implementación de políticas públicas participativas pero se percibe, en general, que las mismas finalmente no crean realmente espacios para la articulación con la sociedad civil.

Los espacios de diálogo entre ambos actores generalmente están liderados por el Estado. Sin embargo, se puede destacar la actividad sindical y de los grupos económicos como dos elementos de la sociedad civil que tienen cierta injerencia en la agenda pública y que mantienen espacios de diálogo donde pueden adquirir protagonismo sus demandas. Respecto al trabajo de las organizaciones de base y de apoyo, notamos que su capacidad de incidencia y de liderazgo en la creación de espacios de interacción con el Estado es considerablemente menor.

### **3.5. Resultados.**

El vínculo entre el Estado y la sociedad civil también puede ser observado a la luz de los resultados de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Estos dependen en parte de la capacidad efectiva de incidencia de las OSCs.

Como se desprende del análisis, la capacidad de incidencia de la sociedad civil se ve sumamente condicionada por el contexto político y social. Los casos en los que la población obtiene los resultados esperados muchas veces se enmarcan en una relación personal con un dirigente político. En las entrevistas realizadas, encontramos que es poco frecuente que las OSCs, a través de otros mecanismos o espacios, encuentren resultados satisfactorios.

Esta situación se desprende también de la accesibilidad al Estado. La capacidad de obtener resultados positivos depende, en primer lugar, de la posibilidad de acceder a algún dirigente político que pueda dar respuesta a la demanda, al menos en la mayoría de los casos. Esto es posible porque a través del tiempo las políticas estatales informales tendieron a desarmar o desincentivar los intentos de organización de la sociedad civil.

Sin embargo, este rasgo predominante no anula la posibilidad de que surjan escenarios particulares en los que se generan oportunidades de incidencia en políticas públicas. En ocasiones, los actores locales hicieron referencia a los efectos que producen los escenarios de cambio a nivel nacional.

## **4. CONCLUSIONES**

Es imposible caracterizar o mejorar el conocimiento acerca del vínculo entre el Estado y la sociedad civil sin tener en cuenta los rasgos predominantes de cada uno de los actores. Estado y sociedad no son idénticos en las distintas provincias o regiones del país. Es por eso que en el marco de este estudio, nos referimos a los nuevos vínculos que se configuran entre ambas partes y buscamos identificar los obstáculos y desafíos que interfieren en esta relación.

En una provincia como Formosa, en la que la actividad privada y la sociedad en general dependen fuertemente del Estado provincial, es necesario mirar la forma en la que el Estado ejerce esa situación de poder. Una de sus manifestaciones más claras se puede observar en el impacto que tiene el pobre desarrollo de la economía provincial en la autonomía de financiamiento de las organizaciones sociales<sup>95</sup>. Además, cabe subrayar que la poca capacidad para generar recursos propios de la sociedad civil demuestra un alto grado de debilidad de las organizaciones. Estas condiciones económicas y sociales en consonancia con las prácticas políticas gubernamentales

---

<sup>95</sup> En el apartado 2.2: "La sociedad civil organizada", se describe con mayor detalle esta cuestión.

tendientes a invadir los espacios no estatales impiden el fortalecimiento de la sociedad civil en Formosa.

Hemos observado que las prácticas políticas se orientan hacia la búsqueda de control de las actividades de la sociedad. Por lo tanto, en la mayor parte de los casos, los ciudadanos acceden a vincularse con el Estado bajo las condiciones que éste establece. Según el Senador Nacional por la UCR, Luis Petcoff Naidenoff, “La dependencia es terrible hacia el Estado. Hay un sometimiento tan fuerte que la gente no tiene margen para construir un horizonte diferente.”

Como se ha desarrollado previamente, la accesibilidad no se canaliza a través de los mecanismos formales de participación ni se establece en espacios institucionalizados. La sociedad, generalmente se relaciona con el Estado a través de mecanismos informales (o no siempre ortodoxos) pero que prácticamente están institucionalizados. Esta situación, atenta principalmente contra la universalidad de los derechos y el ejercicio de los mismos. Las prácticas clientelares establecen no sólo diferencias entre las y los ciudadanos sino que también configuran una relación profundamente asimétrica y de dependencia. Si bien esta realidad afecta especial y más gravemente a los sectores más vulnerables, las consecuencias de este tipo de relaciones no se circunscriben únicamente a ellos.

Los formoseños y formoseñas reconocen numerosos obstáculos para la participación ciudadana. Más que obstáculos, nos podemos referir a un contexto político y social en el que la formación de organizaciones sociales autónomas y con demandas colectivas, es vista con cierta reticencia por el poder político, quien por lo tanto genera condiciones suficientes para limitar su funcionamiento. Dada la dependencia de las organizaciones y la funcionalidad política que adquieren, no sería exagerado hablar de una falta de separación entre los actores y de una situación en la que Estado y sociedad civil se encuentran profundamente imbricados, superpuestos.

De hecho, una de las formas de iniciación política en Formosa es a través de las organizaciones de base que realizan el trabajo territorial del partido, en articulación con los referentes barriales.

El contexto de pobreza y extrema polarización en la distribución de los recursos, en el que además el Estado provincial es el principal inversor, favorece el desarrollo de un vínculo de dependencia en el que la sociedad tiene principalmente motivaciones de participación de carácter económico. Un rasgo dominante es la transferencia y negociación acerca de recursos, por lo tanto la participación en el diseño o el debate acerca de políticas públicas queda en un segundo plano y tiene poca relevancia para describir el vínculo entre el Estado y la sociedad civil.

Sin adoptar una postura reduccionista, podemos afirmar que entre otros condicionantes, la estructura política y social tiene un rol significativo en la configuración de la relación entre el Estado y la sociedad civil en Formosa. Aunque pueda resultar un oxímoron, la participación muchas veces está no sólo liderada sino también dirigida por el Estado. El mismo tiene un papel significativo en la puesta en marcha de mecanismos informales de participación y en la configuración de un vínculo marcado por la dependencia y la falta de pluralidad.

## EL CASO DE TIERRA DEL FUEGO

Antonio Cicioni y Magdalena Dormal<sup>96</sup>

### INTRODUCCIÓN

A través de este estudio de caso nos proponemos contribuir al conocimiento existente sobre las relaciones entre los estados provinciales y la sociedad civil en la Argentina. Como abordaje preliminar a esta cuestión, decidimos realizar un estudio específico de Tierra del Fuego, con el fin de aproximarse a una comprensión sobre la *configuración que adopta la relación* Estado y sociedad civil en esa provincia.

Dado los objetivos del análisis, este estudio se realizó en base a técnicas e instrumentos de investigación de carácter cualitativo. Principalmente, trabajamos con fuentes secundarias de información y entrevistas en profundidad. En primer lugar, identificamos y recopilamos casos de cooperación conjunta entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado provincial a través del relevamiento de notas periodísticas de los diarios provinciales con mayor influencia<sup>97</sup>. De esta manera identificamos actores civiles locales y los principales temas que son tratados conjuntamente por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Luego, realizamos entrevistas en profundidad con actores del Estado y de la sociedad civil. Por parte del Estado, hemos entrevistado a la gobernadora, a dos legisladoras provinciales y a cinco funcionarios. Por parte de la sociedad civil, hemos entrevistado a 22 representantes de sindicatos, organizaciones de base, organizaciones de apoyo, consultoras, fundaciones y redes. En ambos tipos de entrevistas los elementos a identificar fueron las percepciones del entrevistado sobre la cultura política y la cultura cívica<sup>98</sup> en Tierra del Fuego y algunas características de la relación Estado - sociedad civil (la accesibilidad, la calidad de la participación, las motivaciones, el liderazgo y los resultados de la interacción)<sup>99</sup>.

Se expondrán en primer lugar algunas características del Estado fueguino, particularmente desde la óptica de la participación ciudadana. Luego, se profundizará en algunos aspectos de su sociedad civil. Finalmente, se analizará la naturaleza del vínculo entre ambos. Podremos observar que las relaciones que se configuran entre ambos actores se vinculan, entre otras variables, con el reducido tamaño de la provincia, la escasa densidad demográfica, la matriz socioeconómica provincial, la riqueza relativa de su Estado, y las tradiciones políticas que enmarcan el ejercicio del poder en la provincia.

### ESTADO, POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN EN UNA COMUNIDAD PEQUEÑA

Tierra del Fuego presenta varias características que la diferencian del resto de las provincias argentinas. Único territorio nacional –entre nueve- que no fue provincializado en la década de 1950, obtuvo el estatus de provincia sólo en 1990, con la sanción de la Ley 23.775. Al incorporarse a su territorio las islas del Atlántico sur ocupadas por el Reino Unido y la zona antártica reclamada por la Argentina, se convirtió simultáneamente en la provincia más joven, menos poblada y más extensa del país. El origen de la presencia argentina en la isla se remonta a 1884, al establecerse una base

---

<sup>96</sup> Programa de Instituciones Democráticas, Fundación CIPPEC. Junio de 2008.

<sup>97</sup> Hemos consultado los archivos de los diarios Tiempo Fueguino y El Diarios del Fin del Mundo, desde 2005 hasta principios de 2008.

<sup>98</sup> Para una definición de estos conceptos ver la sección 4.

<sup>99</sup> Algunas de estas variables han sido seleccionadas a partir del trabajo de Coelho, Op. Cit.

militar en la bahía de Ushuaia, en reemplazo de lo que hasta entonces era una pequeña misión anglicana que aspiraba a evangelizar a los originarios pobladores yámanas.

Durante casi un siglo las bases militares fueron la principal manifestación de estatalidad y origen de la escasa población fueguina no originaria. Fue sólo con la Ley 19.640 de 1972, que estableció un régimen fiscal y aduanero especial, que comenzó una oleada inmigratoria que aún hoy es de gran intensidad, gracias a la continua instalación de empresas y el consecuente crecimiento de la infraestructura de servicios privados y estatales. La provincialización, a su vez, implicó la consolidación de un importante beneficio, al determinarse un porcentaje de coparticipación de impuestos federales para la provincia que es muy ventajoso en términos de su población<sup>100</sup>. Finalmente, el crecimiento del turismo y el descubrimiento de importantes yacimientos de hidrocarburos dieron un impulso adicional a los ingresos de un Estado que, para los parámetros argentinos, cuenta con una muy amplia capacidad de inversión por habitante<sup>101</sup>. Nada ilustra mejor esto que el “megapase”, la transferencia de beneficiarios de planes sociales a la planta estatal producida en 2005. El costo financiero del “megapase” ha sido de una magnitud que ninguna otra provincia -con la posible excepción de la vecina Santa Cruz- podría haber sostenido, y que ha condicionado significativamente no sólo la sustentabilidad fiscal del Estado, sino también la realidad económica y social de la isla <sup>102</sup>.

Otra característica que destaca al Estado fueguino es la importancia relativa de dos de sus tres municipios -Ushuaia y Río Grande, donde reside casi la totalidad de la población-, que disponen de un régimen impositivo único en el país, en tanto recaudan los impuestos inmobiliarios y de patentes de automotores<sup>103</sup>. No obstante tales beneficios financieros, los municipios no tienen a su cargo la gestión de escuelas o centros de salud, salvo escasas excepciones. Esto permite a los gobiernos

---

<sup>100</sup> En 2006, por ejemplo, Tierra del Fuego recibió transferencias nacionales por un equivalente a más de 5.300 pesos por habitantes, frente a un promedio nacional de 2.000 pesos, y un extremo opuesto al fueguino en la provincia de Buenos Aires, con 626 pesos anuales. A su vez, el Estado nacional dejó, al momento de la provincialización, las cuentas públicas fueguinas “en cero”, es decir sin deuda y con equilibrio presupuestario.

<sup>101</sup> Esto permite que Tierra del Fuego haya tenido en 2007 el segundo presupuesto por habitante más alto del país (luego del santacruceño) con más de doce mil pesos. En el otro extremo se vuelve a ubicar la provincia de Buenos Aires, con poco más de dos mil pesos por habitante -una cifra que es inferior a los ingresos fiscales que Tierra del Fuego obtiene por habitante sólo en concepto de regalías de hidrocarburos.

<sup>102</sup> El “megapase” implicó la transferencia de casi 4.000 personas que recibían planes sociales a la planta permanente del Estado, realizada en medio del fuerte conflicto entre el gobernador y el vicegobernador. Para tomar perspectiva de la relevancia de esta medida, basta pensar que su equivalente para la provincia de Buenos Aires hubiera sido transferir al Estado a 477.000 personas. El gobierno de Ríos ha planteado varias medidas apuntadas a que parte de las personas transferidas retornen al sector privado, incluyendo subsidiar por un año o más parte del sueldo de quienes acepten un trabajo fuera del Estado. El “megapase” es objeto constante de debate en la sociedad fueguina. Raúl De Luca, director de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional San Juan Bosco, por ejemplo, afirma que tal medida ha funcionado como una “aspiradora de servicios (...) hoy no conseguimos un jardinero, (...) un carpintero, nada, porque todos entraron a sentarse en un escritorio de a tres en una oficina a tomar mate, y ganan entre dos mil y tres mil pesos”. Una funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social definió al “megapase” de la siguiente manera: “más que un saqueo del Estado, se trata de un saqueo de la cultura del Estado”.

<sup>103</sup> Esta asignación de atribuciones tiene como origen, de acuerdo a las fuentes relevadas, en la convención constituyente de principios de los noventa. El Movimiento Popular Fueguino creía que perdería la gobernación pero ganaría los municipios (pronóstico que finalmente fue opuesto al resultado electoral), con lo cual optó por darle más atribuciones a los ejecutivos locales.

locales disponer de importantes recursos, transformándose entonces en actores relevantes de la política local, lo cual naturalmente influye en las estrategias de incidencia de la sociedad civil.

A pesar de la relativa holgura disponible para la administración de lo público, la dirigencia política que se ha alternado en el poder desde 1991 ha sido incapaz de gestionar con prudencia las cuentas del Estado. De hecho, el Estado fueguino es el más endeudado del país en términos de su población -con más de 10.000 pesos por habitante, es decir 1.300 millones de pesos-, y desde la provincialización ha virtualmente quebrado en dos oportunidades: en 1999, cuando asumió la gobernación el senador nacional justicialista Carlos Manfredotti, y a principios de 2008, al asumir -como primera gobernadora mujer electa del país- la diputada nacional de centroizquierda Fabiana Ríos.

La inestabilidad financiera del Estado ha tenido su correlato en la variación de los resultados electorales. No hay otra provincia argentina que desde 1983 muestre el nivel de recambio político de Tierra del Fuego: gobernada en los dos períodos iniciales (1991-1999) por el partido provincial Movimiento Popular Fueguino (Mopof), al gobierno justicialista de Manfredotti lo sucedió en 2003 una coalición opositora radical - justicialista. La alianza electoral se dividió al poco tiempo, derivando en un feroz conflicto interno. Esto llevó al juicio político y la destitución del gobernador radical Jorge Colazo, a fines de 2005. Su sucesor, el vicegobernador justicialista Hugo Cóccaro, perdió en segunda vuelta las elecciones de 2007 y, debido al descalabro financiero, debió adelantar en un mes la entrega del mando a Ríos. También las elecciones legislativas intermedias, así como las elecciones provinciales y municipales, muestran desde 1991 una tendencia a la inestabilidad en las preferencias partidarias.

Este fenómeno refleja no solamente una alta predisposición al cambio por parte del electorado fueguino -que de por sí contrasta con la de varias provincias del país que también han tenido crisis financieras recurrentes-, sino además las posibilidades que brindan las dimensiones geográficas y demográficas de la isla para desarrollar campañas electorales. *No hay otra provincia donde agrupaciones políticas con escasos recursos financieros y/o sin apoyo del gobierno nacional puedan aspirar a competir exitosamente con quienes han logrado hacerse del manejo del Estado*<sup>104</sup>. Esto equivale a decir que uno de los vínculos (o contratos) primordiales entre la sociedad y el Estado en los sistemas democráticos -la capacidad de acceder a la gestión de lo estatal a través de elecciones libres y competitivas- tiene en la provincia menos poblada del país un potencial de concreción que sólo puede compararse con el de algunos pocos municipios. La viabilidad de la competencia electoral genera incentivos a la participación política que afectan de manera profunda -y casi única en la Argentina- la relación entre la sociedad civil y el Estado, en cuanto a que posibilita la acción política como una potente alternativa, generadora de nuevos espacios de incidencia.

Al igual que en muchas otras provincias argentinas, la constitución de Tierra del Fuego establece diversos mecanismos formales de participación, que encuadran los vínculos entre el Estado y la sociedad civil en un *marco legalmente proclive* al establecimiento de lazos de participación e influencia en la implementación de políticas públicas.

Algunos de los principales mecanismos de participación que figuran en la Constitución son: el de *iniciativa popular*, artículo 207, dice que “se reconoce el derecho a la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, cuando sean avalados por un número de ciudadanos no menor al diez por ciento de la cantidad de votos efectivamente emitidos en la última elección provincial”; el

---

<sup>104</sup> La victoria del ARI en 2007 es un claro ejemplo, pero también lo es el triunfo, en 1999, de la lista del partido de centroderecha Acción por la República, cuyo candidato a diputado nacional públicamente dijo haber llamado por teléfono durante la campaña a prácticamente la totalidad de los hogares de la provincia.

de *consulta popular*, artículo 208, señala que “mediante el voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Legislatura, se puede someter a consulta popular de los electores cualquier cuestión que por su importancia se considere merecedora de requerir la opinión del Pueblo”; la *participación de juntas vecinales*, artículo 173 indica que “la Provincia reconoce a los municipios y a las comunas: (...) promover en la comunidad la participación activa de la familia, juntas vecinales y demás organizaciones intermedias”; y la *organización de cooperativas*, artículo 30, que sostiene que “el Estado Provincial alienta la organización y desarrollo de las cooperativas y mutuales proponiendo (...) la asociación cooperativa con características de libre acceso, adhesión voluntaria y organización democrática y solidaridad”.

La implementación efectiva de estas herramientas es prácticamente nula. La nueva gobernadora, sin embargo, viene haciendo fuerte hincapié, en numerosas declaraciones públicas, de la necesidad de activar algunos de estos mecanismos, además de bregar en pos del fortalecimiento de diversas instancias de diálogo también previstas por la Carta Magna provincial. Ríos tiene una visión definida del rol que debe tener el Estado y de los atributos que la sociedad civil debe cultivar para que tal modelo pueda concretarse. En la entrevista realizada para este trabajo declaró: *“Necesitamos crear un Estado que logre mirarse a sí mismo como un prestador de servicios esenciales, que sea capaz de evaluarse, estableciendo metas y midiendo su propia eficiencia –en particular, para aquellos servicios destinados a los sectores más desposeídos (...). Disponemos de algunas herramientas constitucionales que no han sido utilizadas aún, como el Consejo de la Planificación, que da espacios a las organizaciones sindicales, educativas, etc. Sobre esto estamos trabajando, y también sobre la conformación de un Consejo del Salario que vaya más allá de las paritarias estatales, dando lugar al diálogo del sector público y el privado”*.

La gobernadora también enfatiza la necesidad de transparentar las cuentas públicas como medio para mejorar la calidad de la participación: *“Estamos construyendo una Auditoría Social de las Cuentas Públicas, estableciendo una metodología abierta y transparente de seguimiento de los ingresos y egresos de la provincia. Lo que había antes era un Estado que siempre decía “hay dinero”. El problema es que así no se pueden fijar prioridades. El ordenamiento de las cuentas públicas empieza por un sinceramiento, para lo cual debe haber antes un conocimiento de cuánto ingresa y egresa del Estado. Tierra del Fuego tiene hoy comprometido 110% de sus ingresos en gasto corriente. Para llegar a un punto de racionalidad, es necesario discutir abiertamente de qué manera debemos dar el inevitable ordenamiento de las cuentas. Obviamente no es fácil, porque se trata de una manera de vincularnos diferente. Históricamente hubo una lógica de tironeo, de medición de fuerzas. No está la costumbre de que el Estado proponga la apertura al diálogo en base a datos. La reparación de daños necesita indefectiblemente de un compromiso conjunto: todos tenemos que ceder, y todos tenemos que acordar cuáles son las prioridades”*.

A pesar de la voluntad expresada por la gobernadora, los intentos de acordar con los gremios estatales han sido hasta el momento infructuosos. La provincia se encuentra inmersa en una grave crisis como consecuencia del conflicto entre el Gobierno y los sindicatos, y los intentos de acordar mediante el diálogo y el uso de la información disponible sobre las finanzas estatales han fracasado.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los instrumentos de participación formal se complementan, en una provincia de las dimensiones de Tierra del Fuego, con los mecanismos tradicionales que ofrece un sistema político democrático. La legisladora opositora mopofista Mónica Urquiza, por ejemplo, sostiene que la sociedad fueguina, *“cuenta con muchos mecanismos de participación, aunque no estén reglamentados, sobre todo en los municipios”*.

De hecho, y si bien no es objeto del este estudio centrar la atención en las instancias de gobierno local, es necesario resaltar la dimensión municipal en lo que respecta a los mecanismos

formales. Según un estudio realizado de 2003<sup>105</sup>, la Carta Orgánica de Ushuaia es la que incorpora más herramientas para la participación de la sociedad civil de todo el país. Por ejemplo, el libre acceso a la información pública, el presupuesto participativo, la consulta y el plebiscito popular, la revocatoria de mandato e iniciativa popular, la “banca del vecino” y la incorporación de vecinos en la Junta Electoral Municipal.

### **LA SOCIEDAD CIVIL: VORÁGINE DEMOGRÁFICA E IDENTIDAD EN FORMACIÓN**

A pesar de la inestabilidad política y de poseer un Estado que ha sido muy debilitado por la inoperancia y la corrupción, no es por supuesto casualidad que tantos jóvenes argentinos sigan eligiendo emigrar al lejano sur. La sociedad civil fueguina está inmersa en un dinámico y complejo proceso de conformación. Tanto Río Grande como Ushuaia son ciudades pequeñas y sin embargo pujantes, que ofrecen oportunidades de crecimiento económico poco comunes en la Argentina, pero que a la vez mantienen un ritmo pausado, cercano a la naturaleza y alejado de la febrilidad de las grandes urbes.

La población fueguina ronda los 130.000 habitantes, con una curva de crecimiento que venía duplicándose cada diez años, para pasar a un aumento de 45% en el decenio 1991/2001 (aún así el más alto del país). Entre los años setenta y los noventa Tierra del Fuego vivió una transformación profunda de su estructura socioeconómica, lo que se reflejó en la evolución de su composición social. Partiendo de un marcado componente militar, que todavía deja sus huellas<sup>106</sup>, la incorporación de obreros atraídos por la radicación de fábricas –principalmente electrónicas o relacionadas con la explotación petrolera- fue seguida por migrantes de sectores medios que fueron ocupando lugares en los servicios estatales y privados. En la actualidad, Tierra del Fuego presenta lo que probablemente sea una de las sociedades más heterogéneas de la Argentina en cuanto a sus características socioculturales, pero a la vez más homogéneas en lo referido a los indicadores socioeconómicos. Río Grande y Ushuaia poseen 9% de su población debajo de la línea de la pobreza –un nivel sólo superior al de Río Gallegos<sup>107</sup>, entre las aglomeraciones urbanas argentinas relevadas por el INDEC-, a la vez que en 2002 poseían la menor tasa de mortalidad infantil del país (0,1%).

Una muy elevada proporción de los habitantes de la provincia es inmigrante –en Ushuaia, 75%- aunque su arraigo se está consolidando. Las dos ciudades más grandes tienen sin embargo poblaciones con características diferentes, dado que han recibido inmigración en distintos momentos y de distintos lugares. En palabras del secretario de Derechos Humanos, Adrián Camerano, si bien Ushuaia está atravesando conflictos debido a la emergencia habitacional y la pobreza emergente, *“es una ciudad parecida a Buenos Aires pero en otra escala: es donde está situado el Gobierno, la Legislatura, la Jefatura de la Policía; en fin, donde está todo. Por otro lado, Río Grande ha sido siempre una ciudad industrial, donde ha migrado la mano de obra más pobre de las provincias con menos recursos del país, en busca de una mejor calidad de vida y atraída por los proyectos de promoción industrial”*.

También está cambiando la composición de la migración. Juan Carlos Estévez, dirigente del sindicato docente (Sutef) de Río Grande, explica que: *“Se está produciendo una migración impresionante, todos los años llegan familias enteras del norte del país a intentar radicarse (...) hay una*

<sup>105</sup> Fundación CIPPEC y Embajada Británica, Op. Cit..

<sup>106</sup> Según Luis Castelli, de la consultora Vox Populi, “el gran terrateniente de Ushuaia es la Armada (...) y a pesar de los graves problemas habitacionales que tenemos no hemos sabido en varios años de negociación lograr que se libere la gran cantidad de hectáreas céntricas que posee (...) la ciudad esta encorsetada por el mar, la montaña y la Armada”.

<sup>107</sup> Encuesta Permanente de Hogares, diciembre 2006, INDEC.

diferencia muy grande con lo que era 20 años atrás, cuando venía el trabajador golondrina. Hoy están viniendo familias constituidas”.

¿De qué manera influencia la inmigración masiva la forma en que se organiza la sociedad civil para influir en políticas públicas? En una sociedad tan joven y en plena formación, los móviles de la inmigración parecen ser un determinante importante de las actitudes sociales frente al Estado. Para el director de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional San Juan Bosco, Raúl de Luca, la mayoría de las personas que migró hacia la provincia lo hizo escapándose de problemas que tenía en otro lado, o movidos principalmente por intereses económicos. Por eso, *“buena parte de la población no posee mayores proyectos que el de capitalizar su inversión para regresar a su lugar de pertenencia”*. Esto haría que los ciudadanos participen en política sólo por intereses de corto plazo, a través de reclamos puntuales que repercuten en su vida cotidiana pero sin involucrarse plenamente en las actividades de *“un lugar que consideran de paso”*.

Para Graciela Fucks, integrante del Centro fueguino para el Desarrollo Sustentable -una OSC de Río Grande que está efectuando, entre otros proyectos, un estudio sobre el capital social en la ciudad-, la sociedad civil de la isla se caracteriza por ser muy atomizada y por estar atravesada por un alto grado de individualismo, *“donde no se plantea a menudo la necesidad de ponerse en el lugar del otro”*. Por otro lado, Fucks plantea la carencia de espacios que incentiven la participación ciudadana, *“en realidad creemos que no se participa porque no están dados los espacios de participación como realmente uno necesita que se den. Para participar yo tengo que sentir que el otro de verdad me está escuchando, y no que está haciendo como que me está escuchando”*.

A pesar de estas caracterizaciones, la sociedad fueguina muestra signos de alta politización, lo cual se refleja en momentos de participación política importantes, como lo ha demostrado la última contienda electoral. De Luca afirma que *“se trata de una sociedad con cultura política bastante participativa, pero que está muy desgastada por los fracasos (...) hay un desinterés de la juventud, muy marcado, muy difícil de recomponer”*. Varios entrevistados han destacado a su vez que se trata de una población acostumbrada a reclamar, sobre todo porque sabe que la *“torta”* que hay para repartir es grande. La cercanía y relativa riqueza del Estado fomenta el ser consciente de cómo afectan las políticas públicas la vida de la población, al punto tal que, según De Luca, los fueguinos saben bien que *“con la moda de la piquetocracia, se pueden conseguir mejoras violentándose”*.

Verónica De María, legisladora provincial por el ARI, también cree que vale la pena distinguir a la sociedad civil de Río Grande de la de Ushuaia. En su opinión, la primera tiene un bajo grado de conciencia de sus propias capacidades, un alto grado de dependencia del poderoso gobierno municipal, y cierta enajenación en cuanto al Estado provincial: *“Río Grande es doblemente isla, es el interior del interior, y para mí se ve en la deficiencia de las organizaciones de la sociedad civil. Quizá tienen mayor fuerza las organizaciones sindicales, con alguna capacidad de crítica y de acción independiente, pero las organizaciones de conciencia cívica, o de participación ciudadana o de medio ambiente, son aún débiles. Hay, es cierto, muchas más organizaciones que hace 10 o 20 años atrás. En Ushuaia, en cambio, me parece que las OSCs tienen mucho más claros sus objetivos, y tienen más práctica en articulación con el Estado”*.

Según un estudio realizado por GADIS<sup>108</sup>, las organizaciones de la sociedad civil de la provincia movilizaban en 2004 un presupuesto total anual de \$59.933.711, equivalente al 17,4% de los recursos financieros ejecutados por las provincias de la Patagonia en su conjunto y a 0,08% del total del país. La cifra significa un presupuesto anual promedio por organización de \$102.834, el más alto de la región y solamente superado por la provincia de Buenos Aires y por el Chaco. A su vez, las organizaciones de la sociedad civil fueguinas movilizan un caudal de miembros y/o socios

<sup>108</sup> CIVICUS y GADIS, Op. Cit.

equivalente a 7,4% de su población total, lo que significaría que uno de cada siete ciudadanos fueguinos participa en calidad de miembro o afiliado de organizaciones sociales.

La provincia aparenta tener un alto grado de desarrollo de organizaciones relacionadas con aspectos políticos y ambientales, pero las cifras de asociaciones de salud, por ejemplo, son nulas. Como destaca el estudio de GADIS, *“mientras Tierra del Fuego ocupa el décimo lugar entre las provincias en incidencia sectorial en educación, la participación en salud es nula, no registrándose ningún establecimiento de salud no gubernamental sin fines de lucro”*<sup>109</sup>.

Luis Castelli, director ejecutivo de la consultora Vox Populi, afirma que *“la motivación económica de la migración hace que cada uno piense sólo en su propio interés”*. Castelli percibe un crecimiento fuerte desde la provincialización en el área de las organizaciones de la sociedad civil, y ejemplifica con la creación de dos OSCs: Finisterre, que aborda temas relacionados con el medio ambiente; y Participación Ciudadana, que trabaja en tópicos de calidad institucional y de mejora del Poder Judicial. A su vez, Castelli cree que hay *“organizaciones como sindicatos o grupos de interés que tienen alta capacidad de incidencia, tanto en la opinión pública como en la formación de políticas públicas”*.

Un factor que ha llevado a la organización de algunos de los sectores más vulnerables de la sociedad fueguina es la problemática habitacional. Las entrevistas realizadas en el denominado Barrio Obrero, en los bosques que ascienden por las montañas que limitan con el centro de Ushuaia, muestran la voluntad de generar capacidad organizativa y de incidencia eficaz. Las Juntas Vecinales del Barrio Obrero han logrado el reconocimiento de la situación por parte de la Legislatura con la sanción de una Ley de Emergencia Habitacional y Urbano Ambiental, en junio de 2007. Uno de los integrantes del barrio explicó: *“Sabemos que acá hay que hacer un estudio del suelo para saber si es habitable o no. Mientras tanto, pedimos que nos habiliten los accesos peatonales y viales, y los servicios básicos: agua, luz, los bonos de gas y las cloacas (...) Nosotros evaluamos la situación diariamente. Si tenemos la necesidad de que se apruebe determinado proyecto, no tenemos problema, vamos a los concejales, vamos a los legisladores, vamos a la Municipalidad, vamos adonde tenemos que ir”*.

La energía y la motivación de los representantes barriales se enfrentan, sin embargo, con la resistencia de sectores con mayor acceso a los medios de comunicación y a la dirigencia política. Las demostraciones semanales que efectuaban las juntas vecinales (al momento de realizar el trabajo de campo para este estudio), eran apenas tenidas en cuenta por la prensa y no habían aún logrado generar un apoyo significativo por parte de la nueva administración provincial. Las casi diarias destrucciones, por parte de las autoridades municipales, de las casillas construidas por las nuevas familias de emigrantes en las laderas y en los valles que rodean Ushuaia, representan con especial crudeza las tensiones de una sociedad que crece a una velocidad vertiginosa, y que parece estar recorriendo con lógica dificultad las etapas iniciales de la formación de una identidad propia.

## LA CULTURA POLÍTICA Y LOS VÍNCULOS ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO

La cultura política puede ser definida como la suma de los valores, sentimientos y conocimientos básicos que dan forma y sustancia al proceso político<sup>110</sup>. Se intenta abarcar con tal

<sup>109</sup> *Ibíd.*

<sup>110</sup> Pye, Lucian, *The spirit of Chinese politics: a psychocultural study of the authority crisis in political development*, Cambridge: MIT Press, 1968. En su formulación original –Almond y Verba (1963) – el concepto de cultura política remite más bien a la cultura cívica, es decir a una forma específica de cultura política que condicionaría o facilitaría el desarrollo y el funcionamiento de los sistemas democráticos. En un texto referente, de 1990, Inglehart presenta un estudio donde se intenta medir las diferencias actitudinales predominantes que estarían en la base de las diversas culturas políticas de las sociedades industrializadas. La

concepto las orientaciones de la ciudadanía –y en particular de las elites, es decir de los grupos con alta capacidad de incidencia- en su relación con el gobierno de lo público. La cultura política establece los *márgenes fundamentales* en los cuales se desarrollan los vínculos entre la sociedad civil y el Estado, y es por esto que es relevante detenerse a observar, aún si brevemente, algunas de las características que toma en Tierra del Fuego. A continuación se destacan algunos aspectos derivados de las características anteriormente planteadas con respecto al Estado y la sociedad civil fueguinos, algunos de los cuales son más relevantes que otros para la problemática que aquí se analiza y que, por supuesto, deben tomarse sólo como primeras aproximaciones a una materia compleja:

- a) *Pluralismo*: el sistema democrático y republicano de gobierno parece contar con una aceptación mayoritaria por parte de la población, y las expresiones ideológicas, partidarias y sectoriales cuentan con relativa facilidad para expresarse<sup>111</sup>. Los casos de violencia política parecen estar más ligados con la corrupción en el uso de los recursos estatales que con tendencias totalitarias en la ideología de los actores intervinientes en el proceso político.
- b) *Competitividad y exigencia*: la provincia ha sido gobernada por cuatro fuerzas políticas en su corta historia, situación única en la Argentina que refleja las posibilidades que brinda la pequeña escala de la *polis* fueguina, la rápida tasa de renovación del padrón electoral, y una cultura cívica demandante, poco conformista y consciente de los efectos aparejados con los cambios de mando en el Estado.
- c) *Politización*: como consecuencia de la cercanía del representante con el representado. En palabras de Raúl de Luca, “*acá el Estado pasa caminando por la calle principal, podés encontrarte a cualquiera de los funcionarios en la vereda, en un acto. Es, en cierto modo, muy ateniense*”.
- d) *Abundancia y estatalidad*: por las razones antes señaladas, el Estado fueguino ha sido capaz de accionar con amplios recursos en casi todos los ámbitos de la sociedad. Esto ha generado una alta expectativa de capacidad de respuesta estatal y una predisposición al reclamo por parte de la ciudadanía, así como una fuerte presencia del Estado en la vida de la mayoría de los ciudadanos. Las derivaciones positivas de este fenómeno son los altos indicadores socioeconómicos de la provincia. Las formas degenerativas, en cambio, son los notables

---

tesis consecuente pretendía probar que “los pueblos de determinadas sociedades tienden a ser caracterizados de acuerdo con atributos culturales relativamente durables que tienen algunas veces consecuencias políticas y económicas importantes”. Para Putnam *la participación política requerida para el adecuado funcionamiento del sistema democrático se hace posible gracias a una marcada densidad organizativa y a una vibrante vida asociativa*: “El desempeño del gobierno y de otras instituciones sociales está poderosamente influido por el compromiso ciudadano en los asuntos comunales”. De esta manera, la existencia de una multiplicidad de organizaciones de diverso orden (animadas por intereses o por el bien público) depende del grado de confianza interpersonal que históricamente se ha desarrollado en una sociedad o en una comunidad determinada. Según Fernández, “el debate académico que sigue suscitando la teoría de la *Civic Culture*, las formas novedosas que asumen algunas de sus tesis originarias, la ambigüedad de algunos de sus conceptos, lo sugestivo y, a su vez, lo insuficiente de sus explicaciones, ponen de manifiesto, sin duda alguna, la renovada vitalidad de su propuesta teórica”.

<sup>111</sup> Entre los entrevistados una excepción posible podría ser la postura expresada por la representante de la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Estela Olivera. La CCC, que representa a trabajadores desocupados (siendo mujeres 95% de sus integrantes), optó en las últimas elecciones por el voto en blanco, una decisión que trasluce escepticismo con respecto a la capacidad de las instituciones democráticas para generar las condiciones que den respuesta a las necesidades de sus integrantes.

- niveles de corrupción y de clientelismo -por ejemplo con la multiplicación de sueldos altos entre funcionarios de niveles superiores<sup>112</sup>.
- e) *División por origen*: irónicamente para una provincia donde los mayores de 30 años han nacido casi en su totalidad fuera de ella, se está consolidando un fuerte clivaje entre los inmigrantes “originarios” y los recientes. Un espacio de fuerte puja que ejemplifica este proceso se da actualmente con respecto a las entregas de viviendas de construcción o financiamiento estatal y, sobre todo, con las ocupaciones de tierras fiscales por parte de los recién llegados. La organización más representativa de los “originarios” es Fueguinos Autoconvocados, que ha demostrado amplia capacidad de convocatoria y organización, y cuyo discurso ha tomado un tono confrontativo<sup>113</sup>.
  - f) *Violencia*: hay varios episodios marcados por la violencia en la política fueguina, por ejemplo el asesinato en 1995, por parte de la policía y en medio de una manifestación sindical, del obrero Víctor Choque (considerado el “primer muerto de la democracia” en el discurso político de la provincia); las repetidas amenazas de muerte durante el conflicto entre Colazo y Cóccaro; y la campaña electoral de 2007, donde la candidata a vicegobernadora de la fórmula oficialista (Cóccaro-Bertone) fue filmada de incógnito manifestando su temor por su seguridad física<sup>114</sup>. Varios entrevistados resaltaron que esta situación es reflejo de un fenómeno social más amplio, producto de la combinación de la falta de contención familiar (por la emigración), el duro clima y el (muy difundido) excesivo consumo de alcohol.
  - g) *Individualismo*: la mayor parte de los entrevistados marcaron a este aspecto como una de las características principales -y como una de las más perjudiciales- de la cultura política fueguina. En general, se lo atribuye a la condición inmigrante de la mayoría de la población, donde muchos han llegado con planes de una rápida acumulación de capital que les permita volver al “Norte”.
  - h) *Dependencia*: en relación con el poder central. La gobernadora Ríos lo resume de la siguiente manera: “*Los fueguinos mantenemos en parte la mentalidad de la época en que éramos territorio nacional, cuando todas las soluciones venían de Buenos Aires. Todavía nos estamos acostumbrando a la autonomía*”.
  - i) *Periferismo*: la sociedad fueguina es y se siente insular, separada del “Norte” por algo más que el estrecho de Magallanes<sup>115</sup>. Esta característica tiene un contrapeso en el hecho de que la gran mayoría de la población es originaria de otras provincias.

La combinación de estos factores produce un *ethos* político turbulento, que por supuesto no es ajeno a un también agitado contexto nacional, y que inevitablemente afecta las relaciones de la sociedad civil con el Estado. Sin embargo, no se trata en todos los casos de aspectos negativos, lo

---

<sup>112</sup> Particularmente en el Poder Judicial, de pésima imagen en Tierra del Fuego. Una de las medidas que más resistencia ha causado entre las introducidas por Ríos en las primeras semanas de su gestión, fueron aquellas que establecieron el sueldo de la gobernadora como tope para el resto de la administración pública, incluyendo en esto la acumulación de cargos. Ríos ha denunciado públicamente la existencia de funcionarios y empleados que llegaban a cobrar 15.000 pesos mensuales.

<sup>113</sup> El nuevo intendente de Ushuaia, Federico Sciurano, de la UCR, ha implementado polémicas medidas de desalojo de los “usurpadores”, a menudo poniéndose él mismo al frente de los operativos. El Mopof, por su parte, tiene como parte explícita de su agenda los reclamos de “Fueguinos Autoconvocados”.

<sup>114</sup> Esto se supo a través de un video que fue subido a la Internet en los últimos días de la campaña. Pocas horas después, la conexión de Internet a la isla fue cortada, y se toma a esto como un hecho que afectó sensiblemente las posibilidades de la fórmula derrotada.

<sup>115</sup> Y, podría agregarse, también alejada -al menos en comparación con otras provincias patagónicas- de lo que sucede en la otra mitad de la isla, que pertenece a Chile y que tiene una población significativamente menor.

cual se refleja en la dinámica vincular, que será analizada a continuación a partir de cinco categorías analíticas. Si bien muchas de las dimensiones son interdependientes, el análisis discriminado nos permite observar características específicas que toman cada una de ellas. La última variable será, a la vez, utilizada como conclusión de este breve ejercicio de aproximación a la realidad fueguina.

I) *Accesibilidad*: seguramente pocas provincias argentinas brindan las condiciones de accesibilidad que ofrece Tierra del Fuego a su ciudadanía. A una sociedad civil politizada y demandante se le presenta un Estado -incluyendo, en una definición convenientemente amplia, a los representantes y funcionarios- *cercano, financieramente vigoroso* (en términos relativos y más allá de la actual compleja coyuntura) y *vulnerable al recambio político*. El accionar de la sociedad civil tiende a producir resultados con relativa facilidad, sin verse necesariamente debilitado por la escasez económica o el uso sectario de los recursos estatales. Si bien las administraciones financieras ineficaces y las prácticas políticas predominantes han debilitado el acceso a los recursos estatales, el recambio político evita la *petrificación* de los mismos grupos en la dirección del Estado. Desde este punto de vista, Tierra del Fuego ha logrado niveles de democratización avanzados para los estándares de la Argentina, algo que, como fue explicitado anteriormente, debe mucho a los favorables condicionantes geográficos, financieros y a algunos aspectos (positivos) de la cultura cívica y política predominante.

II) *Calidad de la participación*: definida en relación con la pluralidad e inclusividad, y con las etapas de la política pública en las que es posible intervenir. La calidad de la participación se ve afectada por condicionantes similares a la accesibilidad. La pluralidad e inclusividad es de baja calidad si se las mide en un segmento temporal estrecho, delimitado por una única administración partidaria. Sin embargo, si se analizan las variaciones resultantes de los cambios políticos, los espacios de participación se amplían a nuevos actores. Por supuesto los sectores más vulnerables enfrentan mayores dificultades, como fue ejemplificado con los problemas habitacionales de los inmigrantes más recientes. Sin embargo, la tendencia general es a la inclusión relativamente pluralista, gracias a la *cercanía, la abundancia de recursos fiscales* y la *tasa de recambio político*. En cuanto a las etapas de intervención, se ven condicionadas por los mismos factores. La Legislatura, los municipios, y el Poder Ejecutivo provincial son porosos frente a la acción estratégica de grupos de interés, siempre en términos relativos a las situaciones predominantes en otras regiones del país. El Poder Judicial es una posible excepción, producto quizás de la "cultura de la dependencia" que hace que, hasta hace muy poco, se tratase incluso de una instancia estatal cuyos integrantes no eran en su mayoría residentes en la isla. Sin embargo, hay indicios de normalización e integración de este poder a la dinámica política local, particularmente en las instancias inferiores.

III) *Motivaciones*: en el análisis de las motivaciones promotoras de la participación e incidencia, se percibe quizás uno de los aspectos más débiles de la cultura política fueguina -que desde ya no es ajena a lo que sucede en el resto del país. Parece predominar con excesiva fuerza una lógica individualista y materialista en la vinculación de la sociedad civil con el Estado. Las organizaciones cuyo fin es trabajar en pos del bien común son aún escasas, aunque han surgido desde la provincialización algunas OSCs -con más fuerza en un principio en Ushuaia y más recientemente en Río Grande- que han podido aprovechar las condiciones favorables de accesibilidad. No obstante, algunas se han partidizado en exceso, o han visto debilitadas sus orientaciones comunitarias para derivar en recorridos particularistas. Por otra parte, los altos niveles de corrupción y de administración irresponsable de las finanzas públicas que han afectado al Estado han tenido su contraparte en distintas instancias de interacción con la sociedad civil. En esto, Tierra del Fuego no se diferencia de un panorama nacional de mal uso y abuso de recursos estatales a través de la intervención de OSCs.

IV) *Liderazgo*: como sociedad básicamente pluralista que es, en Tierra del Fuego se registra una amplia diversidad en términos de quién crea, convoca y decide la agenda de trabajo y debate en los espacios de interacción entre el Estado y la sociedad civil. Esto más allá de la eficacia final de las iniciativas (ver el siguiente punto) y, una vez más, dicho desde un análisis temporal que abarca a varios períodos de gobierno. Si, en cambio, se prefiere adoptar una óptica cuatrienal, coincidente con los inicios de las administraciones, pueden rastrearse múltiples ejemplos de tendencias partidistas y clientelares. En cuanto a la nueva gestión provincial, se manifiesta una voluntad de liderar la renovación de la sociedad civil. Más interesante aún, parece existir una voluntad real de promover la participación ciudadanía y la creación de instancias de incidencia, algo que deberá ser comprobado en los años por venir.

### **A MODO DE CONCLUSIÓN: RESULTADOS**

Evidentemente no es posible abstraer un análisis de los resultados de la participación ciudadana del contexto general del desarrollo político, social, económico y cultural de la unidad de análisis que la contiene. Los objetivos de la sociedad civil fueguina son tan plurales como ella misma, y el cumplimiento de ellos se encuentra, a menudo, inconcluso, frustrado, interrumpido, en retroceso y/o en incipiente proceso. Tierra del Fuego puede quizás ser entendida –y simplificada– como una expresión exagerada de la Nación que la contiene: joven, inestable, dinámica, energética, heterogénea, y abocada en un desordenado proceso de búsqueda de una identidad.

La irresponsabilidad en la administración del Estado, característica preponderante de la breve historia de autonomía institucional fueguina, ha condicionado la posibilidad de cumplir con los objetivos de las diferentes expresiones de su demandante sociedad civil, a su vez inmersa en un proceso de expansión demográfica tan veloz como traumática.

La corrupción, la confrontación extrema en el relacionamiento político y las prácticas demagógicas tan difundidas en el gobernar, han logrado marchitar un proceso de nacimiento político que tenía muchas condiciones para ser un caso exitoso. En palabras de un dirigente sindical entrevistado para este trabajo: *“Tierra del Fuego es una provincia muy joven, institucionalmente existimos sólo desde 1991. Partimos entonces con cuentas ordenadas, saneadas y con ingresos genuinos. Tuvimos la posibilidad de organizar el Estado y toda la actividad de la provincia. Pero tanta riqueza fue tentadora para muchos... fue muy tentadora, para muchos”*.

A pesar de este sombrío panorama, una parte de la sociedad civil fueguina intenta florecer a través de múltiples rostros. Surgen paulatinamente nuevas organizaciones, muchas de las cuales parecen centrarse genuinamente en la búsqueda del bien común y en la ayuda a los sectores más castigados. Maduran nuevas generaciones de jóvenes nacidos en la isla que la sienten como propia y no como un lugar de paso, y que por lo tanto tienden, en general, a vivir con mayor compromiso su ciudadanía –aún sin escapar del despolitizado espíritu de la época. Muchos fueguinos son concientes de vivir en un parte privilegiada del mundo –en su belleza, su lejanía y sus desafíos–, y saben o sospechan estar viendo en directo la construcción de algo nuevo.

Tierra del Fuego parece ahora estar atravesando el comienzo de una nueva etapa, que será importante seguir de cerca en los próximos años. Las tendencias individualistas y las expectativas de beneficios inmediatos están en intensa y evidente pugna con las propuestas de debatir –públicamente y con disponibilidad inédita de información– como sanear al Estado fueguino. La victoria electoral de un grupo de ciudadanos que no contaba prácticamente con recursos financieros para competir con una típica y poderosa maquinaria política es un hecho poco común para la historia argentina reciente. Tal vez sea también un ilustrativo ejemplo sobre como la ciudadanía puede lograr cumplir, cuando se producen las condiciones necesarias, con una de las formas más

---

potentes de vincularse con el Estado: llegando a su cabina de mando a través de la competencia electoral democrática.

# DIAGNÓSTICO CUANTITATIVO A NIVEL MUNICIPAL. UNA APROXIMACIÓN.

Por Carolina Tchintian<sup>116</sup>

El presente estudio pretende realizar un primer aporte general al conocimiento disponible sobre las características que adquieren las relaciones entre Estado y sociedad civil en los niveles locales de gobierno. Asimismo, apunta a contribuir conocimientos para alimentar los espacios de debate, reflexión y acción entre funcionarios públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSCs). Todo esto con el objetivo final de promover la mejora de los vínculos entre estos sectores, a fin de lograr políticas públicas más democráticas, equitativas y transparentes.

Los resultados obtenidos a partir del relevamiento realizado en 40 municipios de entre 20.000 y 200.000 habitantes de todo el país, ofrecen una serie de conclusiones que pueden ser asociadas a las principales características que adquiere este vínculo entre el Estado y la sociedad civil, sobre todo aquella organizada, en el ámbito municipal. En el Anexo 6 se describe detalladamente la metodología empleada para el presente estudio.

## 1. ESPACIOS DE INTERACCIÓN

Se entiende por espacio de interacción a las “oportunidades, momentos y canales en los que los ciudadanos pueden actuar (con el Estado) para potencialmente incidir en políticas, discursos, decisiones y relaciones que afectan sus vidas e intereses”.<sup>117</sup>

En este trabajo, se hace foco en dos tipos de espacios de interacción formalmente constituidos: mecanismos de participación y mecanismos reglamentados de interacción, ambos conceptos tomados de las definiciones que realiza el Programa Auditoría Ciudadana de la Calidad de Prácticas Democráticas en Municipios de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Entre las herramientas de participación se incluyen sobre todo los mecanismos de democracia directa y semidirecta como referéndum, consulta popular, audiencia pública, iniciativa popular, revocatoria de mandato. En cambio, los mecanismos reglamentados son los espacios reconocidos por el gobierno como válidos a través de los cuales los ciudadanos pueden participar en alguna de las etapas de políticas públicas, entre los que se encuentra los consejos consultivos<sup>118</sup>, consejo consultivo de políticas sociales<sup>119</sup>, organizaciones vecinales<sup>120</sup>, foros, presupuesto participativo, mesa de diálogo, banca del ciudadano o similares, asamblea de mayores contribuyentes y comisión de propietarios<sup>121</sup>.

<sup>116</sup> Equipo de trabajo: Patricio Gigli, María Victoria Boix y Guillermo Albornoz. Se agradece a Jéssica Gindre y Antonella Del Prete.

<sup>117</sup> Se sigue la definición de espacios de Gaventa, Op. Cit..

<sup>118</sup> Se incluyen todos los espacios de consulta de la municipalidad, entre ellos, el Consejo Económico y Social, Consejo de la Niñez, Consejos escolares, etc. No incluye el Consejo Económico de Políticas Sociales del Programa Jefes y Jefas de Hogar.

<sup>119</sup> Son los espacios conformados por el Plan Jefes y Jefas de Hogar.

<sup>120</sup> Pueden tomar diferentes denominaciones: juntas, avocaciones, centros, comisiones, etc.

<sup>121</sup> Estos últimos tres espacios se analizan a partir de haber sido mencionados recurrentemente por los entrevistados en el marco del relevamiento. La banca del ciudadano es un espacio en el Concejo Deliberante o el Departamento Ejecutivo para proponer o denunciar diferentes cuestiones (la categoría incluye municipalidad abierta, banca del pueblo, según donde se trate), las asambleas de mayores contribuyentes son instancias de consulta para la toma de decisiones respecto

### 1.1. Existencia y utilización de espacios de interacción

A fin de hacer más legible la información, se han tratado de manera separada las herramientas de democracia semidirecta, del resto de los mecanismos de interacción. Al agregar los resultados obtenidos por municipio, se observa que las herramientas de participación que aparecen con mayor frecuencia en los diferentes gobiernos locales son la iniciativa popular y las audiencias públicas. No obstante, cada una de las 5 herramientas de democracia directa y semidirecta se encuentran presentes en al menos 20 de los 40 gobiernos locales consultados.

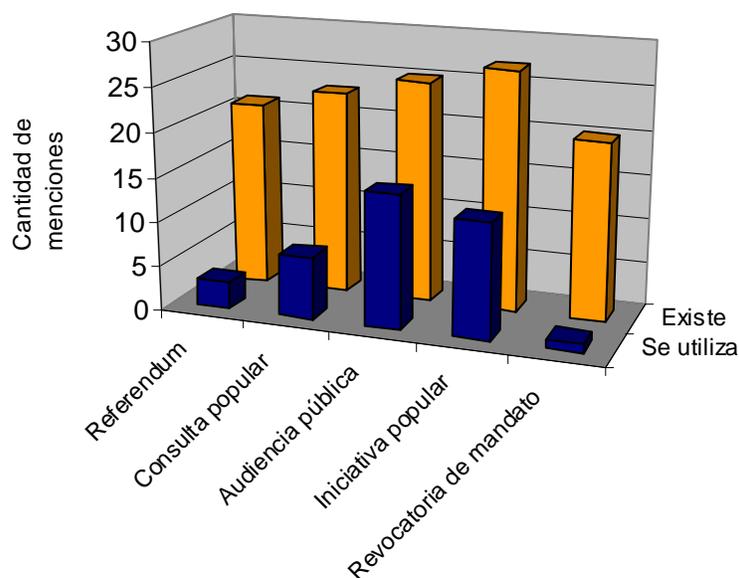
Sin embargo, más importante que la existencia de las herramientas, es la utilización que dicen los funcionarios hacer de ellas en sus municipios. En esta materia, en términos absolutos, también son la iniciativa popular y las audiencias públicas las que se dan en el mayor número de los casos.

Los principales temas tratados a través de la iniciativa popular son todas cuestiones que afectan directa o indirectamente a los vecinos del municipio. En cambio, los temas tratados en audiencia pública en su mayor parte son aquellos relativos a la prestación de servicios públicos.

En términos relativos, mientras que en los 25 municipios en los que existe la herramienta de audiencia pública, las encuestas dicen que se ha utilizado en el 60% de los gobiernos locales, de los 27 casos en los que existe la iniciativa popular, solamente en el 48% de los municipios dicen haberlo utilizado alguna vez.

La diferencia en términos de existencia y utilización se vuelve mayor para los casos de referéndum, consulta popular, y revocatoria, identificando una tasa de utilización de 14%, 30% y 5% respectivamente. El único municipio de la selección hecha en el que se utilizó la revocatoria de mandato fue en Allen, Río Negro, donde los ciudadanos en el año 1999 pidieron la revocatoria del Intendente. No prosperó porque el titular del titular de Departamento Ejecutivo presentó su renuncia.

#### Gráfico 1: Mecanismos de democracia directa y semidirecta existentes en la normativa y utilizados



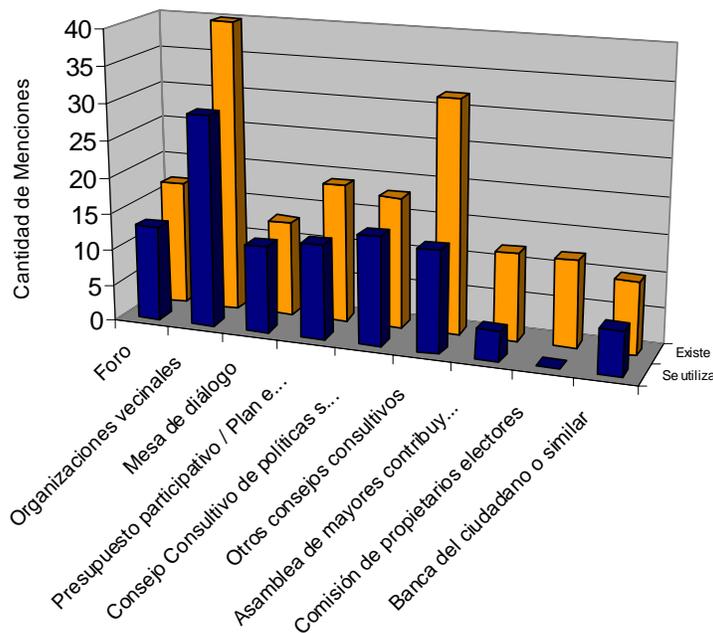
de aumentos o modificaciones de tasas municipales, y las comisiones propietarios son instancias de consulta sobre cuestiones relativas a la construcción de obras en la ciudad.

En relación a los mecanismos reglamentados de interacción, sobresale el hecho de que en el 100% de los casos estudiados existen las organizaciones vecinales. Éstas constituyen uno de los espacios más comunes en los diferentes gobiernos locales, y su función general es hacer las veces de nexo entre los diferentes barrios y la municipalidad. Sin embargo, solamente en 29 municipios son efectivamente utilizadas.

Otra de las herramientas que aparece con frecuencia es lo que en este trabajo se tipifica como “Otros consejos consultivos”, una categoría excluyente que reúne a todos aquellos consejos consultivos, menos a los Consejos Consultivos de Políticas Sociales incorporados por decreto nacional junto con el Plan Jefes y Jefas de Hogar. Este tipo de herramientas aparece en 32 de los 40 casos estudiados, mientras que se utilizan en 24 de estos gobiernos locales<sup>122</sup>.

La tasa de utilización de estos mecanismos reglamentados de interacción representados en el Gráfico 2 en general no es tan baja. En promedio, para estos 9 mecanismos es del 62%, siendo la más alta para las mesas de diálogo, espacios de interacción entre Estado y sociedad civil promovidos para la discusión de cuestiones que afectan a diferentes sectores de la sociedad y toma de decisiones conjuntas a partir de negociaciones, ya que se utilizan en 12 de los 13 municipios en los que existen, y la más baja, con una utilización nula, para la comisión de propietarios electores.<sup>123</sup>

**Gráfico 2: Mecanismos reglamentados de interacción existentes y utilizados**



Estos mismos datos, obtenidos a partir de las entrevistas, fueron agrupados en 6 regiones conformadas exclusivamente para este trabajo.<sup>124</sup> Así, los resultados presentados por región ofrecen los siguientes patrones:

<sup>122</sup> Los 24 municipios en que se utilizan son: General Rodríguez, Bragado, Junín, Coronel Pringles, Cañuelas, Lincoln, Patagones, Nueve de Julio, Villa Gesell, Coronel Suárez, Brandsen, La Rioja, Valle Viejo, Juan J. Castelli, Aristóbulo del Valle, San Vicente, San Carlos, Rawson, Alta Gracia, Villa Constitución, Río Cuarto, Perez, Villaguay y Villa María.

<sup>123</sup> Este instituto aparece solamente en la Provincia de Buenos Aires.

<sup>124</sup> La agrupación de los municipios en 6 regiones respondió a la intención de lograr la representación de diferentes realidades políticas, sociales, económicas y geográficas. Estas mismas regiones en las que fueron agrupados los

Los municipios que conforman las regiones Provincia de Buenos Aires, Centro y Patagonia, presentan rasgos similares: en los tres casos, los mecanismos más utilizados son las “organizaciones vecinales” en sus diferentes denominaciones. En las regiones denominadas Provincia de Buenos Aires y Centro, que comprenden 12 y 8 gobiernos locales respectivamente, en segundo lugar aparecen los diferentes tipos de “consejos consultivos” como los más utilizados. La Región Patagonia conformada por 5 municipios en este estudio, es la única donde alguna vez se utilizó la revocatoria de mandatos.

Los municipios de las regiones NEA (conformada por 7 gobiernos locales) y NOA (conformada por 5 gobiernos locales) presentan características similares. En términos absolutos, los “consejos consultivos de políticas sociales” son los que se reconocen en la mayoría de los municipios como los más utilizados. En NEA, además, aparece en varios municipios la utilización de las “organizaciones vecinales”.

Por último, en la región denominada Cuyo aparecen nuevamente las “organizaciones vecinales”, seguido de los “consejos consultivos”, “presupuesto participativo/plan estratégico” y “audiencias públicas” como las más utilizadas.

De los 40 municipios estudiados aquellos que reconocen más de 5 herramientas de participación y mecanismos de interacción como utilizados son 14: 7 pertenecen a municipios de la Región Provincia de Buenos Aires, 3 a municipios de la región denominada Centro, 2 a municipios de la Región NEA, 1 a NOA y 1 a Cuyo.<sup>125</sup> Todos los municipios que conforman este listado tienen una tasa de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) cercanas al promedio nacional según datos del Censo 2001 (14.3%) salvo Juan José Castelli en Chaco y Aristóbulo del Valle en Misiones, cuyas tasas superan ampliamente la media nacional.

Sin embargo, los resultados cambian parcialmente si miramos las tasas de utilización/existencia. Solamente en 5 municipios los funcionarios reconocieron la utilización del 100 por ciento de las herramientas existentes por normativa en sus municipios, independientemente del número total de mecanismos existentes. Estos son Santa Lucía (San Juan), Villa Constitución (Santa Fe), San Justo (Santa Fe), Pérez (Santa Fe), y Paso de Los Libres (Corrientes).

## ***1.2. Normativa que garantiza la existencia de estos espacios***

Relacionada con este tema, se encuentra la normativa máxima que garantiza la existencia de estas herramientas y mecanismos de interacción. Salvo el caso de la audiencia pública, para el resto de las herramientas de participación identificadas como mecanismos de democracia directa o semidirecta, la aparición del instrumento en la sección dedicada al Régimen municipal de la Constitución Provincial (CP) es lo que prima. De hecho, para la mayor parte de los casos, además de su mención en la CP, las herramientas de interacción son mencionadas en la Carta Orgánica (CO) para los municipios autónomos, y en la Ley Orgánica de Municipios (LOM) en los autárquicos.<sup>126</sup> Aquí es importante destacar que solamente 15 de los 40 municipios cuentan con Carta Orgánica, es decir, ejercen autonomía.

---

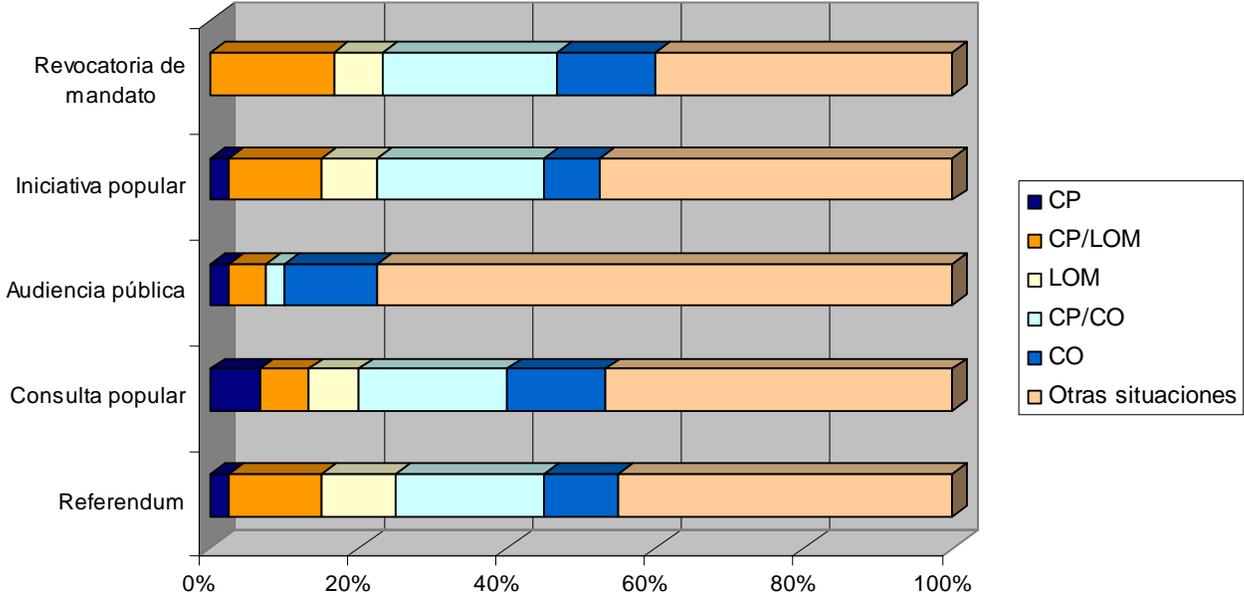
municipios se utilizaron luego para el análisis de los datos cuantitativos relevados en las encuestas. Para consultar la información acerca de qué municipios conforman cada una de las regiones ver Anexo 1: Metodología Empleada.

<sup>125</sup> PBA: Junín, Bragado, General Rodríguez, Villa Gesell, Cañuelas, Brandsen, Las Flores. Centro: Villa María, Río Cuarto, Villa Constitución. NEA: Juan José Castelli, Aristóbulo del Valle. NOA: Valle Viejo. Cuyo: Santa Lucía.

<sup>126</sup> Los municipios autónomos son aquellos que pueden darse sus propias normas. En estos casos, la normativa máxima local es la Carta Orgánica. Los municipios autárquicos son aquellos que no pueden autonormarse, por lo que se rigen por la Ley Orgánica de Municipios, ley provincial que establece los principios del régimen municipal.

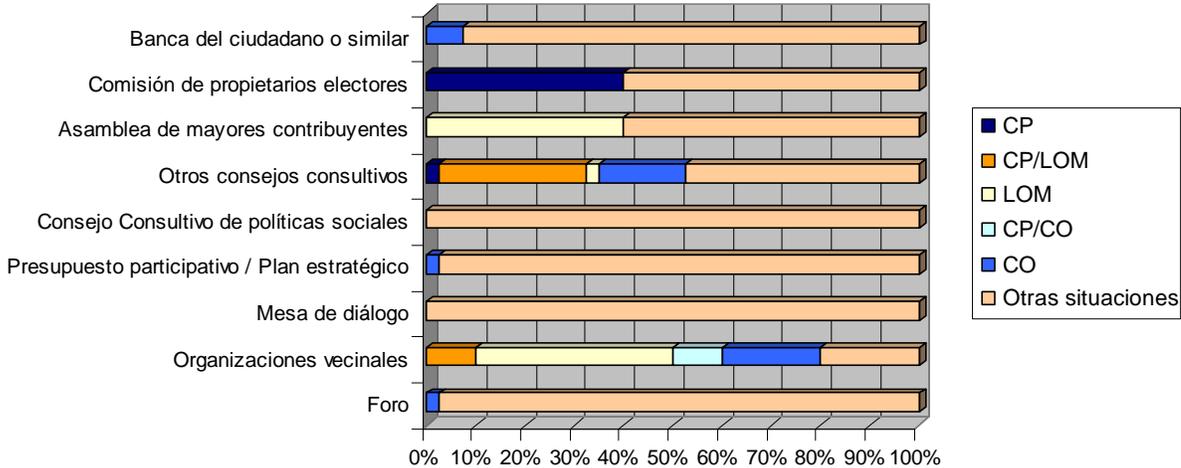
La categoría “Otras situaciones” incluye los municipios en los que la herramienta aparece en las entrevistas como existente, aunque no se encuentra explícitamente mencionada ni en la Constitución Provincial, ni en la Ley Orgánica de Municipios, ni en la Carta Orgánica. En su mayoría, son casos en los que se ha implementado la herramienta a partir de ordenanzas municipales, aunque no fue posible dar en todos los casos con estas normativas.

**Gráfico 3: Normativa que garantiza la existencia de los mecanismos de democracia directa y semidirecta**



En relación a los otros mecanismos de interacción, la categoría “Otras situaciones” es la que aparece con mayor frecuencia y excede la suma del resto de las categorías. En este caso, se podría decir que estos mecanismos tienen escaso grado de reconocimiento en el marco legal más importante como son las CP, LOM y CO. La excepción son las organizaciones vecinales, que aparecen en la mayor parte de los municipios en las LOM y las CO, ya sea que figuren además en la CP o no.

**Gráfico 4: Mecanismos de interacción y normativa que garantiza su existencia**



### 1.3. Criterios de participación

Por criterios se entienden las condiciones que se establecen a partir de reglas, escritas o no, que definen el acceso a los espacios de interacción entre el Estado y la sociedad civil. Estas condiciones definen espacios más abiertos o más cerrados, al tiempo que ofrecen una idea acerca de qué actores participan y cuáles quedan excluidos de estos ámbitos.

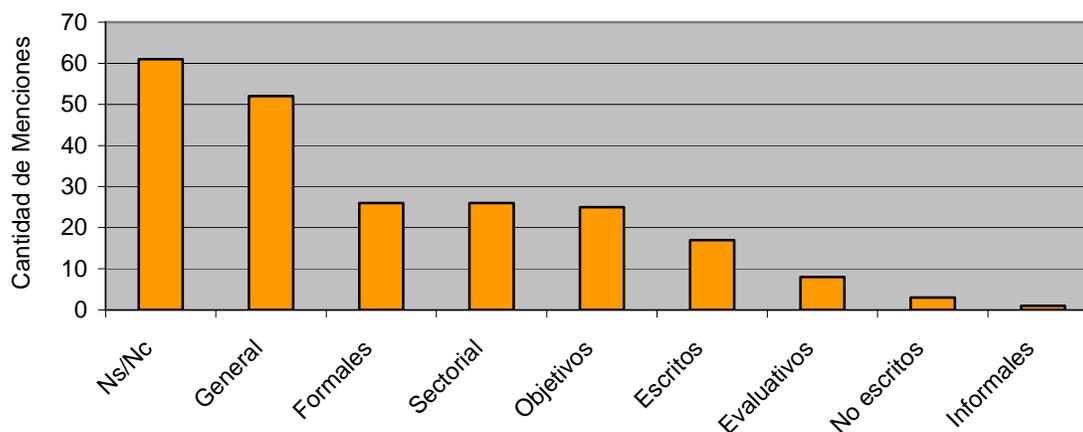
Para cada herramienta de participación y mecanismo de interacción, se preguntó acerca de los criterios que se establecen para acceder a estos espacios creados. En muchos casos, no se comprendió el sentido de la pregunta, por lo que en general, o no se obtuvo respuesta o no supieron responderla. Por otro lado, es importante destacar que para los casos en los que se obtuvo respuesta, los criterios obtenidos fueron diversos para el mismo mecanismo.

El criterio que más veces apareció fue el general, que hace referencia a que las condiciones que habilitan a la participación son simplemente el hecho de ser ciudadano y vecino del municipio. Este criterio se contrapone al sectorial, en el que la participación se define sobre la base de características más concretas, de pertenencia a cierto grupo definido por edad, sexo, condición socioeconómica, geográfica, entre otras.

Los criterios formales también aparecieron en varias oportunidades, siendo estos aquellos establecidos e institucionalizados respecto de su funcionamiento, consagradas en general en normas claras y reconocidas por todos en la comunidad. En general, los criterios formales van asociados a los escritos.

Los criterios objetivos y evaluativos se diferencian en cuanto al establecimiento de reglas ad hoc o no para la participación. Mientras que los evaluativos contemplan en cada caso cuáles son los criterios de participación, los objetivos se encuentran predeterminados. Estos pueden ser formales, escritos o no escritos.

#### Gráfico 5: Criterios que se establecen para la participación y el acceso a los espacios de interacción



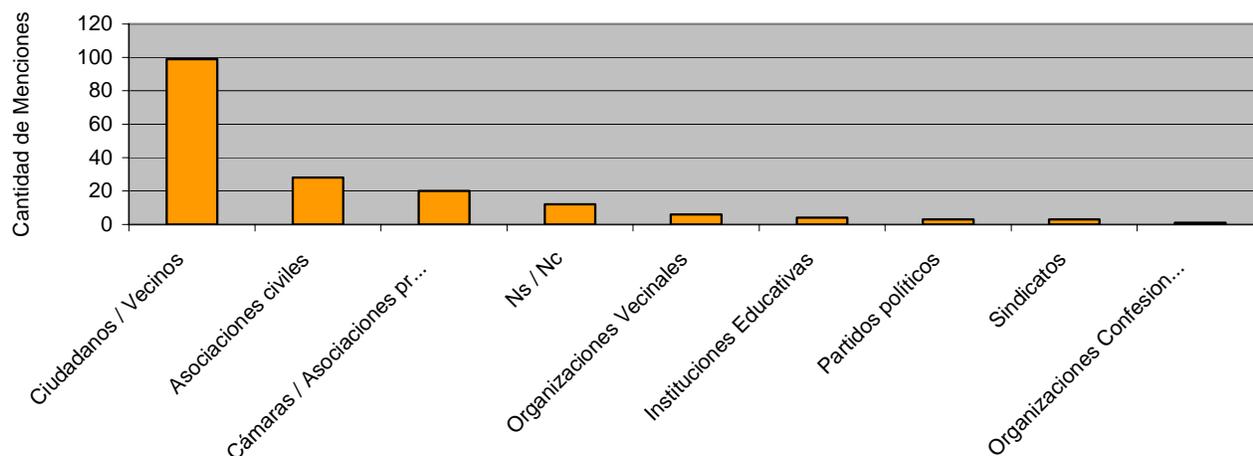
## 2. ACTORES

A continuación se presentan los resultados obtenidos sobre si los actores participan de manera organizada o a título individual a través de estos mecanismos; dentro del actor estatal, qué dependencias tiene mayor relación con la comunidad; si existen dependencias cuya función exclusiva sea la relación con la sociedad civil y si cuentan con registros de OSCs.

## 2.1. Actores que participan de los espacios

A fin de presentar la información de manera sencilla y legible, se presentan los datos de manera agregada y no por herramienta o mecanismos de interacción como fueron relevados. Estos revelan que, en la mayor parte de los casos, la sociedad civil participa en estos espacios de manera individual, esto es, a título de ciudadanos o vecinos del municipio, y en menor medida de manera organizada. Sin embargo, es importante destacar que no es menor la cantidad de respuestas relativas a la sociedad civil organizada, la que puede comprender asociaciones civiles,<sup>127</sup> cámaras profesionales,<sup>128</sup> organizaciones vecinales,<sup>129</sup> entre los más importantes.

### Gráfico 6: Actores que participan a través de las herramientas y mecanismos de interacción



Desde la perspectiva regional, cabe destacar que todas las regiones coinciden en que, en primer lugar, los vecinos o ciudadanos a título individual son los que mayormente participan, seguidos de asociaciones civiles. Sin embargo, en la Región Centro no es menor el dato acerca de la fuerza con la que aparecen allí las asociaciones vecinales (6 respuestas positivas) y las instituciones educativas (las únicas 4 respuestas positivas para esta categoría aparecen en esta región). La misma importancia es atribuible a las asociaciones civiles y cámaras profesionales en Buenos Aires y NOA (11 y 10 sobre 59 respuestas positivas para Buenos Aires y 5 y 5 sobre 24 para NOA).

## 2.2. Dependencias municipales con relación con la sociedad civil

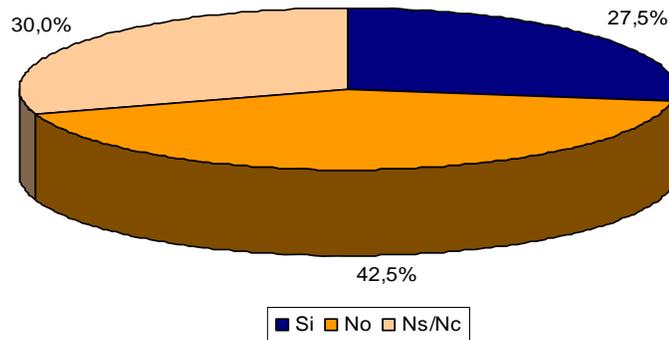
Es importante conocer la cantidad de funcionarios que reconocen en su organigrama un área cuya función es específicamente la de relacionarse con la comunidad y las OSCs. Sólo el 28% de los funcionarios de los 40 municipios encuestados respondió contar con un área específica de relación con los vecinos. Este porcentaje incluye las dependencias que coordinan las demandas de las asociaciones vecinales, como por ejemplo la subdirección de Asociaciones Vecinales de Cruzú Cuatía o la Dirección de Coordinación de Centros Vecinales de San Ramón de la Nueva Orán. El 30% no sabe o no contesta esta respuesta.

<sup>127</sup> Comprende organizaciones de la sociedad civil en general con objetivos específicos relacionados a temáticas puntuales: medio ambiente, salud, pobreza, etc.

<sup>128</sup> Son las asociaciones que nuclean a profesionales de diferentes ramas de la actividad económica, como cámara de comercio, de industria, etc.

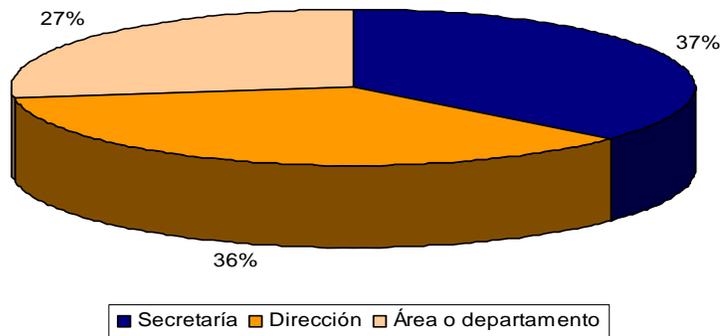
<sup>129</sup> Son las asociaciones de vecinos que se conforman por barrio y que son el nexo entre los vecinos y el municipio.

**Gráfico 7: Municipios que cuentan con un área de relación con la comunidad**



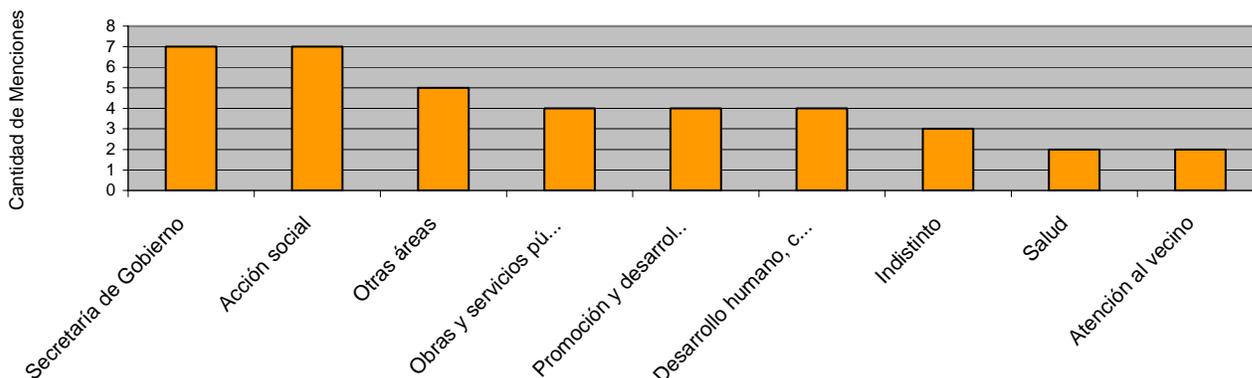
De los 11 casos en los que se reconoció la existencia de una dependencia de relación con la comunidad, en la mayor parte se trató de secretarías o direcciones, mientras que en menor medida, sólo en el 27% de los casos, se trataban de áreas o departamentos dependientes de alguna secretaría o dirección municipal.

**Gráfico 8: Rango de las áreas municipales de relación con la comunidad y/o las OSCs**



De los 25 funcionarios que respondieron la consulta sobre qué áreas de gobierno mantienen mayor relación con la comunidad y las OSCs, la mayor parte dice que son las secretarías de Gobierno y Acción Social. La mayor cantidad de demandas de la sociedad recurre a estas dependencias en la búsqueda de alguna respuesta o posible solución a problemáticas inmediatas que afectan su bienestar.

**Gráfico 9: Área de gobierno con mayor relación con la comunidad y/o OSCs**

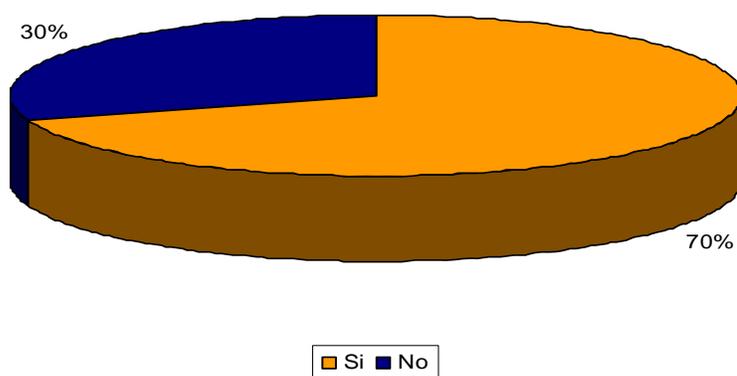


Por contar con mayor infraestructura y recursos, es esperable que los municipios más grandes sean los que cuentan con una dependencia municipal cuya función explícita y exclusiva sea la relación con la comunidad y las OSCs. Solamente 3 de los municipios encuestados tiene más de 100.000 habitantes según Censo 2001. Dos de ellos, La Rioja, capital de la provincia homónima y Rawson, Provincia de San Juan, cuentan con estas dependencias: Secretaría de Asuntos Vecinales y Dirección de Políticas Participativas respectivamente. El tercero de estos municipios, Río Cuarto, Córdoba, cuenta con la Secretaría de Gobierno y Relaciones Institucionales, área encargada de relaciones con la comunidad.

### 2.3. Registro de OSCs

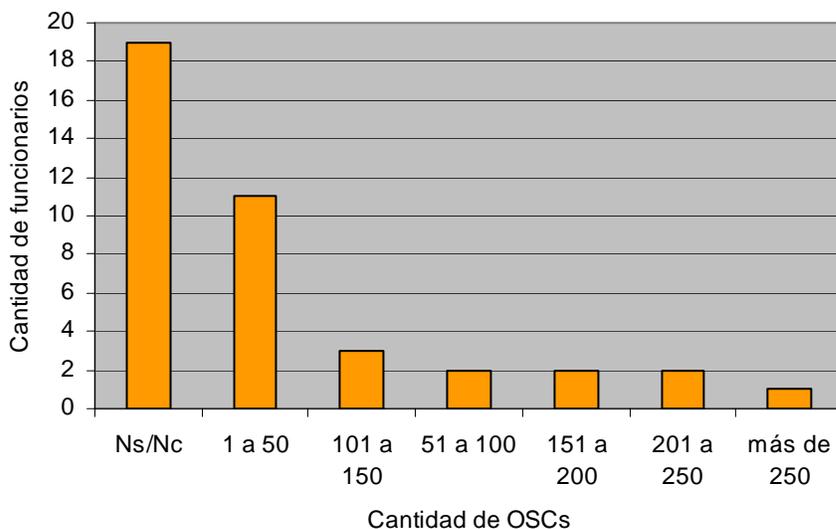
De los 40 funcionarios municipales que respondieron la encuesta, 28 dicen contar con un registro, actualizado o desactualizado de OSCs. Las dependencias que centralizan estos registros son de lo más variadas, y van desde Secretarías de Gobierno, Asuntos Legales y Técnicos, Acción Social, hasta las dependencias cuya función es la relación con los vecinos.

**Gráfico 10: Existencia de registro de OSCs en la municipalidad**



Cuando se les preguntó a los funcionarios por el número aproximado de OSCs con los que cuenta el municipio, algunos sobre la base de datos certeros, y otros sobre la base de aproximaciones, ofrecieron una cifra que a fines prácticos en este trabajo fueron sistematizados en rangos. Los resultados fueron los siguientes: mientras que la mayoría dijo no saber la cifra ni exacta ni aproximada (19 casos), 11 funcionarios dijeron tener entre 1 y 50 OSCs en su municipio.

Gráfico 11: Cantidad de OSCs que reconoce cada funcionario en el municipio



### 3. VÍNCULOS ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

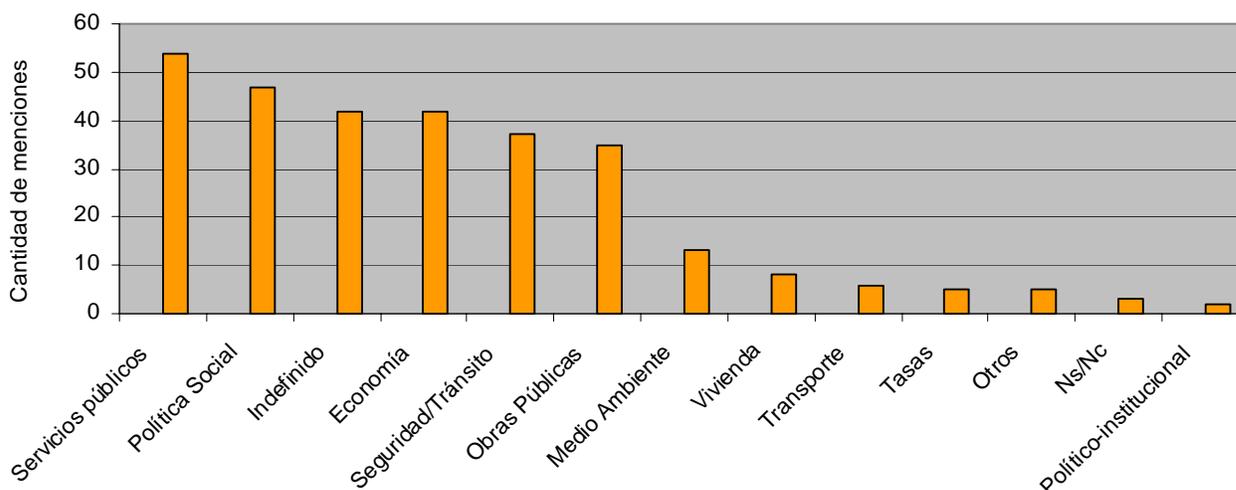
En este apartado se ofrecen datos sobre los temas que más se tratan a través de los espacios, la frecuencia en la participación y la interacción que reconocen los funcionarios y los representantes de las OSCs en sus municipios, las etapas de políticas públicas en las que mayormente participan y también, según la visión de ambos actores, los principales obstáculos que cada actor ve en materia de participación, y la existencia o no de vínculos informales de interacción.

#### 3.1. Temas que se tratan a través de los espacios de interacción

La mayor parte de las respuestas positivas fue obtenida por el tema “servicios públicos”, lo cual es consistente con el hecho de que una de las herramientas más utilizadas son las audiencias públicas, que en la mayor parte de los casos responden a la resolución de temas de servicios locales.

Esta categoría se encuentra seguida por “políticas sociales”, que incluye cuestiones como empleo, educación, salud, atención a jóvenes por adicciones, discapacidad y ancianidad. Luego, casi en igual proporción, aparece el tema “economía”, que incluye planes estratégicos, planificación productiva, entre otras cosas; y le siguen “seguridad y tránsito”, “obras públicas” y “medio ambiente”. La categoría “indefinido” refiere a los casos en los que no es posible identificar un tema específico ya que la interacción entre Estado y sociedad civil, según los funcionarios que dieron esta respuesta, se da alrededor de diversos temas, incluyendo los mencionados anteriormente.

**Gráfico 12: Temas que más se tratan a través de los mecanismos de participación e interacción (Respuestas positivas totales agregadas)**

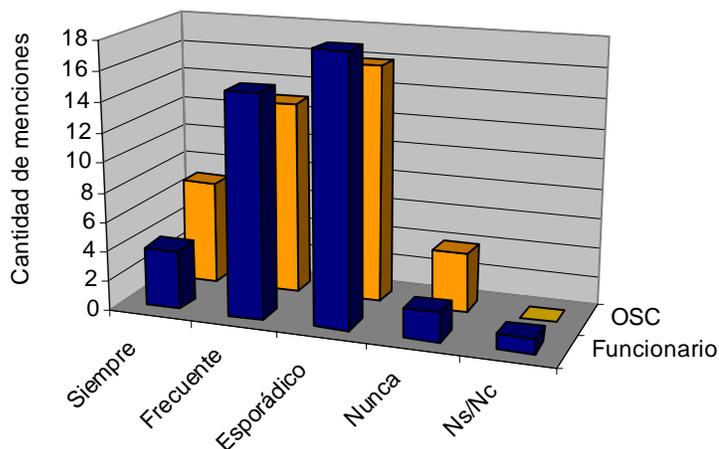


En los municipios que conforman la Región Provincia de Buenos Aires la temática “economía” es la que más respuestas positivas obtuvo. Le siguen “seguridad y tránsito”, “política social”, “servicios públicos” y “obras públicas”. En los municipios que conforman el Centro, “servicios”, “economía” y “obras públicas” son los temas más comunes entre los espacios de participación, en este orden. En los municipios que conforman la Región Patagonia, “políticas sociales” y “seguridad y tránsito”. En los municipios de NEA y NOA, “políticas sociales” y “servicios públicos” son los que más se abordan a partir de la interacción entre Estado y sociedad civil. En los municipios que conforman Cuyo, por su parte, se reconoce la temática “economía” como la más abierta a la participación.

### 3.2. Frecuencia de la participación

Se les consultó a los entrevistados acerca del grado de frecuencia de la participación de las OSCs en políticas públicas, para lo cual se creó una escala de cuatro categorías: siempre, frecuentemente, esporádicamente, nunca. A esta pregunta, predominan las respuestas intermedias, “frecuente” y “esporádico” para ambos sectores.

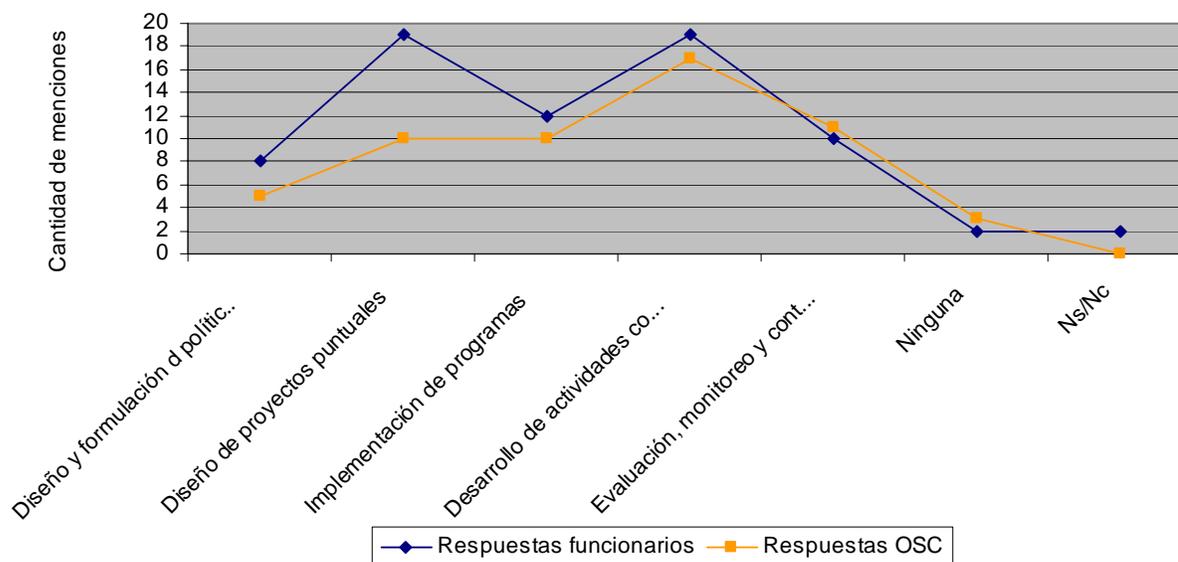
**Gráfico 13: Frecuencia de la participación en políticas públicas**



### 3.3. Etapa de política pública<sup>130</sup>

Mientras que la mayoría de los funcionarios respondió que la mayor participación se da en la etapa de “diseño de proyectos puntuales” y “desarrollo de actividades concretas en el marco de proyectos y programas” con 19 respuestas positivas para cada una, para las OSC, la mayor intervención se da también en primer lugar en las etapas de “desarrollo de actividades concretas en el marco de proyectos y programas” con 17 respuestas positivas, seguidos de “evaluación, monitoreo y control de programas” con 11 respuestas positivas.

**Gráfico 14: Etapa de política pública en la que mayormente se da la participación de la sociedad civil**



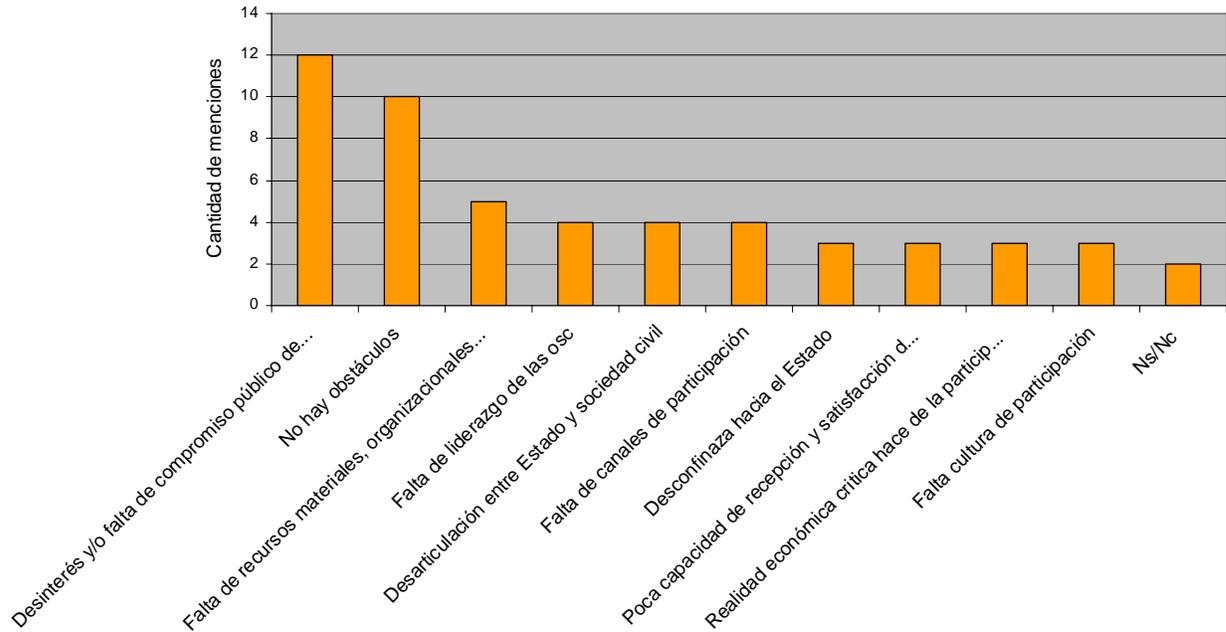
### 3.4. Obstáculos identificados para la participación

La información acerca de los obstáculos a la participación identificados por ambos sectores es clave para este diagnóstico, ya que revela un aspecto central acerca de la naturaleza de los vínculos, y sobre todo, las percepciones que tienen los funcionarios de las OSCs, y viceversa.

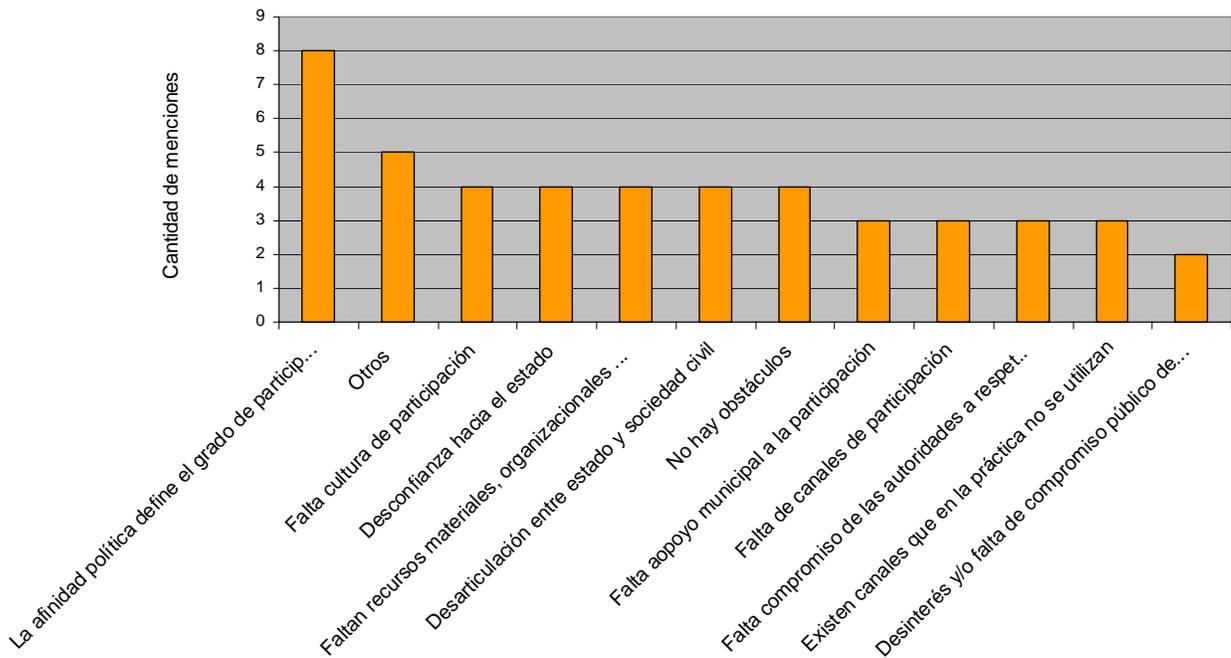
Mientras que para los funcionarios los principales obstáculos para la participación responden a la categoría “desinterés y/o falta de compromiso público de la sociedad civil” (12 casos), seguido muy de cerca por “no hay obstáculos” (10 casos), por el lado de la sociedad civil, se reconoce como principal obstáculo a la participación la idea de que “la afinidad política (de la OSC con el gobierno) define el grado de participación”.

<sup>130</sup> Para este capítulo se toman en cuenta las siguientes etapas de política pública: diseño o formulación de políticas o programas, diseño de proyectos puntuales, implementación de programas, desarrollo de actividades concretas en el marco de proyectos o programas, y evaluación, monitoreo y control de los programas.

**Gráfico 15: Obstáculos para la participación identificados por los funcionarios**



**Gráfico 16: Obstáculos para la participación identificados por los representantes de las OSCs**



Mientras que para el Estado, la falta de un vínculo ideal responde sobre todo al desinterés de los ciudadanos en relación a todo lo público, para las OSCs las características actuales de la

interacción se ven condicionadas sobre todo por variables político-partidarias. Para las OSC, la afinidad política con el Estado define el vínculo y eventualmente los resultados que se obtienen de la interacción.

### 3.5. Vínculos informales

Mientras que casi el 70% de las OSCs consultadas reconoció la existencia de vínculos informales con el gobierno municipal, entendiendo por esto relaciones que no se encuentran mediadas por reglas establecidas por las herramientas de participación y los mecanismos de interacción formales, solamente poco más del 40% de los funcionarios que participaron de la encuesta reconoció la existencia de estos medios en sus municipios. El restante 60% se divide entre quienes niegan la existencia de estos vínculos, y una menor proporción de funcionarios que no responden a esta pregunta.

Los vínculos informales en general responden a pedidos puntuales a algún funcionario, sin respetar procesos establecidos por las reglas de participación, lo que se define según la afinidad del miembro de la sociedad civil con el gobierno de turno. Entre los pedidos puntuales se identifican reclamos, solicitud de subsidios, más que la intención de influir en alguna política pública.

### 3.6. Relación de las OSCs locales con el gobierno nacional y provincial

Merece mención aparte el hecho de que las OSCs consultadas para este diagnóstico reconocen que la afinidad política determina el vínculo y que las relaciones informales entre las OSCs y los funcionarios constituyen moneda corriente en la arena local, y que los vínculos con los Estados provincial y nacional no sólo son comunes, sino que muchas veces son las relaciones más deseadas por las OSCs. La principal explicación coincide con el hecho de que son estas dos instancias de gobierno las que tienen mayor capacidad de repartir recursos, en general escasos, para este tipo de organizaciones.

## CONCLUSIONES

Existe una multiplicidad de factores que impactan sobre la modalidad que adquiere el vínculo entre la sociedad civil organizada y el Estado local. Mientras que algunos de estos factores son **propios de la instancia local de gobierno**, otros responden a **coyunturas más generales** que trascienden la escena municipal y que se espera impacten de modo similar a los otros niveles de gobierno.

Las conclusiones más contundentes en cuanto a la calidad del vínculo que se establece en la arena local entre la sociedad civil y las autoridades municipales, refiere a las **bajas tasas de utilización** de algunas herramientas de interacción, el **nivel de informalidad** con la que se trata desde el Estado la cuestión de la participación, y la **brecha en cuanto a las percepciones entre Estado y sociedad civil** acerca de los **principales obstáculos** para el establecimiento del vínculo y respecto de la existencia de lazos informales entre los actores. También la apreciación del **factor político-partidario** se presenta como una variable que imprime cierta heterogeneidad al conjunto de OSCs locales, acercando a algunas al Estado, en detrimento de una participación más plena.

Respecto de los espacios de interacción, es notable el dato correspondiente a las tasas de utilización de las herramientas de participación que habilita la normativa de cada municipio. Es importante notar que **algunas herramientas son más populares que otras**, como la **audiencia pública y la iniciativa popular**, cuya tasa de utilización promedio, entre ambas, es de más del 50%. Cabe destacar de manera positiva que dos de los mecanismos de interacción con más baja tasa de utilización corresponden a dos instituciones cuyos criterios de participación son claramente restrictivos a la totalidad de la ciudadanía. Estos son las asambleas de mayores contribuyentes y la

comisión de propietarios electores. Ambos institutos promueven la participación de determinado sector de la sociedad marcado por atributos socioeconómicos en la definición de cuestiones que, en definitiva, afectan al conjunto de los ciudadanos.

Desde el lado del Estado municipal, el predominio de **registros desactualizados** de OSCs locales, así como la **falta de dependencias dedicadas a la relación** con estas organizaciones, son consecuentes con la existencia de lazos caracterizados por la informalidad, es decir, no mediados por mecanismos formales. La informalidad en materia de participación se encuentra ejemplificada además por el hecho de que la relación con la comunidad, en general pasa por las **dependencias de acción social o gobierno**, dos áreas a las que mayormente se recurre para la solicitud de necesidades puntuales, muchas veces de parte de vecinos de manera aislada.

La existencia de vínculos espontáneos entre el Estado municipal y los vecinos es una característica propia de los gobiernos locales, donde la idea de **“democracia directa”** se concreta más allá de la existencia o no de estas instancias formales de participación e interacción. La cercanía de los vecinos con la administración pública favorece el conocimiento más acertado del Estado sobre las necesidades y demandas de los ciudadanos y ofrece un escenario favorable a los resultados que pueden lograrse a través de la participación de la sociedad civil en la gestión pública.

Sin embargo, también es cierto que **no todas las OSCs o todos los sectores de la comunidad tienen las mismas oportunidades de acceso** a estos espacios. Aquí aparece con fuerza la idea de la **afinidad política** de las OSCs con el gobierno de turno, aspecto que es valorado de manera negativa por aquellas organizaciones que no gozan de este atributo, y que retroalimenta la desconfianza que algunos sectores de la sociedad civil tienen hacia la administración pública.

La variable político-partidaria como puerta de entrada para establecer un vínculo con el Estado, significa un obstáculo para organizaciones no afines al color político del gobierno de turno. Sin embargo, parte de este obstáculo es alimentado por las mismas OSCs que consideran que involucrarse con el gobierno es un **signo de pérdida de autonomía**.

La existencia de vínculos informales entre el Estado y algunas OSCs constituye un obstáculo relevante para las organizaciones que no gozan de atributos atractivos para el Estado o que no son explícitamente afines a su ideología.

Por otro lado, la necesidad de los municipios de atender **cuestiones urgentes**, deja en segundo plano cuestiones como el fortalecimiento de las instituciones democráticas, entre ellas, la participación ciudadana. La **necesidad de contar con recursos por parte de las OSCs** locales, lleva a que éstas tengan trato más cotidiano o fluido con las instancias nacional y provincial que con la local, o por lo menos, que vean este vínculo como uno con mayor potencial. Esta característica, si bien no puede ser calificada de negativa, es relevante en términos del atractivo que puede significar para una OSC relacionarse con el gobierno local.

El presente diagnóstico demuestra la necesidad de mejorar el funcionamiento de los vínculos entre el Estado y las OSCs. La posibilidad de que estos vínculos se vuelvan más regulares en su utilización y no respondan tanto a cuestiones puntuales, condicionados por coyunturas o necesidades específicas de determinados grupos, son dos aspectos a potenciar.

Sin embargo, son notables algunas cuestiones que surgen como positivas en materia de interacción entre sectores. Por un lado, la **significativa cantidad de herramientas y mecanismos** de participación e interacción al servicio de la gestión y los ciudadanos. Es posible considerar esto como un gran avance en esta materia. La inclusión de estos en la normativa, y la valoración positiva realizada por muchos funcionarios y OSCs sobre la **disponibilidad de estas herramientas para la**

**definición de medidas o políticas públicas**, demuestran gran parte del camino recorrido. En este sentido, la apertura de estos espacios creados formalmente, basados en los criterios que definen o determinan el acceso de los diferentes sectores, constituye por demás una **muestra de la voluntad** de hacer de estos, espacios que abonan a la calidad democrática de las instituciones. Sumado a esto, el **conocimiento profundo** que gran parte de los entrevistados demuestran sobre este tipo de herramientas, sean o no utilizadas, y las bondades que se reconocen sobre las mismas, constituyen aspectos positivos para el logro de vínculos más fluidos y cotidianos entre Estado y OSCs.

El fomento de estas herramientas y mecanismos es **responsabilidad compartida** entre el Estado y la sociedad civil. Acortar la distancia entre sectores es tarea que corresponde a los funcionarios a través de la difusión de las oportunidades que ofrecen estos mecanismos, y de la sociedad civil a través de la incorporación de estas herramientas en su accionar diario, y la exigencia de su utilización según la normativa.

Por último, es importante destacar que si bien fue posible inducir del trabajo una serie de patrones que caracterizan al vínculo entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito local, dada la diversidad de regímenes y realidades municipales en la Argentina, es posible encontrar tantos vínculos como gobiernos locales existan en el país. Cuestiones de índole geográfica, cultural, institucional, entre otras, influyen en esta unidad de análisis.

# EL CASO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL Y LAS ASOCIACIONES VECINALES EN COMODORO RIVADAVIA (CHUBUT)

Por Carolina Tchintian y Patricio Gigli

## INTRODUCCIÓN

El análisis del Consejo Económico y Social y las Asociaciones Vecinales de Comodoro Rivadavia es una aproximación a la modalidad que adquiere el vínculo entre el Estado y la sociedad civil en este municipio.

El primero de estos espacios funciona de manera más o menos regular a partir de 2001 y cuenta con la participación de actores que manifiestan diferentes motivaciones y compromisos para con el espacio. La búsqueda de incidencia en términos de cambio efectivo en políticas públicas, la necesidad de condicionar las discusiones sobre algunos temas específicos, la influencia en la definición de la agenda pública y la posibilidad de contar con información agregada sobre los diferentes sectores relevantes en determinado tema, son algunas de las motivaciones e intereses que los actores miembro del espacio reconocen como incentivos para la participación, y legitiman al espacio. El estudio reveló además la importancia de identificar el estilo de liderazgo local y las características de la realidad política, económica y social local para comprender el matiz particular que toma este espacio a través del tiempo.

Las asociaciones vecinales, espacios con mayor tradición y vigencia, aparecen como ámbitos de uso más cotidiano. En este caso, la confianza hacia el sector privado y la desconfianza hacia el sector público, son dos caras de la misma moneda que repercuten en el vínculo. No obstante, se reconocen las ventajas mutuas que pueden resultar de la interacción y que garantizan la permanencia y sostenibilidad del vínculo a través del tiempo, mas allá de los problemas que en muchas oportunidades producen resultados subóptimos, desalentando o generando frustración.

## 1. SOBRE EL MUNICIPIO

### 1.1. Situación socioeconómica

Comodoro Rivadavia es la ciudad más poblada de la provincia de Chubut con 137.061 habitantes y 37.659 viviendas distribuidas en 52 barrios según Censo 2001.<sup>131</sup> La ciudad ha experimentado un aumento del casi 10% respecto de la población registrada en el Censo Nacional de 1991 y según estimaciones de la Dirección General de Estadísticas y Censos del Chubut, la población estimada para 2008 es de 150.361 habitantes.<sup>132</sup> Este crecimiento impacta de manera directa en la vida social y comunitaria de los vecinos. Por otro lado, este proceso se vio alimentado por el alza del precio internacional del petróleo, relacionado directamente con la actividad económica local, lo que generó en los últimos años, la migración de personas hacia el municipio en búsqueda de trabajo.

---

<sup>131</sup> Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares 2001. Resultados Provinciales. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

<sup>132</sup> Datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos de Chubut, [www.estadistica.chubut.gov.ar](http://www.estadistica.chubut.gov.ar).

La mayor parte de la población ocupada se distribuye en los rubros “Explotación petrolera y otras actividades”, “Industria y construcción”, “Administración Pública y Defensa” y “Comercio y Servicios”.<sup>133</sup>

## **1.2. Aspectos político-institucionales**

Morejón fue el primer intendente municipal electo democráticamente en terminar su mandato y en resultar reelecto de manera consecutiva. Durante su gestión (1983-1991) se sancionó la primera Carta Orgánica Municipal.

Durante el mandato de Pierángeli (1991-1995) se realizó la privatización de la petrolera YPF, hecho que convulsionó la vida social del municipio, junto con el “Comodorazo”, movilización popular que impidió el aumento de los impuestos municipales.

La crisis social y política que atravesó el país en el 2001 introdujo algunas complicaciones para la gestión del gobernador Lizurrume y el intendente Aubía. El intendente debió enfrentar manifestaciones en las calles, negociaciones salariales y una situación económica producto de la brusca disminución del precio del barril del petróleo, commodity fundamental para la actividad económica del municipio. Durante esos años comenzó a funcionar, tal como estaba previsto en la Carta Orgánica municipal reformada en 1999, el Consejo Económico y Social de Comodoro Rivadavia.

En 2003 se renovaron autoridades políticas en el plano nacional, provincial y local. Mientras que Nestor Kirchner por el Frente para la Victoria, una fracción del PJ, fue elegido presidente de la Nación, Mario Das Neves lograba quebrar el historial victorioso de la Unión Cívica Radical en la el gobierno provincial desde 1991. En Comodoro Rivadavia, Jorge Aubía que iba por su reelección, fue vencido por el candidato justicialista, Raúl Simoncini (2003-2007), quien también recuperaba para el PJ la intendencia de la ciudad. Su gestión estuvo marcada por la recuperación económica y por el activo trabajo del Consejo Económico y Social de la ciudad.

En 2007, el Frente para la Victoria logró los ejecutivos en los tres niveles: Cristina Fernández de Kirchner en la presidencia, Mario Das Neves reelecto como gobernador de Chubut y Martín Buzzi como intendente de Comodoro Rivadavia, quien se encuentra actualmente en sus primeros meses de gestión.

## **2. LOS VINCULOS FORMALES ENTRE EL ESTADO MUNICIPAL Y LA SOCIEDAD CIVIL EN COMODORO RIVADAVIA**

*2.1 Las herramientas formales de participación e interacción: mecanismos de democracia directa y semidirecta y mecanismos reglamentados<sup>134</sup> reconocidos por la legislación.*

La Carta Orgánica del municipio sancionada el 17 de agosto de 1999, apoyada en los lineamientos generales que postula el régimen municipal en la Constitución Provincial, establece una serie de mecanismos/instancias/herramientas que facilitan el vínculo entre el Estado municipal

<sup>133</sup> *Ibíd.*

<sup>134</sup> Se toman los conceptos utilizados por el Programa de Auditoría Ciudadana de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Los mecanismos de democracia directa y semidirecta son: la iniciativa popular, consulta popular, referéndum, audiencias públicas y revocatoria de mandato. Por mecanismos reglamentados se entienden los espacios del gobierno municipal que reconocen el derecho de los ciudadanos a participar en políticas públicas: organizaciones vecinales, foros, mesas de diálogo, consejos consultivos, entre otros.

y la sociedad civil. Independientemente de su uso real, se identificó una considerable cantidad de mecanismos formales que promueven este vínculo.

De hecho, de las 14 herramientas de participación o interacción identificadas como las más comunes entre los gobiernos locales en el diagnóstico cuantitativo municipal<sup>135</sup>, la Carta Orgánica de Comodoro Rivadavia menciona 7 de ellas, mientras que otras 2, si bien no figuran en esta normativa, actualmente son espacios de interacción vigentes.<sup>136</sup>

Estas herramientas son: iniciativa popular, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, audiencia pública, consejos consultivos varios, asociaciones vecinales, foros, presupuesto participativo. Esto ubica a Comodoro Rivadavia por encima del promedio de herramientas existentes en los 40 municipios que conformaron la muestra para el diagnóstico cuantitativo. Esta situación es vislumbrada como un primer aspecto positivo a destacar, dado que puede ser interpretada como una primera demostración de la voluntad política de garantizar estos espacios en el ámbito local.

La inclusión de estos mecanismos dentro de la Carta Orgánica es expreso mandato de la Constitución de la provincia de Chubut de 1994, postulada en su artículo 232. La Carta Orgánica revela la intención de sus propulsores de involucrar a la sociedad civil en la gestión local.

Asimismo, en el artículo 233, inciso 8, se establece que es competencia de los gobiernos locales “Promover y reconocer la participación orgánica y consultiva en forma transitoria o permanente de la familia y asociaciones intermedias en el gobierno municipal.”

En el título tercero de la Carta Orgánica Municipal sobre instituciones de democracia semi-directa, que agrupa los artículos que van desde el 142 al 146, se consagran las instituciones de *consulta* (art. 142) e *iniciativa popular* (art. 143), *referéndum facultativo* (art. 144) u *obligatorio* (art. 145) y *revocatoria* (Art. 146), junto con las características principales de cada una, sus requisitos de aplicación y alcances. Por otro lado, en la Sección Segunda del mismo título sobre Participación Vecinal, se advierte que el Municipio promueve la creación y el funcionamiento de las *comisiones vecinales* (art. 147) a través de las ordenanzas municipales correspondientes.

En la Sección Tercera del título tercero sobre Participación Sectorial, aparece el *Consejo Económico y Social (CES)* de la ciudad (art. 149). En la Sección Cuarta sobre “Otras Formas de Participación”, se reconocen la *audiencia pública* (art. 150) y la *acción voluntaria*, desglosada en voluntariado (art. 151) y padrinzgo (art. 152).

En la Sección Quinta de la Carta Orgánica, con la finalidad de fortalecer la participación vecinal, se indica que “el Municipio coordina y promueve la descentralización de la gestión como instrumento para propender a un gobierno eficiente y fortalecer la participación vecinal, garantizando su profundización con reafirmación del principio de unidad del Municipio” (art. 153). De esta manera el Municipio crea las **Juntas de Participación Vecinal**, coordinadas por el Ejecutivo local.

---

<sup>135</sup> Ver capítulo anterior: *Diagnóstico cuantitativo a nivel municipal. Una aproximación*. Las herramientas que aparecen con mayor frecuencia fueron sistematizadas en las siguientes categorías: referéndum, consulta popular, audiencia pública, iniciativa popular, revocatoria de mandato, foro, junta/ asociación/ comisión vecinal/ de fomento, mesa de diálogo, presupuesto participativo / plan estratégico, consejo consultivo de políticas sociales, consejos (otros), asamblea de mayores contribuyentes, comisión de propietarios electores, banca del ciudadano.

<sup>136</sup> Los espacios que se están implementando en la actualidad aunque no figuran en la Carta Orgánica municipal son el presupuesto participativo y los foros del Programa Auditoría Ciudadana de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

La página web del municipio de Comodoro Rivadavia presenta el Digesto Jurídico Municipal. Allí se encuentran las ordenanzas relativas al Consejo Económico y Social, a las asociaciones vecinales, al Censo de Entidades de Bien Público, al registro de Organizaciones no gubernamentales, a la audiencia pública y al Consejo Municipal de la Niñez, la Adolescencia y la Familia. Es importante para la calidad del vínculo entre el Estado y la sociedad civil la publicación de estas normativas en la página oficial de la municipalidad. La publicidad de las ordenanzas municipales promueven un vínculo basado en la transparencia y constituye un aporte válido para la generación de confianza entre ambos sectores.

## ***2.2. Utilización de las herramientas formales de participación e interacción reconocidas por la legislación de Comodoro Rivadavia***

Esta ciudad se caracteriza por contar con un número significativo de herramientas de participación y espacios de interacción. Por otro lado, la actual administración a cargo de Martín Buzzi (PJ), ha creado la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, cartera que en la actualidad se encuentra bajo la responsabilidad de Hugo Plunkett.

A pesar de la creación de esta dependencia, existen dos áreas municipales que son identificadas como aquellas de mayor relación con la comunidad: la Secretaría de Desarrollo Humano y Bienestar Social, y la Dirección de Asociaciones Vecinales. Sin embargo, la participación a través de estas dependencias no se caracteriza por ser propositiva y con la intención de incidir a través de cambios efectivos en políticas públicas, sino que, en general, el vínculo se establece desde el reclamo ante situaciones puntuales que afectan los intereses inmediatos de los vecinos del municipio.

Comodoro Rivadavia tiene gran presencia de organizaciones de la sociedad civil, las cuales logran, en mayor o menor medida, cierta representación en algunos de los espacios que se mencionaron anteriormente. No sólo existen organizaciones de la sociedad civil, sino que, además, en el año 1996, se creó la Red de ONGs, con el objetivo de agregar esfuerzos entre diferentes organizaciones de la sociedad civil y nutrirse unas de otras.

En este contexto, la herramienta de participación ciudadana que más se utiliza en este municipio es la audiencia pública, mecanismo utilizado antes de adoptarse un proyecto público y que permite a los ciudadanos participar en el proceso decisorio, antes de que la decisión sea tomada.<sup>137</sup> La ordenanza 7034/00 establece que las opiniones recogidas a través de este mecanismo son de carácter consultivo y no vinculantes (art. 2), y establece dos tipos de audiencias: temáticas, convocadas por el sector público para recoger la opinión ciudadana sobre algún tema en particular (art. 6) y requisitorias convocadas por la ciudadanía (art. 16).

Las condiciones para participar a través de esta herramienta se encuentran formalmente establecidas en la normativa local.<sup>138</sup> Y si bien las decisiones que se tomen en su seno no son vinculantes, se entiende como una manera válida que tienen a disposición los ciudadanos para expresar su opinión sobre determinado tema que afecta sus intereses.

El resto de los mecanismos de democracia semidirecta que habilitan la Constitución Provincial y la Carta Orgánica municipal mencionados anteriormente, no son utilizados según las entrevistas realizadas. Así como la falta de confianza que inspira el sector público lleva al uso acotado de estas

---

<sup>137</sup> Iturburu, M.: *Administración y Ciudadanía*, [s. l.] CLAD, 2001.

<sup>138</sup> En estos casos, se dice que los criterios de participación son formales y escritos. Por criterios formales se entienden aquellas condiciones que se establecen para la participación de los espacios que se encuentran institucionalizados y son reconocidos por todos los actores. En general, se encuentran plasmados en normas escritas.

herramientas, también se reconocen aspectos que se relacionan con la falta de interés por parte de la ciudadanía en las cuestiones públicas, a menos que éstas afecten de manera directa sus intereses.

En primer lugar, las 52 asociaciones vecinales existentes y las juntas de participación vecinal conformadas por éstas, son espacios que existen hace décadas, cuya principal función consiste en nuclear los reclamos de cada uno de los barrios que componen la ciudad y representarlos ante las autoridades locales. Según la normativa, cualquier vecino puede participar de estas asociaciones y cualquier reclamo puede ser transmitido a la municipalidad a través de los representantes vecinales. Este espacio es uno de los más utilizados en Comodoro Rivadavia, y los líderes de estas organizaciones demuestran un especial compromiso con las cuestiones públicas.

Sin embargo, son espacios a través de los cuales la incidencia<sup>139</sup> en las políticas públicas entendida como un cambio efectivo, es acotada. En general, se ocupan de temas más cotidianos, relacionados con reclamos de los barrios a la municipalidad. Sin embargo, son espacios en los que los vecinos pueden participar opinando sobre temas que afectan directamente sus intereses. En este sentido, es posible conceder a este espacio la capacidad de influir en alguna de las etapas de políticas públicas, sobre todo aquella relacionada a la evaluación a través del reclamo sobre temáticas puntuales que afectan a los vecinos de la zona.

Por otro lado, funcionan una serie de consejos consultivos como espacios de interacción entre el Estado municipal y representantes de la sociedad civil. Entre ellos, se mencionan el Consejo Económico y Social (CES) regulado por ordenanza municipal 7058/00, instituto que junto con las asociaciones vecinales será analizado con mayor detalle, y el Consejo para la Familia y la Niñez. Son todos espacios de consulta y discusión sobre diferentes temas que afectan a determinados sectores de la sociedad y cuyas resoluciones son no vinculantes. El CES establece criterios también formales y sectoriales de participación, aunque en el funcionamiento real se den prácticas no especificadas en la ordenanza.

El presupuesto participativo es una de las herramientas que los funcionarios de la actual gestión pretenden implementar en el corto plazo. De hecho, si bien no se encuentra aún regulada por ninguna ordenanza o decreto, durante el mes de abril se realizó una prueba piloto: se invitó a las asociaciones vecinales a participar de los talleres a fin de comenzar a definir las prioridades en materia presupuestaria.

Al igual que con la audiencia pública, la información ofrecida desde la municipalidad sobre el presupuesto participativo generó confusión entre los vecinos, y es por ello que las reuniones no dieron los resultados esperados. Si bien no son pocas, las herramientas que efectivamente se utilizan conforman solamente una parte de las que habilita la normativa.

### **3. DOS ESPACIOS DE INTERACCIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN COMODORO RIVADAVIA: EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL Y LAS ASOCIACIONES VECINALES**

El presente apartado pretende describir y analizar los principales aspectos que caracterizan a dos de los espacios de interacción entre Estado y sociedad civil presentes en el municipio de Comodoro Rivadavia.

---

<sup>139</sup> En este caso, se entiende por incidencia la capacidad de la sociedad civil de modificar, crear o anular, determinada medida de política pública, es decir, la capacidad de ejercer un cambio efectivo y de largo plazo en el sector público. En este sentido, se excluye la idea de incidencia entendida como reclamo o demanda sobre problemáticas puntuales.

### **3.1.1. Consejo Económico y Social. Presentación general**

El Consejo Económico y Social (CES) es un espacio de interacción entre el Estado y la sociedad civil creado con la finalidad de discutir temáticas que afecten directa o indirectamente el bienestar de la sociedad.

La ordenanza N° 7058/00 que regula su conformación y características formales de funcionamiento, establece que *“atendiendo al carácter consultivo y de asesoramiento no vinculante que el artículo 149° de la Carta Orgánica Municipal asigna al Consejo Económico y Social, las resoluciones que éste adopte tendrán la denominación de “dictámenes”, consignándose en los mismos si han sido dictados por unanimidad. En caso de existir disidencias, se harán constar las mismas, emitiéndose tantos dictámenes como opiniones”* (art. 9).

La mayoría de las personas entrevistadas de la sociedad civil reconocen al CES como espacio válido en cuanto a su funcionamiento y oportunidad para el establecimiento de un vínculo cotidiano con el Estado. Sin embargo, los representantes de las diferentes OSCs se diferencian entre sí en cuanto a las expectativas que tienen sobre la capacidad de incidir en el Estado a través de este espacio.

### **3.1.2. El contexto que le da origen y algunos hechos que moldearon el actual funcionamiento**

El CES encuentra su origen en el año 2001, durante la gestión radical de Jorge Aubía. Su creación fue resultado de la conmoción social, política, institucional y económica que vivía el país en ese entonces.

Durante esos primeros años de existencia, su principal función quedó circunscripta a la descompresión de las demandas de diferentes temas conflictivos hacia el intendente, trasladando los reclamos de la municipalidad al CES. Por otro lado, se lo percibió como un lugar utilizado estrictamente para legitimar decisiones que pudieran afectar a determinados sectores sociales.

Desde el momento de su creación, el CES se encargó de tratar y de canalizar problemas como desocupación, programas de asistencia social y pobreza, entre otras cuestiones. Fueron convocados al CES los sectores comunitarios con suficiente llegada a la población como para apaciguar los reclamos devenidos de la situación crítica que estaba atravesando el país. Sin embargo, el CES no solamente se mantuvo vigente mientras duró el conflicto, sino que además lo trascendió. A continuación se ofrece un detalle acerca de las principales características que tomó el espacio a lo largo del tiempo.

### **3.1.3. Accesibilidad**

Este atributo refiere sobre todo a las reglas y criterios establecidos que habilitan a los diferentes actores a participar en cuestiones de interés público a través del mismo. Estos criterios son los que definirán espacios más abiertos o más cerrados. Esto lleva a observar no sólo las pautas formales que disponen estos criterios, sino sobre todo, cuánto se aleja la práctica de lo que estas reglas imponen. Una de las variables más relevantes en esta materia es el modo en el que se realizan las convocatorias para participar del espacio, dado que su utilidad será limitada en el caso que los potenciales miembros del espacio no estén al tanto de las reuniones y de los encuentros.<sup>140</sup>

Desde el punto de vista estrictamente normativo, los criterios de participación de este espacio se encuentran establecidos de manera formal y escrita a través del artículo 146 de la Carta Orgánica y la ordenanza 7058/00 que regula su implementación. Allí se definen las formas de la

---

<sup>140</sup> Para mayor detalle sobre el concepto, ver Anexo 8.

participación, que se caracterizan por ser sectoriales dado que puede formar parte del CES el representante designado por *entidades intermedias*<sup>141</sup> asociadas que representen a determinado sector social (trabajadores, empresarios, iglesia, entidades de bien público, etc.).

La práctica ha establecido de manera espontánea “categorías de participantes”, aspecto que no se encuentra detallado en la ordenanza reglamentaria. Por un lado, se encuentran los miembros registrados en el CES, que deben cumplir con algunos requisitos y que cuentan con voz y voto; por otro lado, se encuentran los actores que participan de manera ad hoc según el tema que se trate desde el CES, quienes tienen voz en las reuniones aunque no cuenta con voto para la definición de cuestiones dentro del espacio.

Otra de las cuestiones ligadas a la accesibilidad, es el modo en el que se realizan las convocatorias. Según las entrevistas realizadas en campo a miembros del Consejo, entre otros, en la práctica la convocatoria es centralizada por el Presidente del CES. El presidente de este espacio envía una invitación formal a través de una nota a los miembros del CES registrados y a quienes considere pertinente invitar. Los medios de comunicación en general coinciden con la falta de apertura de las convocatorias.

La práctica dice que la participación al CES se abre y cierra de acuerdo a situaciones puntuales que obligan al Presidente a abrir o cerrar el juego. Un ejemplo puntual en este sentido fue el tratamiento de la crisis del sistema de salud de Comodoro Rivadavia luego de que algunas OSCs pudieron colocar el tema en la agenda pública. El CES tomó la inquietud y lo trató en algunas de sus sesiones entre fines de 2006 y principios de 2007, extendiendo una invitación al colegio de médicos de Comodoro Rivadavia, actor que no es miembro registrado del CES. La intención fue involucrar al sector con conocimiento sobre la temática.

Si bien las convocatorias en general no son masivas a través de los medios de comunicación, un rastreo general por los diarios locales demuestra que algunas actividades del Consejo sí se publican luego de realizadas. El caso del tratamiento del sistema de salud comodorense mencionado en el párrafo anterior aparece en varias oportunidades entre fines de 2006 y principios de 2007 en el diario Crónica.<sup>142</sup>

La falta de procedimientos formales de convocatoria lleva a que predominen los criterios personales y evaluativos que privilegian factores no objetivos de accesibilidad al espacio.<sup>143</sup> Algunas de las variables que aparecen en las entrevistas como predominantes para que el presidente abra el juego a nuevos participantes incluyen: la experiencia práctica de las organizaciones convocadas en el tema a tratar, el conocimiento del presidente de turno del CES acerca de estas entidades intermedias que según su criterio subjetivo pueden dar una opinión sustentada sobre el tema, el saber especializado y el conocimiento técnico de la entidad sobre determinada cuestión, la representatividad del actor en la comunidad, las sugerencias realizadas por otros miembros del Consejo e incluso la afinidad personal con el Presidente del CES. Los actores son invitados a participar por alguna autoridad, en este caso, el presidente del CES, que es un delegado del intendente.

---

<sup>141</sup> El concepto utilizado en la Ordenanza n° 7058/00 hace referencia al de “tercer sector”, cuyo significado y definición es estudiado, entre otros autores, por Mario M. Roitter en su texto “El Tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil” (2004).

<sup>142</sup> Diario Crónica: [www.diariocronica.com.ar](http://www.diariocronica.com.ar)

<sup>143</sup> Por criterio de participación evaluativo se entienden todos aquellos que son definidos ad hoc según la ocasión particular. Se contraponen a los criterios objetivos, donde las reglas establecen criterios predeterminados de funcionamiento.

El acceso a este espacio no se encuentra restringido explícitamente ya que no se prohíbe la entrada de ningún actor. Sin embargo, tampoco es un espacio estrictamente abierto ya que las convocatorias no son masivas sino a través de invitaciones personales según el criterio subjetivo del presidente. Esto mina en cierta medida el aspecto de igualdad de oportunidades de acceso. Aquellos sectores alejados del ángulo de visión del ejecutivo local, quedan excluidos de este espacio que para muchos entrevistados es válido, en tanto que brinda una oportunidad de incidir en la agenda pública o conocer qué piensan los diferentes sectores influyentes de la sociedad con quienes no se tiene un trato cotidiano.

### 3.1.4. Calidad de Participación

Por calidad de la participación se entienden todos aquellos aspectos que hacen al carácter democrático del espacio. Entre otras cosas, son importantes cuestiones como la regularidad de su funcionamiento, la transparencia de los procesos de toma de decisiones en su interior, la apertura real del mismo a una pluralidad de actores comunitarios y la institucionalización de los principales mecanismos de funcionamiento.<sup>144</sup>

Según la ordenanza reglamentaria, *“el Consejo Económico y Social dictará su propio reglamento de funcionamiento, el que deberá prever la celebración de reuniones periódicas y extraordinarias”* (art. 6). Sin embargo, el reglamento de funcionamiento interno nunca fue redactado y por lo tanto la periodicidad de las reuniones no se encuentra definida de manera formal. A pesar de ello, durante la última gestión, el CES se reunía al menos una vez al mes, a convocatoria del mismo presidente del CES. De este modo puede decirse que, por lo menos durante este periodo, hubo cierta frecuencia en el funcionamiento del espacio.

Además de estas reuniones regulares, el espacio contempla la celebración de encuentros ad hoc o extraordinarios para el tratamiento de temas puntuales que ameritan, por su gravedad o urgencia, reuniones entre los encuentros ordinarios.

Independientemente de la práctica de las reuniones mensuales, el presidente es quien evalúa la necesidad del tratamiento de determinado tema y convoca a una reunión a cada uno de sus miembros. Esto significa que solamente sesionan cuando existe tal convocatoria, por lo que este espacio podría ser clasificado como *“invitado”* según la conceptualización de Gaventa, donde es el Estado, a través del delegado del Intendente en la presidencia del CES, quien abre el juego según lo considere necesario.<sup>145</sup>

Otro tanto sucede en las mismas reuniones, donde es posible plantear la necesidad de tratar determinado tema, aunque quien tiene el poder de agenda final es el Presidente, y no constituye un dato menor que éste sea el delegado directo del Intendente.

No obstante, la coyuntura puede imponer temas para su tratamiento, ya sea por su gravedad social o la urgencia en cuanto a su resolución. Más allá del modo en el que se definen los temas que se tratarán en el CES, en general es visto como un espacio donde los diferentes sectores pueden dejar sentado cuál es su postura frente al Estado ante determinado tema.

Otro de los temas relacionados con la calidad del espacio es el modo en el que se toman las decisiones. En la práctica, aquellos miembros que tienen voto en este espacio consensúan un documento final que redacta el Presidente del CES. Si bien puede haber dictámenes de disidencia,

---

<sup>144</sup> Para mayor detalle sobre el concepto, ver Anexo 8.

<sup>145</sup> Un espacio invitado, es accesible sólo a aquellas personas que se considera necesario participar, en contraposición al demandado o creado, el que funciona por voluntad de una serie de actores que tiene intereses en común.

en principio, nunca se produjo ninguna situación demasiado controvertida al momento del dictamen. Las decisiones se toman por consenso, aunque es importante destacar que quien dirige la redacción del dictamen es el Presidente, mientras que los otros actores pueden sugerir modificaciones. El dictamen final está firmado sólo por los miembros del Consejo que lo avalan, aunque en el mismo documento queda consignado el nombre de quienes no están de acuerdo. Los dictámenes, que son no vinculantes, son una forma de canalizar qué piensa la comunidad sobre determinados temas hacia el Intendente.

Por último, es importante destacar que para comunicar los resultados de las sesiones del CES se confeccionan actas que quedan archivadas en la Secretaría de Gobierno.

En general, predomina la idea de que este espacio depende de la voluntad de los intendentes de impulsar estos canales de participación, por lo tanto, toma las características que éste le quiera dar. Según quien esté a la cabeza del ejecutivo local, este espacio es más o menos activo, más o menos participativo, más o menos democrático.

### 3.1.5. Motivaciones para la participación

Este atributo pertenece a los actores que participan o pueden participar del espacio, y refiere a los incentivos que motorizan la interacción entre el Estado y la sociedad civil. Esto vuelve relevante los recursos con los que cuentan y los obstáculos que constriñen esa participación.<sup>146</sup>

El Estado encuentra una serie de ventajas claras que actúan de incentivo para participar y hacer funcionar el CES: por un lado, recibe de manera articulada una serie de demandas y necesidades de los diferentes sectores de la sociedad civil que de otro modo llegarían de manera independiente a la administración; por el otro, puede imprimir mayor legitimidad a determinadas decisiones ante la opinión pública.

Sin embargo, algunos representantes de la sociedad civil entienden que se tratan a través del CES únicamente los temas sobre los que se sabe de antemano que el gobierno va obtener una opinión favorable, o bien temas sobre los que quiere evitar voces en contra. En este sentido, uno de los representantes de una organización de la sociedad civil en el CES advierte: *“Lo que es una constante es que los gobiernos no abren la participación si no saben cuál va a ser el resultado”*.<sup>147</sup> *“Estos espacios de participación funcionan mientras no perjudiquen a las autoridades. Ellos los convocan para dar una imagen de participación de todos los sectores”*.<sup>148</sup>

*“Un obstáculo que encontramos en estos espacios de participación es la desigualdad de recursos económicos, humanos y de tiempo que cada sector asigna o puede asignar a las tareas del Consejo. Porque la administración municipal tiene personal rentado que sigue cada una de las actividades del Consejo y nosotros lo hacemos ad honorem, y no es una cuestión menor, porque nosotros además de cumplir con nuestro rol institucional tenemos un trabajo con el que comemos, y a ese trabajo tenemos que dedicarlo tiempo como corresponde. Hay una desigualdad de entrada en el acceso al espacio, porque la dedicación que puede darle una empresa petrolera al Consejo con su dinero y planta de empleados disponibles, no es la misma que podemos darle nosotros, que sólo podemos dedicarle un rato. El municipio puede presentar 60 proyectos y cuestiones al*

<sup>146</sup> *Ibíd.*

<sup>147</sup> Miembro del Consejo Económico y Social n° 3: *Relevamiento municipal*. Entrevistado por Patricio Gigli, Comodoro Rivadavia, 11 de abril de 2008. Entrevista personal.

<sup>148</sup> Miembro del Consejo Económico y Social n° 1: *Relevamiento municipal*. Entrevistado por Patricio Gigli, Comodoro Rivadavia, 11 de abril de 2008. Entrevista personal.

*Consejo pero yo no voy a tener tiempo para evaluarlos y poder brindar la perspectiva de la CTA, porque tenemos que trabajar. Entonces eso genera una desigualdad muy fuerte”.*<sup>149</sup>

Las motivaciones para la participación desde la sociedad civil (universidad, OSCs, cámaras profesionales, gremios, etc.) tienen que ver con el reconocimiento del espacio como un lugar donde, como hipótesis de mínima, pueden darse a conocer, contar quiénes son, qué piensan, qué quieren y qué los moviliza.

Existen diferentes percepciones dentro del conjunto de las OSCs respecto del espacio, así como diversas expectativas sobre los beneficios que pueden obtener de participar a través del mismo.

### 3.1.6. Liderazgo

La idea de liderazgo de los espacios refiere a la relación entre los actores que interactúan en términos de jerarquías y poder de decisión.<sup>150</sup>

El artículo séptimo de la Ordenanza 7058/00 establece que “*el Consejo Económico y Social será presidido por el Intendente, quien podrá delegar esa función en cualquiera de sus secretarios*”. “*La elección del Presidente del Consejo Económico y Social es una prerrogativa exclusiva del Intendente*”.<sup>151</sup> Si bien la ordenanza permite la delegación de la presidencia del CES, la misma postula que la delegación debe ser sobre algún secretario del Departamento Ejecutivo. Sin embargo, la práctica ha institucionalizado la delegación en algún miembro de la CGT. La razón reside en el carácter de los conflictos que en su origen debieron mediar a través del CES, relativos a cuestiones que afectaban directamente a los trabajadores, y que el CES mitigaba ante el intendente.

El Presidente, entonces, no debe seguir necesariamente el mandato del intendente municipal, pero su permanencia en el cargo depende en última instancia de la voluntad del ejecutivo local.

### 3.1.7. Resultados

Este atributo pone espacial énfasis en los productos y resultados concretos que se logran de la interacción a través de estos espacios. En este sentido se reconocen productos inmediatos, y resultados de largo plazo.<sup>152</sup>

Mientras que los productos inmediatos en el caso del CES están representados por los dictámenes de tratamiento obligatorio por el gobierno según la norma, aunque no vinculante, los resultados de largo plazo refieren en la capacidad que tienen los actores de incidir desde el espacio en políticas públicas a través de un cambio efectivo.

Las decisiones que se toman en el contexto del CES bajo la forma de dictámenes se elevan a la Intendencia y al Concejo Deliberante local. Si bien las reglas de juego se encuentran dictadas en su mayor parte por el presidente del CES, los dictámenes se logran a través del debate mismo y por consenso de los diferentes sectores. “*A pesar de no ser vinculante, los dictámenes del Consejo son una forma de presión al Intendente*”.<sup>153</sup> El espacio da lugar para que el Estado conozca de manera más

<sup>149</sup> Miembro del Consejo Económico y Social n° 3: *Relevamiento municipal*. Entrevistado por Patricio Gigli, Comodoro Rivadavia, 11 de abril de 2008. Entrevista personal.

<sup>150</sup> Para mayor detalle sobre el concepto, ver Anexo 8.

<sup>151</sup> Concejel oficialista y ex miembro del Consejo Económico y Social en representación del ejecutivo local: *Relevamiento municipal*. Entrevistado por Patricio Gigli, Comodoro Rivadavia, 7 de abril de 2008. Entrevista personal.

<sup>152</sup> Para mayor detalle sobre el concepto, ver Anexo 8.

<sup>153</sup> Concejel oficialista y ex miembro del Consejo Económico y Social en representación del ejecutivo local: *Relevamiento municipal*. Entrevistado por Patricio Gigli, Comodoro Rivadavia, 7 de abril de 2008. Entrevista personal.

cercana las opiniones de los diferentes sectores respecto de las temáticas que más afectan a la sociedad.

En cuanto a los resultados de largo plazo, es decir si se logra una incidencia, entendida ésta como un cambio efectivo en política pública, es posible concluir que los efectos son más acotados. La razón principal de esto es que se trata de un espacio no vinculante de asesoramiento y consulta. Sin embargo, es importante destacar que la sociedad civil no busca a través de este espacio modificar ni promover medidas, sino más bien reclamar o realizar pedidos puntuales. Esto significa que no sólo no están dadas las condiciones para incidir, sino que además, no es el principal motor que impulsa a la mayor parte de las OSCs en Comodoro Rivadavia a participar del espacio. Su incidencia en términos de proceso de políticas públicas se da sobre todo en las etapas inicial y final, esto es, en la problematización de temáticas para que integren la agenda de gobierno y la evaluación y monitoreo. A pesar de ello, es una instancia capaz de generar propuestas puntuales e incidir en la formulación de políticas públicas.

### **3.2.1. Asociaciones Vecinales. Presentación general**

Las asociaciones vecinales constituyen espacios de participación y de descentralización del municipio, a través de los cuales los vecinos de cada barrio pueden vincularse con el gobierno local. Las asociaciones vecinales se encuentran consagradas en el artículo 47 de la Carta Orgánica Municipal. La ordenanza N° 8589/06 reglamenta estos espacios estableciendo sus funciones primordiales, formas de organización y reconocimiento legal y alcances. Allí se establece que *“las Asociaciones Vecinales que el Municipio reconoce son asociaciones de primer grado, sin fines de lucro, cuyo objeto es la promoción barrial y tienen las atribuciones que el derecho público les otorga en función de lo establecido por la Carta Orgánica Municipal”* (art. 2).

No puede haber más de una asociación vecinal reconocida por la autoridad municipal y con personería por barrio, y la sede de dicha asociación debe situarse en el barrio que representa. Los barrios son delimitados por la ordenanza municipal correspondiente.

Las asociaciones barriales tienen como finalidad última el fomento barrial, la participación popular y la promoción vecinal. Deben contar, de acuerdo con la Ordenanza municipal, con un estatuto propio que deberá proveer una serie de órganos ejecutivos y deliberativos de fiscalización, entre otros, para operar.

Dicha normativa municipal fija requisitos estatutarios y reglamentarios a las asociaciones vecinales. El incumplimiento de esas exigencias habilita al Poder Ejecutivo a intervenir la Asociación.

La autoridad de aplicación municipal pertinente es la Dirección de Asociaciones Vecinales. Son atribuciones de este órgano fijadas en el artículo 25 de la Ordenanza: llevar el Registro creado por la ordenanza; fiscalizar los procesos comiciales de elección de autoridades de comisión directiva; mantener actualizados los padrones electorales correspondientes a los ámbitos de competencia territorial de cada asociación; fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones legales, reglamentarias y estatutarias por parte de los distintos órganos de las asociaciones vecinales; rubricar los libros de actas, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad de aplicación de la Provincia en caso de Asociaciones Vecinales con Personería Jurídica en los términos del Artículo 33 del Código Civil; proponer al Poder Ejecutivo Municipal la designación de interventores en los casos que así corresponda; atender las peticiones que las asociaciones vecinales realicen al Municipio; colaborar con las asociaciones vecinales en el estudio y realización de proyectos de obras; asesorar y capacitar a las asociaciones vecinales para la obtención de la personería jurídica en los términos del Código Civil, y en la adecuada gestión asociativa.

Por otro lado, las Asociaciones Vecinales pueden agruparse en entidades de segundo grado, cuyo objeto será el de coordinar y aunar los esfuerzos de las distintas asociaciones que las componen. En la actualidad, las asociaciones se encuentran divididas en dos zonas (norte y sur), que agrupan asociaciones con similares problemáticas y conflictos. Esta división surgió de manera espontánea entre las diferentes autoridades de las asociaciones.

### 3.2.2. Origen y algunos hechos que moldearon el actual funcionamiento

Las asociaciones vecinales son espacios de participación que fueron reconocidos por la autoridad municipal a lo largo del tiempo. *“Las asociaciones vecinales fueron formándose a lo largo del tiempo hace muchos años. Poco a poco se crearon nuevos barrios de acuerdo a la llegada de nuevos pobladores que venían a buscar trabajo por la actividad minera y petrolera”*.<sup>154</sup>

Son pequeñas unidades cuyo origen fue la necesidad de encontrar un nexo entre los diferentes barrios que conforman el territorio municipal con el gobierno local.

Si bien las asociaciones vecinales son instancias con una trayectoria de muchos años en cuanto a su existencia y funcionamiento, la coyuntura crítica vivida por el país luego del 2001 reactivó el funcionamiento de estos espacios. Durante este período, así como en otros momentos similares de crisis profundas, estos espacios se convierten en referentes para todos los vecinos y se acentúa su rol de mediadores entre los ciudadanos y la municipalidad.

De hecho, a través de las asociaciones vecinales se reparten los bolsones de alimentos y demás módulos de asistencia, gracias a lo cual manejan una serie de recursos que los posiciona mejor frente a otras organizaciones de la sociedad civil no reconocidas por el gobierno municipal.

En este sentido, si bien las asociaciones vecinales son actores que buscan representar a la sociedad civil, son espacios de interacción ampliamente reconocidos por el Estado primero desde los hechos y luego desde la normativa.

A continuación se presentan las principales características de las asociaciones vecinales de Comodoro Rivadavia:

### 3.2.3. Accesibilidad

El acceso de los vecinos a estos espacios de interacción se encuentra definido de manera formal y escrita a través del artículo de la Carta Orgánica que le da origen, y de la ordenanza que regula su funcionamiento. Los criterios que definen el acceso de los vecinos a las asociaciones son sectoriales, específicamente geográficos. El vecino puede participar de la asociación vecinal del barrio en el que reside.

Las asociaciones vecinales deben tener personería jurídica que otorga la provincia o la municipalidad para actuar como tal. Esto restringe la participación, ya que quedan excluidas del trato regular con el Estado, por ejemplo, las organizaciones de base informales. Sin embargo, durante las entrevistas surge con fuerza la idea de que éste es un modo de mantener cierto orden y control sobre las asociaciones que se van creando en cada barrio.

La exigencia de contar con personería y el hecho de que no pueda haber más de una asociación vecinal con este atributo por barrio, agrega complejidad en cuanto al vínculo con el Estado.

---

<sup>154</sup> Concejal nº 2: *Relevamiento municipal*. Entrevistado por Patricio Gigli, Comodoro Rivadavia, 10 de abril de 2008. Entrevista personal.

Las asociaciones vecinales pueden solicitar la personería a la municipalidad o a la Dirección de Inspección General de Justicia provincial como cualquier OSC, cumpliendo los requisitos y obligaciones de presentación de balances, objetivos, etc. Sin embargo, en caso que la personería se solicite a la provincia, el municipio debe reconocerlas como tales, para lo cual deben registrarse como asociaciones vecinales a través de una Ordenanza del HCD. Si el HCD no la reconoce como asociación vecinal, cosa que nunca pasó, quedan constituidas como una OSC cualquiera.

Es conveniente para las asociaciones vecinales contar con personería jurídica provincial y el reconocimiento municipal. Sólo de este modo se protegen económica y políticamente en la arena local. En primer lugar, porque pueden obtener subsidios municipales, ya que la provincia gira el dinero a través del municipio y son pocas las asociaciones vecinales u OSCs que logran subsidios directos con la provincia. Al mismo tiempo, quedan exentos del control de las autoridades municipales y no pueden ser intervenidas por la Dirección de Asociaciones Vecinales.

La Dirección de Asociaciones Vecinales tiene como función principal mejorar la relación de los vecinos con el Estado, estableciendo una vía de acceso formal hacia el sector público para canalizar todas las demandas. Sin embargo, en Comodoro Rivadavia los canales informales funcionan tanto como los formales. Es común el contacto directo con las diferentes secretarías por afinidad, conocimiento u otras cuestiones que habilitan la relación directa sin mediaciones formales de ningún tipo.

Cada asociación vecinal reconocida por la autoridad municipal cuenta con su propio estatuto de funcionamiento. La responsabilidad y el derecho de redactar los estatutos vecinales corresponden a los vecinos, a través de las autoridades que ellos designan en elecciones libres no obligatorias. Los estatutos constituyen el documento formal bajo el que se organiza la actividad de la asociación, pues fijan objetivos, actores que lo conforman, características de los asociados, condiciones de admisión y expulsión, obligaciones y derechos, modalidades de reunión y función de las autoridades barriales.

En materia de accesibilidad, es importante destacar que casi todos los estatutos de los diferentes barrios establecen condiciones o jerarquías de socios, que dependen, en la mayoría de los casos, del pago de una cierta cuota social (socios activos), de la permanencia en la asociación a lo largo del tiempo (socios vitalicios que no pagan cuota) y del pago de cuotas extra para el mantenimiento básico de la asociación (socios protectores), además de otras categorías menos relevantes.

Es decir, más allá de las diferentes denominaciones que pueda dar cada estatuto a sus miembros, existen categorías de asociados, fijando condiciones a partir de reglas que los mismos vecinos consensúan al redactar el documento. Todo vecino mayor de 18 años con residencia en el barrio puede participar, aunque las diferentes categorías de socio tienen especial importancia para la obtención de beneficios sociales que distribuye la asociación vecinal y para la postulación a cargos electivos al interior de la organización. Generalmente se atribuye a la Comisión Directiva de la Asociación Vecinal, órgano ejecutivo y de dirección, la facultad de estudiar la admisión o proceder a la expulsión de algún asociado. Además, si bien todos los vecinos registrados participan con voz y voto en la asamblea ordinaria, sólo los elegidos en elecciones libres se desempeñan como miembros de la Comisión Directiva.

### **3.2.4. Calidad de la participación**

Desde el punto de vista de su institucionalización, las asociaciones vecinales son espacios ampliamente reconocidos por los vecinos. De hecho, no sólo todos los entrevistados saben de su existencia, sino que además existe amplio consenso acerca de las reglas de funcionamiento del

espacio. Puede atribuirse este hecho a la antigüedad de los mismos y al hecho de que son espacios que funcionan de manera regular, ininterrumpida, independientemente de cómo se dé la relación con el estado municipal. Se caracterizan por ser espacios creados o demandados,<sup>155</sup> ya que si bien encuentran garantizada su existencia gracias a su aparición en la Carta Orgánica municipal, su funcionamiento depende pura y exclusivamente de la movilización de los vecinos, de la importancia que le den al espacio, y de la necesidad real que tienen de utilizarlo, porque su principal objetivo es constituirse en nexo entre los vecinos y sus necesidades con la administración local y sus respuestas.

En cuanto al modo de definir las autoridades: son elegidos por sufragio cada dos años, y puede aspirar a ello cualquier vecino del barrio. Sin embargo, el establecimiento de categorías de socios marcado por el aporte de una cuota social o por la antigüedad en el espacio, vuelve estos espacios más cencitarios y menos democráticos en sus procesos.

Las autoridades de las asociaciones vecinales deben reunirse con cierta periodicidad establecida por el estatuto interno. Además, las asociaciones vecinales cuentan con una instancia denominada asamblea de socios vecinos, las que se realizan una vez al año, a menos que se convoque a asamblea extraordinaria por parte de la Comisión directiva o de un porcentaje establecido de socios con derecho a voto. Las convocatorias a las asambleas extraordinarias deben realizarse por los medios de comunicación. Sin embargo, las tasas de participación de los vecinos en general son bajas.

En general, los temas que se tratan a través de este espacio son cuestiones relacionadas a la resolución de problemáticas inmediatas y cotidianas de los vecinos. Entre las más comunes están la mejora de obras públicas (baches, cordón cuneta, luminaria, basura) y el acceso a beneficios sociales (subsidios, bolsones de alimento, entre otras cosas).

### 3.2.5. Motivaciones

En el caso de las asociaciones vecinales, los actores que participan son los vecinos del barrio y la principal motivación en estos casos consiste en encontrar una solución inmediata para los problemas cotidianos. La participación es motivada por la idea de encontrar una solución a necesidades puntuales. La idea de incidir en políticas públicas en términos de cambio efectivo no es un aspecto constitutivo de estas organizaciones, por lo que sus intervenciones son más bien ad hoc, a fin de resolver situaciones puntuales.

Las asociaciones están interesadas en obtener la mayor cantidad de recursos del Estado municipal y provincial. En este sentido, una OSC con similares inquietudes y demandas parecidas, ocupa espacios que las vecinales ven reservados para ellos. Esta puja entre diferentes avocaciones de base se pone de manifiesto en las reuniones que está organizando la municipalidad para implementar el presupuesto participativo en la ciudad. Por el lado de las autoridades de las asociaciones vecinales, es posible encontrar, en algunos casos, intereses político-partidarios. Un cargo como autoridad vecinal puede ser un salto exitoso a una carrera política rentada.

Por el lado del Estado, la motivación principal que surge en las entrevistas realizadas es el beneficio que significa para el municipio recibir de manera agregada, en un sólo pedido, demandas o necesidades que afectan a decenas de vecinos de un mismo barrio. De no existir este canal de demandas barriales, la municipalidad recibiría diariamente, tantos reclamos como vecinos se vean afectados por determinado problema.

---

<sup>155</sup> Son espacios conformados de manera espontánea por actores que tienen intereses comunes.

Si bien es posible reconocer algunos patrones comunes entre los vecinos que se relacionan con el Estado a través de este medio, entre asociaciones vecinales se ven como rivales, sobre todo atravesadas por clivajes geográficos.

### 3.2.6. Liderazgo

Las asociaciones vecinales se encuentran organizadas con roles y jerarquías claras entre sus autoridades. La ordenanza reglamentaria establece que las asociaciones vecinales deberán contar con estatuto social escrito. El mismo deberá prever, como mínimo, los siguientes órganos: Asamblea de Asociados, como órgano deliberativo y de gobierno; Comisión Directiva, como órgano ejecutivo y de dirección; Comisión Revisora de Cuentas, como órgano de fiscalización; Junta Electoral, como órgano de fiscalización de los procesos comiciales tendientes a la elección de la Comisión Directiva, de la Comisión Revisora de Cuentas y que será conformada al efecto; periodicidad en los cargos mediante sistema electorales que permitan la elección democrática de sus autoridades.

### 3.2.7. Resultados

En términos de productos y resultados de corto plazo, éste es un espacio cuyo éxito en el logro de objetivos concretos relacionados con la satisfacción de necesidades cotidianas no genera dudas, si bien algunas asociaciones logran mayores beneficios a la hora de manifestar sus demandas. En cuestión de resultados de largo plazo, es decir, todo aquello que incida a través de cambios efectivos en políticas públicas, es importante destacar que las asociaciones no se plantean esta meta a la hora de llevar a cabo sus actividades.

Las asociaciones vecinales son espacios que absorben necesidades inmediatas aunque sus autoridades no tienen suficiente capacidad de dar respuesta a los vecinos de manera autónoma sobre los temas que les preocupa, ya que es el Estado a través de las diferentes secretarías quien determina en última instancia qué aspectos de las demandas serán satisfechos y cuáles no.

En general desconfían de todo lo relacionado con lo público. La crisis de representación aleja a los vecinos de las dirigencias, desconfiando de toda convocatoria realizada desde el Estado. La gestión actual está avanzando en la implementación del presupuesto participativo, para lo cual está realizando unas jornadas llamadas "Ciclo de Prioridades Barriales". Más allá de las fallas relacionadas con errores de organización del Estado, como falta de información, poca claridad en los mensajes, etc. se hizo evidente la puja que predomina entre las diferentes asociaciones y entre asociaciones y otras organizaciones de la sociedad civil.

## 4. CONCLUSIONES

Tanto el CES como las asociaciones vecinales funcionan con regularidad en esta ciudad donde las herramientas de participación consagradas en la normativa no son pocas. Sin embargo, la percepción general es que la sociedad civil se involucra muy esporádicamente en políticas públicas. Su participación se da básicamente desde pedidos puntuales más que desde una actitud proactiva centrada en propuestas y participación en los procesos integrales de la política pública.

Ante este escenario, es posible descubrir dos factores que afectan de manera general al vínculo entre el Estado y la sociedad civil. La primera de ellas es que Comodoro Rivadavia es vista por una gran parte de la sociedad como un lugar de paso. Esto condiciona el sentido de pertenencia comunitaria y el compromiso que motiva a los ciudadanos a involucrarse en los espacios que alientan su participación. Esta falta de identidad se ve retroalimentada por el ritmo de trabajo muy fuerte que agota la posibilidad de un compromiso ciudadano duradero con los asuntos públicos.

En una ciudad en expansión e índices de NBI que no superan la media nacional, los espacios de participación se destinan en mayor medida a discutir cuestiones como la puja salarial, la

inseguridad, la insuficiencia del sistema habitacional y el colapso hospitalario producto de la llegada masiva de nuevos trabajadores. Es muy fuerte la idea de que las grandes empresas generadoras de empleo son quienes proveen a los ciudadanos de todo lo que necesitan, mientras que el Estado es percibido como un actor al que se recurre sólo en situaciones puntuales. La participación es asociada en gran parte a “pérdida de tiempo” ya que no se reconoce de manera clara cuáles son los beneficios de establecer un vínculo con el Estado.

En el caso de Comodoro Rivadavia, como en muchos otros municipios del país, existe una percepción generalizada acerca de que el poder que ejerce el gobierno provincial condiciona política y económicamente a los gobiernos locales. En este sentido, el vínculo que mayores beneficios ofrece al comodorense es aquel que pueda establecer con el gobierno provincial.

A pesar de la existencia de canales formales consagrados por la normativa máxima local, en algunas oportunidades las relaciones entre el Estado y la sociedad civil se dan desde el plano de la informalidad. Los vecinos logran relación directa con el intendente y las diferentes secretarías a través de audiencias particulares con éste. Esta práctica fue reconocida sobre todo por las diferentes autoridades de las asociaciones vecinales entrevistadas. Si bien esto último no constituye un aspecto estrictamente negativo, puede conducir a la sociedad civil a subestimar los canales formales en determinadas situaciones. La cercanía con los funcionarios lleva a los ciudadanos a adoptar estrategias informales de enlace o encuentro con las autoridades en la búsqueda de mayor rapidez y agilidad en la resolución de las cuestiones que les preocupan.

A estas consideraciones respecto del vínculo entre el Estado y la sociedad civil en general, es posible agregar el modo en el que desde el Estado se incentiva el buen funcionamiento y la amplia participación de la sociedad civil. En última instancia, es parte de la responsabilidad del Estado democratizar los espacios de interacción. Los criterios para el acceso, la transparencia en la toma de decisiones y la metodología que se usa para socializar la información, influyen en la capacidad de los diferentes sectores de la sociedad civil de participar de los mismos de manera contundente. Es el Estado, entonces, el principal responsable de promover la difusión de la información relativa a los espacios y herramientas de participación de las que dispone la ciudadanía. En este punto, los medios de comunicación locales juegan un rol fundamental, ya que son instrumentos claves en la socialización de la información y garantes de la transparencia de los espacios comunicando los resultados de la interacción entre el Estado y la sociedad civil. Eso no es otra cosa que reconocer la importancia del componente comunicacional a la hora de evaluar el funcionamiento de los espacios de participación. Este es un aspecto a mejorar en el caso del CES de Comodoro Rivadavia. Si bien el espacio es abierto, las convocatorias no son publicadas, mientras que los resultados se comunican de manera parcial.

Además de la transparencia y la apertura del espacio mediante convocatorias amplias que lleguen a todos los sectores, hacen a la calidad democrática del espacio, el grado de autonomía de los mismos respecto de cualquiera de los actores involucrados. Si los espacios toman diferente dimensión y alcance según quién esté a la cabeza del ejecutivo local, o si los resultados que se logren a partir de los espacios dependen de cuestiones estrictamente relacionadas con la afinidad política o los lazos informales que pueda establecer cada integrante de la sociedad civil de manera individual, los espacios pierden autonomía y posibilidad de sostenerse en el tiempo. La primera de las características aparece como relevante en el CES, mientras que la segunda es una práctica que aparece entre las asociaciones vecinales.

En el caso del CES, no sólo cada gestión imprime determinado perfil al espacio, sino que algunos le dan más o menos impulso, casi siempre condicionados por la coyuntura. La falta de

continuidad en los espacios de participación como una decisión política erosiona la credibilidad ciudadana y disminuye la legitimación pública de los espacios, convirtiéndolos en “sellos de goma”.

Es importante destacar el beneficio que los diferentes sectores perciben de la participación a través de estos espacios. Las ideas de legitimar y agregar demandas son las que aparecen como las más relevantes entre los funcionarios, al tiempo que el conocimiento especializado sobre cierta temática vuelve a las OSCs atractivas para la toma de ciertas decisiones estatales.

En cambio, desde la sociedad civil, la idea de dar a conocer posturas y conocer qué temas son los que dominan la agenda pública, son las principales motivaciones entre las OSCs. Es claro que más allá del espíritu que guió la norma del Consejo y las asociaciones vecinales y del rumbo que le dieron las sucesivas gestiones, los miembros que pertenecen al espacio lo hacen motivados por intereses y razones distintas.

Sin embargo, no todo se define desde la dicotomía Estado-sociedad civil. La heterogeneidad de intereses que mueven a las OSCs a participar, así como la competencia que se percibe entre diferentes OSCs poco acostumbradas a encontrarse con sus pares y con poca experiencia en el logro de consensos para lograr una posición común, suma mayor complejidad a estas relaciones. En este sentido, el Estado puede encontrarse fomentando la participación de la manera más amplia o democrática posible, mientras que las mismas organizaciones se ven como rivales, estableciendo un juego de suma cero entre ellas.

Comodoro Rivadavia se encuentran transitando un camino de aprendizaje en materia de interacción entre Estado y sociedad civil. Y si bien existen algunos aspectos a ser mejorados, el funcionamiento de los dos espacios analizados constituye un signo positivo sobre la voluntad de las autoridades de promoverlos y el interés creciente de la sociedad civil de aprovecharlos.

## EL CASO DE SAN RAMÓN DE LA NUEVA ORÁN (SALTA)

Por Carolina Tchintian y Patricio Gigli

### INTRODUCCIÓN

A través del análisis de dos espacios de interacción entre Estado y sociedad civil garantizados por la Carta Orgánica del municipio de Orán, este estudio ofrece un primer conjunto de herramientas válidas para profundizar el conocimiento sobre los vínculos entre estos sectores en la arena local. El Consejo Económico-Social es un espacio de participación que no fue implementado aún desde su inclusión en la Carta Orgánica, a pesar de algunos intentos de ponerla en marcha a partir de la sanción de ordenanzas reglamentarias que nunca entraron en vigencia. El caso adquiere relevancia siempre que se exploran las principales razones que obstaculizaron su implementación, así como la percepción de los actores sobre cómo debería organizarse de manera ideal este espacio. Los Centros Vecinales, en cambio, son espacios legitimados y reconocidos por los vecinos y con plena vigencia en Orán y están orientados a canalizar reclamos hacia las autoridades locales por las necesidades barriales básicas. En este caso, se analizan atributos que hacen que el espacio varíe respecto de lo que dicta la norma.

### 1. SOBRE EL MUNICIPIO

#### 1.1. Aspectos socio-económicos

San Ramón de la Nueva Orán es la segunda ciudad más poblada de la provincia de Salta con 72.712 habitantes y 15.315 hogares según el Censo 2001.<sup>156</sup> Es cabecera del departamento homónimo y está ubicada a 270 km. al noreste de la capital provincial y a sólo 50 km. del límite con Bolivia.

Orán ha registrado un crecimiento demográfico del 24,04% respecto del año 1991, momento en el que se registraba un total de 58.606 habitantes.<sup>157</sup> Este incremento poblacional en la ciudad generó graves crisis habitacionales y problemas de viviendas, sobre todo provocado por la proliferación de asentamientos irregulares y altos índices de hacinamiento en los hogares.

En consecuencia, la ciudad de Orán presenta un escenario marcado por importantes indicadores de pobreza, registrando para el Censo 2001 un 50,6% de la población y el 35,04% de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Esto no sólo supera ampliamente el promedio del indicador correspondiente a la provincia de Salta que es de 31,6% para población y 27,5% para hogares, sino que además supera la media a nivel nacional de 17,7% y 14,3% para población y hogares respectivamente.<sup>158</sup>

Relacionado con los indicadores de pobreza, actualmente en Orán hay 1.925 beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar y Plan Familias,<sup>159</sup> lo que representa el 2,65% de la población total del municipio.

---

<sup>156</sup> Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares 2001. Resultados Provinciales. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

<sup>157</sup> *Ibíd.*

<sup>158</sup> *Ibíd.*

<sup>159</sup> Página oficial del Ministerio de Trabajo: [www.trabajo.gov.ar/jefes/beneficiarios/index.asp](http://www.trabajo.gov.ar/jefes/beneficiarios/index.asp) y del Ministerio de Desarrollo Social: [www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/alcance.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/alcance.asp)

Un aspecto que diferencia a Orán de muchas otras ciudades del país es que este municipio tiene fuerte presencia de comunidades aborígenes asentadas generalmente en las afueras de la ciudad, como la Comunidad Río Blanco Banda Sur y la Comunidad Guaraní El Tabacal. Éstas viven gracias al cultivo de productos primarios para el autoabastecimiento y al dinero proveniente de la comercialización del excedente y de otros productos artesanales en el mercado local.

## **1.2. Aspectos político-institucionales**

Luego de años de inestabilidad democrática, en 1983 Roberto Romero (1983-1987) del Partido Justicialista (PJ) fue electo primer gobernador salteño de la transición democrática, mientras que en el plano municipal fue electo intendente de Orán el justicialista Hugo Reinaldo Vides. Este hecho inauguró el camino de intendencias que el Partido Justicialista obtiene para la administración de la ciudad desde la recuperación democrática en adelante. En las elecciones siguientes, fueron electos Gobernador de Salta Hernán Hipólito Cornejo por el PJ y Eliseo Barberá, del mismo partido como intendente de la ciudad.

En las elecciones del año 1991, ya con nuevas autoridades nacionales, las elecciones provinciales y municipales arrojaron como resultado la Gobernación de Roberto Augusto Ulloa del Partido Renovador de Salta<sup>160</sup> y la Intendencia oranense de Juan Marciano Cavalli del Partido Justicialista.

Desde 1995 hasta 2007 convivirán, como autoridades máximas del ejecutivo provincial y municipal Juan Carlos Romero y Eliseo Barberá respectivamente, ambos por el Partido Justicialista. Dos reelecciones mediante, en los años 1999 y 2003, ambos mantuvieron la administración provincial y local durante doce años.

Las elecciones de 2007 produjeron una renovación de las autoridades provinciales y municipales. Juan Manuel Urtubey fue electo gobernador por una alianza conformada por el Frente para la Victoria, el Partido Renovador de Salta y otros partidos y, Marcelo Lara Gros, ex diputado provincial durante 2003 hasta 2007, fue electo intendente de la ciudad por el partido Renovador de Salta.

Desde un plano más institucional, la Constitución Provincial, sancionada en 1986 y reformada en 1998, consagra la autonomía política, económica, financiera y administrativa de los municipios que componen la provincia, al tiempo que establece que los municipios de más de 10.000 habitantes podrán dictar su Carta Orgánica.

San Ramón de la Nueva Orán dictó por primera vez su carta Orgánica en 1989. Allí se mencionan varios mecanismos para fomentar el vínculo entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, si bien desde el plano institucional se reconoce la importancia de estos espacios, existen factores de índole política que obstaculizan su implementación. Entre otras cosas, el descrédito de los funcionarios públicos frente a la ciudadanía, el escepticismo sobre los resultados que se logran a partir del vínculo con el Estado, la falta de voluntad política, el uso de los espacios con finalidades político-partidarias, la falta de interés ciudadano, son algunos de los temas que aparecen de manera frecuente entre las entrevistas realizadas en Orán.

---

<sup>160</sup> Es un partido provincial de neto corte conservador. Ganó la gobernación en el año 1991 con Roberto Ulloa, aunque fue el único periodo que logra vencer al PJ desde la vuelta de la democracia en 1983. A partir del año 1995, por 3 periodos consecutivos, la gobernación queda en manos de Juan Carlos Romero, exponente del PJ en la provincia. Varios municipios de la provincia se encuentran gobernados por este partido.

A pesar de esto, existen grandes expectativas sobre los cambios que esta nueva gestión pueda introducir en este sentido. Algunos de los testimonios<sup>161</sup> revelan que *“El vínculo cambia mucho cuando se produce un cambio en la gestión política a nivel local. Por ahí, como las autoridades nuevas vienen sin historia y sin cosas que vienen funcionando, están mucho más abiertas a incluir mecanismos nuevos”*<sup>162</sup>. En el mismo sentido, un periodista contactado sostuvo que *“Con el cambio de la nueva gestión se generó bastante expectativa de que se iban a escuchar los reclamos de la gente”*.

## 2. LOS VÍNCULOS FORMALES ENTRE ESTADO MUNICIPAL Y SOCIEDAD CIVIL EN SAN RAMÓN DE LA NUEVA ORÁN

### 2.1 Las herramientas formales de participación e interacción: mecanismos de democracia directa y semidirecta y mecanismos reglamentados<sup>163</sup> reconocidos por la legislación

La Constitución de la provincia de Salta, en su sección tercera, define los lineamientos básicos del régimen municipal salteño. Entre otras cosas, en el artículo 174 referido a Cartas y leyes de las municipalidades reconoce el instituto de iniciativa popular de la siguiente manera: *“(...) La iniciativa para dictar o reformar la Carta Municipal corresponde al Intendente, al Concejo Deliberante o por iniciativa popular cuando reúna los requisitos legales. La declaración de necesidad requiere el voto de las dos terceras partes de los Miembros del Concejo Deliberante.”*

Más adelante, el artículo 178 de la misma sección (Publicidad. Conflictos. Democracia Semidirecta) reconoce que *“(...) Los electores municipales tienen los derechos de iniciativa y referéndum. Su ejercicio se rige por las disposiciones de la ley provincial que regula la práctica de las mencionadas formas de democracia semidirecta.”*

Por su parte, la Carta Orgánica Municipal, hace expreso hincapié en la participación de determinados sectores de la población como la juventud, las mujeres y los aborígenes. En primer lugar, el artículo sexto de la Carta Orgánica dedicada a la definición de la naturaleza jurídica y jurisdicción del municipio, menciona el **principio de participación**, estableciendo que *“tendrán canales de participación las entidades vecinales, asociaciones de trabajadores, empresariales y demás constituciones intermedias que contribuyan a la defensa y promoción de los intereses sociales, culturales y económicos del Municipio”*.

Compromete formalmente al municipio, a través de sus autoridades, a trabajar en pos de fomentar la participación de los *jóvenes y mujeres* y de los *aborígenes*, pero no explicita la forma concreta que pueden tomar estos espacios que garantizan dicha participación.

Por otro lado, fija la jurisdicción y alcance del funcionamiento de los **centros vecinales** (Art. 15): *“La jurisdicción de los centros vecinales con personería jurídica es delimitada por el Municipio. Dichos centros tendrán derecho a ser escuchados en las comisiones del Concejo Deliberante, cuando se traten asuntos de su incumbencia, conforme a las ordenanzas que reglamenten su participación.”* Este espacio es uno de los casos seleccionados para el estudio en profundidad y será ampliado más adelante. La misma

<sup>161</sup> Para ilustrar la redacción del caso, las citas escogidas pertenecen a más de un Presidente de una organización de la sociedad civil. Se identifica a cada uno de ellos con un número, para asegurar no sólo la confidencialidad de los datos provistos por los actores entrevistados sino también para que el lector pueda identificar las intervenciones que pertenecen al mismo entrevistado.

<sup>162</sup> Presidente de una Organización de la Sociedad Civil n°1: *Relevamiento Municipal*. Entrevistado por Patricio Gigli, Orán, 22 de abril de 2008. Entrevista personal.

<sup>163</sup> Se toman los conceptos utilizados por el Programa de Auditoría Ciudadana de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Op. Cit.

norma, en el artículo 39, consagra el **derecho de agremiación** en el municipio: “se garantiza a los agentes municipales el derecho de agremiarse libremente (...)”.

Por último, el artículo 103 de la Carta Orgánica garantiza la creación del **Consejo Económico-Social** del Municipio de Orán de la siguiente manera: “Por ordenanza se crea el Consejo Económico Social del Municipio, integrado por representantes del comercio, industria, producción, trabajo, cultura, ciencia, centros vecinales y el deporte. Es órgano de consulta del Gobierno Municipal y es obligatorio requerirle opinión en planes de desarrollo, económicos, científicos, culturales, tecnológicos y de planificación municipal, no siendo su dictamen vinculante.”

## 2.2. Utilización de las herramientas formales de participación e interacción reconocidas por la legislación

Las consultas a diferentes actores del Estado<sup>164</sup> y de la sociedad civil<sup>165</sup> de Orán confirmaron que las herramientas formales de participación e interacción son mecanismos cuyo uso es bastante acotado si se observan los años que van desde la recuperación democrática hasta la fecha.

De hecho, un concejal de la coalición oficialista<sup>166</sup> apoya esta visión confesando que “En realidad, la participación hasta ahora fue casi nula, tanto de los ciudadanos como de las organizaciones de la sociedad civil. Lo que fue siempre muy pobre fue el vínculo entre las autoridades locales y las organizaciones (...) Por ejemplo, nunca hubo un caso de iniciativa popular”<sup>167</sup>. En el mismo sentido, uno de los funcionarios que forman parte del gabinete municipal (Miembro del Ejecutivo local n°2) sostuvo que existe una tendencia general a la baja utilización de estas herramientas. De hecho, si bien tanto la **iniciativa popular** como el **referéndum** constituyen instrumentos reconocidos por la Carta Orgánica, según el funcionario, “son instancias que no se utilizan en Orán”.

Otro tanto sucede con los mecanismos de interacción, entre los cuales se encuentran los espacios definidos por criterios sectoriales<sup>168</sup>: jóvenes, mujeres, aborígenes. El **Consejo Económico-Social** (CES) corre con el mismo destino que el resto: aunque fue reconocido por la mayor parte de los actores entrevistados como un espacio con gran potencial para mejorar la relación entre el Estado y la sociedad civil.

En este contexto, la dependencia municipal con mayor contacto con la sociedad civil es la Secretaría de Gobierno y Participación Ciudadana, más específicamente desde la Oficina Coordinadora de Centros Vecinales que se encarga de ser nexo entre los vecinos y la municipalidad, y la Secretaría de Desarrollo Económico y Social. El municipio no cuenta con ningún registro de organizaciones de la sociedad civil, salvo el de los centros vecinales, ya que es el mismo municipio

<sup>164</sup> Los actores estatales refieren sobre todo a los funcionarios municipales del departamento ejecutivo y los concejales de los diferentes partidos políticos.

<sup>165</sup> Los actores de la sociedad civil constituyen el grupo conformado por representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil, periodistas y autoridades de organizaciones vecinales.

<sup>166</sup> Las citas escogidas para ilustrar la redacción del caso provendrán de más de un Concejal. Se identifica a cada Concejal con un número, para asegurar no sólo la confidencialidad de los datos provistos por los actores entrevistados sino también para que el lector pueda identificar las intervenciones que pertenecen al mismo entrevistado.

<sup>167</sup> Concejal n°1: *Relevamiento Municipal*. Entrevistado por Patricio Gigli, Orán, 23 de abril de 2008. Entrevista personal.

<sup>168</sup> La participación a través de los diferentes mecanismos de interacción se encuentra condicionada por determinados criterios que establecen qué sectores/actores pueden acceder al espacio y qué atributos debe tener un actor/sector para ser apto para la participación. Estos criterios pueden ser formales/informales según el grado de institucionalización de las condiciones; escritos/no escritos según estas condiciones se encuentren o no materializados en la norma; objetivas/evaluativas según la predeterminación de las condiciones; generales/sectoriales, según la tendencia a marcar clivajes sociales, económicos, geográficos, etc. En este caso, los criterios sectoriales hacen referencia a cuestiones de género (mujeres), étnicas (aborígenes), etarias (jóvenes), geográficas (barrios).

quien puede otorgar la personería y dar existencia formal a estas asociaciones barriales. Un funcionario con responsabilidades ejecutivas en la nueva gestión confirma esta situación: “No tenemos ni siquiera un registro de las organizaciones de la sociedad civil, no sabemos quiénes son, cuáles son sus objetivos, qué necesitan, cuál es el grado educación que tienen”.<sup>169</sup>

Otro de los miembros del gabinete municipal entrevistado (Miembro del Ejecutivo local n° 2) entiende que los principales condicionantes a la participación ciudadana y al establecimiento de un vínculo fluido de la municipalidad con los vecinos de Orán derivan sobre todo de la mala organización de estas instituciones y de la falta de voluntad política de incentivar realmente espacios de participación. De hecho, según el mismo funcionario, algunas de las herramientas que aún no se implementan como el CES, son por falta de voluntad política de las administraciones anteriores.

Las expectativas de los oranenses sobre la nueva gestión en cuanto al establecimiento de vínculos más fluidos entre el Estado municipal y los vecinos basados en el reestablecimiento de la confianza mutua, se encuentran apoyadas por una serie de medidas que la actual administración municipal de Marcelo Lara Gros pretende implementar en los próximos años de gestión. Entre ellos, la idea de poner en funcionamiento, de una vez por todas, el Consejo Económico-Social. En este sentido, actualmente se encuentra en tratamiento, a iniciativa del departamento ejecutivo, el proyecto de ordenanza que pondría en funcionamiento del CES.

### **3. DOS ESPACIOS DE INTERACCIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN SAN RAMÓN DE LA NUEVA ORÁN: EL CONSEJO ECONÓMICO-SOCIAL Y LAS ASOCIACIONES VECINALES**

Con el objetivo de analizar estas instituciones, se realizó un primer relevamiento de fuentes secundarias a fin de reconocer los actores más relevantes para estos espacios, comprender las principales características de los centros vecinales y acercarse a los motivos que llevaron a que el CES nunca entrara en vigencia.

Para el análisis del CES, las entrevistas giraron sobre todo en torno a dos cuestiones puntuales: los motivos de su falta de implementación y las expectativas de los diferentes actores acerca de un espacio como éste. Para el caso de los centros vecinales, se hizo especial hincapié en cinco aspectos puntuales de la interacción entre Estado y sociedad civil a través de estos espacios: accesibilidad, calidad de participación, motivaciones, liderazgo y resultados. Cada una de estas categorías define un aspecto relevante del vínculo estudiado.

En el Anexo 8 se ofrecen más detalles acerca de la metodología utilizada para el relevamiento, los actores entrevistados y algunos aspectos conceptuales a fin de comprender mejor el abordaje del trabajo.

#### **3.1. Consejo Económico-Social. Presentación general**

El Consejo Económico-Social (CES) es un espacio con existencia legal y normativa, aunque nunca utilizado en el municipio de San Ramón de la Nueva Orán. Se encuentra garantizado por el artículo 103 de la Carta Orgánica Municipal, que lo instituye como un espacio de participación no vinculante, un órgano de consulta a disposición de las autoridades municipales. En ese mismo

---

<sup>169</sup> Miembro del Ejecutivo local n° 1: *Relevamiento Municipal*. Entrevistado por Patricio Gigli, Orán, 23 de abril de 2008. Entrevista personal.

artículo, se establece a modo general, utilizando un criterio formal y sectorial<sup>170</sup>, quiénes podrán formar parte del mismo (representantes del comercio, industria, producción, trabajo, cultura, ciencia, centros vecinales y el deporte) y algunas de las temáticas o planes que habilitan su convocatoria o funcionamiento: planes de desarrollo, económicos, científicos, culturales, tecnológicos y de planificación municipal.

En dos oportunidades, el Concejo Deliberante tomó la iniciativa de sancionar las ordenanzas reglamentarias del CES, aunque el intendente que en ese entonces se encontraba a la cabeza del Ejecutivo municipal, Eliseo Barberá, nunca avanzó en la ejecución de las ordenanzas.

Ningún representante del sector público se encuentra entre los actores que pueden participar del CES. De hecho, esto último se encuentra explícitamente prohibido en el artículo 7 de la última ordenanza sancionada (1266/02) que reglamentaría su funcionamiento.

Esta ordenanza establece, además, que una vez conformado, el Consejo deberá dictar su reglamento interno, así como establece que los órganos del CES serán un Presidente y dos secretarios que deberán ser elegidos cada año, pudiendo ser reelegidos por un periodo consecutivo. La ordenanza que actualmente se encuentra en tratamiento para reglamentar el CES introduce una diferencia respecto de las anteriores gestiones. En primer lugar, mientras que las anteriores fueron una iniciativa de los concejales, en este caso, es el intendente quien tiene interés expreso de fomentar su utilización. Por otro lado, este proyecto tiene voluntad de ser más específico que la ordenanza inmediatamente anterior, estableciendo objetivos específicos para el espacio, funciones puntuales, sectores que la conforman, y órganos que la componen, entre otras cosas.

Las entrevistas realizadas a miembros del sector estatal, tanto del ejecutivo como del deliberativo local, manifestaron la existencia de un interés explícito por parte de los funcionarios y concejales de no incluir al sector público en este espacio como miembro regular a fin de preservar la objetividad y la función de consulta. Éste sin embargo, es un tema que aún no se define ya que existen algunas opiniones encontradas respecto del rol específico que debe tener el sector público en estos espacios.

Otro tanto sucede con la cuestión del financiamiento. Para la nueva gestión, el municipio debe aportar recursos humanos y financieros para sostener el espacio, aspecto que las ordenanzas anteriores reconocían como responsabilidad de las organizaciones que formen parte del espacio. De hecho, un representante del Ejecutivo (Miembro del Ejecutivo local n°3) afirmó que la idea de la Intendencia es “apoyar” con presupuesto al espacio, “para sostenerlo”.

Dado que este espacio disponible para los ciudadanos de Orán nunca se implementó, esta sección expone los principales motivos que, según los entrevistados, impiden la puesta en marcha del mismo. En segundo lugar, se describen las expectativas que los diferentes actores tiene sobre el modo en el que debería funcionar el espacio de implementarse, para luego reconocer los beneficios que son percibidos desde el Estado y desde la sociedad civil a partir de su implementación.

### **3.1.1. Las diferentes percepciones acerca de los motivos que explican la falta de implementación**

El acceso a espacios de interacción y la promoción de los mismos no es visto como responsabilidad exclusiva del Estado: “Cuando convocamos a actividades, la presencia o participación es escasa o nula. Convocamos a los ciudadanos a algunas audiencias y no viene nadie. Y después salen todos

---

<sup>170</sup> El criterio sectorial de participación refiere a la existencia de condiciones que marcan clivajes determinados por cuestiones económicas, sociales, geográficas, políticas, etc.

diciendo por mensajes anónimos en los medios que los concejales no hacen nada para solucionar los problemas. La pelota siempre está de este lado”<sup>171</sup>.

Durante las entrevistas surgieron algunas voces críticas sobre la indiferencia, apatía o desinformación de la sociedad civil respecto de los espacio de participación en general. Sin embargo, en general tanto el Estado como a la sociedad civil son vistos como responsables de esta resultados. Esta responsabilidad compartida es manifestada por representantes de ambos sectores.

Una idea que aparece en las entrevistas está relacionada con que la afinidad política define la relación que tienen las OSC con el Estado. “Las autoridades abren la participación cuando saben que no corren riesgos.”<sup>172</sup> (Periodista). En cierta medida, las OSCs son vistas como actores que evalúan y monitorean al Estado, y no tanto como un aliado con el que se puede trabajar. Esta idea lleva a los funcionarios a restringir el acceso solamente en los casos que considera que no expone ninguna arista que puede ser criticada por las OSCs o aquellas cuestiones sobre las cuales sabe de antemano que cuenta con el consenso social.

La falta de voluntad política y poca valoración del trabajo que hacen las organizaciones de la sociedad civil por parte del Estado dominan las opiniones acerca de los motivos por los cuales la participación es acotada en Orán. Sin embargo, es interesante destacar que esta idea no proviene solamente desde las OSCs. La idea de la falta de voluntad de las autoridades políticas ejecutivas pasadas de abrir el diálogo también es percibida por los concejales como un factor que condiciona el trabajo entre poderes de gobierno.

Además de la responsabilidad que cabe a los diferentes sectores que podrían estar vinculándose a través de este espacio, es posible reconocer en Orán otras variables que influyen de manera contundente sobre el vínculo: el descrédito de todo lo relacionado con lo público, el escepticismo acerca de los espacios de interacción entre Estado y sociedad civil y el escaso rol que los medios de comunicación juegan en este vínculo en tanto socializadores de la información desde un lugar de imparcialidad, impactan en la modalidad que potencialmente podría tomar este espacio.

Respecto del rol de los medios de comunicación, el periodista entiende que “(...) en el Consejo Económico-Social deberíamos participar todos, también los medios porque, como te dije antes, tenemos una función primordial de transmitir los mensajes, por eso creo que nosotros deberíamos estar ahí”.

### 3.1.2. Las expectativas de los diferentes sectores sobre el funcionamiento del espacio

Los representantes de diferentes sectores de la sociedad civil entrevistados vieron en el CES un espacio válido para dialogar, encontrarse y plantear reclamos que habiliten la participación de toda la sociedad, sobre todo porque no existen demasiados espacios de este tipo en Orán. En general desde la sociedad civil vieron al CES como un espacio para mejorar los vínculos con el Estado, que haga las veces de correa de transmisión de las diferentes necesidades de los vecinos de Orán. Sin embargo, también existen opiniones contrarias que entienden que “no significaría un avance en cuanto a la relación entre Estado y sociedad civil ya que estaría controlado por la Intendencia.”<sup>173</sup>

Las OSCs consultadas consideran que deben participar del CES todos los sectores sociales y organizaciones de la sociedad. La opinión de las OSCs acerca de la necesidad de que el Estado

<sup>171</sup> Concejal n° 1, oficialista: *Relevamiento Municipal*. Entrevistado por Patricio Gigli, Orán, 23 de abril de 2008. Entrevista personal.

<sup>172</sup> Periodista: *Relevamiento Municipal*. Entrevistado por Patricio Gigli, Orán, 22 de abril de 2008. Entrevista personal.

<sup>173</sup> Presidente de Organización de la sociedad civil n° 4: *Relevamiento Municipal*. Entrevistado por Patricio Gigli, Orán, 24 de abril de 2008. Entrevista personal.

municipal participe de manera activa en este espacio es unánime. Los funcionarios son vistos desde la sociedad civil como los decisores últimos, y quienes en definitiva pueden ofrecer recursos humanos y económicos que hagan sostenible el espacio en el tiempo. Se entiende que, sin el apoyo del sector público, las decisiones que se tomen se transformarán en letra muerta, y esto sólo será posible evitarlo a través de un involucramiento activo de los funcionarios en el espacio.

Esta idea no es compartida por los funcionarios, para quienes los representantes de la sociedad civil deben tomar las decisiones en este espacio, dado que cuentan con el conocimiento técnico y la experiencia sobre los temas a tratar. Los funcionarios municipales afirmaron que el proyecto de ley que regularía el CES establece que la participación será abierta y sectorial, valorando cuestiones como la representatividad, experiencia y conocimiento técnico de los diferentes sectores. Sin embargo, como las ordenanzas pasadas, este proyecto establece que las autoridades políticas no deben participar como miembros del CES. Sólo de esta manera se garantiza la imparcialidad del espacio.

En este mismo sentido, a pesar de la desconfianza generalizada que manifiestan los representantes de organizaciones de la sociedad civil hacia el sector público, en general se cree que la presencia del Estado en dicho espacio es inevitable porque éste tiene una visión más integral de la situación del municipio, además de que cuenta con los recursos humanos y económicos para financiar y sostener el espacio.

La cuestión del financiamiento es otro de los aspectos que enfrenta las opiniones del Estado con la sociedad civil. Según los funcionarios y concejales entrevistados, el sector público no debería aportar recursos al CES a fin de mantener el vínculo despolitizado.

Ambos sectores ven la necesidad de contar con una convocatoria amplia y masiva, aunque existe el temor por parte de las OSCs de que si es un espacio promovido por el Estado, tendrá el mismo carácter de “sello de goma” que tienen el resto de los espacios de participación fomentados desde el municipio.

La modalidad en la que se realicen las convocatorias al CES es otra de las cuestiones consideradas claves para el funcionamiento del espacio, donde el rol de los medios de comunicación es considerado clave desde la sociedad civil y desde el Estado. El CES es visto como un excelente espacio para tratar cuestiones de todo tipo, temas que en la actualidad no encuentran lugar idóneo para su tratamiento. Sin embargo, entienden que la participación será mejor siempre y cuando los medios de comunicación tomen un rol activo y objetivo respecto de este espacio. Esto hace a la transparencia de las convocatorias y las resoluciones que se tomen en el CES. La publicidad de las resoluciones tomadas desde el espacio en el boletín y gacetillas municipales es fundamental, ya que la transparencia es fundamental para incentivar la participación, porque genera confianza y credibilidad en la herramienta.

Las resoluciones que se tomen en este espacio tendrían carácter consultivo y no vinculante. Independientemente de esto, no hay grandes expectativas de lograr incidencia fuerte en términos de cambio efectivo, ya que la intención principal es desde la sociedad civil es la concreción de un diálogo con el Estado que en la actualidad es escaso.

### **3.1.3. Las percepciones acerca de las ventajas que podría ofrecer el espacio a cada sector**

Para las OSCs la puesta en marcha del CES es vista como una oportunidad para dialogar con el Estado. Cuestiones como capacidad de influir en el debate de algunos temas, plantear otros, ganar visibilidad, tener garantizado un punto de encuentro con las autoridades, lograr resultados

que no es posible conseguir a través de otros canales, son las razones que más aparecen en las entrevistas con los representantes de la sociedad civil.

Para la sociedad civil, el motor que moviliza al intendente actual a intentar implementar este espacio es sobre todo sondear la opinión de la comunidad respecto de algunos temas y tomar decisiones a partir de éstas, independientemente de la necesidad de fomentar más la participación en Orán que muchos funcionarios de la actual administración reconocen. La sociedad civil cuenta con los recursos humanos capacitados sobre temáticas específicas sobre las que se discutirá en el CES, el conocimiento técnico de los diferentes temas y una visión particularizada de cada uno de los problemas. Las OSCs cuentan con experiencia en el manejo de ciertos temas específicos que el sector público muchas veces deja de lado por dedicarse casi exclusivamente a cuestiones urgentes.

Desde el punto de vista de los funcionarios y concejales, esta visión de las OSCs es confirmada. El CES es visto como un espacio para abrir el diálogo, nutrirse de ideas que sólo pueden aportar las OSCs que trabajan en forma constante sobre cuestiones específicas, y sobre las cuales el Estado no tiene la experiencia ni el *know how*. Sin embargo, para esta gestión, sobre todo, existe cierta conveniencia política de promover este espacio, ya que es un modo de diferenciarse de los 12 años de la administración anterior enviando señales de apertura a la sociedad. Estos son los motivos principales que llevaron a avanzar en el proyecto de ordenanza del CES.

Sin embargo, otros actores más descreídos del funcionamiento de estas herramientas, no encuentran motivaciones para participar, sino sólo obstáculos. Entienden que *“participar sería como legitimar un espacio destinado a fracasar en sus ambiciones participativas, porque sería controlado por la intendencia”*<sup>174</sup>. En realidad, esta percepción se encuentra asociada a la idea que subyace en muchas de las OSC entrevistadas en Orán, según las cuales es mejor trabajar en paralelo al Estado, sin vincularse demasiado, porque esto último se asocia a la dependencia y pérdida de imparcialidad.

Sin embargo, existen una serie de condiciones objetivas que diferencian entre sí a las OSCs y que son percibidas como obstáculos a la participación. Entre ellas, la desigualdad en cuanto al acceso por la afinidad política o (falta de ella) de las diferentes organizaciones con el gobierno y la posibilidad de que el espacio, como muchos otros, sea utilizado con fines políticos.

Por otro lado, entienden que *“Las dificultades que se nos presentan a las organizaciones de la sociedad civil para incidir, fuera o dentro de estos espacios, creo que tienen que ver con agendas bastante ocupadas de trabajo de los funcionarios”*.<sup>175</sup>

Desde el Estado, como todo espacio-herramienta de participación, las autoridades creen que será difícil quebrar la lógica del descreimiento de la sociedad civil hacia sus representantes.

### **3.2. Centros Vecinales. Presentación General**

Los centros vecinales son espacios de participación cuya existencia se encuentra garantizada por la Carta Orgánica municipal. Su función primordial consiste en organizar las demandas de los diferentes vecinos del barrio y canalizarlas hacia el gobierno a fin de contar con una respuesta o solución a la necesidad puntual del barrio.

El artículo 15 de la Carta Orgánica entiende que *“la jurisdicción de los centros vecinales con personería jurídica es delimitada por el Municipio. Dichos centros tendrán derecho a ser escuchados en las comisiones del Concejo Deliberante, cuando se traten asuntos de su incumbencia, conforme a las ordenanzas*

<sup>174</sup> *Ibíd.*

<sup>175</sup> Presidente de una Organización de la sociedad civil n° 1: *Relevamiento Municipal*. Entrevistado por Patricio Gigli, Orán, 22 de abril de 2008. Entrevista personal.

que reglamenten su participación". Es decir que, además de vincularse con el Estado local a través de la dependencia que canaliza los reclamos o pedidos de los centros, el Coordinador de Centros Vecinales, pueden involucrarse en las definiciones del Concejo Deliberante a través de sus comisiones.

El gobierno local no reconoce a más de un centro vecinal por barrio con personería, ya sea ésta otorgada por la municipalidad o por la autoridad competente provincial. Por otro lado, la municipalidad tiene la facultad de intervenirlos en caso de considerar que existen situaciones de irregularidad en estos espacios. Detrás de la posibilidad de la intervención, está la necesidad del municipio de que ciertas condiciones fijadas se cumplan en cada uno de los centros vecinales.

Estos espacios barriales se encuentran reglamentados por la ordenanza municipal N° 927/97, que deroga la anterior N° 807/94. La ordenanza establece sus funciones primordiales, formas de organización y reconocimiento legal y alcances, y las bases a partir de las cuales funcionará cada centro. Además, cada centro vecinal deberá dictar su reglamento interno que establece las reglas específicas de funcionamiento de espacio, aunque deben respetar los lineamientos básicos presentes en la Carta Orgánica y la ordenanza reglamentaria.

### **3.2.1. Origen y algunos hechos que moldearon el actual funcionamiento**

Los centros vecinales son espacios de participación de larga data en Orán, y por tanto, existen características que fueron adoptando a lo largo del tiempo que definen en cierta medida las características que toma el vínculo entre Estado y sociedad civil a través de este espacio.

Los Centros Vecinales fueron adquiriendo a través del tiempo la característica de ser vistos como espacios para dar vuelo y apalancar las carreras políticas de militantes de diferentes partidos. También fue consolidándose a través del tiempo la percepción de que la afinidad política de las autoridades vecinales con el color partidario del gobierno de turno define los logros y resultados que estos espacios consigan para sus barrios. Algunos de los presidentes barriales entrevistados reconocieron la presencia del componente partidocrático en la dirigencia barrial. Esta idea imprime a los centros vecinales de características particulares. Sin embargo, la coyuntura de recambio político producto de las elecciones de 2007, que arrojaron como resultado el fin de 12 años de liderazgo consecutivo de Barberá, produjo grandes expectativas para los presidentes de los centros vecinales, quienes ven este momento como una oportunidad para lograr más y mejores resultados para sus barrios.

### **3.2.2. Accesibilidad**

Por accesibilidad se entienden todos aquellos aspectos que vuelven a los espacios más o menos abiertos a la participación de quienes así lo deseen. Quiénes habilita la normativa a participar versus quiénes realmente participan, cómo son realizadas las convocatorias, son algunas de las cuestiones que hacen a este atributo del vínculo entre Estado y sociedad civil.<sup>176</sup>

Como condición general para participar en los centros vecinales, la ordenanza establece que pueden hacerlo todos los vecinos que residan dentro de los límites territoriales que defina el municipio como barrio y que sean mayores de 18 años. En este sentido, en materia el acceso al espacio se define de manera formal y escrita, al tiempo que adopta un criterio sectorial para la

---

<sup>176</sup> Para mayor detalle sobre el concepto, ver Anexo 8.

participación,<sup>177</sup> ya que “el cambio de residencia de un vecino, de un barrio a otro, implica la pérdida automática de su condición de parte del Centro Vecinal” (art. 7).

No existen procedimientos formales de convocatoria para participar de las actividades del centro. Las mismas se hacen de manera informal, recorriendo los barrios y/o anunciando en la cartelera del edificio del centro vecinal. Muchos presidentes barriales admiten que no se enteran todos los vecinos de las convocatorias, y si se enteran, no concurren porque no les interesa o porque no creen en el espacio.

Además de las reglas relacionadas al acceso de los vecinos a cada centro, es interesante analizar el acceso que los diferentes centros tienen al vínculo que se establece con la municipalidad. En este sentido, la norma establece una sección completa a la relación de los centros vecinales con el municipio. La nueva gestión reconoce a la Oficina de Coordinación de Centros Vecinales como la dependencia institucional que oficia de “nexo” entre ambas partes, canalizando los reclamos que provienen de los diferentes barrios y elevándolos a las secretarías, áreas u oficinas municipales correspondientes.

Por lo menos una vez al año, el Departamento Ejecutivo municipal debe reunirse con todos los Presidentes de los Centros Vecinales para considerar problemas de interés común y coordinar la acción vecinal (art. 44). Los Presidentes de Centros vecinales contactados durante la estadía en Orán confirmaron la existencia de dicho mecanismo de reunión y de su efectiva realización todos los años. La convocatoria en la iniciativa depende de la intendencia. Allí se logra una puesta en común de las necesidades de cada barrio, la búsqueda de posibles soluciones articuladas entre sectores y el logro de un diagnóstico general sobre los problemas principales que aquejan a la comunidad oranense como un todo.

En este sentido, si bien en términos formales y normativos, el acceso a este espacio es irrestricto, en la práctica existen factores que desalientan la participación, como el descrédito de las instituciones públicas y el descreimiento en los espacios como capaces de ofrecer respuestas claras a las demandas de los diferentes barrios de Orán.

### 3.2.3. Calidad de participación

Por calidad de participación se entienden aquellas cuestiones relacionadas con el grado de democraticidad de los procesos, lo que incluye la toma de decisiones, la regularidad del funcionamiento, la transparencia de los procesos y resoluciones, entre otras cosas.<sup>178</sup>

En materia de calidad de la participación, desde el punto de vista estrictamente formal, la ordenanza fija una frecuencia mínima de reuniones al año de la asamblea de vecinos. Las reuniones en todos los centros vecinales siguen la misma lógica. Son reuniones ordinarias (como mínimo de 2 sesiones al año) para tratar cuestiones organizativas, y reuniones extraordinarias, que podrán ser convocadas por la comisión directiva del centro vecinal o cuando los vecinos se autoconvoquen, reuniendo el 30% de los vecinos empadronados. A pesar de esto, la frecuencia de estas reuniones no siempre se cumple. Depende de la existencia de temas que interesan a los vecinos.

En general, se dan más reuniones de tipo informal de los diferentes vecinos con los presidentes barriales en persona, y no a través de las reuniones formales. Otro tanto sucede con el

---

<sup>177</sup> Por criterios formales se entienden aquellas condiciones que se establecen para la participación de los espacios que se encuentran institucionalizados y son reconocidos por todos los actores. En general, se encuentran plasmados en normas escritas. Los criterios sectoriales refieren a aquellos que marcan clivajes, en este caso, geográfico, para la participación. Op. Cit.

<sup>178</sup> Para mayor detalle sobre el concepto, ver Anexo 8.

vínculo entre las autoridades vecinales con las municipales. Las reuniones con las autoridades municipales son canalizadas a través de mecanismos informales, como reuniones personales con secretarios o el intendente, con mayor o menos éxito según la afinidad política con el gobierno de turno.

Los temas que más se tratan a través del espacio son relativos a servicios, como pavimentación y bacheo de calles, colocación de cloacas, instalación de gas y luz en algunas calles, además de obras públicas como construcción de viviendas y centros de salud, sobre todo.

Es importante destacar que las autoridades son elegidas por voto popular, aunque los vecinos actualmente, en algunos casos, no se sienten representados por estos.

Los centros vecinales funcionan con continuidad y no se dieron casos de intervención directa en tanto mecanismo formal previsto en la ordenanza. Sin embargo, las autoridades municipales influyen indirectamente en los centros vecinales alentando o impidiendo, muchas veces, la asunción de presidentes barriales que son afines u opositores a su partido político.

Por otro lado, los centros pueden participar de las resoluciones públicas a través del Concejo Deliberante. Una vez que la municipalidad otorga personería a los centros vecinales, el Concejo Deliberante debe notificar en forma anual la constitución de Comisiones de Trabajo del cuerpo, día, hora y lugar de reunión de cada una de ellas (Art. 48). Los concejales en actividad que fueron consultados sobre el tema, afirmaron que la participación de los Centros Vecinales en el trabajo de las Comisiones del Concejo Deliberante es relativamente baja. En general, participan en temas que atrapan la atención de la comunidad, como puede ser el riesgo ambiental de actividades empresariales de la zona, y licitación y problemas ligados a la prestación de servicios públicos.

Los Presidentes Barriales afirmaron no participar en forma frecuente en las reuniones del Concejo Deliberante organizadas en Comisiones de Trabajo, y algunos de los argumentos esgrimidos revelan la falta de confianza y la percepción del Concejo como poder debilitado y poco eficiente para canalizar las cuestiones necesarias para los diferentes barrios.

### **3.2.4. Motivaciones para la participación**

Esta variable refiere a los incentivos que motorizan la interacción entre el Estado y la sociedad civil. Esto vuelve relevantes los recursos con los que cuentan ambos actores y los obstáculos que constriñen esa participación.<sup>179</sup>

En materia de motivaciones, los diferentes actores consultados coinciden en que los vecinos deciden participar porque es el ámbito que todos reconocen como el receptáculo de sus quejas, ideas, planteos, etc. Los vecinos reconocen al centro vecinal como el nexo o interlocutor válido con las autoridades políticas del municipio.

Sin embargo, este reconocimiento no implica un acompañamiento constante de los vecinos en las actividades del centro vecinal. Hay poca participación y desinterés, lo que se hace evidente en la baja participación en las elecciones de las autoridades del espacio. En muchos barrios quedan lugares o cargos vacantes por falta de vecinos que quieran ocuparlos.

Los vecinos reconocen que las autoridades del centro son el enlace con las autoridades del municipio, y entienden que es un camino más conveniente para hacer oír sus demandas porque individualmente no conseguirían las mismas soluciones. “(...) la función de los centros vecinales es la

---

<sup>179</sup> Ibid.

de organizar a los vecinos, juntarnos para ver qué problemas tenemos, qué urgencias y ver por dónde pasa la necesidad".<sup>180</sup>

De la misma manera, las autoridades políticas reconocen que la existencia de los centros vecinales les simplifica las demandas y los reclamos de los vecinos, agrupándolos en una misma voz que es la del presidente del centro vecinal, quien se encarga de transmitir lo que sucede en los barrios al gobierno local. En los centros vecinales, antes de hacer llegar el reclamo a las autoridades políticas, se procesan los problemas y necesidad. Sería algo así como un filtro que permite no atestar al Estado de tantos reclamos como vecinos hay en el municipio.

En el centro vecinal, la permanencia en los cargos de personas afiliadas a partidos políticos hace más acotada la participación, ya que muchas veces, los presidentes barriales escuchan sólo a los vecinos que le son leales políticamente. Los concejales hicieron referencia a este tema afirmando que muchas veces los presidentes barriales utilizan los bolsones de alimentos para manipular a sus vecinos.

### 3.2.5. Liderazgo

La idea de liderazgo de los espacios se basa en el tipo de relación entre los actores que interactúan en términos de jerarquías y poder de decisión.<sup>181</sup> Un representante del ejecutivo local (Miembro del Ejecutivo local n°4) explicó que es responsabilidad exclusiva de los centros vecinales reunidos en asamblea ordinaria redactar y reformar el reglamento interno que establece cuáles son los órganos de gobierno y qué competencia les cabe. De esta forma se asignan funciones y criterios para la participación a todos los actores que conforman la vecinal, desde el Presidente hasta el vecino desvinculado de la participación frecuente pero empadronado, determinando la capacidad de influencia de cada uno en las decisiones que se toman.

La ordenanza que regula los centros vecinales establece los órganos de decisión que deben componer cada centro vecinal, así como sus funciones: la Asamblea de Vecinos (órgano supremo de gobierno de los centros vecinales), y la Comisión Directiva (órgano ejecutivo compuesto por Presidente, Vicepresidente, secretario, prosecretario, tesorero, protesorero y tres vocales). El testimonio de algunos presidentes barriales arrojó como dato que algunos barrios de la ciudad no poseen cubiertos la totalidad de los cargos por falta de preocupación y compromiso de los vecinos.

En términos formales, los centros vecinales son organizaciones independientes, pero la impresión de los vecinos en general y de las diferentes OSCs entrevistadas es que en realidad son unidades de reclamo hacia las autoridades. Se percibe que la relación constante con el gobierno municipal les hace perder independencia, sobre todo porque no cuentan con presupuesto propio para resolver algunas de las cuestiones que plantean los vecinos. Las organizaciones vecinales constituyen un espacio de reclamo y planteo de problemas puntuales a las autoridades políticas y su capacidad de resolución se encuentra necesariamente articulada con los poderes del Estado.

### 3.2.6. Resultados

Refiere a los productos inmediatos y resultados de largo plazo que se logran como fruto de la interacción a través de estos espacios.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> Presidente Centro Vecinal n° 1: *Relevamiento Municipal*. Entrevistado por Patricio Gigli, Orán, 22 de abril de 2008. Entrevista personal.

<sup>181</sup> *Ibíd.*

<sup>182</sup> *Ibíd.*

Las actividades de los diferentes centros vecinales se concentran sobre todo en la función de reclamo a las autoridades por subsidios, planes sociales, bolsones de alimentos y ayudas puntuales para determinados sectores de la sociedad, como pueden ser sillas y mesas para escuelas, equipamiento para centros de salud, etc.

Esta idea lleva a medir los resultados en términos de productos inmediatos como más o menos exitosos si consiguen o no satisfacer estas demandas. En general, en este aspecto surge la idea de afinidad política con el ejecutivo municipal, siendo los presidentes oficialistas quienes son capaces de lograr mejores resultados en este sentido.

En muchas oportunidades, este tipo de logros se utilizan como plataforma para alcanzar puestos en el gobierno provincial. Este hecho hace de los resultados un medio más para el logro de fines políticos más que un fin en si mismo.

La idea de incidencia en tanto cambio efectivo en política pública no circula entre los presidentes barriales dado que más que proponer políticas o resolver problemas, su misión consiste en plantear las diferentes cuestiones que afectan a los vecinos a la municipalidad. Por otro lado, las decisiones que se toman en los centros vecinales no son vinculantes, necesitan del apoyo vital de las autoridades políticas para llevarse a cabo. Sin embargo, los presidentes barriales y las autoridades políticas reconocen a los centros vecinales como un actor con poder y capacidad de presión e influencia. No se persigue la incidencia en el marco normativo que regula su funcionamiento, sino más bien se mantiene una actitud "reactiva", a la expectativa de lo que pueda entregar el Estado.

#### 4. CONCLUSIONES

Si bien existen varios mecanismos de interacción reconocidos por la normativa máxima municipal, en su mayor parte no son utilizados en este municipio, entre ellos el CES. Este caso resulta paradigmático ya que el total desconocimiento de su existencia por parte de la ciudadanía revela la falta de promoción de la herramienta por parte del Estado.

A pesar de esto, en general, tanto los funcionarios como los representantes de las diferentes organizaciones de la sociedad civil entrevistados, reconocen **una responsabilidad compartida** en la falta de involucramiento de la sociedad civil en aquellas cuestiones de interés público que afectan al bienestar de la sociedad. Las malas experiencias pasadas en espacios de participación son las que desalientan el vínculo.

El desinterés de los ciudadanos en las cuestiones públicas; malas experiencias pasadas en espacios de participación; una ciudadanía poco participativa, reclusa en asuntos particulares y descreída de las autoridades políticas, tanto del ejecutivo como del deliberativo local; la escasa cultura de participación, la politización y partidización del vínculo; y la falta de voluntad política en promover la participación de los vecinos en cuestiones de interés público, son algunos de los factores que aparecen como los más recurrentes entre los entrevistados como razones que desalientan la utilización de estos espacios y quiebran el vínculo entre el Estado y la sociedad civil.

Es posible encontrar en la historia de Orán, experiencias de participación que podrían ser calificadas de exitosas en algunos casos o fracasos en otros. Esto puede alimentar la falta de credibilidad de estos mecanismos, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil. Sin embargo, la empresa de proyectos de participación ciudadana y trabajo compartido es una experiencia de prueba y error, lo que implica compromiso conjunto y perseverancia. El aprendizaje en este caso, es una de las condiciones necesarias para el funcionamiento de experiencias de cooperación entre

sectores. La superación de dilemas de acción colectiva<sup>183</sup> propias de situaciones en las que se ponen en juego bienes públicos, es materia pendiente en cuanto a participación. La falta de interacción plena entre sectores, sólo conduce a retroalimentar la desconfianza y a quebrar el vínculo.

En el caso puntual de los Centros Vecinales, estos son utilizados como instancia de construcción de carreras políticas más que espacios concebidos para hacer las veces de nexo entre los vecinos con el municipio. Este dato no es menor. Los vecinos reconocen entre las autoridades barriales intereses particulares, lo que desalienta la participación en asambleas u otras reuniones.

Los poderes instituidos en Orán son también cuestionados junto con estos espacios de participación. La idea de que los concejales no trabajan y que atienden a intereses sectoriales poderosos, y la impresión generalizada de que el ejecutivo local “mira” a la provincia y que es ahí donde hay que ir a golpear la puerta, son ejemplos en este sentido. Tanto el poder económico local como el poder político provincial limitarían, entonces, la verosimilitud de las autoridades locales como actores cuyas decisiones son soberanas y sobre las que se podría influir. Detrás del debilitamiento de la imagen del Estado como interlocutor válido, ya sea por deficiencias e incapacidades estatales como por los intereses individuales que motorizan a los vecinos de Orán, se alienta el trabajo en paralelo y distante de ambos sectores, subestimando, en ocasiones, las ventajas que ofrece un vínculo duradero apoyado en reglas claras puestas en práctica. Las organizaciones de la sociedad mantienen la percepción que asocia trabajo conjunto con pérdida de independencia y sometimiento.

Es cierto que algunas dependencias gubernamentales mantienen una relación cotidiana con la sociedad civil. Sin embargo, esta relación se da sobre todo desde un lugar de atención de necesidades urgentes y respuestas a problemáticas inmediatas y no tanto en la construcción de un vínculo fluido de largo plazo. La falta de planificación a largo plazo puede ser vista, entre otras cosas, como una consecuencia directa de la situación socioeconómica local. Un alto porcentaje de ciudadanos en situación de vulnerabilidad, puede orientar a los actores que se vinculan con el Estado hacia la resolución inmediata de los problemas básicos (barrios sin sala de atención primaria de salud, falta de cloacas, gas y otros servicios públicos). Un Estado reactivo ante los problemas que surgen cotidianamente, no puede planificar la ciudad que se quiere construir entre los sectores políticos, empresariales, sociales en forma conjunta.

La sociedad civil en Orán se define desde la heterogeneidad. Aquí aparece como un dato importante las diferencias que se establecen entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil. A la dicotomía Estado-sociedad civil se suma la competencia y rivalidad intra sociedad civil, ya que ésta no constituye una estructura uniforme, sino que se caracteriza sobre todo por la diversidad de intereses e ideologías que la mayor parte del tiempo se encuentran en pugna y contradicción. En este sentido, ambos aspectos, la diada Estado-sociedad civil y las rivalidades intra sociedad civil, contribuyen a moldear el vínculo que se establece entre sectores. El desconocimiento de las mismas organizaciones de la sociedad civil sobre las actividades que desarrollan sus pares, las aleja de los beneficios del trabajo en red o simplemente del beneficio de compartir la información y recursos de los que disponen.

A pesar de esto, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil se cree en los potenciales beneficios que pueden implicar estos espacios de interacción, sobre todo en un momento que se presenta como una oportunidad de cambio marcado por la renovación de la administración local.

---

<sup>183</sup> Individuos racionales con intereses y metas propias que buscan maximizar sus beneficios de determinada situación, conducen como resultado de su interacción a situaciones subóptimas para el colectivo.

## CONCLUSIONES

Por Vanesa Weyrauch

### *¿CÓMO SE ESTÁN VINCULANDO ESTADO Y OSCs A NIVEL MUNICIPAL Y PROVINCIAL?*

Los capítulos anteriores revelan con claridad que los vínculos entre Estado y organizaciones de la sociedad civil son tan diversos como los actores que forman parte de uno y otro sector. Con formatos diferentes que abarcan desde asociaciones vecinales y consejos consultivos a foros y audiencias públicas, y centrados en temáticas tan variadas como desarrollo productivo, servicios públicos y cultura o deporte, existen espacios de interacción reconocidos desde la legislación pero con un amplio abanico de diferencias en cuanto a su grado de uso e implementación.

Esta heterogeneidad no nos impide, sin embargo, extraer ciertos aprendizajes comunes acerca de los factores que frecuentemente inciden en el potencial, la naturaleza y la evolución de los vínculos en general, y en la forma en que se van moldeando los espacios concretos de interacción, en particular.

Podemos ordenar a los hallazgos que se desprenden de los capítulos anteriores en tres grupos principales:

#### *1. El peso de la organización social y la cultura política*

Una de las distinciones entre los dos niveles de análisis (provincial y municipal) reside en la mayor tendencia a mantener **relaciones informales** a nivel local basada en la cercanía y posibilidad de acceso de los vecinos al gobierno municipal, por el tamaño de los mismos<sup>184</sup>. *“El vínculo se sostiene a través de mecanismos informales, tales como reuniones y encuentros personales con las autoridades municipales, hecho atribuible sobre todo a la condición de “pueblo grande” o “ciudad chica” del municipio. Todo depende de la relación que logres con el Intendente”*.

Por otro lado, tanto a nivel provincial como municipal, la **afinidad política** entre funcionarios y representantes de OSCs parece jugar un papel clave en el modo en que se aborda el vínculo: por ejemplo, en el estudio cuantitativo municipal, las OSCs identifican como principal obstáculo a la participación la idea de que “la afinidad política (de la OSC con el gobierno) define el grado de participación”.

También surge la conciencia de los actores (tanto estatales como no estatales) sobre cómo el juego político y la distribución de poder en función de los recursos disponibles diferencian claramente a los **tres niveles del gobierno** (nacional, provincial y municipal) e influyen en dónde se coloca la mirada del vínculo. En ocasiones, la distribución de recursos puede volverse un modo de romper con ciertos niveles de dependencia por parte de las OSCs: en el caso de Comodoro Rivadavia, las asociaciones vecinales encuentran conveniente contar con personería jurídica provincial y el reconocimiento municipal. Sólo de este modo se protegen económica y políticamente en la arena local. En primer lugar, porque pueden obtener subsidios municipales, ya que la provincia gira el dinero a través del municipio y son pocas las asociaciones vecinales u OSCs que logran subsidios directos de la provincia. Al mismo tiempo, quedan exentas del control de las autoridades municipales y no pueden ser intervenidas por la Dirección de Asociaciones Vecinales.

---

<sup>184</sup> Posiblemente esto varíe en los municipios más grandes, ya que en este estudio se analizan aquellos que tienen entre 20,000 y 200,000 habitantes.

Al mismo tiempo, los propios funcionarios enfrentan el desafío de cómo articular demandas ciudadanas con capacidad de dar respuesta desde el Estado autónomamente, cuando las políticas se definen en otros niveles o no se acompañan de los recursos necesarios para implementarlas. La gobernadora de Tierra del Fuego, Fabiana Ríos, lo resume de la siguiente manera: *“los fueguinos mantenemos en parte la mentalidad de la época en que éramos territorio nacional, cuando todas las soluciones venían de Buenos Aires. Todavía nos estamos acostumbrando a la autonomía”*.

Otro de los hallazgos generales interesantes es cómo, en variadas oportunidades, el **florecer de las OSCs está íntimamente vinculado con el accionar del Estado**, a través de ciertas políticas públicas como:

1. La ejecución de programas nacionales en los que los técnicos las buscan como socias (ej.: Formosa y los planes nacionales de alimentación que, articulados por el gobierno provincial, son implementados por OSCs), punto vinculado con la complejidad de los vínculos en los tres niveles, ya que decisiones a nivel nacional repercuten generando nuevas dinámicas a nivel provincial o municipal.
2. La creación de nuevas agencias gubernamentales dirigidas específicamente a promover la participación (ej.: la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, en Comodoro)
3. La decisión de implementar una herramienta ya prevista legalmente como una de las maneras de enfrentar una crisis (ej.: la creación del Consejo Económico y Social en Comodoro)

Por último, pero no menos importante, un factor recurrente a lo largo de los estudios –y que se vuelve muy visible en las altas porciones de NS/NC en los gráficos presentados– es el **considerable nivel de desconocimiento**, tanto de funcionarios como de representantes de OSCs, de los mecanismos de interacción existentes, del grado de regulación de los mismos, así como quiénes participan y qué temas se abordan. Sobre esto volveremos más adelante, al analizar el proceso que suelen recorrer en su evolución estos espacios.

## ***2. Los protagonistas y los asuntos que les preocupan***

En cuanto a los **participantes** más frecuentes en la mayoría de espacios estudiados, por parte del sector estatal, coincide la preponderancia del **Poder Ejecutivo** como interlocutor (aunque en ciertas herramientas específicas a nivel provincial como la audiencia pública y la consulta popular predomina el Legislativo).

Con respecto a actores no estatales, sin embargo, se registra una diferencia significativa entre el nivel provincial y el municipal en cuanto a la distribución de la participación entre **sociedad civil organizada** (OSCs) y **ciudadanos particulares**: mientras que a nivel provincial la distribución es equilibrada (ver gráfico 8 del *Diagnóstico cuantitativo a nivel provincial. Una aproximación.*), en el local prevalece ampliamente la participación de los ciudadanos a título individual (ver gráfico 6, del *Diagnóstico cuantitativo a nivel municipal. Una aproximación.*). Es en este nivel donde se registra la diferenciación realizada por Triguboff y Anaya entre mecanismos de participación y control de representación versus los de participación directa: “Recientemente esta nueva concepción de participación ciudadana está orientada a un involucramiento directo de los ciudadanos en las actividades públicas. Así, la idea de participación reformula las formas clásicas basadas en un modelo representativo para pasar a una participación directa entre los individuos y sus intereses, y

las demandas frente al Estado. De esta manera, intentan alcanzar un mayor nivel de proximidad entre autoridades y representados.”<sup>185</sup>

Parte de este fenómeno puede estar vinculado con la mayor posibilidad de acceso a los funcionarios en el nivel local, que podría actuar como incentivo para desplegar acciones de influencia a nivel individual, versus la necesidad de organizarse para incidir en el nivel provincial. Una línea a explorar en futuras investigaciones es cómo juegan las tensiones entre acción colectiva y acción individual en los diversos niveles, para detectar si existen diferencias significativas en las estructuras de incentivos. La relevancia de esta indagación es innegable: como se ha sostenido anteriormente, la superación de dilemas de acción colectiva<sup>186</sup> propias de situaciones en las que se ponen en juego bienes públicos, es materia pendiente en cuanto a comprender más cabalmente estos espacios de interacción, y su potencial democratizador.

Asimismo, dentro de la clasificación de OSCs propuesta en el marco analítico, el tipo de organizaciones que se destaca por su presencia a nivel provincial (ver gráfico 8, del *Diagnóstico cuantitativo a nivel provincial. Una aproximación.*) en estos espacios son los **sindicatos** y los **centros académicos** (universidades). Cabe destacar asimismo que el **sector empresarial** (frecuentemente en la forma de sociedad civil organizada como cámaras y asociaciones profesionales) también es un actor con peso. Claramente existen diferencias significativas en cuanto a motivaciones y recursos entre este tipo de actores y otro tipo organizaciones de la sociedad civil como las de base o las fundaciones. De aquí surge el potencial de estudiar a futuro en profundidad si estos actores tienen un papel en la ampliación o por el contrario en la reducción de posibilidades de acceso para otro tipo de organizaciones con menor capital económico, simbólico, político, etc. así como los efectos de las tensiones internas entre los diversos tipos de organizaciones sociales.

Entre los **temas** que con mayor frecuencia aparecen como centro de debate en estos espacios predominan los **económicos** o de **producción**, y las **políticas sociales**. Los primeros parecen consistentes con los actores que preponderan en estos espacios y las motivaciones que analizamos en la pág. 101. En cuanto a las políticas sociales, abarcan un amplio abanico que incluye cuestiones como empleo, educación, salud, atención a jóvenes por adicciones, discapacitados y ancianos, y construcción de viviendas.

En el caso del nivel municipal, aparece con peso la cuestión de los **servicios públicos** (tanto en cuanto a las licitaciones como a la prestación de los mismos), cuyo tratamiento propulsa la efectiva utilización de la audiencia pública.

También es importante señalar cómo ciertos **asuntos públicos y actores propios** de cada lugar congregan y hasta disparan la capacidad organizativa y de acción de grupos de la sociedad civil o la institucionalización de espacios centrados en estos actores. Esto se registra con mayor fuerza a nivel provincial, que puede estar vinculado con el nivel de agregación de los grupos específicos o con la dimensión que implica la resolución de una temática que afecta a una jurisdicción entera. Como ejemplo de este fenómeno, podemos mencionar las ligas agrarias para el reclamo de tierras y el Instituto de las Comunidades Aborígenes en Formosa, y la problemática habitacional en Tierra del Fuego. Nuevamente, se presenta la oportunidad de profundizar la indagación de qué tipo de incentivos (escala territorial, complejidad de la temática, etc.) disparan la organización de la ciudadanía en pos de acciones colectivas de incidencia.

---

<sup>185</sup> Triguboff, M. y Anaya, B.: *Mapa Institucional de los Mecanismos de Participación y Control Ciudadano*, en Abal Medina, J. M (h): *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.

<sup>186</sup> Individuos racionales que buscan maximizar sus beneficios de determinada situación, conducen a situaciones subóptimas en términos paretianos para el colectivo.

### 3. Futuros escenarios posibles

Finalmente, además de las diferencias y las semejanzas entre los distintos estudios, resulta rico señalar algunos **aspectos novedosos** del vínculo.

El **reconocimiento de la mutua corresponsabilidad** en la generación de nuevos vínculos es uno de los signos de que se avecinan cambios. Falta de interés y compromiso ciudadano son vistos como la otra cara de la moneda en cuanto a la ausencia de una genuina cultura política participativa. Una de las posibles causas de esto último, como apunta Mustapic, es que “se puede considerar que la cultura que predomina es de tradición europea (salvando las distancias) que descansa en la división del trabajo entre gobernantes y gobernados. En cambio, la tradición norteamericana considera que el gobernante debe hacer estrictamente lo que quiere el gobernado (visión del gobernante como agente). Siendo así, plantea en forma más acuciante el activismo de la sociedad civil para evitar los desvíos del “agente”.<sup>187</sup>

La **mutua confianza** surge como uno de los ejes clave a fortalecer. Como sostiene la gobernadora de Tierra del Fuego: “Obviamente no es fácil, porque se trata de una manera de vincularnos diferente. Históricamente hubo una lógica de tironeo, de medición de fuerzas. No está la costumbre de que el Estado proponga la apertura al diálogo en base a datos. La reparación de daños necesita indefectiblemente de un compromiso conjunto: todos tenemos que ceder, y todos tenemos que acordar cuáles son las prioridades”.

En las mismas líneas, también representantes tanto del Estado como de la sociedad civil de Orán atribuyen la no implementación del CES que hace tiempo está garantizado por la Carta Orgánica municipal, a una responsabilidad compartida.

Otro dato revelador es la **creciente conciencia del rol de los medios de comunicación** en la difusión y el uso de los espacios de interacción. Se percibe que éstos pueden contribuir en varios aspectos relevantes para los espacios:

- o En su *accesibilidad*, a través de la difusión más amplia de convocatorias a participar de aquellos que son abiertos.
- o En su *transparencia*, por medio de la cobertura de los temas, posiciones, y propuestas o reclamos.
- o En la *calidad de la participación*, ya que socializando la información públicamente pueden atraer a nuevos actores, propuestas y generar conocimiento público de las diversas opciones de políticas.
- o En su *efectividad*, porque pueden publicar los acuerdos logrados y por este medio presionar para que se cumplan, o los tengan en cuenta otras instancias de toma de decisión pública.

Por último, y no por ello menos importante, en algunas declaraciones, se vislumbra una **mirada gradualista** sobre cómo pueden evolucionar los espacios en los que se concretan muchas interacciones:

*“El Presupuesto Participativo no es un logro en sí mismo, uno sabe que el porcentaje del presupuesto general asignado al procedimiento del presupuesto participativo no es hoy un monto grande, pero sí es una poderosa herramienta para ir creando esta idea de la participación ciudadana, sobre todo en las cuestiones que involucran decisiones. Nosotros asumimos en diciembre y el presupuesto general de este año ya estaba decidido por la gestión anterior. Había que tomar una decisión:: o empezábamos a trabajar para el presupuesto participativo 2009 o hacíamos alguna transición que permitiera ir desarrollando las prácticas para prepararnos para el 2009. Eso hicimos.”* (Funcionario público)

*“Nosotros pudimos meter en la discusión perspectivas en los diferentes temas que se iban planteando (...) El mecanismo en sí del Consejo es **perfectible, aunque necesario**. El carácter no vinculante del Consejo hace*

<sup>187</sup> Ana María Mustapic, en su evaluación al presente trabajo.

*que mucha gente piense que está perdiendo el tiempo, sin embargo es un elemento para generar opinión, para ganar debate y publicitar ideas distintas a las que mayoritariamente aparecen.”* (Representante de OSC).

Este último punto será retomado más adelante, cuando proponemos una manera de observar cómo se puede estar avanzando en este camino hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil.

### **¿POR QUÉ VALE LA PENA MONITOREAR Y TRABAJAR SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE ESTOS ESPACIOS?**

A pesar de que surge en los distintos diagnósticos que la tasa de utilización de los mecanismos de articulación existentes es aún muy baja, el recorrido en los diferentes niveles y con los diversos abordajes (cuantitativo y cualitativo) sugiere que es posible concebir a los espacios de interacción como **procesos dinámicos**, en lugar de **pautas de conductas establecidas y que se repiten a lo largo del tiempo**. En este sentido, resulta oportuno retomar el concepto de la dualidad de la estructura de Giddens, propuesto en el marco analítico: los espacios son estructuras que pueden funcionar como **reglas**, pero también pueden ser aprehendidos como **recursos**.

Esta lente puede ayudarnos a comprender por qué existe una heterogeneidad de visiones, tanto dentro del Estado como de la sociedad civil, sobre el potencial de la participación. Al no constituir ninguno de los dos sectores un actor homogéneo y colectivo, tampoco sus percepciones acerca del potencial de estos espacios pueden reducirse a modelos únicos.

Con respecto a las OSCs, una de las tendencias visibles es la de distinguir entre aquellas que tienden a ser más escépticas con respecto a estos espacios (percibiendo que en general replican las mismas **reglas** o pautas – cooptación, presión económica, etc.- que las inhabilitan a participar genuinamente de los procesos de decisión de políticas directas) de aquellas que los ven como un potencial para mejorar la calidad del vínculo con el Estado apuntando a una mejora la toma de decisiones públicas, u otras que ven a los mecanismos de interacción como **recursos** o bases de poder a los cuales pueden recurrir para lograr sus propios objetivos. Y no debemos olvidar a aquellas que están tradicionalmente excluidas de los mismos, no por decisión propia sino por enfrentar una serie de obstáculos (incapacidad de organizarse o articular su demanda, desconocimiento de los mecanismos de participación, etc.), algunos de los cuales incluso son generados por los mismos participantes de los espacios.

Por parte de los funcionarios públicos, la valoración de la participación de la sociedad civil también es variada, partiendo de la posibilidad de habilitar a las OSCs a estar presentes en algunos espacios y procesos como meras observadoras, hasta facilitar que se conviertan en actores con alto poder de negociación e influencia en las agendas y decisiones públicas.

Es importante aclarar que dichas diferencias en las lecturas acerca del potencial de estos espacios no sólo provienen de la visión acerca de cuánto amplían o restringen estos espacios las posibilidades de alcanzar determinados resultados (plano de las **motivaciones**) sino que también reflejan las distancias en términos de **recursos** de los actores. No sólo los recursos están distribuidos de manera desigual dentro de cada sector (por ejemplo, agencias estatales o funcionarios con presupuesto para desarrollar determinado mecanismo de interacción versus los que no poseen esos medios, u organizaciones como asociaciones empresarias que cuentan con conocimientos legales para fundamentar sus reclamos frente a organizaciones de base que ni siquiera conocen plenamente sus derechos). Los contrastes y a veces contradicciones se desprenden del uso que realizan diversos actores de estos recursos (por ejemplo, un funcionario puede decidir si socializar o no dentro del seno de un espacio determinada información que debería ser pública, o un representante de una organización de la sociedad civil puede elegir si utilizar su conocimiento técnico para imponer a las

otras su propuesta de política, o si capacitar a las que no lo poseen para que puedan usarlo según sus propios objetivos de incidencia).

En síntesis, estos espacios parecen ofrecer **oportunidades disímiles** en cuanto a su potencial para la democratización para los diferentes integrantes de dos sectores, en sí muy heterogéneos por la variabilidad de sus motivaciones y recursos. Y estas oportunidades disímiles también cambian según cómo sus participantes se desenvuelven en estos: por ejemplo, utilizando recursos propios para garantizarse mayor poder en el establecimiento de la agenda, o acercándose al espacio para satisfacer un interés puntual de unos pocos. Este estudio ha reflejado esas diversas posiciones que se desprenden de las declaraciones de los entrevistados.

También por su diversidad podríamos abordar lo que sucede en los espacios y fortalecerlos desde un **enfoque procesal**: la escalera (o alguna imagen similar) puede ser una metáfora apta para graficar una posible evolución, cuyos estadios aparecen en diversos espacios existentes en nuestro país.

Antes de proponer una serie de pasos que podrían indicarse como etapas de este enfoque de proceso (y que se vinculan con los interrogantes planteados sobre los niveles de inclusión, democratización y efectividad de los espacios), nos centraremos en las preguntas sobre la investigación referentes a las motivaciones y recursos que permiten u obstaculizan la generación y el sostenimiento del vínculo.

## **LOS ESPACIOS DE INTERACCION: ALCANCES Y LIMITACIONES**

Los alcances y limitaciones de los espacios en cuanto a su potencial para generar nuevos y mejores vínculos entre actores estatales y de la sociedad civil se relacionan, parcialmente, con las **motivaciones** por las que acceden y participan (o no, en el caso de los outsiders y excluidos) en los mismos. Hay motivaciones que funcionan como habilitadoras para la creación y sostenimiento de los espacios; por el contrario, otros intereses pueden obstaculizar el desarrollo y la sustentabilidad de los mismos.

Lo que se puede alcanzar o frustrar dentro de los espacios también se vincula con la posesión o, por el contrario, la necesidad de ciertos **recursos**, cuestión estrechamente ligada a la distribución de poder, como se explicó en el marco analítico: contar con determinados recursos puede contribuir a ampliar los alcances de los espacios (por ejemplo, cuando un sindicato que cuenta con el recurso de cierto grado de representatividad canaliza a través del espacio y resuelve de manera consensuada con otros actores una demanda determinada), mientras que la necesidad de otros tipo de recursos puede constreñir la capacidad de acceder, participar y sostenerlos (por ejemplo, cuando un grupo de vecinos con necesidades básicas insatisfechas por no contar con la capacidad de organizarse que tienen otras organizaciones no puede participar de determinado espacio que trata una cuestión ambiental que los afecta). Es necesario agregar, además, que estas asimetrías pueden darse incluso dentro de las diferentes organizaciones sociales, y entre las diversas agencias estatales (ej.: organizaciones con conocimientos técnicos vs. organizaciones que no los poseen). Analizaremos algunos de estos recursos con mayor profundidad en el apartado sobre accesibilidad y calidad de participación.

La tabla a continuación identifica y resume tanto motivaciones como recursos que inciden o incidieron en los espacios analizados en los diagnósticos y casos de estudio. Por ejemplo, en cuanto a motivaciones, en el caso de Ushuaia, el bajo nivel de arraigo en el lugar, lleva a que los ciudadanos participen en política sólo con reclamos muy puntuales que responden a sus intereses de corto plazo, y no se involucran plenamente en los proyectos de un lugar que consideran de residencia transitoria. Esto limita el potencial de espacios que abordan temáticas complejas o problemas con

múltiples causas y requieren entonces una participación sostenida en el tiempo.

Un recurso por parte del Estado que amplía el potencial del espacio, en cuanto a su efectiva creación y su sostenibilidad en el tiempo, se relaciona con la cuestión del financiamiento. Por ejemplo, en el caso de Orán, la potencial activación del CES se vincula con la necesidad de que el municipio pueda aportar recursos humanos y financieros para mantener el espacio, cuestión que las ordenanzas anteriores asignaban como responsabilidad de las organizaciones que formen parte del mismo.

Claramente existen otros recursos y motivaciones que se identifican tradicionalmente para caracterizar los modos de participación de los diversos actores, como la capacidad de coordinación, de imponer restricciones, o la legitimidad. Sin embargo, en la tabla nos limitamos a mencionar sólo aquellos que surgen de esta primera aproximación a la cuestión. Estudios futuros que identifiquen motivaciones y recursos frecuentes en este tipo de espacios nos permitirían profundizar el conocimiento acerca de cuáles son más recurrentes, o tienen mayor peso en la evolución o involución de los espacios, si existen motivos o recursos más propios de determinados espacios, etc.

Presentamos entonces dos tipos de motivaciones y recursos, tanto de las OSCs como del Estado: aquellos que permitirían ampliar el potencial de impacto de los espacios (columna izquierda), y aquellos que podrían actuar en su detrimento (columna derecha). Nuevos vínculos entre Estado y OSCs requieren un uso efectivo y legítimo de aquellos que amplían el alcance de los espacios: en este sentido, los dos sectores pueden apelar a los mismos para transformar y fortalecer los espacios. Asimismo, sería valioso incorporar en los debates y reflexiones acerca de los vínculos aquellas motivaciones y recursos (o carencia de estos) que limitan el potencial de los espacios para convertirse en arenas auténticamente democráticas para la discusión y la toma de decisiones.

	Alcances	Limitaciones
<b>MOTIVACIONES</b>		
<b>OSCs</b>	Demandas económicas (incentivos selectivos, salarios, subsidios, etc.)	Responder a intereses muy específicos y de corto plazo
	Lograr mayor visibilidad de sus organizaciones, temas, reclamos, etc.	Abusar de recursos estatales
	Obtener información sobre algún tema, y/o conocimiento sobre lo que está sucediendo en la comunidad	
	Ejercer presión a través de la presencia de los medios	
	Dialogar con otros grupos y sectores	
	Mejorar los vínculos con el Estado; garantizar un punto de encuentro	
	Lograr resultados que no se pueden obtener por otros canales; agregación de demanda	
<b>Estado</b>	Legitimar decisiones y proyectos públicos	Desviar la discusión o la agencia estatal bajo cuestionamiento

	Alcances	Limitaciones
	Articulación de demandas y necesidades de diferentes sectores	Legitimar decisiones ya tomadas
	Termómetro para medir nivel de consenso o conflicto	Brindar sólo una imagen de participación
	Aprovechar conocimiento especializado/técnico de determinados sectores sobre ciertos temas	Diferenciarse discursivamente de gestiones anteriores
		Obtener y mantener lealtades políticas
RECURSOS		
OSCs	Conocimiento técnico de temas específicos	Dependencia legal (personería jurídica, criterios para acceder a los espacios, etc.)
	Capacidad de organizarse	Dependencia económica del Estado a través de subsidios
	Cierta capacidad de representar	
	Prerrogativas legales para participar	
Estado	Acceso a la información	Respaldo político partidario para otorgar personería jurídica
	Presupuesto para sostener los gastos relativos a los espacios	Dependencia económica de un nivel superior de gobierno (sobre todo por la coparticipación provincial o nacional)
	Infraestructura para los espacios	Reparto discrecional de recursos de asistencia (alimentaria, etc.) y consecuente cooptación
	Autoridad (cargos electivos)	Intervención

### ATRAVESANDO PROCESOS: LOS ESPACIOS Y SU EVOLUCIÓN

En esta sección retomaremos la propuesta de observar estos espacios y su potencial para generar nuevos vínculos entre Estado y OSCs de **manera procesal**. A través de la investigación surgieron diversos espacios con modos heterogéneos de funcionamiento, regulación, visibilización y resultados. Esa diversidad, dependiente de variables tanto macro (cultura cívica o política) como micro (impronta de una gestión pública particular), también podría reflejar un recorrido más o menos sinuoso, con avances y retrocesos, que gran parte de estos espacios recorren hasta convertirse en genuinos canales de democracia participativa e inclusiva.

A continuación, y basados en la fuerza del enfoque gradual, presentamos un gráfico en el que detallamos las etapas presentes en los diferentes espacios analizados en los dos niveles, municipal y provincial. Estas etapas son: creación, utilización, institucionalización, ampliación del acceso, desarrollo de capacidades, visibilización pública e impacto en las políticas. El gráfico podría visualizarse como el juego de la oca: no necesariamente los casilleros se suceden siempre de manera

ordenada. Las etapas pueden desarrollarse simultáneamente; en ocasiones pueden saltarse; en otras, incluso se puede retroceder.

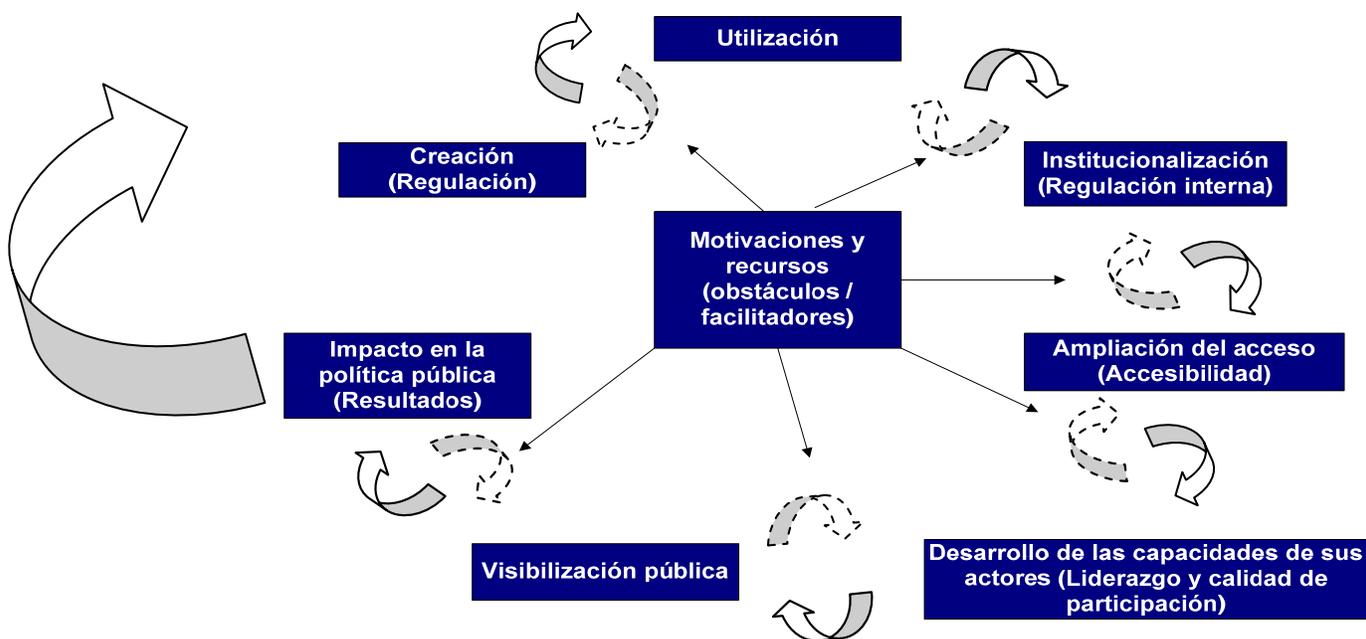
En este juego desempeñan un rol importante los recursos y las motivaciones (en cuanto a posibles avances y/o retrocesos) y otras variables planteadas originalmente en el marco de análisis (destacadas en el gráfico abajo en negrita). Pero también añadimos otras variables que surgieron de la investigación, como la importancia de la utilización o la visibilidad pública de los espacios, especialmente vinculada con el rol de los medios de comunicación y la importancia del acceso a la información.

El paso de una fase a la siguiente depende en primer lugar del grado de dinamismo de cada espacio (la repetición del juego o la recurrencia en el tiempo da lugar a infinitas combinaciones). Pero también es afectado en gran medida por las motivaciones y los recursos de los actores, de los cuales se van desprendiendo ciertas prácticas recurrentes que como ya se ha expresado anteriormente, pueden ampliar el alcance y el impacto de los espacios, o por el contrario, limitarlos e incluso anularlos. Retomando a Giddens, los espacios funcionan como **reglas** en tanto que funcionarios y miembros de OSCs los perciben como procedimientos o técnicas para reproducir ciertas prácticas sociales. Estas reglas (por ejemplo, quién accede y quién no) son aprendidas tácitamente. Sin embargo, en la medida en que los actores pueden tomar conciencia e interpretar estas prácticas, pueden también modificarlas. Así, los espacios pueden convertirse en **recursos** para influir sobre otros (la legitimidad y bondad o perjuicio de su influencia es otra cuestión, no menos importante pero que no se abordó en este estudio)<sup>188</sup>. Al aplicar estas prácticas de manera novedosa, los actores tienen la capacidad de reconfigurarlos y transformarlos.

Por lo tanto, en el centro de las etapas colocamos las motivaciones y recursos de los participantes que pueden o bien obstaculizar, o facilitar cambios y transformaciones (tanto negativos como positivos) en el funcionamiento y evolución de los espacios.

---

<sup>188</sup> Esta cuestión constituye una evidente limitación del estudio. Tal como lo indica Carlos Acuña en su evaluación al presente trabajo, una debilidad de esta investigación es no dar cuenta o identificar qué aspectos relacionados a los intereses de los excluidos se mantendrán excluidos de la mano de su inclusión en otros aspectos de la política. No es lo mismo participar en defensa del medio ambiente, para mejorar la atención en los hospitales públicos, para lograr acceso igualitario a la justicia o para influir las decisiones sobre integración regional-internacional. Muchas veces la participación no es un "tobogán invertido" o "escalera" hacia niveles superiores de decisión y autonomía: algunas estrategias participativas apuntan a abrir una puerta causando que otra se mantenga cerrada. Esta dinámica de participación en una cuestión que genera exclusión en otra, tiene raíces tanto estructurales como ligadas a las contingencias políticas.



A continuación explicamos brevemente cada etapa, y brindamos un ejemplo de la investigación.

### 1. Los espacios se crean

Los diversos relevamientos (cuantitativos y cualitativos) muestran la existencia de una gran variedad de espacios de interacción. Sin embargo, su existencia difiere en dos aspectos fundamentales: formal (o sea si está reconocida por alguna normativa) versus informal (no están regulados); e implementados versus pendientes de implementación.

Desde el punto de vista legal –y bajo el lema de la promoción de la participación ciudadana, y en ocasiones porque era lo políticamente correcto- se crearon en gran parte de las provincias, y en menor medida también en municipios, múltiples canales de interacción, a través de un rango variable de normativas: Constitución provincial, Carta orgánica/Ley orgánica de municipios, leyes, ordenanzas, decretos, resoluciones, etc.

Sin embargo, también en distintas localidades y provincias surgen espacios o mecanismos que no han sido ni promovidos ni reconocidos desde la ley y sólo funcionan de manera informal como, por ejemplo, los foros y mesas de diálogo o la Banca del Ciudadano.

Adicionalmente, debemos destacar que el reconocimiento en la ley no conduce necesariamente a la existencia del espacio, ya que en algunos casos los mismos no son puestos en funcionamiento por la falta de regulación que permita su implementación, por el desconocimiento y desinterés de la ciudadanía, o bien porque no existe genuina voluntad política de avanzar hacia otras instancias de profundización de la participación.

### El caso: CES en Formosa

Un espacio de participación que la Constitución formoseña crea es el **Consejo Económico y Social**. En el artículo 155, se prevé la conformación del consejo y que el mismo esté integrado por representantes de los sectores de la producción, del trabajo, de los profesionales, entidades socio-culturales. El objetivo del mismo es funcionar como órgano de consulta para el Estado y por lo tanto cumple un rol de articulador entre el sector privado y el sector público. Si bien este organismo es creado por la constitución provincial y distintas organizaciones reclaman su puesta en marcha, el mismo nunca fue puesto en funcionamiento.

## 2. Comienzan a utilizarse

Este paso es de suma importancia, ya que en gran parte de lo relevado en los estudios los espacios sólo existen desde el punto de vista jurídico. Ni los funcionarios ni los representantes de OSCs los han convertido en **recursos** para forjar nuevos vínculos, debates y propuestas de políticas aún.

El diagnóstico municipal, por ejemplo, revela que solamente en cinco municipios los funcionarios reconocieron la utilización del 100 por ciento de las herramientas existentes por normativa, independientemente del número total de mecanismos existentes.

La suba de la tasa de utilización de muchas herramientas y mecanismos de interacción, tal como lo reconocen los entrevistados, depende tanto de la voluntad política de activarlos o implementarlos, como del interés de las organizaciones de la sociedad civil para demandarlos o participar cuando comienzan a implementarse.

### El caso: Audiencia Pública en Comodoro Rivadavia

La herramienta de participación ciudadana que más se utiliza en este municipio es la audiencia pública, mecanismo al que se apela previa aprobación de un proyecto público y que permite a los ciudadanos participar en el proceso decisorio, antes de que la decisión sea tomada. Esta herramienta se encuentra regulada por la ordenanza 7034/00, que reglamenta el modo en el que puede ser aplicado este instrumento. La ordenanza establece que las opiniones recogidas a través de este mecanismos son de carácter consultivo y no vinculantes (art. 2), y establece dos tipos de audiencias: temáticas, convocadas por el sector público para recoger la opinión ciudadana sobre algún tema en particular (art. 6) y requisitorias convocadas por la ciudadanía (art. 16).

Los casos más mencionados de utilización de audiencias públicas durante las entrevistas son el de la construcción del Dique los Monos en septiembre de 2007 y la recolección de los residuos sólidos urbanos durante 2008.

## 3. Avanza su institucionalización: regulación interna, perdurabilidad

Con la institucionalización hacemos referencia a dos pasos clave para que estos espacios puedan funcionar como instituciones democráticas: la existencia de una regulación interna, que establezca reglas claras y transparentes de funcionamiento antes sus diversos participantes; y su perdurabilidad, en el sentido de contar con la inserción social y política necesaria que asegure su subsistencia más allá de una gestión de gobierno particular que lo haya creado y utilizado.

La regulación interna de estos mecanismos es una asignatura pendiente en gran parte de los casos mencionados y analizados. Varios son los factores que pueden incidir en este escaso avance

como, por ejemplo, la preferencia por parte de los participantes actuales por preservar reglas informales que los benefician en cuanto a acceso y liderazgo.

En cuanto a la subsistencia, el involucramiento activo de una diversidad de actores con suficiente llegada o representación de la comunidad es sumamente importante. A esto se agrega la relevancia de contar con un reglamento interno que promueva el compromiso de diferentes organizaciones, y el funcionamiento efectivo del espacio como un canal para resolver un problema público o promover nuevas políticas.

#### **El caso: Centros Vecinales en Orán**

Estos espacios barriales se encuentran reglamentados por la ordenanza municipal N° 927/97, que deroga la anterior N° 807/94. La Ordenanza establece sus funciones primordiales, formas de organización y reconocimiento legal y alcances y las bases a partir de las cuáles cada centro funcionará. Además, cada centro vecinal deberá dictar su reglamento interno que establece las reglas específicas de funcionamiento de espacio, aunque deben respetar los lineamientos básicos presentes en la Carta Orgánica y la ordenanza reglamentaria.

*“Nosotros tenemos nuestro estatuto y nos reunimos las veces que la ordenanza dice y muchas más veces, porque los vecinos tienen toda la libertad de pedir reuniones o de venir a reunirse conmigo.”*  
(Presidente de barrio)

#### **4. Se amplía el acceso**

Aunque en gran parte de los espacios relevados predomina el criterio general para su acceso (no se establecen condiciones puntuales para participar, sino que para ello basta simplemente ser ciudadano/a del país), surge de los casos analizados que en la práctica el acceso dista mucho de ser universal. Asimismo en aquellos espacios, como las asociaciones vecinales, en los que existen criterios más restrictivos (como el sectorial/geográfico: ser vecino de ese barrio) se registran varias causas por las cuales no todos aquellos ciudadanos que jurídicamente están habilitados para acceder, lo hacen. Las razones abarcan desde el desconocimiento de su existencia y el modo en que se realiza la convocatoria a desinterés de la ciudadanía, prácticas clientelares, y control y disciplinamiento desde el Estado.

A medida que algunos espacios avanzan en cuanto a discutir y definir su reglamento interno, y trascienden diversas gestiones gubernamentales particulares, las oportunidades de acceso para otros ciudadanos y asociaciones de ciudadanos se amplifican.

En primer lugar, porque con su institucionalización emergen discusiones internas acerca de cómo convocar, quiénes pueden participar, cómo se establecen y discuten los temas, etc. Y así como la práctica puede conducir a conductas tácitas que excluyen del círculo a ciertos grupos<sup>189</sup>, también con la evolución del espacio en el tiempo, abordando diferentes cuestiones de las que originalmente se trataron desde el espacio, las prácticas informales pueden llevar a convocar a otros actores.

También se registra una creciente conciencia en ambos sectores acerca de uno de los principales obstáculos que enfrentan determinadas OSCs: la exigencia de numerosos requisitos que representan altas barreras, dada la debilidad institucional de cierto tipo de estas organizaciones (no

---

<sup>189</sup> Las prácticas de exclusión provienen en muchos casos de las propias tensiones y luchas dentro de la sociedad civil que se reflejan en la falta de predisposición de algunas organizaciones a ampliar la convocatoria a otras organizaciones.

cuentan con el personal calificado ni la infraestructura o el financiamiento requeridos para incidir en políticas públicas, ni la personería jurídica).

En segundo lugar, la propia supervivencia del espacio –particularmente en los casos en que hay cambio de gestión política- funciona como señal de cierto grado de autonomía con respecto a un partido en particular, o representa una oportunidad para el surgimiento en la agenda de nuevas temáticas, lo que puede provocar que se involucren nuevos actores.

Sin embargo la ampliación del acceso es un paso complejo que conlleva grados importantes de conflicto, ya que la entrada de nuevos actores implica redefiniciones en la distribución de poder para los ya participantes (voces y posturas que cuestionan las ya existentes, mayor dificultad para lograr cierta priorización en la agenda, etc.).

### **El Caso 1: CES en Comodoro Rivadavia**

La práctica ha establecido de manera espontánea “categorías de participantes”, aspecto que no se encuentra detallado en la ordenanza reglamentaria. Por un lado, se encuentran los miembros registrados en el CES, que deben cumplir con ciertos requisitos y que cuentan con voz y voto; por otro lado, se hallan los actores que participan de manera ad hoc según el tema que se trate desde el CES, quienes tienen voz en las reuniones aunque no cuentan con voto para la definición de cuestiones dentro del espacio. *“Por temas particulares se convocaban a sectores, organizaciones intermedias pero sin poder de voto; no pueden participar del dictamen que es prerrogativa exclusiva de los miembros registrados del Consejo.”* (Concejal oficialista y ex miembro del Consejo Económico y Social en representación del ejecutivo local).

Un actual concejal oficialista pero con activa participación institucional en la actividad del CES durante la gestión anterior, recuerda entonces el origen de esta práctica informal: *“al principio la ordenanza establecía quiénes debían participar. Pero esa ordenanza quedó medio cuadrada y nosotros fuimos haciéndola más flexible. Lo que decía la ordenanza quedó medio fijo. No decía acá no entra nadie más, pero nosotros teníamos esa sensación. Entonces empezamos a convocar a diferentes actores que pudieran aportar al bien común.”*

### **El caso 2: Recambio político en Tierra del Fuego**

A una sociedad civil politizada y demandante se le presenta un Estado -incluyendo, en una definición convenientemente amplia, a los representantes y funcionarios- cercano, financieramente vigoroso (en términos relativos y más allá de la actual compleja coyuntura) y *vulnerable al recambio político*. El accionar de la sociedad civil tiende a producir resultados con relativa facilidad, sin verse necesariamente debilitado por la escasez económica o el uso sectario de los recursos estatales.

Por supuesto que las malas administraciones financieras y las prácticas políticas aún predominantes debilitan el acceso a los recursos estatales por parte de la sociedad civil. Sin embargo, gracias al *recambio político* hasta ahora permanente, se trata de situaciones coyunturales que, en contraste con otras regiones del país, no se petrifican en un monopolio permanente, o casi permanente, de uso y mal uso del Estado. Desde este punto de vista, Tierra del Fuego ha logrado niveles de democratización avanzados para los estándares de la Argentina, algo que, como fue explicitado anteriormente, debe mucho a los favorables condicionantes geográficos, financieros y de algunos aspectos (positivos) de la cultura cívica y política predominante.

### ***5. Se desarrollan las capacidades de los actores: calidad de participación y liderazgo***

A medida que diversos actores se involucran en estos espacios, crece la conciencia de ambos sectores acerca de sus debilidades y cómo éstas inciden tanto en la calidad de participación como en el liderazgo en el seno de los mismos (ver detalle en Motivaciones y recursos, págs. 111-112). Como ya se mencionó anteriormente no todas las debilidades son rasgos en común de todos los actores de uno y otro sector. Por ejemplo, las asociaciones profesionales no enfrentan los mismos desafíos de financiamiento que las organizaciones de base.

Además, es importante aclarar que existen otros factores exógenos (es decir, fuera del control más directo de los actores) que influyen negativamente en este aspecto, como la falta de sentido de pertenencia a una comunidad, las lógicas político-partidarias que penetran y controlan con frecuencia estos espacios, el desinterés ciudadano hacia lo público, la corrupción, etc. Por el contrario, otras variables macro como la *cercanía*, la *abundancia de recursos fiscales* y la *tasa de recambio político* crean condiciones para una mejor participación.

La creciente conciencia acerca de estas debilidades o desafíos de cada tipo de actor puede conducir a un trabajo individual (a nivel organizacional) o cooperativo (entre agencias estatales, entre OSCs o entre ambas) que apunte a fortalecer o desarrollar nuevas capacidades necesarias para una mejor calidad en la participación. Un ejemplo de trabajo cooperativo en este sentido puede consistir, por ejemplo, en que el Estado financie a través de un mecanismo equitativo y transparente los viáticos y estadía para que un miembro de una comunidad aborigen alejada participe de una mesa de diálogo.

A continuación se enumera una serie de debilidades de cada tipo de actor, se las vincula con sus efectos en la calidad de la participación y se proponen ciertas capacidades específicas que podrían desarrollarse a futuro para revertir esos impactos negativos en la interacción.

	Debilidad	Cómo afecta la calidad de participación	Capacidad a desarrollar
OSCs	Recursos económicos nulos o escasos	Falta de pluralidad: sólo participan intensamente las que tienen recursos económicos  Participación esporádica: sólo participan cuando tienen medios para hacerlo  Participación parcial y acotada a los temas que más les afectan, o según el tiempo disponible	Búsqueda de fondos para participar en estos espacios que resguarden la autonomía
	Falta de personal calificado	Baja capacidad de análisis y formulación de propuestas  Escaso entendimiento del funcionamiento presupuestario	Capacitaciones técnicas en aspectos clave de las políticas públicas: formulación, presupuesto, etc.
	Débil cohesión en el sector para trabajar conjuntamente	Baja tolerancia a la pluralidad	Alianzas entre OSCs reforzando capacidades de negociación y resolución de conflictos
	Baja cultura de transparencia y rendición de cuentas, especialmente hacia los grupos que dicen representar	Falta de transparencia en la toma de decisiones	Prácticas y herramientas de transparencia y rendición de cuentas
Estado	Carencia de recursos técnicos para gestionar estos espacios	Funcionamiento errático del espacio; reglas poco claras	Herramientas y técnicas concretas de gestión de espacios
	Escasa cultura de inclusión de ciudadanos en toma de decisiones	Agenda y discusiones monopolizadas por los funcionarios	Herramientas y técnicas concretas para fomentar la participación intra espacio
	Falta de presupuesto para sostener el espacio	Escasa frecuencia en la interacción	Búsqueda de financiamiento
	Relaciones discrecionales con participantes según afinidad política	Falta de pluralidad en el debate y en la toma de decisiones	Negociación, resolución de conflictos y producción de consensos con participantes de otras banderas partidarias
	Falta de coordinación con resto de burocracia para incorporar las recomendaciones o reclamos de los espacios	Escasa transparencia de los procesos de toma de decisiones	Herramientas y técnicas concretas para fomentar la participación y coordinación intragubernamental

En cuanto al liderazgo, los estudios ponen en evidencia el rol protagónico del Estado, tanto en cuanto a la convocatoria como en la definición de la agenda y tratamiento de los asuntos públicos

en estos espacios. Sólo cuando los reclamos de ciertas organizaciones se vuelven muy fuertes, por ejemplo debido a una crisis o emergencia, se abren ventanas para un liderazgo más compartido.

Vinculado con el punto anterior, el desarrollo de nuevas capacidades en ambos actores puede también apuntalar a un liderazgo más inclusivo y diverso.

### **El caso: CES en Comodoro Rivadavia**

La práctica dice que la participación al CES se abre y cierra de acuerdo con situaciones puntuales que obligan al Presidente a abrir o cerrar el juego. Un ejemplo puntual en este sentido fue el tratamiento de la crisis del sistema de salud de Comodoro Rivadavia luego de que algunas OSCs pudieran colocar el tema en la agenda pública. El CES tomó la inquietud y lo trató en algunas de sus sesiones entre fines de 2006 y principios de 2007 extendiendo una invitación al colegio de médicos de Comodoro Rivadavia, actor que no es miembro registrado del CES. La intención fue involucrar al sector con conocimiento sobre la temática.<sup>1</sup>

## **6. Crece su visibilidad pública**

La visibilidad pública de los espacios cumple un rol significativo como estadio hacia su conversión en mecanismos de efectiva influencia en las políticas públicas. En la medida en que sus actores, temas, debates y decisiones pueden ser vistos y oídos por quienes no participan directamente en los mismos, especialmente a través de los medios de comunicación, es más posible que sean tomados en cuenta en la agenda y el proceso de toma de decisiones políticas más amplios.

La publicación de información acerca de los espacios, en múltiples dimensiones (su existencia, las convocatorias, su normativa, lo que se discute en su seno, las decisiones, etc.) desempeña un rol crucial para la construcción de confianza entre quienes participan en ellos y también para el resto de la comunidad.

En este sentido, varios entrevistados han señalada el papel que les compete a los medios de comunicación comenzando por los mismos periodistas: “(...) en el Consejo Económico-Social [Orán] deberíamos participar todos, también los medios porque, como te dije antes, tenemos una función primordial de transmitir los mensajes, por eso creo que nosotros deberíamos estar ahí”.

En primer lugar, los medios de comunicación amplían la posibilidad de acceso y participación al **difundir las convocatorias**. Además, son importantes para la **socialización** de lo que circula y sucede dentro de los espacios: “Había dos realidades, una era lo que efectivamente pasaba en el CES [Comodoro] y otra era la que nos llegaba a los medios (...) No veíamos todo el desarrollo de las reuniones del Consejo. Después también, al margen de esto, se producían reuniones del Consejo y ni nos enterábamos. No todo era tan público y las convocatorias no eran tan abiertas. Las convocatorias se hacían a través de notas a los actores que participaban del Consejo o a aquellos que querían invitar, pero no a través de los medios.”

Otra de sus posibles funciones es la **publicación de las decisiones y/o recomendaciones** formuladas en los espacios, lo cual puede actuar como un incentivo para aumentar la calidad de la participación, sobre todo en términos del compromiso de los actores con lo resuelto.

### El caso: CES en Orán

Las actuales discusiones acerca de cómo podría operar el CES que aún no ha sido reglamentado incluyen consideraciones acerca de su visibilidad pública.

En efecto, la modalidad en la que se realicen las convocatorias al CES es otra de las cuestiones consideradas claves para el funcionamiento del espacio, donde el rol de los medios de comunicación es considerado clave desde la sociedad civil y desde el Estado. El CES es visto como un excelente espacio para tratar cuestiones de todo tipo, temas que en la actualidad no encuentran lugar idóneo para su tratamiento. Sin embargo, entienden que la participación será mejor siempre y cuando los medios de comunicación tomen un rol activo y objetivo respecto de este espacio. Esto hace a la transparencia de las convocatorias y las resoluciones que se tomen en el CES. *“Con respecto a la función de los medios de comunicación, creo que tienen un rol fundamental como actores que difunden la información que los vecinos necesitan para luego pensar qué hacer”* (Periodista).

La publicidad de las resoluciones tomadas desde el espacio en el boletín y gacetillas municipales es fundamental, ya que la transparencia es fundamental para incentivar la participación, porque genera confianza y credibilidad en la herramienta. *“La transparencia es la puerta de entrada a la participación”* (Miembro del Ejecutivo local n° 3).

## 7. Aumenta su poder de transformar las políticas públicas

Incluso registrando significativos avances en los estadios anteriores, uno de los desafíos más relevantes y complejos para estos espacios y las percepciones de los actores sobre el potencial de los mismos en su real efectividad en las políticas públicas. Aún más, un largo camino a recorrer representado por la última flecha que se desprende de esta última etapa, consiste en acompañar la medición de la efectiva incidencia de los espacios en las políticas con un análisis de la calidad de dicho impacto.

Los casos apuntan a una escasa incidencia de los espacios en las decisiones y agenda política, sobre todo al compararse con las prácticas asentadas en el acceso directo y personal a determinados políticos. En este sentido, resulta clave distinguir aquellos espacios que cumplen un rol importante en términos de establecimiento de temas en la agenda política de aquellos más propicios a generar insumos para la formulación, implementación o monitoreo de las políticas.

Uno de los primeros límites para la influencia de los espacios es la predominante naturaleza **no vinculante** de los mismos. En general, estos espacios han sido concebidos como instancias de consulta y asesoramiento. En este sentido, sí pueden funcionar como termómetro de las posturas y reclamos en torno a determinados asuntos públicos y en estas líneas, aunque de manera indirecta, ejercer cierta presión sobre quienes toman las decisiones.

Más allá del camino a recorrer para tener un auténtico impacto en las políticas públicas, la misma posibilidad de convertirse en espacios de **intenso y plural debate** sobre los asuntos importantes para determinada comunidad señala un potencial e interesante efecto democratizador. Las cuestiones de accesibilidad, liderazgo y calidad de la participación, a las cuales nos hemos aproximado en este estudio, merecen una mayor investigación y análisis para poder determinar en qué medida este potencial está siendo realizado.

### El caso: CES en Comodoro Rivadavia

Si bien las reglas de juego se encuentran dictadas en su mayor parte por el presidente del CES, los dictámenes se logran a través del debate mismo y por consenso de los diferentes sectores. *“A pesar de no ser vinculante, los dictámenes del Consejo son una forma de presión al Intendente”.*

*“En cuanto a los resultados y la incidencia de los dictámenes del Consejo, el espacio es no vinculante pero actúa como reflejo de lo que la comunidad piensa respecto de algunos temas, consejos que deben tomarse en cuenta a la hora de tomar decisiones. O no, puedes ser indiferente a lo que te digan en el Consejo, pero tendrás que evaluar los costos”.*

## CONSIDERACIONES FINALES

Retomando la idea de un posible proceso gradual de generación de mejores vínculos entre Estado y sociedad civil a través de los espacios de interacción, consideramos que efectivamente pueden transformarse en vehículos de mejor democracia, complementando a los ya conocidos canales democráticos propios de la dinámica legislativa-representativa.

El potencial de estos espacios abarca las tres dimensiones de la democratización descritas por Dryzek y que retoman Cornwall y Coelho<sup>190</sup>. "La democratización...no es la expansión de la democracia liberal a más y más rincones del mundo, sino más bien extensiones en cualquiera de las siguientes tres dimensiones (...) La primera es la **franquicia**, el incremento de la cantidad de personas que pueden participar efectivamente en las decisiones colectivas. La segunda es el **alcance**, atrayendo más asuntos y áreas de la vida bajo el control democrático...La tercera es la **autenticidad del control**...: que sea real más que simbólico, incluyendo la participación efectiva de actores competentes y autónomos."

Sin embargo, el desarrollo de los espacios en estos términos es aún incipiente y múltiples son los dilemas, desafíos, conflictos y dificultades a ser trabajados tanto por el Estado como por la sociedad civil organizada (tanto en su interior como en articulación con el otro) para contribuir con significativos avances en la democratización. Se necesitan reflexiones y discusiones más abiertas sobre sus auténticas **motivaciones**, una creciente conciencia práctica sobre los **recursos** de unos y otros que facilitan u obstaculizan mejores interacciones, y mayores esfuerzos para desarrollar nuevas capacidades que afectan la calidad de participación.

Es cierto que debemos reconocer el peso que tienen la historia de la peculiar relación entre Estado y sociedad civil en cada municipio o provincia, y los rasgos distintivos de cada uno en la configuración de estos espacios. De los mismos se desprende un conjunto de prácticas habituales y recurrentes que explican cómo los espacios se vuelven **reglas** que orientan el accionar y el comportamiento de sus participantes, muchas veces en detrimento de una buena articulación.

Por ello, surge con fuerza la necesidad de continuar y extender este tipo de estudios sobre cómo se están efectivamente vinculando Estado y sociedad civil en las diversas realidades provinciales y municipales. Como argumenta O'Donnell: "...es nuestra responsabilidad de ciudadanos/as, especialmente de los activos en política y los intelectuales, ejercer seriamente y sin concesiones oportunistas, una crítica democrática a la democracia. Porque la democracia es un

<sup>190</sup> Coelho, Op. Cit.

horizonte normativo siempre abierto a nuevas demandas y esperanzas, esa crítica será siempre necesaria." <sup>191</sup>

El escaso avance por los diferentes estadios de la mayor parte de los espacios es asimismo una invitación a construir y reconstruirlos, ya que también se vislumbra desde los casos la posibilidad de que organizaciones sociales comprometidas y funcionarios públicos genuinamente involucrados en posibilitar una mejor interacción realicen cambios concretos en el seno de los espacios. Aunque son pocos todavía los que efectivamente se utilizan y de ese cuerpo la mayoría son incipientes en su desarrollo constituyen también **recursos**: con una mayor conciencia realista y no ingenua sobre los desafíos que implican, sus protagonistas pueden utilizarlos como medios para construir una mejor democracia que genere procesos de políticas públicas más equitativos y transparentes.

El creciente reconocimiento de la mutua corresponsabilidad (Estado y sociedad como co-constructores de estos espacios, que se determinan e influyen mutuamente, aunque con diversa naturaleza y con distintos grados de posibilidades y responsabilidades) que revela este estudio es un buen síntoma de una mayor predisposición de quienes trabajan desde uno y otro sector a pensar y desarrollar estos nuevos vínculos.

---

<sup>191</sup> Abal Medina, J. M. (h).: *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.

## BIBLIOGRAFÍA

### MARCO ANALÍTICO

- Active Citizenship Network (ACN): *Participation in Policy Making: Criteria for Selection of Civic NGOs. Latin American Report*, [s. l.], 2004.
- Balbis, J.: *ONGs, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Comité Nacional de Enlace, Programa MOST/UNESCO, Montevideo, 2001.
- Becerra Pozos, L.: *Participación e incidencia política las OSC en América Latina. Definiciones, recomendaciones y retos*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, [s. l.], 2005.
- Buthet, C., Maiztegui, G., y Simari, L.: *Las ONGs de Desarrollo en el Escenario Actual: Cambios en la misión, rol y estrategias en los 90*, [s. l.], ALOP y Fortal, [s. f.].
- Caputo, L.: *Los jóvenes rurales formoseños y los obstáculos a las prácticas participativas*, en Ballardini S.: *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*, Buenos Aires, CLACSO, 2000.
- Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad: *Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina. Similitudes y Divergencias*, [s. l.] Ecadat S.A., 2007.
- Coelho, V.: *Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas*, New York, Zed Books, 2007.
- Elías, N.: *Conocimiento y poder*, Madrid, Ediciones de la Piqueta, 1994.
- Fundación CIPPEC y Embajada Británica: *Directorio de ONGs vinculadas con Políticas públicas en las 24 jurisdicciones argentinas*, Buenos Aires, System Image Loyola, 2003
- Fundación CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación: *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, 1ra edición., Buenos Aires, Artes Gráficas Integradas SA, 2007.
- Gaventa, J.: *Reflections on the Uses of the 'Power Cube, Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement*, Gran Bretaña, 2005.
- Giddens, A.: *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1997.
- Kuruville, S.: *CSO Participation in Health, Research and Policy: A review of models, mechanisms and measures*, Working Paper 251, Overseas Development Institute, London, 2005.
- Luna, E. y Cecconi, E.: *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil Argentina Total País*, Buenos Aires, Edilab Editora, 2004.
- Mintzberg, H.: *El poder en la organización*, Barcelona, Ariel, 1992.
- O'Donnell, G.: *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*. Texto preparado para el proyecto "La Democracia en América Latina," Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD). [s.l.], [s. f.].
- Olvera, A.: *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector*, Río de Janeiro, 1999 I Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de ISTR, 1998.
- Roitter, M. y González Bombal, I.: *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*. Buenos Aires, CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), 2000.

### ESTUDIO CUANTITATIVO A NIVEL PROVINCIAL

#### Bibliografía

- Botana, N.: *Poder y hegemonía, el régimen político después de la crisis*, Buenos Aires, Emecé, 2006.

- CIVICUS y Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS): *Índice CIVICUS de la Sociedad Civil Argentina (2004-2005)*, Buenos Aires, 2006.
- Fundación CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación: *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, 1ra edición., Buenos Aires, Artes Gráficas Integradas SA, 2007
- Edwards, M. y Gaventa, J.: *Global Citizen Action*, Londres, Earthscan, 2002.
- Di Paola M.: *Participación Pública y Autonomía Municipal, Provincia de Buenos Aires: Estrategia para la Construcción de una Democracia Participativa y la Descentralización Política en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2001.
- Leiras, M.: *La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional*, en publicación del proyecto Iniciativas para el fortalecimiento democrático y social, Buenos Aires, CELS, FLACSO, y Universidad de San Andrés, 2007.
- Léopore, E.: *Relevamiento a informantes sociales comunitarios (RISC): propuesta teórica- metodológica*, Departamento de Investigación Institucional, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Buenos Aires, UCA, 2004.

#### **Páginas web:**

- Universidad Católica Argentina: [www.uca.edu.ar/esp/sec-investigacion/esp/subobservatorio/page.php?subsec=ponencias&page=2000-05](http://www.uca.edu.ar/esp/sec-investigacion/esp/subobservatorio/page.php?subsec=ponencias&page=2000-05). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales: [www.farn.org.ar/docs/p23/capa1\\_1.html](http://www.farn.org.ar/docs/p23/capa1_1.html) Consultado el 27 de junio de 2008.
- Iniciativas para el fortalecimiento democrático y social.: [www.iniciativas.org.ar](http://www.iniciativas.org.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.

## **EL CASO DE FORMOSA**

### **Fuentes consultadas**

#### **Bibliografía**

- Caputo, L.: *Los jóvenes rurales formoseños y los obstáculos a las prácticas participativas*, en Ballardini S, *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*, Buenos Aires, CLACSO, 2000.
- Cardini A.: *Serie de informes provinciales. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Formosa. Informes y documentos de trabajo*, [s.l.], 2003.
- Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad: *Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina. Similitudes y Divergencias*, [s.l.], Ecadat S.A., 2007.
- Fundación CIPPEC y Embajada Británica: *Directorio de ONGs vinculadas con Políticas públicas en las 24 jurisdicciones argentinas*, Buenos Aires, System Image Loyola, 2003.
- Gaventa, J.: *Reflections on the Uses of the 'Power Cube, Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement*, Gran Bretaña, 2005.
- Luna, E. y Cecconi, E.: *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil Argentina Total País*, Buenos Aires, Edilab Editora, 2004.

**Páginas web**

- Juventud Peronista de Formosa: [www.jp-formosa.com.ar/politica/provincial/1.asp](http://www.jp-formosa.com.ar/politica/provincial/1.asp). Consultado el 27 de junio de 2008.

**EL CASO DE TIERRA DEL FUEGO****Bibliografía**

- Almond, G. y Verba, S.: *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- CIPPEC y Embajada Británica, *Directorio de ONGs vinculadas con Políticas Públicas*, Buenos Aires, 2003.
- Fernández, O.: *Cultura Política en Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2000, Tomo 1.
- Inglehart, R.: *Culture shift in advanced industrial society*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo y Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS): *Índice de la Sociedad Civil de Argentina*, Buenos Aires, 2004.
- Putnam, R.: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Pye, L.: *The spirit of Chinese politics: a psychocultural study of the authority crisis in political development*, Cambridge, MIT Press, 1968.

**ESTUDIO CUANTITATIVO A NIVEL MUNICIPAL****Fuentes consultadas****Bibliografía**

- Coelho, V.: *Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas*, New York, Zed Books, 2007.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales: *Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina. Similitudes y divergencias*, Buenos Aires, CENOC, 2006.
- Fundación CIPPEC y Embajada Británica: *Directorio de ONGs vinculadas con Políticas públicas en las 24 jurisdicciones argentinas*, Buenos Aires, System Image Loyola, 2003.
- Fundación CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación: *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, 1ra edición., Buenos Aires, Artes Gráficas Integradas SA, 2007.
- Gaventa, J.: *Reflections on the Uses of the 'Power Cube, Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement*, Gran Bretaña, 2005.
- González Bombal, I.: *Organizaciones de la Sociedad Civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa*, Buenos Aires, CEDES y Universidad de San Andrés, 2003.
- Iturburu, M.: *Administración y Ciudadanía*, [s.l.], CLAD, 2001.
- Iturburu, M.: *Municipios Argentinos. Potestades y restricciones Constitucionales para un Nuevo modelo de gestión local*, 2da edición, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2001.
- Lupica, B. y Malegare, M.: *Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos. Programas Jefas y Jefes de Hogar*, Buenos Aires, Grupo Sophia, 2003.

**Páginas web**

- Auditoria Ciudadana: [www.auditoriaciudadana.gov.ar](http://www.auditoriaciudadana.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.

- Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad: [www.cenoc.gov.ar](http://www.cenoc.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación: [www.siempro.gov.ar/siempro.html](http://www.siempro.gov.ar/siempro.html). Consultado el 27 de junio de 2008.
- [www.charata.gov](http://www.charata.gov). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos: [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Ministerio de Desarrollo Social, Plan Familias: [www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/alcance.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/alcance.asp). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Ministerio de Trabajo, Plan Jefes y Jefas de Hogar: [www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/consejos.htm](http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/consejos.htm). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Ministerio del Interior: [www.mininterior.gov.ar](http://www.mininterior.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipalidad de la Rioja: [www.municipiolarioja.gov.ar](http://www.municipiolarioja.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Allen: [www.allen.gov.ar](http://www.allen.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Alta Gracia: [www.altagracia.gov.ar](http://www.altagracia.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Aristóbulo del Valle: [www.adelvalleonline.com](http://www.adelvalleonline.com). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Arroyo Seco: [www.arroyoseco.gov.ar](http://www.arroyoseco.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Barranqueras: [www.barranqueras.gov.ar](http://www.barranqueras.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Bragado: [www.bragado.gov.ar](http://www.bragado.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Brandsend: [www.brandsenbsas.com.ar](http://www.brandsenbsas.com.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Cañuelas: [www.canuelas.mun.gba.gov.ar](http://www.canuelas.mun.gba.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Coronel Álvarez: [www.sua.mun.gba.gov.ar](http://www.sua.mun.gba.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Coronel Pringles: [www.coronelpringles.gov.ar](http://www.coronelpringles.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Curuzú Cuatiá: [www.curuzucuatia.gov.ar](http://www.curuzucuatia.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de General Rodríguez: [www.generalrodriguez.gov.ar](http://www.generalrodriguez.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de General San Martín: [www.gralsanmartin.gov.ar](http://www.gralsanmartin.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Juan José Castelli: [www.jjcastelli.gov.ar](http://www.jjcastelli.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2007.
- Municipio de Junín. Disponible en Internet en: [www.junin.gov.ar](http://www.junin.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de la Ciudad de Rawson: [www.municipioderawson.gov.ar](http://www.municipioderawson.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de las Flores: [www.lasflores.gov.ar](http://www.lasflores.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Lincoln: [www.lincoln.gov.ar](http://www.lincoln.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Oran: [www.oran.gov.ar](http://www.oran.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Paso de los Libres: [www.pasodeloslibres.gov.ar](http://www.pasodeloslibres.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Patagones: [www.patagoniabonaerense.gov.ar](http://www.patagoniabonaerense.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.

- Municipio de Pérez: [www.ciudaddeperez.gov.ar](http://www.ciudaddeperez.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Pergamino: [www.pergamino.gov.ar](http://www.pergamino.gov.ar) Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Plottier: [www.plottier.gov.ar](http://www.plottier.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Río Cuarto: [www.riocuarto.gov.ar](http://www.riocuarto.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Salto: [www.salto.gov.ar](http://www.salto.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de San Carlos: [www.sancarlos hoy.com.ar/muni](http://www.sancarlos hoy.com.ar/muni) Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de San Justo: [www.sanjusto.gov.ar](http://www.sanjusto.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de San Luis: [www.ciudaddesanluis.gov.ar](http://www.ciudaddesanluis.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de San Pedro de Jujuy: [www.sanpedrodejuy.gov.ar](http://www.sanpedrodejuy.gov.ar) . Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de San Vicente: [www.sanvicente.gov.ar](http://www.sanvicente.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Santa Rosa: [www.santarosa.gov.ar](http://www.santarosa.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Ushuaia: [www.ushuaia.gov.ar](http://www.ushuaia.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Viedma: [www.viedma.gov.ar](http://www.viedma.gov.ar) Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Villa Constitución: [www.villaconstitucion.gov.ar](http://www.villaconstitucion.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Villa Dolores: [www.villadolores.gov](http://www.villadolores.gov). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Villa Gesell. Disponible en Internet en: [www.gesell.gov.ar](http://www.gesell.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Municipio de Villa Guay: [www.villaguay.gov.ar](http://www.villaguay.gov.ar). Consultado el 27 de abril de 2008.
- Municipio de Villa María: [www.villamaria.gov.ar](http://www.villamaria.gov.ar) Consultado el 27 de junio de 2008.
- Perico City: [www.pericocity.com.ar](http://www.pericocity.com.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.

## **EL CASO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL Y LAS ASOCIACIONES VECINALES EN COMODORO RIVADAVIA (CHUBUT)**

### **Bibliografía**

- Balbis, J.: *ONGs, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Comité Nacional de Enlace, Programa MOST/UNESCO Montevideo, 2001.
- Coelho, V.: *Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas*, New York, Zed Books, 2007.
- Fundación CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación: *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, 1ra edición.*, Buenos Aires, Artes Gráficas Integradas SA, 2007.
- Gaventa, J.: *Reflections on the Uses of the 'Power Cube, Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement*, Gran Bretaña, 2005.
- Iturburu, M.: *Administración y Ciudadanía*, [s.l.], CLAD, 2001.
- Iturburu, M.: *Municipios Argentinos, Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local -2da versión-*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de documentación en Información, Buenos Aires, 2001.
- Khan, U.: *Participation beyond the ballot box: European case studies of state-citizen political dialogue*, London, Gran Bretaña, Routledge, 1999.

- Olvera, A.: *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*. En IV Conferencia de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR), Costa Rica, 2003.
- Roitter, M.: *El Tercer Sector como representación topográfica de la sociedad civil*. En Mato, D.: *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, FACES. Universidad Central de Venezuela, [s.f.].

### Legislación

- Carta Orgánica de Comodoro Rivadavia.
- Constitución de la Provincia del Chubut.
- Estatuto de la Asociación Vecinal Balcón Del Paraíso.
- Ordenanza n° 6279/97: Censo Permanente de Entidades de Bien Público.
- Ordenanza n° 8254/04: Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Ordenanza n° 7034/00: Audiencias Públicas.
- Ordenanza n° 7058/00: Consejo Económico y Social.
- Ordenanza n° 8589/06: Asociaciones Vecinales.

### Páginas Web

- Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad: [www.cenoc.gov.ar](http://www.cenoc.gov.ar)
- Diario Crónica: [www.diariocronica.com.ar](http://www.diariocronica.com.ar)
- Diario El Bolsón: [www.bolsonweb.com.ar](http://www.bolsonweb.com.ar)
- Diario El Patagónico: [www.elpatagonico.net](http://www.elpatagonico.net)
- Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia del Chubut: [www.estadistica.chubut.gov.ar](http://www.estadistica.chubut.gov.ar)
- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Comodoro Rivadavia: [www.concejocomodoro.gov.ar](http://www.concejocomodoro.gov.ar)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)
- Municipalidad de Comodoro Rivadavia: [www.comodoro.gov.ar](http://www.comodoro.gov.ar)
- Poder Local: [www.poderlocal.net](http://www.poderlocal.net)
- Portal de la Ciudad de Comodoro Rivadavia: [www.elchenque.com.ar](http://www.elchenque.com.ar)
- Programa Auditoría Ciudadana: [www.auditoriaciudadana.gov.ar](http://www.auditoriaciudadana.gov.ar)
- Provincia del Chubut: [www.chubut.gov.ar](http://www.chubut.gov.ar)

## EL CASO DE SAN RAMÓN DE LA NUEVA ORÁN (SALTA)

### Bibliografía

- Balbis, J.: *ONGs, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Comité Nacional de Enlace, Programa MOST/UNESCO Montevideo, 2001.
- Fundación CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación: *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, 1ra edición., Buenos Aires, Artes Gráficas Integradas SA, 2007.
- Gaventa, J.: *Reflections on the Uses of the 'Power Cube, Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement*, Gran Bretaña, 2005.
- Iturburu, M.: *Administración y Ciudadanía*, [s.l.], CLAD, 2001.

- Iturburu, M.: *Municipios Argentinos, Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local -2da versión-*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de documentación en Información, Buenos Aires, 2001.
- Khan, U.: *Participation beyond the ballot box: European case studies of state-citizen political dialogue*, London, Gran Bretaña, Routledge, 1999.
- Olvera, A.: *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*. En IV Conferencia de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR), Costa Rica, 2003.

### Legislación

- Carta Orgánica de San Ramón de la Nueva Orán.
- Constitución de la Provincia de Salta.
- Ordenanza n° 1266/02: Concejo Económico y Social (Año 2002)
- Ordenanza n° 838/95: Concejo Económico y Social (Año 1995)
- Ordenanza n° 927/97: Centros Vecinales.
- Proyecto de Ordenanza: Concejo Económico y Social (Año 2008)

### Páginas Web

- Cámara de Diputados de la Provincia de Salta: [www.camdipsalta.gov.ar](http://www.camdipsalta.gov.ar)
- Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad: [www.cenoc.gov.ar](http://www.cenoc.gov.ar)
- Diario La Hora de Salta: [www.lahoradesalta.com.ar](http://www.lahoradesalta.com.ar)
- Gobierno de la Provincia de Salta: [www.salta.gov.ar](http://www.salta.gov.ar)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)
- Municipalidad de San Ramón de la Nueva Orán: [www.oran.gov.ar](http://www.oran.gov.ar)
- Programa Auditoría Ciudadana: [www.auditoriaciudadana.gov.ar](http://www.auditoriaciudadana.gov.ar)
- Radio Güemes On Line: [www.radioguemes.com.ar](http://www.radioguemes.com.ar)

## CONCLUSIONES

### Bibliografía

- Active Citizenship Network (ACN): *Participation in Policy Making: Criteria for Selection of Civic NGOs. Latin American Report*, 2004.
- Almond, G. y Verba, S.: *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- Balbis, J.: *ONGs, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Comité Nacional de Enlace. Programa MOST/UNESCO, Uruguay, Montevideo, 2001.
- Becerra Pozos, L.: *Participación e incidencia política las OSC en América Latina. Definiciones, recomendaciones y retos*, [s.l.] Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, 2005.
- Bombarolo, F.: *ONGs de desarrollo, entre la técnica y la política*, en Buthet, C., Maiztegui, G., y Simari, L.: *Las ONGs de Desarrollo en el Escenario Actual: Cambios en la misión, rol y estrategias en los 90*, [s.l.] ALOP y Fortal, [s.f.].
- Botana, N.: *Poder y hegemonía, el régimen político después de la crisis*, Buenos Aires, Emecé, 2006.
- Caputo, Luis: *Los jóvenes rurales formoseños y los obstáculos a las prácticas participativas*, en Ballardini, S., *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*, Buenos Aires, CLACSO, 2000.
- Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad: *Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina. Similitudes y Divergencias*, [s.l.] Ecadat S.A., 2007.
- CIPPEC y Embajada Británica, *Directorio de ONGs vinculadas con Políticas Públicas*, Buenos Aires, 2003.

- CIVICUS y GADIS: *La sociedad civil por dentro. Tiempo de crisis, tiempo de oportunidades*, en *Índice CIVICUS de la Sociedad Civil Argentina (2004-2005)*, Buenos Aires, 2006.
- Coelho, V.: *Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas*, New York, Zed Books, 2007.
- Driscoll, R., Christiansen, K., y Jenks, S.: *An overview of NGO participation in PRSPs*, ODI Consultation for CARE International., [s.l.], 2004.
- Elías, N.: *Conocimiento y poder*, Madrid, Ediciones de la Piqueta, 1994.
- Fernández, O.: *Cultura Política en Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2000, Tomo 1.
- Fundación CIPPEC y Embajada Británica: *Directorio de ONGs vinculadas con Políticas públicas en las 24 jurisdicciones argentinas*, Buenos Aires, System Image Loyola, 2003.
- Fundación CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación: *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, 1ra edición., Buenos Aires, Artes Gráficas Integradas SA, 2007.
- Gaventa, J.: *Reflections on the Uses of the Power Cube, Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement*, Gran Bretaña, 2005.
- Giddens, A.: *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1995.
- Giddens, A.: *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1997.
- Inglehart, Ronald: *Culture shift in advanced industrial society*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- Iturburu, M.: *Administración y Ciudadanía*. [s.l.] CLAD. 2001.
- Lépre, E.: *Relevamiento a informantes sociales comunitarios (RISC): propuesta teórica- metodológica*, en Departamento de Investigación Institucional, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA, 2004.
- Luna, E. y Cecconi, E.: *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil Argentina Total País*, Buenos Aires, Edilab Editora, 2004.
- Mintzberg, H.: *El poder en la organización*, Barcelona, Ariel, 1992.
- O'Donnell, G.: *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*. Texto preparado para el proyecto "La Democracia en América Latina". Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD), [s.l.], [s.f.].
- Olvera, A.: *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector*. I Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de ISTR (1998), Río de Janeiro, 1999.
- Pagés, M.: *La sociedad civil ante el ALCA: transparencia y participación*, en Gonzáles, P. y Jácome: *Ciudadanía y mundialización: la sociedad civil ante la integración regional*, Madrid, CEFIR-INVESEP-CIDEAL, 2000.
- Putnam, R.: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Pye, L.: *The spirit of Chinese politics: a psychocultural study of the authority crisis in political development*, Cambridge, MIT Press, 1968.
- Roitter, M. y González Bombal, I.: *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*. Buenos Aires, CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), 2000.
- Roitter, M.: *El Tercer Sector como representación topográfica de la Sociedad Civil*, en Arditti, B.: *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos Editorial, México UNAM: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2005.

Triguboff, M. y Anaya, B.: *Mapa Institucional de los Mecanismos de Participación y Control Ciudadano*, en Abal Medina, J. M. (h):, *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*. Buenos Aires, Prometeo, 2007.

### **Páginas Web**

- Auditoría Ciudadana de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: [www.auditoriaciudadana.gov.ar](http://www.auditoriaciudadana.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Constitución de la Provincia de Formosa: [www.legislaturaformosa.gov.ar/documentos/constitucion%202003.htm](http://www.legislaturaformosa.gov.ar/documentos/constitucion%202003.htm). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Río Grande: [www.concejoriogrande.gov.ar/varios/constitucion\\_%20pcial.htm](http://www.concejoriogrande.gov.ar/varios/constitucion_%20pcial.htm). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Dirección General de Estadísticas y Censos de Chubut: [www.estadistica.chubut.gov.ar](http://www.estadistica.chubut.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción de la Nación: [www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.html](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.html). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina: [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Instituto Provincial de la Vivienda de Formosa: [www.formosa.gov.ar/ipv/](http://www.formosa.gov.ar/ipv/). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Ministerio de Desarrollo Social: [www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/alcance.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/alcance.asp). Consultado el 27 de junio de 2008.
- Ministerio de Trabajo: [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar). Consultado el 27 de junio de 2008

## ANEXO 1: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS SOBRE EL DIAGNÓSTICO CUANTITATIVO A NIVEL PROVINCIAL

Los principales interrogantes que guiaron esta sección del estudio de los vínculos entre Estado y OSCs a nivel provincial, fueron:

1. ¿Cómo se están vinculando Estado y OSCs a nivel provincial?
2. ¿Cuáles son las características más relevantes de este vínculo?
3. ¿Cuáles son algunas de las variables más relevantes que afectan este vínculo?

Guiados por estos interrogantes generales, el punto de partida de esta primera aproximación a los vínculos entre Estado y OSCs a nivel provincial supone que estos pueden tomar formas y dimensiones tan variadas y heterogéneas como los gobiernos provinciales que existen en nuestro país. Sin embargo, es posible reconocer una serie de factores que afectan de manera general a este vínculo. Y si bien no es intención de este estudio detectar estos factores de manera exhaustiva o generalizada, será posible delinear algunos aspectos que sean relevantes para esta relación, realizando así una primera aproximación al tema.

Por lo tanto, el presente trabajo se propone ofrecer una mirada general sobre dichos espacios generando conocimiento sobre aspectos como:

- su regulación
- los actores que interactúan en torno a los mismos
- los temas que se abordan en su seno

Asimismo, se buscó complementar esta información con una indagación sobre percepciones generales sobre los factores que inciden en la configuración y desarrollo de este vínculo, especialmente aquellos que favorecen u obstaculizan una efectiva incidencia de la sociedad civil en políticas públicas.

Para la realización del diagnóstico cuantitativo sobre los vínculos entre el Estado y la sociedad civil a nivel provincial, se analizaron los veinticuatro distritos del país<sup>192</sup>.

### METODOLOGÍA DE RELEVAMIENTO

#### *a. Relevamiento de fuentes secundarias*

En primer lugar, se llevó adelante un relevamiento de tres tipos de fuentes secundarias:

- Constituciones provinciales
- Páginas web oficiales de los gobiernos provinciales
- Notas periodísticas publicadas en diarios provinciales, tanto impresos como digitales

Esta primera etapa exploratoria permitió, por un lado, obtener una mirada más completa acerca del lugar que ocupan los espacios de interacción entre Estado y OSCs en la normativa de las provincias argentinas. Por otro, a través del análisis de la información disponible en los portales oficiales y de los artículos de prensa, se detectó cuáles de esos espacios son implementados en la actualidad o en el pasado reciente.

Al mismo tiempo, se identificaron los actores que suelen hacerse presentes en estos espacios de interacción, así como los temas más recurrentes.

La información relevada a través de fuentes secundarias sirvió al presente estudio de dos maneras:

- Como insumo para confeccionar el formulario de encuesta
- Como insumo para triangular la información obtenida por medio de encuestas a los actores.

---

<sup>192</sup> Cuando nos referimos a los 24 distritos del país, estamos hablando de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las 23 provincias son: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

## *b. Entrevistas a funcionarios provinciales y representantes de OSCs*

### **Confección de formularios de encuesta**

Se confeccionó luego un cuestionario tipo para realizar el relevamiento en los veinticuatro distritos. Las preguntas a realizar se volcaron en el formato de grilla, para que pudiesen ser más fácilmente completadas por las personas a entrevistar.

En cuanto al contenido, la ficha (ver ficha completa en Anexo 2) combinaba preguntas cerradas y abiertas, pudiendo ser dividida en dos secciones. La primera de ellas hacía hincapié en las herramientas formales de participación y mecanismos regulares de interacción, donde se presentaban alternativas establecidas según lo relevado a través de las fuentes secundarias. La intención fundamental era obtener en forma estandarizada una idea general sobre los principales canales y vínculos entre el Estado provincial y la sociedad civil organizada, que aparece en la normativa de cada provincia, y un acercamiento a las principales características que adquiere este vínculo en cada una de ellas.

La segunda sección recoge percepciones más subjetivas sobre los vínculos entre Estado y sociedad civil organizada desde la mirada de los funcionarios y miembros de las OSCs. La idea es conocer el modo en que estas herramientas y mecanismos de interacción se dan en la práctica, así como conocer la opinión acerca de cómo es percibida la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas desde ambos extremos de la diada.

A continuación se ofrece mayor información del contenido de ambas secciones:

#### **Sección 1:**

En esta sección el entrevistado debía responder una serie de preguntas asociadas a los mecanismos de interacción previamente identificados en el relevamiento secundario:

- **Espacios de participación existentes:** con qué mecanismos de participación cuentan las OSCs de la provincia para participar en políticas públicas.
- **Alcance de la decisión:** si las decisiones tomadas en el marco de ese espacio son vinculantes.
- **Requisitos:** si existen requisitos para participar de los espacios. En ese caso, cuáles.
- **Regulación:** si dichos espacios están regulados legalmente, y, en su caso, de qué manera.
- **Frecuencia:** qué regularidad mantienen estos espacios.
- **Participación:** qué tipo de actores utilizan estos espacios.
- **Temas:** qué temas son objeto de discusión y decisión.
- **Ejemplo:** se les solicitaba un ejemplo para cada espacio de interacción que se implemente o haya implementado en su provincia

#### **Sección 2**

En esta sección se indagó acerca de diversos aspectos de las instituciones estatales que inciden sobre el vínculo Estado-sociedad civil:

- Existencia de áreas específicas del Estado dedicadas a las relaciones con la sociedad civil.
- Existencia de registros oficiales de OSCs.
- Percepción sobre los principales obstáculos que afectan la participación de las OSCs en políticas públicas.

#### **Definición de actores a entrevistar**

Luego, se identificaron tres informantes calificados<sup>193</sup> por distrito, contemplando que los mismos, por el ámbito en el que se desempeñan laboralmente, tuviesen una visión integral de las características que presenta el vínculo entre el Estado y la sociedad civil en su provincia.

---

<sup>193</sup> La encuesta a informantes calificados es una técnica de recolección de información que recurre a personas que, debido a la posición que ocupan en su organización o comunidad, cuentan con información privilegiada sobre lo que en ellas ocurre. De acuerdo a la definición de un estudio reciente sobre comunidades en situación de pobreza, los informantes calificados deben ser personas que: "a) se encuentren directamente relacionadas, por medio de sus actividades en la organización, con la comunidad o el grupo social asistido por la misma; b) cuenten con un adecuado conocimiento del entorno político, económico, social, cultural y ambiental en que la institución desarrolla su labor; y c) cuenten con un adecuado conocimiento de las condiciones sociales de vida de la comunidad o el grupo social asistido por la organización". En Léporé, E.: *Relevamiento a informantes sociales comunitarios (RISC): propuesta teórica- metodológica*, en Departamento de Investigación Institucional, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Buenos Aires, UCA, 2004, págs. 11-12.

En ese sentido, por parte del sector estatal, se definieron dos actores a ser entrevistados. Por un lado, un miembro de la Legislatura provincial. Cabe aclarar que en aquellas provincias que cuentan con un Poder Legislativo bicameral, se intentó en un primer momento contactar a miembros de la Cámara Baja. Una vez identificada la nómina de legisladores, la persona a encuestar se seleccionaba aleatoriamente. Como veremos más adelante, en determinados casos, el cuestionario fue derivado a Secretarios Legislativos o asesores de legisladores.

Por otro lado, se entrevistó a un miembro del Poder Ejecutivo provincial, pudiendo ser, según la estructura ministerial del gobierno provincial en cuestión, el Secretario de Gobierno provincial, funcionario del Ministerio de Gobierno o funcionario de la Jefatura de Gabinete. Cabe aclarar que, una vez definida la agencia gubernamental, se intentó entrevistar siempre al funcionario de mayor jerarquía. Nuevamente, en determinados casos, la entrevista fue derivada a encargados de prensa, funcionarios encargados de la relación con OSCs o con la ciudadanía o sus asesores.

Por último, se entrevistó a un representante de una OSC que desarrollara su actividad y tuviese su sede en dichos distritos, identificado a partir de diferentes fuentes<sup>194</sup> para complementar la perspectiva ofrecida desde el Estado con una mirada desde la sociedad civil. En este caso, el criterio utilizado para seleccionar la OSC, fue que, dado sus capacidades, recursos, ubicación o reconocimiento, trabaje o haya trabajado a nivel provincial. Aquí, nuevamente se intentó entrevistar en primer lugar a los miembros con mayor jerarquía (según la OSC, Presidente, Director Ejecutivo o Titular).

En resumen, por provincia, la información para hacer el análisis provino de cuatro fuentes:

- Fuentes secundarias
- 1 representante del Poder Ejecutivo provincial
- 1 representante del Poder Legislativo provincial
- 1 representante de una OSC de la provincia

Llegado este punto, vale aclarar algunas cuestiones:

En primer lugar, la muestra empleada es intencional (no probabilística), de manera que sus resultados no son generalizables, aunque sí permiten orientar hipótesis exploratorias sobre el tema investigado.

Segundo, es necesario remarcar que, a la hora de analizar la información, no se estableció ninguna jerarquía entre las fuentes.

Más adelante, se contemplan las dificultades que conlleva el trabajar con una muestra pequeña.

### **Realización de entrevistas**

En el mes de febrero, se realizó una experiencia piloto, durante la cual se entrevistó únicamente a los tres informantes calificados definidos para cuatro provincias seleccionadas aleatoriamente: Buenos Aires, Río Negro, Santiago del Estero y Santa Fe.

Cabe aclarar que, tanto en esta primera experiencia piloto, como en la etapa en la que representantes de los veinticuatro distritos fueron entrevistados, la gran mayoría de las entrevistas fueron realizadas vía correo electrónico, aunque también, en algunos casos, telefónicamente o vía fax.

Esta primera experiencia piloto permitió refinar el cuestionario, teniendo en cuenta que variables tales como la frecuencia, el alcance o los requisitos, no resultaban relevantes a los fines del estudio. Además, en la mayoría de los casos, no eran respondidos por los encuestados. En consecuencia, para la etapa posterior, comenzada en el mes de abril, se prescindió de preguntar por ciertas variables, y quedó confeccionada la grilla definitiva (manteniéndose las dos secciones). En el Anexo 2 se presenta la grilla definitiva.<sup>195</sup>

<sup>194</sup> Esto incluye la utilización del *Directorio de ONGs vinculadas con políticas públicas en las 24 jurisdicciones argentinas*, de CIPPEC y la Embajada Británica, la base de datos del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), la base de datos de Organizaciones sin fines de lucro, de la Red Idealistas, otras búsquedas en Internet y medios provinciales.

<sup>195</sup> Se presenta la grilla enviada al representante del Poder Legislativo. Ya se comentó anteriormente que al Poder Ejecutivo se le preguntó por menos mecanismos (5 menos: referéndum, revocatoria de mandato, iniciativa popular, doble lectura y presupuesto participativo) ya que afectan principalmente al Poder Legislativo. Las

En cuanto a los pasos a seguir para completar el cuestionario, en primer lugar se enviaba por correo electrónico a la persona identificada la grilla para ser completada y las preguntas abiertas. En el caso de no recibir respuesta en el plazo de aproximadamente cuatro días, se la llamaba telefónicamente; y, en el caso de no recibir respuesta (o de manifestar la persona en cuestión su imposibilidad, por diferentes causas, de responder el cuestionario), se intentaba contactar a otra persona de la misma institución u organización, volviendo a comenzar la secuencia anteriormente explicada. Sin embargo, esto no siempre fue lineal, y las dificultades para conseguir respuestas serán comentadas más adelante.

Como resultado del trabajo de dos meses, solamente en once casos se logró realizar el total de entrevistas por provincia (tres, una por cada representante). A pesar de la insistencia en el pedido de información, no se logró contar con la respuesta de agencias estatales u OSCs de los trece distritos restantes. Sin embargo, para todas las provincias se contó con la respuesta de una de las fuentes de información (sumada a las fuentes secundarias). En el Anexo 3 se presenta la grilla con el número de respuestas obtenidas, por provincia y por fuente.

### **Observaciones sobre limitaciones y dificultades de la investigación**

En primer lugar, si bien el relevamiento de fuentes secundarias y la encuesta se realizaron para todas las provincias del país, en lo que refiere a fuentes primarias, se consultó sólo a dos actores del Estado y a uno de la sociedad civil. En este sentido, sus respuestas no representan a todos los miembros del Estado ni a todas las OSCs. Por tanto, y teniendo en cuenta el tamaño de la muestra, el estudio pretende ofrecer una primera aproximación a las realidades provinciales.

Cabe destacar, finalmente, las dificultades enfrentadas para recolectar la información, indicios del importante grado de desconocimiento existente acerca del tema estudiado: fueron numerosas las ocasiones en las que un entrevistado no se consideró la persona adecuada para responder el cuestionario, más allá de ejercer su función en el organismo gubernamental por el cual se le preguntaba. En dichos casos, se debió recurrir a otros funcionarios, llegando en ciertas situaciones a contactar a más de tres o cuatro miembros de la misma agencia. Por otro lado, muchos entrevistados llamaban para recomendar a otros colegas o directamente le derivaban la entrevista. Otras razones que pueden explicar la no obtención de respuestas son: el escaso tiempo disponible para realizar este tipo de aportes por parte de los funcionarios y la falta de voluntad en colaborar con la información requerida.

Tampoco fue menor el número de veces en que OSCs declararon no poder responder acerca de los mecanismos de participación ciudadana. Esto constituyó una complejidad adicional al trabajo de identificación de las OSCs provinciales, sus datos de contacto, y al interlocutor válido que tuviera interés o injerencia en materia de participación ciudadana en políticas públicas.

En cuanto a las fuentes secundarias, es necesario destacar la poca información existente sobre espacios de interacción entre el Estado y la sociedad civil en los sitios web oficiales de los gobiernos, sumado a la generalizada desactualización del contenido de los portales.



### ANEXO 3: GRILLA DE RESPUESTAS OBTENIDAS POR ACTOR Y POR PROVINCIA

Provincia	Poder Ejecutivo (Secretaría General, Ministerio de Gobierno, Jefatura de Gabinete)	Poder Legislativo	OSC		
Buenos Aires	Respondió	Respondió	Respondió		
CABA	Respondió	Respondió	Respondió		
Catamarca	No respondió	Respondió	Respondió		
Chaco	Respondió	Respondió	Respondió		
Chubut	No respondió	Respondió	Respondió		
Córdoba	No respondió	Respondió	Respondió		
CORRIENTES	No respondió	Respondió	Respondió		
ENTRE RÍOS	No respondió	Respondió	Respondió		
FORMOSA	No respondió	No respondió	Respondió		
JUJUY	Respondió	Respondió	Respondió		
LA PAMPA	No respondió	Respondió	Respondió		
LA RIOJA	No respondió	Respondió	Respondió		
MENDOZA	Respondió	Respondió	Respondió		
MISIONES	Respondió	Respondió	Respondió		
NEUQUÉN	Respondió	No respondió	No respondió		
RÍO NEGRO	Respondió	Respondió	Respondió		
SALTA	Respondió	Respondió	No respondió		
SAN JUAN	No respondió	No respondió	Respondió		
SAN LUIS	Respondió	Respondió	Respondió		
SANTA CRUZ	No respondió	Respondió	No respondió		
SANTA FE	Respondió	Respondió	Respondió		
SANTIAGO DEL ESTERO	Respondió	Respondió	Respondió		
TIERRA DEL FUEGO	No respondió	Respondió	No respondió		
TUCUMÁN	No respondió	No respondió	Respondió		
				<b>TOTAL</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Total de Respondidos:</b>	12	20	20	<b>52</b>	<b>72%</b>
<b>Total de Faltantes:</b>	12	4	4	<b>20</b>	<b>28%</b>

#### ANEXO 4: TEMAS TRATADOS EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN. TOTAL GENERAL, EN PORCENTAJES

	Producción	Medio-ambiente	Fortalecimiento de las Instituciones	Seguridad	Salud	Educación	Política social	Derechos Humanos	Cultura / Deporte	No definido	Otros temas	No sabe / no contesta	Porcentaje total	Total de Respuestas <sup>196</sup>
Audiencia pública	35,0	16,7	6,7	0,0	1,7	5,0	3,3	0,0	0,0	6,7	3,3	21,7	100	60
Subsidios	15,6	1,3	0,0	3,9	9,1	13,0	13,0	6,5	10,4	7,8	2,6	16,9	100	77
Consejo consultivo	18,5	5,6	5,6	9,3	5,6	5,6	20,4	5,6	3,7	3,7	0,0	16,7	100	54
Convenio de colaboración	13,7	2,0	0,0	3,9	5,9	17,6	5,9	9,8	5,9	9,8	5,9	19,6	100	51
Mesa de diálogo	13,0	4,3	4,3	8,7	6,5	8,7	15,2	2,2	4,3	4,3	2,2	26,1	100	46
Foro	7,4	7,4	0,0	18,5	3,7	0,0	0,0	7,4	3,7	7,4	7,4	37,0	100	27
Junta	15,4	7,7	7,7	15,4	15,4	0,0	0,0	0,0	0,0	15,4	7,7	15,4	100	13
Consulta popular	9,1	9,1	9,1	0,0	2,3	2,3	2,3	0,0	0,0	18,2	2,3	45,5	100	44
Cooperativa	31,6	0,0	0,0	0,0	5,3	0,0	5,3	0,0	0,0	10,5	0,0	47,4	100	19
Presupuesto participativo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100	4
Otro	0,0	0,0	25,0	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5	0,0	50,0	100	8

<sup>196</sup> Valor absoluto sobre el cual se calcula el porcentaje.

## **ANEXO 5: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS PARA LOS CASOS DE ESTUDIO PROVINCIALES**

### **Selección de los casos de estudio**

La elección de los casos analizados, Formosa y Tierra del Fuego, responde a una serie de criterios que fueron tenidos en cuenta para la realización del presente estudio. A continuación se presentan las variables que fueron tomadas en cuenta a la hora de seleccionar y estudiar los vínculos establecidos entre Estado y sociedad civil en las dos provincias.

#### **Población vulnerable**

El presente trabajo pretende hacer foco en el modo en el que se da el vínculo entre Estado y OSC, haciendo hincapié en la población vulnerable de estos lugares. Partimos de la premisa según la cual diferentes realidades socio-económicas condicionan las características que adquieren los vínculos entre el Estado y la sociedad civil en estas provincias. En este sentido, se tomaron dos casos con diferentes realidades socioeconómicas. Tierra del Fuego, una provincia que cuenta con muchos recursos, y Formosa, una provincia con escasos recursos. Las características generales de cada uno de estas provincias son analizadas en los respectivos capítulos.

### **Metodología para el relevamiento de información**

Con la finalidad de comprender el modo en el que se vinculan Estado y sociedad civil en las provincias de Formosa y Tierra del Fuego, se realizaron una serie de acciones a través de los cuáles fue posible identificar las principales características de dicha relación.

#### **1- Identificación de los casos de estudio y profundización de los casos seleccionados**

Se realizó un primer relevamiento desde fuentes secundarias de información a fin de identificar los casos a estudiar. Luego, se avanzó en la profundización de las características de las provincias. Con esta finalidad, se realizó un primer relevamiento de fuentes secundarias a fin de identificar cuestiones como las principales formas que presentan los vínculos entre Estado y sociedad civil en los territorios, explorar los principales temas que hacen a dicha relación y reconocer los actores más relevantes que dan forma a esta interacción. Esta tarea fue realizada a través de diferentes actividades:

- Revisión de bibliografía específica sobre las provincias de Formosa y Tierra del Fuego
- Revisión de Constituciones provinciales
- Revisión de páginas web de los gobiernos provinciales
- Relevamiento de notas de los medios de comunicación provinciales de mayor influencia
- Entrevistas telefónicas a actores locales relevantes identificados a partir de fuentes secundarias.

## 2- Armado de agenda de reuniones

Al tiempo que se exploraban las características de las provincias, se comenzó a definir una agenda de entrevistas a fin de poder analizar los casos en profundidad. Se definió entrevistar a las siguientes personalidades en cada municipio:

- Sector Público: incluye funcionarios provinciales; legisladores, tanto oficialistas como opositores.
- Sector Privado: incluye empresarios y miembros de cámaras profesionales.
- Tercer sector: incluye organizaciones de la sociedad civil de todo tipo, sindicatos, organizaciones confesionales, etc.
- Medios locales: incluye periodistas.

El listado de entrevistados se logró concretar gracias a la colaboración de actores claves del lugar, así como a partir de la identificación de los mismos en diferentes medios de comunicación locales.

## 3- Realización de entrevistas en Formosa y Tierra del Fuego

Una vez obtenida la primera mirada general a partir de las fuentes secundarias consultadas, y concretada la agenda de reuniones con actores claves de las provincias, se realizaron en campo una serie de entrevistas en profundidad a actores relevantes que representan a diferentes sectores de las sociedades fueguina y formoseña, quienes poseen una visión general sobre la modalidad que adquiere en la práctica el vínculo entre el Estado y la sociedad civil.

Las entrevistas tuvieron como objetivo principal obtener la mirada de los diferentes sectores de la comunidad respecto del modo en el que se establece el vínculo entre el Estado y la sociedad civil y entender cómo es esta interacción en la realidad.

En Formosa se realizaron en total 12 entrevistas, mientras que en Tierra del Fuego se realizaron un total de 18. En ambos casos, la cifra incluye a representantes del sector público como funcionarios y legisladores, representantes del tercer sector (representantes de asociaciones de afinidad, organizaciones de base, organizaciones de apoyo, fundaciones y redes), representantes del sector privado, organizaciones confesionales y miembros de medios de comunicación locales.

Actores entrevistados en Formosa:

- 3 legisladores de los dos partidos que componen la legislatura provincial
- 1 funcionario público
- 2 cámaras empresariales
- 6 OSCs
- 1 movimiento social

Para el caso de Formosa, cabe aclarar que no fue posible contar con los testimonios de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo provincial. A pesar de los varios pedidos de audiencia, no logramos ser recibidos por los funcionarios.

Actores entrevistados en Tierra del Fuego:

- Gobernadora

- 2 ministros
- 2 secretarios
- 1 subsecretario
- 2 legisladores
- 1 representante de movimiento social
- 1 representante de una universidad
- 1 red de OSC
- 1 sindicato
- 3 representantes de OSCs
- 1 consultora de opinión pública
- Organizaciones confesionales
- 1 Periodista

En todas las entrevistas, los elementos a identificar fueron: la percepción del entrevistado sobre la cultura política y la cultura cívica de su provincia, su experiencia personal de trabajo conjunto, la trayectoria personal del entrevistado, su percepción acerca de los condicionantes de la relación Estado sociedad civil en la provincia y, por último, su opinión acerca de algunas variables específicas que describen aspectos importantes de la relación entre ambos sectores: la accesibilidad, la calidad de la participación, las motivaciones, el liderazgo y los resultados de la interacción.

A su vez, en el marco del relevamiento para el diagnóstico cuantitativo a nivel provincial, se le hizo llegar la grilla sobre los espacios de interacción provinciales (ver anexo 2) a una organización de la sociedad civil, a un representante del poder legislativo y a un funcionario de gobierno.

## ANEXO 6: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS SOBRE EL DIAGNÓSTICO CUANTITATIVO A NIVEL MUNICIPAL

Los principales interrogantes que guiaron esta parte del estudio de los vínculos entre Estado y OSCs a nivel municipal, fueron sobre todo:

4. ¿Cómo se están vinculando Estado y OSCs a nivel municipal?
5. ¿Cuáles son las características más relevantes de este vínculo?
6. ¿Cuáles son algunas de las variables más relevantes que afectan este vínculo?

Guiados por estos interrogantes generales, el punto de partida de esta primera aproximación a los vínculos a nivel municipal supone que estos pueden tomar formas y dimensiones tan variadas y heterogéneas como gobiernos locales existan en nuestro país. Sin embargo, es posible reconocer una serie de factores que afectan de manera general a este vínculo. Y si bien no es intención de este estudio detectar estos factores de manera exhaustiva o generalizada, será posible a partir del presente trabajo, delinear algunos aspectos que se entienden relevantes para esta relación.

Como objetivos específicos, el presente trabajo se propone ofrecer una mirada general sobre:

- los mecanismos concretos de articulación entre agencias del Estado y OSCs en a nivel municipal.
- los temas que conducen esta interacción entre Estado y sociedad civil.
- los factores que inciden en la configuración y desarrollo de este vínculo, especialmente aquellos que favorecen u obstaculizan una efectiva incidencia de la sociedad civil en políticas públicas.
- la percepción desde el Estado y desde las OSC acerca de las características del vínculo.

### **Criterios para la selección de municipios**

Para la realización del diagnóstico cuantitativo sobre los vínculos entre el Estado y la sociedad civil a nivel municipal, se realizó una muestra de 50 municipios tomando en cuenta los siguientes criterios de selección.

#### 1. Segmentación poblacional:

Se tomaron los 2.242 gobiernos locales existentes en el país y se ordenaron de manera decreciente según población, tomando en cuenta los datos del Censo 2001. Se seleccionaron luego los municipios cuya población se encuentra en el rango de entre 20.000 y 200.000 habitantes. Los municipios medianos permiten una relación más cercana entre representantes y representados que los municipios de mayor tamaño. Asimismo, las lecciones provenientes de una experiencia desarrollada en un municipio mediano pueden ser más fácilmente adaptadas tanto a municipios grandes como pequeños, y así facilitar un posible trabajo comparado.

#### 2. Regionalización:

Se dividieron los 213 municipios que conforman el conjunto de gobiernos locales de entre 20.000 a 200.000 habitantes en 6 regiones a fin de agruparlos según determinadas características sociales, económicas, políticas y geográficas comunes.

#### 3. Cupo por región:

Se asignó un cupo por región según la cantidad de municipios que representan sobre el total. La idea de la regionalización responde a la necesidad de contar con representación de todo el territorio nacional, respetando la diversidad geográfica, social, económica, política, demográfica,

existente en cada una. Se entiende que este tipo de factores afecta positiva o negativamente, según el caso, al vínculo entre Estado y sociedad civil. El siguiente cuadro resume la cantidad de municipios que corresponde a cada región en la muestra final.

#### 4. Muestra aleatoria

Se sortearon 50 municipios de los 213, proporcionalmente al cupo correspondiente para cada región. Este tipo de selección permite lograr mayor objetividad en los resultados logrados sobre la base de la muestra. Por otro lado, dado que el estudio pretende hacer hincapié en el modo en el que se da el vínculo entre Estado y sociedad civil sobre todo teniendo en cuenta el acceso al Estado por parte de las poblaciones más vulnerables, este tipo de selección permite obtener en la muestra diferentes realidades en materia de pobreza.

Los municipios seleccionados fueron:

Región	Provincias	Cantidad municipios	% sobre 50 municipios	Cupo sobre 50 municipios
PBA	Buenos Aires	60	28%	14
Patagonia	Río Negro, Tierra del Fuego, Chubut, Neuquén, Santa Cruz, La Pampa	22	10%	5
NOA	Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja	31	15%	7
NEA	Chaco, Misiones, Corrientes, Formosa	34	16%	8
Cuyo	Mendoza, San Juan, San Luis	26	12%	6
Centro	Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba	40	19%	10

#### 5. Confección de formulario de encuesta y definición de fuentes de información

Se confeccionó una encuesta tipo para realizar el relevamiento en los 50 municipios seleccionados de manera aleatoria. La ficha fue realizada con la finalidad de captar aspectos tanto formales como informales de los canales, así como las percepciones de los actores a entrevistar.

En este sentido, se decidió realizar un primer relevamiento a partir de fuentes secundarias de investigación. Luego, se realizó la encuesta a un funcionario por municipio con una visión general de su gobierno local, y a un representante de una organización de la sociedad civil (OSC) identificado a partir de diferentes fuentes para complementar la perspectiva ofrecida desde el Estado con una mirada desde la sociedad civil.

### **Observaciones sobre limitaciones y dificultades de la investigación**

Es importante destacar que el presente diagnóstico se encara a partir del reconocimiento de las herramientas formales de participación e interacción, es decir, mecanismos de democracia directa y semidirecta y los mecanismos reglamentados, formalmente consagrados en normativa de impacto local, dada la dificultad de reconocer los espacios de interacción entre el Estado y la sociedad civil que surgen espontáneamente y no son reconocidos formalmente por ninguna normativa.

Además, los resultados obtenidos del trabajo de investigación no pretenden ser representativos de todos los gobiernos locales del país. Las razones de esto se basan sobre todo en dos cuestiones fundamentales: la primera de ellas es que la muestra aleatoria de municipios se realizó sobre los 213 municipios del país que tienen entre 20.000 y 200.000 habitantes. Por lo tanto, de ser representativa lo sería de este rango particular de municipios.

Sin embargo, existe una segunda orden de cuestiones. Si bien se realizó una triangulación de fuentes primeras y secundarias, dentro de las primeras se realizó la consulta a un sólo actor del lado del Estado y a otro del lado de la sociedad civil. En este sentido, sus respuestas no representan a todos los miembros del Estado ni a todas las OSCs. Por tanto, en el presente trabajo se ofrece una primera aproximación a las realidades locales dentro de este rango poblacional.

En segundo lugar, es importante aclarar que, en general, los representantes de las OSCs se encontraron bien predispuestos a responder las preguntas, aunque constituyó una complejidad adicional al trabajo la identificación de las OSCs locales, sus datos de contacto, y al interlocutor válido que tuviera interés o injerencia en materia de participación ciudadana en políticas públicas. En muchos casos, las organizaciones de la sociedad civil identificadas en primer término fueron clubes de barrio, hogares, comedores, que a veces, ni siquiera contaban con teléfono para facilitar el contacto.

En tercer lugar, cabe destacar que en promedio se tuvo que llamar 5 ó 6 veces a cada municipalidad entre los meses de marzo y abril de este año para finalmente poder concretar una entrevista completa. Las razones de esto son varias: desde escaso tiempo disponible para realizar este tipo de aportes, hasta cuestiones como insuficientes conocimientos acerca de los temas tratados, o bien falta de voluntad en colaborar con la información requerida.

Por último, como resultado del trabajo de dos meses, se logró realizar las entrevistas completas a 40 de los 50 municipios incluidos en la muestra, a pesar de la insistencia en el pedido de información.

En el Anexo 7 se presenta la ficha utilizada para el relevamiento de información.

## **METODOLOGÍA DE RELEVAMIENTO**

A fin de realizar el relevamiento cuantitativo y obtener datos respecto de las principales características del vínculo entre el Estado y la sociedad civil en los 50 municipios que conforman la muestra, se confeccionó una ficha que combinaba preguntas cerradas con abiertas. Con las primeras, el encuestador presentaba alternativas establecidas según lo relevado a través de las fuentes secundarias; con las preguntas abiertas se buscó detectar aspectos más subjetivos y las percepciones generales que tienen los actores acerca que la materia a investigar.

La ficha se conforma de dos secciones. La primera de ellas, hace hincapié en las herramientas formales de participación y mecanismos regulares de interacción. La intención fundamental fue obtener en forma estandarizada una idea general sobre los principales canales y vínculos entre Estado municipal y sociedad civil, sobre todo la organizada, que aparece en la normativa de cada municipio, y un acercamiento a las principales características que adquiere este vínculo en cada ciudad.

La segunda sección recoge percepciones más subjetivas sobre los vínculos entre Estado y sociedad civil desde la mirada de los funcionarios y miembros de las OSC. La idea es conocer de el modo en que estas herramientas y mecanismos de interacción se dan en la práctica, así como conocer la opinión acerca de cómo es percibida la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas desde ambos extremos de la diada.

A continuación se ofrece mayor detalle sobre ambas secciones.

### **Sección 1**

El principal objetivo de la primera sección del relevamiento consistió en la realización de un primer diagnóstico acerca de los mecanismos de interacción entre Estado municipal y sociedad civil

para la muestra de municipios seleccionada. Este diagnóstico incluye el reconocimiento de las principales herramientas formales de interacción y algunas características de la relación entre el Estado y la sociedad civil desde una mirada más formal o normativa, sobre todo desde el punto de vista del Estado. Esta sección se conformó de dos etapas: relevamiento de fuentes secundarias y entrevistas a funcionarios municipales.

### **a. Relevamiento de fuentes secundarias**

Se realizó una primera etapa exploratoria en la que se relevaron las principales normas de cada municipio que conforman la muestra, a fin de detectar sus canales formales de participación y mecanismos regulares de interacción. Para ello, se revisaron normas como el Régimen Municipal de la Constitución Provincial (CP), la Ley Orgánica de Municipios (LOM) y la Carta Orgánica (CO), así como la página web municipal. El relevamiento de fuentes secundarias permitió obtener una mirada más completa acerca del lugar que ocupan los espacios de interacción en la normativa en los municipios argentinos.

Fuentes secundarias de consulta:

- Constitución Provincial: para todos los municipios.
- Ley Orgánica Municipal: para los municipios que no son autónomos.
- Carta Orgánica Municipal: en los casos que existiera.
- Página web oficial de la municipalidad: relevando espacios o mecanismos de participación que tienen origen en ordenanzas o leyes.

### **b. Entrevistas a funcionarios municipales**

Para cada municipio de la muestra, se identificó a un funcionario que tuviera una visión integral sobre los vínculos con la sociedad civil, y que tuviera una noción general sobre los principales canales de participación e interacción existentes. En una parte significativa de los casos (25/40) se entrevistó al Secretario de Gobierno, y en menor medida a los responsables del área de desarrollo o acción social, o de áreas de relación con la comunidad. En determinados casos la entrevista fue realizada, por derivación, a concejales, encargados de prensa, relación con asociaciones vecinales, asesoría letrada.

Durante la encuesta telefónica, el funcionario debía responder una serie de preguntas asociadas a mecanismos de interacción previamente identificados en el relevamiento secundario como:

- La utilización real de cada mecanismo identificado en las normativas.
- Las áreas de gobierno que mayormente utilizan los canales.
- Los temas que frecuentemente se tratan a través de los canales.
- Los actores de la sociedad civil que usualmente participan a través de estas herramientas.
- Los criterios que establece el municipio para la utilización de los mecanismos o para el acceso de la sociedad civil a estos.
- La existencia de un área de relaciones con la comunidad.
- Las dependencias municipales que se relacionan más asiduamente con la sociedad civil
- La existencia de un registro de OSCs en el municipio y área que lo centraliza.

## **Sección 2**

Esta sección tiene como objetivo el logro de repuestas que conduzcan a obtener una imagen general acerca de las principales percepciones que tienen los diferentes actores que protagonizan el vínculo acerca de la relación que mantienen las OSCs con el Estado y de qué modo se plasman en

canales formales e informales.<sup>197</sup> Todas las preguntas de esta sección fueron realizadas a un funcionario municipal y a un representante de la sociedad civil.

Durante la encuesta telefónica tanto al funcionario como al representante de la OSC, debían responder una serie de preguntas con la finalidad de captar las percepciones de estos actores en cuestiones tales como:

El grado de frecuencia de la participación ciudadana en políticas públicas.

La etapa de políticas públicas en la que mayormente se da el vínculo.

Los principales obstáculos que reconocen a la participación de las OSC en políticas públicas.

La existencia de vínculos caracterizados por la informalidad, y su frecuencia en relación a la utilización de canales formales.

#### **a. Entrevistas a funcionarios**

Se realizó a los funcionarios identificados en la primera sección y se trató sobre las cuestiones enumeradas anteriormente relacionadas con la capacidad de participación y algunas cuestiones relevantes que definen el vínculo actual en cada municipio.

#### **b. Entrevistas a representantes de OSCs**

Al igual que para los funcionarios municipales, se realizaron las mismas preguntas sobre el grado de participación y las características del vínculo del Estado con la sociedad civil. La identificación de los representantes de las OSCs locales se realizó a través de diferentes fuentes de información. Esto incluye la utilización del Directorio de OSCs de CIPPEC, el directorio del CENOC, búsquedas en Internet, medios locales (radio, diarios) y eventualmente se les preguntó a los funcionarios entrevistados sobre las OSCs que consideraban más representativas o activas en su municipio.

Por último, como resultado del trabajo de dos meses, se logró realizar las entrevistas completas a 40 de los 50 municipios incluidos en la muestra. A pesar de la insistencia en el pedido de información, no se logró concretar las entrevistas en los siguientes 10 municipios:

- Barranqueras, Buenos Aires
- Arroyo Seco, Buenos Aires
- Pergamino, Buenos Aires
- Villa Dolores, Córdoba
- San Pedro de Jujuy, Jujuy
- General Güemes, Salta
- Gral. San Martín, Mendoza
- Caucete, San Juan
- San Luis, San Luis
- Salto, Buenos Aires

---

<sup>197</sup> Por canales formales se entienden todos aquellos establecidos por reglas, ya sean éstas escritas o no. Por canales informales se entienden aquellos que se establecen de manera espontánea, sin respetar los procedimientos formales de vínculo.

## Muestra de 50 municipios del país según región

Municipios	Provincia	Región	Hab 2001	NBI x hogares (INDEC 2001)	% de personas con subsidio (Jefes y Jefas + Plan Familias)
General Rodríguez	Buenos Aires	PBA	67.310	16,60%	3,15%
Las Flores	Buenos Aires	PBA	23.292	8,00%	0,98%
Bragado	Buenos Aires	PBA	39.800	7,40%	1,67%
Junín	Buenos Aires	PBA	87.051	7,20%	1,73%
Coronel Pringles	Buenos Aires	PBA	23.305	8,80%	1,24%
Cañuelas	Buenos Aires	PBA	42.192	13,20%	1,27%
Lincoln	Buenos Aires	PBA	40.685	8,00%	1,51%
Patagones	Buenos Aires	PBA	27.711	15,70%	2,75%
Nueve de Julio	Buenos Aires	PBA	45.457	7,90%	1,33%
Villa Gesell	Buenos Aires	PBA	23.272	10,20%	1,23%
Pergamino	Buenos Aires	PBA	98.596	8,50%	0,81%
Coronel Suárez	Buenos Aires	PBA	36.520	6,60%	1,32%
Brandsen	Buenos Aires	PBA	22.321	12,90%	1,79%
Salto	Buenos Aires	PBA	28.833	9,80%	0,53%
Viedma	Río Negro	Patagonia	47.437	9,59%	3,41%
Plottier	Neuquén	Patagonia	25.186	14,71%	2,30%
Ushuaia	TDF	Patagonia	45.430	18,72%	1,26%
Santa Rosa	La Pampa	Patagonia	94.758	7,55%	1,59%
Allen	Río Negro	Patagonia	26.083	17,22%	1,57%
Alderetes	Tucumán	NOA	38.466	27,49%	4,74%
San Pedro de Jujuy	Jujuy	NOA	57.018	26,05%	4,84%
La Rioja	La Rioja	NOA	146.411	14,30%	4,91%
Perico	Jujuy	NOA	41.674	31,24%	4,60%
Valle Viejo	Catamarca	NOA	23.707	14,56%	2,91%
San Ramon de La Nueva Oran	Salta	NOA	72.712	35,04%	2,65%
General Guemes	Salta	NOA	29.168	26,80%	3,62%
Charata	Chaco	NEA	27.813	23,77%	4,71%
Juan José Castelli	Chaco	NEA	36.588	42,02%	3,11%
Barranqueras	Chaco	NEA	50.823	20,16%	3,76%
Aristóbulo del Valle	Misiones	NEA	20.683	23,71%	3,28%
Paso de Los Libres	Corrientes	NEA	43.805	20,19%	3,18%
San Pedro	Misiones	NEA	23.736	35,35%	2,03%
Curuzu Cuatía	Corrientes	NEA	36.390	21,42%	5,23%
San Vicente	Misiones	NEA	38.247	27,32%	2,08%
San Luis	San Luis	Cuyo	153.322	9,84%	3,89%
San Martín	Mendoza	Cuyo	108.448	14,10%	2,67%
San Carlos	Mendoza	Cuyo	28.341	16,40%	1,39%
Santa Lucia	San Juan	Cuyo	43.565	11,40%	3,08%
Caucete	San Juan	Cuyo	33.609	20,40%	8,52%
Rawson	San Juan	Cuyo	107.740	12,90%	3,04%
Arroyo Seco	Santa Fe	Centro	20.008	11,74%	1,80%
Alta Gracia	Córdoba	Centro	42.538	*	1,40%
Villa Constitución	Santa Fe	Centro	44.369	13,22%	2,55%
Río Cuarto	Córdoba	Centro	144.021	*	1,84%
Pérez	Santa Fe	Centro	24.436	18,83%	4,28%
La Calera	Córdoba	Centro	24.796	*	1,49%
San Justo	Santa Fe	Centro	21.809	11,06%	3,79%
Villa Dolores	Córdoba	Centro	28.009	*	3,77%
Villaguay	Entre Ríos	Centro	32.027	16,51%	1,52%
Villa María	Córdoba	Centro	72.162	*	1,42%

**Notas**

Los datos de NBI correspondientes a la provincia de Córdoba no se encuentran disponibles en el INDEC. Se utilizó el porcentaje de personas con subsidio jefes y jefas de hogar más Plan Familia según los datos disponibles en las páginas de los ministerios de Trabajo y Desarrollo social al mes de marzo de 2008.

## ANEXO 7: FICHA DE RELEVAMIENTO MUNICIPAL

Municipio:
Provincia:
Región:
Población (Habitantes 2001):
Intendente:
Partido Político:
Mandato:
Entrevistado:

### SECCIÓN 1: MECANISMOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN E INTERACCIÓN

*Modo de relevamiento de la sección*

**Paso 1:** Relevamiento de herramientas formales de participación utilizando fuentes secundarias de información (sobre todo constitución provincial, ley orgánica de municipios, carta orgánica).

**Paso 2:** Encuesta telefónica a un funcionario local con visión integral de la gestión del municipio sobre el funcionamiento de estas herramientas: por ejemplo el secretario de gobierno.

#### 1. Herramientas formales de participación (mecanismos de democracia directa y semidirecta)

- a. Mencione qué mecanismos puntuales de interacción con la sociedad civil existen y se utilizan en su municipio:

	Existe	Se utiliza	Área de gobierno que lo utiliza	Temas que se tratan más frecuentemente	Quiénes participan (Ciudadano, OSCs, etc.)	Criterios para la participación	Ejemplos
Referéndum							
Consulta popular							
Audiencia pública							
Iniciativa popular							
Revocatoria de mandatos							
Otros							

- b. Haga referencia de los artículos de la Constitución Provincial, Ley Orgánica de Municipalidades, Carta Orgánica u otra legislación donde se mencionan estos mecanismos.
- c. Mencione qué mecanismos reglamentados de interacción con la sociedad civil existen y se utilizan en su municipio:

	Existe (Const. Prov., LOM, CO, Pág) - Denominación	Se utiliza	Función principal	Temas que se tratan más frecuentemente	Quiénes participan <sup>198</sup>	Criterios para la participación <sup>199</sup>
Foros						
Organizaciones vecinales						
Mesa de diálogo						
Plan Estratégico						
Presupuesto Participativo						
Consejo Consultivo						
Consejo consultivo de políticas sociales						
Otros						

- d. ¿Existe un área de relaciones con la comunidad en el municipio? ¿Cuál?
- e. ¿Qué área/s municipal/es tiene/n mayor relación con la sociedad civil?

**2. Registros de OSC**

- f. ¿Existe algún registro de organizaciones de la sociedad civil en la municipalidad?
- g. Cantidad de OSCs inscriptas.
- h. ¿Qué área centraliza el registro?
- i. Nómina.

**SECCIÓN 2: PARTICIPACIÓN DE LAS OSCs EN POLÍTICA PÚBLICA**

*Modo de relevamiento de la sección*

Paso 1: Entrevista telefónica a funcionario municipal del área que se relaciona con las OSCs.

Paso 2: Entrevista telefónica a miembro de una OSC local.

**1. Participación ciudadana en políticas públicas**

<sup>198</sup> Ciudadanos, organizaciones barriales, asociaciones, partidos, etc.

<sup>199</sup> Escritos/ no escritos, General/ Sectorial, Objetivos/evaluativos.

- a. ¿Qué grado de frecuencia tiene dicha participación?
- Nunca
  - Esporádicamente
  - Frecuentemente
  - Siempre
- b. ¿En qué etapas de la política pública intervienen principalmente las OSCs?
- Diseño y formulación de políticas o programas
  - Diseño de proyectos puntuales
  - Implementación de programas
  - Desarrollo de actividades concretas en el marco de proyectos o programas
  - Evaluación, monitoreo y control de los programas
- c. ¿Qué obstáculos considera que pueden tener las OSC para participar en las políticas públicas?
- d. ¿Existen canales informales de interacción entre el Estado y la sociedad civil?
- Comentarios generales.

## ANEXO 8: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS PARA LOS CASOS DE ESTUDIO MUNICIPALES

### Selección de los casos de estudio

La elección de los espacios analizados, Consejo Económico Social u organizaciones vecinales en Comodoro Rivadavia (Chubut) y San Ramón de la Nueva Orán (Salta), responde a una serie de criterios que fueron tenidos en cuenta para la realización del presente estudio. La utilización de los mismos ofrece carácter comparativo a los casos seleccionados.

A continuación se presentan las variables que fueron tomadas en cuenta a la hora de seleccionar y estudiar los vínculos establecidos entre Estado y sociedad civil en los dos espacios de interacción en los municipios de Comodoro Rivadavia y San Ramón de la Nueva Orán.

#### Criterio poblacional

El estudio de casos de vínculos entre Estado y sociedad civil a través de espacios de interacción a nivel local, toma municipios que se encuentran en el rango poblacional de entre 20.000 y 200.000 habitantes. Ambos municipios seleccionados tienen una población promedio dentro de este rango: mientras que Comodoro Rivadavia tiene 137.061 habitantes, Orán cuenta con 72.712, según datos del Censo 2001 (INDEC).

El criterio tomado respecto de la población responde a la necesidad de tomar municipios que puedan ser abordados en toda su extensión, al tiempo que presenten espacios formales e “institucionalizados” de interacción entre el estado municipal y la sociedad civil.<sup>200</sup>

#### Población vulnerable

El presente trabajo pretende hacer foco en el modo en el que se da el vínculo entre Estado y OSC, haciendo hincapié en la población vulnerable de estos lugares. Partimos de la premisa según la cual diferentes realidades socio-económicas condicionan las características de estos espacios, por lo menos en cuanto a los temas o cuestiones más tratadas de este modo. En este sentido, se tomaron dos municipios con diferentes realidades socioeconómicas. Comodoro Rivadavia, una ciudad que cuenta con muchos recursos con un NBI cercano al promedio del país, y por debajo de la media provincial, aunque no exenta de crisis y conflictos sociales, y San Ramón de la Nueva Orán, un municipio con un NBI del casi 35% según Censo 2001 y con alta conflictividad social. Las características generales de cada uno de estos gobiernos locales serán analizadas en la primera sección de cada caso.

#### Encuentros regionales

Se seleccionaron dos municipios pertenecientes uno a la Región NOA y otro a la Región Patagonia a fin realizar un aporte a los encuentros regionales que comprenden el proyecto general “Hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil”, del que forma parte este estudio, los que se desarrollaron en estas mismas regiones.

---

<sup>200</sup> Por espacios formales o institucionalizados entendemos aquellos que están regulados según algún tipo de legislación y/o aquellos reconocidos como legítimos por el Estado y la sociedad civil.

## Diversidad temática

Se procuró la incursión de una diversidad de temas a través del tratamiento de espacios cuyos objetivos difieren en cuanto a temas, metas, actores involucrados, capacidad de incidencia en políticas públicas, procesos y resultados.

## Metodología para el relevamiento de información

Con la finalidad de comprender el modo en el que funcionan los dos espacios de interacción entre Estado y sociedad civil en los municipios de Comodoro Rivadavia y Orán, se realizaron una serie de acciones a través de los cuáles fue posible identificar las principales características del vínculo establecido a partir del Consejo Económico Social y de las Asociaciones/Centros Vecinales.

### 1- Identificación de los casos de estudio

Se realizó un primer relevamiento desde fuentes secundarias de información a fin de detectar diferentes espacios de interacción entre Estado y Sociedad Civil en municipios de entre 20.000 y 200.000 habitantes. Para ello se utilizaron dos fuentes de información:

- Medios de comunicación locales.
- Informantes claves. Esto incluyó la consulta a la Red de Concejales conformada por el Programa de Desarrollo Local de CIPPEC y la Fundación Naumann a partir del proyecto Líderes Municipales, un programa de capacitación que tiene por finalidad el fortalecimiento de los Concejos Deliberantes.<sup>201</sup>

### 2- Profundización de casos seleccionados

Una vez seleccionados los casos de estudio, se avanzó en la profundización de las características de los municipios y los espacios objeto de estudio. Con esta finalidad, se realizó un primer relevamiento de fuentes secundarias a fin de identificar cuestiones como las principales funciones de los espacios, explorar los temas tratados a través de los mismos y reconocer los actores que conforman y participan en cada una de esas instituciones en la actualidad. Esta tarea fue realizada a través de diferentes actividades:

- Revisión de diferentes normativas como Constitución Provincial y Carta Orgánica, Ley Orgánica de Municipios, Ordenanzas, Leyes Provinciales.
- Revisión de páginas web municipales.
- Revisión de medios de comunicación locales.
- Entrevistas telefónicas a actores locales relevantes identificados a partir de fuentes secundarias.

### 3- Armado de agenda de reuniones

Al tiempo que se exploraban las características de los municipios y los espacios seleccionados, se comenzó a definir una agenda de entrevistas a fin de poder analizar los casos en profundidad. Se definió entrevistar a las siguientes personalidades en cada municipio:

- Sector Público: incluye funcionarios y ex funcionarios municipales; concejales y ex concejales, tanto oficialistas como opositores.

---

<sup>201</sup> El Programa Líderes Municipales tiene como objetivo crear un verdadero espacio de intercambio de experiencias y de capacitación a concejales argentinos comprometidos con la realidad municipal y con las tareas que desempeñan en los territorios que representan.

- Sector Privado: incluye empresarios y miembros de cámaras profesionales.
- Tercer sector: incluye organizaciones de la sociedad civil de todo tipo, presidentes de centros vecinales, sindicatos, organizaciones confesionales, etc.
- Medios locales: incluye periodistas de medios gráficos y audiovisuales de los municipios estudiados.

El listado de entrevistados se logró concretar gracias a la colaboración de actores claves del lugar, así como a partir de la identificación de los mismos en diferentes medios de comunicación locales.

#### **4- Realización de entrevistas en Comodoro Rivadavia y Orán**

Una vez obtenida la primera mirada general a partir de las fuentes secundarias consultadas, y concretada la agenda de reuniones con actores claves de las ciudades, se realizaron en campo una serie de entrevistas en profundidad a actores relevantes que representan a diferentes sectores de las sociedades comodorense y oranense, quienes poseen una visión general sobre la modalidad que adquiere en la práctica el vínculo entre el Estado y la sociedad civil, haciendo especial hincapié en las características del Consejo Económico Social y las Asociaciones/Centros Vecinales en ambas ciudades.

Las entrevistas tuvieron como objetivo principal obtener la mirada de los diferentes sectores de la comunidad respecto del modo en el que se establece el vínculo entre el Estado y la sociedad civil a través de estas instituciones y entender cómo es esta interacción en la realidad, más allá de las cuestiones formales establecidas por las normativas que regulan su funcionamiento.

En Comodoro Rivadavia se realizaron en total 17 entrevistas, mientras que en Orán se realizaron un total de 16. En ambos casos, la cifra incluye a representantes del sector público como funcionarios y concejales, representantes del tercer sector, representantes del sector privado y miembros de medios de comunicación locales.

##### Actores entrevistados en Comodoro Rivadavia

- 3 concejales
- 1 representante de entidad educativa
- 1 representante de cámara de comercio e industria
- 1 representante de cooperativa prestadora de servicios
- 1 sindicalista
- 2 funcionarios públicos
- 2 periodistas
- 2 representantes de OSCs
- 4 Presidentes de asociaciones vecinales

##### Actores entrevistados en San Ramón de la Nueva Orán

- 1 Intendente/asesor del intendente
- 3 funcionarios públicos
- 4 concejales
- 5 representantes de OSCs
- 1 periodista
- 2 Presidentes de centros vecinales

Muchos de estos actores representan a más de un sector. De hecho, muchos de estos actores forman parte del Consejo o se relacionan de alguna manera con las asociaciones vecinales con algún rol específico. En la medida que se describa el caso, se hará referencia a los actores haciendo mención expresa a su relación con los dos espacios estudiados.

### **El abordaje para el análisis de los casos**

En base a lo comentado, el trabajo que se presenta es un estudio acerca de las características que definen el vínculo entre el Estado y la sociedad civil en Comodoro Rivadavia y Orán a través de un consejo consultivo local (el Consejo Económico y Social) y las organizaciones vecinales. En el abordaje para uno y otro municipio será el mismo, salvo para el caso del CES de Orán, dado que este instituto aún no se ha implementado.

Este abordaje repasa en 5 aspectos puntuales que, desde la mirada de este trabajo, se consideran cuestiones claves que definen los espacios de interacción como más o menos democráticos en términos de participación y transparencia de los procesos: accesibilidad, calidad, motivaciones, liderazgo y resultado.

Siguiendo a Vanesa Weyrauch<sup>202</sup>, consideramos que los diferentes actores que conforman uno y otro sector llegan o no a estos espacios (definido como oportunidades, momentos y canales en los que los ciudadanos pueden actuar [con el Estado] para potencialmente incidir en políticas, discursos, decisiones y relaciones que afectan sus vidas e intereses), según una serie de motivaciones, recursos y obstáculos. Estos factores inciden en los vínculos que se establecen de dos maneras fundamentales: en la posibilidad de acceder a los espacios y en la manera de participar en estos espacios.

### **Categorías a explorar en el análisis de caso**

#### **1- Accesibilidad**

Esta categoría refiere a las reglas y criterios establecidos para la participación en estos espacios, lo que definirá si los mismos serán más abiertos o más cerrados según las características de las reglas que habilitan la interacción entre Estado y sociedad civil y que regulan la participación en ellos. Las reglas a las que se hace referencia podrán ser en este estudio:

- Formales/informales: refiere al grado de institucionalización de las reglas de participación, consagradas en general en normas.
- Escritas/no escritas: refiere a la materialización de las reglas en normativas, reglamentos, estatutos.
- Objetivas/evaluativas: describe situaciones en las que las reglas establecen procesos predeterminados en contraposición a procesos ad hoc definidos según la ocasión particular.
- Generales/sectoriales: hace referencia a reglas que no establecen condiciones para participar, en contraposición a las reglas marcan clivajes relacionados a cuestiones económicas, políticas, sociales, geográficas, entre otras.

La comprensión acerca de los criterios de participación, no sólo introduce a las principales características de las reglas de acceso a los espacios, sino que sobre todo, ofrece una primera aproximación a aquellos sectores que quedan excluidos del espacio, aspecto en general más difícil de captar a partir de preguntas directas.

---

<sup>202</sup> Vanesa Weyrauch, en el Marco Analítico del presente estudio.

La cuestión de la accesibilidad a los espacios estudiados ofrece una mirada general sobre cuán inclusivos/exclusivos son los espacios; qué sectores/actores son los que forman parte de los grupos excluidos y por qué; qué características tiene los sectores incluidos y excluidos de estos espacios; quiénes regulan estas reglas de participación y acceso a los espacios; qué factores exógenos al espacio impactan sobre la accesibilidad (factores político-institucionales, coyunturas económicas y sociales conflictivas, etc.).

## 2- Calidad de la participación

En esta categoría se incluye el análisis de todos aquellos factores que hacen al carácter más o menos democrático del espacio estudiado. Refiere a factores como la regularidad en el funcionamiento de este espacio, la transparencia de las decisiones que se toman en su interior, la apertura real del mismo a una pluralidad de actores comunitarios las reglas para proponer temas a tratar en este espacio, la representatividad de sectores dentro del espacio y la institucionalización de los principales mecanismos de funcionamiento.

Los espacios por tanto pueden ser cerrados, donde las decisiones las toma un grupo selecto de personas; invitados, espacios donde se invita a determinados actores a participar de los espacios por quienes la conforman de manera regular, o creados o demandados, donde el espacios se conforma por actores que tienen intereses comunes. Estos conceptos forman parte del nivel de participación o la intensidad del vínculo. “Es fundamental que el municipio instituya mecanismos que garanticen el acceso a la participación de grupos minoritarios y marginales y se evite el copamiento de las instancias participativas (y decisorias) de los grupos de interés más dinámicos, de modo que el acercamiento del gobierno a algunos sectores no lo aleje de otros.”<sup>203</sup>

Es una de las categorías más importantes, dada la multiplicidad de temas que se conjugan en su interior para definir al espacio como más o menos democrático. De hecho, factores relativos a la accesibilidad definen en cierta medida esta categoría, junto con algunas de las que se presentan a continuación como liderazgos.

El análisis sobre la calidad de la participación ofrecerá una mirada acerca de cuestiones como cuán participativos son los espacios, cuán regulares son estos espacios en su funcionamiento, qué factores hacen a estos espacios regulares o no, cuán democráticos son en su modo de funcionar, cómo las características generales de los espacios influyen en el tipo de relación y vínculo que se establece entre el Estado y la sociedad civil.

## 3- Motivaciones para la participación

Para esta categoría, el objeto de estudio, más que el espacio propiamente dicho, es el actor que se desenvuelve, o no, en este escenario. Esto implica que se vuelve importante el modo en el que algunas características que definen a los actores impactan en el funcionamiento del espacio.

De esta manera, se hace referencia sobre todo a los recursos entendidos en sentido amplio, intereses y obstáculos con los que cuentan los actores que incentivan o constriñen la participación al tiempo que moldean las características de estos espacios.

Las motivaciones de los actores impactan en la posibilidad de acceder a los espacios, así como en el modo en el que se dará esta participación. “al no constituir un actor homogéneo y

---

<sup>203</sup> Iturburu, M.: *Municipios Argentinos, Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. 2da versión. Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de documentación en Información, Buenos Aires, 2001, pág. 91.

colectivo (la sociedad civil) tampoco el vínculo entre la sociedad civil y los sistemas político y económico es reducible a un modelo único.”<sup>204</sup>

Por lo tanto, se parte de la idea de que tanto el Estado, desde la heterogeneidad que representa, así como la sociedad civil, también desde la diversidad que la caracteriza, cuentan con intereses puntuales que los motivan a participar o no, cuentan con condiciones coyunturales o estructurales que incentivan o constriñen la participación en el espacio, y sobre todo, cuentan con recursos que los hacen más o menos valiosos para el resto de los actores con los que posiblemente interactúen.

En este sentido, se vuelve interesante identificar qué factores motivan o constriñen la participación de los diferentes sectores en estos espacios, cómo estos factores moldean las características de estos espacios, cómo los espacios moldean al mismo tiempo las motivaciones de los actores. Todo lo anterior refiere en definitiva a los beneficios y los costos de la participación.

Los tipos de actores con los que es posible encontrarse y que define las características del vínculo entre Estado y sociedad civil, son:

- *Insiders/outsiders*: los primeros son aquellos que intentan trabajar de manera cercana al proceso oficial, comprometiendo, a veces, sus demandas con el fin de hacerlas más viables políticamente. Los *outsiders* son aquellos que ejercen presión externa, articulando sus demandas de manera más explícita y muchas veces en contraposición con las posiciones de gobierno.<sup>205</sup>
- *Propositivos/denunciativos*: relacionado con lo anterior, refiere a actores centrados en la realización de propuestas concretas, o en el monitoreo de situaciones con fines denunciativos.
- *Colectivo/individual*: refiere sobre todo al nivel de involucramiento de los actores en los espacios, según si todos los afectados por determinada medida participan, o sólo se involucran aquellos interesados en el logro de resultados concretos.<sup>206</sup>
- *Holístico/particularístico*: también relativo a al nivel de involucramiento, refiere a si las acciones que llevan adelante están destinadas a lograr un bien público general que beneficia a la comunidad en su conjunto u orientadas a resolver necesidades o intereses particulares que se restringen a cierto grupo.<sup>207</sup>

#### 4- Liderazgo

Refiere sobre todo a la manera en la que se toman decisiones en estos espacios, lo que brinda una aproximación al modo en el que se da la relación entre actores estatales y no estatales en términos de jerarquías y roles.

Es importante en esta categoría el modo en el que son definidos estos roles, cómo se eligen las autoridades, si son espacios definidos por la horizontalidad o más bien por criterios más

<sup>204</sup> Olvera, A.: *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*, IV Conferencia de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR), Costa Rica, 2003, págs. 10-11.

<sup>205</sup> Balbis, J.: *“ONGs, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe”*, Comité Nacional de Enlace, Programa MOST/UNESCO, Montevideo, 2001, pág. 26.

<sup>206</sup> Khan, U. (ed.): *Participation beyond the ballot box: European case studies of state-citizen political dialogue*, London, UCL Press, 1999. En Kuruvilla, S.: *CSO Participation in Health, Research and Policy: A review of models, mechanisms and measures*. Working Paper 251, Overseas Development Institute, London, 2005, pág. 22.

<sup>207</sup> Ver Marco analítico.

verticalistas, quién define la agenda, cómo y quién toma las decisiones y cómo las características del liderazgo influyen en el vínculo entre el Estado y la sociedad civil.

La observación sobre estos aspectos puede ofrecer conclusiones acerca de qué actor, ya sea del Estado o de la sociedad civil, lidera el espacio, establece las reglas de juego y en definitiva determina los resultados.

## 5- Resultados

La idea de resultados remite al carácter de las decisiones que se toman dentro de los espacios de participación y su influencia en políticas públicas. En este sentido, se vuelven relevantes cuestiones tales como si las decisiones son o no vinculantes, declarativas, consultivas, entre otras, y ofrecen una primera mirada sobre cuán presentes tienen las autoridades municipales las definiciones que se toman en este espacio.

Se vuelve importante por lo tanto cuál es el destino de las decisiones que se toman en este espacio y qué incidencia tiene en políticas públicas, entendiendo por incidencia la capacidad de la sociedad civil de influir en el curso de las políticas públicas.

En el estudio se identifican dos tipos de resultados, atendiendo a la cuestión su inmediatez. Por un lado, es importante identificar cuál es el producto concreto que surge de la interacción (*output*), por ejemplo, dictámenes, propuesta, diagnóstico, y por otro, relevante por su carácter más sostenible (*outcome*) aquellos resultados de largo plazo, producto del impacto de la acción cotidiana sobre aquellas cuestiones sobre las que se pretende influir como objetivo final.

Si bien las asociaciones/centros vecinales se encuentran vigentes en ambos municipios, en el caso de Orán el CES nunca entro en vigencia. Es por ello que se encara el caso de estudio desde otro punto de vista. En este caso puntual, se hace hincapié en las percepciones de los diferentes actores acerca de los motivos que llevaron a que el espacio nunca se implementara en el municipio, las expectativas respecto de cómo debería funcionar, y los beneficios que perciben estos actores sobre su puesta en marcha.

## INFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y EQUIPO DE TRABAJO

**Vanesa Weyrauch.** Directora del Programa de Incidencia de la Sociedad Civil de CIPPEC. Licenciada en Ciencias de la Comunicación, Universidad Austral; Posgrado en Administración y Gerenciamiento, Universidad de Harvard; y candidata a Doctorado en Ciencias de la Comunicación enfocado en comunicación de organizaciones de la sociedad civil para incidir en políticas públicas, Universidad Austral.

**Tomás Múgica.** Asesor de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno, Provincia de Buenos Aires. Master en Estudios Internacionales, Universidad de Denver y Master en Política Comparada, Escuela de Ciencias Económicas y Políticas de Londres. Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

**Geraldine Oniszczyk.** Analista del Programa de Instituciones Democráticas de CIPPEC. Estudiante de Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

**Antonio Cicioni.** Co-fundador de CIPPEC. Director del Programa de Instituciones Democráticas de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política, Universidad de San Andrés, y Master en Educación, Universidad de Harvard.

**Magdalena Dormal.** Estudiante de Historia, Universidad Torcuato Di Tella. Becaria de la Universidad de Richmond, Virginia, para estudiar durante un semestre en dicha institución (agosto-diciembre 2008).

**Carolina Tchintian.** Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires, y candidata a Master con orientación en Administración de los Sectores Público y Privado, Universidad Torcuato Di Tella.

**Patricio Gigli.** Asistente del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

Si desea citar este documento: CIPPEC; "Oportunidades y desafíos en la interacción Estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal. Hacia nuevos vínculos entre Estado y Sociedad Civil", *Documento de Trabajo N° 21*, octubre de 2008.

### Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Democráticas, Desarrollo Local, Política y Gestión de Gobierno e Incidencia de la Sociedad Civil.