



Subsecretaría para la Reforma Institucional
y Fortalecimiento de la Democracia
Jefatura de Gabinete de Ministros
PRESIDENCIA DE LA NACION

CIPPEC

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA EQUITAD Y EL CRECIMIENTO

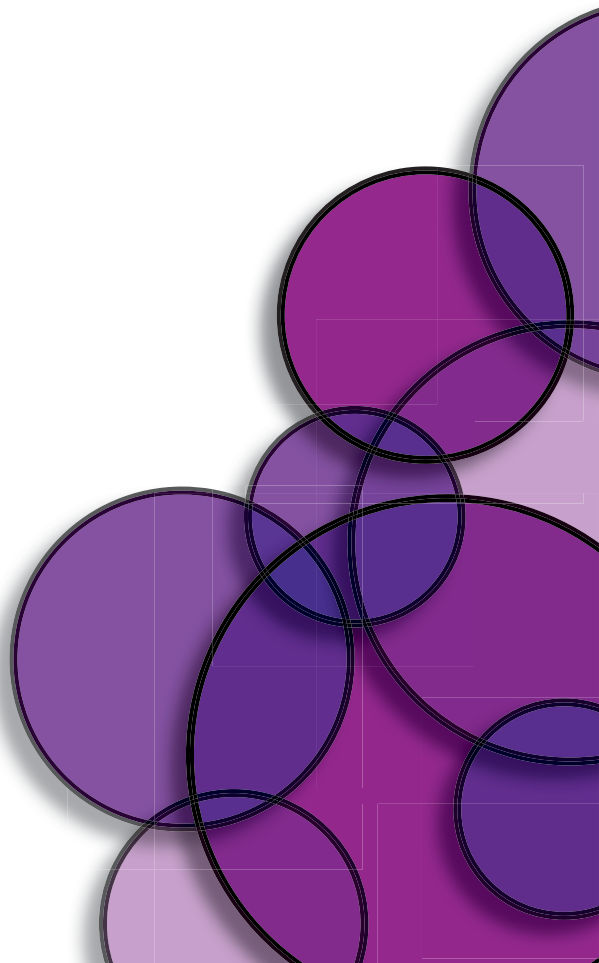
Construyendo confianza

Hacia un nuevo vínculo
entre Estado y Sociedad Civil

Volumen II



Argentina



Construyendo confianza

Hacia un nuevo vínculo
entre Estado y Sociedad Civil

Volumen II

Construyendo confianza : hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil /Alejandro Belmonte ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC: Fund. CIPPEC. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación., 2009.
v. 2, 160 p. ; 24x17 cm.

ISBN 978-987-1479-11-5

1. Políticas Públicas. I. Belmonte, Alejandro
CDD 320.6

ISBN: 978-987-1479-11-5

Coordinación de la publicación

Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación
Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

Edición general y producción de textos

Alejandro Belmonte

Colaboran con esta publicación:

Julián Bertranou, Miguel Braun, Adrián Camerano, Pablo Camuña, María Elena Caramuto, Mirta Carabajal, Martín Carné, Daniel Chémez, José Luis Esteves, Alberto Ford, Salvador González Nadal, Rafael Kohanoff, Guillermo Harris, Mónica Iturburu, Claudia Laub, Maite Narvarte, Oscar Oszlak, Marta Oyhanarte, Noemí Pulido, Germán Stalker

Diseño Gráfico

Patricia Peralta

Agradecemos el apoyo de la Fundación Ford al evento que dio origen a esta publicación

Las opiniones de los participantes no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de las instituciones organizadoras y/o auspiciantes.

Primera edición: 1500 copias
Impreso en: Artes Gráficas Integradas S.A.
William Morris 1049
CBA1602D Florida
Buenos Aires – Argentina
www.agi.com.ar

Fundación CIPPEC

Av. Callao 25, 1º piso
C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
Tel: (54-11) 4384 9009
Fax: (54-11) 4371 1221
Email: infocippec@cippec.org
www.cippec.org

ÍNDICE

Construyendo confianza • Volumen II

Introducción.....	5
Palabras de apertura del encuentro. Por Marta Oyhanarte.....	7
Capítulo 1.	
Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. Por Oscar Oszlak.	9
Capítulo 2.	
Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas. Por Alberto Ford y Martín Carné	49
Capítulo 3.	
Casos de implementación conjunta de políticas públicas entre estado y OSC	81
Introducción	81
3.1. La gestión asociada en las políticas de control de armas de fuego. Por INECIP.	82
3.2. Contaminación ambiental por metales pesados y salud humana en San Antonio Oeste. Por María Elena Caramuto, Maite Narvarte, Mirta Carbajal, José Luis Esteves y Guillermo Harris.	91
3.3. Casas de Justicia. La colaboración estratégica entre el estado y la sociedad civil ¿Una iniciativa exitosa o no exitosa para el acceso a la justicia? Por Pablo Camuña.....	98
3.4. Programa Productivo, Tecnológico y Social de dispositivos asistivos para las personas con discapacidad. Por Rafael Kohanoff.	101
3.5. Fortaleciendo el vínculo entre el estado y la sociedad civil para la reforma institucional. El caso de la reglamentación del Decreto Nº 1172/2003 Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones. Por Germán Stalker.....	105
3.6. Programa Huerta Urbana. Por Salvador González Nadal	107
3.7. Incluir para democratizar. Una experiencia del Foro Cívico de Diamante. Por Daniel Chémez	108
3.8. Conclusiones	109

Capítulo 4.

Reflexiones personales sobre la implementación participativa

de políticas públicas. 111

 Introducción 111

 4.1. Potencialidades y restricciones en la implementación participativa
 de políticas públicas. Por Mónica Iturburu. 111

 4.2. Compatibilizar equidad con democracia. Experiencias desde
 El Ágora. Por Claudia Laub. 118

 4.3. Estado y participación ciudadana: una experiencia de continuidades
 y rupturas. Por Noemí Pulido. 125

 4.4. Hacia una cultura fueguina en Derechos Humanos.
 Por Adrián Camerano. 132

 4.5. Conclusiones 137

Capítulo 5.

Mirando hacia el futuro: una rica agenda de trabajo 139

Palabras de cierre del encuentro. Por Miguel Braun. 147

4 |

Anexo 1.

Agenda de la jornada 153

Anexo 2.

Los participantes del Segundo Encuentro Nacional *Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil.* 155

INTRODUCCIÓN

Esta publicación es el resultado del Segundo Encuentro Nacional “Hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil”. La jornada reflejó la continuidad de los esfuerzos por refundar ese vínculo utilizando estrategias participativas.

La actividad fue coordinada por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Contó con el apoyo de la Fundación Ford para la Región Andina y Cono Sur y recibió el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo aporte permitió la elaboración de esta publicación.

Es necesario destacar que la Fundación Ford decidió apoyar la iniciativa mediante la donación de fondos para un proyecto de mayor duración y profundidad que la actividad antes mencionada. El mismo busca fortalecer y promover los espacios de reunión, reflexión y acción conjunta entre funcionarios públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de mejorar el acceso al estado de los sectores más vulnerables de la sociedad argentina.

El Segundo Encuentro Nacional se desarrolló el día 5 de diciembre de 2007, con el objetivo de tratar la implementación conjunta de políticas públicas entre el estado y la sociedad civil. Contó con la presencia de más de sesenta funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos, periodistas y representantes de agencias internacionales. En las invitaciones que se cursaron, se procuró abarcar la mayor distribución territorial posible de modo de contemplar las diversas realidades de nuestro país.

El presente libro se compone de cinco capítulos, dos anexos (que contienen la agenda de actividades desarrolladas y el listado de los participantes del evento) y la transcripción de las palabras de apertura y de cierre del Segundo Encuentro Nacional.

En el Capítulo 1, a cargo de Oscar Oszlak, se aborda el análisis de las relaciones entre el estado y la sociedad civil, observando el papel que desempeña la ciudadanía en la implementación de políticas públicas. El escrito constituye un importante avance en la construcción de un marco conceptual relativo a las vinculaciones e interacciones que se crean cuando la ciudadanía interviene en procesos de formulación, gestión, control o evaluación de políticas públicas.

Alberto Ford y Martín Carné, responsables de la elaboración del Capítulo 2, destacan el incremento de la utilización de políticas que suponen, en medida variable, una mayor participación de individuos y organizaciones de la sociedad

civil. Su presentación se centra en los desafíos asociados a la participación en la implementación de políticas públicas; desafíos que ponen de manifiesto, de manera particular, tanto las características de los actores intervinientes como las relaciones que ellos establecen entre sí: las orientaciones y los recursos del estado y su burocracia, por un lado, y los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil con sus demandas, por el otro.

En el desarrollo del Capítulo 3, se presentan siete casos de implementación participativa de políticas públicas que se caracterizan, fundamentalmente, por su heterogeneidad. Reflejan distintas temáticas, actores y niveles de implementación.

La narración de experiencias personales en la implementación de políticas públicas constituye la temática central del Capítulo 4. En él, se recogen cuatro colaboraciones de distintos profesionales con una larga trayectoria tanto en el estado como en la sociedad civil que buscan identificar acciones y problemáticas relevantes en la implementación conjunta de políticas públicas.

En el quinto y último capítulo se presentan las conclusiones del trabajo desarrollado en el Segundo Encuentro Nacional y se realiza un breve repaso de los aspectos más sobresalientes de los capítulos anteriores.

PALABRAS DE APERTURA DEL ENCUENTRO

por MARTA OYHANARTE*

Bienvenidos todos una vez más. Como muchos recordarán, hace exactamente un año, estábamos en este mismo lugar reuniéndonos personas de los distintos niveles organizativos del estado, representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos, periodistas, para empezar a tratar un tema que viene imponiéndose paulatina, pero sostenidamente, en la agenda pública: un nuevo vínculo entre el estado y la sociedad civil.

Los que estuvieron recordarán que fue un encuentro inédito por la profundidad con la que fueron tratados los temas y, además, porque se desarrolló en un marco de seriedad pero con informalidad. Fue un encuentro sincero, horizontal, donde también, como hoy, estábamos sentados por estricto orden alfabético. Se utilizaron metodologías novedosas para poder facilitar la relación y pudimos llegar a excelentes resultados al finalizar la jornada –lo mismo esperamos que suceda hoy. Esas reflexiones –que quedaron registradas– nos sirvieron para trabajar en el transcurso del año, y dieron lugar a un libro que ustedes habrán visto al ingresar y que lo vamos a presentar en un momento de la jornada. Trabajamos en la edición, por CIPPEC, Gala Díaz Langou y Tomás Mujica; por la Subsecretaría, Santiago Mónaco y yo; también contamos con la inestimable colaboración de la doctora Belén Amadeo.

En el libro se rescata, fundamentalmente, lo que vimos en nuestra reunión del año pasado: los prejuicios y preconceptos entre el estado y la sociedad civil, los valores compartidos, la historia, los intereses sectoriales, las potencialidades recíprocas. Concluimos que es necesario profundizar la construcción de confianza. Hoy vamos a seguir trabajando sobre ese tema.

Es evidente que el mundo está cambiando, por consiguiente, deberá cambiar también la forma de gobernarlo. Y por lo tanto, es necesario reinventar el vínculo entre estado y sociedad civil.

En relación a Latinoamérica ¿de qué premisas partimos? Partimos de las premisas conocidas: Latinoamérica es una región riquísima pero que –paradójicamente– posee índices preocupantes, fundamentalmente en lo que se refiere a la equidad. Lo sabemos pero no debemos cansarnos de repetirlo, las sociedades

.....

* Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina.

donde conviven la extrema pobreza con la extrema riqueza son inviables. Para abordar este desafío necesitamos mejorar la calidad de la democracia. Para mejorar la calidad de la democracia necesitamos mejores instituciones, es decir mejores reglas de juego, porque cuando hablamos de instituciones de eso se trata. Y para mejorar las reglas de juego y los mecanismos para que estas puedan ser cumplidas es necesario –aquí caemos siempre en lo mismo– trabajar en la construcción de confianza.

Los invito a que reinventemos el vínculo y recuperemos la confianza entre el estado y la sociedad civil. Si no hay confianza, difícilmente el proceso de mejora de las instituciones sea exitoso. En este marco, consideramos que el estado es un actor esencial, protagónico, estratégico, en la construcción de capacidades en la búsqueda de la equidad. Este estado debe ser reconceptualizado dejando de lado las dicotomías: estado – sociedad civil; mercado – democracia. Es decir, debemos repensar estos conceptos para que el estado sea un mediador, un constructor de capacidades para la inclusión. De no lograrlo, difícilmente alcanzaremos una ciudadanía plena y un desarrollo sustentable.

8 | El espacio público –ese del cual debemos reapropiarnos– es el espacio donde estado y sociedad civil se vinculan. Hoy queremos enfocar esa vinculación en la implementación participativa de políticas públicas, porque de nada serviría que nos pusiéramos de acuerdo en el marco teórico si luego somos incapaces de implementarlo. Creo que –y con esto termino la apertura– aprender a implementar juntos una política pública es mostrar que tenemos la madurez suficiente para construir el país que queremos.

Tenemos, al igual que el año pasado, una persona que va a ayudarnos en la facilitación. En este caso es Mónica Iturburu. Ella fue parte de los participantes del año pasado, quienes estuvieron la recordarán. Mónica es contadora pública, ha sido administradora gubernamental, y concejal en el Municipio de Olavarría. Actualmente es directora del Observatorio de la Gestión Municipal, docente, investigadora en gestión pública local, tiene libros escritos –nosotros los citamos reiteradamente– sobre municipios argentinos y sobre administración pública en la Argentina. La hemos visto trabajar como facilitadora, es una profesional excelente. Mónica, estamos en tus manos. El resto de la jornada será aquello que nos vayas indicando que tenemos que hacer.

CAPÍTULO 1

Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico

por OSCAR OSZLAK*

Introducción

En este trabajo abordo el análisis de las relaciones entre el estado y la sociedad civil, observando el papel que desempeña (o puede desempeñar) la ciudadanía en la implementación de políticas públicas¹. Para ello, reúno un conjunto de reflexiones desarrolladas en trabajos previos y diversos análisis y proposiciones teóricas elaborados por otros autores a partir de experiencias y casos de estudio. A partir de estos antecedentes, intento aportar elementos de juicio que permitan construir un marco conceptual relativo a las vinculaciones e interacciones que se crean cuando la ciudadanía propone (o es invitada a) intervenir en procesos de formulación, gestión, control o evaluación de políticas públicas.

Si bien creo que el objetivo es claro, el abordaje del trabajo exige efectuar una serie de consideraciones previas, ya que todavía no existen, en las ciencias sociales, acuerdos definitivos acerca del alcance que debería otorgarse a varios de los conceptos implícitos en el párrafo anterior. Así, deberá precisarse qué se entiende por ciudadanía, qué por participación o incluso qué segmento o sector de la sociedad civil debe considerarse como actor de la implementación participativa de políticas públicas. Inclusive, este último concepto y las diversas formas

* Investigador superior del CONICET e investigador titular del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad). Director de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. Agradezco los valiosos comentarios recibidos de Sebastián Juncal y Vanesa Weyrauch a una versión preliminar de este trabajo.

1 Corresponde aclarar que, al referirme a “la ciudadanía”, estoy excediendo el marco conceptual del proyecto en el cual se inscribe el trabajo, centrado más propiamente en las OSC u organizaciones de la sociedad civil. Pero dado el carácter teórico del capítulo, me pareció adecuado utilizar ese concepto más abarcador, para especificar dentro del mismo las modalidades de participación de las OSC. También aclaro que a veces emplearé los términos “sociedad civil” y “ONG” como se los utiliza coloquialmente, sin pretender un empleo riguroso de los mismos.

que admite su gestión, deben ser aclarados. Ninguno de ellos debería darse por supuesto ni constituir, sin aclaración previa, premisas del análisis.

1.1 Sobre el origen de las políticas públicas

Toda sociedad debe decidir de qué manera enfrenta y resuelve los problemas que plantean la supervivencia de sus miembros y la convivencia relativamente pacífica del conjunto. En tal sentido, podría hacerse referencia a una “agenda social problemática”, vista como el conjunto de necesidades y demandas cuya satisfacción se asigna a determinados actores sociales. Así, en toda sociedad existe algún esquema de división del trabajo según el cual esa agenda social es atendida por tres tipos de actores diferentes: 1) las organizaciones estatales, en sus diferentes niveles jurisdiccionales; 2) los proveedores del mercado, mediante los bienes y servicios que ofrecen a sus clientes; y 3) las organizaciones de la sociedad civil (o tercer sector), que también prestan un número muy variado de servicios a los ciudadanos. Sin embargo, este plano “funcional” o de la división social del trabajo entre estado y sociedad, reconoce actores heterogéneos y no agota la totalidad de sus intervenciones.

Visto como actor complejo y diferenciado, el estado materializa su presencia mediante agencias que asumen la responsabilidad de resolver una parte significativa de la agenda social. Cuáles son los problemas que elige resolver o debe atender inevitablemente como consecuencia de demandas o presiones sociales insoslayables, depende de gran número de circunstancias y variables. Pero en la medida en que esos problemas son incorporados a la agenda estatal (ya no sólo social), se convierten automáticamente en lo que con O’Donnell hemos denominado “cuestiones socialmente problematizadas” (Oszlak y O’Donnell, 1976).

La agenda estatal, como un río que fluye y se transforma constantemente, experimenta una continua metamorfosis. La incorporación de cada nuevo asunto genera una tensión, que sólo desaparece cuando la cuestión se “resuelve”². La composición de esta agenda, en términos de las cuestiones que contiene en una determinada coyuntura histórica, es indicativa de la naturaleza y criticidad de los

2 Resolución, en este caso, no implica “solución” en algún sentido sustantivo (puede haberse eliminado el carácter problemático, o simplemente, se ha postergado su tratamiento, o bien, se ha ejercido coerción sobre el actor o sector social que pretende introducir la cuestión en la agenda estatal).

asuntos que exigen la intervención del estado, manifestando a la vez el rol que éste cumple frente a la sociedad. Pero son las tomas de posición de quienes actúan en nombre del estado o asumen su representación las que indican con mayor claridad cuáles son las orientaciones político-ideológicas implícitas en sus acciones. Estas tomas de posición constituyen, en los hechos, las políticas públicas o políticas estatales de las agencias responsables de resolver las cuestiones agendadas. Los cursos de acción adoptados por esas agencias estatales, a los que comúnmente denominamos “políticas”, tienen su origen en tomas de posición de decisores políticos que interpretan que una cierta secuencia de acciones y procesos permitirá resolver una determinada cuestión y, de ese modo, eliminarla de la agenda. Y que esa resolución será congruente con una solución técnica que, en ciertos casos, responde a una expresa orientación político-ideológica.

Con esto estoy afirmando, implícitamente, que resolver una cuestión agendada admite diferentes posiciones y cursos de acción; pero cada uno de estos puede repercutir de maneras muy distintas sobre la suerte o situación de los actores sociales involucrados en el asunto o cuestión. Además, una misma cuestión puede ser afrontada a través del tiempo mediante distintos cursos de acción (o cambios de políticas), sea –entre otras causas– porque la misma pudo haberse agravado o porque surgió una nueva opción de tratamiento previamente no disponible. Por otra parte, es importante señalar que una determinada toma de posición frente a una cuestión agendada puede originar nuevas cuestiones, en tanto la solución o curso de acción adoptado afecte los intereses de ciertos actores o dé lugar a cambios más o menos significativos sobre su posición de poder.

Cuando una agencia estatal toma posición y decide un curso de acción respecto de una cuestión agendada, esta acción suele afectar en primer lugar a un grupo social delimitado (por ejemplo, determinados contribuyentes, titulares de cuentas bancarias, campesinos minifundistas). En ciertos casos, la toma de posición estatal puede importar un perjuicio para ese grupo social; otras veces, un beneficio. O puede ser neutra. También puede ocurrir que al impactar negativamente sobre un sector o conjunto de individuos interpelados por la política, genere otros perjuicios (u otros beneficios) en otros grupos, lo cual, eventualmente, puede conducir a que unos y/u otros reaccionen colectivamente, de maneras más o menos articuladas, frente a la nueva situación en la que los coloca la política pública adoptada.

Pero estos grupos (o población-blanco) no son –ni podrían serlo– actores políticos. Quienes eventualmente actuarán como tales serán, ahora sí, una o más organizaciones que asumirán la defensa o promoción de los intereses del sector

social afectado y lo representarán o expresarán políticamente. A veces, incluso, podrá tratarse de una manifestación colectiva espontánea o de las acciones de un simple individuo. Pero importa efectuar esta distinción entre grupo o sector social afectado y actor político movilizado.

Por lo general, las cuestiones que tienen gran impacto social y generan fuertes antagonismos, suelen movilizar a múltiples actores. Hasta el momento en que ello ocurre, esos actores son potenciales, “virtuales” o, más precisamente, se hallan en una suerte de hibernación. Con esto estoy sugiriendo que la cuestión hace al actor, tanto en el estado como en la sociedad civil. O bien el actor es creado, como ocurre cuando el estado decide implementar un nuevo curso de acción y establece una nueva agencia gubernamental; o bien es “activado” en la sociedad cuando el estado u otro actor plantean la cuestión³. Pero veremos que las interacciones ocurren en distintos escenarios.

1.2 Los planos de la interacción estado–sociedad

Las interacciones que tienen lugar entre estado y sociedad pueden analizarse en términos de una triple relación, que toma en cuenta los tres tipos de vínculos a través de los cuales, en última instancia, se dirimen los contenidos de la agenda social vigente y las formas de resolución de las cuestiones que la integran. Estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente económico.

Estos tres planos de interacción entre estado y sociedad tienen conexiones recíprocas y se vinculan con las características del modelo de organización económica y reproducción social subyacente: a) en un **plano funcional** se limitan a fijar las reglas de (y a asignar las respectivas responsabilidades en) la división social del trabajo; b) en un **plano material**, a dirimir los patrones de distribución del excedente social; y c) en un **plano de la dominación**, a establecer la correlación de poder entre las diferentes fuerzas e instituciones sociales. La agenda del estado se ve modificada por los procesos que tienen lugar en cada uno de estos planos, así como por los que vinculan a los mismos entre sí.

3 Indagar sobre si los actores preexisten al surgimiento de un conflicto o sólo cobran vida cuando éste se origina, me apartaría bastante de la línea de razonamiento que vengo desarrollando.

En el caso de las *relaciones funcionales*, ambas esferas tienen responsabilidades exclusivas pero también comparten ámbitos de intervención común (por ejemplo, prestación de servicios educativos, de transporte, de investigación y desarrollo, de defensa de derechos humanos) que exigen, por parte del estado, no sólo la prestación de los servicios a su cargo sino también –según los casos– diversas formas de regulación y promoción de la actividad no estatal. En este plano se dirime la cuestión relativa a “de qué debe ocuparse el estado”⁴.

En el *plano fiscal y redistributivo*, cada esfera participa en la distribución del excedente social, aun cuando se supone que la masa de recursos que el estado extrae de la sociedad, la devuelve a la misma a través de gastos, transferencias o inversiones que favorecen a determinados sectores, cumpliendo un papel redistributivo. Buena parte de las interacciones estado–sociedad en este plano tienen por objeto definir “cuánto le cuesta a quién” y, por lo tanto, encarar y decidir sobre problemas de equidad y justicia distributiva.

Por último, en las *relaciones de dominación*, se intercambian los recursos de poder (por ejemplo, materiales, simbólicos, de coerción o de información) que pueden movilizar el estado y la sociedad en la consecución de sus intereses y valores. Es en este plano donde se dirime “quién decide de qué hay que ocuparse, quién lo hace, quién gana y quién pierde”.

En un nivel de análisis más general, estos diferentes planos pueden ser vistos como manifestaciones de tres pactos sobre los que se basa toda organización social: el *pacto de la dominación*, que intenta asegurar la gobernabilidad del conjunto; el *pacto funcional*, que permanentemente redefinido, busca establecer una fórmula de intervención estatal y societal que favorezca el desarrollo de las fuerzas productivas; y el *pacto distributivo*, sobre cuyas bases se define la equidad relativa en la distribución de los frutos de ese desarrollo⁵.

4 Este plano funcional parece ser el que se corresponde con el término “tercer sector”: se trataría del sector que, además del estado y el mercado, participa en la producción de bienes, servicios o acciones simbólicas que tienden a satisfacer determinadas demandas y/o necesidades sociales.

5 También es relevante para la definición de la política pública la dimensión externa al espacio nacional, en la que corresponde incluir a las variables del contexto internacional que inciden sobre las relaciones dentro de, y entre, los tres planos considerados, afectando en última instancia los contenidos de la agenda estatal. Me refiero, fundamentalmente, a los impactos de la globalización, la internacionalización del estado y la integración regional, así como a los actores institucionales que operan en ese ámbito supranacional, desencadenando procesos que inciden sobre la distribución del poder, los recursos materiales y la gestión pública de los países.

Cada uno de estos planos de interacción constituye, entonces, un escenario de lucha en el que, además de resolverse las cuestiones en debate, se dirime el poder relativo de los diferentes actores estatales y sociales involucrados, así como los alcances de la responsabilidad de sus respectivas gestiones y el volumen de los recursos materiales aplicados a su desempeño. De estos escenarios, el que interesa centralmente a los efectos del presente trabajo es el **funcional**⁶, aquél en el que se desenvuelve la gestión (pública o privada) para la producción de resultados de interés colectivo.

La historia de las relaciones estado–sociedad es, en cierto modo, la historia de la construcción de este plano funcional. La formación del estado implicó un proceso de expropiación de funciones y responsabilidades que antes de su surgimiento estaban a cargo de diversas instancias de la sociedad civil. Fue la conversión de intereses civiles, comunes, en objeto de interés general, lo que le confirió estatidad al dominio funcional del estado, generó la fuente principal de su actividad, definió su agenda y dio fisonomía a su aparato institucional. De aquí puede concluirse que –aún a riesgo de incurrir en teleología– el estado **es lo que hace**. Y lo que hace, responde en definitiva al entrecruzamiento de objetivos, intereses, valores y recursos que despliegan los actores estatales y sociales en los diferentes planos de relación señalados.

Este largo prolegómeno sirvió para situar los planos de interacción entre actores sociales y estatales, así como para examinar la naturaleza de aquellos intercambios orientados a resolver las cuestiones de la agenda social y estatal que generan políticas públicas. Veamos ahora qué cambios significativos se han producido en América Latina con relación a este **qué hacer** del estado, en el plano de las interacciones estado–sociedad. Sin que la enumeración de estas transformaciones sea exhaustiva, afirmaré que durante el último cuarto de siglo han tenido lugar tres procesos de cambio paralelos y trascendentales: 1) el pasaje de la vigencia de regímenes autoritarios a regímenes democráticos; 2) el pasaje de una gestión pública por procesos a una incipiente gestión por resultados y 3) el pasaje de una gestión estatal centralizada a una descentralizada.

6 Sin embargo, los otros dos planos no pueden dejar de considerarse. De hecho, las cuestiones en las que la ciudadanía puede verse involucrada co–participando en la producción de políticas públicas pueden corresponder a las relacionadas con el desarrollo, con la gobernabilidad o con la equidad. Al poner el acento sobre el plano funcional, sólo se pretende destacar el escenario en el que tiene lugar esa participación y su vinculación, en ese espacio, con el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.

En conjunto, estos procesos han permitido aumentar el grado de participación de la ciudadanía en la gestión pública. Bajo gobiernos democráticos, se produjo una creciente apertura de la escena pública, en la que se advierte un mayor protagonismo de la sociedad civil; con la tendencia hacia una gestión por resultados, se ha hecho más visible para los ciudadanos la naturaleza de los bienes y servicios que pueden demandar al estado y han aumentado los mecanismos e instancias de responsabilización de sus agentes. Por su parte, los procesos de descentralización han acercado al plano local y municipal numerosas gestiones que antes se hallaban a cargo del estado nacional o de su instancia subnacional inmediata, lo que permite una intervención más inmediata y directa de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas y en el control de la gestión. Veamos ahora cuáles han sido las modalidades adquiridas por este nuevo protagonismo de la ciudadanía.

1.3 La participación ciudadana y sus actores

Participación social, popular, comunitaria, ciudadana..., muchos nombres para designar un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. En particular, sobre las políticas estatales y el modo de organización social a las que ellas apuntan⁷.

Son múltiples las circunstancias, condiciones y modalidades que caracterizan la participación ciudadana, aun cuando los estudiosos –a mi juicio– no han conseguido todavía llegar a un consenso acerca de las categorías analíticas que permitirían formular una teoría general aceptable sobre el tema. La propia naturaleza polisémica del término que adjetiva esa participación (ciudadana, popular,

7 Recientemente, se ha propuesto el concepto de “civic engagement” para aludir a acciones individuales y colectivas dirigidas a identificar y encarar cuestiones de interés público (Yang y Bergrud, 2008). El concepto puede incluir esfuerzos para resolver una cuestión, trabajar con otros en una comunidad para solucionar un problema o interactuar con instituciones de la democracia representativa. El “involucramiento cívico” abarcaría actividades tales como trabajar en un comedor comunitario, colaborar en una asociación vecinal, escribir una carta a un funcionario electo o votar. No alcanzo a distinguir conceptualmente en qué medida este nuevo término es superador del más popular “participación ciudadana” o de alguno de los otros indicados en el texto.

social, cívica, comunitaria) es una primera indicación, sin entrar a considerar las dificultades que todavía enfrenta la definición de lo que debemos entender por “sociedad civil”. Menos claro aún es el alcance que debemos dar al término “participación” o, incluso, al de “políticas públicas”, supuesto referente de esa participación⁸.

Por otra parte, se da por sentado que la participación ciudadana es intrínsecamente “buena”, en el sentido que se le da a las “buenas causas” o las “buenas acciones”⁹. Y se lamenta cuando los ciudadanos no participan, es decir, cuando no pueden o no consiguen agregar sus intereses en demanda de reivindicaciones que expresan valores, necesidades o aspiraciones compartidos (Primavera, 2004). Esto suele considerarse un déficit de la democracia, por lo que la propuesta de ciertas formas de democracia directa o participativa ha pasado a formar parte integral del pensamiento académico y político sobre democratización. Se trata de una concepción participativa, que trasciende el acto del sufragio electoral y propone el *empoderamiento* de la ciudadanía alentando su acción colectiva. Desde esta perspectiva, como señala Faúndez (2007), la democracia incluiría –además de los derechos y las elecciones periódicas– los esfuerzos ciudadanos por influir en la política a través de variados mecanismos. La democracia, en este sentido, pasa a ser un concepto que, al incorporar este otro atributo, amplía su definición minimalista.

González y Velásquez (2003) señalan, acertadamente, que la participación puede entenderse como “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”. Y agregan que se trata de:

8 Al respecto, el término “política pública” será entendido como toda toma de posición y curso de acción adoptados por un actor que habla en nombre y representación del estado, frente a una cuestión socialmente problematizada. Véase Oszlak y O’Donnell, 1976.

9 Al listar las opciones de participación ciudadana que incrementarían la calidad de las prácticas democráticas, O’Donnell 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 (PNUD, 2004). El tema abre otros interrogantes y será retomado más abajo.

“un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”.

Esta participación puede tener lugar en ámbitos y a través de modalidades muy diferentes, cuyo *locus* puede ubicarse tanto en el estado como en la sociedad. Como he señalado, la distinción entre una y otra presupone la existencia de dos esferas en las que, como también vimos, el ejercicio del poder y la división del trabajo se manifiestan de manera diversa. El estado es una instancia articuladora de relaciones sociales, que a la vez que ejerce la dominación política requerida para la convivencia civilizada, extrae recursos a sus habitantes para brindarles bienes y servicios cuya prestación es considerada propia de su rol frente a la sociedad.

La sociedad, en cambio, es una categoría más heterogénea, en la que al menos se distinguen tres sectores: 1) el mercado o sector lucrativo; 2) la familia, el vecindario y las redes sociales solidarias; y 3) la sociedad civil propiamente dicha que, de hecho, coincide con las organizaciones existentes en su ámbito (OSC). Despejemos, primero, el concepto de “mercado”, que puede ser visto como una institución “no civil” (y en tal caso “civil” se contrapondría a “comercial”), o sea, como un ámbito de actores movidos fundamentalmente por el lucro y diferenciados en términos de su papel, organización y formas de actuación, en el que llevan a cabo transacciones de carácter fundamentalmente económico. Su rol, con respecto a la implementación de políticas públicas, es ejercido por lo general a través de organizaciones corporativas que operan dentro del espacio de las OSC, aunque tal pertenencia es polémica. Crecientemente, las empresas del mercado también se manifiestan en forma directa o a través de fundaciones, en el terreno de la responsabilidad social empresaria y del comercio justo, tendencias en buena medida alentadas por nuevas formas de participación ciudadana.

Por su parte, la sociedad civil continúa siendo una categoría analítica y una referencia empírica ambigua, si de identificar su carácter “actoral” se trata¹⁰. Casi todas sus definiciones incluyen una obligada alusión al estado, para señalar lo

10 En tal sentido, Daniel Arroyo (2007) señala que “si bien el concepto de sociedad civil es difícil de delimitar y definir, ha estado en el núcleo del desarrollo de la teoría política cuando se ha tratado de diferenciar la esfera de lo público de la esfera de lo privado y las tensiones entre estado y sociedad civil”.

que la “sociedad civil” **no es**. Como se trata del espacio social en el que operan las OSC, sugiero considerar una muestra de sus definiciones. Comencemos con Ralph Dahrendorf (1996), quien señala que

“la ‘sociedad civil’ describe las asociaciones en las cuales conducimos nuestras vidas y deben su existencia a nuestras necesidades e iniciativas, más que al estado”.

Ernest Gellner (1994), a su vez, propone una definición más política: “... la sociedad civil es ese conjunto diverso de instituciones no gubernamentales que posee la fuerza suficiente para contrabalancear al Estado y que, aunque no impide al Estado cumplir su rol de garantizar la paz y arbitrar entre intereses agregados, puede sin embargo impedirle dominar y atomizar al resto de la sociedad”.

Linz y Stepan se refieren, por sociedad civil, a:

“aquel espacio del estado donde grupos autoorganizados, movimientos e individuos, que son relativamente autónomos del gobierno, intentan articular valores, crear asociaciones y solidaridades, y avanzar sus intereses” (Linz y Stepan, 1996: 7), agregando que no tiene una forma concreta sino que “se expresa como un conjunto de asociaciones privadas que funcionan en el ámbito público, sin ser una parte orgánica del sistema político (por ejemplo, los partidos), y que no tienen un fin económico como objetivo principal. Eso no quiere decir que está separada del resto del sistema; al contrario, su importancia se debe a su relacionamiento con todos los otros actores. Además, requiere de un estado de derecho que funciona para asegurar su autonomía, un aparato estatal que garantiza sus derechos civiles y una economía mixta que permite su autonomía y vitalidad (Linz y Stepan, 1996: 14).

Por último, Raymond A. Hinnebusch (1999) la define así:

“la sociedad civil es una red de asociaciones voluntarias suficientemente autónoma respecto al estado y a las comunidades primordiales como para superar los clivajes societales, al tiempo que amortigua el impacto del poder del Estado sobre la sociedad, aunque vinculándola a ese poder”.

Resulta paradójico que estas y otras definiciones que podrían mencionarse, no consiguen desvincular su caracterización del concepto de estado, con lo cual la sociedad civil aparece virtualmente como una categoría residual¹¹. Reúne actores heterogéneos que se manifiestan como contraparte multifacética del estado en innumerables ámbitos de acción individual o colectiva. Pero a la vez, también el concepto de sociedad civil se ha diferenciado, en parte quizás para dar cuenta de las diferentes entidades que conviven en este amplio territorio conceptual distinto al estado. ¿Qué clase de actores incluye?

La respuesta exige diferenciar los ámbitos o planos de actuación de los actores, tal como se observara más arriba. Por ejemplo, dentro de este conjunto podría considerarse a los partidos políticos y a las organizaciones corporativas que representan intereses sectoriales. Sin embargo, más que al plano funcional, su rol correspondería al plano de la dominación, de la construcción del poder, de la conformación de las influencias políticas y, en definitiva, del funcionamiento de la democracia¹².

De hecho, la existencia, organización y funcionamiento de los partidos constituyen, en principio, un indicador elocuente del carácter democrático del estado y la sociedad, del mismo modo en que su debilidad es considerada como déficit de la democracia. Su efectivo funcionamiento demuestra una alta capacidad social de agregación y articulación de la representación política ante el estado, una manera genuina en que la ciudadanía expresa su voluntad de participar en la conformación de la relación de fuerzas que asegura la gobernabilidad¹³. Pero aun en democracia, los partidos pueden jugar un rol diferente en su consolidación o debilitamiento.

La misma ambigüedad y un similar funcionamiento en el plano de la dominación política podrían aplicarse a la representación corporativa, sea empresaria o sindical, que la literatura suele analizar en términos de su vinculación con el estado, particularmente en lo referido a la autonomía relativa de este último. Es indudable que en los procesos de implementación de políticas públicas, las corporaciones sindicales y empresarias, y aun las propias grandes empresas a

11 Para similares comentarios sobre estas definiciones de “sociedad civil” por la negativa, ver Camou (2004) y Leiras (2007).

12 También podría considerarse que estas instituciones actúan en el plano de la equidad distributiva, en tanto los contenidos discursivos de sus plataformas expresan posiciones político-ideológicas diferentes desde el punto de vista de la asignación del excedente social.

13 Por eso el autoritarismo militar proscribió a los partidos en casi todas las experiencias históricas en que este tipo de régimen se instaló en América Latina.

través de canales subterráneos de ejercicio del poder, ostentan a menudo una capacidad de influencia sobre los contenidos y orientaciones de esas políticas mucho mayor que la de los propios partidos políticos y, desde luego, que la que podría desplegar cualquier acción combinada de OSC.

No tengo espacio para tratar este tema en profundidad. Baste señalar que ni los partidos ni las organizaciones corporativas son considerados, por lo general, como actores típicos de la “sociedad civil” (a veces se los incluye en la categoría de “sociedad política”), quedando reservado este espacio a las organizaciones de la sociedad civil y, más genéricamente, a las organizaciones y movimientos sociales¹⁴.

También en este caso es preciso efectuar distinciones como, por ejemplo, entre organizaciones que están constituidas formalmente (y legitimadas a través de personerías jurídicas como fundaciones o asociaciones civiles, con patrimonio propio, una membresía regulada, autoridades electas periódicamente, etc.) y aquellas que se expresan mediante formas diversas de movilización o constitución de redes sociales solidarias cuyo rasgo dominante es su informalidad, su surgimiento en situaciones de crisis, su reducida sostenibilidad temporal y su objetivo común de resolver diversas cuestiones específicas no atendibles por el mercado, ni representadas debidamente por organizaciones corporativas, ni incorporadas a la agenda del estado o de las OSC.

A mi juicio, la distinción entre OSC “formalizadas” y movimientos u organizaciones sociales de base, merecería una categorización analítica más sutil. En trabajos anteriores he incluido a estas últimas en el que denominara “cuarto sector”: grupos de muy diversa inserción social, por lo general pertenecientes

14 Según Sorj (2007), “la cuestión de si debe excluirse a las empresas privadas y a los partidos políticos de la sociedad civil es un problema operacional. Añade, polémicamente, que si una empresa privada se presenta públicamente con un mensaje del tipo «nosotros generamos empleos» o «la libre empresa produce crecimiento económico», pasa a formar parte de la sociedad civil. Por lo mismo, dada su búsqueda del bien público, no se justifica la exclusión de los partidos políticos como actores centrales de la sociedad civil. Quizás, en algunos casos, ellos pueden ser excluidos, para fines analíticos, a fin de dejar sólo a aquellos actores que no están en el gobierno o buscan acceder a él. Pero esto no debe opacar la importancia de la relación de la sociedad civil con los partidos políticos, los legisladores y otros actores del sistema político. Finalmente, los medios de comunicación tienen un lugar ambiguo, aunque fundamental. Si bien son empresas privadas, también constituyen la voz a través de la cual la sociedad civil puede expresarse. Son de hecho su principal espejo, aunque distorsionado por los intereses de quienes los controlan”. Si bien admito que ninguna definición debe ser absoluta, no coincido con la delimitación propuesta por Sorj y expreso mi preferencia por una caracterización menos ambigua.

a clases populares carenciadas o a sectores medios empobrecidos, que deben enfrentar la resolución de problemas que afectan su existencia cotidiana y hasta la propia supervivencia de sus miembros, sin contar con los recursos materiales y organizacionales necesarios para lograr una personería jurídica o una existencia relativamente permanente e institucionalizada.

A veces, inclusive, tal reconocimiento puede ser innecesario o inaplicable, como ocurre con ciertos movimientos espontáneos o esfuerzos colectivos ocasionales. Incluye, por ejemplo, a auto-constructores, integrantes de clubes de trueque, redes solidarias de guarderías y comedores populares precarios, bolsas de trabajo o comités vecinales de seguridad. La expresión “cuarto sector” permitiría incorporar, en una categoría diferente, a formas organizativas espontáneas y escasamente sustentables, mediante las que los sectores más desposeídos de la sociedad civil intentan resolver, solidariamente, aspectos críticos de su supervivencia cotidiana, ante el abandono por el estado de su función de bienestar, la falta de ingresos y la consiguiente imposibilidad de acceder al mercado.

1.4 Las modalidades y tiempos de la participación ciudadana

Tanto las funciones de estas asociaciones espontáneas como las del tercer sector formal corresponden al plano funcional, habida cuenta de la redefinición y corrimiento de las fronteras entre los diferentes actores que integran el esquema de división social del trabajo. Sin embargo, las acciones del tercer y “cuarto” sector pueden trascender este plano funcional, para incursionar, como ya señalara previamente, en los otros dos, es decir, los planos distributivo y de construcción del poder. En este caso y siguiendo la propia lógica de mi argumento, ya no correspondería continuar hablando de tercer o cuarto sector sino, más propiamente, de participación ciudadana o de la sociedad civil¹⁵. Puede tratarse de las mismas organizaciones, que asumen los distintos roles o de organizaciones/movimientos diferentes. Así, por ejemplo, mientras una escuela o un asilo gestionados por OSC funcionan estrictamente como suministradores de servicios en el plano funcional, un movimiento “piquetero” podría funcionar en los tres planos,

15 Aclaro que esta participación puede involucrar no sólo a OSC sino también a acciones individuales o de pequeños grupos, no necesariamente mediadas por organizaciones, pero son las OSC las que interesan a efectos del presente trabajo.

sea como brazo popular de un partido político, como expresión reivindicativa de una reasignación del ingreso en favor de sectores marginales y/o como proveedor de empleo o capacitación laboral a sus integrantes.

En general, los movimientos espontáneos o de base surgen en circunstancias límite, en las que los actores involucrados perciben amenazas de diverso tipo a su existencia cotidiana. Es el caso de los grupos de defensa civil autoconvocados en situaciones de desastre, de piqueteros que cortan rutas en señal de protesta y reivindicación o de manifestantes que tratan de impedir la instalación de basureros atómicos, el desalojo de viviendas ocupadas o la impunidad de ciertos crímenes que conmocionan la vida de ciertas comunidades. En otros casos se trata de grupos que reivindican o promueven la defensa de valores, como los derechos humanos, la libre elección sexual o la causa de los pueblos aborígenes. La actuación de estas organizaciones plantea desafíos importantes a la institucionalización de la democracia, abriendo la discusión acerca de la legitimidad de estas modalidades de democracia directa (movimientismo, basismo), que a menudo asumen formas de confrontación abierta con el estado, con el capital privado, con organismos internacionales o con otros actores sociales.

Hasta qué punto resulta posible o conveniente canalizar estas expresiones movimientistas a través del sistema de partidos políticos como modo de robustecer la democracia representativa es, asimismo, uno de los dilemas que ha acompañado y sigue acompañando el debate político de la región¹⁶. Un estudio reciente señala que, al parecer, se ha producido una relación inversa entre el incremento del número y participación de las OSC en la vida pública y la correlativa disminución de la participación política “clásica”, o sea, la participación en campañas electorales y en el funcionamiento de los partidos políticos (Méndez, 2004). Esta tendencia no debería constituir un motivo de celebración, como bien señala el citado autor. No se trata de que las OSC sustituyan a los mecanismos clásicos de representación política sino de que ambas instituciones se complementen y colaboren entre sí.

En el fondo, la discusión precedente recrea, simplemente, el viejo dilema entre representación y participación, entre canalización de demandas sociales a través de instituciones políticas o de formas de participación social y, dentro de éstas, entre OSC y movilizaciones de base. Esta discusión delimita un campo de

16 Al respecto, Cardoso (1972) manifiesta su preferencia por la canalización de demandas sociales por la vía de los partidos políticos.

preocupación sin duda importante, aunque quizás es aún más importante analizar cuál es el impacto efectivo que la ciudadanía –sea a través de la representación o la participación– tiene efectivamente sobre los contenidos y orientaciones de las políticas públicas. Al respecto, los autores coinciden en destacar que la mayoría de las políticas públicas en América Latina se formulan e implementan con una reducida participación de las organizaciones sociales (González y Velásquez, 2007; Méndez, 2004). Si a ello le sumamos el carácter “delegativo” de sus democracias, acentuado por el dispar pero generalmente débil papel de los partidos políticos en la región, concluiremos que pese a su notorio crecimiento y presencia institucional, la participación ciudadana (y, en particular, la de las OSC) está todavía lejos de cumplir un papel preponderante en la implementación participativa de políticas públicas.

Un riesgo que acompaña la proliferación de los movimientos y organizaciones sociales es su manipulación política por parte de los gobiernos, sea como fuerza de choque, como mecanismo de legitimación del régimen o como garantía de contención del descontento social. Esta utilización espuria no se limita a los movimientos de base y forma parte de una discusión más general sobre el neopopulismo, tema que no puedo tratar en este texto. Pero como observación general, que atañe tanto a los movimientos espontáneos como a las OSC en general, cuando la implementación participativa de políticas públicas incluye como parte del acuerdo a un organismo gubernamental, el grupo, institución o población beneficiaria debería considerar si, detrás de la iniciativa, existen otras motivaciones no necesariamente relacionadas con sus objetivos explícitos. La literatura y la práctica política registran numerosas experiencias en las que ocultos, bajo propósitos aparentemente loables, organizaciones estatales pusieron en marcha iniciativas dirigidas a cooptar o manipular poblaciones e instituciones que, por diversas razones, podían constituirse en clientelas gubernamentales capaces de sumar poder al régimen político establecido o, inclusive, convertirse en mecanismos de propaganda y control social¹⁷.

Además de las modalidades de participación ciudadana analizadas hasta aquí, he propuesto examinar en esta sección la dimensión temporal que tiene como referente esa participación. Cualquier actividad humana puede orientarse

17 Por ejemplo, durante la década del setenta, el General Velasco Alvarado creó el Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), con el fin de movilizar organizadamente a la población peruana, sirviendo de hecho como aparato de propaganda política y persecución del régimen militar.

hacia el futuro, el presente o el pasado. En los hechos, la participación ciudadana se manifiesta: 1) en los procesos de formación de las políticas públicas; 2) en la ejecución de las respectivas decisiones; y 3) en la evaluación o control de la gestión pública. Es decir, en los tres tiempos –futuro, presente y pasado– en que se programa, desenvuelve y evalúa toda actividad institucional.

Así, acuerdos público–privados pueden influir en la creación de los escenarios políticos futuros que debe decidir una sociedad para alcanzar un modo de organización social deseable; la co–producción cotidiana y rutinaria de bienes y servicios junto a, complementando o suplantando al estado o al mercado¹⁸, puede constituirse en una actividad recreada en cada presente; o el seguimiento permanente de las políticas, el control de la gestión y la evaluación de los resultados conseguidos por las instituciones estatales privilegian el pasado como dimensión temporal significativa. Posiblemente, dentro de su limitada importancia, los mayores avances producidos en la participación ciudadana durante los últimos años han tenido lugar en los planos de la construcción del futuro y de la revisión del pasado de la gestión gubernamental, ya que su rol co–productor o co–gestor de servicios ha sido muy reducido¹⁹. Pero aun si este fuera un rol activo, existiría todavía un abismo entre la calidad de esa gestión pública y el papel que puede cumplir la sociedad civil en su mejoramiento.

Tal vez el máximo desafío que enfrentan actualmente nuestros estados es lograr que la gestión pública consiga articular esos tres tiempos a los que hice referencia. El estilo latinoamericano de formular e implementar políticas públicas se caracteriza por la predisposición y la urgencia por actuar, con poco conocimiento y en forma inconsulta. Así, la gestión pública parece limitarse al presente, o más precisamente, a un **presente continuo**. Es decir, ni el **futuro** ni el **pasado** son privilegiados como tiempos que deban conjugarse en la gestión estatal. Incorporarlos implicaría ampliar significativamente el horizonte de las políticas, conocer mejor hacia dónde se va y evaluar si donde realmente se llegó coincide con donde se quiso llegar... o cuánto hubo que apartarse de las metas.

18 Un reciente trabajo de Vaillancourt y otro (2008), aborda el tema de la contribución de la economía social a la co–producción y co–construcción de políticas públicas entre el estado, el mercado y la sociedad civil.

19 Un buen ejemplo de producción de servicios desde la sociedad civil, en ámbitos populares urbanos y en materia de salud, es la actividad que se desarrolla en distritos limeños del Perú. Es destacable la “hibridación” de recursos que caracteriza al funcionamiento de estos servicios, que combinan voluntariado, donaciones, financiamiento público y venta de bienes y servicios. Para un detallado informe sobre esta experiencia, véase Angulo, 2007.

1.5 Oportunidades, intereses y necesidades

Cualquiera sea el plano o el referente temporal de la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas, es posible afirmar que la misma se ajusta a una secuencia virtuosa en la que primero, surge una **oportunidad** para ejecutar un proyecto o acción colaborativa; segundo, se genera un **interés** de las partes en aprovechar mutuamente esa oportunidad; y tercero, para lograrlo, deben atenderse diversas **necesidades** o superarse impedimentos que se interponen en el aprovechamiento de esos intereses. En general, los procesos de desarrollo (incluyendo el desarrollo humano) se basan en este tipo de secuencia, que avanza en forma de espiral y conduce a niveles superiores de logro. La teoría económica de los eslabonamientos hacia delante y atrás se inscribe claramente a esta secuencia²⁰.

Veamos cómo funciona esta misma lógica en las experiencias de participación ciudadana, utilizando un caso actual. En momentos de escribir este trabajo, se produjo en la Argentina uno de los casos de movilización social más intensos, masivos y prolongados que haya tenido lugar en el país, con motivo del pretendido aumento, por parte del gobierno, de las retenciones móviles a las exportaciones de ciertos productos agrarios. Esta decisión gubernamental fue vista por los sujetos del gravamen y otros actores como confiscatoria y violatoria de normas constitucionales. El conflicto que sobrevino enfrentó a sectores “del campo” con el Poder Ejecutivo y dio lugar a lock-out patronales, huelgas de camioneros, ocupación y bloqueo de rutas, etc. Sin embargo, el enfrentamiento no se limitó a la cuestión de las retenciones, al abrir la **oportunidad** de emprender acciones colectivas conducentes a una mayor toma de conciencia sobre otros **intereses** sectoriales no satisfechos y al planteamiento de **necesidades** de participación más permanentes para su defensa y promoción. Los productores extendieron sus reclamos exigiendo un cambio de reglas del juego político que permitiera negociaciones directas con el gobierno para que la posición sectorial tuviera mayor consideración y peso en la decisión definitiva o para que en el escenario político resultara legítima la actuación del Defensor del Pueblo o del Parlamento, lo que en definitiva implicaba un salto cualitativo en la institucionalización de la democracia, tanto representativa como participativa.

20 El proceso es bastante semejante al planteado en Driscoll y otros (2004) al utilizar la metáfora de la “escalera de participación”, que fuera retomado y desarrollado recientemente por Weyrauch (2008).

Si bien en el caso planteado el liderazgo de la protesta y la demanda de participación fue asumida por organizaciones corporativas representativas del sector agropecuario y de otras cuyos miembros también se veían afectados por la toma de posición del gobierno, muchas otras organizaciones de la sociedad civil (clubes, comisiones barriales, colegios profesionales) y autoconvocados tuvieron una importante participación durante la prolongada movilización.

Más genéricamente, este mismo tipo de procesos suele involucrar a otras instituciones de defensa y promoción de derechos e intereses de muy diversos sectores sociales, constituidas con ese objeto. A veces, las mismas actúan sin que la población beneficiada conozca necesariamente su existencia o haya participado en su creación. Es el caso típico de las OSC, así como el de diversos programas y unidades ejecutoras constituidas en el ámbito gubernamental. O, también, el caso de fundaciones y agencias gubernamentales extranjeras, que dentro de su finalidad global de atención e intervención en la solución de problemas sociales heterogéneos, eligen como blanco de su actuación y financiamiento, determinadas cuestiones y beneficiarios.

26 | En estos casos también se verifica en su interacción la lógica de la secuencia “oportunidad–interés–necesidad”. En efecto, las estrategias de acción de estas organizaciones incluyen, primero, la identificación de problemas “que vale la pena resolver”, abriendo oportunidades de intervenir en procesos sociales que podrían contribuir a solucionarlos. De este modo, la oportunidad de intervención genera un interés legítimo en la institución actuante que, entre otras cosas, podrá generarle prestigio y legitimar su existencia. Pero, al mismo tiempo, esa oportunidad y ese interés crearán un conjunto de necesidades vinculadas con la ejecución de la estrategia de implementación participativa del programa o proyecto diseñado en el marco de la estrategia de acción. Por ejemplo, organización de foros de discusión, creación de unidades operativas, desarrollo de acciones de capacitación, firma de acuerdos, aportes de contrapartida, compromisos de co-financiamiento, etc.

Desde el grupo, sector o unidad beneficiaria, la secuencia también se repetirá, pero en espejo: para los mismos, el ofrecimiento de colaboración externa o la exitosa respuesta a una demanda de asistencia, se constituirán en oportunidades; el interés de la contraparte se consolidará con el acuerdo logrado y las necesidades pasarán a ser las de superar los déficit de capacidad institucional para la implementación de los programas o proyectos.

En un caso que ilustra esta afirmación, un grupo de profesionales de un organismo estatal (Instituto Nacional de Tecnología Industrial, de la Argentina²¹) promovió un proyecto mediante el cual se elaboraron guías técnicas para la fabricación de sillas de ruedas para personas discapacitadas. Mediante un acuerdo, estas guías fueron transferidas a Escuelas Técnicas oficiales capaces de fabricarlas. Para compensar los costos de producción, se sumó a la iniciativa a municipios que, a partir de esta oportunidad, dejaron de adquirir en el mercado las sillas que entregaban gratuitamente a beneficiarios de bajos recursos y sólo debieron reponer a las Escuelas Técnicas el costo de los materiales insumidos. A su vez, la fabricación de las sillas pasó a ser una experiencia de trabajos prácticos de los alumnos y el grupo impulsor asumió la responsabilidad de realizar el control de calidad de las sillas. Queda claro en el ejemplo cómo, para cada parte, se reprodujo la secuencia oportunidad–interés–necesidad.

En otro caso que tuvo lugar en la Argentina, se llevó a cabo una experiencia participativa entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del gobierno nacional, el Municipio de Tafí Viejo y tres ONG, para poner en funcionamiento un Proyecto Piloto de Casa de Justicia, que permitiera mejorar el acceso a la justicia de personas de bajos recursos (servicio legal gratuito, de mediación y de atención global de la asistencia social, así como de derivación a distintas instituciones públicas y privadas que brindan servicios legales y sociales en la comunidad).

La Casa de Justicia de Tafí Viejo se puso en funcionamiento en marzo de 2005 y funcionó hasta junio de 2006 (con una prórroga parcial hasta fin de ese año), previéndose su transferencia desde el Ministerio nacional al municipio local. Pero el rol del Estado nacional y su interés por el proyecto había declinado gradualmente hasta desaparecer al finalizar el proyecto; y el equipo formado para su seguimiento había variado con el avance del proyecto, sin resultar suficientemente flexible como para aceptar los aportes efectuados por las OSC.

Si bien la Municipalidad de Tafí Viejo manifestó su interés en seguir adelante con el proyecto, no contó con los recursos ni con el apoyo del Ministerio nacional para asumir tal compromiso. Y a pesar de la fuerte presión ejercida por las OSC y la propia comunidad para lograr la continuidad de la Casa de Justicia, ni la Nación, ni la Provincia ni el Municipio consiguieron tal propósito. Durante el año y medio de vida del proyecto, en la Casa de Justicia se recibieron más de 2.700 consultas;

21 Nota del editor: este caso, al igual que la experiencia de la Casa de la Justicia de Tafí Viejo son presentados en el Capítulo 3 de esta publicación.

se realizaron casi 200 audiencias de mediación comunitaria y se firmaron más de 50 acuerdos de mediación con un índice de cumplimiento superior al 80%; al mismo tiempo, más de 800 personas fueron derivadas a otras instituciones con toda la información necesaria para seguir adelante con reclamos de la más variada índole. Además, se llevó adelante un relevamiento de datos relativos a necesidades jurídicas insatisfechas sin precedentes en su organicidad y sistematización, lo cual constituyó el punto de partida para un análisis profundo de la realidad social de la comunidad elegida. Se logró también una notable inserción a nivel institucional, estableciendo sólidas alianzas con servicios legales gratuitos y varias oficinas del estado municipal y provincial.

Es evidente que este proyecto creó oportunidades e intereses para las partes intervinientes. También generó necesidades, la más crítica de las cuales fue asegurar la continuidad del financiamiento. Según uno de los responsables del proyecto, el tema nunca ingresó a la agenda del Ministerio de Justicia como cuestión significativa, no existió buena articulación entre las partes intervinientes, hubo maltrato laboral por parte de autoridades estatales, algunos legisladores provinciales se opusieron a la transferencia directa de recursos del tesoro nacional hacia municipios y no se logró el apoyo de los profesionales de la abogacía, a quienes este servicio gratuito de justicia claramente no beneficiaba. Por lo tanto, antes de emprender experiencias participativas de este tipo deben considerarse, entre otras variables, qué tipos de intereses pueden verse afectados negativamente y en qué medida la reacción de los perdedores puede poner en riesgo la sostenibilidad de los proyectos.

1.6 La organización para la participación ciudadana

La participación ciudadana requiere organización, especialmente cuando sus acciones se inscriben en procesos que procuran influir el curso de las políticas públicas. Ello ocurre no sólo en el caso de las OSC sino también en las modalidades “espontáneas” de movilización social. En este último caso y por múltiples razones, que suelen estar vinculadas con la exclusión social, con el natural desconocimiento de sus derechos por parte de los marginados, con su excluyente tarea cotidiana de sobrevivir o con la represión a la que se vieron sometidos durante largos años de autoritarismo, la participación de estos sectores en la resolución de cuestiones socialmente problematizadas no ha sido la regla. Las instancias de actuación espontánea de estos estratos ciudadanos han sido excepcionales y,

generalmente, se vincularon con situaciones críticas para su supervivencia. Pero aun bajo estas circunstancias, la presencia de un promotor o un líder ha sido casi siempre una condición necesaria de los movimientos populares espontáneos.

Para las OSC, en cambio, la exigencia organizacional es natural y previsible. Todo interlocutor de instituciones de este tipo descuenta que se encontrará con una entidad que posee un reconocimiento oficial, una tipificación jurídica, un consejo directivo o equivalente, una sede, representantes que actúan en su nombre, una administración, inscripciones a registros y otras formalidades. La actividad institucional se consignará en libros contables, cuentas bancarias, páginas web, actas de reuniones de consejo directivo, memorias y publicaciones diversas. Y aun cuando no toda OSC satisfaga todas estas condiciones, se convertirá de hecho y de derecho en tal una vez que las reúna y formalice.

Los párrafos anteriores no se propusieron, simplemente, mostrar las diferentes exigencias de organización en las OSC y en los movimientos de base sino también señalar que esa organización, por elemental que sea, sirve para decidir cuándo y cómo participar, con quién o contra quién y empleando qué tipo de estrategia.

Por otra parte, promover y poner en marcha mecanismos de participación resulta costoso. Al tratarse de organizaciones en las que: a) la asociación es voluntaria; b) el compromiso de colaboración de sus miembros y auspiciantes es variable; c) sus dirigentes suelen ser mal o no remunerados y; d) el *free riding* es casi siempre una posibilidad latente, el costo resulta todavía mayor porque los incentivos de la participación decrecen y la dificultad de atraer participantes activos se incrementa²².

Estas consideraciones son especialmente importantes cuando la participación ciudadana a través de OSC implica su intervención en la implementación de políticas. Tal intervención puede ser totalmente autónoma y unilateral, como cuando las OSC actúan como órganos de contralor social o promotores de determinados derechos. Pero también puede adoptar modalidades de co-responsabilidad, que las vincula más estrechamente con el accionar de otras instituciones. Así, son frecuentes las formas de participación inducidas externamente por organismos gubernamentales, instituciones multilaterales, fundaciones internacionales u otros por el estilo, mediante invitaciones a la celebración de acuerdos y la realización de programas y proyectos financiados por los mismos. Inclusive,

22 Para un detallado análisis del tema de *free riding*, véase Olson (1971).

no es inusual que algunas OSC se constituyan, precisamente, a los efectos de intervenir en la implementación de estas iniciativas.

¿Cómo impacta a la organización interna de una OSC su participación en proyectos o en procesos de formulación/implementación de políticas, el hecho de tener que ajustar su funcionamiento a la lógica de acciones colectivas inter-institucionales? Si su supervivencia institucional pasa a depender de los recursos que proporciona la organización donante, ¿cuál es la autonomía que le resta en cuanto a decidir su propia organización para el desempeño del rol convenido?

Estas preguntas plantean, a su vez, otros interrogantes críticos: ¿cómo se asegura la continuidad de una OSC cuando su existencia depende de la vigencia de un programa, proyecto o política en cuya ejecución cumple, apenas, un rol como agente de un principal que induce su participación? Inclusive, ¿no debería cesar la participación ciudadana –y eliminarse la OSC– una vez que la cuestión que la ha suscitado se ha resuelto? ¿En qué circunstancias resulta conveniente y legítimo instituir mecanismos participativos permanentes, no limitados a resolver cuestiones puntuales? Por ejemplo, el mejoramiento del medio ambiente, la lucha contra la discriminación o la eliminación de ciertas formas de exclusión social, que siempre generan nuevos frentes de acción.

Otro aspecto relacionado con la organización de la participación ciudadana se vincula con la mimesis institucional que a menudo se produce cuando se intenta replicar experiencias llevadas a cabo en otros contextos, especialmente si tales experiencias fueron exitosas. En estos casos, se suele suponer que el éxito se vincula en buena medida con el formato organizacional adoptado, de modo que la replicación de experiencias también copia el modelo organizativo. Sin embargo, la probabilidad de que una experiencia más o menos “enlatada” pueda ser extendida a un número considerable de otros casos, no es muy alta. La implantación mimética en otro medio de experiencias participativas exitosas –como, por ejemplo, el presupuesto participativo–, no siempre consigue reproducir las condiciones que confluyeron en la experiencia inicial (por ejemplo, la presencia de un liderazgo activo, la homogeneidad social y cultural de la población o el clima de confianza y credibilidad hacia las autoridades)²³.

23 Por ejemplo, en la experiencia del Plan Estratégico de La Plata (Argentina), uno de cuyos componentes era el presupuesto participativo, se intentó replicar la experiencia exitosa de Porto Alegre (Romero, 2004) sin tener en cuenta si las circunstancias locales eran adecuadas para su adopción (Ursino, 2007).

Por lo tanto, la participación necesita ser organizada y la implementación de las iniciativas debe ser cuidadosamente planificada y monitoreada durante toda la vigencia de la experiencia considerada. A mi juicio, esta conclusión de estricto sentido común, pasa a menudo desapercibida por los responsables. En la práctica, esta tarea incluye una explícita definición del “escenario” o estado de cosas que se espera alcanzar a mediano y corto plazos; una clara división y asignación de las responsabilidades y compromisos de cada uno de los actores participantes; y una programación de las metas a lograr en el tiempo y de los recursos que deberán aplicarse para ello. Por supuesto, para asegurar el éxito de una experiencia se requieren muchas otras precondiciones, pero más que apuntar a una enumeración taxativa, mi propósito es señalar que estos aspectos organizativos son tanto o más importantes que los propiamente sustantivos, o sea, los vinculados directamente con los resultados a lograr. En tal sentido, la organización de la participación debe ser considerada como un componente ineludible de la estrategia de implementación de la iniciativa.

Agrego una última reflexión sobre la asignación de responsabilidades y la asunción de compromisos. Para que un resultado cualquiera se produzca, “alguien” debe *irse a la cama con el problema* y amanecer convencido de que sigue siendo su responsabilidad resolverlo; si es tarea de todos, termina no siéndolo de nadie. Si el resultado exige la articulación de esfuerzos colectivos, los actores deben estar dispuestos a compartir éxitos o fracasos y a *salir en la foto* colectivamente, y no en una foto individual, sin otra especulación que el cumplimiento de su personal responsabilidad. Por lo general, los éxitos son indivisibles y cada participante puede legítimamente atribuirse parte del mismo.

Otro aspecto que suele ser omitido en la etapa de lanzamiento (o postergado en su consideración para una etapa más avanzada), es el de la transferencia de los resultados y su apropiación por parte de la población beneficiaria. Sobre todo, en los casos en que la expectativa creada en el vínculo inicial entre promotor y beneficiario es que la actividad participativa sobreviva a una experiencia puntual y la población–blanco se organice para emprender otras experiencias similares. Esto se vincula con la opción ya comentada entre iniciativas que se agotan con el logro de resultados puntuales o situaciones en que se plantea la posibilidad de construir un mecanismo permanente de participación.

Veamos este punto más detenidamente. Si se trata de conseguir un resultado (en el sentido con que se interpreta el término en el campo de la gestión por resultados), la evidencia de su logro será que el mismo resuelva de manera más o menos definitiva el problema o cuestión que dio origen a la iniciativa. En el caso

de la implementación participativa de políticas públicas orientadas a la resolución de ciertas cuestiones sociales, la experiencia se considerará exitosa si promotor y beneficiarios no sólo logran los resultados que inspiraron la colaboración sino, también, si el proceso de aprendizaje derivado de la propia experiencia participativa genera, en los beneficiarios, una capacidad para emprender—inclusive sin inducción o aporte externo— iniciativas similares. Este doble efecto puede ser una consecuencia deliberadamente buscada por las partes o un resultado no esperado del proceso colaborativo. En cualquier caso, si se tiene previsto lograr este segundo efecto porque los términos del acuerdo incluyen, precisamente, la transferencia de esa capacidad institucional, la estrategia de implementación debe prever cómo producir ese segundo resultado.

El tema es sumamente delicado por cuanto muchas experiencias de este tipo revelan que al producirse el *delinking* de los promotores o del equipo consultor externo, es decir, cuando estos consideran que su intervención ya no resulta necesaria, cuando se produce el vencimiento del convenio o cuando se acaba el financiamiento, no se alcanza a completar la transferencia o a asegurar que los futuros responsables hayan adquirido las competencias exigidas para su aplicación continuada y rutinaria²⁴. Es común en estos casos que iniciativas incluso muy avanzadas en su realización, sean abandonadas gradualmente hasta perderse los rastros de la intervención externa y diluirse los pocos resultados alcanzados.

Surgen, en tales casos, típicos problemas que no suelen contemplarse en medio del entusiasmo que rodea el lanzamiento de una iniciativa. Por ejemplo, el posterior surgimiento de obstáculos y riesgos del emprendimiento, inicialmente minimizados o no previstos; el excesivo costo de la ejecución; las dificultades para cumplir los compromisos de ejecución pautados; el agotamiento de los incentivos ante la falta de avances o la falta de “adueñamiento” de los resultados por parte de los beneficiarios en vista de la gratuidad de los aportes externos y los costos implícitos de asumir la responsabilidad de emprender en forma autónoma otras iniciativas. Además, no debe perderse de vista que el promotor externo también tiene necesidad de producir resultados que legitimen su intervención, lo

24 Es interesante, en este sentido, la experiencia de Comodoro Rivadavia, en la Argentina, donde el Consejo Económico y Social y las OSC se vieron enfrentadas a dos factores que afectan de manera general al vínculo entre estado y sociedad civil: el carácter de “lugar de paso” que tiene la región para una población no plenamente arraigada y el intenso ritmo de trabajo, que agota la posibilidad de un compromiso ciudadano duradero (CIPPEC, 2008:87).

cual lo somete a una lógica de actuación no necesariamente compatible con los tiempos, dificultades o recursos que requieren sus contrapartes en el terreno.

Queda así planteado un problema de difícil solución: ¿Quién “sopla las brasas” cuando el fuego inicial encendido en el acuerdo participativo se va extinguiendo y la disposición a la participación se debilita ante la salida o abandono de los promotores externos? ¿En qué medida puede anticiparse y resolverse a tiempo este reiterado resultado? Supongo que la respuesta es casuística pero en este trabajo no puedo más que dejar planteada la dificultad.

1.7 El papel de la información

La información constituye un insumo crítico en la implementación participativa de políticas. En principio, una experiencia exitosa depende centralmente de que se haya determinado a tiempo cuán claros son los resultados y las metas a lograr por las partes y cuál es el conocimiento disponible acerca de la relación causa–efecto entre utilizar ciertos insumos y lograr determinados productos. Al hacer referencia a información, corresponde distinguir entre datos, información y conocimiento: sólo la conversión de datos en información y de estos en conocimiento es capaz de generar los fundamentos técnicos y políticos para la elección de cursos de acción.

En segundo lugar, la información requerida debe guardar proporción con la dimensión del fenómeno que pretende ser abarcado o explicado mediante su acopio y sistematización. No se necesita conocer exhaustivamente los antecedentes de una cuestión para poder actuar o tomar una decisión. Existe un “principio de ignorancia óptima”²⁵ según el cual, saturado un cierto canal de comunicación, no vale la pena continuar cargándolo de datos. Lo que verdaderamente importa es que la información reunida y sistematizada sea relevante y suficiente para describir, explicar, anticipar o actuar sobre el fenómeno que demanda la atención.

Ahora bien, como los planos de participación de la ciudadanía, los tiempos de la gestión involucrados (planificación, ejecución, control), la naturaleza y envergadura de los actores y los resultados que se requiere determinar varían en cada caso, son igualmente múltiples y heterogéneas las fuentes de información y los canales de transmisión que pueden hallarse en la práctica. Algunos ejemplos

25 La expresión pertenece a Warren Ilchman (1982).

servirán para ilustrar este punto. Una página web de un organismo estatal, que informe a sus visitantes de manera actualizada los contenidos de la carta-compromiso suscripta con la oficina del primer ministro, así como las evaluaciones recibidas periódicamente acerca de la medida en que sus cláusulas han sido aplicadas o respetadas, puede ser una valiosa fuente de información para los usuarios de ese organismo sobre el tipo y calidad de los servicios que este ofrece. A su vez, una encuesta de opinión que recoja las percepciones de los ciudadanos de un municipio sobre la calidad de las prácticas democráticas vigentes en esa localidad, puede ser una pieza informativa útil para diversos actores estatales o civiles de ese municipio, o incluso para observadores ajenos al mismo.

En uno de los ejemplos, los “resultados” se refieren al grado de cumplimiento de ciertos compromisos por parte de una organización estatal. En el otro caso, el “resultado” es una medida *proxy* que alude a un desempeño global del sistema político local, con los matices propios resultantes de considerar las respuestas a las diferentes preguntas de la encuesta. Habrá, en cualquiera de los ejemplos, usuarios para los cuales la información puede resultar crítica y otros a quienes puede servir para difundirla públicamente (los medios), utilizarla para elaborar un trabajo académico o emplearla (por ejemplo, por la oposición) como evidencia crítica de una mala gestión del gobierno.

El ejemplo de la encuesta sobre percepciones ciudadanas también sirve para reflejar una característica típica de las fuentes de información: el hecho de que casi nunca tal información sirve en forma directa para dar cuenta de un resultado. La encuesta surge de una tarea técnica de procesamiento de datos, llevada a cabo por lo general por alguien (una universidad, un *think tank*, un medio de prensa, una empresa especializada, una ONG) que no siempre los produce ni necesariamente los demanda²⁶. Estos “intermediarios” cumplen, precisamente, el rol de transformar datos en información e información en conocimiento. En tal sentido, pueden constituirse en aliados fundamentales de la ciudadanía, en la

.....

26 Por ejemplo, en un trabajo recién publicado (Weitz-Shapiro, 2008), la autora utiliza datos obtenidos a través de encuestas a ciudadanos realizadas en municipios por el Programa de Auditoría Ciudadana del gobierno argentino para llegar a conclusiones sumamente reveladoras desde el punto de vista de la calidad democrática. A su juicio, la desenfadada carrera hacia la descentralización requeriría una pausa. Los decisores políticos deberían considerar seriamente la calidad de los gobiernos locales antes de suponer que la descentralización tendrá efectos positivos sobre la democracia. Ello, a su vez, señala la urgente necesidad de explicar variaciones en el desempeño de los gobiernos locales, si es que se pretende comprender las implicaciones de esta conexión local para la estabilidad democrática en el mundo en desarrollo.

medida en que ésta no disponga de los medios técnicos o materiales necesarios para elaborar indicadores sobre logro de resultados o efectuar mediciones.

La información que producen estos intermediarios, sin embargo, no siempre es veraz u objetiva. Los medios de prensa pueden estar subordinados a grupos económicos o a partidos políticos de determinado signo, por lo que sus análisis e informes pueden ser tendenciosos o sesgados. Las fundaciones y tanques de cerebros suelen responder a determinados intereses político-ideológicos. Buen número de centros de estudios vinculados a organizaciones corporativas, empresariales o sindicales, son creados por estas instituciones para contrarrestar con estudios “propios”, propuestas legislativas o políticas públicas planteadas por organismos estatales. Por lo tanto, el terreno de la producción de información es un campo de lucha por la apropiación de conocimiento que resulte verosímil y pueda ganar legitimidad ante la ciudadanía como expresión objetiva de una situación real. En tal sentido, resulta destacable el papel que en principio, podrían jugar las instituciones universitarias en la producción de investigaciones que, por desarrollarse en un contexto de mayor libertad académica y menores presiones externas, podrían garantizar una mayor objetividad, aún cuando su vinculación con la ciudadanía no haya sido hasta ahora muy relevante.

Conviene no perder de vista y reiterar que en este análisis no se está haciendo referencia a cualquier tipo de información, sino a aquella relativa a la gestión de políticas públicas. Y esta puede no necesariamente manifestarse bajo la forma de estudios, informes o análisis estadísticos. Un levantamiento popular, un paro general o una protesta localizada frente a una política estatal, pueden constituir manifestaciones inequívocas sobre el grado de rechazo de la ciudadanía a una toma de posición o un curso de acción del gobierno. Cuando la democracia está vigente, la ciudadanía suele hacer escuchar su voz a través de estas modalidades “informativas”. Es la exacta antítesis de lo que ocurre cuando impera el autoritarismo, en que la sistemática aplicación de la coerción acalla toda voz opositora y reduce así la eficacia retroalimentadora de la gestión pública que puede tener la ciudadanía a través de sus críticas. De este modo, como señalara Apter (1965), coerción e información funcionan en una relación inversa según la naturaleza del régimen político vigente.

En los ejemplos que acaban de plantearse, es indudablemente la sociedad la que genera la información. Pero no siempre es claro dónde está la fuente o quién es el destinatario de la misma. Consideremos una base de datos en la que se registran quejas de los ciudadanos sobre la prestación de algún servicio público. Esta base podría servir para que el organismo responsable diera respuesta

puntual a cada denuncia (por ejemplo, para solucionar el problema que originó la queja). Pero también podría servir para que el organismo clasificara y procesara los datos, de manera de brindar información sobre tipos de usuarios, motivos de las quejas, respuestas gubernamentales, etc. En este caso, ¿dónde estaría la fuente y quién sería el (los) destinatario(s)? La información reunida y clasificada puede tener una aplicación muy distinta a la que se genera al realizar la queja. Algo similar ocurre en las Audiencias Públicas, en que se registran posiciones de los ciudadanos y especialistas de la sociedad frente a una determinada cuestión problemática, las que una vez procesadas se convierten en información producida en la interacción estado–sociedad. Por lo tanto, que la ciudadanía sea fuente o destinataria de información para la implementación participativa de políticas parecería no ser tan relevante. No sólo porque no siempre puede establecerse nítidamente quién la produce o aprovecha –y a veces ello ocurre en la propia interacción entre ciudadanía y estado–, sino también porque al “no tener dueño”, por así decir, puede perder valor como recurso de poder y, de este modo, puede reducir la asimetría en su posesión. Dicho de otro modo, la coproducción informativa podría contribuir a un acceso más equitativo a la información y a una aplicación más democrática en su utilización.

Para mayor abundamiento, podrían imaginarse otras ilustraciones desde el campo de aplicación propio de la gestión pública. Por ejemplo, en un programa de desarrollo rural llevado a cabo en Bolivia con apoyo gubernamental y financiamiento de varias agencias donantes externas, se diseñó e implementó un sistema de planificación, seguimiento y evaluación (SIPSyE), que permitía construir un plan estratégico plurianual y darle seguimiento mediante un sistema informático capaz de registrar los grados de avance del plan en términos de cumplimiento y sostenibilidad de las metas contempladas. Los usuarios del sistema de información eran las propias agencias ejecutoras del programa, sus beneficiarios, los organismos donantes, otras instancias gubernamentales, etc.

En la primera evaluación del grado de cumplimiento de las metas del programa, pudo verificarse que las mismas habían sido exageradas, por lo que el sistema de información permitió ajustar sus alcances sobre bases más realistas. Lo que pretende destacar el ejemplo es que existía en este caso un verdadero contrato de gestión, en el cual el “principal” era el gobierno y, en alguna medida, los donantes, siendo el agente el ministerio responsable del Programa. Si bien los beneficiarios no estaban representados directamente, no hubiera resultado demasiado difícil establecer un mecanismo de participación de los mismos, que les habría permitido no sólo efectuar un seguimiento del grado de cumplimiento

de las metas del Programa, sino también intervenir en su eventual redefinición. La información no se habría originado estrictamente en la población involucrada, ya que la misma era automáticamente generada por la carga normal de los datos del plan estratégico y los de su operación, pero en estas circunstancias, podría haberse producido una apropiación de los mismos por parte de los beneficiarios, en presencia de una aplicación informática multi-usuario. Por lo tanto, a veces puede interesar más quiénes aprovechan información disponible o se apropian de ella, que si el origen de la misma se encuentra en la sociedad o el estado.

En otros casos, la información sobre resultados que elabora y difunde el gobierno, puede provocar fuerte escepticismo y controversia entre los observadores (por ejemplo, los medios de opinión, los expertos, los ciudadanos). Por ejemplo, el presidente Bush publicó no hace mucho el último de sus informes PART (The Program Assessment Rating Tool), que establece trimestralmente las mejoras producidas en la gestión de 26 agencias del gobierno federal, a las que se viene evaluando desde 2001 en cuanto a su capacidad para la gestión de personas, dinero, tecnología y programas, así como a su desempeño en la reducción de costos o la tercerización de servicios. Brevemente, según el *scorecard* del gobierno, de sólo el 15% del total de agencias o programas que en 2001 cumplía total o parcialmente las metas presidenciales, el porcentaje se ha elevado a un 82% del total. Estos valores contrastan fuertemente con los resultados que arrojan otras fuentes, con la severa crisis que afronta el reemplazo de cuadros de agentes públicos en la administración federal y con el férreo control que parece ejercer el Congreso de los Estados Unidos frente al pobre desempeño registrado por numerosas agencias.

En un reciente estudio (Oszlak, 2006: 109) se señala al respecto:

“La retórica de la rendición de cuentas en el gobierno federal es un hecho generalizado, pero mucho de su real potencial está dirigido a denunciar el fraude, desperdicio, abuso y escándalo supuestamente existente, y no a generar resultados. Tanto el GPRA²⁷ (que tuvo vigencia en tiempos de Clinton) como el PART han introducido mejoras en la medición y, sobre todo, han creado una cultura de la medición de efectos. Pero no ofrecen una base suficiente para contrastar los datos con indicadores de

27 Government Performance and Results Act (Acta de Performance y Resultados de Gobierno).

desempeño. Por otra parte, las agencias no utilizan la información para mejorar su gestión. Responden, sin duda, a una exigencia del Congreso o de la Casa Blanca, pero no por ello los gerentes cambian su forma tradicional de operar. El énfasis sigue puesto en el presupuesto, en los recortes del gasto y en la reducción del personal estatal, sin lograrse el objetivo de integrar el presupuesto con el desempeño. Integración en la que, por otra parte, el Congreso ha revelado escaso interés.”

Este tipo de comprobaciones no opacan el hecho de que los avances hacia la sociedad de la información, han ampliado enormemente las posibilidades de generación de conocimiento en materia de gestión por resultados, tanto de la información que fluye desde el estado hacia la sociedad como de la que lo hace en sentido inverso²⁸. Si desde la perspectiva de la relación “principal–agente” aceptamos que el estado es agente de la sociedad y esta su principal, corresponde que nos preguntemos qué debe conocer el principal y qué el agente. Si planteamos la pregunta desde el enfoque del rol que la sociedad encomienda al estado, la respuesta debería apuntar a los resultados que derivan del desempeño de ese papel. Por lo tanto, el objeto de ese conocimiento debería ser la medida en que esos resultados, en última instancia, promueven o no el desarrollo integral de la sociedad, bajo condiciones de gobernabilidad y equidad.

Si bien esta respuesta es todavía vaga, nos señala la dirección de la búsqueda: el estado debe conocer si los objetivos que se propuso alcanzar en la gestión del desarrollo fueron efectivamente alcanzados porque, cualquiera fuere el caso, debería rendir cuentas a la sociedad por su desempeño. Para la sociedad, la rendición de cuentas representa la base de datos esencial para juzgar si el contrato de gestión entre principal y agente se ha cumplido, si corresponde o no renovarlo o si conviene probar con otros programas o con otros agentes. Para el estado, entonces, mejorar la información sobre sus resultados equivale a tornar más transparente su gestión y, en caso de haber producido los resultados propuestos, a legitimar su desempeño y a aspirar –si ello fuera posible o deseable– a renovar el mandato de sus ocupantes. Por eso, todo esfuerzo que se realice para aumentar

28 Estadísticas recientes dan cuenta de que varios países sudamericanos, con la Argentina, Chile, Brasil y Uruguay a la cabeza, ocupan posiciones relativamente altas en el ranking de las Naciones Unidas que mide el grado de preparación de los estados en gobierno electrónico (calidad de los servicios web, infraestructura en comunicaciones y capital humano). Todos ellos caen dentro del 25% superior en el conjunto de 192 países del mundo que forman parte del estudio.

o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre principal y agente.

1.8 Los mecanismos de rendición de cuentas

Contrariando en parte la afirmación que remata la sección previa, son muchas las razones por las cuales, pese a que se han producido indudables progresos académicos y tecnológicos, la disponibilidad y aplicación de la información a la evaluación del desempeño enfrenta aún enormes dificultades. Una, no menor, se debe a la renuencia de los funcionarios a transparentar la gestión cuando las promesas son mayores que los resultados realmente logrados (o logrables). O cuando la relación entre unas y otros no puede anticiparse.

Bob Behn (2003) comenta que, en una oportunidad, un gobernador se dirigió a sus jefes de departamento, advirtiéndoles: “nunca pongan un número y una fecha en la misma oración”, con lo cual les prevenía que siempre habrá alguien esperando que llegue esa fecha para verificar si el resultado (que ese número cuantifica) se ha logrado. Por eso, pocos gobernantes están dispuestos a distribuir munición gratuita a potenciales enemigos. Por eso, también, la gestión por resultados –típica en la implementación participativa de políticas públicas– no ha conseguido modificar sustancialmente los mecanismos habituales de la gestión pública, muy atados todavía a generar productos más que resultados tangibles y muy sujetos al control de procesos más que a una real evaluación del desempeño²⁹.

Los sistemas de información suelen ser el talón de Aquiles de la responsabilización. Si no se dispone de los datos necesarios para establecer la distancia entre las metas que deben cumplirse y los efectos conseguidos, resultará imposible que funcione un proceso transparente y objetivo de rendición de cuentas. No podrá saberse qué insumos fueron asignados a qué responsables, cuáles fueron

29 Por ejemplo, la experiencia de Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido en la materia no ha tenido similar grado de avance en los Estados Unidos. Tanto Moynihan (2006) para los gobiernos subnacionales como Oszlak (2006) para el gobierno federal de este último país, han llegado a la conclusión de que en ninguno de estos niveles gubernamentales la gestión se ha ajustado estrictamente a la lógica de la gestión por resultados. Más aún, los tableros de control –como el denominado PART, puesto en vigencia por la Administración Bush– han sido repetidamente desestimados como instrumentos que permitan una efectiva evaluación de resultados de la gestión, dada su utilización como mecanismo puramente propagandístico.

las actividades que se completaron ni, menos todavía, qué efectos se lograron a través de los productos obtenidos. Idealmente, estos sistemas no sólo deberían informar cuál fue el desempeño en el proceso de conversión de insumos en productos (eficiencia), sino también de qué manera se convirtieron los productos en efectos o resultados inmediatos (efectividad), dimensión mucho más difícil de observar frente a la multidimensionalidad de la mayoría de las cuestiones de política pública (Norton y Elson, 2002).

No obstante, la dificultad no radica en la complejidad de la tecnología requerida, sino en la disposición cultural y política de los funcionarios para someterse voluntariamente a la lógica implacable de un sistema que, primero, registra los compromisos de logro de resultados mediante metas e indicadores más o menos precisos; luego, exige el seguimiento o monitoreo del cumplimiento de esas metas en tiempos predeterminados; y, finalmente, expone desnudamente si se lograron o no los resultados finales previstos. La tecnología informática dispone hoy de la capacidad necesaria para planificar, programar, monitorear y evaluar resultados en prácticamente cualquier área de la gestión. En cambio, la cultura burocrática es mucho más reacia a aceptar que el desempeño quede expuesto de un modo tan objetivo, personalizado y visible frente a la mirada inquisidora de quienes pueden demandar una rendición de cuentas por los resultados. En especial, los ciudadanos y las OSC, actuando en su condición de contralores de la gestión pública.

En un trabajo anterior (Oszlak, 2005) sostuve que, para que exista responsabilización por la gestión, es necesario que previamente exista “responsabilidad”, es decir, una disposición de la conciencia hacia la rendición de cuentas, que debe operar incluso antes de ponerse en marcha algún mecanismo objetivo y externo que la exija. Este proceso implica una consciente asunción de compromisos u obligaciones por la producción de resultados, en función de algún tipo de contrato tácito o formal³⁰, que por lo general reconoce una contraprestación pecuniaria o un reconocimiento valorado por el sujeto responsable.

30 Aunque no es central para nuestro análisis, puede mencionarse que el objeto de responsabilización suele quedar especificado: a) *en un contrato*, donde se establecen los objetivos y metas a alcanzar; otorgando por lo general una alta autonomía al responsable, tal como lo indica la relación principal-agente; b) *en un rol*, según las funciones y metas específicas del puesto de trabajo; o c) *en las responsabilidades de una unidad o individuo*, a partir de las competencias y resultados asignados a través de manuales u otros instrumentos más o menos formalizados.

La responsabilización tiene como principal fundamento la vigencia de sistemas democráticos de alta intensidad, cuya adjetivación expresa la vigencia de una serie de mecanismos institucionales tendientes a evitar el ejercicio de un poder discrecional por parte de los gobernantes y sus agentes. De esta forma, esas democracias minimizan las posibilidades de que los recursos puestos a su disposición se vean malgastados y pueda lograrse, en cambio, que las instituciones estatales obtengan resultados que apunten a promover el desarrollo en condiciones de gobernabilidad y equidad.

La rendición de cuentas no puede reducirse a la justificación del uso de los insumos; tampoco es aceptable limitarla a los productos resultantes de su utilización. El cambio de énfasis en la literatura especializada y en la práctica de la gestión ha desplazado el interés por los productos hacia una preocupación por los efectos (o *outcomes*). Según Norton y Elson (2002), las nuevas ideas sobre *accountability*, basadas en los valores de “desempeño” y “efectividad”, colocan el foco en los efectos. La responsabilización por efectos y, por consiguiente, por resultados efectivos, puede contribuir a una responsabilidad ampliada. Por sí solos, los productos no proveen indicaciones acerca de si se lograrán los resultados ni, menos aún, si se crearán condiciones de autosustentabilidad, que es lo que en definitiva pretende lograrse: soluciones permanentes, cambios sustanciales, aplicaciones definitivas. Todos estos aspectos constituyen actualmente premisas del análisis de la gestión por resultados. Si bien su debate corresponde a otro ámbito, resumiré su lógica intrínseca.

El proceso es ampliamente conocido. Cualesquiera sean las dimensiones y mecanismos de la responsabilización, es preciso partir de alguna forma de planificación que defina con relativa precisión los objetivos, las metas y los recursos a emplear (Ramíó,1999). Este autor añade que “...para tener la seguridad de que los resultados se adecuan a los objetivos es necesario comprobar constantemente que todo se desarrolla según los planes y las previsiones; asegurarse, además, de que los planes y las previsiones respondan en todo momento a la realidad en la que se actúa, intervenir en el caso que se produzca una desviación de la acción respecto de los objetivos y a los otros puntos de referencia fijados”³¹.

31 Con relación a la gestión orientada a resultados, Ospina (2002) sostiene que la misma exige visualizar lo que se espera de la gestión y crear un proceso de planeación así como un instrumental de evaluación para verificar el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos. Esto se puede realizar en cualquiera de los niveles de acción de la gestión pública (desde desempeño de los individuos, hasta el de las políticas públicas globales y sectoriales, pasando por el de las organizaciones públicas).

Ahora bien, quienes tienen capacidad de exigir responsabilización por las actividades y resultados de la gestión pública, así como por los eventuales abusos de poder cometidos en ese proceso, son los múltiples principales o “clientes”³² internos o externos al estado: los políticos electos, los superiores jerárquicos, las agencias gubernamentales de control, el parlamento, la justicia, los usuarios externos, las OSC y la ciudadanía en general. Las tendencias más recientes apuntan a discriminar entre los procesos de rendición de cuentas según las diversas problemáticas que involucra la actuación del estado y la multiplicidad de sus funciones, lo cual da lugar a que sus agencias sean un mosaico institucional diferenciado (de Azevedo, 2002), que exige un tratamiento de la responsabilización que tome en cuenta quiénes son los principales ante los cuales se rinde cuenta y cuál el tipo de responsabilidad exigida en cada caso. Así, por ejemplo, se hace referencia a la consideración especializada de la *accountability* en el proceso presupuestario, en el sistema escolar, en la administración financiera, o en las orientaciones hacia la reducción de la pobreza, la igualdad de género o la preservación del medio ambiente. Según el caso, entonces, cambian las exigencias de información y la dirección de sus flujos.

Los mecanismos de responsabilización son innumerables y día a día se agregan otros nuevos. En caleidoscópica sucesión, se han diseñado y establecido, con suerte diversa, controles jerárquicos internos a la burocracia; controles de cuentas, de legalidad o judicial; el proceso legislativo de sanción de leyes, revisión de decretos presidenciales, interpelaciones y juicio político; el planeamiento estratégico y operativo, con fijación de metas e indicadores anuales y plurianuales, la evaluación de desempeño, la evaluación de programas, la gerencia por objetivos, el presupuesto por programas, los tableros de control, los contratos de gestión, la competencia entre unidades y agencias que brindan igual servicio y las cartas compromiso con el ciudadano; la elección popular, el plebiscito, la iniciativa popular, las audiencias públicas, la revocatoria de mandato, los recursos contra la administración; las encuestas de opinión y los mecanismos institucionalizados, con mayor o menor grado de formalización, como la Contraloría Social, la Veeduría Ciudadana, los Comités de Vigilancia, el Defensor del Pueblo y otros.

Como puede deducirse de esta enumeración, coexisten entonces ciertos mecanismos de *accountability* horizontal y vertical (O’Donnell, 2004), así como,

32 Para una interesante caracterización reciente del concepto de “cliente” en el sector público, véase Alford (2002). Una versión en español de este artículo puede hallarse en Boletín TOP N° 5, disponible en www.top.org.ar.

también, de *accountability* social (Smulovitz y Peruzzotti, 2000 y 2002). Cada uno de ellos involucra a distintos principales y agentes, internos y externos al aparato estatal, que actúan desde diferentes poderes y con una muy variada capacidad para ejercer control o para sustraerse al mismo. También cada uno de ellos posee competencias y ámbitos específicos de actuación, siendo diferentes los alcances del control. En última instancia, la asimetría de información y el reducido grado de transparencia que presente la gestión, pueden llegar a desbaratar estos mecanismos de atribución de responsabilidades y de fijación de premios y castigos.

1.9 Resumen final

Señalé al comienzo que este trabajo aspiraba a efectuar algunos aportes a la elaboración de un marco conceptual que contemplara los principales aspectos a considerar en el análisis de los procesos de implementación participativa de políticas públicas. Comencé por ubicar el tema en el marco de los pactos fundacionales de las relaciones entre estado y sociedad, señalando cómo se constituyeron, históricamente, los distintos planos de vinculación entre ambas esferas, sea en términos funcionales, distributivos y de formación del poder. La atención se concentró en el plano funcional, identificando los roles que pueden desempeñar diferentes clases de actores en la división social del trabajo.

Sugerí luego algunas categorías analíticas que permitirían distinguir las modalidades de actuación de la ciudadanía en la ejecución participativa de políticas públicas, así como las distintas referencias temporales de esa participación, proponiendo que el proceso que vincula el surgimiento de oportunidades de colaboración, el desarrollo de intereses en torno a esas oportunidades y la atención de necesidades para su aprovechamiento, marca la secuencia virtuosa que caracteriza a las experiencias exitosas de este tipo.

El análisis pasó a considerar, entonces, algunos requisitos a tener en cuenta en la organización de esquemas de gestión participativa, especialmente el papel que cumplen los promotores estatales e internacionales de iniciativas de este tipo al comprometer la cooperación de OSC. Se destacó, en tal sentido, la importancia de la planificación y monitoreo permanente de la actividad, así como la necesidad de asegurar la continuidad de los esfuerzos desde el lado de la sociedad civil, cuando se justifica que sean organizaciones sociales las que asuman esta responsabilidad.

Una atención similar se otorgó a las cuestiones de 1) la obtención, uso y aplicación de la información en la implementación participativa de políticas; y 2) la responsabilización de los participantes y la utilización de mecanismos de control social. Se afirmó al respecto que la rendición de cuentas que refleja los resultados logrados por el estado, en tanto agente de la sociedad, es la mejor fuente de información sobre resultados. Y se observó que, pese al crecimiento de los mecanismos que estado y sociedad han venido desarrollando en materia de responsabilización y rendición de cuentas, no se han producido avances similares en el terreno de la “responsabilidad”, es decir, en esa disposición de la conciencia que induce a rendir cuentas antes, incluso, que la misma sea exigida por terceros. La literatura especializada sobre participación ciudadana se ha referido a este tema destacando el término “ganar confianza” como condición clave para que se genere el clima que requiere cualquier proyecto colaborativo entre estado y sociedad (AAVV, 2007).

Bibliografía

- Alford, John (2002). “Definiendo al Cliente en el Sector Público: una perspectiva de intercambio social”. En: Boletín TOP N° 5 (www.top.org.ar).
- Angulo, Nedda (2007). “La Producción de Servicios de Bienestar desde la Sociedad Civil: Cuidado de la Salud en Distritos Populares de Lima Metropolitana”, Grupo Red de Economía Solidaria del Perú; Instituto de Salud Cristóforis Deneke; Género y Economía, Lima.
- Apter, David (1965). “The Politics of Modernization”, The University of Chicago Press, Chicago.
- Arroyo, Daniel (2007). “Reflexiones desde Cuatro Perspectivas: una reflexión desde el Estado”. En AAVV “Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil”. Fundación CIPPEC, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Behn, Bob (2003). “Performance Targets”. En: “Public Management Report”, Vol. I, No. 1, Septiembre, Chicago.
- Camou, Antonio (2004). “Estado, Mercado y Sociedad en la Argentina Actual: una mirada desde la universidad y algunas tesis para la discusión”. En Inés González Bombal, comp. “Fortaleciendo la Relación Estado–Sociedad Civil para el Desarrollo Local”, CEDES/CENOC/Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

- Cardoso, Fernando H. (1972). “Estado y Sociedad en América Latina”, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- Dahrendorf, Ralph (1996). “Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty”, pp. 229–249. En: Hewitt de Alcantara, ed. “Social Futures, Global Visions”, Blackwell Publishers, USA.
- De Azevedo, Sérgio (2001). “Reforma do Estado, ação coletiva e accountability no Brasil: idiosincrasias, constrangimentos e desafios”. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- Driscoll, R., Christiansen, K. y Jenks, S. (2004). “An Overview of NGO Participation in PTDPs”, ODI Consultation for CARE International.
- Faúndez G., Rocío (2007). “Algunos aportes conceptuales a la discusión sobre participación ciudadana”. Colección Ideas, año 8, Nº 82, diciembre 2007. Santiago, Chile.
- Gellner, Ernest (1994). “Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals”, Penguin, London.
- González R., Esperanza y Velásquez C., Fabio (2003). “¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?”, Fundación Corona, Bogotá.
- Hinnebusch, Raymond (1999). “Civil Society, Democracy and the Muslim World”, British Journal of Middle Eastern Studies, Vol. 26, No. 2, 352–354. Nov, Routledge, London.
- Ilchman, Warren (1984). “Administración Pública Comparativa y el ‘Sentido Común Académico’”. En Oscar Oszlak, comp. “Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos”, Paidós, Buenos Aires.
- Leiras, Marcelo (2007). “Relaciones entre Estado y Sociedad Civil en la Argentina: un marco de análisis”. En: AAVV, “Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil”. Fundación CIPPEC, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Linz, Juan y Stepan, Alfred (1996). “Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe”, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Méndez, Juan (2004). “Sociedad Civil y Calidad de la Democracia.” En O’Donnell, Guillermo, coord. “La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas”, PNUD, Buenos Aires.
- Moynihan, Donald (2006). “Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform”. En: Public Administration Review, Jan/Feb, 1.

- Norton, Andy y Elson, Diane (2002). "What's behind the budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process". Documento de Trabajo, Social Development Department at the Department for International Development, Londres.
- O'Donnell, Guillermo (2004). "Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". En: Revista Española de Ciencia Política N^o 11, octubre 2004, pags. 11–31, Madrid.
- Olson, Mancur (1971) "The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups", Harvard University Press, Cambridge.
- Ospina, Sonia (2002). "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal.
- Oszlak, Oscar (2005). "¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable". En: CLAD. Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD–BID–EUDEBA, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2006). "Gobernar el imperio: los tiempos de Bush", Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo (1976). "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", Cedes, Buenos Aires.
- Primavera, Heloisa (2004). "Todo/Nada, Siempre/Nunca, Distinto/Igual: Participación ciudadana y nuevas redes sociales." En: Biblioteca Virtual TOP. Boletín Virtual N^o 10 (www.top.org.ar).
- Ramió, Carles (1999). "Teoría de la Organización y Administración Pública. Temas de Gestión y Administración Pública", Tecnos, UPF, Madrid.
- Romero, Ricardo (2005). "Democracia Participativa. Una utopía en marcha", Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Sorj, Bernardo (2007). "¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? Sociedad civil y Estado en América Latina". Nueva Sociedad N^o 210, julio–agosto de 2007, Caracas.
- Ursino, Sandra (2007). "Participación Ciudadana y Democracia en la Gestión Pública: análisis del Plan Estratégico del Municipio de La Plata", mimeo.
- Vaillancourt, Yves en colaboración con Philippe Leclerc (2008). "Notes de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la co-construction des politiques publiques", Co-publicación de l'ARUC–ISDC, LAREPSS y CRISES, Serie Documentation et diffusion, número 7.
- AAVV (2007) "Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil". Fundación CIPPEC, Subsecretaría para la Reforma Institucio-

nal y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

Weitz–Shapiro, Rebecca (2008). “The Local Connection: Gobar Government Performance and Satisfaction with Democracy in Argentina”. En: *Comparative Political Studies* N^o 41 (285–30).

Weyrauch, Vanesa (2008). “Conclusiones”. En: AAVV, “Oportunidades y Desafíos en la Interacción Estado y Sociedad Civil a Nivel Provincial y Municipal” CIPPEC, Buenos Aires.

Yang, Kaifeng y Bergrud, Eric, comp. (2008). “Civil Engagement in a Network Society”, Information Age Publishing Inc. (IAP), Charlotte, NC, USA.

CAPÍTULO 2

Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas

.....

por ALBERTO FORD* y MARTÍN CARNÉ**

Introducción

En la Argentina, como en otros países, de un tiempo a esta parte, el estado en todos sus niveles ha venido instrumentando políticas que suponen, en medida variable, una mayor participación de individuos y organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los distintos momentos que hacen a su ciclo.

Esta apertura se ha orientado a establecer nuevos canales de vinculación con la sociedad civil, que no sólo permitan incrementar la legitimidad política sino que además promuevan un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos, a partir de una mayor y mejor inclusión de la sociedad civil y sus intereses en las distintas etapas que hacen al proceso de hechura de las políticas públicas.

El propósito de estas páginas es presentar –recorrido ya un importante camino desde los comienzos de dicha vinculación– lo que consideramos constituyen ciertos desafíos asociados a la participación en la implementación de políticas públicas; desafíos que ponen de manifiesto, de manera particular, tanto las características de los actores intervinientes como las relaciones que ellos establecen entre sí: las orientaciones y los recursos del estado y su burocracia, por un lado, y los ciudadanos y las OSC con sus demandas, por el otro.

En el cumplimiento de ese propósito nos hemos apoyado en observaciones y testimonios brindados por funcionarios técnicos municipales y miembros de OSC

.....

* Es Magister y Doctor en Ciencias Sociales por la FLACSO Argentina. Viene desarrollando tareas docentes y de investigación en la Facultad de Ciencia Política y RR. II. de la Universidad Nacional de Rosario, institución en la que se graduó de politólogo, en temas vinculados con las teorías y las prácticas de la democracia participativa. Un ejemplo de ello es su tesis doctoral “Experimentos democráticos: asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002–2005”, que se puede descargar libremente en <http://www.flacso.org.ar/publicaciones>.

** Es politólogo egresado de la Facultad de Ciencia Política y RR. II. de la Universidad Nacional de Rosario, lugar en el que desarrolla actividades docentes. Actualmente es Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

sobre experiencias que, bien situadas recientemente en Rosario¹ –ciudad que goza de merecido reconocimiento por la variedad y permanencia de sus políticas participativas–, creemos reflejan las tensiones, los dilemas y las oportunidades que atraviesan, más allá de la multiplicidad de contextos, a muchas instancias y políticas en las que el estado y la sociedad civil vinculan su accionar.

2.1 Aproximaciones conceptuales y antecedentes

Referirnos a algunos de los desafíos que el estado y las OSC afrontan vinculados a la implementación de una política pública, supone ante todo que podamos pensar a esa política como un proceso de diferentes etapas, no necesariamente sucesivas, cuya delimitación y separación es válida solamente en función de un interés analítico. De acuerdo con el esquema conceptual del *policy making process* (Lindblom, 1980 en Aguilar Villanueva, 1993:17), esas etapas serían la formación de la agenda de gobierno, la formulación de la política, su implementación, y la evaluación y monitoreo. Así concebidas, las políticas públicas “permiten una visión del estado ‘en acción’, desagregado y descongelado como estructura global y ‘puesto’ en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales” (Oszlak y O’Donnell, 1984: 99).

En esta multiplicidad de fuerzas sociales, las OSC se destacan como actores fundamentales. Una amplia bibliografía pretende definir las, mas no es este el lugar para su discusión y reseña crítica; digamos que por OSC entendemos a “aquellas organizaciones que desarrollan estrategias respaldadas en argumentos de interés público para promover o resistir cambios sociales que, si se implementaran, entrarían en conflicto con los intereses o valores sociales, culturales,

50 |

1 Nos referimos en primer término al Sub-módulo I “Presupuesto Participativo” del Módulo de Capacitación Local “Planificación Estratégica, Descentralización y Presupuesto Participativo” encuadrado en el *Sistema Intermunicipal de Capacitación en Planificación y Gestión Local Participativa – Proyecto URBAL B/Red 9*, organizado por la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario y dictado los días 6 y 8 de mayo de 2008. En segundo término nos servimos de testimonios de actores de OSC, logrados en el marco de una investigación del Proyecto de Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica PAV-PAE 22576 “*La participación ciudadana en el control de gestión de las políticas públicas municipales. El caso de la ciudad de Rosario*”, dirigido por el Dr. Osvaldo Iazzetta, radicado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y del cual los autores son integrantes. Deseamos agradecer los respectivos permisos para utilizar la información, y especialmente la colaboración brindada por Gastón Mutti, Cintia Pinillos, Valeria Sassaroli y Valeria Venticinqué para la realización de este Capítulo.

políticos o económicos de otros grupos u organizaciones” (Leiras, 2007: 22), sin el objetivo primario de la dominación política ni la acumulación de capital (De Piero, 2005). Ellas pueden participar, de manera diversa, en todos o en algunos de los momentos arriba señalados dependiendo de sus intereses, estrategias y capitales movilizables pero dependiendo también de las particularidades que cada nivel y sector estatal involucrado presente [que, como bien han señalado Oszlak y O’Donnell (1984), siempre es diferenciado, complejo y contradictorio a su interior].

El creciente protagonismo de las OSC ha ido de la mano con el proceso de reforma estructural que tuvo lugar en nuestro país fundamentalmente durante la primera mitad de la década del noventa, el cual le representó al estado una redefinición de tamaño y funciones orientada a la reducción de sus continuos déficit presupuestarios: así, la conjunción de recortes en los planteles de recursos humanos del estado y la búsqueda de un gasto eficiente en un marco de escasez de financiamiento, hicieron de las OSC –por la raigambre “basista” de muchas de ellas, así como por su ausencia de fines de lucro– un actor relevante del proceso de elaboración de políticas públicas (principalmente de las políticas sociales). En esta misma dirección, el traspaso de la Nación a instancias locales de funciones de producción de bienes y prestación de servicios valorizó a las OSC por su supuesta capacidad de focalizar beneficiarios.

Por otro lado, la crisis que culminó en diciembre de 2001 también reposicionó a las OSC. En un marco de severa recesión económica, el descrédito de los representantes y de los partidos políticos en tanto organizaciones de agregación de intereses (la “clase política”, como por entonces se la llamó), constituyó una situación problemática que, lejos de agotarse en aquellas jornadas, disparó una importante movilización social sobre el espacio público –el “que se vayan todos” del asambleísmo barrial, los constantes “piquetes” en los accesos a Capital Federal por los recursos de la ayuda social, etc.– que legitimó el ingreso de tales reclamos a la agenda de gobiernos municipales, provinciales y nacional en búsqueda de solución.

De esta forma, las acciones y las respuestas estatales se han orientado desde entonces hacia la apertura y consolidación de instancias a través de las cuales establecer mejores vínculos con la sociedad civil en un triple intento de aumentar el pluralismo político, complementar la representación partidaria y efficientizar el uso de los recursos públicos (Leiras, 2007: 58). En este marco, el ámbito local (municipal y provincial), nuevo responsable de la producción de bienes y prestación de servicios delegados por el estado nacional, es presentado como

el más propicio para el desarrollo de “democracias de proximidad” en las que ciudadanos y OSC, por un lado, y representantes y funcionarios, por otro, acortan distancias promoviéndose de esta forma, en teoría, mayor control, participación y eficacia. Más allá de los desafíos abiertos para las unidades subnacionales por este deslinde de atribuciones, la presencia de OSC se ha venido manifestando en la implementación de variadas políticas públicas. Veamos a continuación unos pocos ejemplos, algunos de los cuales se repiten en distintas ciudades², remarcando que se trata de lo que se publicita y no diciendo nada de lo que efectivamente se hace:

52 |

TIPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	NOMBRE DE LA POLÍTICA	OSC PARTICIPANTE
Preventivas	Salvemos 1.000 vidas con el cinturón de seguridad	Fundación Luchemos por la Vida
	Campaña contra la discriminación y estigmatización hacia personas viviendo con VIH	Fundación Huésped
Participativas	Presupuestos Participativos	Múltiples y variantes según cada ciudad
	Concejo en los Barrios	
Ambientales	Código Ambiental para la Ciudad de Buenos Aires	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
	Reserva Pizarro	Fundación Vida Silvestre
Desarrollo económico	Planes Estratégicos	Múltiples y variantes según cada ciudad o región
	Agencias de Desarrollo	
Desarrollo social	Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados	Múltiples y variantes según cada ciudad

2 Nos referimos a políticas como Presupuesto Participativo (en ciudades como Buenos Aires, Morón, Rosario, entre otras), Auditoría Ciudadana (Firmat, Palpalá, Pergamino, Rafaela, Rosario, etc.), Agencia de Desarrollo (Rafaela, Rosario, San Nicolás, Ushuaia, etc.).

Fortalecimiento institucional	Audiencias Públicas	Múltiples y variantes según cada ciudad
	Auditoría Ciudadana	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

Creemos que esta mayor presencia de la sociedad civil y sus organizaciones en la hechura de las políticas públicas no debe ser leída como síntoma de debilidad estatal sino, por el contrario, como un proceso de fortalecimiento mutuo: en esta vinculación, el estado no sólo abre y democratiza la participación sino que puede dotar de mayor impacto y legitimidad a sus intervenciones sobre la sociedad a partir de fortalezas de las OSC tales como su localización territorial, su conocimiento de los problemas y los lenguajes locales, y su mayor agilidad y flexibilidad, mientras que éstas, además de resolver tales situaciones, obtienen recursos financieros, cierto *know how* –conocimiento de competencias estatales y procedimientos administrativos– y reconocimiento por parte de otras OSC.

2.2 Definición de políticas públicas democráticas participativas

En el marco de esa tendencia a vincular más estrechamente al estado y la sociedad civil, se destacan por sus principios y sus potencialidades de transformar la realidad aquellas políticas públicas que a) incluyen en su formulación, decisión y ejecución a individuos y OSC ligados a los problemas que se quieren resolver; b) utilizan en su construcción, en alguna medida, procedimientos deliberativos; c) buscan distribuir equitativamente bienes públicos; y d) buscan efectividad en su concreción. Son políticas públicas democráticas participativas.

- a) Entendemos por inclusión el acceso amplio y activo de individuos y OSC al diseño de las políticas públicas en cualquier etapa. Esto choca con dos características muy citadas de la política contemporánea: la creciente complejidad de los asuntos públicos y la apatía ciudadana. ¿Por qué, entonces, sostener la inclusión? Porque el acceso restringido al diseño de políticas públicas se traduce en muchos casos en discusiones, decisiones y realizaciones que no son del todo pertinentes ni satisfacen las expectativas de

aquellos a quienes las políticas se dirigen; se produce así un doble gasto inútil: el de la producción y efectivización de una política insatisfactoria y el del procesamiento, más o menos conflictivo, de las insatisfacciones generadas. Por el contrario, la inclusión de quienes están cerca –material o subjetivamente– de los problemas, puede profundizar la pertinencia de las políticas y la satisfacción que generan. La inclusión aumenta la efectividad y la legitimidad de las políticas públicas.

- b) Entendemos por deliberación la toma de decisiones basada en el debate libre de razones respecto de asuntos compartidos³. Se distingue por eso de la toma de decisiones basada en la agregación de preferencias (voto), el contrapeso de intereses (negociación), la identificación emocional con un líder (aclamación) y la asignación autoritaria (mando). Coincidimos con James Fishkin y Robert Luskin (Fishkin y Luskin, 2004) en que ese debate se caracteriza normativamente porque busca ser informado, es decir, lo más preciso posible en los datos objetivos en juego; balanceado en la posibilidad de expresión de todos los puntos de vista presentes al interior del grupo deliberante; consciente de la importancia de hablar y escuchar y respetuoso de las diferencias; sustantivo, es decir, atento más a lo que se dice que a quién y cómo lo dice; y representativo de los puntos de vista existentes en el conjunto de la comunidad. Jane Mansbridge (Fung y Wright, 2003) agrega a lo anterior que no se debe excluir de la deliberación la expresión de los intereses particulares ni las emociones. La deliberación mejora a los participantes y hace más inteligentes a las políticas públicas.
- c) Entendemos por equidad la distribución justa de bienes diversos. Aunque hay muchos puntos de vista diferentes respecto de lo que es una distribución justa, pocos discuten razonablemente que la inequidad social es algo negativo que produce sufrimiento y violencia. Por eso, la justicia distributiva se orienta a mejorar las vidas de los individuos y la comunidad

3 Para conocer posiciones diferentes sobre este punto tan controvertido, ver por ejemplo los artículos de Rebecca Abers, Gianpaolo Baiocchi, Joshua Cohen, Archon Fung y Erik Olin Wright, y Jane Mansbridge en el libro *Profundizar la democracia* (Fung y Wright, 2003); también los artículos de Jon Elster, Roberto Gargarella, James Johnson y Adam Przeworsky en el libro *Democracia Deliberativa* (Elster, 2001); el artículo de James Fishkin y Robert Luskin “*Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion*” (Fishkin y Luskin, 2004); y el clásico artículo de Jürgen Habermas “*Tres modelos de democracia*” (Habermas, 1994).

al mismo tiempo. Siguiendo la idea de igualdad compleja de Michael Walzer (2001), partimos del reconocimiento de que existen una pluralidad de bienes sociales determinados culturalmente, cada uno de ellos con sus correspondientes procedimientos, agentes y criterios distributivos. En ese pluralismo de bienes, lo justo es controlar los monopolios al interior de cada bien –por ejemplo, en la esfera de la libre expresión, evitar que unos pocos acaparen el uso de la palabra– y el predominio de unos bienes sobre otros –por ejemplo, en la esfera de la educación formal, evitar que el dinero permita conseguir más fácilmente títulos académicos–. La determinación de los límites y las relaciones entre los bienes, que en su conjunto hacen a la vida de una comunidad, es una cuestión eminentemente política. La distribución equitativa de bienes sociales a través de las políticas públicas es una importante fuente de bienestar.

- d) Entendemos por efectividad la concreción en tiempo y forma de lo decidido. Porque “de buenas intenciones está sembrado el camino al infierno”, las políticas requieren disponer recursos variados para su ejecución y posterior control. Pero, dado que la efectividad tiene mucho de “racionalidad orientada a un fin”, corrientemente se la identifica con cuestiones técnicas y, por eso, poco con la democracia (gobierno del pueblo suele definirse como gobierno de la opinión, y opinión desde los griegos, hace 2500 años, se opone con técnica). Si a la tentación autoritaria agregamos la complejidad creciente de los problemas públicos, se hace evidente la necesidad de que los gobiernos democráticos resuelvan efectivamente los problemas públicos. Más aún, ante las desigualdades consideradas injustas, declarar buenas intenciones y no hacer lo necesario para cumplirlas puede entenderse como un cinismo que más tarde o más temprano tendrá consecuencias negativas, tal vez no para el cínico pero sí para la democracia. Por el contrario, en la efectividad de las políticas públicas está la coronación de los esfuerzos puestos, la solución de problemas, la legitimación política, la transformación individual y colectiva.

2.3 Lo real de las políticas participativas

Lo real de las políticas participativas está en su materialización con ciertos temas y actores, en determinados lugares y tiempos. La significación de estas cuatro dimensiones interrelacionadas y los desafíos generales que plantean son

a veces desatendidas, tal vez por su obviedad o tal vez porque no todos los que las predicán están interesados en invertir los esfuerzos necesarios para que las políticas participativas sean algo real.

En primer lugar, los temas de las políticas participativas no están limitados por principio, pueden ser cualquiera importante para la sociedad. Contra la idea establecida de que los temas más difíciles solamente pueden ser tratados por algunos, estas políticas reconocen que en democracia no puede haber tema público que escape a la opinión del conjunto de sus ciudadanos. Esto no quiere decir que la expresión no tenga limitaciones ni que no necesite ser informada; como veremos luego, requiere ambas cosas. La determinación de cuáles temas se participan es de quien convoca y dispone los recursos necesarios para llevar adelante el proceso de participación; en el caso de las políticas públicas, los temas los determina el estado (por qué el estado llega a determinar unos temas y no otros no es una cuestión de las políticas participativas sino del sistema político en general). El desafío que plantean los temas a las políticas participativas es encontrar la manera socialmente productiva de trabajar con cualquiera de ellos –los más puntuales y los más generalizados, los más consensuados y los más polémicos–, reconociendo sus especificidades.

En segundo lugar, los actores de las políticas participativas son individuos y organizaciones sociales directamente ligados a los temas que se trabajan, funcionarios gubernamentales políticos y técnicos –especialmente los de terreno–, especialistas. Lo novedoso en cuanto a los actores es que la gente común y las OSC ligadas a los temas en juego tienen un peso significativo, relativizando sin negar el saber técnico y la facticidad del poder. El desafío que plantea la diversidad de actores es encontrar los juegos apropiados para el reconocimiento mutuo y la discusión razonada y conducente.

En tercer lugar, las políticas participativas se desarrollan en lugares cercanos que permiten la reunión de los actores. Por lo general, físicamente cercanos, posibilitando la comunicación interpersonal; otras veces, merced a nuevas tecnologías, virtualmente cercanos, posibilitando una comunicación en tiempo real. Lo novedoso en cuanto a los lugares es esta proximidad y que en ellos, aunque no de manera excluyente, los actores suelen disponerse en círculo, posibilitando la visibilidad recíproca. El desafío que plantean los lugares cercanos es encontrar la combinación óptima de apertura a los participantes y de aislamiento requerido para el encuentro reflexivo.

En cuarto lugar, estas políticas tienen tiempos específicos en función de los actores y los temas en juego. El tiempo estandarizado propio de la gestión

burocrática –más allá de que se concrete mucho menos de lo que se dice– no le cabe en la misma medida a políticas que reúnen bajo un mismo techo a actores con identidades, intereses y capacidades diferentes. Que la participación “lleva su tiempo” es una expresión usual entre quienes la practican: tiempo para movilizarse dejando de lado actividades privadas; tiempo para encontrarse con otros, escucharlos y discutir; tiempo para procesar (en el interior de las organizaciones sociales, estatales o de la propia individualidad) la información y las posibilidades discutidas; tiempo para tomar las decisiones e implementarlas; tiempo para entenderse y cambiar actitudes... Mirado atentamente, no es que las políticas burocráticas no lleven sus tiempos sino que los mantienen más ocultos y en menos manos, mientras que las políticas participativas los hacen más públicos y los ponen en más manos. Lo novedoso es que esta diversidad de actores en la misma medida en que obliga a flexibilizar los tiempos, requiere establecer reglas temporales precisas para que todos puedan participar. El desafío que plantean los tiempos participativos es la necesidad de extenderlos y acotarlos a la vez, en función de la diversidad de actores y la importancia de arribar a resultados.

2.4 Desafíos de las políticas participativas

Dijimos que las políticas públicas democráticas participativas son incluyentes, tienen aspectos deliberativos, y están orientadas a la equidad y la efectividad. Estas características ofrecen distintas posibilidades de interpretación y presentan desafíos específicos, que son a su vez oportunidades.

2.4.1 *El desafío de la inclusión*

De acuerdo con Fung y Wright (2003), las políticas públicas que incluyen a lo largo de su ciclo al mayor número posible de participantes –organizaciones y ciudadanos– son las que gozan de una mayor legitimidad, las que mejor son recibidas por la sociedad. De aquí que, como venimos sosteniendo, el estado promueva en ciertas coyunturas la interacción con aquellos actores.

Sin embargo, no dejan de presentarse oportunidades en las que determinadas OSC quedan fuera de todo diálogo con aquél; en efecto, muchas situaciones ponen de manifiesto los temas en los que el estado y algunas de dichas OSC –pensamos sobre todo en las de neto corte político reivindicativo– no tienen necesariamente los mismos objetivos, por lo que ciertos espacios de participación

y vinculación propuestos por el primero quedan vedados a las segundas. Esta exclusión, así como puede distorsionar las percepciones o la lectura que sobre cierto panorama haga el estado, puede también hacer posible que algunas OSC emprendan –en función de sus recursos– acciones más confrontativas (cortes de calles, movilizaciones, campamentos en plazas, etc.) en su búsqueda por instalar en la opinión pública sus intereses. Esta interacción, propia tal vez del momento de formulación o de diseño de una política pública, puede darse de cara o durante la etapa de implementación de una acción escogida obligando al estado a redefinir esa política considerando ahora dichos intereses previamente desconocidos.

Como veremos luego más en detalle al hablar de la efectividad, la dependencia de algunas OSC de recursos (no sólo financieros) provistos por el estado le facilita a éste contar con cierto elenco estable de apoyo; el doble desafío pasa aquí por cómo incluir, cómo trabajar con quienes nos necesitan o no quieren sumarse a ese elenco, y por cómo terminar con ese mismo elenco y con las desigualdades que introduce en el espectro de OSC en lo que a disponibilidad de ciertos recursos y capacidades refiere. A los fines de ampliar la inclusión, para que ésta no quede acotada a las preferencias gubernamentales, cobran centralidad las estrategias con que determinadas OSC utilicen su capital (político, simbólico, económico) para presentar sus intereses en forma representativa, esto es, presentarlos como intereses que hacen a un colectivo de individuos de cierta organización y magnitud que refleja una situación problemática que requiere la intervención del estado. Algunos de los recursos nombrados en el párrafo anterior, si bien pueden favorecer la trascendencia mediática de ellas y llamar la atención del Gobierno, pueden también generar malestar o intolerancia en otros grupos sociales afectados y quitar un eventual respaldo, quedando con ello a criterio de las OSC el análisis costo–beneficio de su accionar. Otras pueden aliarse o recurrir al auxilio de los medios de comunicación para instalar sus intereses en la opinión pública, recabar firmas para promover proyectos de ley, entre otros. De todos modos, sea cual fuere el mecanismo empleado, las OSC, en medida variable, tienen la capacidad de promover su vinculación con el estado.

Una convocatoria representativa de la variedad de intereses, amplia en términos cuantitativos y cualitativos, esto es, no circunscripta a aquellos cuyo respaldo está asegurado sino abierta también a quienes pueden disentir, no sólo es un deber del estado sino una oportunidad para la construcción de políticas y soluciones que recojan la participación de aquellos que, directamente afectados por determinados problemas, disponen de conocimientos iguales o más precisos que los mismos funcionarios técnicos; políticas y soluciones que agilicen,

que permitan acortar el “ida y vuelta” de la información entre estado y OSC e individuos; en definitiva, políticas y soluciones que, por todo lo anterior y por contemplar la multiplicidad de puntos de vista inherente a lo social, redunden en acciones conjuntas de mayor consenso, legitimidad y eficacia.

2.4.2 El desafío de la expresión plural

Una de las bases del debate es que todos los puntos de vista sobre un tema específico puedan ser presentados en un marco de libertad (es decir, que cada uno pueda decir lo que le parezca sin restricciones infundadas y no sufra consecuencias por ello) y de igualdad (que se arbitren las medidas para que todos puedan expresarse independientemente de quiénes son o a quiénes representan). La dificultad aquí estriba en la realidad del poder: aunque sea intuitivamente, todos saben que no todos son iguales, más cuando se hacen presentes personas institucionalmente poderosas como un funcionario político de la gestión o un líder de organización. Por eso son de gran importancia, en un primer paso, las disposiciones físicas y simbólicas que igualan y posibilitan: que todos deban cumplir los mismos requisitos para acreditarse y participar, que todos se presenten por su nombre, que se formulen de entrada las reglas de participación, que la palabra se distribuya con tiempos similares y por un orden preferentemente aleatorio (como el alfabético), que existan condiciones de aislamiento suficientes frente al contexto geográfico y social. Salta a la vista que esto no garantiza una libertad e igualdad real, pero es un comienzo que puede profundizarse a lo largo del tiempo y, en todo caso, cuando falta este comienzo los asistentes suelen sospechar que no están frente a una política participativa.

Más allá de la restricción temática conocida de antemano, en el principio de un debate importa más la expresión libre que su precisión. Este momento originario se enriquece con la apertura, aceptando los argumentos, quejas y deseos aparentemente imposibles que se presentan de manera desordenada. Por cierto, la restricción temporal y temática obliga a acotar, pero siempre cuidando que sea de forma equitativa y posibilitando la libertad de expresión y de formas de expresarse. Esto tiene especial significación en aquellas políticas participativas como pueden ser ciertas audiencias públicas, un sondeo deliberativo o el Presupuesto Participativo que reúnen personas con recursos expresivos muy diferentes. Ahí se evidencia que las dominaciones no aparecen solamente en el predominio sistemático de ciertos argumentos sino también en el de ciertas formas de argumentar.

La expresión libre implica un esfuerzo para todos, los poderosos y los débiles. Para los primeros, porque requiere prestarse a un juego que implica respeto, paciencia y devolución (ciertamente, el entrenamiento social puede hacer fácil simular esas características, pero aun eso puede ser algo positivo, lo que Jon Elster llama el “valor de la hipocresía”). Para los más débiles, el principal esfuerzo es el de animarse a hablar. Desde ya que el silencio puede deberse a un reconocimiento inteligente de que la situación, aunque formalmente segura, no garantiza realmente que lo que uno diga no le traiga consecuencias negativas, de manera tal que, si eso no se corrige, no será posible una participación genuina. Pero muchas veces ocurre que las condiciones de aislamiento están razonablemente dadas y aun así muchos, aunque quisieran, no se animan a expresar lo que piensan; ahí habrá que suponer limitaciones subjetivas (por ejemplo, no conocer los lenguajes adecuados, tener vergüenza, temer la confrontación) que ameritan un acompañamiento activo de los otros participantes y los facilitadores. La observación de experiencias de largo alcance confirma fuertemente que con el correr del tiempo las limitaciones subjetivas se debilitan y la expresión se vuelve más fácil, hay en este sentido un gran cambio, mayor para quienes más dificultades tenían originalmente.

Nos referiremos luego más en profundidad a los facilitadores, pieza clave en las políticas participativas. Ahora queremos señalar que, en el momento expresivo, tienen dos tareas principales: incentivar y ordenar. Por un lado, excitar, abrir, desacartonar, acompañar a los más tímidos. Por el otro, acotar las expresiones al tema convocado y a los tiempos establecidos, cuidando que las expresiones sean sobre temas y no sobre personas o instituciones. La tensión que se percibe conceptualmente se verifica en la práctica, y su resolución es justamente medida de la capacidad y el compromiso del facilitador (por supuesto en la medida en que el contexto permita iniciar el juego participativo). Por lo general, los facilitadores privilegian en el momento expresivo el orden a la incentivación, lo que genera una comprensible insatisfacción entre quienes han sido convocados a “dar su opinión”. Hay que ver cuánto de este desbalance se debe a limitaciones subjetivas de los facilitadores y cuánto a un doble mensaje del poder político –que invita a participar pero no quiere ver cuestionada su gestión de gobierno– afrontado por los funcionarios que están en el terreno ante la gente.

Más allá de la buena voluntad, en los espacios participativos se puede observar claramente el conflicto presente en la acción política, en las situaciones en que la libertad de expresión se gana enfrentando a quienes la quieren limitar usando su posición de poder. Dos posibilidades se destacan: el enfrentamiento de participantes con la coordinación del espacio (por lo general estatal) y el

enfrentamiento de participantes entre sí. En estos casos, lo que diferencia a un espacio participativo de otros, por ejemplo burocráticos o representativos, es una mayor fluidez en el pasaje de la oposición a la empatía, en la medida, de nuevo, en que la política sea percibida como genuina.

Dar la opinión propia sobre algo en un marco de respeto e interés puede ser subjetivamente muy lindo, sobre todo cuando uno no es invitado seguido a hacerlo, pero es limitado si no se puede retrabajar a través de la reflexión. Más que eso, puede ser vivido como una frustrante simulación. Por eso es importante que se haga un registro confiable y accesible a posteriori de lo expresado. Es grande la posibilidad que tienen los coordinadores de manipular esos registros; lo pueden hacer voluntariamente, para favorecer su línea política, o involuntariamente, por el peso de sus supuestos subyacentes. En cualquier caso, está claro que los participantes se dan cuenta. El costo es la pérdida de información relevante sobre un tema y, si la manipulación es muy grosera, la deslegitimación de la política en cuestión.

2.4.3 El desafío de la información

El momento expresivo en las políticas participativas es fundamental pero, como dijimos, limitado si no se somete a reflexión, porque la expresión espontánea e irreflexiva muestra tanto lo que se necesita o quiere como lo que las constricciones sociales, políticas y subjetivas hacen posible necesitar y querer. Lo que Laclau ha señalado (Laclau, 2005) respecto de que no existe identidad natural entre una necesidad objetiva y una demanda que la expresa linealmente, sino una identificación contingente por la cual se constituye tanto la demanda como la necesidad, se observa cada vez que un participante cambia su demanda originaria –inclusive y especialmente sobre cuestiones que lo afectan mucho personalmente– luego de transitar por una política participativa que implica otro contexto. Dicho de manera sencilla: la expresión libre es un paso imprescindible pero sin reflexión –y sobre todo en contextos de puja de intereses– es casi garantía de reproducción de los condicionamientos sociales y subjetivos.

La reflexión requiere información, es decir, datos razonablemente precisos y objetivos respecto de una cuestión particular. La precisión de un dato puede considerarse dada cuando los participantes pueden definir luego sus propiedades significativas. La objetividad, cuando los participantes están de acuerdo libremente en que ese dato es ajustado a la realidad. En ambos casos, lo razonable es que no se necesita que todos los participantes sino una mayoría acredite la precisión y la

objetividad de un dato, y que no se necesita que esa acreditación sea indudable sino suficiente –la suficiencia se ve luego por sus efectos, no antes por coherencia lógica–. Aquí hay un desafío importante y con connotaciones paradójicas: el trabajo sobre la expresión requiere de información objetiva pero ésta se valida democráticamente por sus efectos. En concreto, lo que hay que evitar es que la emisión de información por parte de especialistas opere como una traba del trabajo conjunto en vez de posibilitarlo –cosa que suele ocurrir, por ejemplo cuando los poseedores de información específica desautorizan la opinión de quienes no manejan el vocabulario, pero no en referencia al tema en cuestión sino como impugnación total de la persona, manifestación concreta del saber–poder–.

Agreguemos a lo anterior que, en estos espacios participativos más que en otros que no lo son, la información puede provenir legítimamente tanto del saber técnico como del saber popular, y, por eso, tanto de especialistas como de gente común. Un ingeniero civil informa que es irracional hacer cordón–cuneta si no existe previamente infraestructura cloacal; una vecina informa que las mujeres de su barrio se llevan pero no usan los anticonceptivos que provee el estado por la resistencia de sus maridos. En ambos casos se trata de información valiosa para tomar decisiones efectivas, pero la observación muestra que una es más reconocida que otra. La vitalidad de estos espacios participativos se enciende cuando logran darle lugar y hacen jugar esos saberes y reconocen el aporte de los diferentes actores, modificando la tendencia inercial a valorar prioritariamente lo establecido por el saber técnico.

En los espacios participativos se requieren diferentes tipos de información.

- a) El contexto de las demandas es uno: entre muchos participantes distintos, es importante poder hacer un “cuadro de situación” que permita poner en perspectiva una demanda concreta, llevándola de la persona hacia el problema; sin ese distanciamiento, es mucho más probable que las demandas luchen entre sí de manera individual y mucho más difícil que pueda haber cooperación.
- b) Como ya vimos, la información de cuestiones específicas es relevante, sobre todo por la copresencia de actores con conocimientos diferentes y para profundizar la calidad y la viabilidad de los productos de la participación.
- c) La información de cuestiones reglamentarias es importante: cuanto más conocidas las reglas por los participantes, más igualdad de condiciones.
- d) Ligado a lo anterior, en los casos en que un producto participativo atraviesa otra instancia no participativa, la información de los motivos de modificación o rechazo es fundamental para que sus autores no se sientan descalificados e impugnen la legitimidad de la política participativa. De los cuatro tipos, la observación muestra que la información más

demandada es la explicación de por qué se modifica o deniega un producto elaborado participativamente, demanda que se hace además de una forma mucho más querellante que cuando se pide información contextual o específica.

En estas políticas, más que en otras que no son participativas, se revela la importancia de que la información sea pública. Esto quiere decir mucho más que formalmente accesible: entre la publicidad de una ley promulgada en el Boletín Oficial y la publicidad que requiere una política participativa hay una diferencia cualitativa directamente ligada a la que existe entre la democracia representativa y la democracia participativa, esto es, la diferencia que hay entre que la gente común no esté incluida en la gestión política o sí lo esté. Entonces, además de serlo formalmente ¿qué es lo que hace que la información sea sustancialmente pública? Primero, que se formule con un lenguaje adecuado para el entendimiento de aquellos a quienes se orienta la información, lo que implica una intención activa de hacer claro el propio discurso y ser sensible a los lenguajes del público. Segundo, que se haga circular por medios eficientes para llegar de la forma más directa a los destinatarios y posibilitar la vuelta de las respuestas (es muy común que las gestiones políticas inviertan mucho dinero en propaganda vistosa de las políticas participativas, más preocupadas en que aparezca en los medios que en que llegue al público). Tercero, que sea acumulativa, que se registre y amplíe a lo largo del tiempo. Cuarto, que sea colaborativa, que se mantenga abierta a aportes de diferentes saberes. Quinto, que sea revisable, que pueda modificarse en base a los *feedbacks*. Para lograr esta real publicidad de la información, las políticas participativas exitosas son creativas y flexibles, pudiendo usar la georreferenciación y las herramientas de la *web 2.0*, técnicas de taller y de educación popular, lo más moderno y lo más tradicional.

En definitiva, de lo que se trata es de intercambiar datos razonablemente precisos y objetivos entre personas consideradas en un plano de igualdad. Y esto plantea un reto específico en las políticas participativas, en la medida en que en ellas se juntan actores muy diferentes tensionados entre la verticalidad representativa–burocrática y la horizontalidad presencial–democrática.

2.4.4 El desafío del respeto

No importa cuál sea el tema que trate, el sentido y el éxito de una política participativa está condicionado por el respeto personal e institucional. El respeto nace del reconocimiento de la existencia de los otros en tanto personas con derechos similares a los nuestros y se afirma activamente en la debida consideración

de los deseos, argumentos y capacidades de todos en relación con temas comunes. Es así un derecho y una acción al mismo tiempo. Tiene una dimensión interpersonal que se juega en la cercanía física y emocional, y una dimensión institucional que se expresa en la vinculación de los individuos y las OSC con el estado.

La experiencia muestra una y otra vez situaciones objetivamente difíciles que pueden tramitarse productivamente porque se establece un marco de respeto, y otras, objetivamente fáciles, que se encapsulan en el conflicto por sistemáticas faltas de respeto. En muchos casos, los participantes pueden aceptar una modificación o una denegación de algo sentido como muy propio si se les brindan razones y se les proponen alternativas. Los mismos participantes se disgustan y disputan si se les niega algo de forma inexplicada, por más que el asunto no les importe mucho.

Ahora bien ¿en qué se traduce el respeto en la deliberación? En primer lugar, en la expresión civilizada de los puntos de vista sobre un problema. Esto no quiere decir hablar “bien” sino hablar buscando la comprensión de los otros y siendo receptivo a lo que los demás responden, de manera adecuada al lugar y los tiempos. Esto es importante remarcarlo, para no caer en la posición elitista tan común que liga civilización con educación formal en vez de con interés en convivir.

El respeto tiene que ver, en segundo lugar, con la escucha. No se trata solamente de quedarse callado mientras otro habla, cosa que muchas veces no ocurre en ámbitos deliberativos, sino de prestarle atención a lo que dice. Aunque suena un poco obvio, la más simple reflexión sobre las prácticas de los demás y de uno mismo muestra que escuchar en este sentido profundo es raro, poco usual. Ni siquiera estamos seguros de cuán posible es subjetivamente, pero la realidad es que los actores de las políticas participativas suelen quejarse de no ser escuchados por sus pares o por el estado. Una forma de la escucha es el registro de lo discutido, que brinda continuidad temporal a la expresión del momento.

En tercer lugar, el respeto aparece en la devolución. Sin ella, uno se queda hablando solo, como los locos. Mientras eso sucede entre pares, sigue las reglas de la comunicación interpersonal y se alivia por el hecho de la multiplicidad de actores que van eligiendo con quienes comunicarse. Pero cuando quien no devuelve es el estado, la asimetría de poder refuerza el malestar del actor, que ya no siente que enfrente hay una persona entre otras sino una máquina fantasmal. Se revive así la impresión que habitualmente produce el estado burocrático sobre los individuos –de la cual han hablado desde Weber, pasando por Kafka, hasta O’Donnell– y que las políticas participativas dicen querer aliviar. La

devolución tiene muchas formas: respuesta en el momento a preguntas directas, información en plazos razonables cuando se la pide, modificación de conductas consideradas inapropiadas y de puntos de vista poco informados, realización de acciones cuando ha sido acordado.

Complementariamente, la pluralidad de actores obliga a una cuarta forma del respeto, la paciencia. La fuerza de la igualdad, sobre todo cuando se monta sobre espacios previamente clausurados como suelen ser las decisiones sobre políticas públicas, lleva a cierta urgencia porque se cumplan todas las promesas juntas. Pero la realidad es que la expresión a veces se manifiesta desenfocada del tema o referida agresivamente a personas, que la escucha no se da o se da solamente de manera formal, que no se toman registros o son poco fiables, que las devoluciones se demoran o son puramente formales o directamente no se dan. En todos los casos, junto a las declaraciones de principios y las realizaciones, es fundamental dar “tiempo al tiempo” para confirmar que el compromiso de participación es real.

De lo precedente hay que evitar considerar que el respeto sea algo extraordinario, absoluto e inmóvil, eso no es propio de espacios democráticos. Es más bien relativo y cambiante de acuerdo con las cuestiones y personas en juego, reconociendo las disparidades de necesidades y recursos y valorando el desarrollo de las interrelaciones. Aquí, el respeto es algo que se construye, se pierde y se puede recuperar; y cierta falta de respeto también tiene que ver con las ganas de vincularse con los otros más profundamente, no sólo de manera políticamente correcta.

Por eso no hay personas respetuosas o irrespetuosas por principio: aunque en el habla cotidiana uno suele decir “-tal persona es un... [característica desagradable]”, para la práctica deliberativa es importante referirse a lo que las personas *hacen*, y no a lo que uno cree que *son*. Porque el ser es más difícil de modificar que el hacer, las identidades son más rígidas y menos revisables que las acciones: no es lo mismo afirmar “-es así” que “-hizo esto”. Ni tiene los mismo efectos: alrededor de identificaciones absolutas se construyen mucho más habitualmente situaciones de conflicto en las que nadie es responsable, mientras que con la adjudicación de acciones y responsabilidades es más probable construir problemas y buscar soluciones.

Esto puede ilustrarse con el “desvío lingüístico intergrupal” que Anne Maass (citada por Tali Mendelberg, 2002) halla en la deliberación real en pequeños grupos, por el cual la gente tiende a: 1) usar términos abstractos (referidos a lo que *son*) para las acciones positivas de su grupo y para las acciones negativas de los

otros; y 2) usar términos concretos (referidos a lo que *hicieron* o *hacen*) para describir las acciones negativas propias y las acciones positivas de los otros. Cuanto más abstracto el lenguaje, más información se da sobre el sujeto que sobre su acción, lo que implica que tal acción representa una propiedad estable del actor. El desvío lingüístico intergrupalo implica que lo bueno de uno y lo malo de otros es permanente, y que lo malo de uno y lo bueno de otros es circunstancial. La investigación empírica muestra que este desvío tiende a aparecer más cuando un grupo se siente atacado, reforzando el conflicto.

Contra las muchas dificultades que imponen los temas y los actores de una discusión, la definición y puesta en práctica de un marco de respeto es de una enorme importancia para llevar adelante un proceso deliberativo.

2.4.5 El desafío de la relevancia

Si definimos relevancia como la importancia de un asunto en relación con otros, vemos su fundamental significación en las políticas participativas, en las que –con recursos escasos como toda política– los asuntos y los actores son heterogéneos, y cada uno pretende que lo suyo es urgente. Una insatisfacción común de participantes es llegar a espacios participativos y ver que su demanda se junta con otras a las que considera irrelevantes. A esto hay que sumar que no se trata solamente de la subjetividad del actor sino también de que las situaciones tienen propiedades objetivas específicas, no siempre coincidentes con su formulación discursiva; y también el hecho de que, junto a los afectos que generan y a su objetividad, las demandas expresan relaciones de poder.

¿Cómo integrar a través del diálogo la subjetividad, la objetividad y las relaciones de poder presentes en las demandas? ¿Cómo hacer que eso exprese cuestiones relevantes? Hemos avanzado algunas respuestas: la subjetividad participativa requiere expresión libre y distanciamiento reflexivo, buscando pasar de la identificación personal abstracta a la formulación de problemas concretos; la objetividad reclama información lo más precisa posible. Ahora queremos agregar que los espacios participativos reclaman que relevancia y poder se articulen a través de la definición de criterios públicos.

Los criterios de relevancia de las demandas pueden ser diferentes: población afectada (uno/algunos/muchos), intensidad de la afectación (débil/fuerte), interdependencia con otras demandas (ligadura baja/alta), movilización que la acompaña, cuestiones técnicas. Además del contenido, lo que refuerza la calidad deliberativa es que los criterios sean públicos: producidos con la intervención del público

y conocidos por el público. La definición de la relevancia de las demandas es una cuestión fundamentalmente política que implica decisiones y conflictos, asuntos que veremos nuevamente. Cuando los criterios de relevancia son claros, los actores saben si sus demandas caben en ese espacio y, si no, pueden imaginar cómo modificarlas para que entren o directamente pueden tomar la decisión de no integrarse y buscar satisfacción por otras vías pero sin sentirse irrespetados⁴.

2.4.6 El desafío de la decisión

La decisión es una acción política fundamental. Es la producción voluntaria y reproducción inconsciente del orden colectivo, donde se anudan la historia, las relaciones de poder, la subjetividad, las condiciones económicas y las determinaciones biológicas. La decisión pone fin a un estado previo y genera un estado nuevo, habiendo en cada caso ganadores y perdedores; independientemente de si la origina, indudablemente cambia la legalidad. Implica la disposición voluntaria de recursos simbólicos y materiales orientados a un fin, como decía Hegel, es el “yo quiero” del Príncipe. Pero contra cierta rigidez germánica, la práctica enseña que la decisión no es un solo momento sino una multitud de momentos que se van encadenando, negando, afirmando y proliferando. Es el golpe del martillo y más que eso.

Hay varias formas de tomar una decisión política: a través de la agregación de preferencias individuales (el voto), a través del contrapeso de intereses (la

4 Entre militantes y teóricos sociales hay quienes sostienen que las políticas participativas pueden debilitar –como efecto indeseado o intencional– el radicalismo de los movimientos sociales, volviendo reformistas a los revolucionarios. Esto todavía no ha dado lugar a investigaciones empíricas pero de todas maneras, como mera sospecha, merece ser tenida en cuenta. Sugiere muchas preguntas ¿qué vinculación establece una organización revolucionaria entre sus objetivos generales y específicos? ¿Cuánta fluidez puede haber entre cooperación y conflicto sin que se altere el espíritu de la organización? ¿Qué posición tiene en relación con el Estado, de destrucción o de colonización? ¿cómo y cuánto podría afectar al conjunto de la sociedad un pasaje del conflicto a la cooperación en marcos de grandes desigualdades? En todos los casos, cuando la posición de la organización es muy radicalizada, lo más probable es que no sea convocada ni quiera incluirse en una política participativa, y por lo tanto no corre ningún riesgo de debilitar su energía revolucionaria; cuando la posición es más flexible, la cuestión es más indeterminada. Desde una perspectiva práctica, sin embargo, es importante tener presente que la utilización de herramientas participativas no tiene por qué implicar que ante la falta de respuestas no se puedan ensayar formas de acción alternativas (la observación empírica muestra en Rosario un uso flexible de herramientas de acción cooperativas y conflictivas, por ejemplo por parte de organizaciones que se autodenominan revolucionarias que han participado del Programa Rosario Hábitat obteniendo logros sin cambiar sustancialmente su discurso, y sin dejar de ocupar calles cuando otras demandas no eran satisfechas).

negociación), a través de la identificación emocional masiva (la aclamación), a través de la asignación autoritaria (el mando) y a través del acuerdo razonado (la deliberación). De nuevo, en la práctica las diferentes formas de decisión se integran mucho más que en la teoría.

Con esta ambigüedad ¿qué se puede pedir de una decisión política? Que exprese con precisión lo que quiere y que eso sea aceptado por aquellos a quienes la decisión afecta. Claridad y legitimidad. En las políticas participativas, la claridad de las decisiones está directamente ligada con la libertad de expresión, la calidad de la información y la deliberación previas. Su legitimidad es muy particular, excede los tipos ideales weberianos de tradición, carisma y legalidad racional para dar lugar a un tipo diferente, que podríamos llamar legitimidad horizontal⁵. Así, las decisiones son legítimas porque las hemos tomado entre nosotros, luego de expresar libremente lo que queríamos, de informarnos y debatir.

Pero la claridad es más difícil entre muchos que entre pocos, y más difícil a través de la cooperación que de la imposición. En parte por las dificultades objetivas que surgen de la superposición de muchos puntos de vista y en parte porque el orden político representativo se ha establecido sobre la idea y la práctica del poder vertical (con la subsiguiente creencia de que la violencia es el medio excluyente del poder, y que la no violencia es nada más que una bella idea impotente). Para que las políticas participativas puedan afrontar estas dificultades es necesario que los desafíos señalados sean encarados seriamente. En definitiva, si las políticas participativas incluyen, promueven la deliberación informada, buscan la equidad y la efectividad, el resultado seguramente serán decisiones claras y legítimas.

2.4.7 El desafío de la reglamentación

Como los hemos definido aquí, los espacios participativos viven si en ellos hay libertad y reconocimiento. Se oponen por principio y en los hechos a las formas políticas despóticas. Cuando funcionan bien, recuerdan las historias de la democracia directa en donde todos deciden sobre los asuntos comunes.

5 El nombre puede no ser feliz, pero la legitimidad horizontal alude a algo que no fue tematizado por Weber. Su idea de realismo le impidió pensar la posibilidad de un poder entendido como capacidad de *hacer entre* y no solamente como de *dominación sobre*, cosa que sí hizo Hannah Arendt.

Tal vez por desconocimiento, tal vez por simple reacción al carácter sustancialmente restrictivo de la participación propia de la política representativa, algunas personas pueden pensar que en los espacios participativos no son necesarias reglas. Lejos de la realidad. Los actores de estas experiencias reclaman reglas. ¿Quiénes sobre todo? Quienes no participan por primera vez, quienes están en posición de debilidad en relación con otros participantes y quienes tienen cierta formación política ideológica. ¿Por qué? Porque saben lo que ocurre con el *laissez-faire*. Estos espacios transparentan que la ausencia de reglas en la discusión y la decisión políticas, lejos de posibilitar la libertad, la restringe: no existe “ausencia de reglas” sino mayor o menor visibilidad de las reglas y del poder. Cuando las reglas y el poder son menos visibles, el dominio está más “naturalmente” en manos de los sabios y los poderosos y menos en las de la gente común, se confirma la operatividad del “misterio del ministerio” que señalara Pierre Bourdieu.

Esto se sufre cuando en una política participativa se disponen cambios sustanciales, sin consensuarlos, de fechas y horarios, de formas de presentar las demandas, de temas excluidos e incluidos, de formas de decidir las prioridades, de mecanismos de discusión, de criterios técnicos, de tiempos de exhibición de la información relevante, de tiempos de devolución de las respuestas de funcionarios, de criterios de evaluación de resultados, en fin, de todos los aspectos significativos de la elaboración de una política pública.

Las consecuencias de la falta de reglas se observan también entre los participantes, reproduciendo en el nivel más cotidiano y próximo el predominio del más fuerte. Se ve cuando las organizaciones mejor vinculadas con el poder tienen un acceso más directo a la información y demás recursos. Y cuando, en espacios de diálogo, no se garantizan las condiciones de aislamiento que permitan la expresión libre, o no se establecen tiempos de intervención y hablan solamente aquellos que tienen más experiencia o la voz más fuerte. No está de más remarcar las insatisfacciones que estas arbitrariedades generan entre actores que han sido convocados a participar democráticamente.

Por completo diferente es la institución participativa de reglas, manifestación democrática fundamental. Estas reglas muestran explícitamente la voluntad política de los actores y obligan a todos por igual. Son una defensa para quienes ya han tenido la experiencia de las arbitrariedades del poder (de los de arriba y de los de al lado) o para quienes saben por su formación que eso es muy posible. Pero no son solamente defensivas sino manifestación de una forma de actuar democrática. Niegan las arbitrariedades y afirman la voluntad común. La diferenciación importa, porque reglas defensivas implican sujetos reactivos y, en

definitiva, pasivos. Por el contrario, los espacios participativos se vuelven interesantes cuando las reglas, en vez de impedir, posibilitan el dinamismo y la creatividad. Por eso mismo, tampoco se puede usar todo el tiempo en la definición de reglas perfectas, porque el objetivo no son las reglas sino lo que posibilitan.

Y si no logran hacerlo, se cambian, porque las reglas democráticas llevan en sí la posibilidad de ser modificadas a criterio razonable de los participantes. Se trata de encontrar el equilibrio entre unas reglas democráticas efectivas (si son pocas, mejor) y la producción libre.

2.4.8 El desafío de la facilitación

La reunión de actores con iguales derechos pero recursos diferentes hace evidente que el encuentro participativo requiere no solamente reglas democráticas sino una acción afirmativa de apoyo y construcción de capacidades individuales y organizacionales. Invitar a la participación y no hacer lo necesario para que las personas participen es una característica de muchas políticas que fracasan, por desidia o a propósito. Si verdaderamente existe voluntad de implementar una política participativa, hay que identificar en cada caso los actores y los recursos prioritarios en juego y su distribución, y actuar en los puntos débiles.

Los actores, principalmente el estado, deben preguntarse ¿qué hace falta para que en esta política participativa estén efectivamente presentes todos los puntos de vista relevantes? Imaginemos una audiencia pública sobre la gestión de residuos urbanos y consideremos que los puntos de vista relevantes incluyen a empresas recolectoras, urbanistas, sindicatos de recolectores, ecologistas, vecinos y cartoneros. De acuerdo con el desafío anterior, es importante que exista un reglamento para participar adecuadamente difundido a la comunidad en general y a los actores relevantes en particular. Pero ¿están todos en iguales condiciones para entender las cuestiones en juego, para estar físicamente en el lugar de reunión y expresar sus intereses de manera convincente, para dialogar, para establecer lazos que vayan más allá de la jornada de la audiencia? La pregunta es retórica. No están todos en iguales condiciones, nunca, en ninguna política.

La exigencia de una política que pretende ser participativa es facilitar los medios—materiales o simbólicos—necesarios para que eso ocurra. Eso puede implicar pagar pasajes de colectivo, pagar un viático por carga pública, habilitar un espacio para el cuidado de chicos para que las madres puedan participar, hacer la reunión en lugares no siempre centrales, ayudar personalmente a expresarse y dialogar. La lista es interminable, porque las situaciones dictan qué es necesario.

Establecida la importancia de la facilitación, quedan por hacerse algunas importantes preguntas: ¿cómo facilitar sin ser paternalista? ¿Cómo incentivar sin debilitar la iniciativa individual y organizacional? ¿Cómo ayudar a hablar al otro sin hablar por el otro?

Sin pretender dar una respuesta exhaustiva, quisiéramos destacar que la facilitación debe identificarse con los ideales participativos y reconocer explícitamente que se trata de ayudar a la efectivización de un objetivo público y no de un acto de caridad. Por eso, en la medida de lo posible, puede convenir que tome la forma de un contrato: “—nosotros aportamos esto para que se aporte aquello”, con una duración y unos objetivos explícitos, sin lo cual la facilitación cesa. El contrato es público pero impersonal, porque debe hacer foco en los asuntos y no en las personas: no se facilita la participación de personas que son así o asá sino de personas que quieren hacer esto o aquello. Además, la facilitación debe ser sensible a los cambios en las capacidades y operar sólo cuando es necesario. Si se trata de la facilitación personal de espacios de encuentro y diálogo, el facilitador debe saber intervenir activamente cuando se despliegan operaciones de poder entre los participantes, limitando las expresiones de los más poderosos y dando lugar a las de los menos. Más difícil aún, el facilitador debe saber y querer prescindir de su propio yo en el marco de la expresión y la discusión: no alienta a participar que diga qué piensa como si fuera un participante más, porque no es eso sino un representante de la gestión y, en ese lugar, la gestión misma. Tampoco es alentador que el facilitador reaccione ante eventuales críticas al gobierno como si fueran críticas personales e intente cerrar el asunto.

Cuando se va de la facilitación al paternalismo, se pasa de tener al lado a sujetos iguales con diferentes capacidades a tener casi objetos de buenas o malas intenciones, y la democracia cede ante formas larvadas de autoritarismo. Como sea, dado que la facilitación es situacional, difícilmente logre cambios de largo plazo en los beneficiarios. Para eso se requieren modificaciones estructurales en la distribución de los recursos.

2.4.9 El desafío de la redistribución

Las políticas siempre distribuyen recursos. Vinculan las decisiones con la movilización de bienes tangibles e intangibles. Como vimos con las reglas, cuando se dejan operar libremente a las fuerzas sociales, esas distribuciones tienden a reforzar las tendencias preexistentes. Porque no hay tal operación libre sino operaciones determinadas por el tipo y cantidad de los bienes, su significación

social y la estructuración de redes de poder que favorecen unos flujos y acumulaciones en detrimento de otros. A veces esas operaciones se muestran descaradamente pero la mayoría de las veces, de tan internalizadas, parecen fuerzas de la naturaleza (por ejemplo, que “el dinero llama al dinero”, que la mayoría de los estudiantes universitarios son hijos de padres con estudios superiores, que la pobreza económica se hereda, entre otros). El efecto de la reproducción libre en sociedades desiguales es reforzar las desigualdades previas.

Cuando hablamos de redistribución, estamos hablando de un tipo especial de distribución, no natural sino intencionalmente igualadora. Implica decisiones que cambian los flujos establecidos de circulación de los bienes. Sin recurrir a la confirmación histórica, podría adivinarse que la redistribución tiene un costo doble: no sólo le da más a unos que a otros –como hace toda distribución, generando una posible confrontación– sino que lo hace en contra de lo que se ha naturalizado en las conciencias y en las estructuras de poder económico, social, cultural. De ahí que las resistencias que generan las redistribuciones requieren que se trabaje en el plano material tanto como en el ideológico. Además del cambio de flujos, es necesario información y discusión.

Ahora bien ¿qué redistribuciones se relacionan con las políticas participativas? Nos parece que aquellas que reconocen el pluralismo y la complejidad de los bienes. El pluralismo de los bienes es la característica de sociedades democráticas, en las cuales, si se les pregunta a los actores, se reconoce que hay necesidades y valores distintos, y que no puede establecerse entre ellos una escala objetiva de importancia sino una escala política. Y eso requiere de la expresión libre de los implicados, que muchas veces revela cuestiones imprevisibles y con capacidad de aglutinación política, más allá de la opinión de los expertos.

La complejidad radica en que las demandas tienen capas de significación y satisfacción. No se formulan de una sola vez y para siempre, pueden ir cambiando –inclusive las que consideramos más duras, como las que se ligan a la pobreza– en los encuentros entre actores diferentes. Requieren para eso de dispositivos apropiados (típico fracaso de una intención participativa: convocar a la gente y sin más preguntarle que quiere) que permitan la expresión, la información y la discusión. Por el lado de las satisfacciones, implican cosas distintas que nada más proveer un bien determinado, hacen falta instrucciones de uso, acompañamiento afectivo, revisiones, sobre todo cuando los bienes redistribuidos modifican conductas y relaciones sociales arraigadas. Otras veces, solamente preguntar permite hallar soluciones simples que generan importantes satisfacciones.

El pluralismo y la complejidad de los bienes encuentran en los dispositivos participativos un canal privilegiado de expresión. Así, más que en otras formas de tomar decisiones, se puede intentar que los bienes tengan el lugar que para las personas deben tener, evitando los predominios de unos bienes sobre otros y el monopolio de unas personas al interior de cada bien, las dos fuentes de injusticia social que señala Michael Walzer (Walzer, 2001).

Entonces, damos democráticamente lugar a la pluralidad de puntos de vista respecto de los bienes deseados. Pero, sabiendo que por lo general todos consideramos nuestro punto de vista como el más importante ¿cuál buscamos primero? Las políticas participativas brindan vías: información precisa y objetiva de los problemas en danza, definición y respeto de reglas de participación y de criterios de asignación de recursos, dispositivos que faciliten el encuentro y la discusión de razones, toma de decisiones que no dejen ganadores y perdedores netos sino que repartan diferentes bienes a diferentes personas, concreción progresiva de las decisiones, rotación en el destino de los recursos para que no siempre ganen los mismos.

2.4.10 El desafío de los recursos

Como se afirma en el volumen I de estas publicaciones, *Construyendo Confianza. Hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil*, caben pocas dudas respecto de que un sistema realmente democrático supone como pilares principales un estado eficaz y una sociedad civil sólida. No menos cierto es que estas dos complejas esferas, estos dos multifacéticos ámbitos, enfrentan en su desempeño cotidiano restricciones de diversa índole que inciden, por lo general, sobre resultados que terminan por ubicarse algunos escalones por debajo de lo deseado o de lo imaginado. No sería lógico suponer, por lo tanto, que al vincularse –más allá del amplio consenso en torno a que su asociación redundaría en mayor eficiencia y eficacia–, el estado y la sociedad civil interactuaran de una manera armónica y exenta de conflictos: lejos de ello, desconfianzas, falencias técnicas y asimetrías de diverso orden subyacen muchas veces a las relaciones que estos actores entablan de cara a la ejecución de una acción, representando obstáculos para la concreción de los objetivos definidos. Debilidades y fortalezas de ambas partes se hacen visibles a lo largo del proceso de implementación, poniendo de manifiesto las áreas problemáticas que afrontan. A continuación destacaremos dos.

Recursos financieros. La disponibilidad de recursos financieros es señalada tanto por miembros de OSC como por funcionarios públicos como uno de los

aspectos más importantes que ayudan a entender la naturaleza de las relaciones entabladas entre aquellas y el estado, si pensamos que ellos (no en forma exclusiva, es verdad) facilitan el acceso a los restantes.

Convendría comenzar aclarando algo que, aunque parezca obvio, a veces pasa desapercibido y que se aplica tanto al estado como a las OSC, si bien nos referimos aquí al primero: no es lo mismo (más allá de las virtudes e impericias de los gobiernos de turno) administrar ante la ausencia de recursos que administrar a partir de ellos. Las últimas décadas de ajuste, empobrecimiento y endeudamiento para la Argentina, restringieron los alcances y capacidades de las políticas públicas estatales para intervenir sobre la sociedad. Sin embargo, de un lustro a esta parte, el estado nacional –reactivación económica mediante– pasó de ser deficitario a superavitario, disponiendo relativamente así de más recursos con los que atemperar inequidades y promover el desarrollo social de manera más orgánica y fluida, con menor vulnerabilidad y dependencia de factores externos, estando en mejores condiciones de analizar y escoger líneas de acción para el mediano y largo plazo. Estos comentarios buscan resaltar el hecho de que el estado cuenta actualmente con otra autonomía y, desde luego, con otras responsabilidades: llegar eficazmente a quienes más lo necesitan asegurando un uso criterioso y eficiente de los medios disponibles.

Sin embargo, no todos los niveles estatales comparten las mismas realidades financieras. Provincias y municipios suelen depender en gran medida del acceso a créditos de organismos multilaterales internacionales para la implementación de políticas urbanas y sociales. De todos modos, debemos retener aquí que la actual coyuntura permite, por la disponibilidad de fondos, el diseño de nuevos programas y proyectos con los que incidir sobre las asimetrías que el mercado sólo profundizó.

Por el lado de las OSC, más allá de que constituyen un amplio y disperso universo, la disponibilidad de recursos financieros es igualmente crucial tanto para su labor con el estado como por fuera de él. Si bien algunas cuentan por ejemplo con acceso a líneas de financiamiento internacional (fundaciones principalmente), de empresas (en menor medida) o bien con el aporte regular de sus miembros, muchas otras encaran sus tareas con recursos provistos por aquél bajo la forma de subsidios que, eventuales o permanentes y en muchos casos bajo la forma de alimentos o materiales, en ningún caso son suficientes para la óptima realización de dichas tareas. A tal insuficiencia se le suma el hecho de que en oportunidades, ellos se consiguen más por lealtades partidarias o personales y menos por el acceso de las OSC a programas o fondos públicos de subsidios que garanticen un trato igualitario. Esta situación implica cierta dependencia

de las OSC hacia el estado y sus funcionarios, dependencia que no sólo puede condicionar su autonomía sino también promover relaciones más instrumentales que orientadas al mutuo fortalecimiento. En este orden, no es extraño escuchar algunos testimonios de miembros de OSC que suscriben a ciertas políticas que no les son prioritarias sólo “a modo simbólico”, para “preservar una relación con el estado”. Este tipo de políticas, de las que las OSC obtienen beneficios, se diferencian de aquellas en las que sí depositan sus intereses principales. Desde el estado –en algunas regiones del país más que en otras–, esta práctica le permite articularse con una red bastante estable de OSC que le representan en muchos casos una buena presencia, cobertura y conocimiento territorial. Una vinculación de este tipo, paradójicamente, no deja de ser problemática para las OSC cuando cambia el signo partidario en el estado: a la eventual pérdida de subsidios se le suele sumar la pérdida de acceso a la información, la falta de respuestas ante reclamos, entre otros, y se vuelve más difícil el trabajo cotidiano.

La ausencia o escasez de recursos financieros también lleva a que muchas OSC, a fines de procurárselos, no sólo antepongan “lo urgente” a “lo importante” sino que también se dediquen a múltiples actividades que poca o ninguna relación guardan con sus objetivos, promoviéndose con esto un desgaste personal considerable que induce el abandono de la participación.

En función de lo expuesto, muchas de las OSC con las que se asocia el estado suelen, a veces, ser organizaciones sin una clara trayectoria de trabajo sistemático u orgánico y en las que también se hace difícil proyectar acciones a largo plazo por las incertidumbres que su financiamiento supone, realidad que termina por afectar su eficiencia y su eficacia.

Recursos organizacionales. En estrecha vinculación con lo anterior, y casi en un mismo nivel de importancia, las consideraciones sobre los recursos organizacionales no deben quedar soslayadas porque ellos permiten una aproximación a las aptitudes y destrezas tanto del estado como de las OSC, esto es, dan una buena medida acerca de qué pueden alcanzar y cómo lo pueden hacer en función de los medios disponibles.

Las vicisitudes de las OSC para disponer en forma genuina y regular de fondos, aunque no determinantes, condicionan en gran medida al resto de recursos a los que puedan acceder: espacio físico de trabajo, equipamiento informático y recursos humanos –especializado, fundamentalmente– representan ejemplos de capitales cuya posesión es decisiva tanto para un mejor y estratégico desempeño organizacional como para una mejor vinculación con el estado en la implementación de sus políticas públicas.

Sin generalizar, atendiendo lo heterogéneo de las realidades de cada OSC, sí podemos afirmar que muchas señalan como principal déficit la falta de personal en general y de personal calificado en particular, hecho que en parte se explica por la imposibilidad de proveerles de alguna remuneración. Así, muchos profesionales se “sirven” *ad honorem* de las OSC como instancia de formación para luego, una vez completada ésta, abandonarlas. Ante estas restricciones, el ajuste pasa, en lo posible, por una mayor dedicación temporal de los miembros de las OSC; decimos “en lo posible”, porque estos miembros deben conciliar esta participación, este “voluntariado”, con sus actividades laborales particulares con las que procurarse un ingreso (“si no te pagan por lo que te gusta, tenés que trabajar por lo que te pagan”, cómo señaló un entrevistado). Este “voluntarismo amateur... muchas veces no es una opción ideológica sino el resultado de la imposibilidad de pagar, en forma sostenida, profesionalismo y formación” (Acuña, 2007:207). Sin embargo, esta mayor dedicación no alcanza para suplir la ausencia de perfiles profesionales o técnicos estables que posibilitarían a las OSC, no sólo atender mejor las problemáticas que abordan, sino también producir y divulgar información, diseñar proyectos para gestionar financiamientos alternativos, fortalecer vínculos o acuerdos con otras instituciones y, principalmente, disponer de un mejor conocimiento sobre las complejidades y rigideces constitutivas de todo estado.

Con esto vemos que la implementación conjunta entre estado y OSC de políticas públicas se encuentra atravesada por condicionantes internos a cada ámbito que se potencian y complejizan cuando se encuentran y que no siempre redundan en los estándares pretendidos de eficiencia y eficacia.

Si, a diferencia de las OSC, el estado no carece por lo general de recursos humanos en términos cuantitativos, esta carencia sí se da en términos cualitativos. Presupuestos participativos, consejos consultivos (creados para la administración del Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados) o programas de regularización de asentamientos irregulares ejemplifican cómo en algunas oficinas técnicas –buen momento este para recordar la heterogeneidad que en cuanto a recursos e intereses signa a las estructuras administrativas de los distintos niveles estatales– se producen cuellos de botella cuando, a partir de propuestas o pedidos de las OSC, parte del personal no sabe cómo diseñar un convenio, cómo evaluar técnicamente un proyecto o, si lo sabe, se choca con que no dispone de indicadores urbanos, sociales y económicos actualizados y sistematizados. Esta realidad, que cruza a segmentos de la estructura burocrática de los diferentes niveles estatales, si por un lado restringe los alcances de una política pública, por otro puede ayudar a delinear aquellas cuyos objetivos son más factibles de lograr

en virtud de que se adaptan mejor a lo que dicha estructura está en condiciones de llevar a cabo, evitando así que los logros no se ubiquen demasiado lejos de las pretensiones primeras.

Este cuadro se agudiza –y también repercute en las OSC– cuando las unidades burocráticas no existen y deben ser creadas desde cero o cuando la sucesión de gobiernos impulsa cambios en sus organigramas que muchas veces barren con niveles adquiridos de memoria e inteligencia institucional.

Por otro lado, funcionarios estatales han señalado que una comunicación incorrecta e insuficiente por parte del estado sobre los alcances, límites y objetivos de determinadas políticas a las que convoca para participar, ha llevado a posteriores conflictos con quienes se sumaron a ellas sin saber directamente el motivo de tal convocatoria o bien se sumaron con una idea equivocada, pretendiendo resultados para los que la política en cuestión no fue diseñada.

El aspecto comunicacional, vinculado a lo informacional que ya hemos visto, también ha sido destacado como decisivo a partir de las preocupaciones estatales por sostener los niveles de participación: qué se comunica, cuáles medios de comunicación masiva son elegidos de manera de llegar al mayor número de ciudadanos, hacen, entre otras, a una serie de decisiones en las que se juega una parte importante de una implementación efectiva. Pero no sólo es crucial esta comunicación “externa” del estado sino también la que podríamos llamar “interna”, esto es la comunicación entre las diversas áreas del aparato administrativo: en este sentido, no es inusual saber que diferentes oficinas de distintos Ministerios o Secretarías han abordado, simultáneamente y sin acuerdo previo, una misma situación problemática. Estos casos ponen sobre el tapete, pensando en la vinculación entre el estado y la sociedad civil, que en no pocas oportunidades rencillas personales o partidarias entre funcionarios se anteponen a un uso eficiente de los recursos y la concreción de los objetivos declamados, poniéndose en peligro la participación tanto de organizaciones como de ciudadanos.

2.4.11 El desafío del compromiso

Por el lado del estado, este aspecto cobra mayor trascendencia desde el momento en que cualquier interrupción –deliberada o no– en la asignación de fondos no sólo demora la ejecución y/o concreción de proyectos o programas implementados, con los perjuicios que en sí esto supone para sus intereses y los de las OSC involucradas, sino que además lesiona su propia legitimidad y credibilidad, esto es, conlleva a que en las OSC se instale un registro de incertidumbre

y cautela ya no en relación con la política inmediata sino de cara a cualquier otra acción conjunta futura: la palabra estatal se relativiza induciendo cierto descrédito hacia cualquier promesa o propuesta posterior. En este orden, poder prever, aparte de la disponibilidad monetaria, la regularidad de la misma puede ahorrar costosos desencuentros⁶. Sirve como ejemplo el hecho de que, en algunas ciudades que vienen implementando de un tiempo a esta parte presupuestos participativos, el incumplimiento en la ejecución de algunos proyectos votados –que en determinados casos supera los dos años– ha provocado que algunas OSC hayan dejado de asistir o bien que todavía asistan pero sólo para reclamar por lo no ejecutado, desnaturalizando con ello la metodología de trabajo a su interior (en estas últimas OSC, paradójicamente tal incumplimiento ha reforzado su tarea controladora, la cual en todo caso es positiva ya que interpela al estado para que éste rinda cuenta de sus acciones y omisiones). Aquí se le plantea a éste el desafío acerca de cómo sostener, en términos cuantitativos y cualitativos, la presencia organizada o individual de la sociedad civil cuando su convocatoria a la participación no trasciende lo discursivo y carece de contenido.

78 | Por otra parte, el compromiso no sólo se demuestra asegurando el financiamiento de proyectos y programas sino asegurando también cierta continuidad y concreción en las acciones emprendidas en conjunto: en este sentido, numerosas OSC involucradas en planes estratégicos han caído en la apatía y la desconfianza luego de una prometedora convocatoria inicial no apuntalada en el trabajo regular.

2.5 Conclusión

Lo político nunca es lineal. Puede haber inclusión en un gobierno movi-mientista (si se hace participar, no importa cómo, a grupos excluidos), se puede deliberar en grupos aristocráticos (si los participantes de una discusión pueden expresar libremente y de manera informada sus posiciones), puede haber equi-dad en un gobierno tecnocrático (si se distribuyen bienes a quienes no los ten-ían, sin consultarlos, siguiendo indicadores objetivos de carencia), y se pueden

6 Estos comentarios no desconocen el hecho de que los periódicos ajustes salariales hacia los empleados de la Administración Pública así como la terciarización en la prestación de ciertos servicios públicos, entre otros, suelen “desacomodar” las estimaciones presupuestarias afectando en mayor o menor medida las tareas realizadas por el estado.

encontrar políticas públicas efectivas implementadas por gobiernos autoritarios (si lo hacen de manera acorde con las decisiones previamente tomadas). Por eso, lo que distingue a las políticas públicas democráticas participativas no es una característica en particular sino su intención de combinar –de manera variable, inteligente y comprometida– inclusión, deliberación, equidad y efectividad.

Bibliografía

- AA. VV. (2007). “Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil”. Fundación CIPPEC, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Acuña, Carlos (2007). “Repensando los claroscuros de la incidencia política de la sociedad civil: obstáculos y debilidades”, en Acuña, Carlos y Vacchieri, Ariana (comp.) “La incidencia política de la sociedad civil”, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993). “Problemas públicos y agenda de gobierno”, Grupo Editorial Porrúa, México.
- De Piero, Sergio (2005). “Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción”, Paidós, Buenos Aires.
- Elster, Jon (comp.) (2001). “La democracia deliberativa”, Editorial Gedisa, Barcelona.
- Fishkin, James y Luskin, Robert (2004). “Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion”. Paper presented at the Swiss Chair’s Conference on Deliberation. European University Institute, May 21–22, Florence, Italy.
- Fung, Archon y Wright, Erik Olin (2003). “Democracia en Profundidad”, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia, Colombia.
- Habermas, Jürgen (1994). “La inclusión del otro”, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Laclau, Ernesto (2005). “La razón populista,” Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires.
- Leiras, Marcelo (2007). “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas”, en Acuña, Carlos y Vacchieri, Ariana (comp.) “La incidencia política de la sociedad civil”, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Mendelberg, Tali (2002). “The Deliberative Citizen: Theory and Evidence”, en Delli Carpini, Michael et al. (eds.) Research in Micropolitics, Volume 6: Political

Decision Making, Deliberation and Participation. Pág. 151–193. Elsevier Press, Greenwich.

Oszlak, Oscar y O´Donnell, Guillermo (1984). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, CLAD, Caracas.

Walzer, Michael (2001). Las esferas de la justicia. Fondo de Cultura Económica, México.

CAPÍTULO 3

Casos de implementación conjunta de políticas públicas entre estado y OSC

.....

A lo largo del capítulo se presentan siete casos de implementación participativa de políticas públicas que se caracterizan, fundamentalmente, por su heterogeneidad. Reflejan distintas temáticas, actores y niveles de implementación.

El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) presenta su experiencia en la gestión asociada de políticas de seguridad. María Elena Caramuto, Maite Narvarte, Mirta Carbajal, José Luis Esteves y Guillermo Harris narran las actividades llevadas adelante para controlar la contaminación ambiental en la ciudad de San Antonio Oeste. Por su parte, Pablo Camuña describe lo sucedido con las Casas de Justicia en la provincia de Tucumán. El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), a través de Rafael Kohanoff, presenta su Programa sobre dispositivos asistivos para personas con discapacidad. Germán Stalker de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia nos cuenta la experiencia de reglamentación del Decreto N° 1172/2003. Desde Corrientes, Salvador González Nadal, describe el Programa de Huerta Urbana. Finalmente, Daniel Chémez nos presenta una actividad impulsada desde el Foro Cívico de Diamante.

3.1 La gestión asociada en las políticas de control de armas de fuego

Por INECIP*

3.1.1 Presentación de la experiencia

Desde el INECIP, miembro fundador de la Red Argentina para el Desarme (RAD), introdujimos en nuestra agenda de trabajo sobre política criminal y seguridad, la temática del desarme y el diseño de políticas de control de armas de fuego. Con esto se intentó influir en la agenda de seguridad pública, agenda de necesaria y pendiente redefinición política en el marco de los procesos de transformación de los sistemas de seguridad ligados a la transición democrática de los países de la región. Pensamos que la violencia con el uso de armas de fuego se transforma en un tema indicador a la hora de dimensionar la importancia del control y prevención de la violencia y el delito en el país desde un marco de ampliación de la participación comunitaria en la gestión de la política de seguridad.

La proliferación desmedida del uso civil de las armas pequeñas y ligeras participa en un claro desequilibrio en el orden de lo local. Esto impacta en una serie de costos sociales graves para la persistencia y regeneración de cualquier comunidad.

La Argentina comienza a recorrer un camino conceptual nuevo en materia de comprensión de las herramientas básicas de un sistema integral de gestión de la seguridad pública, incluyendo en su visión, la normativa atenta a regular las

* El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) es una organización no gubernamental que inició sus actividades en el año 1989. Su objetivo fundamental ha sido contribuir a la consolidación y el progresivo fortalecimiento del Estado de Derecho en los países de América Latina y el Caribe, y para ello ha trabajado intensamente en el campo específico de los procesos de transformación de los sistemas judiciales y de los sistemas penales ligados a la transición democrática, promoviendo siempre, y desde una perspectiva científica y rigurosa, la defensa de los derechos fundamentales de las personas. En el marco de los objetivos trazados para el trabajo sobre política criminal y seguridad, el INECIP trabaja sobre el diseño de políticas de control de armas, asociado a la Red Argentina para el Desarme (RAD). La RAD se propone como objetivos la prevención de la violencia con el uso de armas de fuego a través del desarme gradual de la sociedad civil, impulsando una política pública integral y activa de control de armas basada en la articulación de agencias del estado con competencia en la materia, concientizando y sensibilizando a la comunidad respecto de la problemática de las armas de fuego, promoviendo la participación de la sociedad civil y un mayor acceso y difusión de la información para monitorear a las agencias estatales vinculadas a las armas y su control, instalar la problemática en la agenda pública y generar mayor conocimiento técnico en el área. Para más información ver www.inecip.org y www.redparaeldesarme.org.ar

existencias de armas de fuego en el país. En el año 2006, el entonces Presidente de la Nación, Sr. Néstor Kirchner anunciaba públicamente la gestación de una “nueva política pública en materia de control de armas de fuego” en el país. El diseño comprendía tres ejes estratégicos: la reestructuración institucional del sistema de control de las actividades permitidas con armas de fuego, la mejora e intensificación de los mecanismos para la persecución del mercado ilegal y la reducción del circulante de armas en manos de la población civil.

A partir de este último eje se comienza la apuesta en materia de una política integral de prevención de la violencia con el uso de armas de fuego y la criminalidad relacionada. En este escrito, describiremos los vínculos gestados en el marco de la puesta en marcha del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego¹, lanzado el día 10 de julio del año 2007, con vigencia hasta diciembre del año 2008.

Este programa, que busca la reducción del circulante de armas de fuego en manos de la sociedad civil, constituye el primer paso en la construcción de una agenda más amplia en materia de prevención. Los principales actores convocados en la construcción de dicha agenda han sido las organizaciones de la sociedad civil que integran² y acompañan³ a la RAD y los familiares de víctimas de la violencia por el uso de armas de fuego⁴. Cabe destacar que la RAD sostenía un proceso permanente de incidencia en la materia sobre diferentes niveles gubernamentales (locales, provinciales y nacionales)⁵.

1 Para más información ver www.desarmevoluntario.gov.ar.

2 Son miembros de la RAD: la Fundación Espacios para el Progreso Social, Asociación Civil La Casa del Sur, Asociación Civil La Comuna, Fundación Lebensohn, Asociación para las Políticas Públicas e INECIP.

3 Acompañaron el proceso de la RAD de forma permanente: Las Madres del Dolor, Red Solidaria y Amnistía Internacional Argentina. Dicho proceso también ha sido acompañado a nivel latinoamericano por la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE) y a nivel mundial por la International Action Network on Small Arms (IANSA).

4 El Sr. Dante Piccioli, padre del joven de 18 años, Pablo Piccioli, muerto en ocasión de un conflicto automovilístico en un peaje de Panamericana el 9 de octubre de 2005 por el Sr. Edgardo Petrocchi, gerente de una empresa de seguridad privada, condenado a 15 años de prisión por homicidio simple. Adrián Marcenac y Mónica Bouyessedede, padres del joven, también de 18 años, Alfredo Marcenac, muerto en la avenida Cabildo el 6 de julio del 2006 a manos del Sr. Martín Ríos –el tirador de Belgrano–, quien además hirió a 6 personas más.

5 Los primeros antecedentes del trabajo de las organizaciones no gubernamentales abordando la problemática de las armas de fuego se remontan al año 2001, cuando se recolectaron cerca de 2.500 armas en 40 días en la provincia de Mendoza. El plan de recolección estuvo impulsado por la sociedad civil en coordinación con el gobierno provincial. Este proceso da origen a la Fundación Espacios para el Progreso Social, como principal referente de la sociedad civil en la materia. Nacida la RAD, luego de la tragedia de Carmen de Patagones, los principales resultados en la materia se empiezan a vislumbrar: campañas de sensibilización en asociación con autoridades nacionales (Ministerio de Justicia y de Educación), trabajo con concejales y

En los días posteriores al caso del tirador de Belgrano, la RAD y familiares de víctimas, con el apoyo de la familia Marcenac, presentaron un petitorio al Presidente de la Nación demandando inmediatas medidas para la reducción de las armas de fuego en manos de civiles. Ese mismo día el Presidente Kirchner se comprometió personalmente a impulsar todos los puntos solicitados.

3.1.2 La mesa política y el papel de la sociedad civil

La mesa política que da origen a la toma de decisiones en materia de control y prevención de la violencia con armas de fuego en el país fue cobrando un progresivo peso en la agenda pública.

La RAD y los familiares de víctimas de la violencia armada fueron reuniendo, a lo largo de los últimos cuatro años, a diferentes exponentes de la política argentina para la construcción de un consenso que sustentara una intervención fuerte e integral en la materia. Como estrategia civil de abordaje de la problemática se trabajó fuerte en la incidencia sobre los principales exponentes de la esfera nacional –el Presidente Néstor Kirchner fue el primer presidente en hacer referencia a la problemática públicamente⁶–, siendo el Ministro del Interior de su gestión –el Dr. Aníbal Fernández– la autoridad política de referencia durante el desarrollo del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego.

Las autoridades del Registro Nacional de Armas (RENAR) fueron las responsables inmediatos de la puesta en marcha del Programa y la apertura de las mesas de diálogo, convirtiéndose en interlocutores directos de la RAD.

legisladores provinciales y nacionales interesados en proyectos de desarme de la sociedad civil y control de armas y el trabajo local con autoridades y referentes de base de varios puntos del país. Uno de los principales impactos resultantes del trabajo de incidencia de la RAD en el camino hacia el montaje del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego ha sido la creación, en el año 2004, de la Unidad Fiscal para la investigación de Delitos cometidos en el ámbito de actuación del Registro Nacional de Armas (UFI-RENAR) y la promulgación de la Ley Nº 25.938 sobre el Registro Nacional de Armas de Fuego y materiales controlados, secuestrados o incautados. Además, el protagonismo de la misión argentina ante Naciones Unidas en el impulso del Programa de Acción para el Combate del Tráfico Ilícito de armas de fuego como en la promoción de la resolución de creación del borrador del Tratado sobre el Comercio Armas (TCA), aprobado por 134 países del Primer Comité de la Asamblea General para trabajarlo en el establecimiento de un grupo de expertos para analizar la viabilidad, el alcance y parámetros del tratado, que fue puesto a disposición del Primer Comité a fines del 2008.

6 El miércoles 9 de agosto de 2006 las máximas autoridades de la Argentina anunciaban una nueva “Política Pública de Control de Armas de Fuego”.

El Programa permitió trabajar directamente con los Poderes Ejecutivos provinciales (específicamente con Santa Fe y Córdoba) y municipales, siendo la convocatoria municipal parte esencial del compromiso que la política pública se impuso para montar una gestión federal diferente en la materia. Para ello se buscó la colaboración de redes de gobiernos locales nacionales y regionales: específicamente se trabajó con la Federación Argentina de Municipios y la Red de Municipios del Mercosur.

Vale la pena recalcar que la implementación del Programa atraviesa dos gestiones de gobierno diferentes –aunque del mismo signo político–, de modo que la construcción política que se impuso la RAD redobla sus desafíos. Se sumó el compromiso de nuevos interlocutores: el Vicepresidente Julio Cobos (ex gobernador de la provincia de Mendoza y actor sensibilizado con la temática) y el actual Gobernador de la provincia de Buenos Aires (el Dr. Daniel Scioli, ex Vicepresidente del de la Nación). Nuevos roles convocan la voluntad política desde diferentes lugares, sin ser obstáculo para la toma del compromiso. Del mismo modo que eventualmente la nueva política en materia de armas de fuego tomara conocimiento público en boca del ex Presidente, la actual Presidente de la Nación, la Sra. Cristina Fernández de Kirchner, reflejó esto en su discurso de apertura de sesiones en el Congreso, el pasado marzo del corriente año.

De igual manera se trabajó en relación con el Poder Legislativo y la incorporación del tratamiento del tema en el máximo ámbito de deliberación. El trabajo de sensibilización encaminado por miembros de la sociedad civil nacional e internacional, la RAD, como por diferentes autoridades del Poder Ejecutivo en el marco del Congreso⁷, abrió un camino de producción legislativa importante en relación con la propuesta de diferentes planes de desarme de la población civil⁸ como de modificación general a la Ley Nacional de Armas⁹. Los principales legisladores

7 A modo de ejemplo, desde el año 2004 se realizaron siete reuniones especiales para el tratamiento del tema en la Comisión de Seguridad Interior del Senado.

8 En la Comisión de Seguridad Interior de la Cámara de Diputados, tuvieron tratamiento los siguientes proyectos de desarme de ley: Expte. 4404-D-06, Expte. 041-PE-06, Dictamen (exp-tes. 5568-D-05, 1412-D-06, 2837-D-06, 3951-D-06, 3957-D-06), Expte. 5279-D-06. La proliferación legislativa es vasta, para más información ver <http://www.diputados.gov.ar/>

9 Los Proyectos S-2082/06 de la Senadora Escudero y S-1136/07 de la Senadora Perceval son el antecedente directo del actual Proyecto de Ley, no siendo las únicas iniciativas presentadas en el seno de las Comisiones de Defensa y Seguridad Interior del Senado. Por el contrario, fue la propuesta que obtiene un dictamen conjunto (publicado en el OD N° 1095 del 27 de noviembre del año 2007) con la firma de veintiocho senadores, lo cual refleja un fuerte consenso y grado de representatividad del proyecto como aval para un cambio de paradigma en material de control de armas de fuego en el país.

nacionales comprometidos con la temática integran el Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras¹⁰ así como también el Parlatino¹¹ (Parlamento Latinoamericano). En este último recinto se trata actualmente el Proyecto de Ley Marco sobre Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados¹² para ser aprobado como legislación marco por el pleno de modo de servir a los parlamentos latinoamericanos de fundamento para la elaboración de nuevas leyes de combate al tráfico ilícito de armas, y al mal uso de esos productos letales, con el objetivo de hacer de América Latina una región pacífica y más segura para sus pueblos.

Como puede verse, los actores comprometidos en el Programa son de origen intersectorial, interagencial e interjurisdiccional. Esto compromete una participación rica en cuanto al impacto del Programa en diferentes agendas y mecanismos de participación, no sin dificultades varias en materia de interlocución y manejo de diferentes lenguajes. Sin embargo, permite un adecuado abordaje integral de acuerdo al tratamiento diferenciado según las distintas aristas del problema.

A continuación, presentamos el detalle de las acciones desarrolladas para la concientización y la implementación de una política sustantiva en materia de prevención de la violencia y educación en la resolución alternativa de los conflictos.

3.1.3 La dinámica de actividades

Como se mencionó anteriormente, el INECIP (en el marco de la RAD) participa del diseño, implementación y evaluación del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego. Las dos primeras etapas comprenden una participación institucional que tomó la forma a través de una gestión asociada.

En lo referente al diseño, la Ley 26.216 prevé la creación del Comité de Coordinación de Políticas de Control y Prevención del Uso y Proliferación de Armas de

10 Diputada Nacional, Diana Conti; Dip. Nac., Alicia Comelli; Dip. Nac, Paola Spátola; Dip. Nac., Silvana Giudici; Ex Dip. Nac., Alfredo Cronejo; Senador Nac., Mario Daniele; Senadora Nac., Sonia Escudero; Senadora Nac., María C. Perceval; Legisladora de la CABA Silvia La Ruffa, Legislador Pcial. de Mendoza, Luis Petri; Legislador Pcial. de Mendoza, Sergio Bruni, Ernesto Sanz.

11 Senadora Nacional Sonia Escudero, Dip. Nac. Paola Spátola, entre otros.

12 Documento elaborado por expertos del Foro Parlamentario y la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE) con el apoyo del Swedish Fellowship of Reconciliation (SweFor), presentado a la Secretaria de Comisiones, la Senadora Sonia M. Escudero y a la Diputada Paola Spátola, Presidente de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO).

Fuego y del Consejo Consultivo homólogo, a través de los cuales hoy se discuten los rumbos técnicos y estratégicos de las políticas públicas en la materia.

El Comité incluye la participación de la sociedad civil como excepcional cuando los proyectos de tratamiento así lo requieren. Este es el caso del tratamiento de la discusión sobre el Proyecto de reforma de la Ley Nacional de Armas. El Consejo Consultivo, en cambio, reúne a representantes de la RAD y asociaciones representantes de legítimos usuarios de armas de fuego para el tratamiento del Programa.

Ambos espacios de intervención no actúan completamente según sus funciones y las agendas de trabajo no suelen desarrollarse con la continuidad propia que un grado alto de institucionalidad define en el tiempo.

En cambio, la estrategia de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil transforma la participación en una fuerte articulación civil con la autoridad de aplicación y los principales referentes políticos comprometidos con la política de desarme. En el caso de INECIP y la RAD, el trabajo de monitoreo de la puesta en marcha del Programa de Entrega se dio de modo más efectivo por fuera de los mecanismos formales de participación comunitaria. Se trabaja activamente con el propósito de extender el Programa en el territorio argentino, facilitando a las autoridades locales la información pertinente respecto de las posibilidades de participación local del Programa. El trabajo se centra tanto en el asesoramiento a gobiernos locales y provinciales en materia de políticas de gestión local de prevención de la violencia con armas de fuego, como en la sensibilización y movilización de las comunidades locales mediante debates públicos y campañas de concientización.

La participación de la sociedad civil y la RAD en la evaluación del Programa tiene un valor destacado, aunque cabe aclarar que no revistió el carácter de auditoría sobre la política¹³. La capacidad de evaluación de las organizaciones ha sido volcada en el proceso de gestión asociada del Programa, poniendo en perspectiva los mecanismos, recursos y estrategias más adecuadas para maximizar los resultados de la política y garantizar una implementación transparente. El valor esencial que este tipo de programa tiene de cara a la comunidad radica en el carácter público del proceso de inutilización y destrucción de las armas de fuego

13 Los procesos de auditoría del Plan se llevaron adelante por las vías ministeriales formales, y las organizaciones de la RAD han sido testigo, en algunos casos, del modus operandi correspondiente a cada ministerio.

entregadas, razón última de la reducción del circulante en manos de civiles y la disminución de los riesgos concomitantes.

La principal ventaja de trabajar desde los espacios formales (fundamentalmente desde la interacción permanente con los responsables del Programa) es que se dinamizan los procesos y etapas de la política y se mantiene una activa participación de las organizaciones de la sociedad civil durante largos períodos, provocando, adicionalmente, una suerte de círculo virtuoso de presiones, desafíos y respuestas mutuas entre las organizaciones y los funcionarios del estado.

Por otro lado, las desventajas encontradas en el proceso de participación de INECIP y la RAD en el desarrollo de la política de desarme se vincularon a tres cuestiones: el impacto de los condicionamientos de recursos financieros y humanos para profundizar la descentralización del Programa y ampliar así su área de implementación; el recambio frecuente de interlocutores en el proceso de *aggiornamento* del RENAR a las nuevas funciones de prevención; y la subordinación del Programa a una coyuntura política que afectó en gran medida los tiempos y etapas de implementación de la política. El modo de sobrellevar estas dificultades tiene estricta relación con la envergadura y el compromiso político de dar continuidad a los procesos de transformación necesarios para superar las limitaciones existentes –en materia de institucionalización, herramientas y recursos– y consolidar el desarrollo de las líneas de trabajo que hacen a una política de carácter integral en la materia.

3.1.4 Conclusión: el desafío de la conformación de una nueva institucionalidad

En este contexto, para crear un sistema institucional de gestión de las políticas de control de armas y prevención de la violencia hace falta partir de una **gestión integral y eficiente** del problema. Esto obligaría a superar la atención parcializada que históricamente se le ha dado a la problemática de las armas pequeñas y ligeras (por vía únicamente de políticas criminales de persecución del delito), y que refleja un absoluto desgobierno sobre los aspectos centrales del problema (salud, educación, seguridad, justicia, género, etc.). Un abordaje integral y orientado hacia la instrumentación de políticas de reducción, prevención, control del mercado legal y persecución del uso ilegal de armas de fuego en la sociedad civil, sería indicativo de una estrategia de gobierno orientada a la consecución de políticas de estado en la materia.

El grado de adecuación de la respuesta estatal requiere de políticas diseñadas conforme a un diagnóstico situacional e institucional pertinente, de gestión eficaz, diversificada y flexible, coordinada intersectorial e interagencialmente, de modo de cubrir la complejidad del tema en su complementariedad temática y de dimensiones. Esto quiere decir que la gestión diversificada y flexible debe observar la efectivización de las estrategias y la puesta en marcha de los dispositivos componentes de la política que se lleve a cabo por áreas y sectores diferenciados, siguiendo ritmos y tácticas de ejecución diversificadas y permitiendo la permanente evaluación y adaptación de dicha ejecución. La complementariedad temática y de dimensiones permite la coordinación intersectorial e interagencial. Todo ello, por cierto, debe propiciar la continuidad temporal de las políticas y estrategias.

Desde esta perspectiva, una política integral de control de armas y prevención de la violencia debe contemplar el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales a los efectos específicos de abordar y resolver los riesgos y conflictos (concretos o previsibles) de carácter violento y/o delictivo relacionados con el uso de armas pequeñas y ligeras en un determinado ámbito jurisdiccional. Además, debe englobar la puesta en marcha de una serie de objetivos estratégicos y de metas parciales; un conjunto de procedimientos y mecanismos de implementación y gestión; y recursos de evaluación de desempeño y resultados¹⁴.

En este sentido, la decisión de actualizar la legislación en la materia debe dar cuenta de la necesidad de generar estructuras institucionales idóneas para el abordaje de un problema que excede a una sola autoridad de aplicación, sino que por el contrario, necesita de un funcionariado especializado desde cada agencia estatal con competencia. En la Argentina, un buen ejemplo de ello resulta de la creación de la nueva institucionalidad emergente de la Ley 26.216, como así también y en otro orden de cosas, de la promulgación de la Ley 25.938 que establece el Registro Nacional de Armas de Fuego y Materiales Controlados, Secuestrados o Incautados.

Por otro lado, la incorporación del Poder Judicial al tratamiento efectivo en materia de persecución del mercado ilegal de armas de fuego se vuelve una realidad con la firma del Convenio de creación de una Unidad Fiscal Especial para

14 Informe de Diagnóstico sobre la Problemática de las Armas Pequeñas y Ligeras desde la perspectiva de Gobernabilidad elaborado conjuntamente por INECIP, Espacios para el Progreso Social, Asociación Civil La Comuna y La Casa del Sur, 2007.

coordinar tareas en materia de política criminal con funciones procesales específicas sobre todo el territorio del país. Este es un avance importante en materia de agenda criminal, ya que es el resultado de un correcto diagnóstico situacional e institucional del problema en materia de persecución penal del mercado ilícito de armas de fuego a nivel nacional.

En resumen, la posibilidad de una política integral en materia de armas de fuego depende de la articulación razonable y permanente de los procesos gubernamentales, legislativos y de persecución penal. Y en todos ellos, cabe un rol central a la comunidad y las organizaciones de la sociedad civil, no sólo como marco de mayor transparencia de las políticas públicas sino también por los saberes (de distinta índole) acopiados en sus senos y que buscan mejorar la vida de nuestra comunidad como meta conductora.

La experiencia transitada nos obliga a reflexionar sobre los efectos potenciales que genera una interacción intensa entre estado y sociedad civil. El primero de dichos efectos es el aprendizaje común de las capacidades y limitaciones propias y del otro. Muchas veces, las organizaciones de la sociedad civil se debaten entre la demanda externa dirigida al estado sin conocimiento alguno sobre la “cocina” de la política pública y el “comprensivismo” paralizante fruto del conocimiento pormenorizado de esa cocina. No será sino en estos procesos de trabajo asociado que los límites a estas posturas se encontrarán de facto y darán lugar a un verdadero juego político, en el mejor sentido del término.

El segundo de los efectos refiere a la configuración, tal como se mencionaba previamente, de una suerte de círculo virtuoso fruto de la competencia, presión y el desafío recíproco entre las partes. Esto redundará, en el mejor de los casos, en la agilización de los tiempos de la política y la permanente mejora de la calidad de respuesta y aporte de las partes.

Por último, y como tercer efecto, se puede destacar que la exposición del proceso de la política pública pone en evidencia múltiples dificultades y problemas de la gestión gubernamental en general. Esto puede convertirse en una oportunidad para forzar la transformación de prácticas institucionales, al reconducir la presión exterior hacia el personal del organismo y reforzar las autoridades del área. Es claro que las virtudes de este proceso de gestión asociada entre estado y sociedad civil dependen fundamentalmente de comprometer a las organizaciones con el análisis de alternativas reales. Esto significa demostrar con gestos claros que el Gobierno está dispuesto a compartir poder y que la relación no va a sostenerse en base a asimetrías de información preexistentes. Sólo desde allí

se podrá superar el clásico rol del reclamo y trabajar constructiva y sólidamente en propuestas.

3.2 Contaminación ambiental por metales pesados y salud humana en San Antonio Oeste

Por MARÍA ELENA CARAMUTO*, MAITE NARVARTE**,
MIRTA CARBAJAL***, JOSÉ LUIS ESTEVES**** Y GUILLERMO HARRIS*****

3.2.1 Presentación de la experiencia

El proceso participativo que se describe a continuación se inició en julio de 2005 con el propósito de encontrar soluciones que permitieran resolver un problema ambiental con consecuencias para la salud humana de más de 30 años de existencia pero que pasó desapercibido gran parte de ese tiempo.

Esta experiencia tuvo lugar en la ciudad de San Antonio Oeste, ubicada al noroeste del Golfo San Matías, en la provincia de Río Negro en la Patagonia argentina. Esta ciudad cuenta con una población de 13.776 habitantes (Censo 2001) y sus actividades económicas más importantes son la pesca en sus distintas modalidades, la producción de soda Solvay (carbonato de sodio) por la empresa ALPAT S.A., de puesta en funcionamiento reciente. A 15 km al sur de San Antonio Oeste se encuentra la localidad de Las Grutas, con una población de 2.710 habitantes (Censo 2001), que depende administrativamente de San Antonio Oeste y en la cual el turismo es la principal actividad económica.

En la zona costera patagónica prácticamente no existen actividades mineras que liberen metales hacia el ambiente. Sin embargo, la excepción es la Bahía de

* Fundación Patagonia Natural y Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica. Marcos A. Zar 760 (9120), Puerto Madryn, Chubut, Argentina. Correo electrónico: caramuto@infovia.com.ar.

** Instituto de Biología Marina y Pesquera "A. Storni". Av. Costanera s/n (8520), San Antonio Oeste, Río Negro, Argentina.

*** Fundación Inalafquen, (8520), San Antonio Oeste, Río Negro, Argentina.

**** Fundación Patagonia Natural y Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica, Marcos A. Zar 760 (9120), Puerto Madryn, Chubut, Argentina. CENPAT-CONICET, Bv. Brown 3000 (9120), Puerto Madryn, Chubut, Argentina.

***** Presidente de la Fundación Patagonia Natural y miembro del Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica. Marcos A. Zar 760 (9120), Puerto Madryn, Chubut, Argentina. Miembro de Wildlife Conservation Society. Marcos A. Zar 760 (9120), Puerto Madryn, Chubut, Argentina.

San Antonio, donde una antigua pila de una mina produjo, con el tiempo, una dispersión de diversos metales, particularmente plomo, cobre y zinc. La mina, conocida como “Gonzalito” se encuentra a unos 107 km de la ciudad de San Antonio Oeste y fue explotada desde la década del sesenta hasta la del ochenta, extrayéndose minerales de plomo, zinc, plata y vanadio, por la empresa Geotécnica S.A.

Los residuos provenientes del proceso eran depositados a cielo abierto en diferentes lugares de los alrededores de la ciudad, muy próximos a la Bahía, especialmente en el sector ubicado en cercanías del acceso al balneario Las Grutas. Los remanentes de algunas de estas pilas se fueron incorporando dentro del radio urbano, y se construyeron viviendas sobre ellos.

En diciembre de 1994 y octubre de 1995 la Fundación Patagonia Natural, en el marco del Proyecto Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica (Commendatore, Gil, Colombo y Esteves, 1997) apoyado por las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Gil, Harvey y Esteves, 1999) realizó una evaluación de metales pesados en sedimentos de toda la costa patagónica, y detectó en esta zona valores importantes de cadmio, cobre, plomo y zinc, significativamente más elevados que en el resto de la costa patagónica.

Los metales analizados provenían de un origen común, fuertemente asociado a la pila de depósito de metales pesados donde se encontraron las concentraciones más elevadas de esos elementos. Diferentes investigaciones¹⁵ demostraron una migración de metales desde la pila, por procesos de lixiviación, hacia el Canal del Puerto, y señalaron que estos depósitos podrían generar drenaje ácido. Estos ácidos ponen en solución metales pesados los cuales, a su vez, pueden ser diluidos y transportados por el agua de lluvia, los vientos y las mareas extraordinarias. Estas investigaciones identificaron, además, la existencia de por lo menos tres pilas menores de metales pesados distribuidas en la Ciudad.

Desde el descubrimiento de los niveles de contaminación en la Bahía, se realizaron denuncias y reclamos por parte de organizaciones ambientales que no llegaron a concretar acciones que contribuyeran al abordaje de la situación. No fue sino hasta fines de 2004 que una pediatra del lugar, llevada por una hipótesis de posible contaminación en los habitantes de la zona, inició una investigación de los niveles de plomo en sangre en algunos de sus pacientes. Los resultados

15 Bonucelli et al. (2004).

confirmaron sus temores. Esta situación, más la presentación pública de una investigación sobre la contaminación de mejillines en algunas zonas de la Bahía (Vázquez, 2005), movilizó a la pequeña comunidad tras la búsqueda urgente de medidas de salud pública y remediación. La situación requería la implementación de mecanismos eficientes para informar y enfocar los esfuerzos del conjunto hacia la resolución del problema dentro de un marco de contención social.

3.2.2 Descripción de las actividades

Diferentes líderes de la comunidad, del sector público y de organismos del sector civil se organizaron rápidamente para la gestación y desarrollo de **un proceso participativo** que generó acciones para ampliar el conocimiento de la situación y poner en marcha mecanismos para la remediación ambiental de la zona afectada.

El grupo inicial, el núcleo de personas que comenzó a motorizar la iniciativa, estaba conformado por una pediatra de la localidad, investigadores del Instituto de Biología Marina y Pesquera de San Antonio Oeste, un investigador del CONICET experto en contaminación, una médica toxicóloga y miembros del equipo de las áreas de contaminación y participación pública de Fundación Patagonia Natural.

El grupo consideró que la presentación pública de las investigaciones realizadas constituía una oportunidad para instalar la temática en la agenda pública. Se limitarían a presentar los datos conocidos, dándoles suficiente relevancia como para generar una respuesta adecuada, sin llegar a alarmar. Para ello se consideró primordial la necesidad de ajustar todas las reuniones a los mecanismos de participación comunitaria. Este primer grupo se organizó para que participaran del evento la mayor cantidad posible de actores de la sociedad de San Antonio Oeste y las autoridades provinciales y municipales de primer nivel. El grupo tenía en claro que la manera de resolver esta problemática era generando un espacio plural que contara con una metodología participativa, de modo de facilitar y fortalecer el proceso. Se organizaron dos eventos:

- Presentación de la información existente sobre contaminación por metales pesados en sedimentos y en organismos marinos (mejillín), se invitaron a diferentes actores sociales gubernamentales y no gubernamentales de San Antonio Oeste (18/07/05).
- Reunión con actores gubernamentales para comprometerlos con la solución de la problemática (18/07/05). Los representantes gubernamentales asistieron a la presentación y a la reunión, se **sumaron a la iniciativa**

y aceptaron la metodología participativa de gestión asociada. Se incorporaron al grupo representantes de: el CODEMA (Consejo Provincial de Ecología y Medio Ambiente), el Ministerio de Salud provincial (con el Departamento de Epidemiología Provincial), el Ejecutivo municipal de San Antonio Oeste y el Concejo Deliberante de San Antonio Oeste.

Fue a partir de estas reuniones que se desarrolló un **proceso participativo de gestión asociada** que creció y se consolidó a través de la inclusión progresiva de diferentes actores: Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), el responsable del Centro Patagónico de Toxicología (CEPATOX), el consultor geólogo Renzo Bonuccelli, ALPAT S.A, Dirección de Minería de la provincia, Fundación Inalafquen, Hospital (Directora, pediatras, bioquímico, médico generalista), Pastoral Social, Instituto de Formación Docente Continua, Templo Cristiano, medios de comunicación (Radio Yacaré, FM Marítima–Diario Noticias de la Costa, FM de la Bahía, Semanario La Zona–FM 92.7, El Grutense–FM Éxitos, Diario Río Negro, Semanario La Zona). También se incorporaron las direcciones de Epidemiología y Toxicología de la Nación y la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA).

A partir de esta conformación del grupo, comenzaron a desarrollarse reuniones plenarias con una frecuencia quincenal. Progresivamente se fueron incorporando nuevos actores necesarios en el proceso. Estas reuniones contaron con facilitación y registro que se circulaba entre todos los participantes vía e-mail para ser completado o corregido por los asistentes y para información de los ausentes. El estricto registro de cada reunión plenaria permitió la documentación de todo el proceso, pieza clave en la posterior obtención de recursos para la remediación. El proceso se constituyó como un espacio de discusión y decisión.

Todas las reuniones plenarias eran convocadas por mail, reforzadas telefónicamente, con agenda de puntos específicos a tratar en cada reunión. Cada reunión finalizaba con tareas que debían ser realizadas para la próxima reunión, que principalmente correspondían a autoridades que debían dar explicaciones de lo hecho al principio de la siguiente reunión. Este diseño permitió que la iniciativa avanzara. En estas reuniones fue clave la facilitación, porque había necesidad de hablar con total transparencia del problema y esto, en cierto modo, afectaba al estado que no había enfrentado adecuadamente el problema.

La diversidad de aspectos a tratar llevó a que se organizaran grupos de trabajo temáticos con objetivos específicos para agilizar la implementación de las acciones. Las reuniones plenarias se espaciaron y se utilizaron para la puesta en común de los avances de los grupos de trabajo y para definir líneas estratégicas

de acción. **Se conformaron cuatro grupos: salud, remediación, comunicación, educación.** Cada uno de estos grupos tomó iniciativas planteadas en los plenarios y las desarrolló traduciéndolas en acciones concretas. Estas acciones involucraron diversas instancias: internacional, nacional, provincial y municipal. A continuación se describen las más importantes.

En el grupo responsable del tema **salud**, se realizó una reunión con el Dr. Fernando Díaz Barriga (Director de un centro colaborador de la Organización Panamericana de la Salud, y Toxicólogo de la Universidad de San Luis Potosí, México). Se contactó al Ministerio de Salud de Nación y se organizó una visita de los responsables de Epidemiología y Toxicología para comenzar con el diseño del muestreo para los estudios de sangre de la población infantil (entre 6–8 años). Se iniciaron contactos con la UBA para realizar los estudios. En octubre de 2005, con aportes de la Fundación Patagonia Natural, se efectuaron 200 análisis de plomo en sangre. Asimismo, con aportes del policlínico privado de San Antonio Oeste, se llevaron adelante estudios complementarios de hierro.

En este contexto, el Ministerio de Salud de la provincia de Río Negro, en forma conjunta con el municipio de San Antonio Oeste y el grupo de trabajo formado por organizaciones intermedias de la comunidad y con la colaboración del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, realizó, desde agosto a noviembre de 2005, un estudio para conocer el riesgo ambiental de la posible contaminación con plomo en escolares de la localidad. El estudio consistió en una encuesta aplicada a una muestra representativa de la población de niños de 6 a 8 años de edad. Se aplicó un cuestionario a las madres para determinar los principales factores de exposición, se realizó una evaluación clínica y una medición de plomo en sangre. La encuesta tuvo 96% de aceptación, y de los 200 escolares escogidos al azar, 195 fueron incluidos en el estudio. Un 20% de los niños estudiados presentó valores por encima de 10 µg/dl, valor de intervención educativa para población infantil adoptado por el Centro de Control y Prevención de Enfermedades (CDC, EEUU) y recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Debe aclararse que ya 1 µg/dl de plomo en sangre es indicio de una absorción inadecuada por parte de la población, ya que el plomo no participa en ningún proceso metabólico natural en la especie humana. El límite recomendado fue reduciéndose desde que el problema comenzó a estudiarse durante la primera revolución industrial, al fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

Por su parte, el grupo de **remediación** diseñó y propuso un plan de remediación provisorio, elaborado por un consultor de la zona y profesionales de Alcalis de la Patagonia (ALPAT). Se definió el perímetro de la escombrera para cercarla

y licitarla (foco contaminante), licitándose el mismo. Se confeccionó la cartelería que acompañó al cercado de la pila. Consultores contratados por el Consejo de Economía y Medioambiente (CODEMA) a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) visitaron el lugar para iniciar estudios de remediación definitiva. En mayo de 2007 la problemática de San Antonio Oeste fue incluida dentro de un plan de remediación de la Secretaría de la Nación financiado con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En noviembre de 2007 fue firmado el decreto presidencial y el 18 de marzo de 2008 fue presentado el inicio de la remediación por el Secretario de Minería de la Nación y explicados sus pasos por técnicos encargados de su implementación. Se dispondrá de 4.000.000 de dólares para la remediación de la zona, que contempla aspectos ambientales, de salud y la eliminación del foco contaminante.

El grupo a cargo de la **comunicación** realizó un taller con periodistas, redactó el texto del folleto que fue utilizado para sensibilizar a la comunidad. Se imprimieron unos 5.000 folletos que se distribuyeron en escuelas, el hospital y agentes sanitarios. Se realizaron notas periodísticas en medios gráficos, radiales y televisivos. La Fundación Patagonia Natural financió y participó en la elaboración de un documental titulado “Herencia Gris” que registró el primer período del proceso. Esta película fue utilizada para sensibilizar y dar a conocer la experiencia en otras ciudades. También constituyó un insumo destacado en la gestión de los recursos económicos para la remediación. Este grupo tuvo como objetivo fundamental unificar el discurso a comunicar de modo que permitiera que la comunidad participara sin alarmarse.

A partir del grupo de **educación**, los miembros de las instituciones involucradas en los distintos grupos de trabajo (Instituto de Formación Docente Continua, Fundación Inalafquen y Hospital de San Antonio Oeste) elaboraron un proyecto que llevó la problemática a todos los establecimientos escolares de la localidad durante los años 2006 y 2007. En el marco de esa intervención educativa, se elaboró además un taller de capacitación para docentes de nivel primario, aprobado por el Ministerio de Educación provincial, de carácter obligatorio, que se implementó en 2007 y que tendrá su segunda etapa en 2008.

Finalmente, se conformó un **grupo gestión**, que fue y es el grupo que permanentemente está atento a los avances del proceso, que anima y acompaña todas las acciones dándole continuidad y fuerza. Es un grupo pequeño, conformado por representantes de diversas organizaciones (IBMyP, Fundación Inalafquen, FPN), comprometido de una manera más estable y siempre atenta a las novedades y dispuesto a convocar al grupo ampliado cuando fuera necesario. No obstante, todos los actores se mantuvieron atentos al proceso transmitiendo novedades a

todos los participantes incluidos en el mailing que estuvo en marcha desde 2005 hasta el día en que esta publicación entró a imprenta.

3.2.3 Reflexiones finales

La experiencia relatada fue un proceso largo con altos y bajos, que fue sumando acciones para resolver la problemática. Tuvo una primera etapa de mucha actividad e involucramiento que culminó con el estudio de los niveles de plomo en sangre y la presentación de los resultados. Hubo desaliento en la etapa siguiente porque la necesaria remediación se hacía cada vez más lejana. Costó que los responsables gubernamentales se incluyeran en forma plena, pero hubo niveles intermedios del estado que acompañaron en forma activa.

Desde la cuna, las personas que trabajan en el estado o en organizaciones de la sociedad civil pueden tener las mismas pautas culturales, sociales o ideológicas. La responsabilidad como funcionario cambia muchas veces la visión, al sentirse comprometido “unilateralmente” para la resolución de problemas. La experiencia indica que en temas ambientales y en aquellos que además afectan a la salud humana, no es suficiente la participación unipersonal y se requiere de consenso para enfrentar las posibles soluciones. Los temores hacia lo desconocido y difícil de atender y entender, el desconocimiento y la falta de compromiso de los funcionarios de más alto rango hacen que el funcionario muchas veces busque los medios para desvirtuar en algún punto el proceso.

Gracias a la participación de la comunidad, la gran cantidad de acciones realizadas y los diversos niveles de actores involucrados fue posible acceder al financiamiento de la remediación con fondos impensados en los inicios del proceso. La obtención de los fondos es una etapa más en el proceso iniciado, que aún debe transitarse y concretarse. Esta instancia deberá también ser acompañada y monitoreada por la comunidad para que se realice en tiempo y forma y para garantizar que los recursos asignados sean bien utilizados.

En muchos casos, la sociedad toma conciencia del impacto de los problemas ambientales sobre su salud mucho tiempo después que se producen (en este caso, más de 30 años). El pasivo ambiental producido antaño debió ser asumido por la comunidad. Con el trabajo asociado entre la comunidad, los gobiernos y los técnicos se logró integrar en una visión única el ambiente y la salud, y actuar en consecuencia aumentando la percepción colectiva de que es posible trabajar juntos cuando hay voluntad de hacerlo y existe la capacidad organizativa sostenida en el tiempo.

3.3 Casas de Justicia. La colaboración estratégica entre el estado y la sociedad civil ¿Una iniciativa exitosa o no exitosa para el acceso a la justicia?

Por PABLO CAMUÑA*

3.3.1 Descripción de la iniciativa

Durante el año 2001, el Gobierno nacional puso en marcha el Programa de Modernización del Estado Argentino, con el apoyo del financiamiento del Banco Mundial. Uno de los componentes del Programa de Modernización se denominaba reformas en “Agencias Clave” y a partir de ellas la Jefatura de Gabinete de Ministros suscribió convenios con distintos organismos y jurisdicciones de la Administración Pública Nacional que consideraban oportuno realizar y financiar acciones de modernización con los recursos del préstamo.

Hacia fines de 2003, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos suscribió un convenio con la Jefatura de Gabinete de Ministros para la puesta en funcionamiento del Proyecto Piloto Casas de Justicia.

El *objetivo general* del proyecto fue contar con una experiencia piloto de Casa de Justicia que permitiera mejorar el acceso a la justicia de las personas de menos recursos. Esto incluía como *objetivos específicos*: desarrollar un modelo teórico de servicio legal gratuito (Casa de Justicia); validar el modelo en seis municipios de la República Argentina de diferentes características (Cipolletti, General Pico, Mendoza, Moreno, San Isidro y Tafí Viejo)¹⁶; y evaluar y corregir el modelo sobre la base de la experiencia práctica.

Las formas de intervención previstas por el Ministerio de Justicia de la Nación para alcanzar el objetivo general fueron brindar servicios de orientación y asistencia jurídica gratuita; impulsar y promover la mediación y la atención global de la asistencia social; e integrar, coordinar y derivar a las distintas instituciones públicas y privadas que brindan servicios legales y sociales en cada comunidad.

* Coordinador 2005–2006 de Casas de Justicia de Tafí Viejo por ANDHES (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales). El documento se hizo sobre la base de otros elaborados conjuntamente con el Programa de Justicia de CIPPEC, especialmente con Soledad Pujó.

16 Finalmente las Casas de San Isidro y Moreno no pudieron inaugurarse debido a problemas políticos.

En junio de 2004, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) fue convocado a participar como consultor para poner en funcionamiento el modelo de Casas de Justicia, junto con Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES) y la Asociación ALIHUEN, a los cuales les fueron asignadas las Casas de Justicia de las localidades de General Pico, Moreno y Tafí Viejo.

El rol de las organizaciones de la sociedad civil, además de administrar, conducir y gerenciar las Casas de Justicia, fue el de asegurar una visión objetiva en cuanto al desempeño del proyecto en el ámbito de un esquema piloto; formular recomendaciones para mejorar la operación de las Casas de Justicia; y evaluar los mejores cursos de acción que permitan lograr un proyecto sustentable de características replicables.

En la ejecución del Proyecto intervinieron un gran número de instituciones con distintas funciones: la Jefatura de Gabinete (administradora del Fondo); el Ministerio de Justicia de la Nación (responsable del diseño, seguimiento y evaluación del proyecto); diferentes ONG, consultoras (que trabajaron en la implementación y validación del modelo); CIPPEC y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP); ONG locales (ANDHES, FAVIM, ALIHUEN e INECIP Neuquén); los Municipios (que actuaron como proveedores del espacio físico y los servicios: limpieza, gas, luz, agua, sanitarios y mantenimiento de las instalaciones).

3.3.2 La Casa de Justicia de Tafí Viejo

La Casa de Justicia de Tafí Viejo fue puesta en funcionamiento el 9 de marzo de 2005. El marco referencial hablaba en la provincia de Tucumán de una colaboración inédita entre el estado nacional, el municipio y las organizaciones no gubernamentales nacionales y regionales en pos de mejorar el acceso a la justicia de personas de medianos y escasos recursos.

La Casa de Tafí funcionó a lo largo del año 2005 y fue prorrogada por 6 meses más, hasta junio de 2006 en el marco de la gestión general del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación¹⁷. El objetivo de la prórroga fue

17 El proyecto fue originalmente impulsado por el Secretario de Justicia del Ministro Gustavo Béliz, Abel Fleitas Ortiz de Rozas. Béliz y Fleitas renuncian en julio de 2004 y asume como Ministro Horacio Rossatti, quien renuncia en julio de 2005. Cabe destacar también que 2005 fue un año electoral. Estos datos son relevantes en tanto existieron cambios de coordinación

evaluar con más profundidad el proyecto y garantizar su continuidad en manos del municipio.

El rol del estado nacional y su interés por el proyecto fue desdibujándose lentamente hasta desaparecer al finalizar el proyecto; el equipo diseñado para hacer el respectivo seguimiento, por lo demás, fue variando a medida que avanzaba el proyecto y nunca fue lo suficientemente flexible como para aceptar los aportes que sistemáticamente hacían las organizaciones en pos de mejorar el impacto. Un claro ejemplo de las consecuencias de esta situación es que al día de hoy el Ministerio de Justicia no ha comunicado ni publicado los resultados finales a las organizaciones participantes ni al público en general, lo que constituye un obstáculo bastante serio para evaluar los resultados obtenidos en la implementación piloto.

Recíprocamente, y a medida que el perfil del estado nacional se apocaba, crecía la sensación de que era el Municipio el actor más relevante en la continuidad de la Casa. La Municipalidad de Tafí Viejo manifestó su interés en seguir adelante con el proyecto más allá de junio de 2006, de acuerdo a un convenio firmado con el Ministerio, aunque paralelamente manifestó su incapacidad para cubrir los gastos correspondientes. La continuidad sólo fue lograda parcialmente (de septiembre a diciembre de 2006) y sólo fue posible mediante un fortísimo trabajo de incidencia pública (principalmente en Tucumán) de ANDHES y CIPPEC, y sobre todo del equipo de trabajo de la propia Casa de Justicia de Tafí Viejo y de los habitantes de esta comunidad. El Intendente, de alguna forma, se vio forzado a invertir en la continuidad de la Casa.

3.3.3 Reflexiones finales

Los resultados disponibles hablan de una iniciativa exitosa en varios sentidos. En 18 meses de funcionamiento de la Casa de Justicia se recibieron más de 2.700 consultas; se realizaron casi 200 audiencias de mediación comunitaria y se firmaron más de 50 acuerdos de mediación con un índice de cumplimiento superior al 80%; al mismo tiempo, más de 800 personas fueron derivadas a otras instituciones con toda la información necesaria para seguir adelante con reclamos de la más variada índole. Además, se llevó adelante una toma de datos relativos a necesidades jurídicas insatisfechas sin precedentes en su organicidad

del proyecto y sobre todo diferentes impulsos políticos a lo largo de su ejecución.

y sistematización, lo cual significó el punto de partida para un análisis profundo de la realidad social de la comunidad elegida. Se logró también una notable inserción a nivel institucional, estableciendo sólidas alianzas con servicios legales gratuitos y varias oficinas del estado municipal y provincial. Esta inserción se extendió a la comunidad de Tafí: baste con decir que, en sólo una semana, más de 1.200 personas firmaron un pedido para la continuidad de la Casa de Justicia de Tafí Viejo, que fue presentado a autoridades locales y provinciales; las encuestas de nivel de satisfacción, entre tanto, señalaban resultados sobresalientes.

A pesar de todo esto, la Casa de Justicia de Tafí Viejo cerró sus puertas en diciembre de 2006. En este sentido, podría afirmarse que la iniciativa no ha sido exitosa. Hoy, solamente ANDHES y CIPPEC continúan haciendo esfuerzos para su reapertura, pero no han encontrado todavía el eco necesario en las oficinas estatales nacionales, provinciales o municipales.

3.4 Programa Productivo, Tecnológico y Social de dispositivos asistivos para las personas con discapacidad

Por RAFAEL KOHANOFF*

101

3.4.1 Descripción de la Experiencia

Teniendo en cuenta las miles de personas con discapacidad que viven en todo el país, que requieren de dispositivos asistivos y que, en muchos casos, pertenecen a sectores vulnerables, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) junto con el Instituto Nacional de Escuelas Técnicas (INET) y la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas (CONADIS) generó el Programa Productivo Tecnológico y Social de construcción de dispositivos de ayuda para las personas con discapacidad que se producirán en los establecimientos de educación técnica de todo el país.

* Director del Centro de Tecnologías para la Discapacidad, Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Buenos Aires.

El INTI es un servicio público de generación y transferencia de tecnología industrial. La creación de un organismo público de investigación y desarrollo como el INTI fue una señal de servicio comunitario que dio el estado hace 50 años.

Con 50 años de trayectoria, el INTI ha dado paso a una nueva generación de centros de investigación. **INTI-Tecnologías para la Discapacidad** se basa en la interacción de los grupos de trabajo propios del Instituto con los grupos de la comunidad y los industriales; en su seno éstos últimos se transforman en agentes de la solución de problemas, más que en destinatarios de la asistencia del Instituto.

El INTI fija sus metas en promover y fortalecer:

- Un estado técnicamente sólido.
- Pequeños actores más fuertes.
- Ciudadanos más libres.
- Personas más informadas y cerca de la tecnología.

102 |

El instituto esta formado por:

- 1.600 profesionales y técnicos.
- 30 Centros de Investigación y Desarrollo.
- Delegaciones y representantes en toda la Argentina.
- Acuerdos y trabajos de cooperación nacionales e internacionales.

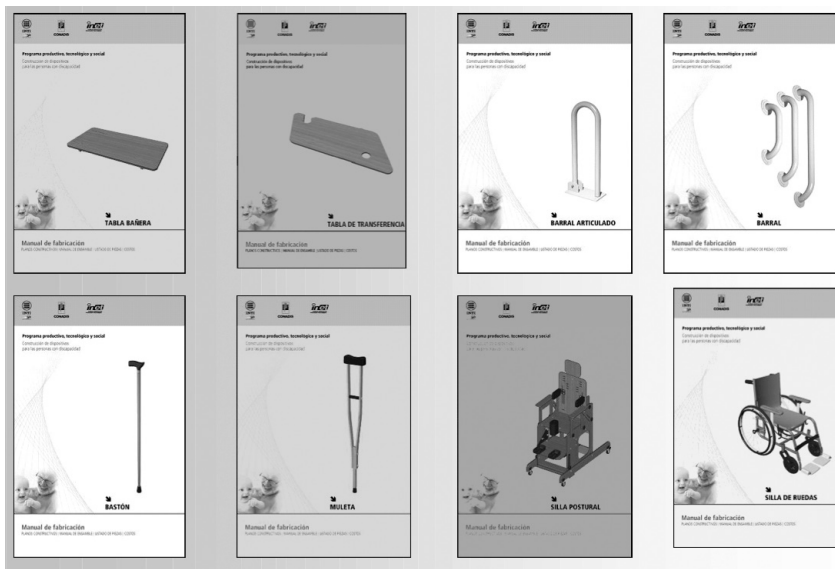
El Programa desarrollado procura equiparar las dramáticas falencias que el mercado presenta para este sector tan vulnerable. Se busca dar respuesta a las personas sin posibilidades económicas, ni cobertura de obra social alguna para mejorar su calidad de vida. Los dispositivos y la asistencia son personalizados y permanentes. Se tiene presente el seguimiento, adaptaciones y mantenimiento necesario. Todo el proceso comienza con una prescripción médica del establecimiento o agente de salud correspondiente.

El Programa funciona articulando las capacidades existentes en las áreas de Salud de los hospitales públicos y de Educación por medio de los establecimientos de Educación Técnica de todo el país, constituyendo un sistema institucional de carácter permanente.

Por medio de manuales elaborados por el INTI se transfiere a las escuelas técnicas contenidos que constan de la documentación técnica de planos y armado, la lista de materiales y la estimación de costos para la construcción de:

- Sillas de ruedas.
- Muletas.
- Andadores.
- Bastones.
- Bastones de tres patas.
- Sillas posturales.
- Tablas de transferencia para silla de ruedas.
- Tablas de transferencia para bañeras.
- Bastones para personas no videntes.
- Barrales para baño.
- Barrales para baño móviles.

Portada de algunos manuales



En breve se incorporarán al contenido del Programa la producción de componentes de prótesis completa de miembro inferior con rodilla articulada solicitadas por los hospitales públicos bajo la prescripción médica correspondiente. Los hospitales participarán en este nuevo proceso ya que los profesionales médicos y sus colaboradores adecuarán y entregarán la prótesis al paciente.

El Programa también planteará dar respuesta a la posibilidad de producir dispositivos de uso diario personal que faciliten la realización de tareas cotidianas.

Al mismo tiempo, en aquellos casos en que la institución educativa o de salud cuente con proyectos de innovación tecnológica ya realizados o a realizar en el campo de la temática que nos convoca será posible firmar cartas de intención para desarrollar conjuntamente los mismos.

3.4.2 Implementación del Programa

El funcionamiento del Programa se instala como un sistema institucionalizado y permanente –no como campaña esporádica– en cada provincia y comunidad del país. Se basa en la articulación de las áreas de Salud y Educación, estableciéndose para cada caso el financiamiento continuo según las necesidades y demandas requeridas.

El Programa brinda apoyo técnico y financiero que debe ser utilizado exclusivamente para servir a sus propósitos, sin ningún tipo de superposición con otros proyectos y actividades.

El sistema se basa fundamentalmente en las siguientes acciones:

- El INTI transfiere los manuales completos vía correo electrónico en formato pdf y –a solicitud– en Auto cad.
- Las escuelas ya notificadas que forman parte del programa pueden solicitar a su jurisdicción fondos que el INET girará a cada provincia para la compra de materiales.

El resto de las acciones se lleva adelante a partir de los pedidos del hospital zonal, municipal o provincial, sustentados en las prescripciones médicas correspondientes.

- Prescripción y pedido del dispositivo realizada por el área de Salud: *pedido personalizado para completar con tipo de dispositivo solicitado y sus características.*
- Elaboración y entrega al hospital del dispositivo por parte de la escuela: *observaciones y modificaciones propuestas sobre diseño, materiales, procedimientos y entrega del producto terminado.*
- Entrega al usuario del dispositivo, adecuación y seguimiento realizada por el área de Salud con la colaboración de la escuela: *observaciones sobre adecuación, funcionalidad y calidad.*

3.4.2 Consideraciones finales

Los manuales INTI son la base para el desarrollo de los productos, pero a esto debe sumarse al talento y la creatividad de los estudiantes, docentes y los profesionales de salud que están en contacto con las personas con discapacidad.

Durante el año 2007 se interactuó con más de 100 establecimientos de Educación Tecnológica; 100 centros de salud; 100 municipios y 100 ONG.

Comprender y compartir conocimientos, tecnologías adecuadas y accesibles y prácticas sociales responsables posibilita desarrollarnos, mantenernos saludables y tener una mayor calidad de vida. La construcción y consolidación de este sentido es nuestro principal objetivo.

Las tecnologías adecuadas y accesibles permiten vivir más y con mayor calidad de vida. Aunque nuestra actividad se realiza desde lo técnico y productivo, está pensada desde lo humano.

3.5 Fortaleciendo el vínculo entre el estado y la sociedad civil para la reforma institucional. El caso de la reglamentación del Decreto N° 1172/2003, Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones

105

Por GERMÁN STALKER*

El proceso colaborativo de formalización del Procedimiento de Tramitación de Denuncias por Incumplimiento del Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional (Decreto N° 1172/03) continúa y profundiza la puesta en práctica de la misión de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (SRIFD). La SRIFD busca fortalecer la relación entre el estado y la sociedad civil y concretar las reformas institucionales necesarias para el desarrollo de una democracia transparente, legítima y eficiente.

En este orden, resulta importante destacar que tanto el Decreto N° 1172/03 como los cinco Reglamentos relacionados con la participación ciudadana y las

* Coordinador de Implementación de Políticas Participativas en la Administración Pública, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros.

prácticas transparentes que lo componen, surgen del intercambio y del trabajo conjunto de organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos. En efecto, para la elaboración del Decreto, se tomaron en cuenta los proyectos elaborados por la SRIFD, la Oficina Anticorrupción, como así también las propuestas sugeridas por las organizaciones de la sociedad civil a través de la Mesa de Reforma Política del Diálogo Argentino y del Foro Social para la Transparencia.

Luego de cuatro años de desarrollar acciones y diseñar mecanismos que posibiliten la implementación de la normativa de acceso a la información pública para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a saber en las diferentes jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional, se consideró oportuna la aprobación de un procedimiento que contuviera las herramientas idóneas para dar tratamiento uniforme a las denuncias por incumplimiento. El dispositivo fue diseñado conjuntamente con la Oficina Anticorrupción, atento a que ambas áreas trabajan coordinada y complementariamente tal como lo disponen los artículos Nº 18 y 19 del Decreto.

El mecanismo de participación y consulta implementado posteriormente para el análisis del proyecto de acto administrativo resultante que apruebe el Procedimiento de Tramitación de Denuncias, se inscribe en la línea de trabajo de la SRIFD descripta anteriormente. En un primer momento, se difundió el proyecto entre las organizaciones de la sociedad civil que trabajan temáticas relacionadas con el acceso a la información pública para que acercaran sus observaciones. El proyecto también se circuló entre los funcionarios vinculados con el proceso de implementación del Decreto en cada jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Luego, se los invitó a participar de una Mesa de Consultas realizada el 19 de marzo de 2007. Este espacio institucional estuvo orientado a involucrar a los sectores interesados de la sociedad civil y a los encargados de la implementación del Reglamento General de Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Nacional para que, mediante una consulta no vinculante, pudieran exponer sus opiniones y así contribuir al diseño de una herramienta jurídica eficaz y eficiente que aumente la capacidad de respuesta estatal.

La metodología aplicada se basó en el tratamiento conjunto de cada artículo del proyecto de reglamento de denuncias. El intercambio de ideas partió de las observaciones realizadas previamente por las OSC allí presentes. Luego de la lectura de cada artículo se discutían las observaciones efectuadas y su posible incorporación al proyecto.

Finalmente, mediante la construcción de consensos sobre la redacción de cada artículo, se verificaba su versión definitiva y la coherencia con el espíritu del proyecto en general. Esta versión final, junto con la minuta de la Mesa de Consultas

y las observaciones recibidas, conformaron el expediente administrativo por el que tramita el proyecto de resolución conjunta a firmarse entre el Secretario de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el titular de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

3.6 Programa Huerta Urbana

Por SALVADOR GONZÁLEZ NADAL*

A partir de la crisis de 2001, en la provincia de Corrientes, comenzaron a incorporarse bolsas de semillas en las cajas de alimentos y se buscó la proyección de la ONG “Comisión interferias” como parte del consorcio que maneja las cuestiones de microcréditos del Gobierno nacional.

Al mismo tiempo, se crearon dos programas. El primero, fue llamado Yacaru Pora¹⁸, el mismo nombre que se le da a una festividad que se realiza todos los primeros de octubre, en la cual hay que comer mucho para poder pasar el verano que, en Corrientes, es la época más pobre y de menor productividad por los fuertes calores. Este programa se focaliza en las huertas familiares y cuenta con varios subprogramas: Monte Frutal Casero, Agricultura Isleña, Granjas, Producción de biogás (Metano).

El segundo, el programa Agricultura Urbana busca proyectar a familias productoras para la venta de sus productos a través de ferias. De esta manera, se ha logrado la constitución de ferias en toda la Provincia y su integración en una Comisión de Interferias con alcance provincial.

Gracias a la implementación de estos proyectos, en la actualidad hay dos ferias permanentes en la capital provincial. Una de ellas se llama “Punto Ferial” y funciona los días miércoles, en un punto estratégico de la ciudad. En cambio, la segunda de ellas funciona los sábados en el Parque Mitre, que es un lugar ideal para este tipo de actividades.

Finalmente, tenemos que destacar que se llevan a cabo tres eventos anuales de importancia: una feria de invierno, otra de verano y una muestra de la Industria y el Comercio. Todos estos eventos cuentan con más de 400 expositores regulares.

* Secretario de Desarrollo Humano del Gobierno de la provincia de Corrientes.

¹⁸ Que en Guaraní significa “comer bien”.

3.7 Incluir para democratizar. Una experiencia del Foro Cívico de Diamante

Por DANIEL CHÉMEZ*

En Diamante, mi pueblo, hay una localidad que se llama Strobel que está distante unos 5 km, pero que pertenece al ejido municipal. Los vecinos de Strobel pagan el impuesto inmobiliario municipal adquiriendo, por lo tanto, los derechos de atención referentes al registro catastral municipal.

Sin embargo, tenían un problema: sus viviendas no estaban registradas con el nombre de calles y los números correspondientes. Esta situación los perjudicaba porque, en muchas oportunidades, cuando llegaban las facturas de los servicios (agua, luz, teléfono, gas, incluso el impuesto municipal y provincial), no podían ser entregadas correctamente y en ocasiones sufrían el corte de los servicios.

Ante esta situación, los vecinos se acercaron al Foro Cívico de Diamante y nos plantearon el inconveniente. Inmediatamente, decidimos trasladarnos a la localidad y corroborar la situación. Este fue el disparador para comenzar una actividad en la cual interactuarían la sociedad civil y el estado.

Desde el Foro Cívico, preparamos un proyecto de participación ciudadana donde le solicitábamos al Ejecutivo Municipal que se hiciera un relevamiento catastral en la localidad con la colaboración de los vecinos. Afortunadamente, así se hizo. A partir de una campaña de colaboración, los vecinos junto con los empleados del Municipio hicieron el mapeo de la localidad y su correspondiente numeración.

Una vez terminado este trabajo, cada vecino, ya con su identificación domiciliaria y con la colaboración de una empresa local, se preocupó por completar el proceso de señalización.

En conclusión, pudimos poner en práctica los cuatro ejes del Programa Auditoría Ciudadana. En lo referente a la **cultura cívica**, logramos igualar los derechos y las obligaciones de ambas partes. Si miramos el **trato al ciudadano**, observamos que el Municipio incorporó a un sector de la comunidad que no estaba registrado. Ahora tenemos la posibilidad de conocer las direcciones exactas de

* Miembro del Foro Cívico del Municipio de Diamante, provincia de Entre Ríos.

las familias. Gracias al protagonismo que tomó la sociedad, pudimos mejorar los niveles de **participación ciudadana**. Si pensamos en la **rendición de cuentas**, si nos preguntamos si el trabajo se realizó, la respuesta está a la vista de todos.

Esta es una manera de ir perdiendo los miedos a participar en el sistema democrático y de poder cumplir con nuestro objetivo de fortalecer la democracia y generar lazos comunes. También se logra que el gobierno municipal participe puertas afuera, con la gente y para la gente. Entre todos podemos mejorar la calidad de vida del vecino.

3. 8 Conclusiones

La sustentabilidad de las experiencias es el tema central de los casos presentados en este Capítulo. La conformación de la ONG “Comisión Interferias” en el marco del Programa de Huerta Urbana es un ejemplo del fortalecimiento de diferentes procesos de institucionalización. La principal ventaja de trabajar desde los espacios formales (fundamentalmente desde la interacción permanente con los responsables del Programa) es que se dinamizan los procesos y las diferentes etapas de la política y se mantiene una activa participación de las organizaciones de la sociedad civil durante largos períodos, provocando, adicionalmente, una suerte de círculo virtuoso de presiones, desafíos y respuestas mutuas entre las organizaciones y los funcionarios del estado.

Sin embargo, los procesos de institucionalización no son suficientes en sí mismos. Existe una conjunción de factores que influye en la sustentabilidad. Uno de ellos se corresponde con la articulación entre necesidades e intereses. Puede observarse que las experiencias tienen que ver fundamentalmente con el descubrimiento de alguna necesidad planteada por algún sector (en ciertas oportunidades desde la sociedad civil y en otras desde el estado) para algún segmento de la población. Al mismo tiempo, la satisfacción de estas necesidades debe responder a los intereses de los múltiples actores implicados en el proceso.

Por otro lado, es fundamental garantizar procedimientos que faciliten y promuevan el acceso a la información. Como nos enseña la experiencia desarrollada por la Fundación Patagonia Natural en San Antonio Oeste, la generación de información fehaciente fue fundamental para identificar el problema y sus consecuencias. A su vez, la presentación correcta de los resultados, transmitió la importancia del tema sin generar alarma y permitiendo la inclusión de nuevos actores.

La existencia de buenos mecanismos de información es central para la sustentabilidad de este tipo de políticas. El caso presentado por el INECIP, en un escenario caracterizado por la multiplicidad de actores y niveles, también es un claro ejemplo de ello. En la política de control de armas de fuego intervienen el Gobierno nacional, provincial y municipal; el Poder Judicial; el Congreso Nacional y; organizaciones de la sociedad civil internacionales, nacionales y locales. En este contexto, la elaboración de bases de datos comunes permite la evaluación y ajuste constante de las políticas.

Finalmente, un último tema que tiene que ser tenido en cuenta es el financiamiento. Los problemas de no contar con estabilidad en este punto fueron claramente planteados en las Casas de Justicia. Se trata de un desafío abierto que implicará que futuras experiencias contemplen, en sus diseños, fuentes complementarias de financiamiento.

Bibliografía

- Commendatore, M., Gil M. N., Colombo J. C. y Esteves J. L. (1997). “Evaluación de la Contaminación por Hidrocarburos y Metales en la Zona Costera Patagónica. Informes técnicos del Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica (Puerto Madryn, Argentina)”, N^o 21, p. 1–17.
- Gil, M.N., Harvey M. A. y Esteves, J. L. (1999). “Heavy metals in intertidal surface sediments from the Patagonian Coast, Argentina”, Bull. Environm. Contam. Toxicol.,
- Vázquez, N. (2005). “Contaminación por Metales Pesados en Organismos de la Bahía de San Anronio, Golfo San Matías, Patagonia Argentina”, Tesis (Licenciatura en Ciencias Biológicas). Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

CAPÍTULO 4

Reflexiones personales sobre la implementación participativa de políticas públicas

.....

Introducción

Consideramos que en la implementación participativa de políticas públicas no sólo los diseños institucionales son importantes, los diferentes actores que intervienen en el proceso son claves para el éxito del mismo.

A través de la narración de experiencias personales buscamos identificar acciones y problemáticas relevantes en la implementación conjunta de políticas públicas entre el estado y las OSC.

Este capítulo recoge cuatro colaboraciones de distintos profesionales de ambos sectores. Mónica Iturburu, actual Subsecretaría de la Gestión Pública de la Municipalidad de Olavarría; Claudia Laub, Directora de la Asociación Civil El Ágora; Noemí Pulido, Coordinadora de Articulación y Cooperación de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia de la Nación y; Adrián Camerano, militante en organismos de derechos humanos y actual Secretario de Derechos Humanos de Tierra del Fuego; reflexionan –con diferentes acentos– sobre la problemática.

| 111

4.1 Potencialidades y restricciones en la implementación participativa de políticas públicas

Por MÓNICA ITURBURU*

La propuesta de ordenar mis reflexiones personales en relación con la implementación participativa de políticas públicas significa un desafío de magnitud, ya

* Contadora Pública (UBA). Administradora Gubernamental (INAP). Magister en Gestión Empresarial (UNICEN). Experta en Desarrollo Local (DelNet-OIT). Docente e Investigadora en universidades nacionales y latinoamericanas especializada en temas de gestión pública local. Ha escrito varios libros y artículos sobre los temas de su especialidad. Fue concejal (2001–2005), Directora del Observatorio de la Gestión Municipal y en la actualidad es Subsecretaría de la Gestión Pública de la Municipalidad de Olavarría (provincia de Buenos Aires).

que implica bucear en experiencias diversas, desarrolladas en distintos ámbitos y con actores muy disímiles entre sí. Como método de abordaje, intentaré formular algunas preguntas y ensayar sus respuestas, a modo de introducción general.

¿Es positiva la participación de distintos actores en la implementación de políticas públicas? Puedo asegurar que, en general, es muy positiva y que es preferible a otras modalidades de implementación porque reduce la resistencia al cambio, enriquece los proyectos y se torna más sostenible en el tiempo. Ahora bien, ¿es siempre posible? Aprendí que no siempre, que a veces la única posibilidad de implantar un proceso de cambio es mediante una articulación vertical. ¿Es la participación ciudadana una herramienta inmune a la manipulación? No, no lo es. Una asamblea que no está debidamente informada o que no goza de libertades, puede constituirse en un espacio de validación de las decisiones de una minoría activa. ¿Es ‘políticamente correcto’ admitir esto? No, no lo es, por eso muchos actores políticos y sociales hablan en público sobre la necesidad de la implementación participativa, aunque en la intimidad se expresan y actúan en el sentido contrario. ¿Los actores políticos son coherentes sobre la necesidad de la participación? No siempre; muchos actores políticos exigen participación a los gobernantes cuando son oposición y al mismo tiempo mantienen un estilo de conducción tradicional y verticalista hacia su propio grupo de referencia. En tanto, si luego son gobierno, con frecuencia rehuyen implementar herramientas de participación ciudadana. ¿Estas reflexiones son aplicables sólo a los responsables de las políticas públicas? No, ninguna de estas reflexiones se limita a gobernantes o líderes políticos; son aplicables a cualquier dirigente social o empresarial, a la directora de una escuela o al responsable de un centro médico. ¿Cómo nos movemos los argentinos en un contexto participativo? De regular para abajo, con mucha tendencia a reclamar derechos sin asumir obligaciones; estamos predispuestos a pulverizar la autoridad, somos contestatarios y hacemos un culto de sostener nuestra propia visión a ultranza. A continuación, intentaré fundamentar estas apreciaciones para ver cuán viable es la implementación participativa de políticas públicas, haciendo un repaso de algunos conceptos teóricos y experiencias prácticas.

4.1.1 Barreras culturales para la participación

En 2002, una investigación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹ reveló que los argentinos mayoritariamente acuerdan con que la

1 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2002): “Los argentinos y la democracia”.

participación puede mejorar la calidad de la democracia. Sin embargo, cuando en 2004/5 los vecinos fueron consultados en los procesos de auditorías ciudadanas² sobre su propia participación en organizaciones comunitarias³ en promedio sólo un 20% pertenecía a alguna. Del 80% que no participaba, casi dos tercios priorizaba el interés personal (un 38% argumentó que no lo hacía porque prefería dedicar su tiempo a la familia y los amigos, el 21% dijo que aunque le interesaba no disponía de tiempo libre, y un 2% sostuvo “ya no estoy para eso”); sin embargo, el tercio restante manifestó “no tengo seguridad de que mi esfuerzo valga la pena” (15%), “no encuentro la organización o grupo” (12%) y “no sé qué beneficio tendría participar” (7%). Ello indicaría, en este último tercio, cierta predisposición a trabajar en pos de intereses generales si se dieran ciertas condiciones, en especial la confianza en los restantes actores e interés en el contenido de la participación. En este sentido, poco ayuda a la incorporación de nuevos actores, el prejuicio bastante extendido de que los dirigentes comunitarios –políticos o sociales– utilizan los espacios públicos para la consecución de intereses personales; esto se constituye en un incentivo negativo a la participación de los ciudadanos bien intencionados, debido a que no sólo pueden llegar a ‘perder’ tiempo sino también prestigio personal, temor que se observa más frecuentemente en las localidades medianas o pequeñas.

Otra barrera cultural para la participación es la escasa predisposición de los argentinos al trabajo en equipo y cooperativo en forma sostenida: somos solidarios ante la emergencia o la catástrofe, pero nos cuesta mucho deponer una postura individual para facilitar acuerdos colectivos. Durante toda la mañana del II Encuentro entre estado y sociedad civil, realizado en diciembre de 2007, pudimos escuchar varias experiencias positivas de articulación, de modo que cabía presumir un importante grado de sensibilización en su favor. Por la tarde, como facilitadora, le pedí a ocho voluntarios que participaran de un juego de roles en el que debían tratar de llegar a un acuerdo sobre un problema muy habitual en los gobiernos locales. Todos los actores contaban con una descripción general de la situación y también con información específica del sector que cada uno había elegido representar. Los voluntarios hicieron tan bien su trabajo que los

2 Estos procesos fueron realizados en el marco del Programa de Auditoría Ciudadana de la Jefatura de Gabinete de la Nación, en municipios argentinos de distinto tamaño y ubicados en diferentes provincias. www.auditoriaciudadana.gov.ar

3 La pregunta formulada fue “¿Pertenece a alguna organización de cualquier tipo como cooperativa escolar, grupo religioso o ecologista, club de barrio, etc.?”.

restantes asistentes al encuentro, en particular los que trabajan en territorio, sintieron que esa situación no difería de muchas que habían protagonizado en sus propias instituciones. El problema en el juego, como habitualmente sucede en la vida real, fue que no se lograron acuerdos porque cada cual se aferró a su postura sectorial. Cuando reflexionamos sobre esto, uno de los voluntarios dijo que había interpretado que la consigna era mantenerse firme en su propia posición, cuando en realidad se daban argumentos pero no instrucciones acerca de lo que debían hacer con ellos. En ese contexto, Marta Oyhanarte planteó un interrogante que dio en el meollo del problema: qué nos pasa como sociedad, que cuando no nos dicen que debemos articular y consensuar, presuponemos que debemos confrontar.

Puede facilitar el análisis de aspectos culturales, la comparación de actitudes y valores de distintas comunidades. Tuve la oportunidad de dictar cursos de posgrado a funcionarios municipales en Ecuador, muchos de los cuales también me invitaron a conocer sus terruños. Casi la mitad de la población ecuatoriana es rural y existe una alta proporción de descendientes de pueblos originarios. Uno de ellos, el alcalde de Otavalo, vestido con las ropas típicas de su etnia, me invitó a recorrer su pueblo para mostrarme los resultados de la articulación, mientras contaba cómo era el proceso de negociación habitual: “los vecinos de un sector se acercan a pedir que el municipio los provea de agua potable y yo les digo que sólo podríamos hacerlo con aportes de ambas partes. Ellos dicen que no pueden pagar nada porque son pobres, y yo les contesto que el agua mejora la calidad de vida de sus hijos, que ellos no pueden dejar de comprometerse en ello y cosas por el estilo. No llegamos a un acuerdo en la primera reunión, pero a la cuarta o quinta cerramos en que el municipio paga el 40% de la obra y ellos el 60%”. Esto corrobora lo que sostiene Iván Finot en relación con la necesidad de la participación en la decisión pero también en el financiamiento del gasto. Creo que en Otavalo esto es posible por la confianza que le tienen al alcalde, porque todos los actores persisten en la negociación a pesar de los fracasos iniciales –lo que corrobora que la articulación requiere de tiempo–, y también porque esto no es más que otra forma de la minga, una tradición ecuatoriana sostenida en las comunidades rurales mediante la cual, con mucha frecuencia, todos los vecinos se reúnen para realizar algún trabajo colectivo. Esta tradición revela las presunciones básicas culturales de esas comunidades –en las que la familia y el grupo prevalecen sobre el ser individual– y cómo estos valores contribuyen a facilitar la articulación.

4.1.2 La implantación participativa es preferible, aunque no siempre posible

Esta cosmovisión individualista y, a veces sectorial, genera que muchos cambios no sean posibles de aplicar cuando el interés general colisiona con los intereses particulares de minorías muy ruidosas. Hace varios años participé de una reorganización espacial y administrativa de envergadura que se llevó a cabo en la Municipalidad de Olavarría. Se había adquirido el edificio del ex Correo Argentino, contiguo al Palacio Municipal, con la idea de concentrar en él a las oficinas de mayor afluencia de público, de modo de evitar los desplazamientos innecesarios del público, mejorar la atención y hacer más eficiente el gasto. En seis meses, con un equipo multidisciplinario, hicimos el diagnóstico, la planificación estratégica y la implantación del cambio (organización de equipos de personal municipal y contratación de los servicios externos de albañilería, pintura, electricidad, instalación de redes, traslado del centro de cómputos, reciclado y adquisición de muebles, mudanzas, entre otros trabajos, en todos los casos cumpliendo con las prescripciones legales establecidas para las adquisiciones públicas). Durante ese período, le dedicamos mucho tiempo a la transmisión organizada de la visión del cambio, a través de reuniones frecuentes que se desarrollaban en las oficinas que serían reubicadas y que incluían a todo el personal. Esto, en sí mismo, se constituyó en una innovación ya que posibilitaba a los empleados conocer el proyecto y hacer aportes. En estos intercambios, teníamos en claro que había un núcleo duro del proyecto que era innegociable (en particular, las cuestiones vinculadas con la transparencia) pero hubo muchos aspectos que fueron modificados en virtud de este intercambio con los usuarios. El resultado final fue superador de la situación inicialmente planteada, y el cambio fue aceptado y sostenido, a tal punto que la reorganización se extendió luego al Palacio Municipal.

Durante la segunda etapa, cuando circunstancialmente quedaron desocupadas un par de oficinas contiguas al Concejo Deliberante, su Presidente se acercó para solicitar la cesión de dichos espacios. Como ello no era posible, le propusimos un proyecto superador: reciclar otro edificio completo que había quedado vacante, ubicado a dos cuadras, con el doble de superficie, que permitiría un mayor despliegue y la reducción de los conflictos internos generados por el hacinamiento de sus miembros. El Presidente aceptó la oferta, ante lo cual le propusimos desarrollar un proyecto llave en mano, pero con la condición de que él y su secretario fueran los únicos interlocutores del equipo de cambio. Esta decisión, que operaba en sentido contrario a la modalidad utilizada en la etapa previa, se

basó en el conocimiento del alto grado de conflictividad de muchos de los actores intervinientes. En ese contexto, no hubiera sido posible un cambio que contemplara la participación de los distintos miembros debido al nivel de conflicto previo y al recelo por lo que veían como una ‘intervención’ del Departamento Ejecutivo.

Estas experiencias paralelas, casi idénticas en el contenido y los resultados finales pero distintas en sus modalidades de gestión, me permiten afirmar que es preferible inclinarse por la solución ‘posible’ –que incluiría la participación circunscripta a ciertos actores o aspectos– cuando la solución ‘óptima’ –con mayor apertura y comprensiva de más etapas– es irrealizable o pone en riesgo la gobernabilidad o la atención de los intereses generales.

Claro está que este argumento es utilizado por muchos líderes como justificación ante la falta de apertura a la participación. En privado sostienen que la ciudadanía se expresa al momento del voto y que a partir de allí se les confiere el mandato de gobernar, postura que también sostienen algunos sectores de la sociedad⁴. En el extremo de la indiferencia ciudadana, se ubican aquellos que preferirían incluso un gobierno no democrático si ello solucionara problemas acuciantes como la inseguridad. Esta postura se observa con más frecuencia en los grupos de más edad y en los de menor nivel educativo.

Tampoco faltan los que hacen una puesta en escena de la participación, completando una asamblea con actores totalmente ajenos al problema y sin libertad de rehuir el compromiso con el convocante. Cabe citar un caso, en el conurbano bonaerense, de una obra financiada por un organismo de crédito internacional que exigía la convocatoria de una audiencia pública con los vecinos potencialmente afectados. El observador del organismo de crédito, recién a las diez de la noche, se percató de que la mayoría de los asistentes a la asamblea eran beneficiarios de planes de empleos; cuando éstos se retiraron, quedaron una veintena de los auténticos vecinos, que apenas un día antes se habían enterado de la convocatoria gracias a la obsesión de un jubilado por leer la letra chica de los diarios. Pero esto no es una exclusividad de los oficialismos, ni tampoco de los argentinos: la manipulación de la opinión pública es objeto de estudio de investigadores americanos quienes analizan la gran incidencia de los consultores profesionales en los resultados de las audiencias públicas o consultas populares.

4 Esto surgió en algunos grupos focales de los procesos de auditoría ciudadana en municipios, así como en el trabajo del PNUD, ambos ya citados.

4.1.3 Factores que facilitan la implementación participativa de políticas públicas

La implementación participativa de políticas públicas tiene, por lo visto, muchas restricciones que superar. La falta de confianza entre los actores, la ausencia de contenidos sustantivos de la participación, el cuestionamiento de la autoridad, el prejuicio negativo de la comunidad hacia los que se comprometen con los asuntos colectivos, y la escasa predisposición al trabajo en equipo y cooperativo sostenido, son aspectos culturales que afectan a ciudadanos y líderes; pero también confluyen aspectos institucionales y de práctica política que no pueden soslayarse. Ante este panorama, ¿qué factores podrían facilitar la implementación participativa de políticas públicas?

En primer lugar, la participación ciudadana no puede estar excluida de la agenda educativa. Ello implica transmitirla y practicarla en el aula, alentando el trabajo cooperativo y el debate constructivo, en el justo balance de derechos y responsabilidades por lo colectivo. Con una educación pendular entre directivos con una lógica verticalista, padres que no respaldan la autoridad o inspectores temerosos de aplicar una sanción disciplinaria, es poco probable que nos desembaracemos de la práctica del piquete como la forma más efectiva de participación ciudadana.

En segundo lugar, el diseño institucional puede ayudar a tener una ciudadanía más informada y a generar confianza. La obligatoriedad de presentar presupuestos y rendiciones de cuentas, informar las retribuciones de empleados y funcionarios, así como de beneficiarios de planes sociales, y todo ello hacerlo disponible en páginas web, hace más transparente a las instituciones y mejora la calidad del debate sobre la cosa pública. Además, sería importante que las exigencias de transparencia incluyeran a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), que como conjunto también son objeto de sospechas.

En tercer lugar, es fundamental el rol de los líderes, ya que son quienes ostentan la potestad de decidir cuándo y cómo generar espacios de participación comunitaria. Es bastante habitual que los equipos de gobierno sean refractarios a la interacción directa con los vecinos bajo el prejuicio de que esto sólo genera más demandas, muchas de ellas de difícil resolución. Si bien esto es cierto, los líderes hábiles saben circunscribir las demandas a acciones concretas y realizables, y generar compromisos de articulación para la resolución y el financiamiento compartido. Esta estrategia también puede contribuir a producir cambios culturales en los grupos más vulnerables, frecuentemente cooptados por el asistencialismo, al fomentar el compromiso activo en la búsqueda de soluciones.

Por último, estos cambios requieren de mucha comunicación, una dedicación significativa de energía y sobre todo, tiempo. Esto requiere de la persistencia de los actores principales e impone prepararse para enfrentar las antinomias que seguramente surgirán en las primeras reuniones –sobre todo si se parte de una situación de conflicto– y darse la oportunidad de superarlas.

4.2 Compatibilizar equidad con democracia. Experiencias desde El Ágora

Por CLAUDIA LAUB*

El Ágora se crea en el año 1996 con un grupo de profesionales que luego de cumplir funciones en el estado, teníamos el convencimiento de que como funcionarios habíamos encontrado una gran debilidad en la posibilidad de interlocución con las organizaciones de la sociedad civil. Por ello, nos propusimos ocupar ese lugar y fortalecer el diálogo posible y el debate de los asuntos de interés público, intentando impactar en la opinión pública.

El Ágora es una asociación civil orientada centralmente por la convicción de que es necesario y compatible, o mejor aún, de que es imprescindible compatibilizar equidad con democracia para avanzar sólidamente en profundizar la justicia social y radicalizar la democracia. Ello requiere desarmar las múltiples asimetrías y opacidades que las instituciones, los gobiernos, los mercados y las democracias formales construyen.

El Ágora no puede, por su propia lógica, buscar voluntarios, ni reclutar “mano de obra” para sus propios proyectos. Tiene en cambio la necesidad de asociarse, de permanecer abierto, como una plaza, como un espacio público para todas y todos aquellos que se sienten ciudadanos activos, militantes o activistas sociales, y que no quieren, no sienten la necesidad o no pueden por el momento generar su propia institucionalidad. Puede definirse como una asociación política, como una ONG con objetivos sociales y políticos en el sentido más amplio de

* Socióloga (UBA). Docente Universitaria. Se ha desempeñado como funcionaria en diferentes áreas del Gobierno nacional, provincial y municipal. Actualmente es directora de programas de la Asociación El Agora (nodo para el Cono Sur del Foro Iberoamericano de Mejores Prácticas, UN-Hábitat). Posee varias publicaciones, trabajos de investigación y de consultoría sobre seguridad ciudadana.

la palabra, orientada al fortalecimiento de la ciudadanía y a la democratización del conocimiento y de la participación. Su trayectoria ha logrado hacer consistencia en una práctica que hoy representa un patrón, una cierta regularidad en sus formas de trabajo: diálogos ciudadanos, planificación estratégico-participativa, “traducciones” en el sentido más amplio de la palabra y expresión en lenguajes múltiples, redes, educación de adultos, documentación de buenas prácticas en diferentes soportes, por citar algunas. Puede encontrarse también una consistencia a lo largo de más de una década en sus ejes temáticos: seguridad ciudadana, proyecto jóvenes, extensionismo jurídico, derecho a la salud, buenas prácticas, democratización del conocimiento, salud internacional, desarrollo urbano y gobernanca.

En este sentido más que una ONG de bajo presupuesto es una ONG que no se puede permitir, y de hecho no ha permitido, que ningún financiamiento externo le marque la agenda o la coloque en tareas y actividades que no quiere hacer. También quisiera aclarar que la forma jurídica se hizo necesaria para poder existir legalmente siendo que, en el fondo, el espíritu que nos animaba era más bien de una “cooperativa”, a fin de producir e intercambiar saberes, como un lugar de militancia y de reflexión en el abordaje de los problemas, para mejorar el vínculo con el estado y donde cada uno aportara recursos disponibles (ideológicos, financieros, humanos y organizacionales), miradas disciplinarias diferentes sin arrogarnos ninguna representación social.

Desde El Ágora y junto con otras organizaciones desde hace más de 10 años no sólo actuamos como sociedad civil organizada, sino que pensamos y reflexionamos de manera crítica sobre la sociedad civil y su rol en los contextos socio-políticos contemporáneos. En un marco en el que las ONG o el tercer sector se planteaban como sustitutivas del estado, nuestra posición en algunos aspectos y en determinados momentos se presentó como marginal ya que sosteníamos la necesidad de fortalecer a la sociedad civil y al estado simultáneamente.

Una sociedad civil que no genera instancias de diálogo y articulación con el estado y con las universidades es una sociedad civil auto referenciada, miope, con capacidad de acción muy limitada e incapaz de contribuir en la construcción de sociedades más equitativas y democráticas.

A través de nuestra experiencia, pudimos articular cada vez más con los gobiernos locales, con las universidades. El esfuerzo se centra tanto en la búsqueda de conceptos teóricos, como en la construcción de espacios comunes para dialogar y generar mecanismos de concertación entre el estado y los ciudadanos (y entre los ciudadanos). Estos mecanismos permitieron ampliar la capacidad de

analizar los problemas locales y la construcción colectiva de agendas públicas y así generar mayores posibilidades para la incidencia en el sistema político, que trasciendan el acto electoral.

En este contexto, consideramos que la democratización ofrece condiciones favorables para las organizaciones ya que se trata de una oportunidad política propicia para la intervención y –sobre todo– para la producción de información y argumentación de los ciudadanos organizados. En nuestro caso nos interesa detectar temas e instalarlos en la agenda pública y así poder hacer emerger lo que no se ve, ni se oye.

En la vida democrática son los ciudadanos –como actores– los que dan los debates. Necesitamos los tipos de ciudadanos que el campo político demanda. Es lo que intentamos construir en los talleres de ciudadanía. Muchas veces hay diferencias culturales, ideológicas y socioeconómicas que impiden el diálogo. Sin embargo, la ciudadanía debe aceptar la diferencia pero no la desigualdad. Un impedimento es la comprensión de las lógicas diferentes del mercado, del estado y de la sociedad civil, y el dominio de la lógica de mercado.

En ocasiones hemos sido convocados a colaborar con la resolución de un problema de coyuntura (que requiere respuestas complejas, con la articulación de los diferentes actores implicados) y, al hacer una devolución del análisis, nos hemos encontrado con la fragmentación estatal, no logrando generar acuerdos con el sector. Es por ello que sostenemos la necesidad de que el estado tenga como interlocutores válidos a redes temáticas de diversa base social –pero integradas– para discutir los ejes temáticos y ponerlos en agenda, no para gestionar.

También encontramos dificultad en la capacidad argumentativa de los distintos actores para sostener el diálogo. Si bien se trata de entender, de poder opinar, también hay que poder posicionarse y actuar –de la manera menos subordinada y al mismo tiempo más representativa y más articulada posible–. En esa construcción, profundizar la calidad de la representación es central para enriquecer los debates e intervenir en los conflictos. Reconocemos que una deuda importante es la de comprometernos a crear el ámbito óptimo para la construcción de partidos políticos sólidos.

Durante el año 2007 comenzamos a dar pasos en esta dirección. Nos dedicamos a trabajar en un proyecto de responsabilidad electoral en la provincia de Córdoba, haciendo accesible el conocimiento para que más ciudadanos se involucren en el debate, puedan comparar y reconocer las distintas propuestas y así optar informadamente. Este año participamos en la Comisión de Reforma Política Electoral, creada por el Gobernador de la Provincia. Creemos que es necesario

establecer un diálogo entre los distintos actores para compartir un análisis de situación que abarque todo el procedimiento electoral (urna, proceso de elección, escrutinio, etc.), con el propósito de identificar problemas y eventuales soluciones, tanto desde la perspectiva de los operadores del proceso (funcionarios judiciales), como desde la visión de sus destinatarios (partidos políticos, apoderados de los partidos políticos, ciudadanos, etc.).

No sólo los políticos y los expertos sino también los ciudadanos informados podemos provocar transformaciones, incidir en la Reforma Política Electoral y apropiarnos de los cambios que tanto reclamamos.

En relación con la posibilidad de discutir verdaderamente, es fundamental evitar la manipulación de la información poniendo al ciudadano frente a la disyuntiva de “optar” por lo que imagina que representa lo que él quiere, dado que la información de la que dispone para formar una opinión crítica es claramente escasa y en muchos casos utilizada de manera estratégica. Los sí/no estoy de acuerdo, no permiten un debate constructivo orientado a fortalecer al ciudadano en relación con lo que pretende del sistema político y la democracia

La sociedad civil no es homogénea, esta integrada por diversos sectores sociales, bien diferentes y lo que hemos logrado es organizarnos en redes muchas veces asimétricas. La asociación con otros nos permite convertirnos en sujeto social identificado como sociedad civil, me refiero a organizaciones sindicales, empresariales, de académicos, asociaciones políticas, cooperativas, y muchas otras.

La postmodernidad ha sido descrita con el efecto de un espejo roto que puede una y otra vez ser reparado, pero no volverá a ser lo que era. La fragmentación tiende a repararse en una lógica de redes sin la pretensión de volver a ser el espejo entero, tendiendo a articularnos en nuestras heterogeneidades, constituyéndonos con otros.

4.2.1 Una respuesta frente a la fragmentación: las redes

Frente a la fragmentación una respuesta posible es la conformación de redes y coaliciones. La asociación a distancias óptimas (ni tan cerca como para fusionarse ni tan lejos como para no influir) de instituciones prestadoras de servicios, empresas privadas, formadores de opinión, con ámbitos de gobierno y organizaciones de la sociedad civil tiene un rol dinamizador y de importancia estratégica porque permite:

- a) Construir viabilidad, ya que la asociación entre dos o más instituciones puede generar fenómenos de suma positiva, potenciación o sinergias

que incrementan el espacio de lo posible permitiendo alcanzar objetivos no imaginables para cada uno de los miembros que ingresan en la coalición.

- b) Reducir la incertidumbre, reconociendo que se trabaja en ambientes cada vez más caracterizados por la incertidumbre y la imprevisibilidad. No todas las variables son producto del azar, una parte de la incertidumbre la generan otras organizaciones relevantes que comparten el mismo ambiente. Los procesos de asociación sirven, en consecuencia, para reducir incertidumbres estableciendo acuerdos y permitiendo monitorear variables a través de contratos formales e informales.

El tema de la escala también es importante. Trabajamos a pequeña escala mediante el aporte y la participación personal, y llevarlos a otra escala requiere de mucho trabajo, requiere de tiempos de maduración que no son los mismos que poseen los gobiernos. Por eso no debemos perder la perspectiva de combinar la capacidad de proponer intervenciones que den resultados inmediatos con actividades que permitan iniciar cambios estructurales (que vayan en una dirección, que generen distintas reacciones de equidad y justicia), que son procesos más lentos.

En relación con la participación ciudadana, luego de muchas discusiones, llegamos a una síntesis que nos permitió comprender que las concepciones subyacentes que orientan dichas prácticas, como así también su potencial, son sumamente diversas. Esta reflexión se produce en una sociedad con intensos síntomas de fragmentación y asimetrías de poder, donde no todos los sectores e intereses tienen la misma capacidad de ser escuchados. En este sentido, se entiende que el proceso de búsqueda de consensos en torno al significado y sentido de la participación, como así también el aprendizaje desde las prácticas, puede contribuir al enriquecimiento de la sociedad civil y del poder del ciudadano.

Comenzamos a preocuparnos por la especificidad de la seguridad ciudadana en momentos en que, desde las políticas sociales, se venía hablando de la necesidad de transversalidad en las áreas de Gobierno. Pensamos que “ese era el lugar de la seguridad ciudadana” ya que, desde nuestra perspectiva, la articulación es un elemento esencial para abordar un tema tan complejo.

En Córdoba, Argentina, consolidamos un programa municipal de prevención y promoción de la seguridad ciudadana. El Concejo de Prevención se constituyó con la participación de los distintos sectores: Educación (escuelas municipales), Salud, ámbitos de niñez y de la tercera edad, gestión del territorio. Es decir, se

implementó un trabajo conjunto que comprendía desde cambiar las luminarias de la ciudad, realizar apertura de calles, mejorar el transporte para las mujeres, hasta implementar programas de deportes en los barrios más conflictivos e intervenir en conflictos en las escuelas.

Trabajamos con colegas de otros países latinoamericanos en el Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia (FLASUD), creamos redes y desarrollamos una propuesta de seguridad ciudadana compartida con la articulación de políticas sociales. Esto permite mejorar la inclusión y así separarnos de una política estrictamente penal. Es oportuno destacar que esta última asociación es permanentemente amplificada por los medios de comunicación, que incorporan el lenguaje penal.

Los debates en el ámbito público permiten modificar las percepciones y así influir en políticas públicas con propuestas concretas que impactarán directamente sobre la seguridad. De lo contrario, sin argumentos, sólo surgen frases hechas como “que los maten a todos”, “que se pudran en la cárcel” y el esquema de seguridad queda reducido al ámbito penal, de policía, Justicia y cárcel.

La interiorización de diferentes experiencias, que son necesariamente reducidas y que dependen de factores personales y sociales, va modelando una concepción de la vida urbana en la que lo público se convierte en lo oscuro, lo no vigilado, en sinónimo de peligro, de espacio hostil que conviene evitar. La contrapartida de esta asociación es la exaltación de lo privado como lugar de seguridad. Concepto incorrecto si tenemos en cuenta que un gran porcentaje de la violencia urbana se construye en ámbitos privados o cuasi privados.

Desde El Ágora, colaboramos con reformas policiales proponiendo incluir el dialogo con la sociedad civil. También colaboramos en proyectos con empresas de recolección de residuos y empresarios del transporte público para incluir el componente de seguridad en los servicios urbanos.

De esta manera, como bien público, la seguridad se ubica al lado de otros bienes como la salud, la vivienda, la educación, la cultura; sin jerarquización pero articulada y en una interacción necesaria para que cada uno encuentre su lugar en beneficio de **todos** los habitantes de la ciudad. Este enfoque obliga a redefinir el contenido local, individual y personal de la seguridad. La política criminal y el sistema penal pierden exclusividad en este debate vinculado estrechamente con los derechos humanos. Así, desde esta perspectiva, consideramos que la seguridad debe ser co–producida por distintos actores públicos y privados, co–producción que implica organización y reglas de funcionamiento transparentes. La ciudad es el territorio propicio para desarrollar esta estrategia.

Al mismo tiempo, poner la temática bajo la lupa de un enfoque de género fue un ejercicio que nos impulsó a re–visitar con ojos nuevos los temas y las propuestas en las que veníamos trabajando. Lo que nos permitió descubrir aciertos pero también vacíos, olvidos y condicionamientos a la hora de pensar ideas y soluciones para construir y habitar ciudades seguras para todos y para todas.

4.2.2 El espacio público: escenario ¿del mercado? ¿del estado? ¿de la sociedad civil?

El espacio público ha adquirido un significativo peso en los debates sobre la ciudad y la agenda de las políticas urbanas, convirtiéndose en uno de los temas de mayor confrontación social. Desde nuestro punto de vista, el espacio público no es lo residual, tampoco es una forma de apropiación y –menos aún– un lugar donde se enajena la libertad. Preferimos entenderlo como uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía que permite reconstruir el derecho a la asociación, a la identidad y a la polis y se inscribe en el respeto al derecho del otro al mismo espacio. No sólo necesitamos un espacio donde encontrarnos, sino también un lugar donde construir tolerancia y ejercitar una pedagogía de la alteridad que nos dé la posibilidad de aprender a convivir con otros de manera pacífica y tolerante.

Cuando asociamos espacio público y seguridad, consideramos que es el uso lo que define su naturaleza. Por eso, es más ciudad aquella que optimiza y multiplica las posibilidades de contacto entre las personas, es decir, aquella que dispone de buenos espacios públicos. Los espacios públicos son un refugio amable para los habitantes de una ciudad, son espacios privilegiados para la construcción del bien común.

No estuvimos de acuerdo en la relación que el estado estableció en la década del noventa. Se llamó gestión asociada a la relación del estado con una organización, que resultó en una tercerización de la gestión, donde la organización tomaba el rol de una consultora y no convocaba a la sociedad civil organizada. Así fue como luego no se asumieron los fracasos. La relación vincular entre la sociedad civil y estado no funciona con la lógica de mercado.

Actualmente la democratización ofrece condiciones favorables para las organizaciones, una oportunidad política propicia para la intervención. Es preciso combinar la capacidad de proponer intervenciones que den resultados inmediatos, con otra que también permita iniciar cambios estructurales que lleven a reacciones distintas de equidad y justicia, aunque eso implique necesariamente maduración y procesos más lentos.

En este sentido decimos que El Ágora no es una ONG filantrópica y apolítica. Por el contrario entendemos que la sociedad civil tiene que estar comprometida (quizás desde distintas visiones y motivaciones específicas) en la causa del cambio, en la remoción no sólo superficial sino profunda de los obstáculos que impiden tener una sociedad más justa, equitativa y sustentable.

Y asumir este compromiso no pretende sustituir al estado, sino por el contrario alimentar, incidir en fortalecer la acción estatal. Como sostuvimos al comienzo de este trabajo, una sociedad civil que no genera instancias de diálogo y articulación con el estado y con las universidades es una sociedad civil auto-referenciada, miope, con capacidad de acción muy limitada e incapaz de contribuir en la construcción de sociedades más equitativas y democráticas.

4.3 Estado y participación ciudadana: una experiencia de continuidades y rupturas

Por NOEMÍ PULIDO*

125

4.3.1 *Itinerario de una experiencia de vida*

Cuando crecer en un barrio obrero del conurbano bonaerense significaba atravesar con cotidiana naturalidad las instituciones estatales, y las políticas públicas impulsaban a los sectores más pobres hacia un rumbo de progreso social, transcurría mi infancia en el oeste del primer cordón. “¿Estudiás o trabajás?” era la pregunta excluyente. Toda otra opción escapaba al país pensable en la Argentina de los sesenta.

La salita de auxilios, el hospital público, el dispensario, administraban programas de vacunación masiva universal, certificaban la salud bucodental cada

* Coordinadora de Articulación y Cooperación de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia de la Nación. Magister en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO, Argentina). Especialista en Gobernabilidad y Desarrollo Institucional (INAP, España). Administradora Gubernamental (INAP, Argentina). Licenciada en Gestión Educativa (CAECE, Argentina). Ha coordinado el IV Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, la Unidad de Planeamiento del INSSJP, el Programa de Desarrollo Gerencial del INAP, el Plan Institucional de Capacitación de la Dirección Nacional de Vialidad, y el Consejo Federal de la Función Pública, Docente de la Universidad Torcuato Di Tella de Argentina, de la Universidad Nacional de Rosario, del Portal educativo de las Américas, de TOP-Universidad del Litoral. Especialista en materia de planificación y desarrollo de recursos humanos en el sector público.

marzo y restauraban la salud popular con pericia. La escuela pública reclamaba la asistencia perfecta. Su genética sarmientina seguía fiel al mandato igualitario y legitimador del exigente desempeño educativo. En una misma aula nos mezclábamos todos, democráticamente igualados por el guardapolvo blanco. Los hijos de los peones con los de los profesionales. Los que llegábamos desde los barrios humildes y los que habitaban el Barrio Parque.

Ambos espacios públicos –educación y salud– eran apoyados por organizaciones sociales, entonces llamadas *de beneficencia*. Cáritas, la Cruz Roja, ALPI. Las enfermeras vocacionales y las maestras de apoyo escolar representaban una parte del voluntariado que encarnaban las fundaciones que, en la época, colaboraban con la prestación de los servicios sociales. Las cooperadoras escolares y las hospitalarias eran asociaciones civiles imprescindibles, y sus voluntarios expandían la cobertura de los servicios. La participación de la sociedad civil organizada tenía entonces una finalidad expresada literalmente como *contribución*.

Apenas soy una de los millones de beneficiarios de aquella dinámica que hubo de desencadenar desde el estado la epopeya educativa que, tempranamente en el contexto regional, universalizaría la educación primaria y aseguraría la expansión de la secundaria. Conservo intacta la gratitud al estado por mi formación construida en ámbitos públicos, y también por un abanico de oportunidades que, a cambio de dedicación persistente, impulsaban hacia un futuro promisorio. La literatura inscribe a este tipo de trayectorias vitales en la llamada “movilidad social”.

¿Se concebían entonces diseños de implementación participativa de políticas públicas? No mientras el estado era el dinamizador de las oportunidades sociales. Sería a partir de los años setenta que los movimientos de derechos civiles, los de ayuda humanitaria, los feministas y los ecologistas se multiplicarían por el mundo, aumentando su expansión a medida que la institucionalidad clásica se iba debilitando en representatividad y potencia, en contextos de complejidad creciente. A pesar de un entramado institucional mucho más vasto que entonces, es triste admitir que las nenas que nacen hoy en los barrios donde crecí tienen mínimas opciones para desarrollar su potencial y sus ilusiones.

Más adelante no habría distracción posible. Sentía imperioso el proyectar las oportunidades que el estado había puesto a mi alcance. Una amarga paradoja hizo coincidir mi ingreso a la docencia con la dictadura que –en 1976– militarizaría las calles, los espacios públicos, y también la educación. El germen civilizatorio iba a permanecer resguardado paredes adentro de muchas escuelas, allí la democracia aún sobrevivía en el acceso a una educación integradora y en la distribución social de los saberes. Participar seguía teniendo el perfil clásico de

fundación, donante de ayuda a escuelas, hospitales y sectores marginados principalmente. Sin embargo, en el plano de los derechos civiles, las organizaciones defensoras del estado de Derecho tomaban luz pública en un ambiente de alto riesgo social, con acciones concretas de denuncia y reclamo internacional.

Con el amanecer que dejó atrás la larga dictadura un clima de fiesta cívica –por la recuperación de la democracia y sus promesas– nos ilusionaba y nos comprometía una vez más. En lo personal, el impulso a trabajar por la educación desde el campo de las políticas públicas me llevaría a participar del concurso para ingresar a la carrera de Administradora Gubernamental, a la que convocaba el Instituto Nacional de la Administración Pública en 1988. La formación recibida allí –integral, innovadora, exigente y una vez más *ipública!*– habría de facilitarme herramientas para gestionar en el sector estatal.

Las teorías de la democracia permiten comprender que, siendo las mayorías ciudadanas quienes deciden quién gobierna, los agentes públicos, dentro de un marco de legalidad de las decisiones, habremos de facilitar la ejecución eficaz de las políticas públicas que las mayorías predefinen al tomar una opción partidaria para que sus candidatos gobiernen la Nación. Mi vida como funcionaria pública comenzaba con estas reflexiones y con dos convicciones principales. La primera de ellas, que el estado sólo podría mejorar su calidad institucional una vez que generalizara la profesionalización de su burocracia. La segunda, que la gestión de políticas demanda una escala de impactos que sólo puede asegurarse con la participación social en las diferentes etapas de la planificación e implantación.

En los hechos, a falta de metas nacionales concertadas y de un destino común por el cuál transitar, la democracia argentina iba eslabonando políticas públicas de diversa raíz ideológica y orientadas a objetivos divergentes, sin lograr entramar políticas de estado, producto del acuerdo interpartidario orientado al largo plazo, al horizonte–país. Mientras tanto las OSC parecían ir creciendo y multiplicándose a través de las diferentes generaciones de políticas y reformas, en relación directa con el debilitamiento de la representatividad de las instituciones clásicas de la democracia: partidos, organizaciones públicas, sindicatos.

Luego de dos hiperinflaciones, las políticas de los noventa entramaron un discurso que minimizó al estado y a su burocracia, y que caló hondo y perdura en la opinión pública. En esa lógica, detrás de las ventanillas públicas se imaginaban prácticas obsoletas, perversas, improductivas. En cambio, del lado del mercado y de la sociedad, parecían situarse las expectativas de la modernización, la transparencia y la eficiencia. Participar desde el mercado significaba tomar la gestión directa de los servicios privatizados: peajes, energía, transportes

y otros. Participar desde la sociedad civil comenzaba a traducirse en reclamos de incidencia directa en las políticas, y en una estrategia interna e internacional para financiar a fundaciones que se encargarían de aquello que el estado no sabía hacer bien.

4.3.2 Acceso a la información pública

Fue al finalizar el año 2003 que tomé contacto con Marta Oyhanarte. Había seguido con atención su trayectoria pública y el impacto de la invención conceptual que significó, hacia finales de los ochenta, la creación de Poder Ciudadano. Su ingreso a la Administración Nacional como Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia requería apoyo para implementar el Reglamento de Acceso a la Información Pública, y fui parte del equipo designado para esa tarea. Allí reencontré a las OSC interesadas en esta política. Algunas se centraban en apoyar la difusión del Decreto y del derecho a la información, y otras tomaban un rol de monitoreo de la implementación.

128 | Dos hipótesis iniciales de trabajo corrieron diferente suerte. La primera, que la Subsecretaria tendría limitada confianza en el personal del estado, cuya planta íntegro, se derrumbó inmediatamente. La segunda, que las OSC se acercarían con prejuicios adversos sobre la gestión estatal y sobre las capacidades de los funcionarios, se confirmaba inicialmente denotando cierta falta de confianza general a la voluntad de hacer pública la información por parte de los organismos alcanzados por la norma. ¿Cómo era posible olvidar que desde los noventa se habían desbaratado las rutinas que hacían previsible el flujo y resguardo de la información circulante, y que pocos habían intentado impedirlo?

La implementación del Reglamento fue una excelente manera de promover circuitos de gestión que aseguraran el primer nivel de participación social: el acceso a la información pública. La instalación de los mecanismos para informar generó un primer impacto intangible: el cultural. Los funcionarios pronto asumieron –en términos prácticos– el carácter público de la información que tenían en sus organismos, en sus archivos, en sus computadoras. El público, por otro lado, podía ejercitar el derecho a saber, preguntarle al estado, requerirle información sin tener que motivar el pedido, y además con garantía y plazo de respuesta.

Ingresaba de este modo a zona de turbulencia la cultura del silencio de la Administración, la de la opacidad, la que había podido compulsar hasta el dato más privado de cada administrado sin posibilitar contrapartida. Iba a entrar en crisis la cultura que enmascara facetas sutiles del abuso de poder. Se ponían en

valor las mesas de entrada y los archivos. La Subsecretaría dirigía sus objetivos y tareas cotidianas a los destinatarios de la política. Antes y por encima de los impactos en la prensa y en la alta conducción política, los esfuerzos se orientaron a los resultados y a los impactos en la población, a la que los Ministerios comenzaban, gradualmente, a sorprender con información activa, comunicaciones directas, y entrega de datos reclamados en el marco de la norma.

Creíamos que el estilo de gobierno abierto hacia la sociedad podría concretarse mejor si, primero, se imprimía la gestión participativa hacia su interior. Los funcionarios de cada área son expertos en los problemas que los aquejan y en las vías de solución óptima. Sólo se trata de consultarlos. Con esta convicción desarrollamos un taller con la Secretaría de la Presidencia para el diagnóstico participativo y la propuesta de mejora de los circuitos administrativos que habilitarían la entrega efectiva y eficiente de información pública. El resultado fue estimulante: los funcionarios y funcionarias de todas las áreas implicadas relevaron los circuitos, identificaron los cuellos de botella, ofrecieron mapas de soluciones alternativas. Todos habíamos aprendido que si los agentes intervienen en el diseño de la gestión, ésta supera su nivel de calidad y ofrece respuestas más efectivas; la participación confirmaba ser clave, también intramuros. Un excelente equipo de profesionales gestiona hoy la expansión y la profundización de los reglamentos del Decreto 1172/2003, con notables e incesantes avances en la materia⁵.

4.3.3 Auditorías Ciudadanas y Foros Cívicos

Con esta motivación me integré al equipo que había iniciado la gestión de las Auditorías Ciudadanas⁶ orientadas a municipios, el otro Programa de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia. Vivir la etapa de construcción de un Programa Nacional es una oportunidad única para quienes estamos interesados en la invención metodológica. Explorar nuevos modos de producción pública y tomar contacto con ciudadanos de distintos territorios de la Argentina eran, además, dos privilegios para disfrutar.

Con el entusiasmo que alimentan los liderazgos políticos de alto compromiso, llegamos a los municipios a contribuir con la constitución y articulación de los Foros Cívicos. Si bien los vecinos y vecinas aportan a las Auditorías Ciudadanas

5 Puede consultarse el Decreto y su implementación en www.mejordemocracia.gov.ar.

6 Pueden consultarse los documentos y el portal de municipios en www.auditoriaciudadana.gov.ar.

sus percepciones sobre la calidad de la democracia, invitarlos a tomar parte de la transformación de su propia comunidad significaba un reto hacia nuevos aprendizajes, puesto que un Foro Cívico en el marco del Programa Auditoría Ciudadana:

- Es un ámbito plural y compartido (gobierno–sociedad) para la concertación y construcción conjunta, un espacio articulador.
- Está regulado por reglas para el diálogo que acuerda el propio foro y que iguala a sus participantes en el uso de la palabra y en el valor de la opinión.
- Es un espacio nuevo, no interfiere en los cuerpos electivos ni se superpone con oficinas públicas, su objetivo es el de la gestión asociada de proyectos a partir de preocupaciones y prioridades concertadas.
- Define sus propios coordinadores mediante el voto directo y transparente para facilitar la difusión, los encuentros, los proyectos y las acciones.

Los Foros Cívicos que están trabajando en la calidad de su propia vida comunitaria constituyen los ejemplos concretos:

- Entre Ríos: los Foros Cívicos de seis municipios gestionan el interforo provincial que entrevista a los legisladores constituyentes para que la nueva Constitución incluya la cláusula de participación ciudadana.
- Santa Fe: el Foro Cívico de Firmat desarrolla el proyecto de combate a las adicciones en un trabajo integrado al tercer ciclo de EGB de todas las escuelas del distrito.
- Neuquén: el Foro Cívico de Neuquén se propone reactivar el Consejo Económico Social en una dinámica participativa del rumbo estratégico de la ciudad.
- San Juan: el Foro Cívico de Rawson está diseñando un proyecto de servicio social asociado a la Universidad local.
- Buenos Aires: el Foro Cívico de Mar del Plata se despliega en cuatro distritos para atender las diferentes problemáticas zonales, y planifica su plenario periódico.
- Tucumán: el Foro Cívico de Yerba Buena desarrolla el Proyecto Salvate la Vida para revertir las muertes por accidentes de tránsito en el ámbito local.

Los municipios de Mendoza, La Pampa, Corrientes, Catamarca, Salta, Chaco y Chubut también ofrecen ejemplos que merecen ser citados.

4.3.4 Conclusiones

La experiencia acumulada en alrededor de 70 municipios permite extraer aprendizajes que enseñan al gobierno local que:

1. Su participación en el Foro asegura la efectividad de las políticas pues puede ajustarlas mejor a las expectativas comunitarias.
2. Las propuestas del Foro hacen más eficiente el gasto público puesto que racionalizan las demandas y su cobertura.
3. Su legitimidad se fortalece en la confianza que se alimenta de la gestión asociada y de la interacción con los vecinos.
4. La sostenibilidad de proyectos y planes participativos se funda en el compromiso de la población con las decisiones asumidas.

Los vecinos/as y sus organizaciones, a la vez, comprenden que gobernar no confiere poderes mágicos, que no es posible proveer servicios adecuados si no se asegura el tributo pleno de las tasas municipales y que:

1. Es preciso trascender la queja hacia proyectos de transformación colectiva acordados por la comunidad.
2. El derecho de la comunidad al buen gobierno tiene como contrapartida el derecho del gobierno a una comunidad gobernable, que asume sus obligaciones ciudadanas.
3. El destino colectivo depende de la cohesión social y de la recuperación y puesta en valor de la identidad comunitaria y de un futuro compartido.
4. La formación de ciudadanía comienza en la infancia, con los valores que se inculcan y se practican en términos de convivencia y solidaridad social.

Las experiencias exploradas confirman que la implementación conjunta de políticas depende del reconocimiento de la legitimidad del gobierno para orientar el rumbo estratégico, y para construir la agenda de políticas participativas, así como del reconocimiento tanto a las organizaciones de la sociedad civil como a ciudadanos/as independientes del derecho a saber, a peticionar y a colaborar. Pero también, y sobre todo, depende de pactos de colaboración para instalar en cada uno de los respectivos ámbitos la rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad por la democratización del acceso a la participación, bases para la construcción y la expansión del compromiso social y de las confianzas recíprocas que lo sostendrán.

4.4 Hacia una cultura fueguina en Derechos Humanos

Por ADRIÁN CAMERANO*

Estas líneas tienen por objeto brindar un panorama del estado de los derechos humanos en Tierra del Fuego, las actuaciones que han podido desarrollarse desde la Secretaría a mi cargo, y la articulación de ésta con la sociedad fueguina en general y los organismos de derechos humanos en particular.

En primer lugar, cabe apuntar que poco hay de casualidad en que la provincia de Tierra del Fuego haya sido de las últimas en sumarse al coro de creación de reparticiones oficiales sobre derechos humanos. Varios factores han contribuido a ello, entre los que puede señalarse –centralmente– la inexistencia de una cultura de derechos humanos, es decir, su invisibilidad como valor social.

En ese sentido, cabe acotar que recién en 2006 el Gobierno provincial puso en marcha una Subsecretaría que dependía del Ministerio de Gobierno provincial. Este aspecto generó un firme cuestionamiento por parte de los organismos locales de derechos humanos. En ese momento se objetaba la clara incompatibilidad que significaba tener bajo un mismo Ministerio a la Subsecretaría de Derechos Humanos y a sectores de fecunda historia en su vulneración, como la policía provincial, conocida por tener en su haber el primer muerto en democracia o por las continuas denuncias sobre apremios ilegales en la vía pública y centros de detención.

Además, desde un primer momento, los organismos objetaron la inconsulta designación, al frente de la Subsecretaría, de una abogada del foro local sin militancia en la materia. También se hizo oídos sordos al pedido de puesta en marcha de un consejo consultivo que pudiera asesorar e incidir en las políticas públicas en la materia.

* Nació en 1975. Desarrolló estudios primarios en una escuela pública, secundarios en un colegio salesiano, y en el nivel universitario cursó la Licenciatura en Periodismo (USAL), el Profesorado en Comunicación Social (UNLP) y la Especialización en Medios, Prácticas y Ámbitos educativos–comunicacionales (UNLP). Su actuación política se remonta a principios de los noventa, como delegado en el centro de estudiantes del Instituto Don Bosco, de Ramos Mejía. Desde el año 2000 milita en organismos de derechos humanos de Tierra del Fuego, y además fue delegado sindical docente en los años 2006 y 2007. A partir del 17 de diciembre de 2007 ocupa el cargo de Secretario de Derechos Humanos de Tierra del Fuego, propuesto por organismos de derechos humanos y militantes de la ciudad de Río Grande.

Mientras todo esto ocurría, y desde años antes también, la paciente tarea de los organismos locales de derechos humanos encaraba el titánico objetivo de generar conciencia en la materia, intentar alertar sobre la violencia estatal, y luchar por los derechos a la educación, a la salud y la vivienda.

4.4.1 La construcción de una política participativa en derechos humanos

Tal esforzada labor, empero, ya no es solitaria: a los organismos locales se ha sumado en esas nobles causas una Secretaría de Derechos Humanos que inició su gestión marcando su identificación con los sectores populares, los reclamos justos, la escucha y el acompañamiento a los más desprotegidos por el propio estado.

Existe un dato que no es menor. Desde el 17 de diciembre último, la provincia de Tierra del Fuego cuenta con una Secretaría de Derechos Humanos con rango de Secretaría de estado. Eso implica que se trata de una cartera con facultades ministeriales, que sólo depende de la Gobernadora Provincial. Cuando asumimos tamaña responsabilidad, por otra parte, teníamos dos caminos posibles: o encarábamos una gestión de tipo tradicional, basada en lo encumbrado del cargo y con la verticalidad como política, o delineábamos un proceso de gestión lo más horizontal y participativo posible.

Elegimos lo segundo. Y la elección tuvo con ver con una profunda convicción: es necesario ampliar la mirada e involucrar a diversos actores en la implementación de políticas públicas. Fundamentalmente en derechos humanos, área donde el estado –por definición vulnerador de derechos humanos– siempre estuvo ausente.

Y con ese modelo de gestión como guía, nos propusimos generar un cambio cultural que permitiera instalar estos derechos como valor social. Es decir, que cada habitante tenga incorporado en su mente “el chip” de los derechos humanos. Que analice los problemas desde la visión de estos valores y que los promueva, en pos de una sociedad más justa e igualitaria. En definitiva, se trata de iniciar el camino que nos permita hablar, en algunos años, de una “Cultura fueguina en derechos humanos”.

El objetivo básico de la cartera es llevar adelante políticas de estado en la materia, en el marco de una provincia rica pero con un estado arrasado financieramente, con una profunda escasez de recurso humano capacitado, y con las dificultades propias de poner en marcha un Ministerio inédito, novedoso.

En principio, nuestras competencias están pautadas por la Ley de Ministerio N° 752, y son las siguientes:

- Diseñar e implementar políticas, planes y programas para la promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, comunitarios y los derechos de incidencia colectiva en general, integrando otros niveles y organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil.
- Promover la igualdad de derechos y de oportunidades de todos los habitantes en el marco del respeto por la diversidad, impulsando el desarrollo social equilibrado en todo el territorio de la Provincia.
- Diseñar e implementar políticas de asistencia a las víctimas del delito y del abuso de poder, en perjuicio de sus derechos humanos.
- Promover el conocimiento y la preservación de la memoria sobre los crímenes y hechos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos por el terrorismo de estado.
- Diseñar e implementar políticas, planes y programas de promoción y desarrollo social destinados a la población en situación de vulnerabilidad social, coordinando y creando espacios de consulta y participación de la ciudadanía.
- Promover, fomentar y fiscalizar la actividad de cooperativas y mutuales, siendo autoridad de aplicación en el ámbito local, de las leyes y decretos que regulen la actividad.
- Promover, fomentar y apoyar el desarrollo de programas y proyectos de microemprendimiento.
- Coordinar con los Ministerios competentes el diseño y las políticas, planes y programas que promuevan la reducción del déficit habitacional, equipamiento comunitario e infraestructura y servicios.
- Diseñar e implementar políticas referidas a la tercera edad, la juventud, la niñez y género, como también políticas, planes y programas que promuevan el ejercicio pleno de la ciudadanía social y económica, y las referidas a las personas con necesidades especiales.

4.4.2 La importancia de un Consejo Consultivo de Derechos Humanos

Con tamaña responsabilidad y tanta escasez de recursos, resultó y resulta fundamental la articulación con los organismos de derechos humanos que se desempeñan en la Tierra del Fuego.

En consideración a la importancia de tal articulación es que se decidió la creación de un Consejo Consultivo de Derechos Humanos, formado por representantes de todos los organismos actuantes en la Provincia. Este Consejo se reunirá una vez por mes en sede rotativa y tendrá carácter de órgano de fiscalización y definición de políticas públicas. Tendrá misiones y funciones definidas y estará integrado por hasta dos referentes de cada organismo, quienes trabajarán ad honorem.

Las dificultades coyunturales expuestas más arriba han impedido –en este primer semestre de 2008– ponerlo en marcha. Sin embargo, se estima que en la segunda mitad del año este ente será una realidad, y se dará entonces un paso fundamental, sistemático y planificado en la articulación entre estado y sociedad civil. Articulación que, no obstante los inconvenientes citados, se da de manera informal y sostenida. Cuando hay que decidir por dónde avanzar, qué temáticas priorizar, qué actividades organizar, es clave para esta Secretaría la palabra, la opinión de quienes trabajan desde hace tiempo en la lucha por los derechos humanos en Tierra del Fuego.

Entre los principales actores con quienes se han desarrollado estas acciones, se destaca la filial Ushuaia de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, que desde principios de la década del ochenta realiza una persistente y coherente labor en la materia.

En la capital de Tierra del Fuego debe subrayarse también la tarea de la filial de Abuelas de Plaza de Mayo y de la ONG Participación Ciudadana que se ha especializado en la temática vinculada al Poder Judicial y la calidad democrática.

La ciudad de Río Grande, al norte de la provincia, también tiene lo suyo. Militan allí las organizaciones Por los Derechos del Pueblo (PODEPU, que agrupa a familiares de víctimas de la impunidad), Trashumantes Río Grande (Derechos Humanos y Educación Popular), Red Patagónica de Derechos Humanos y Sociales, y referentes del programa Antimpunidad.

Variados son los mecanismos a través de los cuales se desarrolla la mencionada articulación. La comunicación por vía electrónica y el encuentro personal, son las dos vías más utilizadas. La primera se realiza a través de e-mails y mensajes de textos y tiene por ventaja –fundamentalmente– la rapidez. Sin embargo,

a veces hay “ruidos” en la comunicación y desinteligencias que se evitan en los encuentros personales, más cálidos y unívocos.

Fue de esta manera participativa que se trabajó –por ejemplo– en la definición de la estructura política y orgánica de la Secretaría y en el borrador de sus misiones y funciones.

También hay consultas ante episodios puntuales o manifestaciones públicas de la Secretaría como respuesta a hechos concretos –por ejemplo, cuando se produce alguna práctica xenofóbica o de violencia institucional por parte del estado–. El flujo comunicacional es doble, desde la Secretaría a los organismos y viceversa, atendiendo a necesidades comunes y problemáticas que merecen tratamiento desde el sector civil y las dependencias del estado.

Así, con nuestros compañeros de luchas e ideales, hemos continuado desde la función pública la tarea de concientización, la generación de debates, foros y talleres de educación popular, como así también distintas instancias de formación y capacitación.

Se trata de fomentar diferentes ámbitos de reunión, reflexión y acción conjunta con los representantes de los organismos, junto al público en general, interesado en la temática. A estos encuentros suelen asistir –de manera incipiente– funcionarios de los poderes Ejecutivos, Legislativo y Judicial.

4.4.3 La verdadera democracia se construye en las prácticas

Varios son los motivos que explican estas estrategias de labor mancomunada. En primer lugar, la convicción de que la verdadera democracia se construye en las prácticas y que debe reafirmarse cada día, involucrando a los habitantes del lugar, con quienes nos reconocemos y pensamos juntos la forma de construir otra realidad. La mera reflexión no alcanza, ésta debe servir para pasar a la acción y luego reflexionar sobre lo actuado, con la transformación social como objetivo final.

En ese camino estamos. En estos meses, con aciertos y errores, hemos desarrollado los siguientes ejes de trabajo: lucha contra la discriminación, emergencia habitacional, políticas de niñez y juventud, políticas de memoria, políticas de incidencia cultural y freno a la violencia institucional.

En segundo lugar, estamos convencidos de que las políticas de estado sólo valen cuando tienen consenso social y nacen de abajo hacia arriba, no al revés. Allí radica el tremendo desafío que significa estar al frente de esta Secretaría. Para ello, es necesario ganar en tolerancia y respeto. Escuchar y ser escuchados. Pensar en el otro antes que en uno.

En definitiva, concebimos a la Secretaría de Derechos Humanos como un lugar de lucha, desde el cual peleamos por los derechos humanos de hoy: déficits de vivienda, acceso a salud y educación, igualdad de oportunidades, derecho a un ambiente sano y saludable. Tenemos en cuenta que los derechos humanos se ganaron a través de las luchas populares, y que son necesarias políticas públicas conjuntas para el cambio social.

Sin partidismos ni egoísmos, caminando juntos para demostrarnos que una provincia sin excluidos ni marginados es posible.

4.5 Conclusiones

El trabajo de Mónica Iturburu repasa varios temas sensibles en la implementación participativa de políticas públicas. Nos muestra algunas de las barreras culturales existentes en nuestra sociedad para garantizar la participación ciudadana: desconfianza, escasa predisposición al trabajo en equipo y cooperativo sostenido, cuestionamiento a la autoridad, prejuicio negativo de la comunidad a los que se comprometen con los asuntos públicos.

Frente a este panorama, la autora nos sugiere tener en cuenta una serie de elementos para mejorar la implementación participativa de políticas públicas: una educación que incluya el valor de la participación, diseños institucionales que faciliten la información y generen confianza, una actuación de los líderes como facilitadores de la participación y, una comunicación dedicada y sostenida a lo largo del tiempo.

Claudia Laub, a través de su experiencia en Él Ágora, destaca la importancia de aumentar los mecanismos de comunicación y formación de ciudadanos. Considera la conformación de redes y coaliciones como un instrumento válido para la reducción de la incertidumbre y el aumento de la viabilidad de las políticas públicas.

La autora rescata el concepto de espacio público, destacándolo como uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía que permite la reconstrucción de otros derechos ciudadanos. En este sentido subraya la necesidad de una sociedad civil comprometida con el cambio, que no pretenda sustituir al estado, sino que busque alimentar, fortalecer e incidir su acción.

En su presentación, Noemí Pulido, se ha esforzado por mostrarnos los beneficios de una política direccionada a facilitar el acceso a la información pública. Esta estrategia de apertura del estado ‘desde adentro’ ha generado un cambio

cultural fundamental en los administradores del estado que debe sostenerse y alentarse.

En su trabajo también podemos ver un proceso de articulación exitoso entre estado y ciudadanos: los Foros Cívicos Locales de las Auditorías Ciudadanas. Estos novedosos mecanismos de interacción producen grandes beneficios tanto para los gobiernos locales como para los ciudadanos: se mejora la efectividad de las políticas, se mejora la eficiencia del gasto público, se fortalece la legitimidad, se mejora la sostenibilidad de proyectos y planes y, se mejora la construcción de una identidad comunitaria y de un futuro compartido.

Por último, Adrián Camerano nos muestra la importancia de la instrumentación de políticas participativas en temas sensibles para la comunidad. Pone en relieve el valor que adquieren los consejos consultivos en el tratamiento de las problemáticas vinculadas a derechos humanos, donde no sólo es posible trabajar coordinadamente sino que es imprescindible hacerlo.

CAPÍTULO 5

Mirando hacia el futuro: una rica agenda de trabajo

.....

En este capítulo final, haremos un breve repaso de los resultados que produjo el Segundo Encuentro Nacional “Hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil”, y sobre las principales conclusiones que nos han dejado los capítulos anteriores. Veremos que existe una comunidad de esfuerzos en la detección de los inconvenientes que se producen durante la implementación participativa de políticas públicas. También veremos que se han señalado una gran cantidad de propuestas para superarlos, abriendo, así, una rica agenda de trabajo.

5.1 Los resultados del Segundo Encuentro Nacional. Hacia una matriz para mejorar el vínculo

| 139

Como señaláramos al comienzo del libro, con la intención de avanzar en la solución de los desafíos que genera la implementación participativa de políticas públicas, se realizó el **Segundo Encuentro Nacional** “Hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil”. Contó con la presencia de más de sesenta funcionarios públicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos, periodistas y representantes de agencias internacionales.

El encuentro se realizó siguiendo una dinámica especial y contó con la actuación de Mónica Iturburu como facilitadora. La actividad realizada aquel día consistió en una dramatización. La intención fue sustraer a los participantes de sus ‘roles cotidianos’. A partir de la interpretación de distintos papeles, los ‘actores’ debieron buscar la solución de un problema puntual de una comunidad.

Una vez finalizada la dramatización y, teniendo en cuenta los resultados de la misma, se solicitó a los participantes que reflexionaran siguiendo cuatro ejes: confianza; diseño de políticas públicas e institucionalidad; motivación y/o lógica subyacente; y acceso a la información y comunicación.

En el eje sobre **confianza**, los participantes del encuentro señalaron que existen imágenes preconstituídas que dificultan el inicio del trabajo conjunto. Estos ‘estereotipos’ constituyen la primera dificultad en la construcción de un vínculo de confianza.

También se concluyó que muchas negociaciones siguen una lógica de suma cero, es decir, que la ganancia de una de las partes se corresponde exactamente con la pérdida de la otra. Para superar este inconveniente, se propuso un cambio de lógica: pasar de una lógica de negociación a una lógica de mediación. Este mecanismo que implicaría una reflexión sobre el problema desde el lugar del otro, reconociendo también la necesidad de articular tiempos y expectativas.

Reflexionando sobre la confianza, también se destacaron los inconvenientes que conlleva la asimetría en la información y el papel disruptivo que —a veces— tienen los medios de comunicación.

Al analizar el eje de **diseño de políticas públicas e institucionalidad**, los participantes destacaron la necesidad de reconocer y contemplar la existencia de una multiplicidad de actores e intereses. Se sugirió que se ampliara y flexibilizara la convocatoria de participantes.

Uno de los puntos más criticados fue la falta de reglas previas para la participación. Por ello, se pidió que los diseños establezcan claramente las pautas que regulan la participación, los procedimientos para la toma de decisiones, y la duración de cada etapa.

Por otro lado, se señaló la necesidad de reforzar las motivaciones para la participación, tanto desde el estado como desde la sociedad civil. Esto implica no sólo abrir espacios, sino también, brindar herramientas para que la participación sea exitosa.

Por último, se mencionaron los problemas que acarrea la dependencia a una sola fuente para la obtención de recursos financieros. Los participantes coincidieron en la necesidad de contemplar fuentes alternativas de financiamiento en el diseño de las políticas.

En las reflexiones sobre **motivación y/o lógicas subyacentes**, se observó como déficit el desconocimiento de los actores sobre las motivaciones de su contraparte. En muchas oportunidades no comprendemos a los demás, desconocemos sus intereses y sus condicionamientos; produciéndose visiones sesgadas del problema y sus posibles soluciones.

En los procesos de toma de decisiones se observan límites asociados a los diferentes grados de libertad de los actores. En ocasiones, los negociadores no tienen la autonomía suficiente para concluir el proceso decisorio, ya que poseen una capacidad limitada en función de los sectores que representan.

Ante este diagnóstico consideraron la necesidad reforzar, especialmente, dos aspectos. En primer lugar, incrementar la corresponsabilidad ciudadana, esto quiere decir que tanto el estado como la sociedad civil son responsables en

la búsqueda de soluciones para mejorar la calidad de vida de todos. En segundo lugar, se destacó la necesidad de poseer una perspectiva más amplia, considerando que la convivencia social implica muchas negociaciones paralelas y coexistentes.

Finalmente, se observaron importantes limitaciones en cuanto al **acceso a la información y la comunicación**. No existen diagnósticos adecuados para recavar información y los procesos de sistematización de la información son prácticamente inexistentes. Esta situación repercute directamente sobre el circuito de la comunicación.

Los participantes de este grupo sugirieron que la información que posee cada uno de los actores debe ser socializada. Es importante destacar que este es un criterio que se debe tener en cuenta a lo largo de todo el proceso de trabajo conjunto. A su vez, se sugirió profesionalizar a los responsables de la producción de información y mejorar los procedimientos correspondientes.

Estos resultados se encuentran condensados en la Tabla 5.1 que se presenta a continuación.

Tabla 5.1 Matriz de propuestas para mejorar el vínculo entre el estado y la sociedad civil en la implementación participativa de políticas públicas¹

Ejes de trabajo	Confianza	Diseño de políticas públicas e institucionalidad	Motivación y/o lógica subyacente	Acceso a la información y comunicación
Aspectos a reforzar	<p>Derribar estereotipos, darnos la oportunidad de conocernos</p> <p>Pluralidad en la mesa de negociación</p> <p>Asumir la lógica de la mediación</p> <p>Romper moldes en la búsqueda de soluciones</p> <p>Buscar vías no corporativas en la búsqueda de soluciones</p>	<p>Reconocer y analizar a los actores y sus intereses (mapa de actores)</p> <p>Flexibilizar la convocatoria</p> <p>Motivar para la participación (desde el estado y desde la sociedad civil)</p>	<p>La corresponsabilidad ciudadana (no buscar siempre la solución desde el estado)</p> <p>Tener una perspectiva más amplia (sobre la negociación, tener en cuenta todas las variables)</p> <p>Canales de información sobre mecanismos de participación (fomentar o aumentarlos)</p>	<p>Ser parte y no tomar parte</p> <p>Socializar la información de cada uno de los actores</p> <p>Darle prioridad al proceso metodológico para llegar al producto (para no destruir el grupo)</p>
Déficits observados	<p>Lógicas de suma cero</p> <p>No visualizar a todos los actores</p> <p>No identificar denominadores comunes</p> <p>Asimetría en la información</p> <p>El papel de la prensa</p>	<p>Falta de reglas claras prefijadas para la participación (continuidad, vinculante o no, etc.)</p> <p>Desniveles en el acceso a la información</p> <p>Dependencia en los recursos financieros de una sola fuente que no permiten que las políticas o proyectos sean sustentables</p> <p>Trabajo intersectorial en el estado</p>	<p>Lógica de participación formal (un "como si...") sin resultados concretos</p> <p>Desconocimiento de las motivaciones del otro</p> <p>Quedarse sólo en la crítica o en el diagnóstico (las OSC), sin superar esa etapa, ni pensar en soluciones o propuestas</p> <p>Capacidades de toma de decisión limitadas, asociadas al tema de la representatividad</p>	<p>Falta de instrumentos de participación para pasar del reclamo a la propuesta</p> <p>Falta de información como fuente de poder</p>

<p>Propuestas para mejorar el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas</p>	<p>Tomar la construcción de confianza como una tarea previa en sí misma Articular los tiempos, ritmos y expectativas entre el Gobierno y la sociedad civil Que el estado reconozca los saberes de cada actor social Distribución previa de la información disponible (desde el estado y desde la sociedad civil) Repensar el rol de la prensa en la implementación participativa de políticas públicas</p>	<p>Pensar las políticas participativas como un proceso Fortalecer la representación del Poder Legislativo Fortalecer la representatividad de los actores</p>	<p>Mayor presencia de facilitadores (no hay consenso), o que los mismos negociadores adquirieran más capacidades para poder negociar (mayores destrezas en la mesa de negociación) Mayor explicitación de intereses, motivaciones, etc. para poder “marcar el territorio” Reemplazar la necesidad por derecho: cambiar el paradigma a la hora de negociar Acordar de antemano los procedimientos y tiempos del proceso</p>	<p>Revisar el imaginario social previo Falta de diagnósticos adecuados para recabar información Falta de sistematización y relevamiento de la información Profesionalización de las actividades y de los actores</p>
---	--	--	---	---

1 Producto del Segundo Encuentro Nacional “Hacia un nuevo vínculo entre el estado y la sociedad civil”, realizado en la Ciudad de Buenos Aires, el día 5 de diciembre de 2007.

5.2 Los factores críticos de la relación entre estado y sociedad civil en la implementación de políticas públicas

En esta sección, analizaremos los aportes centrales de los capítulos anteriores, haciendo especial referencia a los factores críticos del vínculo entre estado y sociedad civil.

En el Capítulo 1, Oscar Oszlak efectúa grandes aportes para la elaboración de un marco conceptual que ayude a contemplar los principales aspectos en el análisis de los procesos de implementación participativa de políticas públicas. Oszlak realiza un rastreo histórico de los pactos fundacionales de las relaciones entre estado y sociedad. Analiza los distintos planos de vinculación centrando su análisis en el funcional, identificando los roles que pueden desempeñar diferentes clases de actores en la división social del trabajo.

Luego, nos ofrece una serie de categorías analíticas que nos permiten discriminar las modalidades de actuación de la ciudadanía en políticas públicas. El autor destaca que los procesos exitosos logran establecer una secuencia virtuosa entre el surgimiento de oportunidades, el desarrollo de intereses –en torno a dichas oportunidades- y la atención de necesidades para su aprovechamiento.

Por último, destaca el papel que cumplen los promotores estatales e internacionales de iniciativas de este tipo al comprometer la cooperación de organizaciones de la sociedad civil. A lo largo de su análisis, puede observarse la importancia que tiene la obtención, uso y aplicación de la información en la implementación participativa de políticas; la responsabilización de los participantes y; la utilización de mecanismos de control social.

Por su parte, en el Capítulo 2, Alberto Ford y Martín Carné definen las políticas públicas participativas como acciones estatales integrales que incluyen en su formulación, decisión y ejecución a miembros de la comunidad ligados a los problemas que se quieren resolver; que utilizan en su construcción procedimientos deliberativos; que buscan distribuir equitativamente bienes públicos y que persiguen efectividad en su concreción.

Su presentación se centró en los desafíos que generan estas políticas a partir de sus cuatro propiedades centrales: inclusión, diálogo, equidad y efectividad. Asimismo, nos ofrecen una gran cantidad de recomendaciones para el diseño de las políticas públicas, de modo tal de sortear los inconvenientes que se producen al trabajar conjuntamente.

En el Capítulo 3, presentamos siete casos exitosos de implementación participativa de políticas públicas. Abordamos, centralmente, el problema de la sustentabilidad de las experiencias.

A lo largo de las presentaciones, se destaca la importancia de los diferentes procesos de institucionalización (que dinamizan los procesos y mantienen activa la participación) pero se recuerda que estos no son suficientes en sí mismos. Existe una conjunción de factores que influyen en la sustentabilidad: la correcta comprensión de las necesidades y los intereses de los diferentes sectores; la garantía de procedimientos que faciliten y promuevan el acceso a la información y la posibilidad de contar con fuentes complementarias de financiamiento.

Finalmente, en el Capítulo 4, a partir de la narración de diferentes experiencias personales, pudimos repasar varios temas sensibles en la implementación de políticas públicas participativas. Referidos, fundamentalmente, a las barreras culturales existentes para garantizar la participación ciudadana: desconfianza, escasa predisposición al trabajo en equipo, cuestionamiento a la autoridad, prejuicio negativo de la comunidad a los que se comprometen con los asuntos públicos.

Para superar estas barreras se propuso: una educación que incluya el valor de la participación; diseños institucionales que faciliten la información y generen confianza; una actuación de los líderes como facilitadores de la participación; una comunicación dedicada y sostenida a lo largo del tiempo; la conformación de redes y coaliciones. Todos ellos, instrumentos válidos para la reducción de la incertidumbre y el aumento de la viabilidad de las políticas públicas.

5.3 Conclusiones

A lo largo de estas páginas, hemos podido apreciar que es conveniente pensar el vínculo entre estado y sociedad civil en términos de equilibrios. De esta manera, podemos ver la circularidad de la relación existente entre el acto de cooperar y la probabilidad de colaboración mutua en el futuro.

Entre actores desiguales la cooperación es particularmente problemática porque siempre habrá incentivos para que una de las partes abandone cualquier sistema basado en pautas cooperativas.

Hacer progresar la democracia depende, entonces, de mejorar la burocracia. Y mejorar la burocracia depende de fomentar la confianza y las capacidades cooperativas en el seno de la sociedad civil, de promover el espíritu cívico entre los miembros de la comunidad en su conjunto.

La confianza se puede desarrollar en un contexto de convergencia de intereses. De este modo, parece razonable concluir que la confianza es una construcción social que requiere esfuerzos sostenidos tanto del estado como de la sociedad civil.

Palabras de cierre del encuentro

Por MIGUEL BRAUN*

Tal como se desprende de las conclusiones, ha existido un gran trabajo detrás de la organización del Segundo Encuentro Nacional “Hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil”. Por eso, CIPPEC agradece a Marta Oyhanarte por habernos permitido trabajar juntos en este proyecto y por haber logrado reunir un excelente grupo de participantes, con el apoyo de todo el equipo de la Subsecretaría. Sin su apoyo, el Encuentro no hubiera podido realizarse.

En segundo lugar, a la Fundación Ford, que financió el evento y apoyó la iniciativa desde el comienzo. CIPPEC agradece especialmente a Martín Abregú, por su participación en las diversas instancias del Encuentro y por su continuo compromiso con el proyecto.

En tercer lugar, al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por el apoyo para la elaboración de la publicación *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil*, que fue distribuida entre de modo gratuito entre 1.000 funcionarios públicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC), académicos, periodistas y otras personas interesadas. Además, CIPPEC agradece a la Fundación Friedrich Naumann, que posibilitó la realización del taller preparatorio, y a la Fundación Navarro Viola, que cedió el auditorio para la realizaciones del el Segundo Encuentro Nacional.

CIPPEC también reconoce especialmente a todos aquellos que participaron en el evento y compartieron sus experiencias para avanzar en una agenda de trabajo que fortalezca la implementación conjunta de mejores políticas públicas. Esa implementación es una cuestión particularmente relevante para CIPPEC, que desde sus orígenes reconoció la importancia y complejidad que implica la ejecución de políticas. El trabajo conjunto y la colaboración entre el estado y la sociedad civil son fundamentales para que los procesos de diseño e implementación de políticas públicas sean más democráticos, equitativos y transparentes, consoliden la democracia y alienten el desarrollo de la Argentina.

En CIPPEC estamos convencidos que la presente iniciativa, que apuntó a promover espacios de reunión, reflexión y acción entre funcionarios públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC), permitió promover

* Director Ejecutivo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

mejores y más efectivos vínculos entre ambos sectores, y evidenció que es posible y necesario lograr una mejor articulación en las relaciones entre entidades estatales y la sociedad civil, a través del debate y el intercambio de experiencias e ideas sobre el pasado, presente y futuro.

Por último, CIPPEC agradece a todo el equipo de profesionales que trabajó intensamente en la organización y coordinación del Segundo Encuentro Nacional “Hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil” y en la recopilación de todas las experiencias que componen la presente publicación.

Por **JULIÁN BERTRANOU***

Buenas tardes, gracias Miguel, gracias Marta. Quiero en primer lugar agradecer y felicitar a CIPPEC y a la Jefatura de Gabinete por la organización de estos eventos y por habernos invitado y permitirnos auspiciarlo. Muchas gracias a todos ustedes por la participación. Estuve escuchando las conclusiones y me parecieron todas muy ricas.

Para nosotros, en el PNUD, el vínculo entre actores públicos y privados es un tema de gran relevancia en la actualidad. Consideramos que la relación entre el estado y la sociedad civil no es un juego de suma cero, aunque durante muchas épocas y momentos de nuestra historia política esto haya sido considerado así. Es decir, no es que necesitamos menos estado para que haya más sociedad civil o viceversa. Hay estados débiles en donde hay sociedades civiles débiles y al revés, hay estados fuertes donde existen sociedades civiles fuertes.

Esta aseveración parece evidente pero, si volvemos la mirada a la crisis del 2001/2002, muchos pensaron que el crecimiento de la sociedad civil sería a costa de las funciones que debía cumplir el estado.

En realidad se trata de un crecimiento conjunto que tiene que ver con la riqueza de las articulaciones, de la construcción de imágenes conjuntas y de la posterior identificación de intereses comunes. Eso requiere de práctica. Nuestra democracia –como régimen político de elecciones periódicas– es central en nuestra constitución como Nación, pero también requiere de otros arreglos institucionales para la construcción de intereses comunes. Requiere de formas

* Coordinador Gobernabilidad Democrática. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Argentina.

complementarias de relaciones sociales y políticas que construyan ideas de bien común, de intereses comunes, y de provisión bienes y servicios públicos. El papel de la articulación entre estado y sociedad civil es el complemento necesario de cualquier democracia representativa.

Por otro lado –y esto lo mencionaba en un evento que organizó Marta recientemente– voy a hablar sobre las formas de gobernabilidad. Actualmente estamos avanzando hacia formas de gobierno, o de gobernabilidad, donde hay múltiples actores que participan en los procesos decisorios y en la orientación de las políticas públicas. Lo vemos en distintas actividades: en servicios públicos, en servicios de ambiente, en materias ambientales como las autoridades de cuenca, entre otros. Nosotros no tenemos todavía una autoridad de cuenca similar a la que hay en otros países de Europa o América del Norte. En esos lugares, existen autoridades que congregan a organizaciones de vecinos, a organizaciones ambientales, y al mismo Gobierno. Estas autoridades administran recursos públicos y definen las orientaciones entre los distintos actores, desde una visión conjunta.

En ese sentido, creo que las relaciones entre estado y sociedad civil en la Argentina no escapan al contexto cultural político en el que vivimos. Muchas veces han estado, y siguen estando, signadas por prácticas culturales del no diálogo, o el no reconocimiento de los otros, por una tendencia a la ruptura permanente que existe en nuestra historia política. En este sentido, comento que hemos apoyado la publicación de un libro que salió recientemente que se llama “Pasiones nacionales”, y que contiene un estudio comparado sobre cultura política entre la Argentina y Brasil. Allí puede verse que los argentinos exponemos una cultura política proclive a la ruptura, proclive al no reconocimiento del otro, y esto ha caracterizado medularmente nuestra historia política reciente. Deberíamos, como Nación, desentrañar cuáles son los aspectos que componen esta cultura política para subsiguientemente operar sobre ellos y de esa manera construir una práctica más cercana al diálogo y a la cooperación. Aquí incluimos –obviamente– los vínculos que se establecen entre estado y sociedad civil, entre gobiernos y organizaciones.

En ese sentido –más temprano– los colegas aquí hablaron de un acceso pleno a la información, se habló de corresponsabilidad y de una serie de prácticas culturales que, efectivamente, llevan un buen tiempo para su desarrollo. A partir de experiencias como estas se pueden detectar buenas prácticas, difundirlas, generar esta conciencia de la corresponsabilidad y de la práctica política pública compartida. Esto nos parece esencial y por eso vamos a seguir colaborando con estas iniciativas.

Tanto las organizaciones de la sociedad civil como el estado tienen mucho por hacer y para avanzar en un reconocimiento mutuo. El estado y sus gobernantes tienen que hacer un esfuerzo para reconocer la pertinencia de la participación de organizaciones comunitarias y el enriquecimiento que esto puede implicar en la construcción de los intereses públicos. Estos intereses pueden ser diversos y, por lo tanto, hay que ponerlos en discusión. Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil deben pensar en intereses más generales, más allá de reivindicaciones parciales o específicas.

Voy a cerrar con un ejemplo que di la semana pasada –por eso pido disculpas. Tiene que ver con un estudio particular que estoy haciendo y en el que tomé varios casos de organizaciones de la provincia de Mendoza que son multiactorales. La verdad es que me ha llamado mucho la atención de que se trata de instituciones que se crearon en la década del noventa con una lógica y una impronta distintas de la que estamos acostumbrados a asociar a esa década. Vaya una digresión aquí: tenemos tendencia a demonizar o a hacer apologías en bloque de ciertos períodos, sin desentrañar analíticamente con más claridad qué pasó en cada momento del país, cuáles fueron las características y variedades de lo que ocurrió, y qué podemos sacar como conclusiones para el futuro.

En la década del noventa en Mendoza se crearon no menos de seis o siete instituciones cuya composición es de carácter multiactoral. Participan el Gobierno de Mendoza –incluso, varias instituciones constitucionalmente reconocidas del estado–; las organizaciones empresariales; la Universidad Nacional de Cuyo; la Universidad Tecnológica Nacional; organizaciones de la sociedad civil y cámaras regionales de todo tipo. Así, se conformaron instituciones que prestan servicios públicos esenciales: educativos, de promoción de exportaciones, de protección fitosanitaria, de inteligencia rural (inteligencia desde el punto de vista de información rural), de promoción de la actividad vitivinícola, entre otras. Lo que más me llamó la atención es que en todos esos esfuerzos había instituciones, con roles y marcos legales claramente identificados y establecidos. Hay información pública y presupuestos públicos pero la toma de decisiones la realiza el conjunto de actores. En muchas ocasiones, el estado mendocino está en minoría y allí se toman decisiones sobre presupuesto público, millonarias en algunos casos. Es decir, los organismos tienen capacidad de decisión. Existe una profunda vocación de todos los actores de preservar lo que existe, y de avanzar, no de destruir. Se han sucedido cuatro gobiernos de distinto signo político y estas instituciones de gestión público/privada de han robustecido en la gestión de servicios públicos con presupuesto público. Estos son casos interesantes, que hablan de actitudes,

de instituciones, de práctica política. Me parece que son algunas de las enseñanzas importantes a la hora de promover y fortalecer los distintos vínculos que hay entre estado y sociedad civil.

Para nosotros se trata de un campo riquísimo y esperamos poder continuar colaborando con la Jefatura de Gabinete, con CIPPEC y con todos los auspiciantes que Miguel ha nombrado. Muchísimas gracias y espero que nos podamos ver en otra oportunidad.

ANEXO 1

Agenda de la jornada

Segundo Encuentro Nacional “Hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil”

5 de diciembre de 2007

Fundación Navarro Viola, Quintana 174 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires

AGENDA DEL DÍA

9.00 – 9.30: Desayuno e inscripciones

9.30 – 10.45: Apertura del Encuentro

Palabras de bienvenida. Marta Oyhanarte – Subsecretaria de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de la Nación, Buenos Aires.

Presentación del libro *Construyendo Confianza*. Lorenzo Jiménez de Luis – Representante Residente Adjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina, Buenos Aires.

Presentación del Primer Encuentro Nacional “Hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil”. Vanesa Weyrauch – Directora del Programa de Incidencia de la Sociedad Civil de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), Buenos Aires.

Presentación del Taller Preparatorio de Gualeguaychú para el Segundo Encuentro Nacional. Susana Campari – Auditoría General de la Nación, Buenos Aires.

10.45 – 11.00: Receso para café

11:00 – 11:40: Presentación de los participantes

11:40 – 13:15: Presentación de casos de implementación participativa de políticas públicas. Presentación y debate en plenario

Proyecto de Casas de Justicia en Tafí Viejo, Tucumán. Pablo Camuña - Coordinador, Andhes (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales), Tucumán.

Centro de Investigación y Desarrollo en Asistencias Tecnológicas para la Discapacidad. Rafael Kohanoff - Director del Centro de Tecnologías para la Discapacidad, Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Buenos Aires.

La Reglamentación del Decreto N° 1172/2003 “Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones”. **Germán Stalker** - Coordinador de Implementación Políticas Participativas en la Administración Pública, Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de la Nación, Buenos Aires.

Programa Huerta Urbana. Salvador González Nadal – Secretario de Desarrollo Humano del Gobierno de la Provincia de Corrientes.

13:15 – 15:30: Almuerzo en La Cabaña (Rodríguez Peña 1967)

15:30 – 15:45: Presentación teórica sobre los roles del estado y la sociedad civil en la implementación de políticas públicas

15:45 – 17:00: Los factores críticos en la relación entre estado y sociedad civil para la implementación de políticas públicas: trabajo en grupos y presentación en plenario

17:00 – 17:15: Receso para café

17:15 – 17:45: Conclusiones

17:45 – 18:00: Cierre del Encuentro

Miguel Braun – Director Ejecutivo de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), Buenos Aires.

Noemí Pulido – Responsable de Cooperación y Articulación del Programa Auditoría Ciudadana (PAC), Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina.

Julián Bertranou - Coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires.

La jornada fue facilitada por **Mónica Iturburu**.

ANEXO 2

Los participantes del Segundo Encuentro Nacional *Hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil* 5 de diciembre de 2007

La siguiente lista, ordenada alfabéticamente, refleja los nombres y cargos de quienes participaron en el Encuentro.

- **Juan Manuel Abal Medina (h)** – Subsecretario de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **Laura Alonso** – Directora Ejecutiva, Fundación Poder Ciudadano, Buenos Aires, Argentina.
- **Guillermo Alonso Navone** – Subsecretario de Relaciones Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **Leandro Altoaguirre** – Presidente, Asociación Alihuén, La Pampa, Argentina.
- **Eduardo Amadeo** – Presidente, Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS), Buenos Aires, Argentina.
- **Daniel Arroyo** – Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **Emiliano Balaira** – Secretario Ejecutivo, Consejo de Reforma Política, Ministerio de Gobierno, Buenos Aires, Argentina.
- **Julián Bertranou** – Coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, Argentina.
- **Mabel Bianco** – Presidenta, Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM), Buenos Aires, Argentina.
- **Mónica Bifarello** – Secretaria General, Municipalidad de Rosario, Santa Fe, Argentina.
- **Miguel Braun** – Director Ejecutivo, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires, Argentina.
- **Ana Cafiero** – Directora de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, Argentina.
- **Cristina Calvo** – Coordinadora, Caritas, Buenos Aires, Argentina.
- **Susana Campari** – Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **Pablo Camuña** – Coordinador, Andhes (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales), Tucumán, Argentina.

- **Laura Carizzoni** – Coordinadora, Comisión de Cascos Blancos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, Argentina.
- **Karina Chierzi** – Coordinadora, Coordinación Operativa de la Red de Municipios y Comunidades Saludables de la República Argentina, Ministerio de Salud de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **María Lucila Colombo** – Presidenta, Consejo Nacional de la Mujer, Presidencia de la Nación, Argentina.
- **Alberto Croce** – Director Ejecutivo, Fundación SES, Buenos Aires, Argentina.
- **Silvio Dalbuoni** – Coordinador de RSE, Fundación Los Grobo, Buenos Aires, Argentina.
- **Hector de la Fuente** – Concejal, Concejo Deliberante de Gueleguaychú, Entre Ríos, Argentina.
- **Susana Demaría** – Dirección General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **Gastón Di Bella** – Presidente, Centro de Estudios para Nuevos Desafíos (CENUD), La Plata, Argentina.
- **Lucy Duncan** – Embajadora, Embajada de Nueva Zelanda.
- **Margarita Eggers Lan** – Coordinadora de la Campaña de Lectura, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, Argentina.
- **Hernán Feiguer** – Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **Arturo Fernández** – Presidente, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Buenos Aires, Argentina.
- **Gabriel Fucks** – Presidente, Comisión de Cascos Blancos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, Argentina.
- **Constanza Galli** – Gerente de Proyectos de Cooperación, Embajada Británica.
- **José María Ghío** – Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- **María Julia Giorgelli** – Coordinadora, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Buenos Aires, Argentina.
- **Daniel Giorgetti** – Coordinador, Área de Organizaciones Sociales, Programa Nacional Educación Solidaria, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Argentina.
- **Salvador González Nadal** – Secretario de Desarrollo Humano, Gobierno de la Provincia de Corrientes, Argentina.

- **Constanza Gorleri** – Banco Galicia, Buenos Aires, Argentina.
- **Rudiger Graichen** – Responsable Legal, Friederich Naumann Stiftung, Buenos Aires, Argentina.
- **Matilde Grobocopatel** – Secretaria, Fundación Los Grobo, Buenos Aires, Argentina.
- **María Eva Guerra** – Coordinadora del Programa Agricultura Urbana y Yacaru Pora, Gobierno de la Provincia de Corrientes, Argentina.
- **Margarita Idanovcz** – Presidenta Comisión Interferias Francas, Gobierno de la Provincia de Corrientes, Argentina.
- **Lorenzo Jiménez de Luis** – Representante Residente Adjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina, Buenos Aires, Argentina.
- **Rafael Kohanoff** – Director del Centro de Tecnologías para la Discapacidad, Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Buenos Aires, Argentina.
- **Fabio Ladetto** – Periodista, Diario La Gaceta, Tucumán, Argentina.
- **Gabriel Lanfranchi** – Coordinador de Proyectos, Fundación Provivienda Social, Buenos Aires, Argentina.
- **Claudia Laub** – Presidenta, Fundación El Ágora, Córdoba, Argentina.
- **Marcelo Leiras** – Profesor del Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.
- **Rodrigo Lloret** – Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, Argentina.
- **Eliana Luna** – Coordinadora Acciones Ciudadanas, FAVIM Acción Ciudadana, Mendoza, Argentina.
- **Candelaria Mallea** – Coordinadora, La Choza, Corrientes, Argentina.
- **Hugo Martina** – Director, Centro Interdisciplinario de Estudios Territoriales (CIET), Chaco, Argentina.
- **Enrique Martínez** – Presidente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Buenos Aires, Argentina.
- **Emilio Martínez Garbino** – Diputado Nacional y ex Intendente de Gualeguaychú, Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Entre Ríos, Argentina.
- **Mario Meoni** – Intendente, Junín, Buenos Aires, Argentina.
- **Andrea Monat** – Dirección de Organizaciones Intermedias, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **Pamela Niilus** – Directora de Fortalecimiento de la Democracia, Coordinadora del Programa Auditoría Ciudadana (PAC), Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

- **Ezequiel Nino** – Director Ejecutivo, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Buenos Aires, Argentina.
- **Graciela Ocaña** – Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI – INSSJP), Buenos Aires, Argentina.
- **Grisel Olivera Roulet** – Directora, Servicio Nacional de Rehabilitación, Ministerio de Salud de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **Raquel Olmos** – Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior, Buenos Aires, Argentina.
- **Graciela Oporto** – Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **Beatriz Orlowski de Amadeo** – Coordinadora General, Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), Consejo Nacional de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **Oscar Oszlak** – Maestría de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Buenos Aires, Argentina.
- **Marta Oyhanarte** – Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **Miguel Pellerano** – Subsecretario de Ordenamiento Ambiental, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **Estela Pérez Moncunill** – Directora Ejecutiva, Ejercicio Ciudadano, Rosario, Argentina.
- **Alicia Pierini** – Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- **Andrea Pochak** – Directora Adjunta, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires, Argentina.
- **Nily Povedano** – Directora Ejecutiva, Fundación para el Desarrollo del Sur (FUNDESUR), Neuquén, Argentina.
- **Noemí Pulido** – Administradora Gubernamental (AG), Responsable de Cooperación y Articulación del Programa Auditoría Ciudadana (PAC), Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina.
- **Juliana Puricheli** – Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

- **Martín Rodríguez Yebra** – Periodista, Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **María Elena Rubio** – Secretaria del Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Argentina.
- **Raúl Sabio** – Dirección de Comunicación y Medios, Telecom, Buenos Aires, Argentina.
- **Norma Salcedo** – Coordinación de Políticas Sociales, Municipalidad de Diamante, Entre Ríos, Argentina.
- **Nora Schulman** – Directora Ejecutiva, Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASA-CIDN), Buenos Aires, Argentina.
- **Andrea Takats** – Plan Estratégico, Municipalidad de Gualeguaychú, Entre Ríos, Argentina.
- **Gustavo Torres** – Representante de Regiones Subnacionales, Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto de la Nación, Argentina.
- **Diego Valenzuela** – Periodista, Radio Continental, Buenos Aires, Argentina.
- **Gladis Villalba** – Coordinadora, ONG de Derechos Humanos RAZONAR, Trujui, Moreno, Argentina.
- **Eduardo Vischi** – Intendente, Municipalidad de Paso de los Libres, Entre Ríos, Argentina.
- **Carlos Vizzotti** – Subsecretario de Relaciones Sanitarias e Investigación en Salud, Ministerio de Salud de la Nación, Argentina.
- **Vanesa Weyrauch** – Directora del Programa de Incidencia de la Sociedad Civil, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires, Argentina.
- **Guillermo Worman** – Director Ejecutivo, Participación Ciudadana, Tierra del Fuego, Argentina.
- **Raúl Zavalía** – Director Ejecutivo, Fundación Provivienda Social, Buenos Aires, Argentina.
- **Julieta Zuazaga** – Educ.ar, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, Argentina.

La jornada fue facilitada por **Mónica Iturburu**.

CONSTRUYENDO CONFIANZA • HACIA UN NUEVO VÍNCULO ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL VOLUMEN II

Este volumen centra su debate en la implementación participativa de políticas públicas. La intervención de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos públicos de toma de decisiones se ha ampliado y múltiples actores pueden, en la actualidad, formar parte de la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas. Esta obra refleja la firme convicción de que los resultados producidos por la sociedad en su conjunto son superiores en la creación de beneficios y en el incremento de la legitimidad.

El mejoramiento de la calidad de nuestras democracias depende, en gran medida, del fortalecimiento de nuestras instituciones. Para esto, se hace imprescindible fomentar las capacidades cooperativas en el seno de la sociedad civil y del estado. Es necesario promover el espíritu cívico entre los miembros de la comunidad en su conjunto. La confianza es una construcción social que requiere esfuerzos sostenidos de todos los actores involucrados. Esta publicación constituye un paso más en esa dirección.

El libro es producto del Segundo Encuentro Nacional “Hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil” que se desarrolló el día 5 de diciembre de 2007 en la Fundación Navarro Viola, Ciudad de Buenos Aires. La actividad fue coordinada por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Contó con el apoyo de la Fundación Ford para la Región Andina y Cono Sur y recibió el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo aporte permitió la elaboración de esta publicación.

La jornada reunió a más de sesenta funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos, periodistas y representantes de agencias internacionales que; mediante una metodología participativa, analizaron sus experiencias en la implementación de políticas públicas. El Segundo Encuentro refleja la continuidad de los esfuerzos por refundar el vínculo de confianza entre el estado y la sociedad civil.

El libro cuenta con el aporte de teóricos que contribuyeron al análisis de los diferentes casos y experiencias presentados. La selección de estos últimos persigue una amplia distribución territorial y temática, de modo de contemplar las diversas realidades de nuestro país.

La **Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia** de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina tiene como objetivo fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de promover las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente.

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, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.