



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 EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

# Construyendo confianza

Hacia un nuevo vínculo  
entre Estado y Sociedad Civil

*Volumen I*



Argentina

# Construyendo confianza

Hacia un nuevo vínculo  
entre Estado y Sociedad Civil

Fundacion CIPPEC

Construyendo confianza : hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil. - 1a ed.  
- Buenos Aires : Fundación CIPPEC: Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación, 2007.

148 p. ; 17x24 cm. ( Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil; 1)

ISBN 978-987-20142-8-5

1. Estado. 2. Sociedad Civil. I. Título  
CDD 320.1

ISBN 978-987-20142-8-5

### **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**

Belén Amadeo

### **Colaboran con esta publicación:**

Juan Manuel Abal Medina, Martín Abregú, Daniel Arroyo, Carlos Basombrío, Walter José Cueto, Nicolás Ducoté, Clara Jusidman, Fabio Ariel Ladetto, Marcelo Leiras, Marta Oyhanarte, Irma Salinas de Neme

### **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: 1000 copias

Impreso en: Artes Gráficas Integradas SA

William Morris 1049

CBA1602D Florida

Buenos Aires - Argentina

[www.agi.com.ar](http://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](mailto:infocippec@cippec.org)

[www.cippec.org](http://www.cippec.org)

# ÍNDICE

## Construyendo confianza • Volumen I

Prólogo ..... 5

**Palabras de apertura del encuentro.** Marta Oyhanarte (*Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina*) ..... 8

### Capítulo 1.

#### **Relaciones entre Estado y Sociedad Civil en la Argentina: un marco de análisis.**

Marcelo Leiras (*Profesor del Departamento de Humanidades de la Universidad de San Andrés, Argentina*) .....11

1.1. Estado y Sociedad Civil: definiendo los términos y la relación ..... 12

1.2. Discutiendo la Sociedad Civil: argumentos y contra-argumentos ..... 20

1.3. Condiciones de desarrollo de la Sociedad Civil: motivaciones, recursos y oportunidades ..... 28

1.4. La evolución de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil en la Argentina ..... 30

1.5. La creciente relevancia de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) en la Argentina democrática ..... 34

1.6. Sociedad Civil: territorios y roles ..... 39

1.7. Conclusiones ..... 43

### Capítulo 2.

**Trabajar desde la Sociedad Civil y el Estado en América Latina** ..... 49

2.1. La percepción desde México: Clara Jusidman (*Presidenta de INCIDE SOCIAL A.C.. Ex directora del Registro Federal Electoral y ex Secretaria de Desarrollo Social, México*) ..... 50

2.2. La perspectiva peruana: Carlos Basombrío (*Sociólogo, columnista y consultor. Ex Viceministro del Interior y Director del Instituto de Defensa Legal, Perú*) ..... 58

2.3. Una visión regional: Martín Abregú (*Responsable para la Región Andina del Programa de Derechos Humanos y Ciudadanía, Fundación Ford*) ..... 62

2.4. Conclusiones ..... 67

### Capítulo 3.

**Casos exitosos de articulación entre el Estado y las OSCs** ..... 69

3.1. Una Corte para la Democracia ..... 70

3.2. Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales ..... 73

3.3. Programa Auditoría Ciudadana . . . . .	76
3.4. Consulta Nacional sobre la nueva Ley de Educación Nacional. . . . .	80
3.5. Gestión de Políticas Sociales y Participación de la Sociedad Civil . . . . .	82
3.6. Municipios y Comunidades Saludables . . . . .	86
3.7. Presupuesto Participativo de Rosario . . . . .	89

**Capítulo 4.**

<b>Reflexiones desde cuatro perspectivas . . . . .</b>	<b>93</b>
4.1.a. Una aproximación desde el Estado: Daniel Arroyo ( <i>Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina</i> ) . . . . .	93
4.1.b. Una aproximación desde el Estado: Juan Manuel Abal Medina ( <i>Subsecretario de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina</i> ) . . . . .	98
4.2. Una mirada desde los medios de comunicación: Fabio Ariel Ladetto ( <i>Periodista de La Gaceta, Tucumán, Argentina</i> ) . . . . .	104
4.3. Una perspectiva académica: Walter José Cueto ( <i>Director, Centro de Estudios sobre Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina</i> ) . . . . .	107
4.4. Una lectura desde la sociedad civil: Irma Salinas de Neme ( <i>Directora Ejecutiva, Fundación FAVIM, Acción Ciudadana, Mendoza, Argentina</i> ) . . . . .	111

**Capítulo 5.**

<b>Experiencias personales de articulación entre Estado y Sociedad Civil . . . . .</b>	<b>115</b>
5.1. El Cuestionario Proust y sus objetivos . . . . .	116
5.2. Resultados . . . . .	117
5.3. Conclusiones . . . . .	118
Anexo al Capítulo 5. Respuestas al Cuestionario Proust . . . . .	119

**Capítulo 6.**

<b>Conclusiones del Encuentro y perspectivas a futuro . . . . .</b>	<b>129</b>
<b>Palabras de cierre del Encuentro. Nicolás Ducoté (<i>Director Ejecutivo, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Argentina</i>) . . . . .</b>	<b>139</b>

**Anexo 1.**

<b>Participantes en el Primer Encuentro Nacional <i>Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil</i> . . . . .</b>	<b>141</b>
--	------------

**Anexo 2.**

<b>Agenda de la jornada . . . . .</b>	<b>145</b>
---------------------------------------	------------

## PRÓLOGO

El Primer Encuentro Nacional *Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil* no es el primero que busca articular a estos dos actores. Lo novedoso de esta jornada es que intenta refundar ese vínculo utilizando dinámicas originales e interactivas que generen un ámbito de trabajo ágil, horizontal y sincero.

Este proyecto fue coordinado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Fue realizado gracias al 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.

Se pretendió que los participantes accedieran no sólo a conocimientos teóricos sobre la materia, sino también a experiencias prácticas del trabajo conjunto entre estos actores. Los participantes convocados provenían de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), de diversas organizaciones de la sociedad civil, del periodismo y del ámbito académico. Se procuró que hubiera representatividad geográfica de todas las regiones de la Argentina para reflejar con mayor fidelidad la realidad de un país federal.

Las actividades de esa jornada demostraron que, desde hace algún tiempo, muchos funcionarios del Estado y miembros de la Sociedad Civil comenzaron a comprender que resulta más provechoso trabajar coordinadamente que enfrentarse. Este interesante cambio de actitud se percibió en el Encuentro y se refleja en la presente publicación.

La jornada fue diseñada para facilitar el logro de los siguientes objetivos:

- Aportar mayor profundidad y complejidad al análisis de las relaciones actuales entre entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil (OSCs).
- Difundir buenas prácticas de interacción y trabajo en conjunto entre el Estado y las OSCs y detectar mecanismos de colaboración que cuenten con cierto grado de institucionalización y regulación.
- Promover una mayor comprensión mutua de las fortalezas y debilidades de cada sector que afectan a las alianzas potenciales y al trabajo en conjunto.

- Fomentar el debate acerca de medidas y pasos que puedan darse en el mediano plazo para la construcción de confianza entre ambos sectores.

Durante todo un día, los participantes explicaron las dificultades y los logros experimentados cada vez que debieron trabajar juntos. Se pidió a Bernardo Blejmar que actuara como facilitador para allanar el camino y acercar estas perspectivas.

Al inicio de las actividades, Blejmar planteó los tres ejes sobre los que se trabajaría a lo largo del día. El primero de ellos se movió en el plano de las ideas: analizar los conceptos que articulan la relación entre Estado y Sociedad Civil ayuda directamente a revisar y fortalecer ese lazo.

El segundo eje propuesto fue el de las prácticas personales. Es desde la implementación real que esta interacción cobra vida, genera prejuicios y éxitos. Conocer la experiencia personal de los individuos que participaron en programas conjuntos permite comprender los avances, dificultades y desafíos que se han generado en esas experiencias. En palabras de Blejmar, “todos los que participan del Encuentro, de un modo u otro, están vinculados no solamente a la producción de ideas (...) sino también a la práctica concreta de esta relación. Por lo tanto, nos interesa (...) la posibilidad de dar a conocer e intercambiar las propias experiencias personales que finalmente generan logros, y algunas vallas o barreras que hay que superar.”

El tercer eje planteado por el facilitador fue “generar al menos un inventario de ideas para la acción, es decir lineamientos que de algún modo puedan ayudar a ir deslizando de un modo más fluido –y no por eso menos conflictivo– esta relación tan significativa en la construcción de la sociedad”.

El presente libro se divide en seis capítulos. Siguiendo los ejes planteados por el facilitador, el primer capítulo es un trabajo teórico de Marcelo Leiras (Profesor del Departamento de Humanidades de la Universidad de San Andrés, Argentina) que nos instruye no sólo acerca de la vigencia y de la problemática de la sociedad civil en la Argentina actual sino que nos embarca en un viaje a través de la historia de las OSCs en este país. Esta perspectiva nos brinda un contexto claro y realista del tema que nos ocupa.

El segundo capítulo tiene doble riqueza. En él se exponen las opiniones de dos especialistas de México y Perú en la interacción entre Estado y Sociedad Civil, ampliando el horizonte de trabajo más allá de las fronteras

argentinas. Esta nueva perspectiva nos ayuda a apreciar que nuestros problemas se replican en diversas culturas y que hay soluciones alternativas para ellos. El segundo punto de interés de este capítulo reside en que los oradores han trabajado tanto en el Estado como en la Sociedad Civil. Este tránsito de un sector al otro los llevó a comprender la cultura, las virtudes, las limitaciones y los prejuicios de ambos mundos. A estas dos experiencias se suma un rico aporte regional sobre la interacción del Estado y la Sociedad Civil en toda América Latina presentado por el Responsable para la Región Andina del Programa de Derechos Humanos y Ciudadanía de la Fundación Ford.

El tercer capítulo está enteramente dedicado a describir casos de articulación entre ambos sectores en la Argentina. Se describen las características de diversos programas implementados con éxito de manera conjunta, casos planteados por la sociedad civil o por algún organismo estatal, sea éste nacional, provincial o municipal. Todos estos programas encontraron inconvenientes a lo largo de su desarrollo, pero el éxito de esas gestiones muestra a las claras la posibilidad de cooperación real entre ambos sectores.

El cuarto capítulo refleja diferentes puntos de vista sobre el mismo objeto de estudio, lo que permite comprender que estamos ante una cuestión compleja y multidimensional. La interacción entre Estado y Sociedad Civil es abordada por dos funcionarios públicos, un miembro de la sociedad civil, un periodista y un académico.

El quinto capítulo refleja una actividad realizada en la jornada, a través de la cual los participantes pudieron expresar su opinión acerca de la realidad y las posibilidades de la relación entre Estado y Sociedad Civil.

En el sexto y último capítulo se encuentran las conclusiones que se desprenden del Primer Encuentro Nacional *Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*.

## MARTA OYHANARTE\*

Bienvenidos a lo que esperamos sea una intensa e interactiva jornada de trabajo. Para comenzar, me gustaría resumir cuatro cuestiones básicas referidas a este evento: quiénes lo organizan, cómo llegamos a él, por qué estos participantes y qué esperamos obtener.

En primer lugar, organizan este encuentro el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (en adelante CIPPEC) y la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (en adelante la Subsecretaría). Para afrontar los gastos hemos tenido la invaluable colaboración de la Fundación Ford; asimismo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo auspicia y hará la difusión posterior como así también la impresión de las alternativas y reflexiones de la jornada.

8 | ¿Cómo llegamos acá? La misión de CIPPEC es trabajar por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas y la misión de la Subsecretaría es fortalecer las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de promover reformas institucionales para una democracia eficiente, legítima, transparente, gobernable. Siendo nuestras misiones tan compatibles, nos encontramos transitando un camino común. Hemos desarrollado juntos algunas actividades –al igual que con otras organizaciones de la sociedad civil– algunas veces en armonía, otras veces no tanto, pero siempre partiendo de la buena fe y con la convicción de que nuestro objetivo común es un mejor país para todos. Así, a comienzos de este año 2006 nos reunimos con el profesor Guillermo O’Donnell –lamentablemente hoy no nos acompaña porque no está en el país– quien nos ayudó a hacer un análisis teórico más profundo de los vínculos entre el Estado y la Sociedad Civil y sus circunstancias actuales. Gracias a ese aporte y, luego de algunas conversaciones con la Fundación Ford, pudimos apreciar que este tema adquiriría cada vez mayor vigencia en la agenda pública. En efecto, durante este año se organizaron varias actividades, tanto desde áreas del Estado como desde OSCs o desde el ámbito académico,

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

que destacaban la necesidad de articulación entre estas dos estructuras tan disímiles pero tan complementarias, es decir, el Estado y la Sociedad Civil. Así, con CIPPEC, decidimos profundizar en esta temática a partir de un evento como el de hoy, que tuviera características que permitieran un accionar comprometido, sincero, horizontal –estamos sentados en forma circular y por riguroso orden alfabético– para un trabajo cómodo y que aliente la participación de todos.

¿Por qué estos participantes? Porque al organizar el encuentro buscamos que la cantidad de asistentes facilitara la interacción pero cuidamos que estuvieran presentes los tres pisos de la construcción del Estado –el nacional, el provincial y el municipal–, que hubiera representantes de OSCs de distintos lugares del país, que hubiera académicos que acompañan con su aporte de saber y que hubiera periodistas permeables a estas cuestiones. En todos los casos tuvimos en consideración que los asistentes no sólo contaran con conocimientos teóricos, sino que también pudieran mostrar una práctica efectiva en este difícil arte de conciliar las actividades que hacen a la relación entre el Estado y la Sociedad Civil. Por otra parte, tenemos el privilegio de recibir a dos invitados latinoamericanos que han trabajado, ambos, tanto en el Estado como en organizaciones de la Sociedad Civil. Es el caso de Clara Jusidman, de México, quien luego de cumplir funciones en el Estado durante varios años, pasó a presidir una importante OSC y de Carlos Basombrío de Perú quien, luego de una larga militancia en el campo de los derechos humanos, asumió responsabilidades en la función pública, concretamente, en el Ministerio del Interior de su país. Contaremos también con la participación de Martín Abregú, ex director del CELS en la Argentina y actual Responsable para la Región Andina del Programa de Derechos Humanos y Ciudadanía de la Fundación Ford. Estamos seguros de que sus experiencias, sus frustraciones y sus alegrías nos van a ayudar en nuestro propio análisis.

Finalmente, ¿qué esperamos de este encuentro? Quisiéramos que al final de la jornada podamos sentir que hemos recreado vínculos de confianza, que hemos generado principios de amistad cívica, y que cada uno de nosotros, desde nuestros lugares, sepamos definir qué Estado queremos, qué Sociedad Civil queremos y, fundamentalmente, qué aporte va-

mos a brindar para mejorar estas complejas estructuras –Estado y Sociedad Civil– que, si bien son disímiles, son nada más y nada menos que el fundamento de la vida civilizada.

Para alcanzar tantos y tan variados objetivos, le hemos pedido a Bernardo Blejmar que actúe como facilitador y que nos acompañe y oriente en el transcurso de la jornada.

Que este encuentro *Hacia un nuevo vínculo entre el Estado y Sociedad Civil* sea tan fructífero como esperamos y que sea el primero de muchos encuentros más.

## CAPÍTULO 1

# Relaciones entre Estado y sociedad civil en la Argentina: un marco de análisis

.....

por MARCELO LEIRAS\*

### Introducción

Este ensayo discute teorías acerca de la relación entre el Estado y la sociedad civil a la luz de la experiencia argentina, en particular la experiencia democrática reciente. Analiza estas teorías en tres sentidos distintos: como conjuntos de términos para designar a las partes de esta relación, como conjuntos de argumentos para juzgar normativamente sus resultados y como conjuntos de hipótesis para establecer sus condiciones de posibilidad. El examen no es exhaustivo: se concentra en las denominaciones, las valoraciones y las descripciones más frecuentes en los estudios contemporáneos. La exposición adopta una perspectiva: mira a la sociedad civil y al Estado desde el punto de vista del ideario democrático y los juzga en relación con su capacidad para promover la supervivencia y el enriquecimiento del repertorio institucional del régimen.

Este marco de análisis está inspirado en las intervenciones realizadas en el Encuentro “Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil” y que este volumen recoge. Su propósito es ubicar estas intervenciones en el contexto de los debates nacionales e internacionales sobre el tema. Estos debates tienen una dimensión descriptiva, refieren a nuestra capacidad para entender y explicar cómo y por qué se vinculan y pueden vincularse el Estado y la sociedad civil. Tienen también una dimensión valorativa, alimentan nuestra capacidad para juzgar e imaginar cómo deben vincularse estos dos términos. Como lo ilustran las intervenciones en el Encuentro, tanto la descripción como la valoración presentan numerosos desafíos. Son varios los modos de entender (y varios los malentendidos) y varios los modos de apreciar (o rechazar) los vínculos entre el Estado y la sociedad

| 11

.....  
\* Profesor del Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés.

civil. Este marco ofrece algunos criterios para reconocer, comparar y juzgar a estas distintas descripciones y valoraciones. El título del Encuentro sugiere una cierta insatisfacción con el vínculo actualmente existente entre Estado y sociedad civil. El marco de análisis recoge esa inquietud y espera entonces ofrecer algunas guías conceptuales para imaginar un nuevo vínculo y llevarlo a la práctica.

Los argumentos que se presentan son bastante generales, por lo que será sencillo para el lector encontrar sus relaciones con temas que aparecen en otras secciones de este libro. A lo largo de la exposición menciono las coincidencias especialmente significativas. Es probable, sin embargo, que dada la extensión y los propósitos de este texto introductorio, alguno de los temas discutidos en el Encuentro no tengan un tratamiento suficientemente extenso. Por los mismos motivos, no he podido incluir otros.

Lo que resta de la exposición está organizado en siete partes. Entre la primera y la tercera se presentan la discusión terminológica, normativa y descriptiva. La cuarta analiza sintéticamente la historia de la relación entre el Estado y la sociedad civil en la Argentina de acuerdo con tres procesos clave. La quinta explica factores asociados con el crecimiento de la visibilidad y la influencia pública de las organizaciones de la sociedad civil en la Argentina post 1983. La sexta analiza algunos indicadores de diferencias interprovinciales en este crecimiento. La séptima sección expone breves conclusiones.

## 1.1. Estado y sociedad civil: definiendo los términos y la relación

Cuando decimos “Estado” no podemos evitar acordarnos de Max Weber y pensamos entonces en *monopolio de la coerción física, territorialidad y dominación legal*. Estos tres elementos están presentes en una definición propuesta recientemente por Guillermo O’Donnell:

“por *estado* entiendo un **conjunto de instituciones y relaciones sociales** (casi todas ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese *estado*) **que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente.**

Esas instituciones tienen como último recurso, para implementar las decisiones que toman, la supremacía que normalmente ejercen sobre el control de los medios de coerción en dicho territorio.” (2004, 12, énfasis en el original)

Por supuesto, la tarea puede complicarse si se trata de distinguir esta forma de organizar la autoridad política respecto de otras como los imperios, si tenemos que fechar exactamente su origen o analizar una situación en la que ningún conjunto de organizaciones ejerce una clara supremacía sobre los medios de coerción. En muchas ocasiones tampoco es sencillo determinar quién está autorizado a actuar en nombre del Estado. Esa determinación puede dar lugar a discusiones legales y políticas. Pero partiendo de la definición anterior, o de alguna semejante, podemos encontrar criterios para ordenar estas discusiones. Quizás tardemos en ponernos de acuerdo, pero sabemos por dónde empezar.

Si tenemos que definir a la sociedad civil, en cambio, la tarea es más complicada. Probablemente la reacción inmediata sea pensar en un espacio de asociaciones autónomas y voluntarias. Si este es el significado de la expresión, podemos preguntarnos si necesitamos el adjetivo “civil,” ¿no podríamos decir simplemente “sociedad”? En este punto quizás nos acordemos de autores como John Locke o Jean Jacques Rousseau y pensemos que “civil” es antónimo de “natural.”

Pensando así, lo característico de estas asociaciones autónomas y voluntarias es su “artificialidad,” el hecho de ser creadas, instituidas; el hecho de estar sostenidas sobre la acción deliberada y racional de sus miembros. Pero “civil,” también podría querer decir, como lo interpretaba Adam Ferguson (quien probablemente haya sido el primero en usar esta expresión en su significado moderno) “civilizada,” “refinada.” Quizás el adjetivo remita, entonces, a algo más que el carácter artificial de estas asociaciones. Asociaciones civiles serían así las que cultivan ciertos hábitos de “civilidad” en sus miembros (Shils 2003).

Los hábitos de “civilidad” pueden no ser compatibles con la lealtad hacia la comunidad política. Eso temía Ferguson y, alertado por Ferguson, Georg Hegel y, alertado por ellos y otros, Karl Marx. El refinamiento y la civilización son obra de la pacificación y la disciplina producidas por los Estados modernos, pero también fruto de la maduración de la actividad

económica, de la producción y del comercio. Nos acordaremos entonces de que “civil” tiene raíz latina y viene de “ciudad,” y que “ciudad” sin raíz latina es “burgo.” Pensaremos entonces que “sociedad civil” puede ser sinónimo de sociedad burguesa, de propiedad, desigualdad y conflicto distributivo. En la sociedad burguesa, el carácter voluntario y autónomo de estas asociaciones tiene un propósito particular, que es la defensa de intereses sectoriales asociados fundamentalmente con las actividades económicas de sus miembros.

De todos modos es posible que, como imaginaba Alexis de Tocqueville, estas organizaciones defensoras de intereses particulares estimulen en sus miembros el espíritu cívico necesario para la subsistencia de la libertad cuando las jerarquías sociales tradicionales se han disuelto. También es posible que, como imaginaba James Madison, la multiplicación de organizaciones que representan intereses particulares las neutralice como fuerza política y, entonces, haga posible el gobierno republicano de sociedades complejas.

14 |

En la medida en que reconozcamos y enfatizamos la particularidad de estas asociaciones, “autonomía” y “carácter voluntario” dejan de ser sinónimos de “autosuficiencia.” Concebido como reunión de entidades representantes de intereses particulares, el conjunto de las OSCs no constituye un orden ni un sistema, o sólo puede constituirlo en la medida en que exista un agente exterior a la sociedad civil que ordene y sistematice. En todas las interpretaciones de esta idea que hemos comentado, ese agente es el Estado (Hodgkinson y Foley, 2003).

La pluralidad de connotaciones de “sociedad civil” subsiste en las denominaciones contemporáneas más usuales. Esta pluralidad no impide que nos entendamos cuando hablamos de la sociedad civil o de las organizaciones que la componen, pero presenta algunas dificultades cuando, tratando de precisar un uso particular, acentuamos alguna de esas connotaciones. Estas dificultades se manifiestan en la frecuencia con que recurrimos a negaciones para nombrar a las OSCs: “organizaciones *sin* fines de lucro” u “organizaciones *no* gubernamentales” son, por ejemplo, dos de los nombres genéricos más usuales. Creo que usamos estas denominaciones negativas apoyados en afirmaciones implícitas (Camou, 2004).

Cuando decimos que las OSCs son *no gubernamentales*, afirmamos implícitamente que en algo se parecen a las gubernamentales. Habitual-

mente este parecido es presentado como la persecución de alguna interpretación del interés o del bien público (“organizaciones de interés público” o “de bien público” son otros de los nombres comunes).

Cuando decimos que son organizaciones *sin fines de lucro*, afirmamos implícitamente que en algo se parecen a las empresas. Ese algo se concibe comúnmente como independencia respecto del Estado. La doble negación puede ser poco elegante desde el punto de vista del estilo, pero es adecuada y oportuna desde el punto de vista conceptual: destaca que lo público no se agota en las organizaciones que estructuran la dominación política y que fuera del Estado hay otros motivos de asociación poderosos además de producir e intercambiar. Pero, ¿en qué consisten esos motivos? ¿Hay una forma general de nombrarlos?

Uno de los más abarcadores estudios comparativos internacionales sobre el llamado “tercer sector” propone una definición que ha ganado influencia en las discusiones contemporáneas argentinas y latinoamericanas (Campetella, González Bombal et al., 2000; Roitter, Rippetoe et al., 1999; Salamon y Anheier, 1996; Salamon, Anheier et al., 1999; Thompson, 1994). La definición distingue a las OSCs como privadas (institucionalmente independientes del Estado), autogobernadas, que no distribuyen beneficios entre sus miembros (aunque pueden generar beneficios derivados de la venta de bienes o servicios) y voluntarias. La definición conserva la distinción respecto del Estado (se trata de organizaciones voluntarias) y de las empresas (no distribuyen beneficios entre sus miembros) así como el énfasis sobre la autonomía (son independientes de la autoridad pública y autogobernadas). En este sentido, coincide con los usos habituales y ofrece un punto de partida apropiado para el trabajo descriptivo. Ahora, ¿es suficiente para dar cuenta de la multiplicidad de formas y propósitos que pueden adoptar estas organizaciones?

Para ilustrar la variedad de modos asociativos que caben bajo la etiqueta “sociedad civil” y las dificultades que plantea su aprehensión conceptual, consideremos las clasificaciones que proponen dos estudios exhaustivos recientes sobre la estructura del tercer sector en la Argentina. Los exponemos en las tablas 1 y 2.

**Tabla 1**  
**Tipología de organizaciones sin fines de lucro, CEDES**

<b>TIPOS PUROS</b>	
Asociaciones civiles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperadoras</li> <li>• Organizaciones de colectividades</li> <li>• Sociedades de fomento</li> <li>• Bibliotecas populares</li> <li>• Academias Nacionales y centros de investigación</li> <li>• Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)</li> <li>• Organizaciones de base</li> </ul>
Fundaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas</li> <li>• Culturales</li> <li>• Educativas</li> <li>• Médicas</li> <li>• de Asistencia Social</li> <li>• Empresarias</li> </ul>
Mutuales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Previsión social, crédito, vivienda, salud, consumo</li> <li>• Excepto las financieras y de seguros</li> </ul>
<b>TIPOS HÍBRIDOS</b>	
Cooperativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De trabajo, agropecuarias, de servicios públicos</li> <li>• Excepto comerciales, industriales, bancarias y de servicios</li> </ul>
Obras Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicales, de personal de dirección y por convenio con empresas privadas o públicas</li> </ul>
Sindicatos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por rama de actividad y por empresa</li> </ul>

Fuente: (Campetella, González Bombal et al., 2000)

El estudio del Centro de Estudios de Estado y Sociedad(CEDES) combina los criterios estructurales y funcionales de la definición de Lester Salamon y sus coautores con figuras jurídicas y formas sociológicas frecuentes en la Argentina. De esta combinación resultan tres tipos puros (tipos que satisfacen los criterios de carácter privado, ingreso y salida voluntarios, autogobierno y no distribución de beneficios) y tres híbridos (tipos que no satisfacen claramente alguno de esos criterios). Como se observa en la tabla, dentro de cada tipo hay una multiplicidad de subtipos.

**Tabla 2**  
**Clasificación de Organizaciones de la sociedad civil, PNUD / BID**

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

La clasificación de PNUD propone un sistema de categorías distinto. Combina criterios de vínculo entre los miembros de la organización, relación con sus públicos, independencia formal respecto de sponsors, localización geográfica y complejidad relativa. También en este caso, tenemos seis tipos básicos con significativa heterogeneidad interna.

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

En este punto me parece oportuno llamar la atención sobre distintos usos de la expresión “sociedad civil.” En el más frecuente, se la presenta como un “espacio,” un lugar en el que se forman asociaciones voluntarias. Pero también es común, especialmente cuando se piensa su relación con el Estado, que se la conciba como un sujeto; esto es una entidad con propósitos y capacidad de acción. Este uso puede ser potente desde el punto de vista retórico pero es equívoco desde el punto de vista analítico. Como hemos señalado, en la sociedad civil se desarrollan asociaciones muy distintas que sólo muy excepcionalmente (en general, durante los breves interludios que separan a la disolución de un régimen autoritario o totalitario de la formación de un nuevo régimen) adoptan propósitos comunes y coordinan su acción colectiva. Más comúnmente, estas asociaciones persiguen distintos objetivos y, aun cuando persigan los mismos, encuentran dificultades para actuar en común. En este sentido, el vínculo entre el Estado y la sociedad civil debe ser pensado en plural; hay tantos vínculos como organizaciones dentro del Estado y como tipos de organizaciones en el amplio espacio de la sociedad civil.

De todos modos, el que usemos el término “sociedad civil” indica, entre otras cosas, que queremos vivir de modo tal que las asociaciones autónomas y voluntarias sean posibles. Algunas de las observaciones anteriores sugieren y algunos de los comentarios que siguen subrayarán que los mo-

tivos para valorar esta posibilidad pueden defenderse con argumentos muy distintos. De esas distinciones me interesa destacar ahora sus consecuencias para pensar las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

El proceso de constitución de la sociedad civil, esto es, de una esfera de asociaciones voluntarias y autónomas, ha sido contemporáneo del proceso de constitución del Estado, esto es, del logro de la supremacía en el ejercicio de la coerción sobre un determinado territorio por parte de un conjunto de organizaciones y del uso de esa supremacía como recurso de control de la población que reside sobre ese territorio. La contemporaneidad no implica que haya una relación causal. Pero la hay. La concentración de la autoridad política en un centro organizacional y la concepción de la obediencia política como subordinación a las disposiciones legales de ese centro han sido condición de la autonomía de las asociaciones civiles, en particular de su separación de las organizaciones religiosas. Recíprocamente, las asociaciones de la sociedad civil, como lo subraya la concepción de Antonio Gramsci, también influyente en las discusiones contemporáneas, colaboran con el proceso de integración social y simbólica de las poblaciones que es indispensable para el ejercicio regular de la dominación estatal.

Naturalmente, que haya un origen común y una contribución recíproca en la constitución de ambos términos de la relación no implica que ellos sean siempre perfectamente complementarios o perfectamente reductibles el uno al otro. No lo son. Más aún, han existido y aún existen Estados que aspiran a cooptar, colonizar, someter o a suprimir toda forma de organización colectiva y voluntaria. Han existido y aún existen expresiones de la sociedad civil que aspiran a sostenerse por fuera de la comunidad política, que se definen por oposición al Estado o que se imaginan reemplazando al Estado en alguna de sus funciones fundamentales y distintivas. Estas no son meramente posibilidades teóricas: han sido y son proyectos de movimientos y organizaciones que, en algunos casos, alcanzan cierto éxito. Es improbable sostener un Estado sin una sociedad civil vigorosa, pero la idea de un Estado sin sociedad civil no es lógicamente imposible. Es improbable disfrutar de un espacio plural de asociación voluntaria y autónoma sin una autoridad pública que lo proteja, con leyes y con la fuerza que las respaldan, pero es concebible una vida por fuera del Estado o en completa oposición al Estado (aunque sería difícil argumentar que esa vida sigue siendo pública). En otras palabras, y como enfatizan varias de las in-

tervenciones en el Encuentro transcritas más adelante, la coexistencia de un Estado eficaz con una sociedad civil fuerte no es un resultado histórico inexorable. Al contrario, es un producto particular, característico de la modernidad política y que ha podido enfrentar las tensiones que implica esta combinación con menos frecuencia que lo que a menudo creemos. Cualquiera otra concepción es teóricamente posible. Cualquiera de esas otras concepciones debe explicar, cómo estos dos fenómenos que nacieron y se desarrollaron juntos podrían, sin embargo, sostenerse separados. Para ser convincentes como imagen política para una sociedad como la Argentina actual, esas concepciones deberían demostrar, además, cómo podrían coexistir con la democracia como régimen de gobierno.

Considerando las dificultades históricas, teóricas y democráticas de cualquier imagen alternativa, parece razonable abandonar cualquier proyecto de supresión de alguno de los términos. Corresponde, en cambio, explorar las distintas formas que puede adoptar la coexistencia entre el Estado y la sociedad. Estas formas corresponden con la diversidad de razones con las que podríamos fundamentar nuestro deseo de vivir con un espacio de sociedad civil a la que referimos más arriba. La combinación de esas razones con el ideario democrático plantea algunos desafíos. En el apartado siguiente, los examino a partir del contraste entre argumentos a favor de la sociedad civil y contra-argumentos que destacan algunas de sus limitaciones.

## 1.2. Discutiendo la sociedad civil: argumentos y contra-argumentos<sup>1</sup>

En 1991, Michael Walzer publicó un ensayo que expone una valoración particularmente persuasiva del significado político de la sociedad civil. Trascendió con el título *The civil society argument* (1992; 1995), el argumento de la sociedad civil.

1 Esta sección y parte de la sección 6 se basan en lo expuesto en mi trabajo “La incidencia de las organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional,” preparado en el contexto del Programa Iniciativas para el Fortalecimiento Democrático y Social ([www.iniciativas.org.ar](http://www.iniciativas.org.ar)), que llevan adelante el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad de San Andrés (UdeSA), con apoyo de la Fundación Ford.

A juicio de Walzer, este argumento corrige cuatro desviaciones comunes en el discurso político moderno y que celebran otras tantas formas de vida como modelos de coexistencia. Los primeros dos argumentos forman parte de la tradición de izquierdas: el argumento de la buena vida asociada con la participación activa en la política y el argumento de la buena vida como comunidad autónoma y autorregulada de productores libres. Los otros dos argumentos son representativos de los discursos de derechas: el argumento de la buena vida dedicada a la producción y el intercambio en el mercado y el argumento de la buena vida como lealtad a la nación. El problema de estos argumentos es su singularidad, su insensibilidad a la complejidad de los asuntos humanos y a los inevitables conflictos de lealtades asociados con ella (1995, 162).

El argumento de la sociedad civil, en cambio, celebra la sociabilidad, el vincularse con otros independientemente de la motivación o el propósito; incorpora a los otros argumentos, puesto que acepta todos los impulsos asociativos; pero también niega a los otros argumentos, porque requiere la preservación de la posibilidad de mantener múltiples afiliaciones y múltiples lealtades. La sociedad civil así interpretada, precisamente porque no tiene ningún propósito determinado, es el reino de la pluralidad. Pero este no es el único motivo para desear vivir con sociedad civil. Tampoco el más influyente en las discusiones hoy corrientes en la Argentina.

Es posible un segundo argumento de la sociedad civil asociado con el pluralismo. De acuerdo con él, la multiplicación de asociaciones con intereses particulares contribuye a la desconcentración del poder y, en ese sentido, hace posible el gobierno democrático en sociedades complejas. Es también un argumento de la sociedad civil pero concebida como promotora y resguardo del pluralismo político.

La multiplicación de intereses privados, hasta fines del siglo XVIII, fue presentada casi siempre como una amenaza para la realización del interés público. Esta preocupación adquirió un nuevo sentido a partir del trabajo de James Madison. Los artículos de El Federalista que se le atribuyen presentan la multiplicación de intereses particulares y su intervención en la arena política como mecanismos de neutralización recíproca. Este mecanismo garantiza tanto la autonomía del gobierno republicano frente a las organizaciones representativas de intereses particulares como las autonomías de los poderes locales y los individuos frente al poder central. Esta

imagen de la democracia moderna como sistema con múltiples centros de poder ha sido y continúa siendo una rica fuente de inspiración ideológica (McFarland, 2007) y una razón poderosa para asociar la vigencia de la democracia con el sostenimiento del pluralismo de organizaciones en el ámbito de la sociedad civil.

De acuerdo con un tercer argumento, las asociaciones de la sociedad civil complementan o pueden reemplazar a la representación política canalizada a través de las elecciones. Este argumento juzga el voto y los partidos políticos como vehículos inadecuados a la variedad de intereses existentes en cualquier sociedad contemporánea y a la complejidad de las decisiones de gobierno y de las burocracias públicas actuales. El argumento sostiene que las OSCs pueden representar grupos y demandas que los canales establecidos no pueden incluir y que la participación de esas organizaciones hace que los procesos de política representen más fielmente la pluralidad de intereses afectados por cada decisión. Otra versión de este argumento destaca el papel de las OSCs como productoras de bienes colectivos que pueden complementar o reemplazar a los provistos por el Estado. Dados su tamaño, su localización y sus incentivos, estas organizaciones dispondrían de mejor información y motivación más adecuada para satisfacer los intereses de las poblaciones a las que sirven (Bryce, 2006; Steinberg, 1993). Así, es más probable que los mecanismos de rendición de cuentas, aún los informales, funcionen eficazmente.

Desde un cuarto punto de vista, la asociación voluntaria en el ámbito de la sociedad civil es un vehículo de la eficiencia. Ofrece una alternativa a los esquemas estatales de provisión de bienes colectivos, típicamente centralizados y rígidos, y funciona como señal de valoración de un bien y, entonces, de la disposición a contribuir, con tiempo o dinero, a su producción (Casella y Frey, 1992). Las OSCs pueden producir bienes públicos de modo más eficiente que el Estado por motivos semejantes a los que se ofrecen para presentarlas como vehículos de representación política: tienen incentivos más fuertes y condiciones más propicias para satisfacer las demandas de sus públicos.

Hay por lo menos cuatro formas de fundamentar nuestro deseo de vivir con una sociedad civil fuerte. Podemos defender este deseo apoyados en un argumento de pluralismo de formas de vida, en un argumento de pluralismo político, en un argumento de representación democrática o

en un argumento de eficiencia. Ahora, ni la existencia ni la influencia de estos argumentos en el debate público contemporáneo (tanto en el plano argentino como en el internacional) son razones suficientes para fundar una defensa de la sociedad civil adecuada a las condiciones de una sociedad democrática. Estos argumentos dicen lo que la sociedad civil y las organizaciones que en ella se desenvuelven *son capaces* de hacer, pero no especifican bajo qué condiciones esas capacidades pueden desarrollarse. Para identificar esas condiciones, expongo cuatro contra-argumentos. Considero que es más productivo interpretar estos contra-argumentos no como refutaciones sino como complementos de los anteriores.

La participación política y el interés por los asuntos públicos no condensan todas las virtudes humanas ni reflejan siempre las superiores. Este es el primer argumento fuerte del texto de Walzer. Pero, como el propio Walzer advierte “(...)no hay forma de escapar al poder y la coerción, ni posibilidad de elegir, como los viejos anarquistas, sólo la sociedad civil” (1995, 167). La sociedad civil no se sostiene ni se basta a sí misma y el Estado no es meramente una entre varias formas de asociación posible. El Estado, él mismo una asociación, es condición de posibilidad de todas las otras asociaciones y condición de la civilidad y la pluralidad de la sociedad civil. Sin un marco de reglas comunes (que implica la obediencia a la autoridad común que vigila el cumplimiento de esas reglas) la civilidad de la sociedad civil se disuelve en multiplicidad de lealtades a un archipiélago de organizaciones que muchas veces pueden ser contradictorias. Sin un marco de reglas comunes, la pluralidad de la sociedad civil no es pluralidad sino multiplicación de singularidades. La multiplicación y dispersión de los espacios de sociabilidad pueden dar lugar a una colección de micro-sociedades encapsuladas y hostiles entre sí. Citar el ejemplo de la participación de jóvenes musulmanes residentes en países europeos en los atentados de los últimos años no es una refutación categórica de las estrategias multiculturalistas de integración ciudadana (que son una variante de la idea de pluralismo como multiplicación de singularidades aisladas), pero sí es un llamado de atención sobre las limitaciones de esas estrategias. Este llamado de atención permite también hacer una precisión sobre el argumento de la sociedad civil como pluralismo de formas de vida. Este argumento promueve que las mismas personas desarrollen identidades complejas y lealtades múltiples y cruzadas. Esto no es equi-

valente a que en una misma sociedad convivan muchos segmentos que reúnen a personas distintas pero con identidades homogéneas y lealtades simples. Una sociedad plural es una reunión de conjuntos con múltiples intersecciones, no una colección de conjuntos disjuntos. Para que la intersección y la multiplicidad de lealtades sea posible es necesario un espacio común de reglas que muchas veces se manifiesta como, o se apoya en, una base de identidad común. Es difícil que esa identidad y esas reglas puedan producirse sin la intervención de una autoridad pública que pueda hablar en nombre de todos y gobernar sobre todos. Como se observará en los capítulos siguientes, la inevitabilidad de la política y la centralidad del Estado forman parte del acervo de aprendizajes de algunos protagonistas del desarrollo reciente de la sociedad civil en los países latinoamericanos.

Motivos semejantes inspiran el segundo contra-argumento. Éste impugna desde un punto de vista democrático a la imagen de la sociedad civil como garantía del pluralismo político. De acuerdo con esta impugnación, la multiplicación de intereses particulares políticamente organizados no implica ninguna garantía de neutralización recíproca: aumenta el peligro de captura y colonización del aparato estatal. Ha sido un tema frecuente de los críticos del funcionamiento de la democracia norteamericana (Wright Mills 1956) y retomado por críticos contemporáneos de la globalización (Cerny 1999). Desde el punto de vista de estos críticos, la soberanía estatal es condición del gobierno democrático. Este argumento sostiene que la multiplicidad de instancias de participación y decisión no tiene potencia equivalente ni puede reemplazar al ejercicio de decisión política que se realiza desde el Estado. En la opinión de muchos de estos críticos, es el Estado, y no la sociedad civil, el espacio de articulación privilegiada para los intereses no organizados. La dificultad para organizarse en función de intereses comunes afecta muy especialmente a las personas con menos capital financiero, económico y social. Esta observación permite, entonces, respaldar el privilegio estatal en la tarea de representación política en una defensa del igualitarismo democrático.

El tercer contra-argumento sostiene que las dificultades de representación y rendición de cuentas que afectan al Estado y que los partidos políticos no alcanzan a paliar, pueden afectar también a muchas OSCs. Las ventajas del tamaño pequeño, la cercanía a las comunidades y la flexibilidad pueden verse neutralizadas por desventajas asociadas con la informa-

lidad y la dependencia del esfuerzo financiero de unas pocas organizaciones o del esfuerzo laboral de unas pocas personas que afectan a muchas OSCs. Por lo demás, si bien muchos intereses, opiniones y grupos quedan fuera de los espacios de decisión y los mecanismos de representación estatales, también es cierto que muchos otros, probablemente los que despiertan interés mayoritario, quedan dentro.

Versiones de estos contra-argumentos aparecen en las frecuentes discusiones sobre la representatividad y la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil. Estas discusiones fueron extensamente tratadas durante el Encuentro. Algunas de las intervenciones se hacen eco de quienes cuestionan las credenciales de las OSCs para participar en la decisión de las políticas públicas en igualdad de condiciones con funcionarios que han accedido a sus cargos a través de elecciones. Otras intervenciones observan que las OSCs pueden compensar la carencia de representatividad electoral con otras formas de legitimidad; por ejemplo, la que deriva del análisis profesional y ecuaníme de la información o de la defensa consecuente de algunos valores.

Un tratamiento adecuado de los problemas de la representatividad y la legitimidad demanda más espacio del que puedo dedicarle en este texto introductorio. Considerando los contra-argumentos, puedo sin embargo hacer algunas observaciones. En primer lugar, la objeción de representatividad muchas veces es impertinente: basta con que las organizaciones de la sociedad civil presenten una demanda, una inquietud o un interés para ameritar una respuesta de las autoridades públicas. El problema de representatividad se plantea cuando esas inquietudes, demandas e intereses se cotejan con otros que, por idénticos motivos y con iguales méritos, podrían requerir una respuesta oficial.

Este problema es ineludible y la peor forma de resolverlo (que no por ser peor es infrecuente) es ignorarlo. Desconocer el problema es desconocer la parcialidad de las demandas de las OSCs, lo que implica también, paradójicamente, desconocer la pluralidad que habitualmente se rescata como una de las virtudes de la sociedad civil. Reconocer el problema es también condición de la eficacia política de las organizaciones de la sociedad civil.

Asumir la pluralidad de intereses (muchas veces contrapuestos) que aspiran a influir sobre las decisiones gubernamentales es indispensable para entender cómo actúan, qué pueden hacer y qué no los funcionarios pú-

blicos. Esto no quiere decir que los funcionarios actúen siempre en función del interés de todos. Quiere decir, simplemente, que enfrentan un conjunto de restricciones más complejo que el que enfrentan las OSCs. Otro modo inadecuado de resolver el problema es suponer que las fuentes de legitimidad y los intereses de las OSCs son, en cualquier sentido, más válidos que los de los funcionarios públicos o los de las organizaciones partidarias.

Las OSCs pueden, efectivamente, complementar la representación partidaria y electoral. Pero, en una democracia, complemento no quiere decir “reemplazo” y, en cualquier caso, esa función complementaria debe demostrarse y está sujeta a condiciones muy específicas. No hay motivos teóricos ni normativos para suponer que es una condición que todas las OSCs satisfacen naturalmente.

En la misma línea, puede articularse un cuarto contra-argumento. Son pocas las OSCs que producen bienes públicos en el sentido estricto del término (esto es, bienes de cuyo consumo no puede excluirse a nadie y bienes cuya disponibilidad no se ve reducida por cada consumo individual). La gran mayoría de ellas produce bienes colectivos pero no públicos. Y para la producción de la mayoría de los bienes públicos socialmente relevantes, y para garantizar que sean más o menos igualmente accesibles a todos los sectores de la población, la concentración de la fuerza pública es indispensable, aunque ello implique muchas veces pagar un precio en términos de eficiencia.

¿Por qué deberíamos considerar los contra-argumentos? Buena parte del interés reciente en explorar las condiciones de incidencia de las OSCs en las políticas públicas implica un reconocimiento tácito de la centralidad del Estado. La voluntad de pasar de la acción expresiva y el trabajo de *advocacy* sugiere que, aunque algunos movimientos han abandonado la aspiración de conquistar el Estado, éste continúa siendo una herramienta de acción política ineludible (Acuña, Jelin et al., 2007; González Bombal, 2003; Villar, 2003). No obstante, en algunos casos la vocación de participación política puede traducir una intención de neutralizar o reemplazar al Estado. En estos casos, la vocación anti-autoritaria de los movimientos sociales en los que muchas OSCs de desarrollo reciente reconocen su antecedente, se transforma en vocación anti-estatal y, por lo tanto, anti-política. Repitiendo a Walzer, no hay motivos para elegir sólo la política, pero no se puede prescindir de ella. La acción política no se agota en el Estado,

pero no puede eludirlo. Del poder y la coerción no se escapa. El poder y la coerción pueden ser herramienta de profundización democrática en la medida en que se proteja al Estado como bien público y recurso común de intervención democrática.

Los contra-argumentos están inspirados por un denominador común: la política es una forma de acción pública *sui generis*. Para valorar adecuadamente los argumentos de la sociedad civil y para poder articularlos de modo convincente con el ideario democrático es necesario tener presente esta consideración. La intervención pública de las OSCs y su vínculo productivo con las autoridades estatales demanda internalizar el punto de vista del Estado: reconocer la inevitabilidad de la coerción y la necesidad de un marco de reglas y un espacio de acción comunes. El argumento de la sociedad civil, en cualquiera de sus variantes, no es una versión superior de lo público. Es, tal como lo enfatiza Walzer, el reconocimiento de que no existe tal versión superior. Si compartimos este reconocimiento y, al mismo tiempo, aceptamos lo inevitable de la coerción, la afirmación de la política y la estatalidad aparecen como corolarios del argumento de la sociedad civil como pluralidad.

Esta afirmación no es una síntesis del cotejo entre argumentos y contra-argumentos. Es una advertencia inicial sobre la variedad de motivaciones que subyacen a los juicios realizados acerca de la sociedad civil y desde la sociedad civil y sobre los requisitos que deben satisfacer esos juicios para articular un discurso compatible con el fortalecimiento del gobierno democrático. Como señalamos al principio, es inevitable pensar en asociación voluntaria, civilidad, civismo y conflicto cuando pensamos en la sociedad civil. Pensar en cada una de estas cosas implica, a veces, pensar en el Estado como garante y condición de posibilidad y, otras, pensar en el Estado como espacio exterior y, por qué no, como antagonista. Podemos adoptar una concepción de sociedad civil que destaque alguna de estas interpretaciones. No podemos evitar que las demás resuenen; a menos que renunciemos a considerar la historia del concepto, lo que sería muy parecido a abandonarlo. Por las razones expuestas más arriba, ese abandono no es necesario ni deseable. Pero si deseamos hablar de sociedad civil para discutir cómo se construye y se sostiene un orden democrático, cualquier concepción negativa (anti-societal o anti-estatal; a-societal o a-estatal) es inadecuada.

### 1.3. Condiciones de desarrollo de la sociedad civil: motivaciones, recursos y oportunidades

Hasta el momento exploré algunas cuestiones terminológicas y normativas generales. Para complementar esta exploración es necesario determinar bajo qué condiciones contextuales las articulaciones deseables entre Estado y sociedad civil resultan posibles. Presentaré, primero, algunas explicaciones muy abstractas y generales que combinan tesis de los estudios sobre las organizaciones sin fines de lucro y la literatura vecina desarrollada en relación con los movimientos sociales.

Algunos abordajes contemporáneos, procurando resaltar las ventajas de las asociaciones voluntarias para la provisión de bienes y servicios frente a las organizaciones públicas y las empresarias, postulan que la sociedad civil tiene más alta probabilidad de desarrollarse allí donde predominan las “fallas de mercado” y donde el Estado no alcanza a repararlas. Las “fallas” de gobierno se atribuyen al bajo peso electoral de las minorías. Con apoyo en esta observación, se ha propuesto que la heterogeneidad en la composición étnica de las sociedades, que hace más probable la existencia de minorías electoralmente irrelevantes, debería estar asociada con un desarrollo más vigoroso de las organizaciones de la sociedad civil (Salamon, Sokolowski et al., 2000).<sup>2</sup>

Si bien esta hipótesis es plausible, consideraciones teóricas adicionales sugieren que es incompleta. Las asociaciones voluntarias enfrentan, igual que las empresas, igual que el Estado, agudos problemas de acción colectiva. Las fallas de mercado y de gobierno pueden motivar a miembros de la comunidad a proveer bienes colectivos. Pero para que un conjunto de individuos coopere voluntariamente con la producción de un bien no basta con que tengan un motivo para hacerlo.

Es necesario, además, que el beneficio que esperan derivar de la existencia de ese bien (dado lo que esperan que hagan los otros individuos) sea mayor que el costo que implica el esfuerzo individual de contribuir a producirlo (Olson, 1965). De modo que cuando el mercado “falla” y el Estado no actúa, lo más probable es que cualquier otro intento de orga-

2 Campetella y González Bombal (2000a) encuentran que esta teoría se aplica sólo parcialmente al desarrollo de la sociedad civil en la Argentina.

nización fracase también o que, si tiene éxito, lo alcance con mucha menos frecuencia que la que comúnmente se cree. Para la mayoría de los bienes colectivos, y la mayoría de los grupos que podrían valorarlos, esos problemas sólo se resuelven bajo condiciones muy específicas y muy infrecuentes (Burstein y Sausner, 2005). La literatura sobre movimientos sociales desarrolla algunas tesis que nos acercan a interpretaciones que considero más prudentes y más completas.

De acuerdo con esta literatura, la probabilidad de resolver problemas de acción colectiva depende de la capacidad de las OSCs para la movilización de los recursos de los que disponen (Jenkins, 1983). Estos recursos son de distinta naturaleza: morales, ideológicos, financieros, humanos y organizacionales (Chao y Musso, 2007). Pero para que sirvan como plataforma de sostén de la acción colectiva, es necesaria una intervención que permita resolver los problemas de cooperación que afectan a las organizaciones de todo tipo. En general, esa intervención viene de parte de individuos, habitualmente denominados “emprendedores sociales,” que realizan un esfuerzo extraordinario para sostener la organización, o de parte de sponsors externos, que contribuyen a sostener la organización, generalmente con apoyo financiero y político.

Las inversiones de los emprendedores o las de los sponsors no son independientes de las condiciones contextuales. Dependen de lo que otra rama de la literatura sobre movimientos sociales llama, “estructura de oportunidades políticas” (Goldstone, 2004; Jenkins, David et al., 2003; Meyer y Minkoff, 2004; Meyer y Staggenborg, 1996; Suh, 2001). La estructura de oportunidades designa al conjunto de atributos del contexto social e institucional que hacen más o menos probable el alcance de los objetivos de la asociación. Debe esperarse que los emprendedores y sponsors estén dispuestos a hacer un esfuerzo solamente cuando perciben que existe una probabilidad razonable de éxito. La estructura de oportunidades políticas afecta esa probabilidad.

La literatura incluye distintos atributos particulares dentro de las “estructuras de oportunidades políticas” (Meyer y Minkoff, 2004), por lo que es muy difícil elaborar una lista exhaustiva. Entre los factores más importantes han sido mencionados el grado de cierre o apertura del sistema político (por ejemplo, la existencia de prohibiciones o estímulos legales a la participación), la relativa estabilidad de los alineamientos políticos, la presencia o

ausencia de aliados o sponsors para las organizaciones, las divisiones dentro de las élites gobernantes y las capacidades administrativas del Estado (véase Tarrow, 1988 y los autores allí citados). Cada uno de estos factores puede relevarse en función de distintos indicadores y los estudios proponen efectos de distinta intensidad y dirección para cada uno de ellos. Por estos motivos, las posibilidades de elaborar un argumento general y estructurado a partir de estas intuiciones iniciales son muy limitadas.

Aunque incompletas, las tesis de movilización de recursos y estructura de oportunidades pueden funcionar como una guía general para evaluar las condiciones específicas bajo las cuales las OSCs pueden desarrollarse. Con esta guía, propongo observaciones sintéticas sobre la evolución histórica de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en la Argentina. Me apoyo en dos trabajos recientes (Campetella y González Bombal, 2000b; Di Stefano, Sabato et al., 2002), que sintetizan una rica y extensa historiografía elaborada en los últimos años y a cuya lectura remito para un tratamiento completo de esta evolución.

#### **1.4. La evolución de la relación entre el Estado y la sociedad civil en la Argentina**

Como se indica más arriba, la génesis del Estado, como conjunto de organizaciones que predominan en el ejercicio de la coerción sobre un territorio, coincide con la de la sociedad civil como espacio de asociaciones voluntarias y autónomas. En un sentido, la historia de cada una de estas entidades es la misma historia. Ambas se desarrollaron en procesos simultáneos y de mutua influencia. Esta historia puede ser contada desde distintos puntos de vista y tiene diversas dimensiones. Entre estas dimensiones destaco tres: a. construcción de la autoridad pública e institucionalización de la competencia política; b. nacionalización; y c. institucionalización de la protección social. La lista de dimensiones no es exhaustiva sino ilustrativa. Cada una de estas dimensiones adoptó una dinámica distinta y distintos ritmos de desarrollo, por lo que no cabe proponer una periodización general (cada uno de los trabajos citados propone periodizaciones distintas). Dados los propósitos de este texto, limitaré la exposición a un comentario muy sintético sobre los rasgos generales de esas dinámicas.

### ***Constitución de la autoridad pública e institucionalización de la competencia política***

Las teorías acerca de la formación de los Estados, inspiradas en las experiencias europeas, describen estos procesos como la historia de la imposición del poder de los príncipes sobre el de las autoridades religiosas y los liderazgos locales. Es, básicamente, una historia de centralización, desarrollo de capacidades de defensa territorial y de extracción y administración de recursos financieros (Ertman, 1997 y las numerosas referencias allí analizadas). En la formación de los Estados iberoamericanos, entre ellos el argentino, los temas son semejantes pero los protagonistas son distintos (Centeno, 2003; Oszlak, 1997). Si bien el conflicto entre poder secular y poder religioso fue políticamente relevante, la clave no consistió en autonomizar a los aspirantes a ejercer la autoridad política de las aspiraciones de los Papas católicos, sino en estructurar el conflicto por el ejercicio del poder público entre elites de distinto origen social y localización geográfica (Chiaramonte, 1997a; 1997b; 2004). Organizar el conflicto entre las elites políticas y sociales de acuerdo con un conjunto de reglas reconocidas y respetadas fue indispensable para fundar una autoridad pública parcialmente independiente de estas elites y con autoridad propia.

En el período inmediatamente anterior y posterior a la organización nacional, algunas asociaciones voluntarias constituyeron un primer espacio de reunión de las elites que contribuyó a formar un sistema de reglas informales y lealtades personales para regular la competencia por el poder. Tales fueron los casos de los clubes del ocio y las logias masónicas. Estas entidades no tenían propósitos políticos explícitos pero reunían a las personas que sí los tenían, quienes desarrollaban dentro de estas organizaciones vínculos con otras personas con propósitos semejantes.

En 1880, una vez completada la organización nacional, las organizaciones políticas se autonomizaron desplazándose, por así decir, desde el ámbito de la sociedad civil hacia el Estado. Por supuesto, no todos los miembros de los partidos políticos eran funcionarios públicos, pero algunos funcionarios, particularmente los gobernadores (Alonso, 2002), lideraban y controlaban esas organizaciones. Algunas asociaciones civiles constituyeron también vehículos de distribución de beneficios selectivos entre los votantes y herramientas de movilización electoral. Estaban en mejores condiciones de cumplir este papel las organizaciones de base territorial, como las sociedades de

fomento. La relevancia estratégica de estas organizaciones aumentó a partir de 1912, cuando se levantaron las restricciones al libre ejercicio del sufragio masculino. Paralelamente, la expansión de las manufacturas y el trabajo asalariado y la regulación de los mercados de trabajo, iniciadas a fines del siglo XIX, consolidaron y aumentaron la importancia política de los sindicatos (que en los ámbitos urbanos tenían una presencia significativa desde el período de la organización nacional). Su relevancia electoral creció constantemente a partir de 1920 y, como es conocido, alcanzó su apogeo a partir de 1943. Durante las frecuentes interrupciones del orden constitucional posteriores a 1955, los sindicatos ofrecieron protección y oportunidades de empleo a militantes y dirigentes del peronismo proscripto (Levitsky, 2003).

La instrumentación electoral no agota el menú de relaciones que se establecieron entre los partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones barriales, las estudiantiles, las de profesionales, las científicas, las culturales y las artísticas fueron también, en distintos períodos, protagonistas de disputas políticas e ideológicas y, en otros, arenas del conflicto inter-partidario. En el contexto de la polarización política que acompañó al peronismo desde su origen hasta 1973, los partidos recurrieron con creciente frecuencia a la “colonización” o la cooptación de algunas asociaciones voluntarias como estrategia de competencia.

Observamos entonces que las OSCs acompañaron y estructuraron el proceso de construcción del Estado. Una vez consolidada la organización estatal y parcialmente institucionalizada la competencia electoral, ellas constituyeron parte del repertorio de modalidades de acción u ofrecieron escenarios para la intervención de los protagonistas partidarios de la disputa política. Durante las interrupciones del orden constitucional y en períodos de proscripción, dieron refugio temporal o arenas de intervención alternativa para los miembros de los partidos. De acuerdo con este argumento esperamos encontrar relaciones de influencia recíproca entre las organizaciones estatales y las asociaciones voluntarias de la sociedad civil. La evolución de la naturaleza, las reglas y la intensidad de la competencia política ofrece condiciones más o menos propicias para el desarrollo de organizaciones voluntarias de distinto formato y que cumplen distintas funciones (en algunos casos más independientes y en otros, menos) en relación con esa competencia.

### ***Nacionalización***

El proceso de formación de los Estados es también un proceso de homogeneización cultural. La obediencia al orden legal está apoyada en identidades colectivas comunes que en general se expresan como sentimiento de pertenencia a la nación. Los Estados han cultivado este sentimiento activamente, a través de distintos medios y con distintas consecuencias para su relación con las OSCs. En algunos casos, la resistencia de comunidades étnicas concentradas geográficamente o socialmente discriminadas puede canalizarse a través de organizaciones de la sociedad civil. En estos casos, la nacionalización puede dar lugar a un patrón de relaciones conflictivas. Las organizaciones de la sociedad civil pueden también ser vehículos de los esfuerzos de homogeneización de las poblaciones desarrollados desde el Estado. Este parece haber sido el caso en la Argentina. Desde los primeros intentos de organización nacional, la provisión de condiciones legales y económicas propicias para la formación de asociaciones voluntarias constituyó una de las herramientas fundamentales a las que los aspirantes a consolidar la autoridad pública recurrieron para estructurar las relaciones sociales y motivar la lealtad de los ciudadanos. Asociaciones de muy diversa naturaleza disfrutaron de esta protección; entre otras, las sociedades de fomento, asociadas a los procesos de urbanización; las cooperadoras escolares, asociadas a la articulación de la educación como sistema estatal; las asociaciones científicas, profesionales y culturales; las asociaciones de las colectividades de inmigrantes, que sirvieron como espacio de reproducción de la cultura del país de origen pero también como vehículos de la integración de sus miembros a la comunidad nacional (Campetella y González Bombal, 2000a); y las asociaciones mutuales y filantrópicas, que antes de la constitución de los sistemas públicos de asistencia, iniciada hacia fines del Siglo XIX y consolidada hacia mediados del XX, canalizaron la ayuda social. La participación en asociaciones voluntarias fue un componente importante de la idea de argentinidad que acuñaron los fundadores del Estado nacional. Esas organizaciones ofrecieron un ámbito para la socialización de antiguos y nuevos pobladores del territorio alrededor de esa idea.

### ***Institucionalización de la protección social***

La autonomía asociativa, condición del desarrollo de la sociedad civil, es hija del mismo proceso de disolución de los órdenes sociales tradiciona-

les que hizo posible la extensión de las relaciones mercantiles como modo dominante de organización económica y social. Algunas asociaciones voluntarias se constituyeron para ofrecer protección a las personas que enfrentan dificultades circunstanciales o permanentes para vivir de los ingresos que generan. En ocasiones, estas asociaciones contaron con el estímulo político y financiero de las autoridades públicas. Tal es, por ejemplo, el caso de la Sociedad de Beneficiencia, fundada en Buenos Aires en 1823. La Sociedad fue el centro de una red de asociaciones benéficas privadas estructuradas desde el Estado que hasta fines de siglo XIX constituyeron el principal sistema de ayuda social. Las asociaciones mutuales de base territorial, étnica o profesional también desempeñaron tareas en este ámbito a partir de mediados de siglo. La consolidación de la organización burocrática del Estado permitió fortalecer el control y la coordinación de la asistencia social provista por asociaciones voluntarias, en un proceso que se inició en las últimas décadas del siglo XIX y fue adquiriendo creciente intensidad hasta culminar en el modelo corporativo estructurado sobre la sociedad entre Estados y sindicatos de mediados del siglo XX. Este armado corporativo sobrevivió aún durante los gobiernos militares posteriores a 1955.

La protección social tuvo distinta extensión y variadas formas institucionales en cada período. A medida que esta protección se extendió, creció el peso relativo de las agencias públicas y decreció el de las OSCs. No obstante, desde el origen las iniciativas estatales y las sociales estuvieron entrelazadas. La redefinición de los servicios sociales posterior a 1983, en la que los sindicatos siguen jugando un papel central y las OSCs asumen nuevos roles, no debe leerse como una innovación radical sino como un nuevo patrón de una historia antigua.

### **1.5. La creciente relevancia de las OSCs en la Argentina democrática**

Si bien, como hemos visto, las asociaciones voluntarias de la sociedad civil tuvieron un desarrollo vigoroso en otros períodos de la historia argentina, los estudios especializados coinciden en destacar que a partir de la reinauguración democrática, su visibilidad y relevancia pública aumentaron (González Bombal, 1996). Los estudios recientes encuentran

que el tercer sector tiene hoy un peso social y económico muy significativo. De acuerdo con las estimaciones de Roitter y sus coautores (2000, con base en datos de 1995) el producto de las organizaciones sin fines de lucro representa el 5% del Producto Bruto Interno (PBI) y el conjunto de sus empleados representa el 3.7% del empleo no agrícola (que asciende al 6% si se agrega a la cuenta el equivalente al aporte de tiempo de trabajo no remunerado de los voluntarios). Si bien no existen datos sistemáticos para estimar la magnitud del crecimiento cuantitativo del sector respecto de períodos previos, algunas explicaciones propuestas en las literaturas local y comparativa pueden ayudar a interpretar su creciente relevancia contemporánea.

### ***Democratización***

La democratización ofrece condiciones favorables para la movilización de los recursos de las OSCs y oportunidades políticas propicias para su intervención. El levantamiento de las restricciones legales a la acción política reduce los costos de la acción colectiva. La institucionalización de la competencia política y la apertura de la esfera pública valorizan las capacidades de movilización, producción de información y argumentación de las OSCs (Goldstone, 2004). Esto estimularía a emprendedores políticos y a sponsors tanto públicos como privados a realizar las inversiones necesarias para solucionar los problemas de acción colectiva que implica la constitución y el mantenimiento de las OSCs. Si bien la democratización reciente ha favorecido el crecimiento de un espacio social exterior al Estado y al sistema partidario, como ocurrió en otros períodos históricos, las asociaciones de la sociedad civil pueden ser instrumento de la intervención desde “arriba” o desde “adentro” del sistema político.

Si el argumento de democratización es correcto, esperaríamos que cuanto más intensa sea la competencia política, más propicias serán las condiciones para la formación de asociaciones de la sociedad civil. Como veremos, este argumento puede ser relevante para analizar diferencias en el desarrollo de la sociedad civil entre las provincias argentinas: esperamos que sea más robusto donde la competencia política es más intensa y las restricciones a la organización autónoma, más débiles.

### ***Cambios en el papel regulador del Estado en las actividades económicas***

El cambio en las funciones reguladoras del Estado en la economía es otro de los factores citados habitualmente para explicar el incremento de la actividad de las OSCs. Los aspectos más relevantes de este cambio para nuestra discusión son: la persecución del equilibrio fiscal, la privatización y la desregulación, y la descentralización y focalización en la provisión de servicios sociales.

El ajuste del gasto resultante del esfuerzo de equilibrio fiscal produjo dislocaciones sociales de distinta naturaleza. La retracción en la cobertura de los servicios derivó en demandas sociales insatisfechas. Esa insatisfacción alimentó tanto la protesta social como la generación de fuentes alternativas de servicios. Tanto la protesta como la provisión de servicios fueron frecuentemente canalizadas a través de OSCs.

La privatización y la desregulación crearon condiciones para el desarrollo de las OSCs a través de otros dos mecanismos. En algunos casos, organizaciones de la sociedad civil tomaron a su cargo la prestación de servicios públicos sociales y de infraestructura. En otros, fueron incorporadas a regímenes de regulación de servicios públicos prestados por empresas privadas. Algo semejante ocurrió con la descentralización y la focalización de la asistencia social. La necesidad de llegar a poblaciones definidas de acuerdo con criterios sociales y geográficos específicos valorizó el arraigo social y el acceso del que disfrutaban algunas OSCs. Esperando explotar estos recursos, los Estados les delegaron distintas funciones asociadas con la implementación de las políticas sociales (Acuña, Jelin et al., 2007; González Bombal, Garay et al., 2003; Rathgeb Smith y Lipsky, 1993).

De acuerdo con estas observaciones, se espera que la redefinición de las funciones económicas y sociales del Estado ofrezca una estructura de oportunidades más favorable al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil. La redefinición producida en la Argentina explicaría el crecimiento en la relevancia del sector que encuentran los estudios.

### ***Extensión en las funciones administrativas del Estado***

La influencia política de las organizaciones de la sociedad civil ha sido asociada con la ampliación del conjunto de temas que se convierten en objeto de la política pública. De acuerdo con Hugo Hecló (1978), esta

ampliación da lugar a la formación de issue networks (redes de asuntos), espacios de interacción frecuente y, en general, informal, entre los funcionarios públicos y las personas, grupos y organizaciones interesados en un tema particular. La expansión temática reduce la probabilidad de que los funcionarios públicos (electos o designados) dispongan de información en cantidad y calidad suficientes para tratarlos. Este déficit de información abre la puerta a la influencia de individuos y organizaciones que tienen los incentivos políticos o la competencia profesional para producirla. En la medida en que la cantidad y complejidad de los temas de incumbencia estatal aumenten, esperaríamos que aumente también la cantidad de las asociaciones de la sociedad civil destinadas al tratamiento especializado de temas específicos de política, aunque la incidencia efectiva de estas asociaciones varía de acuerdo con sus capacidades organizacionales, los rasgos institucionales del entorno y la coyuntura en la que intervienen (Braun, Chudnovsky et al., 2007).

### ***Globalización***

Nuestro comentario se concentra en dos aspectos de este fenómeno complejo: el desarrollo de organizaciones y regímenes internacionales y la reducción en los costos de movilidad internacional de la información y de las personas.

Los regímenes internacionales son “principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones alrededor de las cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de asuntos” (Krasner, 1982: 185). Los actores de los que habla la definición son, fundamentalmente, Estados nacionales. Los Estados pueden encontrar necesario o conveniente estabilizar sus expectativas respecto del comportamiento de otros Estados para resolver problemas de coordinación (problemas que requieren de la acción concertada) o problemas de cooperación (problemas que resultan de la incertidumbre acerca del cumplimiento de los acuerdos) Muchos de estos regímenes dan lugar a la formación de organizaciones internacionales, entidades encargadas de supervisar el cumplimiento de las reglas y canalizar la toma de decisiones.

Los regímenes y las organizaciones internacionales ofrecen una arena de intervención y, en ese sentido, multiplican las oportunidades políticas de las OSCs. Adicionalmente, pueden servir como un recurso político

para magnificar la incidencia de las OSCs en la escala nacional. La presión internacional puede aumentar los costos de reprimir o de demorar la adopción de reformas y así promover el alcance de los objetivos de algunas de ellas (Keck y Sikkink, 1998; Misra, 2006).

La reducción de los costos de movilidad internacional de la información y de las personas (resultante, en general, de transformaciones tecnológicas significativas) facilita que las OSCs aprovechen las oportunidades que presenta la creación de regímenes internacionales. Estos factores se retroalimentan: la acción colectiva internacional impulsa la adopción de reglas supra-nacionales. Esas reglas facilitan la acción colectiva tanto doméstica como transnacional. En el caso argentino, el desarrollo y la consolidación del movimiento de derechos humanos y su influencia sobre una multiplicidad de organizaciones que promueven distintos tipos de derechos, ilustran esta dinámica.

La sociedad civil es un sector importante en la producción y en la demanda de fuerza de trabajo. La democratización, la redefinición del rol económico del Estado, la complejización de las agendas de política pública y algunos aspectos de la globalización multiplican las oportunidades de intervención política de algunas de las organizaciones que integran este sector. El comentario sobre las tendencias recientes debe complementarse con dos advertencias.

Los procesos descritos son tendencias generales. Su naturaleza y la magnitud de su impacto pueden variar entre los países y, dentro de cada país, entre las regiones. Las variaciones obedecen a la mediación de factores institucionales, atributos del contexto social y características de los actores sociales y políticos. Más allá de las tendencias generales, es fundamental entender la influencia de estas mediaciones para caracterizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en contextos específicos.

Las citadas tendencias no son unidireccionales, ni de intensidad creciente, ni irreversibles. Nuevos cambios en los roles de los Estados y en las relaciones entre los Estados pueden reducir la influencia política de las asociaciones voluntarias en general o reemplazar a las que hoy son influyentes y visibles por otras con distintas capacidades y distinta estructura.

## 1.6. Sociedad civil: territorios y roles

Desde 1983 la sociedad civil tiene más organizaciones, más variadas, con creciente visibilidad pública e influencia política. Distintos relevamientos y estudios recientes sugieren que el tamaño y la estructura del sector varían entre las provincias. La magnitud de la variación cambia de acuerdo con el registro que se considere. Por ejemplo, la base de datos actualizada periódicamente por el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), construida a partir del registro voluntario de organizaciones de la sociedad civil, cuenta 2064 organizaciones en la provincia de Buenos Aires (la que más tiene) y 75 en Catamarca (la que menos tiene). El estudio de 2002 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo cuenta 29.682 organizaciones en Buenos Aires y 494 en Tierra del Fuego (mínimo). El Directorio de ONGs de CIPPEC, concentrado en organizaciones que desarrollan actividades en el ámbito de la política pública, registró 62 organizaciones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ninguna en Santa Cruz y sólo una en otras cuatro provincias. Si bien estos registros consiguen la localización de las sedes de las organizaciones, y existe cierta diferencia entre la localización y la zona de intervención (Ikei, Iñiguez et al., 2003) los datos sugieren que, efectivamente, las diferencias cuantitativas interprovinciales son apreciables.

Presento algunas conjeturas para interpretar estas diferencias de acuerdo con la información sintetizada en las siguientes tres figuras. En cada figura se clasifican a las 24 provincias argentinas de acuerdo con distintas combinaciones de valores de variables.

La figura 1 analiza la relación entre el tamaño de la población provincial y la cantidad de OSCs (con base en datos de PNUD). Como puede observarse, la asociación es muy estrecha. Se obtienen distribuciones semejantes utilizando otras variables asociadas con el tamaño de la población; (por ejemplo, el Producto Geográfico Bruto -PBG). El patrón es semejante si se utilizan otras bases de datos. Esta asociación puede parecer trivial: si hay más gente, es natural que haya más organizaciones. Ahora, alguno de los comentarios teóricos que hemos hecho más arriba sugieren que la probabilidad de encontrar organizaciones no es simplemente una función de la existencia de gente. Esperaríamos encontrar más organizaciones donde las condiciones sean más propicias para que ellas se constituyan.

Figura 1

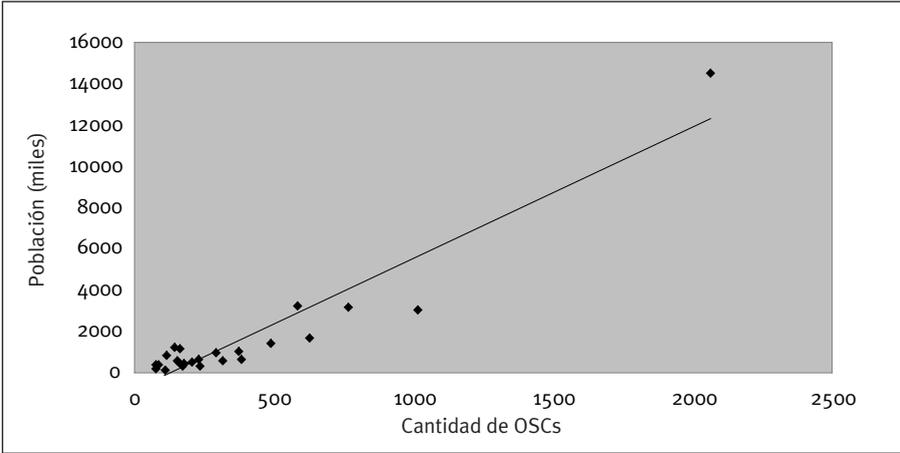


Figura 2

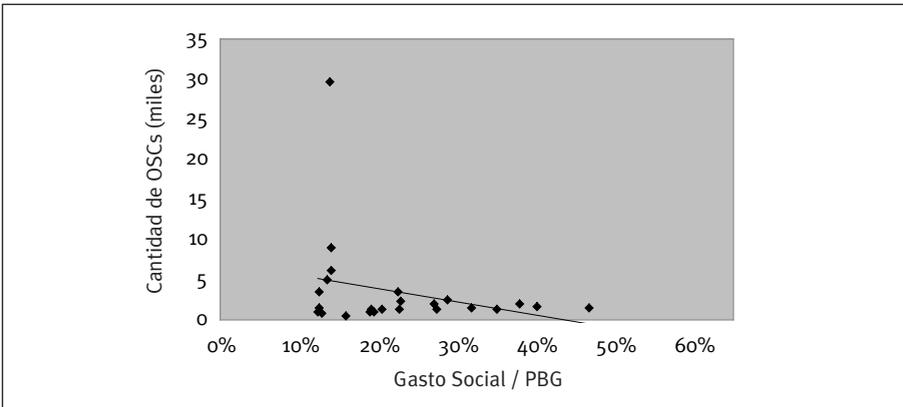
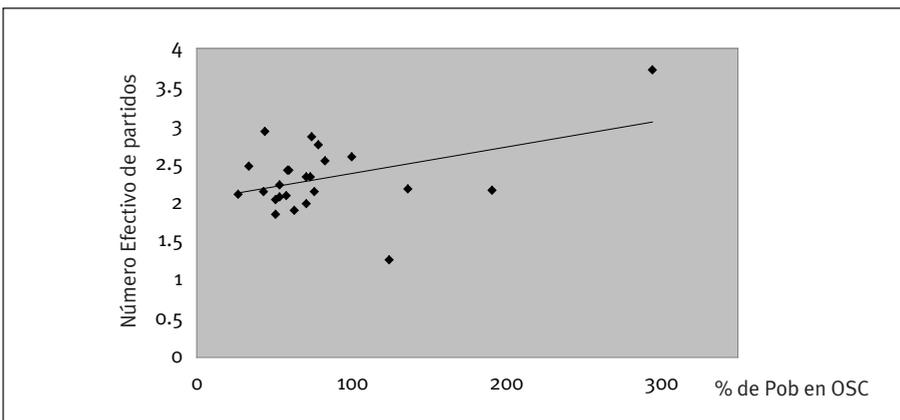


Figura 3



Los estudios ofrecen distintos modos de estimar cuán propicias son esas condiciones. Por ejemplo, la llamada “teoría de la complementariedad” (Campetella y González Bombal, 2000a) sostiene que las organizaciones de la sociedad civil se desarrollan como “socias” del Estado. Esperamos entonces que haya más organizaciones cuando el peso económico y social del Estado es más significativo. La figura 2 propone como estimación de ese “peso” a la relación entre el gasto público social ejecutado en el territorio provincial y el PBG. La asociación es muy débil y de signo contrario al esperado. Cuanto mayor es el peso del gasto social (un poco) menor es la probabilidad de encontrar organizaciones de la sociedad civil. Utilizando estimaciones semejantes (por ejemplo, el peso del empleo público sobre el PBG) se encuentra el mismo patrón. Esto no implica necesariamente que debamos rechazar el argumento de complementariedad. Probablemente esa complementariedad se establece con algún tipo particular de OSCs y desaparece cuando las consideramos en conjunto.

Alternativamente, podríamos recurrir a un argumento de oportunidades políticas. Algunos de estos argumentos sostienen que cuanto más intensa es la competencia política mayor es la probabilidad de formar organizaciones de la sociedad civil. En el caso en que la competencia se manifieste como confrontación entre partidos, esto puede ocurrir porque el miedo a perder elecciones disuade a los oficialismos de limitar la libertad de asociación o porque con el afán de ganar elecciones los partidos recurren a las OSCs como herramienta de movilización. La figura 3 analiza esta relación. Ubica a las provincias de acuerdo con el porcentaje de menciones de participación registrado en la encuesta de PNUD y el número efectivo de partidos registrado en el promedio de las elecciones para cargos provinciales celebradas entre 1983 y 2005<sup>3</sup>. Los datos ofrecen algún sustento a esta interpretación: cuando los votos se distribuyen entre un conjunto más grande de partidos, la proporción de personas que declaran participar de una OSC aumenta.

Considerados en conjunto, estos datos nos invitan a aplicar con cautela los argumentos teóricos. La variedad de formas organizacionales que pueden encontrarse dentro de las organizaciones de la sociedad civil es tan grande que los factores que estimulan el desarrollo de un tipo de orga-

3 Este número es una medida de la relativa concentración de los votos en cada elección.

nización pueden conspirar contra el desarrollo de otras. Adicionalmente, la cantidad de organizaciones es un indicador muy rústico de la relevancia socio-política de la sociedad civil. Para entender a la sociedad civil argentina necesitamos términos más claros, teorías más sensibles, mayor cantidad de datos y análisis más específicos. Ese entendimiento es condición para promover su desarrollo homogéneo en todos los territorios del país y para estimular articulaciones productivas tanto con el Estado nacional como con los Estados provinciales.

Esas articulaciones deben reconocer la variedad de papeles que las OSCs pueden cumplir en relación con las autoridades estatales. La mayoría de los análisis se concentran en dos roles: el de promotoras de temas y evaluadoras de la gestión pública (advocates) y el de socias territoriales en la implementación de programas. Otros dos papeles, igualmente relevantes, merecen consideración. Uno, citado con alguna frecuencia, es el de promotoras de innovaciones. La escala pequeña y la flexibilidad permiten que las OSCs ensayen estrategias de intervención no probadas a muy bajo costo. Organizaciones más grandes y complejas no pueden darse ese lujo.

Las innovaciones exitosas de parte de las organizaciones de la sociedad civil enriquecen la trama social y pueden servir de modelo o de instancia de validación para la innovación en política pública. Menos frecuentemente se reconoce (quizás porque ocurre frecuentemente) el rol que las organizaciones de la sociedad civil pueden cumplir como facilitadoras de la negociación entre funcionarios públicos. Esto puede ocurrir tanto entre distintos grupos legislativos, entre legisladores y funcionarios del Ejecutivo o entre funcionarios de distintos niveles de gobierno (por ejemplo, nacionales y provinciales).

La información y el control de las OSCs, bajo ciertas condiciones, pueden reducir la incertidumbre propia de las negociaciones y facilitar el alcance y el cumplimiento de acuerdos (según la interpretación de Raushtala 1997 esto ocurre con alguna frecuencia en las negociaciones internacionales). Tanto los análisis como las estrategias que se promueven deben ser sensibles también a esta multiplicidad de roles.

## 1.7. Conclusiones

La relación entre el Estado y la sociedad civil ha adoptado muy distintas formas, ha sido retratada de distintas maneras en la historia de la teoría y puede dar lugar a distintas valoraciones. El Estado y la sociedad civil son manifestaciones de un mismo proceso histórico, pero su desarrollo común y equilibrado no es inexorable ni es un valor compartido universalmente. No obstante, un régimen democrático necesita tanto un Estado eficaz como una sociedad civil robusta.

La sociedad civil como fenómeno histórico y objeto de reflexión es parte de los recursos políticos que ofrece la tradición moderna y debemos atesorar. Pero hay distintas formas de valorarla y distintos motivos para cuidarla. Es necesario que las defensas de esos motivos, que en sus formas más persuasivas están asociadas con la pluralidad, reconozcan que la sociedad civil no es autosuficiente ni auto-sostenida, y que la autoridad política es un recurso de la sociedad civil.

Por supuesto, no cualquier forma de autoridad política ofrece esos recursos. Muchas asociaciones voluntarias contemporáneas, entre ellas las argentinas, sobrevivieron y crecieron en la medida en que consiguieron combatir, neutralizar, ignorar o, al menos, pasar desapercibidas para Estados autoritarios. Pero eso no implica que haya organización democrática duradera fuera del Estado o sin el Estado. No la hay.

La articulación de relaciones productivas entre los Estados y las OSCs depende de las motivaciones que desarrollen estas organizaciones pero, más significativamente, de su capacidad para movilizar recursos y de las oportunidades que el contexto ofrezca para esa movilización. Estas intuiciones básicas informan la interpretación sobre la evolución histórica de la competencia política, del sentido de nacionalidad y de las instituciones de protección social que he descripto sintéticamente.

El espacio de asociaciones voluntarias y autónomas ha sido siempre amplio y robusto en la Argentina. Esa amplitud y robustez derivan, en gran parte, de la voluntad de las elites estatales y de la eficacia de sus estrategias de construcción. El crecimiento reciente de este espacio puede asociarse con la democratización, la redefinición del rol económico del Estado, el crecimiento en la cantidad y complejidad de los temas que se constituyen como objeto de políticas y algunos aspectos de la globalización.

Ese crecimiento parece no haber sido uniforme en todo el territorio nacional. La evidencia y las teorías disponibles ofrecen interpretaciones incompletas de las variaciones interprovinciales. Necesitamos conceptos más precisos, información más sistemática y teorías más sensibles a la diversidad de formas que adoptan las OSCs y a la diversidad de entornos institucionales (tanto en el plano nacional, como en el provincial y el local) en los que se desenvuelven.

Esas teorías deben contemplar también la multiplicidad de roles que estas organizaciones pueden cumplir en tanto que interlocutoras del Estado en un contexto democrático.

## Referencias

- Acuña, Carlos H., Elizabeth Jelin y Gabriel Kessler, (eds.) 2007. *Políticas sociales y acción local: Diez estudios de caso*. Buenos Aires: CLASPO-Argentina / Instituto de Desarrollo Económico y Social / Universidad de San Andrés / Universidad de General Sarmiento.
- Alonso, Paula. 2002. “La política nacional entre 1880 y 1886 a través del Partido Autonomista Nacional.” Universidad de San Andrés. Buenos Aires.
- Braun, Miguel, Mariana Chudnovsky, Nicolás Ducoté y Vanesa Weyrauch. 2007. “Lejos de “Thinktanklandia”: Los institutos de investigación de políticas en los países en desarrollo”. En Adolfo Garcé y Gerardo Uña, (eds.) *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros: 69-110.
- Bryce, Herrington J. 2006. “Nonprofits As Social Capital and Agents in the Public Policy Process: Toward A New Paradigm”. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35(2): 311-318.
- Burstein, P. y S. Sausner. 2005. “The Incidence and Impact of Policy-Oriented Collective Action: Competing Views”. *Sociological Forum*, 20(3): 403-419.
- Camou, Antonio. 2004. “Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la universidad y algunas tesis para la discusión.” En Inés González Bombal, (ed.) *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local*. Buenos Aires: CEDES / CENOC / Universidad de General Sarmiento: 69-86.

- Campetella, Andrea e Inés González Bombal. 2000a. “El desarrollo histórico del sector sin fines de lucro en la Argentina: Debate con algunos modelos teóricos”. En Mario Roitter e Inés González Bombal, (eds.) *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: CEDES: 117-134.
- . 2000b. “Historia del sector sin fines de lucro en Argentina”. En Mario Roitter e Inés González Bombal, (eds.) *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad: 31-52.
- Campetella, Andrea, Inés González Bombal y Mario Roitter. 2000. “Definiendo al sector sin fines de lucro en la Argentina”. En Mario Roitter e Inés González Bombal, (eds.) *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: CEDES: 15-30.
- Casella, Alessandra y Bruno Frey. 1992. “Federalism and Clubs: Towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions”. *European Economic Review*: 639-646.
- Centeno, Miguel Angel. 2003. “Limited War and Limited States”. En Diane E. and Anthony W. Pereira Davis, (eds.) *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cerny, P. G. 1999. “Globalization and the Erosion of Democracy”. *European Journal of Political Research*, 36(1): 1-26.
- Chao, Guo y Juliet A. Musso. 2007. “Representation in Nonprofit and Voluntary Organizations: A Conceptual Framework”. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(2): 308-326.
- Chiaramonte, José Carlos. 1997a. *Ciudades, provincias, estados: Orígenes de la Nación Argentina: 1800-1846*. Buenos Aires: Compañía Espasa Calpe Argentina.
- . 1997b. La formación de los estados nacionales en Iberoamérica. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*: 143-165.
- . 2004. *Nación y estado en Iberoamérica: El lenguaje político en tiempos de las independencias*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Di Stefano, R., H Sabato, L. A. Romero y J. L. Moreno. 2002. *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil: Historia de la iniciativa asociativa en Argentina 1776-1990*. Buenos Aires: GADIS.

- Ertman, Thomas. 1997. *Birth of Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldstone, Jack. 2004. "More Social Movements or Fewer? Beyond Political Opportunity Structures to Relational Fields". *Theory and Society*, 33: 333-365.
- González Bombal, Inés. 1996. *La visibilidad pública de las asociaciones civiles*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Documento CEDES, 116.
- . 2003. "Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas: Reflexiones para seguir avanzando". En Inés González Bombal y Rodrigo Villar, (eds.) *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal: 351-362.
- González Bombal, Inés, Candelaria Garay y Fernanda Potenza. 2003. *Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad - Universidad de San Andrés.
- Hecko, Hugh. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment". En A. Kina, (ed.) *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Hodgkinson, V. A. y M. W. Foley. 2003. *The Civil Society Reader*. Hanover, NH : Tufts University Press of New England.
- Ikei, Lidia, Elizabeth Iñiguez, Facundo López Burgos, Guillermo Mayer y María de los Angeles Solá Alvarez, (eds.) 2003. *Acerca de la constitución del tercer sector en la Argentina. Las actividades de las organizaciones de la sociedad civil inscriptas en el CENOC*. Buenos Aires: CENOC, Ministerio de Desarrollo Social.
- Jenkins, J Craig. 1983. "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements". *American Journal of Sociology*, 9: 527-553.
- Jenkins, J. Craig, Jacobs David y Agnone Jon. 2003. "Political Opportunities and African-American Protest, 1948-1997(1)". *The American Journal of Sociology*, 109(2): 277.
- Keck, Margaret E y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen D. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". *International Organization*, 36(2): 185-205.

- Levitsky, Steven. 2003. *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McFarland, Andrew S. 2007. "Neopluralism". *Annual Review of Political Science*, 10(1): 45-66.
- Meyer, David S. y D. C. Minkoff. 2004. "Conceptualizing Political Opportunity". *Social Forces*, 82(4): 1457-1492.
- Meyer, David S. y Suzanne Staggenborg. 1996. "Movements, Countermovements and the Structure of Political Opportunity". *American Journal of Sociology*, 101(6): 1628-1660.
- Misra, Kavita. 2006. "Politico-Moral Transactions in India Aids Service: Confidentiality, Rights and New Modalities of Governance". *Anthropological Quarterly*, 79(1): 33-74.
- O'Donnel, Guillermo A. 2004. "Notas sobre la democracia en América Latina". En Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (ed.) *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, el debate conceptual sobre la democracia*. New York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Oszlak, Oscar. 1997. *La formación del estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Rathgeb Smith, Steven y Michael Lipsky. 1993. *Nonprofits For Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Raustiala, Kal. 1997. "States, NGOs And Environmental International Institutions". *International Studies Quarterly*, 41(4): 791-740.
- Roitter, M. M., R. Rippetoe y L. M. Salamon. 1999. *Descubriendo el sector sin fines de lucro en la Argentina: Su estructura y su importancia económica*. CNPJHU-CEDES.
- Roitter, Mario, Regina Rippetoe y Lester M. Salamon. 2000. "Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina: Su estructura y su importancia económica". En Mario Roitter e Inés González Bombal, (eds.) *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad: 103-116.
- Salamon, L. M. y H. K. Anheier. 1996. *The Emerging Non Profit Sector: An Overview*. Manchester: Manchester University Press.

- Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler y Wojciech Sokolowski. 1999. *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, Lester, Wojciech Sokolowski y Helmut K. Anheier. 2000. "Social Origins of Civil Society: An Overview". *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project, N 38* Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Shils, Edward. 2003. "The Virtue of Civil Society". En V. A. Hodgkinson y M. W. Foley, (eds.) *The Civil Society Reader*. Hanover y Londres: Tufts University Press.
- Steinberg, Richard. 1993. "Public Policy And The Performance Of Nonprofit Organizations: A General Framework". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 22(1): 13-31.
- Suh, D. 2001. "How Do Political Opportunities Matter for Social Movements?: Political Opportunity, Misframing, Pseudosuccess, and Pseudofailure". *Sociological Quarterly*, 42(3): 437-460.
- Tarrow, Sidney. 1988. "National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States". *Annual Review of Sociology*, 14: 421-440.
- Thompson, Andrés. 1994. *¿Qué es el tercer sector en Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones privadas sin fines de lucro*. Buenos Aires: Cedes.
- Villar, Rodrigo. 2003. "Introducción: De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas". En Inés González Bombal y Rodrigo Villar, (eds.) *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en las políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal: 13-29.
- Walzer, Michael. 1992. "The Civil Society Argument". En Chantal Mouffe, (ed.) *Dimensions of Radical Democracy*. London: Verso: 89-107.
- . 1995. "The Civil Society Argument". En Ronald Beiner, (ed.) *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York Press: 153-173.
- Wright Mills, Charles. 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.

## CAPÍTULO 2

# Trabajar desde la Sociedad Civil y el Estado en América Latina

.....

Pensar en la relación entre el Estado y la Sociedad Civil en la Argentina es enriquecedor e interesante. Buscar construirla de manera concreta es estimulante y posible. Para andar este camino y no equivocarse el paso se hace necesario aprender de los éxitos, de las dificultades e incluso de los fracasos de otras experiencias cercanas.

Este capítulo busca aportar ese ingrediente abordando la perspectiva latinoamericana sobre la relación entre el Estado y las OSCs.

Es muy cierto que cada país de América Latina tiene su propia cultura cívica y su propia historia. Pero también es cierto que la inestabilidad institucional del siglo XX es común a casi todos. Hemos vivido gobiernos democráticos y autoritarios, civiles y militares, Estados benefactores y neoliberales, una sociedad civil por momentos efervescente y participativa y por momentos abrumada o simplemente chata.

Esas experiencias comunes nos evitan caer en algunos errores, nos ayudan a seguir ejemplos exitosos y a ser creativos para no tropezar con la misma piedra en casos de conflicto.

Los tres disertantes cuyas palabras se transcriben en este capítulo son sólidos conocedores, en sus respectivos países, de estos vaivenes y dos de ellos tienen en común el haber trabajado tanto en el ámbito estatal como en el de la sociedad civil.

En efecto, luego de cumplir funciones clave en el ámbito del Estado durante varios años, la mexicana Clara Jusidman pasó a presidir una importante OSC. Por el contrario, Carlos Basombrío militó largos años en el campo de los derechos humanos desde la sociedad civil peruana para luego asumir responsabilidades en la función pública, en el Ministerio del Interior de su país. Este cambio de mundos les permitió enriquecer su perspectiva, dejar prejuicios de lado y avanzar hacia el fortalecimiento concreto de la relación entre ambos actores.

Sus experiencias personales nos permiten comparar las sorpresas y barreras con las que se encontraron al pasar de un ámbito al otro. Ese

tránsito entre estos espacios dio lugar a logros, a fracasos y, por supuesto, a lecciones.

A estos aportes se suma el de Martín Abregú, ex Director del CELS en la Argentina y actual Responsable para la Región Andina del Programa de Derechos Humanos y Ciudadanía de la Fundación Ford. Abregú aporta una mirada regional más amplia. Propone una visión comparativa entre algunos países para centrarse en las tendencias que la sociedad civil manifiesta en la región.

## 2.1. Clara Jusidman\*: la percepción desde México

Al salir de la Escuela Profesional empecé trabajando en el Gobierno Federal de México, por ser en aquella época –mediados de los años sesenta– el espacio donde se podía trabajar en favor del bienestar colectivo, de la justicia social y de la realización de los derechos sociales en la sociedad mexicana. Esto fue así a pesar de la existencia de sectores, dentro de la administración pública mexicana, que ya empezaban a utilizar el poder para beneficio personal y de grupos de interés.

En 1982, con la crisis de la deuda externa, se inauguraron en México los gobiernos de corte neoliberal, apegados a los designios del gobierno de los Estados Unidos y del Consenso de Washington. Ahí se dio una ruptura muy clara del papel del gobierno federal mexicano, que centró su quehacer en la obtención de estabilidad financiera y fiscal, perdiendo de vista sus compromisos sociales y la búsqueda del desarrollo económico y social.

Permanecí un tiempo en el sector público en instituciones que no habían sido arrasadas por la corriente neoliberal y que aún mantenían cierta relación de servicio con la población, como fue el Instituto Nacional del Consumidor (INCO). Me tocó dirigirlo en la época del gran sismo de la Ciudad de México de 1985. Desde ahí pudimos realizar una labor de orientación y articulación entre los damnificados del temblor, con las personas y empresas que querían prestar ayuda, pues el INCO era una institución confiable y útil para la población, hasta que fue desarticulada en nombre de la austeridad financiera.

\* Presidente de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE SOCIAL A.C. Ex directora del Registro Federal Electoral y ex Secretaria de Desarrollo Social de la Ciudad de México.

Finalmente me convencí de que ya no era posible continuar colaborando desde el gobierno, siendo funcional a una ideología que no compartía. En el '91 me incorporé a las organizaciones en lucha por la democracia, pues estaba convencida de que el país requería de alternancia en el poder. Para entonces el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía cerca de 60 años en el gobierno y los tecnócratas que nos gobernaban habían aprovechado las alianzas y el corporativismo montado por el viejo priísmo para dar un viraje sustantivo al modelo de desarrollo del país, privilegiando los derechos privados por encima de los colectivos.

En los años noventa, la lucha ciudadana por un cambio democrático centraba todos los esfuerzos de las OSCs en defensa de los derechos colectivos. La reforma electoral y el cambio democrático eran los temas por los que nos habíamos unido muchas organizaciones que normalmente trabajaban por los derechos de determinados grupos de población: mujeres, infancia, jóvenes, entre otros. En el '96 se logró un cambio fundamental en la legislación electoral en la que se “ciudadanizaron” los órganos electorales y se desprendieron del control de la Secretaría de Gobernación para pasar a ser autónomos. Acompañando al primer Consejo Ciudadano del Instituto Federal Electoral fui Directora del Registro Federal Electoral con el propósito de asegurar a la población que las listas electorales fueran confiables, pues históricamente habían sido un instrumento del fraude electoral. Permanecí por un año en esa posición y decidí volver al activismo ciudadano.

Le elección de 1997 llevó al triunfo al primer gobierno elegido democráticamente en la Ciudad de México, cuyo regente era hasta entonces y desde 1929, nombrado por el Presidente de turno. El triunfo del opositor ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas como Jefe de Gobierno del Distrito Federal permitió a los habitantes de la Ciudad de México avanzar hacia una ciudadanía política más completa, logrando una amplísima participación del electorado. Creo que algo similar pasó con el gobierno de Fernando de la Rúa en Buenos Aires.

El ingeniero Cárdenas me ofreció ser la Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México, y me brindó un espacio real de libertad para desarrollar una política social pertinente a las áreas urbanas, pues hasta entonces todos los programas sociales se venían centrando en el ámbito rural.

Desde allí quise probar una interacción mayor del gobierno de la Ciudad con las OSCs con las que yo venía colaborando desde hacía varios años, particularmente con las organizaciones democráticas y las de mujeres. No fue fácil, en parte porque la relación no se estableció con las organizaciones que inciden en políticas públicas locales sino federales, y su conocimiento real acerca de los problemas de la Ciudad y sus vecinos es casi inexistente. A esas dificultades se sumó también la fuerte diferencia de culturas que presentan estas organizaciones. Este problema de culturas afecta la oportunidad en la toma de decisiones.

La cultura dominante en el ámbito de las organizaciones civiles intenta ser democrática a través del asambleísmo y las discusiones largas y poco efectivas. Es muy horizontal, es lenta en la toma de decisiones, poco oportuna en las coyunturas aunque muy oportuna en las situaciones trágicas. Es decir que la sociedad se puede organizar mejor cuando hay violaciones dramáticas a derechos humanos o ante desastres en ciertas zonas del país.

Sin embargo, cuando hay que consensuar un posicionamiento público para protestar por alguna situación concreta, toma mucho tiempo lograrlo y acaban siendo muy poco oportunos. Es un ámbito en el que la desconfianza a veces le gana a la efectividad. En mi país, además, hay liderazgos sociales viejos, que reproducen modelos autoritarios y que impiden el intercambio y la real autonomía de las organizaciones.

Por el contrario, la cultura del gobierno se caracteriza por sus decisiones rápidas, a veces no muy bien informadas. El Estado está compuesto por organizaciones muy jerárquicas, hay una obediencia clara al jefe y, en ocasiones, se observan rigideces introducidas por las instancias de control, ante la desconfianza por el posible abuso patrimonial de los recursos del Estado. Pero ante el riesgo de paralizar al gobierno es preciso tomar decisiones y llevar adelante las intervenciones necesarias para el funcionamiento de la sociedad.

Las dos culturas se enfrentan cuando interactúan, lo que dificulta la realización de acciones de cooperación. Las OSCs piensan que los funcionarios tienen más poder del que realmente pueden ejercer y los funcionarios piensan que las OSCs quieren intervenir en las decisiones de gobierno que son de su competencia.

Fue muy grato notar que, incluso pese a este complejo contraste institucional, logramos construir espacios de interlocución reales a través de

los Consejos para el Diálogo de Políticas que habían sido definidos en la década de 1990 y que debíamos poner en marcha. Estos Consejos tenían el propósito de avanzar en una democracia participativa y, por ello, fueron incorporados a la legislación en la misma década en que se modificaron las Leyes Electorales.

Los promotores de esos Consejos pensaron que el Jefe de Gobierno debía ser su presidente para otorgar más fuerza a sus acuerdos. De este modo, eran muchos los Consejos que debía presidir el Ingeniero Cárdenas, en diversas áreas. Como era imposible que él cubriera todos esos Consejos, me tocaba a mí hacerlo en las áreas sociales, lo que me permitió ir de Consejo en Consejo, hablando con todos sus referentes y tratando de construir diálogo y consensos.

Nos propusimos aceptar los aportes de la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas sociales de la Ciudad de México y la mayor dificultad a la hora de interactuar con las OSCs fue encontrar aquellas que realmente fueran reconocidas por las demás por la calidad de su trabajo y su compromiso con el tema.

Logramos una buena interlocución, una buena participación en la definición de políticas de la Ciudad, por ejemplo, aprovechando el conocimiento de organizaciones de personas con discapacidad, de infancia, de académicos especializados en adultos mayores. Creamos un grupo muy importante de expertos en salud mental que nos ayudó a construir un proyecto de salud mental para la Ciudad pues, en el caso de México, el tema de Salud Mental Comunitaria sigue siendo una asignatura pendiente.

Además del fuerte contraste de culturas institucionales, otra cosa que me sorprendió fue que viniendo el equipo de gobierno de un partido de izquierda, pensaba que traería una visión muy clara de lo que quería hacer en lo social y me encontré con que no era así. Era su primera experiencia de gobierno en un distrito puntual. Esto me dio una enorme libertad para poder construir una política social urbana que saliera de la tradicional política social dirigida a los grupos pobres en el campo.

Los primeros seis meses los dedicamos a conversar con las organizaciones sociales y civiles y con los responsables de las subdelegaciones de desarrollo social de los gobiernos delegacionales –la Ciudad se divide en 16 delegaciones– para definir la problemática y, de ahí, las acciones más pertinentes para atenderla. De ello resultó un modelo complejo que llama-

mos Servicios Comunitarios Integrados, que intentó construir una oferta diversa de servicios sociales que respondieran a la diversidad y complejidad de la Ciudad. Varios de los modelos de intervención fueron aportados por organizaciones civiles (ludotecas, talleres de estimulación temprana, de ciencias, de artes, prevención de adicciones, de violencia familiar, entre otras) que, además, nos ayudaron a capacitar a los facilitadores encargados de aplicarlos en las instalaciones del gobierno en toda la Ciudad.

Estos logros convivieron con gestiones menos exitosas, pero no menos edificantes. Esto se dio cuando debimos trabajar con algunos líderes sociales conflictivos. Había un grupo de líderes, de esos que casi quieren estar en la silla de la persona que entra al gobierno, que desde el inicio quisieron convertirse en los interlocutores privilegiados de la sociedad civil con el nuevo gobierno, para lo cual constituyeron un Consejo. Cuando nos propusimos trabajar algunos proyectos de corresponsabilidad directamente con la población, apenas fue posible concretar el establecimiento de dos ludotecas, porque las organizaciones a las que representaban no tenían una base social en el territorio. Es decir que hay organizaciones que hacen interlocución en política, pero tienen poca experiencia en la puesta en práctica de proyectos directos con la población.

Me quedó muy claro en ese momento, desde mi lugar de funcionaria, que las OSCs no son intermediarias de la población. No la representan. Pueden representar causas, derechos, pero no tienen, como organizaciones, bases sociales con las que se pueda trabajar en proyectos o interactuar en un momento dado. Ello es así con excepción de aquellas dedicadas a prestar servicios directos a la población, dentro de las que se encuentran las organizaciones asistenciales. Sin embargo, éstas tampoco pueden decir en última instancia que representan a sus beneficiarios, generalmente ciudadanos de alta vulnerabilidad.

Otra de las cosas que no logramos desde el Gobierno de la Ciudad fue aprovechar el “bono democrático” que aportó la gran elección de Cuah-témoc Cárdenas. Desesperamos como funcionarios por ver cómo lográbamos mantener el interés y la participación de las personas. El problema fue que éstas esperaban que nosotros les hiciéramos propuestas para su participación y organización en asuntos de la Ciudad. Y, al área responsable del tema, sólo se le ocurrió que los funcionarios nos pusiéramos a barrer las calles con los ciudadanos, a pintar las banquetas o las aceras, a pintar

las bancas y la herrería de los parques. Al final, fuimos sólo los trabajadores del Gobierno los que salimos a hacerlo y muy pocos los ciudadanos que colaboraron. Para un gobierno elegido democráticamente después de años de autoritarismo, eso significó una frustración muy grande, porque no logramos incorporar una participación ciudadana amplia en las tareas de gobierno.

El cambio en la relación entre Estado y Sociedad Civil se da de a poco. Para avanzar en este sentido es necesario lograr que la cultura democrática incorpore a todos. Si los funcionarios no tienen una cultura democrática, les es muy difícil interactuar con los ciudadanos y sus organizaciones. Que los funcionarios tengan una cultura democrática y reconozcan la importancia del diálogo social y de la participación hace una gran diferencia. Si la cabeza es democrática, seguramente elegirá funcionarios con la misma cultura, y el diálogo y la participación se vuelven más naturales.

Me parece además que necesitamos una mayor visibilidad del quehacer de las organizaciones. Las OSCs somos muy autorreferenciadas, peleamos los espacios, los recursos, la elección y organización de temas y, por lo menos en mi país, somos poco visibles. Para ciento cuatro millones de personas hay alrededor de diez mil OSCs, la mayoría son asistenciales y el menor número son organizaciones de derechos y de desarrollo comunitario. Cuando uno conversa con los ciudadanos comunes no saben qué son las organizaciones civiles.

Necesitamos también que los políticos reconozcan el conocimiento experto que tienen las organizaciones en sus áreas respectivas. Necesitamos que los funcionarios vayan más allá del mero abuso simbólico de la OSCs. De hecho, algunos de los miembros de las organizaciones son invitados a participar en la administración pública para legitimar a los gobiernos como democráticos e interesados en la participación ciudadana. A veces los políticos invitan a miembros de las organizaciones, no porque crean que pueden hacer aportes concretos, sino porque gozan de cierta calidad moral.

Otro conflicto que presenta la relación entre Estado y Sociedad Civil en México es la autorreferencia de la clase política. La clase política sólo se preocupa por lo que va a decir o hacer el otro partido y por cómo va a mantenerse en el poder, no por el bien público sino para conservar los beneficios personales y de grupo que derivan de él.

Los poderes fácticos, como los poderes económicos, añaden otro terrible obstáculo. Éstos actúan como interlocutores directos de los sectores más duros del gobierno, seguridad y política económica, los que jamás están dispuestos a dialogar con las organizaciones civiles. Otros poderes fácticos son el crimen organizado, creciente en México, y algunos sindicatos provenientes del viejo régimen y recreados durante el gobierno de Vicente Fox, que siguen apoyando decisiones en contra de los sectores obreros. Esos poderes fácticos que tienen el dinero y el poder real copan los espacios de interlocución con las clases políticas, incluso ahora los límites entre ellos y estas clases se han ido borrando, y no tienen interés en el diálogo con la sociedad civil organizada.

Un ejemplo de su poder fue la aprobación, en noviembre de 2005 previo a las elecciones de 2006, de una Ley de Radio y Televisión que fue elaborada en uno de los despachos de abogados de las dos grandes cadenas de televisión mexicana. Esta ley mantiene y profundiza la concentración de los medios de comunicación en manos de dos grupos empresariales, limitando la expresión de la diversidad en el país y controlando lo que se difunde.

En el año 2002 varias organizaciones civiles propusimos una legislación para los medios de comunicación que democratizaba el acceso a las concesiones y evitaba la discrecionalidad en su otorgamiento. Considerábamos a la democratización de los medios de comunicación como un paso fundamental en la transición democrática del país.

Las empresas televisoras montaron una estrategia muy costosa de oposición a la ley ciudadana, compraron legisladores, introdujeron a empleados de ellas como legisladores en las elecciones legislativas de 2003, condicionaron el apoyo a los políticos que deseaban continuar sus carreras en puestos de elección y lograron que su ley, la llamada “Ley Televisa”, fuera aprobada en *fast track*<sup>1</sup> en las cámaras del Congreso. Incluso los diputados del partido de la izquierda aprobaron la ley por instrucciones

1 El *fast track* alude al procedimiento legal y administrativo establecido en la sección 1103, inciso (b) de la Omnibus Trade and Competitiveness Act for 1988 de Estados Unidos de América. Representa la autoridad que otorga el Congreso estadounidense al Presidente para que, junto con sus negociaciones, pueda iniciar acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales evitando la posibilidad de que sufran enmiendas que obstaculicen y hagan lento el proceso de negociación. Este sistema se aplica en diversos países, formalizado según cada caso.

de su candidato presidencial. Una verdadera vergüenza para la democracia mexicana y un retroceso que ya le costó el triunfo a ese candidato de izquierda, pues las televisoras y las radiodifusoras contribuyeron mucho a la campaña de desprestigio y miedo que le montaron los sectores más conservadores del país.

Otra barrera enfrentada fue que las OSCs mexicanas nos sentimos como “la sociedad civil” y realmente tendríamos que aceptar que la sociedad civil también está integrada por otros sectores sociales. También deberíamos comprender que las alianzas con esos otros sectores nos permitirían convertirnos en un sujeto social que sea identificado efectivamente como sociedad civil. Me refiero a alianzas con organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, de académicos y de profesionales, las cooperativas, entre otras. En eso estamos trabajando ahora.

Superar estos inconvenientes nos permitió percibir a cada actor desde una nueva perspectiva. Creo que hay que construir espacios, conceptos comunes y un lenguaje de comunicación entre quienes están en la función pública y quienes están en las organizaciones civiles. Asimismo, es esencial comprender y aceptar los tiempos de unos y de otros.

Como organizaciones hay que moderar las expectativas que se tienen sobre la posibilidad de lograr ciertas cosas a través de la función de gobierno. El gobierno enfrenta restricciones, existe una normatividad a la que tiene que apegarse, tiene un presupuesto definido y muchas veces está condicionado por compromisos previos. Hay otros actores, no somos los únicos interlocutores, y existe una pelea por los recursos públicos. Hay además tiempos para la realización de los proyectos y programas.

El otro tema es la escala. Como organizaciones trabajamos en pequeñas escalas, logramos éxitos, muchos mediante el aporte y la participación personal, por el capital personal que se le coloca a los proyectos. Pero escalar estos proyectos pequeños a los niveles que se requieren en los gobiernos, a niveles masivos, es a veces muy complicado. Cuesta mucho trabajo pues no se pueden reproducir muchas de las condiciones que generan el éxito en proyectos de pequeña escala.

Una dificultad que se añade es que el proyecto que uno propone al gobierno como miembro de organizaciones civiles no siempre está bien planteado. El proyecto tiene que presentar un propósito claro y de utilidad probada para tratar de conseguir que ese proyecto se incorpore en la

función pública, que camine y que permanezca. Eso es muy difícil porque, en los gobiernos actuales, la competencia por el poder hace que los programas y los proyectos deban rendir frutos políticos rápidamente. Tienen que ser visibles en sus impactos de manera rápida y masiva para que ellos puedan mantenerse en el poder. La velocidad de las sociedades hace que los proyectos de larga maduración, que posiblemente atacan problemas más estructurales, no sean del interés de las clases políticas que buscan conservar sus clientelas electorales.

En ocasiones las OSCs perdemos esa perspectiva. Hay que combinar las dos cosas, hay que tener la capacidad de proponer intervenciones que den resultados inmediatos pero también otras que permitan iniciar los cambios estructurales que lleven a las sociedades a relaciones distintas en materia de igualdad, equidad y justicia, que son mucho más lentas y difíciles de lograr.

En resumen, la relación entre gobierno y sociedad civil en América Latina es un proceso en construcción, lleno de aprendizajes, de lecciones y, también, de frustraciones.

58 |

## 2.2. Carlos Basombrío\*: la perspectiva peruana

Quiero tomar dos minutos para contextualizar mi presentación porque la mía es una experiencia generacional, es un proceso en el cual convergió muchísima gente en un momento determinado.

Perú cierra un ciclo de violencia y autoritarismo con la caída del gobierno de Alberto Fujimori en el año 2000 y, en un país con una debilidad estructural profunda de los partidos políticos –que se mantiene hasta ahora–, las OSCs habían cobrado un papel bastante importante en la lucha por la recuperación de la democracia y los derechos humanos entre otros temas.

Como el régimen colapsó, fue más o menos natural que, tanto en el gobierno de transición que se abrió en 2000 y gobernó 10 meses, como por lo menos en la primera parte del gobierno de Alejandro Toledo, hubiera

---

\* Sociólogo, columnista y consultor, ex Vice Ministro del Interior y Director del Instituto de Defensa Legal de Perú.

una apertura muy grande a estas experiencias de gente que venía de la sociedad civil.

Eso se dio en muchos campos, sólo menciono los más importantes. En el campo de la justicia se aplicó en dos niveles: en la lucha anticorrupción –creo que se cumplió un papel muy importante– y en la “Comisión de la Verdad y Reconciliación”, referida a los derechos humanos. La acción de la sociedad civil también ayudó a repensar políticas sociales en el país desde una perspectiva diferente y, ya centrándome en mi experiencia, en el campo de la seguridad.

En el Ministerio del Interior específicamente, pieza clave del gobierno autoritario, entra una generación de gente que venía en su mayoría de la sociedad civil y, dentro de la sociedad civil, de derechos humanos, lo que configuró una experiencia relativamente original.

Quizás lo más importante se dio en dos ejes. El primero fue tratar de desarrollar políticas de seguridad en y para la democracia. Si bien la seguridad es seguridad y no se puede abdicar de ella, puede haber una forma diferente de ejercerla en democracia. Por lo tanto, se trató de desarrollar esta visión tanto en lo conceptual como en la práctica.

El segundo gran eje fue la reforma de la Policía, la principal institución dedicada a la seguridad. Para solucionar los enormes problemas de este organismo se lanzó un importante proceso de reformas.

Este ciclo generacional abarca con mucha nitidez el gobierno de transición, y se va diluyendo paulatinamente conforme va avanzando el gobierno de Toledo. Hacia el final eso casi ha desaparecido y ahora lo que tenemos es exactamente el péndulo opuesto, es decir, se ha invertido totalmente la lógica y hoy en día la coalición en el poder, constituida por el APRA<sup>2</sup> en una alianza muy cercana con el “fujimorismo” autoritario, lleva adelante una ofensiva feroz, con iniciativas legislativas muy duras, contra todo lo que significa ONGs, sociedad civil, contra todo lo que significábamos nosotros en ese momento. Estamos ante un cambio pendular muy grande.

¿Qué cosas fueron las que me sorprendieron? La verdad es que muchísimas, pero quisiera marcar algunas muy brevemente. En primer lugar, el valor del bagaje de lo que se traía. No conocíamos al Estado, es verdad, pero creo que aportamos elementos bastante importantes. Entre ellos, los

2 La Alianza Popular Revolucionaria Americana, también conocida como Partido Aprista Peruano.

contenidos, el conocimiento sobre los temas que se abordaron y, haciendo una reflexión que trata de ir de lo personal a lo colectivo, las experiencias previas. Es cierto que las experiencias que traíamos eran más focalizadas, más acotadas, pero al fin y al cabo, eran experiencias valiosas.

Siendo un gobierno de transición, había una constante sensación de inestabilidad y, por tanto, la lógica de cómo producir cambios estaba permanentemente en esa tensión entre la demanda inmediata y el tiempo que uno pudiera tener para llevar adelante los proyectos. Y eso también se vincula y se superpone con las tensiones entre lo urgente y lo importante, concretamente en el caso de la seguridad, donde uno tenía que enfrentar problemas cotidianos inmensos y a la vez tratar de producir procesos que fueran más allá de administrar las crisis.

Otro tema que me sorprendió, entre muchos, fue la capacidad de resistencia de la burocracia. Nosotros llegábamos a la función pública desde arriba, porque había una sociedad que demandaba cambios. Desde ese lugar creíamos poder controlar todo, teníamos un poder enorme para llevar adelante las políticas que queríamos. Y la burocracia, la de la policía principalmente, no nos oponía resistencia formalmente, pero se resistía sin decir jamás que no. De hecho, nos decían “Por supuesto, mañana lo hacemos” y esas acciones no se concretaban.

Por último, entre las cosas que me sorprendieron, está lo que yo llamaría “el valor del pequeño logro”. Uno llega con grandes ilusiones de producir enormes cambios que van a revolucionar la vida del país, y al final terminas reconociendo la importancia de una pequeña cosa que lograste. Son hechos o políticas que desde afuera casi no se ven o parecen imperceptibles, pero contra todas las dificultades uno valora enormemente ese pequeño cambio.

En cuanto a las barreras, hay montones. Clara Jusidman ya mencionó varias, yo quisiera enfocarme en dos de ellas. Creo que uno de los problemas fundamentales, no sólo de las personas sino también de las políticas, es el de la continuidad. Hay una enorme tendencia –por lo menos en mi país– a cambiar todo, empezar de cero, y descubrir la pólvora cada cierto tiempo. La dificultad de tener una continuidad de personas y políticas es sustantiva, porque es en el mediano o largo plazo donde se logran algunos resultados.

Y otra, la enorme fuerza del *status quo* que te va arrastrando. Hay una serie de lógicas de funcionamiento, incluso en Estados menos instituciona-

lizados, que te van jalando, te van arrastrando, te van llevando a revertir la idea inicial para lo que ibas, que es para el cambio. Y muy vinculado con eso, como también mencionó Clara Jusidman, se encuentra la lógica de la política con minúscula, cuando ésta está vaciada de sus contenidos fundamentales y gira en función de esta fría correlación de fuerzas entre sus actores.

Termino con algunas lecciones. Menciono cinco que considero útiles.

Primero, para mí fue una experiencia extraordinaria y me sirvió para ampliar sustantivamente los conocimientos y nuestra visión de la realidad. Yo siempre he dicho que para mí fue una Maestría en Gestión Pública pagada por el Estado. Fue una experiencia extraordinaria que amplía no solamente el conocimiento –por supuesto, muy importante– sino también el conocimiento de lógicas, procedimientos y rutinas de las que antes uno no tenía la más remota idea. Con el tiempo, la gestión te ayuda a conocerlas bastante bien, las entiendes y sabes cómo verlas, lo que también amplía tu visión de la realidad. Te permite tener una perspectiva un poco más completa.

Segundo, también reivindico como muy importante el comprender que cuando la mayor parte de la gente que pasó por la función pública regresa a su vida privada tiene una capacidad mucho mayor de fiscalización de la gestión pública. En primer lugar porque la conoces, en segundo lugar porque conoces a quiénes las hacen y comprendes la lógica que hay detrás de la gestión y las razones por las cuales se hacen o no se hacen las cosas. Y, en tercer lugar, porque, por lo menos desde nuestra experiencia, los medios de comunicación reconocen mucho esa capacidad de ser un actor con capacidad de fiscalización, lo que aumenta significativamente tu capacidad de interlocución con la gestión pública.

La tercera lección me ayudó mucho, y creo que ayudó mucho a mucha gente y en muchos lugares, a relativizar una dicotomía fácil entre Sociedad Civil buena y Estado malo. Se rompe con la idea de que todos los buenos están en la sociedad civil haciendo las cosas que se necesitan, luchando por la justicia y los pobres mientras que en el Estado todo es corrupción, todo es mediocridad e ineficiencia. Eso no es verdad y uno aprende que en la gestión pública hay experiencias extraordinarias, gente muy valiosa, y de la otra también, por supuesto, y se hacen cosas muy interesantes. Asimismo, se ve que en las OSCs también hay de todo.

Cuarto, este paso por la función pública se convierte en una experiencia privilegiada para hacer política, sobre todo en países como el mío

donde la opción partidaria es muy restringida, muy limitada, muy marginal. Es un escenario en el cual uno puede hacer cosas que tienen enorme impacto, para bien o para mal, lo que convierte la posibilidad de hacer política desde la vida pública en una experiencia privilegiada. Y en mi experiencia creo que el otro gran espacio de ese tipo son los medios de comunicación que también tienen ese rol, pero no es el tema de esta reunión.

La quinta lección que reivindicaría es que desde la gestión pública se redescubre o se vuelve a valorar el enorme peso y la importancia de las OSCs. Desde el Estado uno se da cuenta de lo importante que son las OSCs en muchos sentidos: en su capacidad de fiscalización –por supuesto–, en su capacidad de propuestas, en la necesidad de articulaciones entre Estado y Sociedad Civil, en ese bagaje que traen que es el punto con el cual había empezado.

### 2.3. Martín Abregú\*: una visión regional

Efectivamente, como planteaba Marta Oyhanarte, la relación entre Estado y Sociedad Civil es un tema de conversación que venimos manteniendo desde hace ya algunos años tanto con ella como con otras personas. Si bien esta relación ha mejorado en los últimos años y sigue mutando, todavía plantea algunas dificultades. No sé si llamarlas estructurales, pero son dificultades serias a la hora de dar un salto cualitativo.

En ese sentido, tal vez lo interesante sea destacar que estas dificultades tienen que ver fundamentalmente con el origen y el desarrollo de la sociedad civil en América Latina.

Quiero aclarar que mi experiencia está muy asociada a las organizaciones de derechos humanos y a las organizaciones que trabajan el tema de ciudadanía y participación, con lo cual algunas de las generalizaciones que propongo hoy pueden no ser aplicables a otras áreas.

Si se mira especialmente a estas organizaciones, se ve que en su origen tuvieron una fuerte confrontación con el Estado –producto básicamente de la lucha contra las dictaduras, contra los autoritarismos.

\* Responsable para la Región Andina del Programa de Derechos Humanos y Ciudadanía, Fundación Ford.

Dos son los elementos que dificultan la relación entre la Sociedad Civil y el Estado. En primer lugar, el desarrollo de la sociedad civil en gran parte de América Latina se da en la década de los '90 cuando la consigna era un Estado mínimo, un Estado cada vez menor, un Estado que debía ir abandonando lugares, muchos de los cuales debían ser supuestamente ocupados por la Sociedad Civil. Es decir, que había un Estado malo y una Sociedad Civil buena –el esquema que planteaba Carlos Basombrío.

Al poco tiempo se vieron enfrentados con una coyuntura de corrupción que les hizo muy difícil generar una relación de otro tipo, lo que terminó provocando que unos y otros se encontraron en esta situación en la que a menor Estado, mayor Sociedad Civil, tensión que todavía gobierna esta relación en América Latina.

A partir del año 2000, particularmente con la crisis de gobernabilidad no sólo en la Argentina sino también en otros países, la sociedad civil empieza a percibir la necesidad de una construcción del Estado. Y acá aparece un compromiso más fuerte de muchas organizaciones que dicen: “Ya no podemos estar parados en la vereda de enfrente. Tenemos que trabajar más activamente para la construcción de un Estado democrático”.

Y se observan muchos casos como los de Clara Jusidman y Carlos Basombrío, gente de la sociedad civil que pasa a formar parte del Estado. Había algunos casos anteriores, como el de Alicia Pierini en la Argentina, y algunos otros en Chile, donde este cambio se dio de una manera muy distinta. Pero en general se puede decir que recién a partir de fines de los '90 y principios de esta década comienza a darse una vocación más clara de la sociedad civil para involucrarse más activamente en la construcción del Estado.

La situación, no obstante, varía mucho de país a país. Podría hablar en general de América Latina, con un poco más de conocimiento sobre cuatro países en particular: Colombia, Perú, Chile y la Argentina. En estos casos es posible ver que la relación entre Estado y Sociedad Civil está directamente asociada con la capacidad y la calidad del gobierno de turno, con la coyuntura.

Desde esta perspectiva, si uno mira el caso chileno, el tipo de relación que están estableciendo la Sociedad Civil y el Estado es muy distinta de la que se puede dar en casos como la Argentina o Perú. Esto es así básicamente porque en el caso de Chile el Estado es el protagonista, es quien

hace el cambio social, quien empuja, y la Sociedad Civil acompaña o en algún nivel muy menor se opone.

Pero como también la coyuntura política chilena del consenso deja poco espacio para la oposición, el Estado es el gran protagonista del cambio social, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de los derechos humanos. La sociedad civil, por su parte, acompaña estos procesos con algunos aportes más específicos como por ejemplo los derechos de la mujer, tema que tuvo un alto impacto en la sociedad chilena.

En el caso de Colombia se observa que el conflicto armado marca una polarización que afecta directamente a esta relación con el Estado. Me parece interesante mirarlo porque este caso genera una situación en la que tenemos, además de esta polarización producto del conflicto, otra polarización, la que se genera debido a la presencia desigual del Estado en los distintos lugares. Es decir, hay regiones en las que la relación entre el Estado y la Sociedad Civil es muy intensa, como en Bogotá, porque allí el Estado es muy fuerte, mientras que en otras zonas la relación es mucho menos intensa porque el Estado allí es casi inexistente. Esto es interesante porque pone en negro sobre blanco muchas de las tensiones con las que en todos los países de América Latina trabajamos. En otras palabras, ¿qué pasa cuando el Estado está más o menos presente? ¿Qué pasa cuando la situación es más o menos polarizada?

En los casos de Perú y la Argentina –sobre todo lo que planteaba Carlos Basombrío–, me parece interesante hacer la comparación entre estos países por las diferencias que presentan. Cuando implosionó el gobierno de Alberto Fujimori, la sociedad civil estaba lista para asumir las responsabilidades que hicieron falta en esa coyuntura, en alguna medida es posible decir que se hicieron cargo del gobierno. La sociedad civil peruana estaba lista, tenía la madurez para salir de esa coyuntura. El caso de la crisis argentina de 2001 fue inversamente proporcional. Cuando cayó el gobierno de Fernando de la Rúa, la sociedad civil fue tomada por sorpresa, no supo dónde estaba ni cómo pararse.

En ese sentido se podría decir que en esas dos crisis la sociedad civil peruana estuvo mucho más a la altura de las circunstancias que la sociedad civil argentina.

No obstante, todo ese espacio que ocupó la sociedad civil peruana ahora está en franco retroceso. Por el contrario, desde 2001 hasta la fecha

es posible apreciar que la sociedad civil argentina se compromete más con la construcción del Estado.

Esto no significa que uno sea bueno y el otro malo. La comparación nos muestra que es posible que la sociedad civil esté a la altura de las circunstancias en una coyuntura determinada pero que presente dificultades en el largo plazo, o que no esté a la altura de las circunstancias en un momento determinado pero que aprenda de eso para modificar algunas de sus prácticas.

Otra lección fundamental que nos da la experiencia comparada, es que nada está ni ganado ni perdido de forma absoluta. Uno mira determinados casos y piensa: “En realidad acá no hay nada que hacer por diez años”, y en dos años aparece una tremenda oportunidad, como se ha dado en muchos casos, como en Bolivia, por ejemplo. Al mismo tiempo también hay casos como el de Colombia, país donde las organizaciones de derechos humanos sintieron durante mucho tiempo que iban ganando espacio en el diseño de políticas públicas, y de repente se encuentran con un gobierno que las obliga a un franco retroceso. Ese no es el caso de Perú.

Esto nos demuestra que no se puede considerar como definitivo lo logrado o no hasta el momento. No estamos ante una situación fija. La coyuntura de Latinoamérica habla claramente del sube y baja de la relación entre la Sociedad Civil y el Estado.

Me interesaría, para finalizar, hacer dos o tres comentarios sobre las tendencias en este tema. Por un lado, la participación de la sociedad civil en cuestiones de políticas públicas adquiere nuevas formas: pasa de mecanismos más tradicionales de oposición –como dejar sin validez políticas públicas o detener una ley que le jugaba en contra–, al desempeño de otros papeles, ya sea en el diseño conjunto de políticas con el Estado –como el caso que mencionaba Carlos Basombrío de la Comisión de la Verdad en Perú–, o la implementación directa de una ley ya no en un nivel propiamente operativo. No estoy hablando de las OSCs que participan en la distribución de alimentos de un plan alimentario, estoy hablando de la organización de la sociedad civil que entrena a funcionarios para cumplir una ley, que implica un nivel de participación bastante distinto.

Ahora bien, esa tendencia ha llevado a algunas preguntas que considero legítimas, entre ellas las que cuestionan la legitimidad y la representatividad de las OSCs. En algunos casos se trata de planteos de “mala

fe” tales como “¿a quién representan?”. En muchos de estos casos se presupone que la única legitimidad posible es la del voto popular. Pero también es cierto que en el caso de las organizaciones que tratan de incidir en políticas públicas es necesario preguntarse acerca de la legitimidad de la acción de estas organizaciones.

Es posible argumentar que quien tiene un comedor popular no tiene por qué rendir cuentas de la misma manera que lo hace una oficina del Estado, pero cuando la organización está participando activamente en el diseño de políticas públicas no puede ignorar la pregunta sobre su legitimidad.

Eso se asocia con otra pregunta sobre la representatividad, especialmente en casos como los de las organizaciones de segundo grado, que empiezan a representar intereses de terceros, situación que antes no se daba. Esta novedad se aprecia cuando, por ejemplo, las organizaciones de derechos humanos aparecen representando organizaciones indígenas. En estos casos la cuestión de la representatividad adquiere una dinámica que obviamente no tenía 10 o 20 años atrás.

66 | Existe, además, otro tema central en esta relación entre la Sociedad Civil y el Estado: la relación con los partidos políticos. Las OSCs muestran una actitud absolutamente bipolar hacia los partidos políticos. Por un lado los consideran inútiles, corruptos y, en algunos casos, casi enemigos, mientras que, por otro, se dejan seducir por el sueño del partido propio.

Esta dinámica no es provechosa. Es importante buscar que la sociedad civil comprenda la relevancia de los partidos políticos y que, así como se ha comprometido con la formación del Estado, se comprometa también a crear el ámbito óptimo para la construcción de partidos políticos sólidos. Este es un tema largo y para conversar, pero me parece que claramente hay un eje de trabajo todavía pendiente en la relación sociedad civil – partidos políticos.

El último tema que también está apareciendo con fuerza es el del impacto y la rendición de cuentas. En la medida en que las OSCs también adquieren protagonismo, hay una mayor demanda en términos de “¿cuál es el resultado de todos estos trabajos?”, “¿cuál es el resultado de esta inversión?”.

Creo que en este sentido las agencias de donación han sido más parte del problema que de la solución, porque han planteado esquemas de rendición de cuentas que han asustado a la sociedad civil. Por un lado,

contestan: “en realidad estas planificaciones no nos impiden trabajar sobre la coyuntura” y, por el otro, dicen: “nosotros trabajamos con procesos y no con metas concretas”.

Las OSCs pueden presentar y medir más claramente el resultado de sus acciones, especialmente cuando están trabajando con los Estados para demostrar que no sólo se trata de buenas intenciones. Este tema del impacto y la rendición de cuentas debe estar muy atento a las formas. Me preocupan algunas de las nuevas formas que se están dando. No queremos terminar generando una excesiva profesionalización de las OSCs, ni tampoco resguardando defensas corporativas por otras vías.

Me disculpo por las generalizaciones, pero me parecía importante dar un panorama amplio sobre este tema. Espero haber cumplido con la expectativa de la mirada comparada.

## 2.4. Conclusiones

Las experiencias de Clara Jusidman y Carlos Basombrío tienen en común dos elementos. En primer lugar, la sencillez con la que nos muestran el cambio tan complejo que ambos vivieron. El segundo elemento que comparten es la honesta y refrescante convicción de que es posible tender puentes reales entre Estado y Sociedad Civil.

Ambos destacan el descubrimiento positivo que hacen “del otro”. Para crear un lenguaje común que los encuentre a mitad de camino es fundamental comprender que los tiempos y las culturas de cada actor son diferentes entre sí. También consideran esencial bajar las expectativas de unos hacia otros. Tanto los funcionarios del Estado como los miembros de las OSCs tienen dificultades políticas, organizativas e incluso logísticas para llevar adelante cualquier proyecto.

Sin embargo, al tener en cuenta estas complicaciones se allanan caminos y es posible generar, de manera consensuada, políticas públicas medulares como los Servicios Comunitarios Integrados de la Ciudad de México o la Comisión de la Verdad y Reconciliación en Perú.

La visión integral de Martín Abregú, por otra parte, es sumamente enriquecedora. Nos plantea la necesidad de comparar la situación de cada país con sus particularidades para llegar a la conclusión de que “nada está

ganado o perdido de manera absoluta” en América Latina. Abregú sostiene que la relación entre el Estado y la Sociedad Civil es posible y deseable en la región, pero también advierte que hasta el momento ninguna combinación, positiva o negativa, entre estos actores se ha mantenido en el tiempo.

Ello obliga a prestar especial atención al grado de legitimidad que la ciudadanía otorga a las OSCs en cada país y a las barreras con las que, desde distintos ámbitos, algunos buscan frenar esa interacción. Es necesario aprender de los errores y reforzar los ejemplos positivos para estabilizar finalmente la relación entre la Sociedad Civil y el Estado en América Latina.

## CAPÍTULO 3

# Casos de articulación entre el Estado y las OSCs

.....

Hasta el momento hemos abordado la relación entre Estado y Sociedad Civil desde la distancia, ya sea teórica –como en el trabajo de Marcelo Leiras– o geográfica –como en las experiencias latinoamericanas.

El objetivo del presente capítulo es presentar casos exitosos de trabajo conjunto entre el Estado y las OSCs en la Argentina. Se trata de casos complejos que requirieron gran esfuerzo de todas las partes para crear un vínculo de confianza en el que todos apostaron a una misión común.

Algunas de estas iniciativas fueron propuestas por el Estado, otras por la Sociedad Civil. Algunas de ellas resultaron más fácilmente implementables que otras. Tienen en común, sin embargo, que todas ellas generaron un cambio en la cultura de la comunidad y de los funcionarios públicos involucrados.

El primer caso se refiere a una alianza de OSCs que incidió en las reglas para la selección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El segundo contempla la articulación entre el Estado y la Sociedad Civil a través de los Consejos Consultivos de Políticas Sociales. En tercer lugar nos asomaremos al modelo planteado por el Programa Auditoría Ciudadana de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia.

La consulta nacional para generar un proyecto de Ley Nacional de Educación es el cuarto caso de éxito que tratamos en este capítulo. Luego se analiza la gestión de políticas sociales y participación de la sociedad civil que lleva adelante el Ministerio de Desarrollo Social, a través de su Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

En sexto lugar se estudia la Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables del Ministerio de Salud, que busca mejorar la calidad de atención y prevención de la salud en las comunidades gracias a la participación directa de sus miembros.

El último caso a tratar es el del Presupuesto Participativo de la ciudad de Rosario, ejemplo de foro permanente en el que los vecinos deciden en qué se utilizará el presupuesto de la ciudad durante el año siguiente.

La variedad de casos nos permite apreciar que, más allá del área específica de acción de las oficinas públicas o de las OSCs –justicia, acción social, desarrollo democrático, educación, salud, gestión municipal– la interacción es posible, deseable y fructífera.

### 3.1. Una Corte para la Democracia<sup>1</sup>

Las organizaciones participantes en esta iniciativa fueron la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Poder Ciudadano y la Unión de Usuarios y Consumidores.

Ante la grave crisis desencadenada en diciembre de 2001, cuando la opinión pública rechazó cualquier tipo de liderazgo político tradicional, este grupo de OSCs se reunió para hallar una salida institucional a la crisis. Su objetivo era mostrar que la crisis institucional se resolvía con mayor institucionalidad. Para ello debían interactuar con las tres ramas del poder político: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial de la Nación.

El grupo de organizaciones entendió que el problema de legitimidad de la Corte no se debía sola y exclusivamente a sus integrantes, sino fundamentalmente a un tema de diseño institucional vinculado con el funcionamiento del tribunal y con el proceso de nombramiento de sus miembros. Sobre la base de este diagnóstico, se formuló una serie de propuestas plasmadas en los documentos conocidos como *Una Corte para la democracia*.

Entre otras propuestas, en los documentos se sugería que el Presidente se autolimitara en su facultad constitucional de designar jueces de la Corte regulando, mediante un decreto, los estándares y condiciones que los candidatos deben cumplir y dando lugar a una etapa de participación ciudadana en el nombramiento.

1 Presentado por Roberto Saba, Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) Argentina, y Andrea Pochak, Directora Adjunta del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina.

Paralelamente, el foro de organizaciones sugirió una serie de cambios para ser instrumentados por el Senado, en particular la celebración de audiencias para que los candidatos y candidatas a jueces pudieran ser conocidos e interrogados.

Asimismo, se propusieron modificaciones dentro de la propia Corte Suprema. En este sentido, se recomendó hacer público el mecanismo de tramitación interna de los expedientes, se propuso la publicación inmediata de todas las sentencias, la celebración de audiencias públicas en los casos más relevantes, la autorización reglamentaria o legislativa de la intervención de los *amicus curiae* en los casos trascendentes, y la prohibición de que los jueces reciban a una sola de las partes en audiencias privadas. Varias de estas propuestas fueron aceptadas.

En junio de 2003 el presidente Néstor Kirchner firmó el decreto 222/2003, que establece el nuevo mecanismo de designación de Jueces del Máximo Tribunal, en el que se recogió la mayoría de las pautas diseñadas en los documentos. A partir de entonces, se requiere que el Presidente publique los antecedentes académicos y profesionales de los candidatos a Jueces de la Corte Suprema de Justicia y se crea una instancia en la que los ciudadanos pueden hacer llegar observaciones e impugnaciones que deben ser consideradas al momento de elevar el pliego al acuerdo del Senado.

A su vez, se fijan criterios objetivos para la selección de los candidatos, entre los cuales se cuenta la idoneidad técnica y jurídica y el compromiso con la defensa de los derechos humanos y los valores democráticos. El decreto también exige que, al proponer nuevos miembros, el Presidente cuide la diversidad de género, especialidad y procedencia regional del tribunal.

Luego de este cambio, el Senado reformó su reglamento interno, haciendo completamente pública la audiencia previa al análisis del pliego de los candidatos a Juez. A esto se suma que, en el Senado, también hay un período para que la ciudadanía apoye o impugne a los candidatos.

Finalmente, durante el período 2003-2004, la Corte Suprema dictó varias Acordadas, muchas de las cuales dieron respuesta concreta a las propuestas que se le habían formulado.

El nuevo procedimiento de designaciones permitió que entre 2003 y 2005 se designaran cuatro nuevos Jueces de la Corte. Entre ellos, y por primera vez en la historia democrática argentina, hay dos mujeres. El éxito

de estas gestiones demostró que la estrategia que al comienzo parecía equivocada había sido la correcta.

### **Análisis**

El primer factor que ayudó al éxito de *Una Corte para la Democracia* fue la consolidación de una alianza de organizaciones diversas –de los sectores de derechos humanos, de derechos del consumidor, de derecho ambiental– organizaciones acostumbradas a funcionar como organismos de denuncia y no de propuesta de políticas públicas. En esta oportunidad, sin embargo, estas organizaciones de derechos bregaban por una mayor institucionalidad del Poder Judicial, intención que despertó confianza por parte del Estado.

Esa alianza desde la sociedad civil les permitió organizarse con más fuerza y abarcar más frentes de conflicto. Lograron, así, mantener una actitud enteramente proactiva, identificando propuestas concretas y a quiénes debían llevar adelante objetivos puntuales para lograr los cambios esperados.

Hasta ese momento, muchas de las OSCs de esta alianza veían al Estado como un adversario contra quien confrontar. El caso de *Una Corte para la Democracia* dio cuenta de una nueva relación con el Estado. Una relación en la que se dirigían a distintos interlocutores del Estado para dialogar sin perder la independencia. Querían “estar lo suficientemente cerca del Estado como para incidir. Y lo suficientemente distante como para criticar”.

El segundo factor positivo fue que, durante el transcurso de este caso, las OSCs comprendieron que en ocasiones la mejor forma de proteger un derecho o de lograr que un derecho se ejerza, es a través de una decisión de política pública; decisión que no puede lograrse exclusiva o fácilmente desde un litigio judicial. De allí que se volcaron a plantear propuestas de reforma legal y de reforma de política, trabajo que requiere un tipo de relación con el Estado distinto del tradicional.

Esto supone por parte del Estado y de las organizaciones un aprendizaje, porque el trabajo de reclamo y demanda sigue haciéndose al mismo tiempo que se produce el trabajo de propuesta y de construcción. Se trata de roles distintos que se mantienen frente a problemas diferentes. Aprender a equilibrarlos no es tarea sencilla y exige esfuerzo de todas las partes.

Un tercer factor que ayudó fue que el documento no se oponía al sistema político o al Estado como tal. Por el contrario, aspiraba a fomentar

una mayor institucionalidad y credibilidad política y a mejorar el funcionamiento del sector público.

El cuarto elemento es de tipo práctico. Una vez superada la etapa de diagnóstico y de crítica a la situación, al documento se adjuntó un esquema claro en el que se mostraban ocho problemas, ocho soluciones, y ocho responsables de tomar esas decisiones. Presentar el proyecto de esta manera fue decisivo para que los funcionarios responsables comprendieran acabadamente las propuestas.

### 3.2. Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales<sup>2</sup>

El Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales (CCNPS) es un espacio multiactoral que reúne a organizaciones representativas de la comunidad ciudadana y a miembros del Estado, para analizar y recomendar políticas sociales con el objetivo de lograr inclusión social.

Creado mediante el Decreto 15/2005 y reglamentado por la Resolución 408/2006, las funciones previstas para el CCNPS incluyen la recomendación y seguimiento de planes y programas sociales nacionales y el fortalecimiento de Consejos Consultivos (CCs).

Los CCs son espacios en los que Sociedad Civil y el Gobierno dialogan y llegan a acuerdos sobre cómo mejorar las políticas sociales. El decreto que fundó el Consejo planteaba que “(...) fuera un espacio de consulta y participación activa de la sociedad civil, para proporcionar e impulsar propuestas que atiendan a mejorar y facilitar la articulación territorial de planes sociales”.

Integrado por representantes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales, de organizaciones sociales y de instituciones confesionales, el CCNPS se reúne semanalmente en Plenario y periódicamente emite informes de sus acuerdos para el Poder Ejecutivo Nacional. En ellos se resumen las sugerencias para la mejora de planes y programas y recomendaciones para la integración y el fortalecimiento de los CCs.

2 Presentación de Nicolás Rosenthal, Presidente de la Federación Argentina de Iglesias Evangélicas y Leonardo Chullmir, Invitado Permanente de la Comisión Directiva de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA).

Por otra parte, el CCNPS brinda asistencia técnica a CCs locales y gestiona sus reclamos, denuncias y consultas, además de recibir consultas de beneficiarios y organizaciones sociales respecto de la gestión y alternativas de los programas.

Su autoridad de aplicación es el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, cuyo presidente honorario es la Sra. Ministra de Desarrollo Social, Dra. Alicia Kirchner. Cuenta con el apoyo económico y logístico de los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, además de la asistencia permanente de una Secretaría para la gestión y seguimiento de sus acuerdos.

El Consejo lleva funcionando cuatro años en los que se cuentan 200 reuniones, cuyo objetivo inicial era mejorar el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados e institucionalizar los CCs. A este objetivo inicial se agregó el concepto de “derecho familiar de inclusión social”, que busca que toda la población del país pueda acceder a un conjunto de políticas sociales y acciones orientadas a la satisfacción de necesidades tanto a nivel político como social, económico, cultural, comunitario, personal y familiar.

Se aspira a que todo ciudadano, todo habitante, tenga la capacidad de sostenimiento económico de la familia, la posibilidad de acceso a la educación y a la salud y el acceso a los servicios colectivos vinculados con el hábitat. El fin último es lograr que toda la población que esté bajo el nivel de la línea de pobreza acceda a los distintos recursos que tienen el Estado y la Sociedad Civil para superar su situación.

El Consejo que nació con el decreto de 2005 reconoce como antecedente directo la Mesa del Diálogo Argentino. En pleno calor de la crisis de 2001 y 2002, el Gobierno Nacional, la Iglesia Católica y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo convocaron a otros sectores a dialogar. De esa Mesa surgió el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y se hizo lugar al Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control. Este Consejo es el que luego tomará la forma del actual CCNPS.

En cuanto a las acciones adoptadas durante 2006, el plenario del Consejo trató, entre otros temas, la transición del Plan Jefas y Jefes de Hogar al Seguro de Empleo y Capacitación y al Programa Familias, el análisis de la operatoria de planes y programas nacionales: Seguro de Empleo y Capacitación, Plan Familias, Plan Manos a la Obra, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, pensiones no contributivas y los Objetivos de Desarrollo

del Milenio. Asimismo, se estudiaron los problemas de los microcréditos y economía social, los reclamos y denuncias por irregularidades en el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, las recomendaciones para la institucionalización y ampliación del CCNPS y su normativa y las funciones y el programa integral de fortalecimiento de CCs.

El trabajo del CCNPS ha permitido que este organismo logre incidir positivamente en las políticas sociales del Estado. Esas nuevas políticas, impulsadas desde el Gobierno Nacional, responden en tiempo y forma a muchas de las recomendaciones realizadas por el CCNPS. En ese sentido, los analistas encuentran dos tipos de efectos, unos vinculados con cuestiones de enfoque y otros con cuestiones prácticas.

Respecto del enfoque, la fundamentación de las reformas a las políticas sociales menciona directamente la cuestión de género, la asistencia a desempleados estructurales y el derecho de inclusión en su sentido más amplio.

En cuanto a la repercusión en las prácticas, ésta se manifiesta en la idea de reformular las políticas sin discontinuar los beneficios, el incentivo al trabajo y el premio a la voluntad del trabajo, el incentivo a que todos puedan acceder realmente a una educación obligatoria completa, las políticas de intermediación laboral y el fortalecimiento de las oficinas de empleo, la cuestión de género en el Plan Familias y la cobertura social al trabajador, presente en el nuevo Seguro de Empleo y Capacitación.

### **Análisis**

El mayor logro de la interacción entre Estado y Sociedad Civil en este caso se dio en la reglamentación e institucionalización del CCNPS, así como también la reglamentación de los Consejos Consultivos a nivel provincial y municipal, que son la contraparte del Gobierno Nacional.

El apoyo y asistencia de los CCs provinciales y locales en el marco de programas junto con el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo fue una ayuda clave para organizar la información necesaria para las funciones consultivas. Hoy se prevé que los CCs estén presentes en todos los programas sociales a futuro.

Al inicio de este proyecto, en 2001, los sectores que conformaban la Mesa del Diálogo Argentino eran fundamentalmente confrontativos. El diálogo honesto, el conocimiento del otro y la búsqueda de un consenso permitieron alcanzar los logros que hoy disfrutamos. Se está trabajando

en la creación e institucionalización definitiva de los Consejos Consultivos de Políticas Sociales para lograr la participación de nuevas organizaciones tanto a nivel local como a nivel nacional. Asimismo, se busca ampliar la participación incluyendo ya no tres sino cinco organizaciones por sector en el Consejo Nacional.

La sociedad civil, que se había convertido en un canal de amplificación confiable de las necesidades de la población, incidió sobre quienes debían gestionar y realizar esas propuestas para convertirlas en políticas de Estado. La Mesa se convirtió en un círculo virtuoso, en un espacio para articular y para tratar de que todas estas propuestas se tradujeran en políticas de Estado concretas.

El trabajo sigue vigente. Si bien ha desaparecido la emergencia, no ha desaparecido la crisis estructural de nuestro país. Resta consolidar el círculo virtuoso entre la Sociedad Civil, el Estado, y todas las instituciones que forman parte de la sociedad.

La sociedad civil llegó a los estamentos dirigenciales y llegó para quedarse. No busca competir por el poder sino incidir, articular y ayudar a que el sistema permita corregir errores de gestión sin alterar las instituciones.

Esta iniciativa en la que se conjugan las actividades de la sociedad civil y el Estado refleja el esfuerzo conjunto y necesario de todas las partes. Esfuerzo que se resume en el Tratado de Principios del Pirkei Avot de la tradición Judía: *“No recae sobre tí completar la labor, pero no eres libre de desistir de ella”*.

### 3.3. Programa Auditoría Ciudadana<sup>3</sup>

Una auditoría ciudadana es técnicamente una investigación social que se nutre de las opiniones y percepciones que ciudadanos y ciudadanas tienen sobre sí mismos y sobre las instituciones de su territorio en cada municipio donde el programa transita.

3 Presentación de Noemí Pulido, Administradora Gubernamental, Responsable de Cooperación y Articulación del Programa Auditoría Ciudadana, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.

La estructura orgánica del Programa Auditoría Ciudadana está encabezada por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia como Unidad Ejecutora y se articula con la intervención de dos actores clave. El primero es un Consejo Asesor, integrado por académicos de Universidades Nacionales y Privadas y por organizaciones de la Sociedad Civil, quienes permiten resguardar y mejorar la calidad metodológica a la vez que asegurar objetividad y transparencia en el plexo de variables e indicadores bajo análisis. El segundo actor clave es el Foro Cívico local que valida la metodología que el Programa somete a consideración para recuperar sus propuestas y consultas.

En verdad, cada Foro Cívico desencadena una dinámica que excede con amplitud el análisis metodológico. Los vecinos, organizaciones y gobierno local, en un ámbito común, plural y flexible, acuerdan las reglas para dialogar y, en su marco, se reencuentran en reuniones periódicas, recorriendo una trayectoria que comienza por identificar las preocupaciones sociales compartidas y transita mediante el diálogo y la construcción de consensos las etapas de generación de ideas, formulación de proyectos y desarrollo de actividades comunitarias para concretarlos.

En este sentido, el Programa en sí mismo se constituye en una herramienta de participación social que a la fecha está alcanzando unos 40 municipios de diverso tamaño que contienen sumados una población aproximada de 4.000.000 de personas. Cada Auditoría Ciudadana tiene como objetivo general emitir una opinión informada sobre la calidad de las prácticas democráticas locales para formular una agenda de los asuntos públicos con el fin de expandir la democracia y su gobernabilidad a partir de las iniciativas que deciden emprender juntos el Gobierno y la Sociedad Civil.

Los resultados de la Auditoría Ciudadana expresan en síntesis la opinión de unos 400 entrevistados en cada municipio mediante encuestas y grupos focales, que llevan a cabo equipos o institutos universitarios de investigación, centrados en el modo en que se expresa localmente la cultura cívica, la participación en políticas públicas, la rendición de cuentas y el trato al ciudadano, tanto en las prácticas de vecinos y vecinas como en las de las instituciones locales.

De este modo el Programa cubre holgadamente sus objetivos específicos: proporcionar a la ciudadanía y al gobierno local una imagen detallada de las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática,

resaltar la existencia de buenas prácticas democráticas y difundirlas para promover su réplica, desarrollar capacidades ciudadanas para participar crítica e informadamente en los asuntos locales y construir un sistema participativo de control y evaluación ciudadana que fortalezca y transparente la rendición de cuentas del gobierno local.

Para cada municipio el Programa elabora y publica un informe de la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de las prácticas democráticas locales, evaluadas a partir de una matriz de estándares o aspiraciones democráticas en las cuatro dimensiones que analiza el Programa en todos los municipios. Este informe se constituye en un diagnóstico riguroso y sistemático de la convivencia social y de la dinámica institucional a partir del cual se pueden construir cambios comunitarios compartidos y planificados colectivamente.

Por otra parte, la Subsecretaría desarrolla un dispositivo de cooperación y articulación al servicio de los Foros Cívicos para brindar herramientas que facilitan a la comunidad y al gobierno local llevar a la práctica los proyectos que se proponen concretar y sostener a partir de las iniciativas que se generan en su seno. Con ese propósito asumimos y desarrollamos la estrategia de articulación con oficinas y programas nacionales y provinciales, con organizaciones no gubernamentales, con organismos internacionales, gobiernos extranjeros y con otros municipios, para fortalecer la viabilidad de los proyectos que permiten concretar los cambios buscados para mejorar las oportunidades de desarrollo local.

### **Análisis**

Nuestra experiencia constata que un Foro Cívico transita un ciclo que comienza por quejas y reclamos y luego con ellas sistematiza y prioriza preocupaciones compartidas. Sobre esa base, comienza a delinear proyectos de intervención activa, etapa en la que en ocasiones la Subsecretaría propone un Taller de Formulación de Proyectos para facilitar un contrato colectivo en torno de metas compartidas con planes de acción compartidos. La siguiente etapa requiere para el Programa encontrar organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que permitan desarrollar más plenamente el potencial del Foro Cívico para incidir en políticas públicas, y entonces en la vida pública.

Estas actividades nos permiten obtener un mapa de los actores que estructuran la red que intentamos articular: organizaciones de la sociedad

civil, funcionarios públicos, legisladores, ciudadanos interesados en participar y también organizaciones y gobiernos extranjeros. Un ejemplo efectivo es el apoyo del Gobierno de Nueva Zelandia, que transfiere a través de su Programa de Gobernabilidad apoyo financiero que sin generar deuda pública, está destinado a impulsar el desarrollo de los proyectos de los Foros Cívicos del Programa Auditoría Ciudadana en Morón, Palpalá, Crespo, Rafaela y Yerba Buena, durante los próximos cuatro años.

Desarrollar el Programa permitió en los municipios vencer resistencias y temores iniciales. Los funcionarios municipales suelen temer que la recepción en el Foro por parte de los vecinos esté cercana al rechazo o al distanciamiento. Los vecinos y organizaciones, por su parte, pueden acercarse con el prejuicio de que los funcionarios municipales evitarán sumarse para el trabajo horizontal que requieren los proyectos impulsados por los vecinos.

Para sorpresa de muchos y satisfacción de todos, cuando alguno de los dos sectores quiebra esa lógica, se producen experiencias fructíferas para toda la comunidad. Es que trabajando juntos funcionarios, organizaciones civiles y vecinos, todos ganan confianza. Los funcionarios encuentran que las propuestas que los vecinos aportan son más sensatas, simples y económicas que el diseño de una política pública sofisticada. Las organizaciones civiles y vecinos suelen descubrir que no es mala fe o incompetencia lo que impide satisfacer necesidades infinitas con presupuestos locales reducidos.

Ambos se descubren a sí mismos a la vez. Por un lado, reconocen que no pagan los impuestos como debieran para que puedan prestarse los servicios municipales, o que no participan cuando hay oportunidades de participar y necesidades de compromiso activo, que suelen declarar que la participación mejoraría la calidad de las instituciones pero no se comprometen en ninguna organización. Por el otro lado, se comprueba que falta la consulta a la población para resolver más certeramente los problemas que la afectan, o que no se utilizan los conocimientos disponibles en la sociedad a la hora de planificar políticas públicas. Todas esas conductas que mediante la actividad en el Foro comienzan a revertirse rápidamente.

Un segundo aprendizaje es que los Foros son muchas veces la primera participación directa de los vecinos en la vida pública. Incluso suelen resultar elegidas para coordinación del Foro personas que no pertenecen a

la administración local ni a ninguna organización civil constituida. Se trata habitualmente de personas que requieren comprobar la eficacia de la participación, y el Foro les prueba que participar vale la pena.

El Programa Auditoría Ciudadana aproxima el Estado nacional al ciudadano real. Ese ciudadano tiene una imperiosa necesidad de encontrar diálogo. Le basta que la organización civil que lo representa o la propia organización pública le ofrezcan la información disponible, respuestas concretas, oportunas y respetuosas de su condición ciudadana. La comprensión de esta expectativa es probablemente el aprendizaje más importante que nos deja nuestra tarea en este Programa.

Tenemos experiencias para revisar, en las que el gobierno no logra visualizar al Foro como oportunidad de legitimación de sus políticas. Un Foro, en el marco del Programa Auditoría Ciudadana, no tiene representación formal, no compete con el Concejo Deliberante. Por el contrario, aporta claridad a la demanda comunitaria, se distingue de los partidos políticos porque no es un ámbito oficialista ni opositor. Su lógica es plural y comunitaria, y demuestra que una nueva naturaleza de vínculos y alianzas funciona y produce resultados.

80 |

### **3.4. Consulta Nacional sobre la nueva Ley de Educación Nacional<sup>4</sup>**

Esta convocatoria fue planteada por el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Su objetivo era fomentar la participación de los ciudadanos en la elaboración de una nueva Ley de Educación Nacional. Se apuntaba a redactar un proyecto de ley basado en consensos, saliendo de la dinámica tradicional en la cual las leyes educativas se elaboraban fundamentalmente entre actores internos del área educativa o, en el mejor de los casos, con los legisladores. En este proyecto se buscó incluir a los padres, en algunos casos a los alumnos y al mundo de la producción.

Para ello los legisladores deberían recibir un proyecto que reflejara las opiniones de los diferentes grupos de la comunidad. Se organizaron

4 Presentación de Juan Carlos Tedesco, Secretario de Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

dos jornadas de trabajo en todas las escuelas del país. La primera fase de consulta se centró en los lineamientos generales contenidos en el documento de base para el debate titulado “Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa (10 ejes de debate y líneas de acción)”.

Varios fueron los recursos utilizados para abrir la participación a la mayor cantidad posible de actores. Se logró llegar a 44.000 establecimientos educativos, siendo los docentes sus principales protagonistas. También las instituciones representativas de los distintos sectores de la sociedad argentina (deportivo, social, religioso, cultural, empresarial, pueblos originarios, educativo) acercaron más de 700 observaciones y propuestas de acción y participaron de reuniones periódicas de intercambio en el Ministerio.

Asimismo, se efectuaron dos Jornadas Internacionales junto con el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, que contaron con la presencia de especialistas, académicos y funcionarios de Ministerios de Educación nacionales e internacionales.

Como canal de participación abierto a la ciudadanía se realizó una encuesta de opinión pública que el Ministerio promovió entre los meses de junio y julio de 2006, y 112.000 personas la contestaron a través de internet, el Correo Argentino, los diarios de distribución nacional y provincial y en mesas instaladas en la vía pública en las principales ciudades del país.

Como producto de esta primera ronda de consultas en la que expresaron sus reflexiones y propuestas los diversos actores y organizaciones, se elaboró el documento de base para el anteproyecto de ley que dio lugar a la segunda jornada. En esa ocasión se evaluó el borrador de un proyecto de ley.

Este proyecto consensuado propone que haya educación inicial universal, primario y secundario de nuevo, secundario obligatorio, escuelas de jornada completa, segunda lengua obligatoria, formación docente coordinada nacionalmente y residencias en el último año de formación docente. También apunta a que se abra la carrera docente en dos opciones: una para los puestos directivos y otra para seguir desempeñándose en el aula.

Se busca también que el gobierno de la educación le vuelva a otorgar al Estado –a los órganos nacionales, particularmente al Consejo Federal de Educación– más instrumentos de gestión, que sus resoluciones sean obligatorias y que se pueda decretar el estado de emergencia educativa para así poder intervenir en caso de necesidad.

## **Análisis**

Gracias a esta experiencia, los funcionarios estatales pudieron apreciar el alto nivel de organización que tiene la sociedad civil argentina, a lo que se suma un alto nivel de corporativismo en educación. Esto es, la fuerte demanda de satisfacción de intereses de grupos organizados.

No podemos pedir a las organizaciones que ellas expresen intereses generales. La expresión de intereses particulares también es legítima y, en algunos casos, se genera una tensión entre esta presión corporativa por intereses particulares y el interés general.

Ante los planteos corporativos el Estado debe representar a los intereses generales y tiene que saber dónde puede poner el freno a esta demanda, y dónde tiene que aceptarla. El proceso de elaboración del proyecto de ley permitió equilibrar y suavizar esa tensión entre el Estado, que debe representar los intereses generales y la sociedad civil, que cuenta con intereses concretos.

Otro hecho interesante que se apreció durante el desarrollo de este caso fue que, a lo largo del proceso, la participación cayó progresivamente, en particular entre los padres y los ciudadanos no organizados. A medida que el proceso avanzaba, la discusión se iba tornando cada vez más específica e interactuaban interlocutores más organizados. Es importante que en esas circunstancias el Estado asuma la representación de los que no están organizados.

La experiencia de elaboración del proyecto de ley de Educación fue muy importante. Permitted llegar a un texto consensuado con una dinámica de trabajo ágil y participativa.

## **3.5. Gestión de Políticas Sociales y Participación de la Sociedad Civil<sup>5</sup>**

El Ministerio de Desarrollo Social, a través de su Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, ha generado políticas públicas en relación a tres ejes estratégicos que promueven el acceso de la población

5 Presentación de Daniel Arroyo, Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

vulnerable a una alimentación adecuada. El primero de estos ejes es el fomento de una política social de tipo socioproductiva que identifique el potencial económico, social, cultural y humano de cada localidad. El segundo es la generación de condiciones que permitan inclusión e integración social de las familias y el tercero, el fortalecimiento de los espacios multiactorales con el propósito de institucionalizar ámbitos de consenso y acuerdos entre los diferentes actores públicos y privados.

En correspondencia con estos ejes, la Secretaría desarrolla tres planes nacionales. El primero es el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra”. Esta política apunta a identificar y fortalecer iniciativas de desarrollo socioeconómico local destinado prioritariamente a personas en condición de vulnerabilidad social. Brinda asistencia técnica para la formulación o fortalecimiento de emprendimientos productivos, financiamiento (subsidios, créditos y microcréditos en concomitancia con las características de los proyectos) y capacitación para el proceso productivo.

Se impulsa la asociación entre el desarrollo local y la economía social. El desarrollo local es entendido como un ámbito de interlocución que, por cercanía y conocimiento, es óptimo para el desarrollo económico. La economía social, por su parte, se refiere a un sector con alto potencial asociativo caracterizado por su variedad de experiencias, como las cooperativas y mutuales, los emprendimientos productivos familiares, las empresas recuperadas por los trabajadores, las ferias sociales y los diferentes clubes de trueque en los que el trabajo, la solidaridad y la sustentabilidad son los ejes básicos de su acción colectiva. La posibilidad de que ese desarrollo local vaya de la mano de la economía social plantea una estrategia de crecimiento sólido y sostenido.

El segundo plan nacional es el de seguridad alimentaria, conocido como “El hambre más urgente”. Este Plan se implementa a partir de una articulación entre provincias y municipios los que, a partir de transferencias recibidas de la Nación y en el marco de una planificación consensuada que contempla las características y capacidades propias de cada territorio, brinda asistencia alimentaria directa a todas las personas que la necesitan, garantizando la cobertura nutricional y calórica correspondiente para cada edad.

Este plan también prevé la promoción de una alimentación autosustentable. A partir del apoyo técnico y de la organización de pequeñas uni-

dades productivas se busca fomentar producción de alimentos frescos y la elaboración de productos alimenticios para el consumo comunitario.

“Familias” es el tercer plan nacional desarrollado. Esta política pública considera central fortalecer el rol de la familia en el cumplimiento de todas sus funciones. Esto implica promover el respeto a los derechos humanos, la igualdad de trato y oportunidades entre género y generación de sus miembros. La familia y cada uno de sus integrantes con sus respectivos derechos y responsabilidades, deben propender a la equidad, la cooperación, la participación responsable, el desarrollo del asociacionismo y las redes comunitarias.

En este sentido, el Plan “Familias” se orienta a impulsar acciones a partir del desarrollo humano y de las propias capacidades de los beneficiarios de programas sociales. Para ello, brinda apoyo económico a las familias en condición de vulnerabilidad social y desarrolla mecanismos que promuevan la asistencia escolar y el cuidado de la salud de sus niños.

Esta política social contempla, entre sus propósitos, la satisfacción de sus necesidades básicas y de un ingreso familiar que les permita ser protagonistas de su desarrollo.

### **Análisis**

Entre los logros que estos planes nacionales aportaron, se puede mencionar el haber consolidado una línea de trabajo con los Consejos Consultivos, espacios nacionales, provinciales y locales en los que conviven la Cámara de Comercio, la Cámara de la Industria, las OSCs y el municipio o el actor público en cada nivel. Esos espacios definen líneas de trabajo de políticas sociales propuestas muchas veces por la Sociedad Civil. El Estado nacional las acompaña o las ayuda a poner en marcha.

Un segundo éxito que dejaron estas políticas sociales de interacción fue el respeto mostrado por los funcionarios hacia la misión, visión, lógica, tiempos y objetivos de las OSCs.

El tercer logro fue iniciar un proceso de descentralización sin conflicto. Esta transferencia de recursos a municipios y a OSCs no se realiza con la idea de tercerizar los problemas sino como un mecanismo para que las instituciones locales propongan su definición y los recursos para ponerlo en marcha. Un ejemplo de esto es el Plan Manos a la Obra.

Hasta 2006, la mecánica de ese plan era centralizar toda evaluación de cada proyecto productivo en el Ministerio de Desarrollo Social de la

Nación y, luego de decidido, se llevaba al distrito en cuestión. La mecánica actual es diferente. Cada OSC o municipio presenta las líneas generales de un proyecto institucional, el Ministerio transfiere los fondos y ellos mismos evalúan, analizan y ponen en marcha los proyectos que consideran necesarios. El Ministerio se limita a pedir que pongan en marcha un proyecto institucional para el que luego se le transfieren los recursos.

Estos logros dejaron lecciones. En primer lugar, la necesidad de que las políticas sociales figuren en la agenda pública. Para acceder a esto es muy importante generar vínculos sólidos con los medios de comunicación.

Segundo, la necesidad de construir desde el Estado un programa de fortalecimiento de la sociedad civil, transfiriéndoles información. Actualmente, el Estado cuenta con mucha más información que la sociedad civil, pero hace falta generar estos espacios de intercambio y de transferencia de información. Eso facilita también las instancias de trabajo en conjunto con las OSCs y con los dirigentes sociales.

La tercera lección fue que el Estado se abriera hacia la sociedad civil, mejorando su estrategia de convocatoria. Por otro lado, también hace falta que la red horizontal de OSCs encuentre representantes verticales más consolidadas para generar este intercambio.

Entre los factores que dificultaron la interacción entre el Estado y la Sociedad Civil en este caso, en primer lugar se encuentra el clientelismo. Se trata de una práctica muy arraigada en la política social. En el propio Ministerio de Desarrollo Social de la Nación subyace el concepto de que se entrega un beneficio social a un individuo a cambio de algún favor, servicio o voto. Esta actitud genera una relación de dependencia o, peor, de pertenencia.

El clientelismo no tiene una gran relevancia presupuestaria, económica, en la Argentina, pero quiebra el trabajo de articulación, de promoción, de generación de confianza entre Estado y Sociedad Civil.

La segunda dificultad en el trabajo en conjunto entre la Sociedad Civil y el Estado son los tiempos del Estado. El Ministerio se muestra lento, complejo, masivo y cualquier proyecto puede demorar entre 90 y 120 días para implementarse. El proceso administrativo no aceitado quiebra confianzas y permite pensar que no todo se resuelve como debiera resolverse, generando fuerte desconfianza en la sociedad civil.

El tercer problema es el más estructural y abre la puerta a la reflexión en términos más teóricos. Una sociedad compleja es aquella en la que el

Estado convive con las organizaciones de base, con el mundo del conocimiento, las ONGs, las redes. Esta convivencia genera mucho más debate y discusión. Una sociedad simple, por el contrario, es aquella en la que entre el Estado y las organizaciones de base no hay espacio de reflexión, de debate, de discusión profunda.

El problema se plantea por la transición social que se está dando en la Argentina: se está pasando de ser una sociedad compleja a ser una sociedad simple. Lo que es más difícil aún es que el Estado nacional pareciera sentirse más a gusto con el modelo de sociedad simple. En general, por distintas razones, tiende a no convocar a los actores para pensar políticas. Sólo los considera para tareas prácticas tales como poner en marcha la cloaca del barrio y el comedor comunitario, pero no para debatir las políticas públicas, los recursos, y las prioridades.

Para que esta relación se institucionalice será necesario enfrentar los desafíos que se presentan. En primer lugar, se hace necesario discutir una Ley de Ciudadanía que establezca qué es ser ciudadano en la Argentina y cuáles son los beneficios básicos a los que les corresponde acceder en términos de salud, educación, ingreso y servicios estatales. Esta ley impediría muchas formas de clientelismo porque las reglas de acceso a esos beneficios estarían claras para todos. El segundo son los jóvenes. Es urgente trabajar en conjunto, rápido y fuerte, para los jóvenes de 18 a 25 años. Allí reside el problema social central de la Argentina.

El último desafío a vencer es la articulación entre las propias instituciones del Estado en sus diferentes niveles, nacional, provincial y municipal. La articulación podría ayudar, y mucho, a fortalecer la relación entre Estado y Sociedad Civil.

### 3.6. Municipios y Comunidades Saludables<sup>6</sup>

La Subsecretaría de Relaciones Sanitarias e Investigación en Salud del Ministerio de Salud de la Nación trabaja activamente para estimular la participación comunitaria en temas de salud. Con este objetivo en vista se

6 Presentación de Carlos Vizzotti, Subsecretario de Relaciones Sanitarias e Investigación en Salud, Ministerio de Salud de la Nación.

conformó la Coordinación Operativa de la Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables (MCS). La Red fue creada en noviembre del año 2001 con la firma de la Carta de Tucumán y está integrada por el Ministerio de Salud de la Nación, la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y más de 200 municipios del país.

Esta red entiende la participación comunitaria como el proceso en virtud del cual los individuos y las familias asumen responsabilidades en cuanto a su salud y bienestar propios o los de la colectividad para mejorar su propio desarrollo económico y comunitario. Estas actividades influyen en la agenda pública, defendiendo y promoviendo sus intereses sociales.

Desde esta perspectiva, la red fomenta el intercambio de experiencias, herramientas y recursos, facilita la asistencia técnica y capacitación sobre temas comunes, fortalece y potencia iniciativas locales en el espacio regional y por sobre todo, propicia vincularse con aquellos que persiguen una visión común en la práctica de la promoción de la salud. Asimismo, permite trabajar y desarrollar acciones en el marco de la gestión local intersectorial y la participación comunitaria.

Por lo tanto, MCS es una estrategia que implica movilización social, democrática y concertada para el ejercicio pleno de los derechos y deberes de los ciudadanos en una búsqueda permanente para mejorar las condiciones de vida y salud. Así, al promover la participación comunitaria y el trabajo intersectorial, la estrategia MCS se convierte en un espacio propio para desarrollar vínculos entre el Estado y la Sociedad Civil.

Los elementos característicos y transversales a esta estrategia son la participación comunitaria, la acción intersectorial, el compromiso con políticas públicas saludables, la gestión y movilización de recursos, la formación y fortalecimiento de equipos técnicos y la sustentabilidad.

Esta red MCS no está planteada como un objetivo a alcanzar sino como un proceso de mejora que parte de la realidad de cada comunidad o municipio. Su fin es promover la salud y mejorar las condiciones de vida de la población en los diversos aspectos que influyen sobre su situación de salud. Se lleva a cabo en un espacio determinado, definido no sólo geográficamente, sino poblacional, administrativo y político y se desarrolla con la participación y compromiso de diversos actores y sectores locales.

Un municipio saludable es aquél en el que toda la sociedad ha asumido el compromiso de trabajar conjuntamente en la construcción colecti-

va de salud, en pos de una mejor calidad de vida para sus habitantes. Una vez que los funcionarios del Ministerio llegan a la comunidad, se reúnen con las OSCs y con los ciudadanos interesados y recogen sus preocupaciones en el Diagnóstico Participativo, un espacio en el que los vecinos explican sus problemas, expectativas y temores. Sobre la base de esa información el Ministerio organiza los recursos y la información para trabajar en conjunto con la comunidad, y así capacitarla.

Los ciudadanos son los principales actores. Ellos priorizan las decisiones y las ponen en el escenario. El Ministerio no llega a la comunidad con ninguna información predeterminada acerca de las preocupaciones de los vecinos porque cada población tiene sus propias particularidades.

De este modo, es posible promover la implementación de políticas públicas saludables y adecuadas en el nivel local. Es posible desarrollar políticas públicas verdaderamente participativas. Asimismo, es posible cooperar técnicamente en los municipios para llevar a cabo políticas del Ministerio y hacerlas sustentables.

88 | En 2001 la red estaba conformada por sólo 12 municipios y comunas. En 2006, contaba con 216 miembros, se divide en cinco regiones, está organizada por un Órgano Coordinador que funciona en el Ministerio de Salud de la Nación y un Órgano de Decisión –que es la Unidad Coordinadora– que tiene representatividad de todas las regiones con tres municipios por cada región. Esta red puede ofrecer hoy respuestas a todas las consultas que se hacen desde todos los municipios de la Argentina.

Éste es el comienzo. Es posible avanzar aún más en la interacción del Ministerio de Salud con la sociedad civil dentro del marco del Plan Federal 2004-2007 a través de tres políticas concretas como “Remediar”, “Médicos Comunitarios” y “Tabaco”.

A estos programas se suman muchos otros, algunos con mayor o menor difusión, como el de retrovirus, SIDA y enfermedades de transmisión sexual, algunos responden a grupos demandantes muy competitivos y otros no tanto. Todos ellos son programas con muy buenos objetivos y sus metodologías de trabajo son acordes a las necesidades de cada caso.

La sociedad civil está muy activa en estos temas, aunque todavía queda camino por recorrer. Es necesario trabajar en conjunto desde el comienzo del programa de modo que las OSCs dejen de ser meras ejecutores y auditores y asuman la función de promotores y formadores de políticas públicas.

El Ministerio estimula fuertemente la participación de las OSCs a través de su Comisión Nacional Coordinadora. La Comisión actúa como oficina de enlace entre las organizaciones de la sociedad civil y los programas de salud ministeriales. Las OSCs pueden analizar los programas que ofrece el Ministerio y elegir el que les interese. A partir de ese momento se inicia un trabajo en equipo con ellos, y se los capacita y forma para que luego sean multiplicadores de esos programas en los lugares donde se desarrolla su actividad.

La Comisión Nacional Coordinadora también está participando en el MERCOSUR, coordinando el Observatorio de Participación Ciudadana en Salud, donde todos los países tienen un representante político y uno académico, y son financiados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Esto permite proveer de información a los funcionarios para que lleven medidas productivas a la comunidad.

### **Análisis**

Esta participación y deliberación ciudadanas, alcanzadas durante el proceso de formación, gestión y control de estos programas, son las que otorgan legitimidad a las políticas sociales. El próximo desafío es desarrollar, en las OSCs, capacidades para la participación en la formulación, gestión y control de políticas inclusivas y pro equidad en el área de salud.

Es necesario además, poner en práctica el Programa Nacional de Participación Ciudadana que está en desarrollo en el Ministerio, y que refleja el criterio base del Plan Federal de Salud: “La salud de un pueblo es un indicador de su organización social y comunitaria. Instrumentos de política y gestión modernos que no contemplen la participación, que no generen consenso, pueden ser técnicamente factibles, pero terminan siendo políticamente inviables”.

## **3.7. Presupuesto Participativo de Rosario<sup>7</sup>**

El Presupuesto Participativo (PP) es una manera innovadora de definir, con la participación activa de la ciudadanía, el destino de los recursos

7 Presentación de Mónica Bifarello, Secretaría General de la Municipalidad de la Ciudad de Rosario. Investigadora, Universidad Nacional de Rosario.

públicos de la ciudad de Rosario. Se intenta, con una metodología clara y accesible a toda la población, ordenar la discusión sobre las necesidades de los barrios y contribuir a un mejoramiento del estilo de vida democrático. Participar, opinar y definir son tres acciones que el PP lleva a la práctica y en las que la ciudadanía de Rosario es protagonista.

Los objetivos generales del PP son, en primer lugar, generar un espacio de participación democrática en el cual los vecinos puedan canalizar sus inquietudes y formular proyectos que los lleve a ser protagonistas en las decisiones importantes de la Ciudad. En segundo lugar, se busca generar un lugar de trabajo y gestión conjunta entre funcionarios y vecinos.

Para alcanzar estos fines se decidió mejorar la calidad de la participación de los vecinos y vecinas en el proceso anual, articular el trabajo de los consejos con los vecinos de las distintas áreas barriales y generar una asidua comunicación con los funcionarios de las distintas direcciones municipales.

Para trabajar mejor en el PP, cada uno de los Distritos se organiza en Áreas Barriales territoriales más pequeñas según sus características socio-demográficas, a fin de que los vecinos de cada una de ellas elaboren propuestas más cercanas a su problemática. Así, el PP se acerca más a los vecinos.

El PP es una convocatoria pública anual que se viene dando desde 2001 sin interrupción. Funciona como un ciclo anual que consta de varias instancias. En una primera etapa, en marzo o abril de cada año, los vecinos y vecinas que se acercan, presentan las inquietudes, los problemas de su barrio o de sus distritos, y eligen a algunos delegados para los Consejos Participativos de Distrito.

Esta primera ronda de asambleas barriales es seguida por el trabajo en Consejos Participativos de Distrito (desde mayo a marzo del año siguiente) en los que se reúnen semanalmente los funcionarios públicos y los Consejeros y Consejeras del Presupuesto para arribar, sobre el final del año, a un Menú de Proyectos. Luego, se realiza una nueva convocatoria masiva para que la gente priorice con su voto aquellos proyectos que cree más importantes de modo de llevarlos adelante al año siguiente.

En 2006 se incorporó el voto electrónico para la elección de los proyectos en esta segunda ronda. Con esta herramienta novedosa se logra mayor fluidez, orden y transparencia en el proceso eleccionario. El voto electrónico pone la tecnología digital al servicio de la participación ciudadana.

El PP permite que la ciudadanía incida efectivamente en la toma de decisiones. No se trata ya de una herramienta consultiva, no es un instrumento con el que solamente se controla la percepción que la opinión pública tiene acerca de distintos temas. El PP va más allá, es vinculante. Existe un compromiso público del Poder Ejecutivo local para cumplir los proyectos que surgen del voto de los vecinos y las vecinas en el PP.

### ***Análisis***

Entre los logros de esta iniciativa es posible considerar la existencia misma del debate que generó el PP. Estas discusiones fortalecieron el sistema. Del mismo modo, el PP permite negociar el interés individual o sectorial frente al interés de todos, a la vez que actualiza la discusión sobre la responsabilidad pública compartida entre Estado y Sociedad Civil.

El PP garantiza a la gente un espacio abierto en el que puede acceder a bienes públicos sin necesidad de pasar por los clásicos intermediarios políticos. Asimismo, este sistema ayuda a compatibilizar la agenda clara y concreta de los vecinos con la agenda de la gestión pública.

Entre los factores que dificultan el trabajo conjunto entre el Estado y la Sociedad Civil es necesario mencionar la tensión que provoca en algunos funcionarios el poner el plan a consideración de los vecinos para que propongan modificaciones.

Otra dificultad se encuentra en las resistencias burocráticas. La voluntad política es esencial para llevar adelante estas tareas, pero las resistencias burocráticas pueden impedir que se cumplan los compromisos en tiempo y forma.

Desde la sociedad civil se dio, al inicio y por falta de hábito, cierta resistencia para aceptar este nuevo instrumento. La sociedad civil es muy diversa, en muchos casos está fragmentada y en ciertos sectores no hay mucha capacidad de asociar a las propias organizaciones. Esto hace que un instrumento como el PP también les resulte difícil de asimilar.

Hubo, también, factores que estimularon el trabajo conjunto. El primero fue que se llegó al ciudadano común a tiempo con información confiable, sistematizada y adecuada para lograr una participación ciudadana informada, en igualdad de condiciones, en igualdad de posibilidades.

Otro factor positivo fue el cambio cultural por parte tanto de los funcionarios públicos como de la gente. Esto permite construir confianza y ge-

nerar un vínculo real entre el Estado y la Sociedad Civil. Sin embargo, para conservar esa confianza es esencial que el Estado cumpla con los compromisos asumidos. De ese modo los vecinos vuelven a apostar al mecanismo aun a sabiendas de que todavía hay mucho por mejorar.

Para que se dé esta construcción de confianza también es necesario que los acuerdos entre Estado y Sociedad Civil estén adecuadamente sistematizados, publicados y que sean revisados permanentemente tanto en la instancia de selección de políticas públicas como en su implementación. El control de gestión –cuáles de los proyectos votados se cumplieron, en qué plazos se cumplieron, cuánto costaron los proyectos– es clave para trabajar sin inconvenientes.

Un último factor que ayuda en esta relación es mantener acotadas las expectativas y limitar el ámbito del PP a lo que realmente se puede llevar adelante. Para ello es necesario exigir a las áreas técnicas correspondientes que se aclare de antemano si los proyectos votados por los vecinos tienen o no factibilidad.

## CAPÍTULO 4

### Reflexiones desde cuatro perspectivas

.....

La relación entre el Estado y la Sociedad Civil es objeto de análisis de diferentes actores de la comunidad. El presente capítulo pretende acercar cuatro perspectivas variadas acerca de este tema: dos autores son funcionarios públicos, uno es periodista, otro es profesor e investigador y, por último, una representante de una OSC.

El modo en que estos referentes transmiten sus puntos de vista acerca de las funciones, responsabilidades y expectativas del Estado y de la Sociedad Civil forma a la opinión pública para bien o para mal, de ahí la importancia de conocer sus inquietudes y certezas.

Asimismo, es interesante apreciar cómo es que los actores se ven así mismos en relación a los demás, cuáles son los temas que más los afligen, qué posibilidades ven con buenos ojos y hasta qué punto están dispuestos a avanzar en el camino de una interacción firme y fluida.

En los párrafos que siguen es posible llegar a dos conclusiones. En primera instancia, los cinco autores se muestran convencidos de la necesidad de que el Estado y la Sociedad Civil se asocien para llevar adelante algunas gestiones concretas. En segundo lugar, todos ellos se encuentran dando los primeros pasos hacia esa asociación. En otras palabras, cada uno de estos actores deja de ver al otro como el culpable exclusivo de los desacuerdos y comienza a reconocer sus propias debilidades, dimensionando hasta qué punto esas faltas obstaculizan las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.

#### 4.1.a. Daniel Arroyo\*: una reflexión desde el Estado

Frente a las grandes transformaciones de tipo político, económico, social y cultural transcurridas en los últimos años se ha complejizado la

.....

\* Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Licenciado en Ciencia Política. Investigador y docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y Belgrano (UB).

comprensión y explicación de muchos de los procesos sociales contemporáneos. En este marco, la noción sobre la sociedad civil debe analizarse teniendo en cuenta dichos acontecimientos y, en particular, el debate en numerosos ámbitos estatales, académicos, políticos y periodísticos.

Sin embargo, para entender las vinculaciones y las problemáticas de la sociedad civil con las políticas públicas, es importante circunscribir el concepto a una visión más restringida, asociada a las organizaciones sin fines de lucro. Esto implica analizar específicamente sus características y sus alcances en la Argentina actual, como así también sus potencialidades de articulación en función de lineamientos de políticas públicas de tipo inclusivas.

La concertación, la gestión asociada y participación de todos los actores involucrados directa e indirectamente en las políticas públicas, permite desarrollar grandes acuerdos con el objetivo de desarrollar políticas de Estado. Es de suma relevancia institucionalizar estos ámbitos, ya que permiten crear reglas de juego y procedimientos para los diferentes actores, favoreciendo la eficiencia, el control y la transparencia.

Particularmente, la participación de las OSCs en el ámbito de las políticas sociales puede desarrollar un rol de control y cogestión en los Consejos Consultivos. En estos ámbitos la sociedad civil puede incorporarse a mecanismos de concertación que compatibilizan las demandas sociales con estrategias de inclusión social.

### ***El debate sobre los conceptos***

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.

En el caso de la Argentina, se han analizado los cambios estructurales generados en los últimos años como uno de los factores causales de la revalorización de la sociedad civil, modificando la acción colectiva, dando lugar al surgimiento de nuevos modos de lucha y resistencia y a la constitución de nuevos sujetos sociales que canalizan demandas de los ciudadanos.

Si antes la interacción Estado-Sociedad Civil se daba con preeminencia del primero, aglutinando las demandas homogéneas y generales (como

por ejemplo los sindicatos), la nueva vinculación lo hace a partir de organizaciones con demandas muy puntuales (como por ejemplo las ONGs).

Ahora bien, pensar el concepto de sociedad civil en nuestro país nos obliga a tratar de establecer algunas definiciones previas en torno a dos cuestiones: qué es la sociedad civil y para qué se organiza la gente en el campo de lo social.

El concepto de sociedad civil puede entenderse desde una visión acotada relacionada con dos ejes básicos. El primero es excluyente y determina que la Sociedad Civil<sup>1</sup> es todo aquello que no es Estado (sector público) ni mercado (sector privado con fines de lucro). El segundo eje es inclusivo en la medida en que forman parte del tercer sector todos los miembros de la sociedad civil que participan de organizaciones sociales sin fines de lucro.

Al definir de esta manera el tercer sector como la sociedad civil organizada, se incluye a aquellas organizaciones sociales que no forman parte ni del Estado ni del sector privado, ni tampoco a los partidos políticos<sup>2</sup>.

A su vez, podemos señalar que las “nuevas” formas de organización se establecen a partir de dos dimensiones: en primer lugar, la movilización en torno a reclamos vinculados a la realidad social y, en segundo lugar, la organización en función de reclamos o demandas que van desde lo territorial hasta la defensa de temas específicos.

a) Piqueteros o movimientos de desocupados: marcan una manera de hacer público el conflicto y de mostrar a los que nunca se muestran. En muchos casos su forma de protesta es percibida (mediatizada) por parte de los sectores urbanos como incompatible con sus propios intereses. Si bien su estrategia se dispone en base a organizaciones de tipo horizontal y con débiles lazos burocráticos, en muchos casos se relacionan con el Estado Nacional y, en forma directa, con el Gobierno Nacional.

1 Algunos autores definen como Tercer Sector al ámbito que no es mercado ni Estado. En este trabajo, los términos “sociedad civil” y “tercer sector” serán tratados como equivalentes.

2 Definimos a los partidos políticos como “una institución, con una organización que pretende ser duradera y estable, que busca explícitamente influir en el Estado, generalmente tratando de ubicar a sus representantes reconocidos en posiciones de gobierno, a través de la competencia o procurando algún tipo de sustento popular” (Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, HomoSapiens Ediciones, Rosario, 2002: 38).

b) Organizaciones de base: tienen como objetivo la resolución de problemas de orden local; se visualizan en espacios territoriales en donde predominan diferentes estratos sociales. Su objetivo es lograr mejoras territoriales y están formados por los “locales”. Estas organizaciones tienen un entramado de relaciones muy cotidiano con el gobierno municipal y generalmente aparecen bajo la denominación de uniones o juntas vecinales. Muchas de ellas están formadas por ex militantes políticos que no siempre marcan diferencias claras entre el espacio de lo gubernamental y de lo social.

c) Organizaciones de apoyo (consideradas como ONGs): son instituciones voluntarias formadas principalmente por profesionales que tienen por objetivo prestar apoyo económico, asistencia técnica o capacitación a otras instituciones o a la comunidad. En algunas situaciones pueden interactuar en la implementación de políticas públicas. Estas entidades responden más a una lógica institucional general que a un problema territorial. El ejemplo más extendido en la Argentina es el de Cáritas, una institución que tiene una fuerte presencia territorial en cada parroquia pero cuyo objetivo final va más allá de la resolución de los problemas de un barrio en la medida en que apunta a reducir los niveles de pobreza en nuestro país. Así, los ecologistas o los movimientos de usuarios y consumidores trabajan sobre temas en donde la población, en general, presta apoyo. Sin embargo, son pocos los que concretamente forman parte de la organización. Tienen muchos adherentes que apoyan la defensa del medio ambiente, pero pocos militantes “activos”.

d) Movimientos de corta duración y en muchos casos monotemáticos: demandan atención a temas tales como la falta de pavimento, contaminación, falta de espacios verdes o seguridad. Estas acciones parten de iniciativas puntuales y específicas y en muchos casos su organización es débil. Por ejemplo, si en una manzana los vecinos se ponen de acuerdo en que se necesita la instalación de un semáforo, posiblemente todos se movilicen para lograrlo buscando tener presencia de los medios de comunicación. Si finalmente el Gobierno atiende la demanda, el movimiento se desarma instantáneamente. Si, en un primer momento, estos movimientos pueden surgir como “flash”, en otra instancia pueden “reinventarse” hacia organizaciones de mayor perdurabilidad con objetivos y motivos de subsistencia más elaborados que en un principio y llegar a conformarse movimientos reivindicativos. Tal es el caso de los movimientos en contra de la inseguridad o de

diferentes personas que luchan contra crímenes impunes, que han creado organizaciones no gubernamentales o fundaciones.

e) Movimientos de calidad de vida: se vinculan con cuestiones que están fuera de la obtención de bienes económicos. Así, los ecologistas o los movimientos de usuarios y consumidores trabajan sobre temas en donde la población, en general, presta apoyo. Tienen muchos adherentes pero pocos militantes activos.

En consecuencia, la situación social en Argentina no sólo significa una situación con grandes bolsones de pobreza, desigualdad y exclusión social, sino también gran fraccionamiento y heterogeneidad de los actores de la sociedad civil. Por ello, es de suma importancia pensar lineamientos de política social asociados con la construcción de políticas públicas teniendo en cuenta a los protagonistas reales.

Esta situación configura un escenario donde se observa el debilitamiento del tejido social y familiar, el aumento de la violencia, la anomia y la creciente separación entre sectores de ingresos altos y bajos. Es de suma importancia, por lo tanto, que el Estado pueda crear mecanismos de articulación con esta Sociedad Civil para atenuar la conflictividad y la exclusión social.

El crecimiento de las OSCs en nuestro país se entiende, en parte, por su acción colectiva agregadora de intereses y, también, por la conformación de una subjetividad que busca superar la resignación de muchos sectores que “no tienen voz”. De esta manera, las acciones de la sociedad civil, en general, tienden a buscar la participación y la identidad local como pilares para el desarrollo de las personas y de las comunidades.

Así, el verdadero valor de las organizaciones sociales en la Argentina es su generación de alternativas “desde abajo” y la procura de la inclusión social. El tercer sector no es masivo (según cálculos del Banco Mundial, la participación llega a menos de 3 de cada 10 personas) pero ha demostrado capacidad para sostenerse y reivindicar la participación, la solidaridad y la organización como valores que mejoran la vida de las personas.

### ***El desarrollo local y la sociedad civil***

En cuanto a la articulación de actores, y en particular las OSCs, muchas cosas parecen haberse modificado a partir de la crisis de diciembre de 2001. La expansión del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados potenció

la creación de espacios asociativos (Consejos Consultivos) en donde los gobiernos municipales y las ONGs empezaron a vincularse y a compartir información. Las mismas organizaciones sociales han asumido la necesidad de vincularse con lo local a partir de la emergencia. En ese sentido, muchas instituciones generaron líneas de trabajo con los gobiernos municipales como un camino para atender la problemática social y discutir la situación de los municipios y comunas.

Estas distintas instituciones tienen diversos modos de vincularse con los gobiernos locales de acuerdo al grado de apertura del Intendente, los vínculos trazados con otras organizaciones locales y la disposición del sector privado a formar parte de espacios asociativos en donde se debata el perfil de desarrollo del territorio.

Más allá de estas modalidades, que dan cuenta de una sociedad civil muy heterogénea, las organizaciones tienen un desafío en común: la necesidad de poner en marcha proyectos productivos para los sectores más pobres de la población en el marco de la economía social. Esto es, la participación de las organizaciones en la situación social de cara al desarrollo local, potenciando las capacidades productivas con la intención de comenzar un camino que genere inclusión.

No se trata de suponer que éste es el rol natural para las organizaciones sociales en el desarrollo local. Se trata de apostar a un camino que amplíe el horizonte económico de las personas y que promueva la inclusión social.

#### **4.1.b. Juan Manuel Abal Medina\*: otra reflexión desde el Estado**

En los últimos años se han multiplicado los ámbitos de discusión sobre la calidad democrática y, vinculado a ello, la discusión sobre la presencia de mecanismos de control y participación ciudadana en las cuestiones públicas. Los ejes de debate son la legitimidad, la transparencia y la confianza.

\* Subsecretario de Gestión Pública de Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina. Licenciado en Ciencia Política (UBA), Doctor en Ciencia Política (FLACSO-México y Georgetown University). Investigador y docente en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

En nuestro país este debate se hizo central a partir de la protesta popular del 19 y 20 de diciembre de 2001, que emergió como corolario de una profunda crisis, política, económica y social, impactando en las instituciones representativas. Este hecho denotó el debilitamiento de las instituciones políticas tradicionales: los partidos políticos, los sistemas electorales, y la separación entre el Estado y la Sociedad Civil.

Estos procesos activaron la reglamentación e implementación de los mecanismos de participación ciudadana que habían sido incorporados en algunas Constituciones Provinciales y en la reforma de la Constitución Nacional en 1994.

El cambio frente a la democracia y estas nuevas formas y canales de participación social tuvieron repercusión tanto en la estructura institucional y de representación como en el diseño, implementación y control de las definiciones públicas.

Brevemente podemos señalar que la participación ciudadana está dividida en dos etapas: 1) *el diseño de las políticas y las decisiones públicas* y 2) *la gestión de programas o servicios públicos*.

Cuando hablamos del *diseño de las políticas y las decisiones públicas*, nos referimos puntualmente a la creación de procesos y canales que permiten a la sociedad civil acceder individual o colectivamente a ciertas fases de elaboración de las decisiones públicas orientadas a buscar mayores niveles de democratización. Desde esta postura, se intenta encontrar estrategias que favorezcan el fortalecimiento de canales tradicionales de representación y vehiculización de las demandas. Para esto, se buscan mecanismos que permitan que los ciudadanos se sientan realmente involucrados, reduciendo los niveles de mediación característico de las organizaciones tradicionales tales como los partidos políticos y los sindicatos. Dentro de esta visión están todas las propuestas relacionadas con los nuevos diseños institucionales creados en los últimos años, tales como audiencias públicas, consultas populares, iniciativas populares y revocatoria de mandato, entre otras.

Por otra parte, *la gestión de programas o servicios públicos* se refiere al aumento de la demanda de participación de la sociedad civil en la gestión de programas o servicios, sobre todo en el campo social. La lógica que rompe con la matriz estadocéntrica repercute fuertemente en las nuevas configuraciones de las administraciones públicas. En este sentido,

encontramos el “management público” donde la toma de decisiones está en manos de funcionarios de la burocracia estatal, con alto grado de calificación técnica pero con escasa o nula respuesta a los ciudadanos porque ellos no son “elegidos” por votos. Es por esto que la inclusión de las OSCs adquiere relevancia para darles participación en los procesos de control de la gestión pública como forma de generar mayor responsabilidad estatal frente al público.

Estas cuestiones hicieron que la reforma constitucional de 1994 otorgara rango constitucional al derecho a la participación de los usuarios en los organismos de control de los servicios públicos de gestión privada, abriendo un espacio propicio para la implementación de experiencias que apunten a fomentar espacios de participación ciudadana y desactivar la lógica estadocéntrica (Felder y López, 1999).

La implementación de los mecanismos de participación y control ciudadano generan nuevos canales de relación entre Sociedad Civil y Estado, brindando una nueva fuente de legitimidad al sistema. No obstante, estos mecanismos también crean una legitimidad doble a la hora de decidir sobre las políticas públicas. Esto se da fundamentalmente en las instituciones con cogestión, donde muchas veces se cuestiona la capacidad de decisión de los ciudadanos que participan sobre los gobernantes electos por sufragio universal.

Consolidar y profundizar la recuperación de la Argentina demanda la reconstrucción de las capacidades institucionales y administrativas de su Estado. Para que éste sea un efectivo promotor del desarrollo económico y un adecuado garante de la equidad social, el Estado que precisamos debe ser eficaz, ágil y transparente. Y allí aparecen, necesariamente, las áreas y las políticas encargadas de mejorar el funcionamiento de la administración pública que vincula al Estado con el ciudadano y la sociedad en general.

No debemos olvidar que la legitimidad de los representantes y del gobierno dependen de la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes públicos que producen, por lo cual los mismos funcionarios deben ser los principales interesados en que la producción de las instituciones públicas se alcance con la mayor efectividad, eficacia y eficiencia posibles.

Si bien la Subsecretaría de la Gestión Pública no ofrece servicios o bienes públicos, busca cumplir con la función de mejorar la estructura del Estado nacional, fortaleciéndola. Las cuestiones de empleo público, capa-

citación del personal, innovación tecnológica, planeamiento estratégico y rediseño de estructuras son fundamentales para el trabajo de las distintas jurisdicciones de la administración y constituyen una base indispensable sobre la que se sustentan todas las políticas adoptadas desde el Estado. Es por esa razón que la tarea que la Subsecretaría realiza es imprescindible para el funcionamiento de la administración. Al producir determinados bienes intermedios para otras áreas del aparato estatal, puede crear las condiciones para que los sectores que efectivamente producen bienes finales para la sociedad lo hagan de modo eficaz y eficiente.

Nuestros lineamientos centrales apuntan a la generación de mayor transparencia y eficiencia en los sistemas de gestión que se traducen en cuestiones concretas para la sociedad civil y los ciudadanos. La transparencia es un elemento central y, cuando se la alcanza, da paso a la confianza y a la legitimidad de los sistemas y organismos ante el ciudadano.

Los programas vinculados con este tema que desarrolla la Subsecretaría son varios. En primer lugar, el *Plan Nacional de Gobierno Electrónico*, el cual tiene cinco ejes. El fortalecimiento de la transparencia es el primero, facilita el acceso de los ciudadanos a los actos de gobierno y a la información pública. Brindar un mejor servicio al ciudadano unificando, simplificando y transparentando la vinculación de los ciudadanos con el Estado mediante la utilización de las tecnologías de la información y comunicación (TICs). Mejorar la gestión pública brindando mayor calidad en los procedimientos y sistemas de información de cada organismo de modo que redunde en una verdadera articulación entre ellos. Reducir los costos de gestión a partir de la utilización de todas las potencialidades de estas tecnologías, simplificando procedimientos y optimizando la gestión. El quinto eje es lograr una mayor participación de los ciudadanos y la sociedad civil generando espacios de intercambio de información entre el Estado y los ciudadanos.

En segundo lugar, el *Programa de Carta Compromiso con el Ciudadano*. Se trata de un programa por el cual los organismos acuerdan y consensúan con los usuarios y ciudadanos determinadas mejoras de gestión, y garantizan el cumplimiento de derechos. El programa permite que se definan estándares de gestión entre cada organismo y sus usuarios, buscando la constante innovación que incrementa la calidad de la gestión. Hoy tenemos más de 60 cartas firmadas y más de 1600 estándares definidos. Y las evaluaciones que realizamos muestran significativas mejoras en el

desempeño de esos organismos y en la satisfacción de los ciudadanos que utilizan sus servicios.

Este programa representa también un avance muy importante en el esfuerzo general hacia la construcción de un nuevo modelo de gestión pública. Poco a poco, con nuevas herramientas, estamos dejando atrás un modelo de gestión pública fuertemente vinculado al cumplimiento de normas, procedimientos y rutinas. Lo vamos reemplazando progresivamente por un nuevo modelo de gestión que tiene como objetivo central el logro de resultados claros, objetivos y medibles, básicamente los que necesita y reclama la ciudadanía.

Otro Programa que apunta a renovar el vínculo entre el ciudadano y la Sociedad Civil con el Estado es el de *Guía de Trámites*. Su objetivo es acercar la Administración Pública a la gente. Para ello, un sitio web brinda información clara y sencilla acerca de los servicios que presta el Estado, posibilitando de esta forma la transparencia de las acciones de gobierno y la reducción del tiempo que le demanda al ciudadano informarse sobre los requisitos del trámite que necesita gestionar.

Otro elemento que se incorporó fue el *Portal de la Administración Pública* [www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar). Esta página web cuenta con una amplia oferta de servicios al ciudadano como la Guía de Trámites mencionada anteriormente y contará con el Directorio del Estado, el Sistema de Atención en Línea y la Consulta de Expedientes. El sitio centraliza la información requerida por los ciudadanos sobre los servicios que brinda la administración pública y sobre los mecanismos para acceder a ellos. Asimismo, provee toda la información que necesitan las empresas para producir y exportar, así como datos para los extranjeros que quieren visitar el país.

Estamos impulsando la innovación en todos los frentes, incluidas áreas sensibles, estratégicas y tradicionalmente opacas como el *Sistema de Compras*. Actualmente, a través de [www.argentinacompra.gov.ar](http://www.argentinacompra.gov.ar), nuestra página oficial de la Oficina de Contrataciones del Estado, cualquier ciudadano puede ver desde una computadora cuánto compra el Estado argentino, a qué precios y a qué proveedores contrata. Tenemos 120.000 bienes catalogados y 13.000 proveedores registrados, y cada día se publican más de 100 convocatorias de contrataciones. En *Argentina Compra*, toda esta información está a la vista. Porque modernidad e innovación también implican generar mayor transparencia.

Muchas de las acciones emprendidas por la Subsecretaría tienden a mejorar la gestión pública y los vínculos con el ciudadano. Este organismo generó el *Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP)*, oficina que se centra en los procesos de modernización de los gobiernos provinciales. Desde allí articulamos nuestras acciones a nivel federal y brindamos asesoramiento y asistencia técnica cuando hace falta.

El compromiso sigue y pensamos profundizarlo en 2007, sosteniendo los programas aquí mencionados y avanzando también con nuevos desafíos como la puesta en funcionamiento de la *Firma Digital*, nuevo avance en la búsqueda de la transparencia de los documentos digitales, herramienta que garantiza su autoría e integridad. Otro sistema que se incorporará es el *Sistema Electrónico de Compras Públicas (SECOP)*, el cual permite reducir los plazos de abastecimiento y los costos administrativos de los procedimientos de compras del Estado, reforzando los valores de eficiencia y transparencia.

Estamos trabajando para crear un Estado fuerte y sólido, un Estado cuya solidez y fortaleza no resida en su tamaño sino en su capacidad para la gestión. Un Estado que incorpore la temática de la modernización, de la innovación, de la calidad, de la transparencia. En otras palabras, un Estado a la altura de las demandas que la sociedad nos presenta hoy.

Abal Medina, J. M. (1996): “Los partidos políticos en un ambiente posrepresentativo”, Revista PostData, número 1.

Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean-Michel 2003: “De la ilusión reformista al descontento ciudadano: las elecciones en Argentina 1999-2001”, Rosario, Homo Sapiens.

Felder, R. y López, A. (1999): “Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. La experiencia Argentina”, Revista Reforma y Democracia N° 14, CLAD, Caracas.

García Delgado, Daniel 1998: “Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio”, Buenos Aires, Ariel.

Oszlak, Oscar. 2004: “Política y gestión pública”, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Schuster, Federico Luis. 2002: “Relato del presente. La protesta social en la Argentina desde el 19 y 200 de diciembre de 2001”, Buenos Aires, Eudeba.

Torre, Juan Carlos 2003: “Los Huérfanos de la política de partidos. Sobre alcances y naturaleza de la crisis de representación partidaria”, *Desarrollo Económico* 42 (168).

## 4.2. Fabio Ariel Ladetto\*: una mirada desde los medios de comunicación

Ciudadanos, Estado, empresas de comunicación, grupos de poder variados, periodistas y OSCs tienen su cuota de responsabilidad en la conformación, profundización y mantenimiento de la democracia. Mucho tiene que ver también, para garantizar el sostenimiento del sistema, cómo ejercen sus roles quienes tienen la oportunidad de multiplicar sus voces a través de la prensa y el desempeño cívico de esa propia prensa. El desafío es desarrollar un ejercicio amplio y frontal del debate, para comenzar a determinar las obligaciones de cada actor en la fabricación de la información y atreverse a encontrar los puentes de acercamiento.

En numerosos debates entre los representantes de las OSCs y los de las estructuras institucionales del poder, el eje de la discusión queda reducido a la ponderación o reconocimiento de la legitimación que alcanzan los actores político-sociales (profesionalizados o no) y sus planteos (generales o particulares) a través de la prensa. Muchas veces se opta por desacreditar un reclamo si no tiene trascendencia (no es protesta la que no se ve), o por otorgarle intencionalidades ocultas si efectivamente la tiene (operación de prensa). Quienes ostentan cargos suelen levantar, como única bandera válida de la representatividad, la obtención de una determinada cantidad de votos para acceder a un cargo público, lo cual limita la actividad democrática al mero resultado cuantitativo de la realización de comicios. Asimismo, la mediatización de las protestas como principal estrategia de confrontación genera (a la larga o a la corta) un vaciamiento ideológico, ya que responde a lógicas de la espectacularización. En la línea de que sólo vale la movilización que se muestre, no faltará mucho para que sus protagonistas discutan más sobre el encendido de audiencia que sobre la ideología que profesan.

\* Periodista del Diario La Gaceta, Tucumán. Es integrante del Foro de Periodismo Argentino (FOPEA).

Un riesgo recurrente es el pensar al Gobierno como único causante de todos los males y que el resto del campo de representación social está integrado sólo por buenos, probos e inmaculados. El ideal de cada dirigente (y de muchos ciudadanos comunes) es tener su propio diario para que en él se vea reflejada su opinión en extenso y, en lo posible, que fuese la única que se publique. La pregunta que cada uno debería hacerse es: si tuviese amplio poder, ¿cómo actuaría con quien no piensa como yo? De la respuesta sincera puede surgir el nivel de respeto democrático.

Muchos conocemos o sospechamos de algún dirigente, oficialista u opositor, que retribuye a un periodista (sobres bajo la mesa o parientes empleados) para que le haga prensa. Aparte de corrupción, es manipulación y desinformación, ya que se trata de hacer publicar como noticia algo que es propaganda. Quien miente en sus declaraciones periodísticas, también desinforma y obstaculiza. Si hay algo de lo que no quiere hablar, debería guardar silencio, no engañar a la sociedad a través de los trabajadores de prensa. También existe la presión de las grandes concentraciones del poder financiero y económico sobre los medios. La publicidad privada es una fuente de financiamiento clave para los que quieren ser realmente independientes. La sociedad necesita una relación madura y responsable entre la prensa y los anunciantes (públicos o privados), en la cual la orientación de cada noticia no esté determinada por los criterios de quién paga la publicidad. La fortaleza económica de los medios hace a su independencia de criterio.

Esta situación se potencia en momentos en que la concentración y transnacionalización de los medios es un modelo consolidado que genera tensiones específicas, acota la toma de decisiones sobre lo que se produce y publica (lo cual es particularmente crítico en el interior del país) y atenta contra el surgimiento de nuevos protagonistas sociales. Decidir lo que se publica y lo que no (en sí mismo, una representación fragmentada de la realidad) se vincula cada vez más a opciones comerciales, empresariales y políticas de un sector que atiende sus propios intereses en forma prioritaria y que cae a menudo en la opción de construir imaginarios sociales según sus concepciones u objetivos. Anular la capacidad de pensar, eliminar la crítica e imponer la recepción de un mensaje como un valor indiscutible supone sumir a una comunidad en el riesgo de inmovilidad y parálisis, más una potencial prensa absolutista.

Al mismo tiempo, existe en la profesión una profunda preocupación por la situación actual de los trabajadores de prensa y sus relaciones con el poder (no sólo gubernamental). Las frecuentes agresiones verbales (en algunos casos hasta físicas o psicológicas), los llamados telefónicos con críticas y presiones a redacciones de medios para quejarse por alguna opinión o nota, los manejos abusivos y poco transparentes de la publicidad oficial como estructura de premios y castigos cuando debe ser el cumplimiento del deber constitucional de rendir cuentas a la sociedad de los actos de Gobierno, el descuido de la publicidad privada y los ambientes de intolerancia y maltrato a quienes se expresan con libertad (incluyendo el levantamiento de programas o el retiro de anunciantes) son moneda corriente. Estos hechos pueden promover la autocensura o ser, en sí mismos, nuevas y sutiles manifestaciones de censura indirecta, siempre con el objetivo de manipular la información.

Los periodistas también debemos hacernos cargo de nuestros defectos. En ocasiones caemos en la gran tentación de estar demasiado interesados en qué repercusión tendrá nuestra nota al día siguiente. Desinformamos cuando pensamos en el aplauso o la reprobación, cuando escribimos para la autosatisfacción. Nos creemos intelectuales que abordamos problemas cotidianos, legisladores que sancionamos normas de cumplimiento obligatorio, funcionarios que damos respuesta a los reclamos más pedestres, o magistrados con el poder de decisión sobre la honra de los mortales, sin respetar el principio de inocencia cuando se sale a la caza del culpable, aunque no lo sea. Cuando llega fin de mes, la nube sobre la que flotamos se deshace y descubrimos nuestros bolsillos flacos. En ese momento recordamos que somos (antes que nada y con mucha suerte) empleados asalariados y que en las redacciones no se discute sobre los imperativos éticos, ni sobre códigos de conducta o principios morales.

Nuestro periodismo, en la única manera de ejercerlo que sabemos, es subjetivo y personal y debemos hacernos cargo de ello: está imbuido de nuestros conocimientos previos, de nuestras experiencias, de nuestros gustos, de nuestros juicios y prejuicios y de una innumerable lista de ecéteras. Debe ser imparcial para el ejercicio serio, ético y responsable de nuestra labor. Debe estar basado en los hechos, pero con una interpretación y una impronta propias aunque abiertas a la discusión, y definitivamente alejado del engaño o de la mentira. Hasta el error humano debe ser permitido cuando nace de la buena fe.

Todo lo dicho se debe vincular con el derecho de los pueblos a estar informados. Defendiendo esa nave insignia, reforzamos el principio de que el periodismo debe estar al servicio de la gente, no del poder (empresarial, político, clerical o militar, entre otros). En definitiva, el periodismo no es la búsqueda del consenso social, sino la búsqueda de una verdad. Pero desde allí, podemos y debemos ayudar a consolidar los canales democráticos, a multiplicar las voces, a generar espacios de encuentro, a fomentar la tolerancia, a asumir disensos y a alcanzar consensos posibles, en tanto construcciones democráticas indispensables para la madurez de la sociedad y como muestras del respeto cívico a la opinión del otro.

### 4.3. Walter José Cueto\*: una perspectiva académica

El reciente Encuentro *Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil* nos ha dejado un inventario de ideas, interrogantes y problemas. Este inventario, abierto, amplio y flexible, me permitirá intentar algunas reflexiones que quisiera compartir, sobre un tema que sólo en apariencia pareció no haberse tratado. Me refiero a los vínculos entre partidos políticos y organizaciones civiles, en el gran espacio de la relación Estado y Sociedad Civil.

Quisiera entonces ordenar algunos de los aportes y consecuentemente mis propias reflexiones en torno a tres interrogantes: cómo están los vínculos entre los partidos políticos y el Estado, entre las organizaciones de la sociedad y el Estado y, finalmente, entre los partidos y las organizaciones civiles.

También me parece oportuno aclarar un punto de partida implícito en los tres interrogantes. Las organizaciones de la sociedad –desde nuestra perspectiva– no constituyen toda la sociedad civil. Organizaciones y partidos son componentes de ella y, por eso, privilegiaremos los vínculos de ambos componentes societales básicamente con el Estado.

---

\* Docente-Investigador y Director del Centro sobre Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática (CEII), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo y miembro del Consejo Asesor Permanente del Proyecto Auditoría Ciudadana-Calidad de las Prácticas Democráticas en municipios.

### ***¿Cómo son las vinculaciones entre los partidos políticos y el Estado?***

Un tema central en la relación Estado-Sociedad Civil es la relación con los partidos políticos. Estos viejos actores nacieron plenamente en el espacio societal y fueron quedando paulatinamente “atrapados”, más o menos centralmente, en la organización estatal, por su nivel progresivo de regulación, su competencia monopólica para la nominación de candidaturas y la dependencia casi exclusivamente estatal de su financiamiento.

La clase política –habitualmente autoreferenciada– sólo se ha preocupado, y sigue haciéndolo, por lo que va a decir o hacer el otro partido y cómo va a mantener el poder, desatendiendo el bien público. El partido ya no es un grupo político que piensa la sociedad, sino una máquina más o menos preparada para competir.

Ante la imagen negativa de partidos y políticos, con mucha frecuencia se utilizan las organizaciones civiles para asumir posiciones de oposición política y no de legítima defensa de un interés particular.

### ***¿Cómo son las vinculaciones entre las organizaciones sociales y el Estado?***

El desarrollo de las OSCs se da en la década de los ´90 cuando la consigna era un Estado mínimo que debía ir abandonando lugares –sustentadamente– propios de la sociedad civil; lo que terminó provocando una situación que alentaba menos Estado y más Sociedad Civil. Esta tensión todavía subsiste.

Con las crisis de gobernabilidad de esta década, algunas OSCs empiezan a percibir la necesidad de reconstruir el Estado. Aparece un compromiso con clara vocación por involucrarse en el diseño conjunto de políticas públicas<sup>3</sup>. Y cuando las organizaciones comienzan a participar y controlar la gestión estatal, no se puede ignorar la inquietud sobre la legitimidad y la representatividad de su actuación.

El Estado redescubre y valora el peso de las organizaciones de la sociedad en muchos sentidos: en su capacidad de fiscalización de propuestas y en la capacidad de articular y mediar, entre otras. Con frecuen-

3 Durante el Encuentro Hacia un nuevo vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil, Martín Abregú mencionó este punto indicando que “ya no podemos estar parados en la vereda de enfrente. Tenemos que trabajar más activamente para la construcción de un Estado democrático” (ver apartado 2.3. de este libro).

cia están naciendo a pedido del propio Estado, que reclama incidencia y participación de determinados sectores, incluso “derivando desde arriba” legitimidad y representación.

Pareciera que vivimos una sociedad “democrática” en la cual, a la par de la legitimidad sustentada en la voluntad electoral y mayoritaria, existen otras formas de legitimidad para participar en los procesos de toma de decisiones. ¿Cuál es entonces la legitimidad que tienen las organizaciones de la sociedad para participar? Hay una legitimidad por los valores que se defienden y otra por la calidad del trabajo o por el conocimiento<sup>4</sup>. Son niveles de legitimidad no electorales pero no necesariamente “no democráticos” asentados en la confianza.

La lógica de cómo producir cambios está permanentemente en tensión entre la demanda inmediata y el tiempo disponible. Desde el gobierno los proyectos que se privilegian son los de “rendición rápida”, que se puedan ver con celeridad y que consoliden la permanencia en el poder. Es la inmediatez signada por la urgencia electoral.

Pero hay que tener capacidad tanto para dar resultados inmediatos como para iniciar cambios estructurales que lleven a la sociedad a nuevas relaciones en aspectos de equidad y de justicia, que son mucho más difíciles de atender. Es decir que la tensión de la urgencia se vincula y superpone también con la tensión de lo importante. Hay que entender los tiempos de unos y otros y también moderar expectativas.

Estos vínculos suelen quedar sintetizados en una “dicotomía apresurada” entre Sociedad Civil buena y Estado malo. Es decir que quienes están haciendo las cosas necesarias, luchando por la justicia y los pobres, están en la sociedad civil, mientras que los ineficientes, corruptos, mediocres y apresurados viven en el Estado. En realidad, en las organizaciones también hay de todo.

4 “Las organizaciones sociales necesitan que el Gobierno reconozca el conocimiento experto que tienen y no sólo que hagan uso o abuso simbólico de sus miembros más destacados para legitimar políticas, no porque crean que pueden aportar gestión sino una cierta calidad moral”, señalaba atinadamente Clara Jusidman (ver apartado 2.1. de este libro).

## ***¿Cómo son las vinculaciones entre los partidos y las organizaciones sociales?***

Ante la debilidad estructural profunda de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad<sup>5</sup> han ido cobrando un papel importante en la lucha por la recuperación de la democracia y los derechos humanos, entre otros temas.

Las organizaciones de la sociedad mantienen una actitud ambigua con la presencia y el sentido de los partidos: por un lado, los consideran sus enemigos, corruptos e inservibles y, por otro, suelen tener el “sueño del partido propio”. Así como parece que se han comprometido con la reconstrucción estatal, es necesario que entiendan la relevancia de los partidos y se comprometan con su reconstrucción también.

La sociedad en general y las organizaciones civiles en particular no están dispuestas a seguir “obedeciendo órdenes”, ya sea del poder instituido, de un funcionario o de una ley. Ya no se quedan calladas ante algo que no es equitativo. Se las escucha porque tienen una trayectoria probada y ésta es su base de legitimidad y representatividad. De todos modos, subsisten organizaciones civiles que funcionan como máscaras de políticos que dejaron el lugar pero ahora tienen una “fundación” u otros la tienen porque quieren llegar o volver a determinados lugares del Estado.

Cuando se trabaja en organizaciones civiles hay mayor libertad para ser más creativos y también para rendir muchas menos cuentas<sup>6</sup>. Las organizaciones que se ocupan de dar servicios suelen estar muy lejos de rescatar derechos o defender causas, son meras “empresas de negocios”.

Si bien podría decirse que hay una lógica propia de los partidos políticos y otra de las organizaciones civiles, todos están metidos en la lógica de la competencia política, en tanto tratan de afectar la distribución del poder y el contenido de las políticas en función de principios e intereses. También desde la sociedad civil se trata de influir excluyendo, no sólo in-

5 “Aunque las organizaciones civiles no son intermediarias de la población y no representan a la población, pueden representar causas y derechos. Pero no tienen, como organizaciones intermedias, mucha base de población con las que se pueda, en un momento dado, interactuar”, Clara Jusidman (ver apartado 2.1. de este libro).

6 “El tema de la rendición de cuentas tiene que ver con la legitimidad y creo que no está muy claro frente a quién rinden: ¿a la sociedad, a los pares que compiten por recursos, al Estado, a los que financian? Creo que rinden cuentas un poco a todos y tratan de contar lo que pueden”. Martín Abregú (ver epígrafe 2.3. de este libro).

cluyendo; porque es una lucha política. La lucha por ayudar a que algunos resuelvan sus problemas implica inclusión-exclusión. Es por eso que siempre hay actores que quedan fuera del juego democrático, pero sin duda es mejor tener sociedades organizadas con ciudadanos que quieran y puedan hablar y defender sus posiciones.

#### 4.4. Irma Salinas de Neme\*: una lectura desde la sociedad civil

“La confianza es el fundamento de toda relación social que no se sustenta en la fuerza”, dijo Rafael Echeverría.

Creo que con esta frase puedo entrar al tema que en su momento se trabajó en las jornadas tituladas *Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*.

Soy fundadora hace 10 años ya, de la Fundación FAVIM. Nuestra misión, trabajar por la defensa y difusión de derechos y obligaciones ciudadanas y el control de gestión de las políticas públicas, nos enfrenta permanentemente a un aprendizaje sobre las condiciones y posibilidades necesarias para que un ciudadano participe en los temas de políticas públicas. Buscamos también que en el diseño de las mismas exista lo que actualmente se define como gestión asociada. En este entendimiento de acciones conjuntas la confianza en el resultado de la gestión asociada, y una voluntad política de articulación puede conducir a nuevos procesos exitosos. Desde nuestra institución hemos trabajado, y lo seguiremos haciendo, en lo que podemos marcar como práctica de participación colectiva.

Si bien creemos que como OSC tenemos la obligación de hacer críticas, cuando observamos que las prácticas decisionales del gobierno no responden a una política de Estado acertada para un futuro social diferente, nuestra crítica es propositiva porque creemos que, con nuestro aporte, podemos ser parte de la búsqueda de una solución para todos.

Cuando se habla de la “sociedad del afecto” vemos que, si emprendemos como OSC la tarea de trabajar con otros actores sociales (Estado o empresariado, entre otros) esta gestión asociada necesita un mínimo de

\* Presidenta de la Fundación Familiares de Víctimas Indefensas de Mendoza (FAVIM).

afecto como base para asegurar el éxito de la tarea en que juntos nos proyectemos.

El trabajo en prácticas de gestión asociada, nos permite mayor perspectiva, nos ayuda a realizar proyectos que realmente van a producir transformación social.

Caminando por este terreno, trabajando muy responsablemente y sobre todo reflexionando junto con otros actores, hemos podido llegar a alianzas muy constructivas, realizando convenios de trabajo con universidades, empresarios, otras OSCs y el Estado.

Se debe tener en cuenta que los problemas son de altísima complejidad y no se pueden resolver desde un solo espacio, no debemos perder de vista que nuestra tarea de OSC, es acotada.

En el encuentro *Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil* Carlos Basombrío expresó que, si bien podemos trabajar causas o temas que preocupan a la población, no somos representantes de toda la sociedad, por lo que, conscientes de ello, debemos aplicar en nuestra tarea prácticas de participación en gestión asociada para reconstituir un tejido social dañado y trabajar proyectos de corresponsabilidad.

Hay que propiciar la interlocución mediante la difusión de una cultura democrática. Si los funcionarios sólo entienden que gestionar en lo social es aplicar prácticas clientelares y de asistencialismo, es muy difícil interactuar. Por otro lado, los ciudadanos tenemos intereses particularizados, a veces las OSCs reproducimos prácticas donde no trabajamos en gestión asociada con el Estado, sino que aceptamos ser cooptados por él, perdiendo nuestra identidad y nuestra misión, a la cual nos debemos con nuestro trabajo.

Hay dos concepciones de ciudadanía: la que podemos llamar asistida (esto debe ser sólo un fin en sí mismo) y la emancipada. De esta última podemos tomar la fuerza necesaria para realizar una planificación estratégica en gestión asociada donde el equilibrio se tenga siempre en cuenta. Porque, si bien el Estado en su funcionamiento es burocrático y sectorializado, y sus decisiones responden a este esquema, es la ciudadanía en su voluntad de participar la que puede mover los mecanismos que posibiliten agilizar la gestión y producir integralidad. Ésta conduce a verdaderas políticas sociales, económicas, ambientales que llevan a un futuro social diferente.

Debemos trabajar desde lo micro para llegar a lo macro, a preocuparnos como ciudadanos por los temas centrales, debemos tender, con nuestro trabajo de interacción, a un desarrollo sostenido de la institucionalidad.

Actualmente, en nuestra relación con las OSCs y otros actores de la sociedad civil, notamos que hay una tendencia cada vez más marcada a participar en políticas públicas, si bien los ritmos son variables y aún lentos.

Tanto el Estado como la Sociedad Civil deben aceptar un proceso de reforma de agenda que construya, colectivamente y con respeto, un valor público, económico y social que permita crear un valor sostenible.

Por eso, Estado y Sociedad Civil, tenemos un deber. Debemos crear una agenda de trabajo que contenga:

- Visión de valores
- Mirada de largo plazo
- Diversidad
- Transparencia
- Legitimidad
- Gobernabilidad
- Acceso a libre información
- Democracia participativa
- Equidad
- Cultura de paz
- Construcción colectiva

Creo que estamos comenzando a ver el mundo desde una dimensión ambiental: somos más de uno y todos vivimos en el mismo planeta.

Deseo en el final de mi escrito pensarme como ciudadana de esta sociedad argentina e identificarme con una frase del colombiano Bernardo Toro: “Un ciudadano es una persona capaz, en cooperación con otros, de crear o transformar el orden social que ella misma quiere vivir, cumplir y proteger, para la dignidad de todos.”



## CAPÍTULO 5

# Experiencias personales de articulación entre Estado y Sociedad Civil

.....

La interacción entre Sociedad Civil y Estado suele evaluarse como un proceso de articulación entre instituciones. Estas instituciones suponen una estructura burocrática y logística mayor o menor según el caso, también una misión, una visión y valores propios y, en la mayoría de las circunstancias, una sede y un líder.

Pero todas estas instituciones, estatales o sociales, necesitan un ingrediente clave para cumplir sus objetivos: necesitan personas que asuman esos compromisos.

Son estos individuos –que conocen el terreno en el que trabajan, las necesidades de su área de influencia y tienen propuestas concretas para llevar adelante– los que realmente tienden los puentes entre el Estado y la Sociedad Civil.

Las experiencias personales de estos representantes de oficinas gubernamentales o de OSCs ayudan a comprender cuáles son los prejuicios, positivos y negativos, que existen entre las instituciones. De allí la importancia capital de analizar cómo se conectan estos individuos entre sí, más allá de las instituciones que representan.

Cuando las personas realmente comprenden que dentro de las instituciones propias y ajenas sólo hay más hombres buscando cumplir el mismo objetivo, el nivel de ansiedad se reduce sensiblemente. Es posible percibir que “el otro” no se mueve siempre y exclusivamente a fuerza de mala voluntad o ineficiencia y se tiende finalmente el puente para construir proyectos conjuntos sólidos, participativos y sustentables.

El Encuentro *Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil* permitió acercar no sólo a las instituciones implicadas en este tema sino también a los individuos que trabajan en ellas.

El propósito de este capítulo es comprender a los individuos detrás de las instituciones. Para ello, se aprovechará el material resultante de una dinámica de trabajo interactivo que se desarrolló en el Encuentro.

## 5.1. El Cuestionario Proust y sus objetivos

En 1884 la revista *Vanity Fair* publicó una pequeña entrevista, en forma de cuestionario, con las respuestas del joven Marcel Proust. El escritor dio el nombre al cuestionario por ser él la primera persona en responderlo. Desde entonces este cuestionario, de respuestas breves y directas, se ha convertido en una herramienta periodística útil y ágil para esbozar el perfil de una persona. En esta oportunidad fue adaptado para que cada participante del Encuentro *Hacia un nuevo vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil* pudiera expresar una opinión personal sobre las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.

En esta ocasión el Cuestionario Proust fue utilizado como recurso para desencadenar un diálogo entre los participantes del encuentro. Cada participante debía elegir un número de pregunta sin conocer su enunciado para luego responderla. Se trata de preguntas sencillas y concretas que buscan identificar los puntos fuertes y débiles de la relación entre Estado y Sociedad Civil a través de metáforas y ejemplos gráficos.

Las preguntas que respondieron los participantes son las siguientes:

1. ¿Cuál es la situación que más me indignó o incomodó en mi vínculo con la Sociedad Civil desde el Estado?
2. ¿Cuál fue la experiencia más rica que vivió en su relación de tarea entre el Estado y la Sociedad Civil?
3. Cuando pienso en la sociedad civil, la primera palabra que se me aparece es...
4. Una persona o una organización que es referencia del vínculo que quisiera tener con la sociedad civil.
5. Para trabajar mejor con el Estado, sería bueno que éste no tenga...
6. Para trabajar mejor con la sociedad civil, sería bueno agregarle ...
7. Esta es la noticia que me gustaría que apareciera en la primera plana de los diarios, respecto al vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil.
8. ¿Qué es lo que nunca volvería a hacer trabajando con el Estado desde la Sociedad Civil?
9. Reconozco que mi prejuicio con el Estado o con la Sociedad Civil, es...
10. ¿Cuál es mi miedo más grande acerca de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil?

11. ¿Cuál es el adjetivo que más uso para caracterizar al Estado?
12. ¿Cuál es la cualidad que más aprecio de un funcionario del Estado?
13. ¿Cuál es la cualidad que más aprecio en un representante de una OSC y por qué?
14. ¿Cuál es la cualidad que menos aprecio de un representante de las OSCs?
15. ¿Cuál es la cualidad que menos aprecio de un representante del Estado?
16. ¿Cuál creo que es el poder de gobierno más permeable a la incidencia de la Sociedad Civil?
17. ¿Qué institución cambiaría para mejorar las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil?
18. Algo que le hace mal a las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, es...
19. ¿Qué nombre le pondría a una película sobre las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil?

## 5.2. Resultados

Las respuestas a este cuestionario fueron sumamente positivas. Todas las preguntas fueron contestadas. Esto permite apreciar que la participación de todos los asistentes fue activa, tanto del lado de la Sociedad Civil como del Estado.

La variedad de contestaciones ofrecida permite pensar que, a la hora de resolver inconvenientes, varios de estos individuos probablemente propongan alternativas múltiples y novedosas frente a las mismas inquietudes. La creatividad en las propuestas permite ampliar las opciones de negociación y acuerdo.

En cuanto al tono de las respuestas, es interesante observar que en la mayoría de las oportunidades, es negativo, particularmente cuando se referían al otro. También hubo autocríticas, por supuesto, pero fueron compensadas por comentarios a favor de la propia gestión.

Esto nos indica dos cosas. Por un lado, que la articulación entre Sociedad Civil y Estado se encuentra en una instancia inicial en la que sus miembros todavía miran al otro para criticarlo o para explicar las dificultades en la relación que buscan construir. Al referirse a cambios necesarios

es más habitual que se sugiera al otro qué debe hacer o que se mencionen propuestas que afectan a los dos actores. Rara vez las propuestas de cambio son para el mismo actor que las propone. Sin embargo, es un hecho que la autorreflexión está abriéndose paso de manera interesante, lo cual es muy positivo.

El tipo de respuestas elegido muestra el aspecto más auspicioso de este análisis. En efecto, dos terceras partes de los comentarios ofrecen una propuesta para avanzar en la relación entre el Estado y la Sociedad Civil. Solamente una cuarta parte de los participantes se limita a elevar una queja o a indicar errores sin sugerir caminos para sortear los obstáculos. Esto demuestra a las claras el amplio interés por avanzar hacia un terreno común.

Es cierto también que las propuestas planteadas son para que las lleve adelante el otro o, en el mejor de los casos, para que la concreten los dos actores en simultáneo, ratificando el hecho de que los actores muestran cierta dificultad en percibir sus propios errores.

El otro punto que se deduce de esta actividad es que la visión que se tiene de esta interacción es compleja aunque esperanzada. Casi dos tercios de las respuestas son quejas y observaciones, o tienen alguna connotación negativa. Sólo algo más de una cuarta parte de los comentarios tiene una perspectiva positiva y un grupo muy menor asume un punto de vista neutral.

El tono general de las respuestas es conciliador e intenta ser de algún modo pedagógico, explicando al otro cuáles son los pasos necesarios para mejorar su relación. En ningún momento se perciben resentimientos o desconfianzas. La dinámica de grupo propuesta fue plenamente acatada por todos los participantes, dando lugar a un intercambio de experiencias sumamente revelador.

El último punto alentador que se percibe en estas respuestas es que tanto los funcionarios del Estado como los miembros de las OSCs ven posible una relación dinámica, activa y constructiva entre sus instituciones

### 5.3. Conclusiones

Del Cuestionario Proust realizado para generar una dinámica de grupo es posible obtener las siguientes conclusiones.

En primer lugar, es preciso destacar la alta participación de los presentes, lo cual da lugar a diversidad y creatividad en las propuestas y planteos.

En segundo término, esta actividad resultó ser de algún modo catártica. Los participantes se sintieron cómodos para explicar lo que les molesta del otro y qué proponen para allanar algunos de esos inconvenientes de modo de avanzar hacia una relación sólida. Queda todavía pendiente que cada uno asuma su porción de responsabilidad en los malos entendidos.

Es interesante apreciar que la construcción de un ámbito de pensamiento común está en su primera etapa. Por el momento, tanto el Estado como las OSCs esperan que el otro se amolde a ellos. Varios de los participantes hicieron propuestas e incluso hubo algunos actos de reflexión y autocrítica.

En resumen, esta actividad mostró tres percepciones que surgen de la experiencia personal de los miembros de las OSCs y los funcionarios públicos. En primera instancia, los actores creen realmente posible construir un lenguaje común y reglas de juego claras. En segundo término, hay muchas y muy diversas propuestas para allanar problemas muy variados. Estos dos elementos dan lugar a un tercero. Esto es que, si bien se perciben muchas dificultades para la interacción, tanto los funcionarios como los miembros de las OSCs están convencidos de que están en la buena senda y tienen intenciones de seguir avanzando en esa dirección.

## **Anexo al Capítulo 5**

### **Respuestas al Cuestionario Proust**

Este análisis puede resultar aún más interesante si se leen las respuestas concretas que brindaron los participantes del encuentro. A los efectos de preservar el espíritu de confianza y libertad que se cultivó en esa jornada, no se indican los nombres de quienes respondieron sino sólo si los comentarios provenían de un funcionario público, de un miembro de la sociedad civil o de un académico.

#### ***Pregunta 1. ¿Cuál es la situación que más me indignó o incomodó en mi vínculo con la Sociedad Civil desde el Estado?***

**Respuesta de un funcionario público:** Cuando trabajaba en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires recuerdo que me incomodaba la miopía que en

ocasiones mostraban tanto los miembros del Estado como los de las OSCs para ver los beneficios del trabajo conjunto. Ejemplo de esto eran las reuniones de comisión a las que las OSCs concurrían para plantear quejas y reclamos pero sin prácticamente aportar críticas constructivas. Desde el Poder Ejecutivo, me incomodó la negativa de algunas OSCs a acompañar y apoyar el Programa Auditoría Ciudadana, proyecto que busca recrear nada menos que los lazos de confianza entre gobernantes y gobernados a través del fortalecimiento de los lazos entre el Estado y la Sociedad Civil. El argumento planteado fue que estaban dispuestas a apoyar propuestas relacionadas con la “reforma política” propiamente dicha: sistema electoral, ley de partidos políticos. Pero la reforma política va más allá de estos temas. Si el esfuerzo hubiese sido conjunto, los impactos que hoy se apreciarían, después de tantos años de gestión exitosa del Programa, serían aún mayores. Pero todo esto forma parte del aprendizaje de la convivencia democrática.

***Pregunta 2. ¿Cuál fue la experiencia más rica que vivió en su relación de tarea entre el Estado y la Sociedad Civil?***

**Respuesta de un representante de la sociedad civil:** El haber sido convocados por un programa público para postular a un concurso de proyectos sobre la base de los antecedentes de la organización.

***Pregunta 3. Cuando pienso en la sociedad civil, la primera palabra que se me aparece es...***

**Respuesta de un funcionario público:** Presión. Es ambivalente. Por un lado, la presión viene de un interés enorme por compartir el espacio de lo público y de las políticas públicas. Por otro lado, parece provenir de un saber cerrado que indica sólo un camino posible, que generalmente no coincide con el que el Estado propone.

Entonces es contradictorio, pero es una doble presión.

***Pregunta 4. Una persona o una organización que es referencia del vínculo que quisiera tener con la sociedad civil.***

**Respuesta de un funcionario público:** Una OSC o un representante de una OSC debería tener apertura hacia el diálogo, flexibilidad y una visión más amplia. Debería pensar que se puede estar en la Sociedad Civil o en el Estado según la coyuntura y no debería creer que el consenso se logra en una

sola reunión. En esa flexibilidad, en esa cintura, deben caber la comprensión, el desarrollo de la confianza, la sinceridad, y muchos otros atributos que optimizan y mejoran la construcción del vínculo. Pero hay dos cuestiones características básicas: la confianza y la comunicación.

***Pregunta 4. Para mí una referencia del vínculo que quisiera tener con la sociedad civil, es...***

**Respuesta de un funcionario público:** El Programa Auditoría Ciudadana. Con referencia a la sociedad civil no pondría –tal vez– una referencia en términos de nombres, sino en términos de actitud. Este referente social debería ser abierto y tener la capacidad de instaurar un diálogo.

***Pregunta 5. Para trabajar mejor con el Estado, sería bueno que éste no tenga...***

**Respuesta de un representante de la sociedad civil:** Para trabajar mejor con el Estado sería bueno que no haya elecciones inmediatas. Esto permitiría también que los medios de comunicación funcionen de una manera más democrática y, consecuentemente, el Estado estaría menos asustado por lo que dicen los medios de comunicación.

En la provincia de Santa Fe, por ejemplo, los modos de acción de los actores políticos en los momentos previos a las elecciones no siempre permiten una relación de confianza con la sociedad civil. Incluso cuando se está trabajando con OSCs proactivas y constructivas en relación al Estado.

***Pregunta 6. Para trabajar mejor con la sociedad civil, sería bueno agregarle...***

**Respuesta de un funcionario público:** Mayor participación, mayor flexibilidad y también más compromiso en algunos casos.

***Pregunta 7. Esta es la noticia que me gustaría que apareciera en la primera plana de los diarios, respecto al vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil.***

**Respuesta de un funcionario público:** “Desde hoy la sociedad argentina en un 86% cumple la ley”. Y digo 86% porque ése es el guarismo que surge de la primera encuesta de Cultura Constitucional Argentina, publicada por IDEA, la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y la Universidad

Nacional de México. La Argentina es una sociedad anómica. El 86% de los argentinos viola la ley y el 77% desconoce la Constitución.

Me llama la atención que en esta jornada no hayamos hecho ninguna mención al problemático vínculo que tenemos los argentinos con la ley.

***Pregunta 7. Esta es la noticia que me gustaría que apareciera en la primera plana de los diarios, respecto al vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil.***

**Respuesta de un funcionario público:** Sería con un título con el formato propio de Crónica: “Transparencia del Estado”.

Esto se relaciona con el concepto de articulación del que se habló en esta jornada, pero me refiero básicamente al intercambio, a la posibilidad de que el Estado pudiera pasar de un modelo clientelar a un modelo más transparente. Esa sería la noticia, con indicadores claros para que la Sociedad Civil y el propio Estado pudieran monitorear.

122 |

***Pregunta 8a. ¿Qué es lo que nunca volvería a hacer trabajando desde el Estado con la Sociedad Civil?***

**Respuesta de un funcionario público:** Dejarme llevar por agendas ocultas. Antes de dedicarme a un proyecto conjunto en particular, buscaría en la sociedad civil interlocutores claros con el Estado y conciliaría las agendas de cada sector. De este modo, podríamos perseguir objetivos comunes de manera eficiente.

***Pregunta 8b. ¿Qué es lo que nunca volvería a hacer trabajando desde el Estado con la Sociedad Civil?***

**Respuesta de un funcionario público:** Quizás con cierta ingenuidad no volvería a creer en la pretensión de bien común. Porque existe la confusión de creer –y en ocasiones, la fuerte pretensión de hacer creer– que el bien particular es el bien común.

***Pregunta 8c. ¿Qué es lo que nunca volvería a hacer trabajando con el Estado desde la Sociedad Civil?***

**Respuesta de un representante de la sociedad civil:** Ser ingenuo. Cometí muchos errores en ese sentido. La ingenuidad implica no comprender otras dinámicas, creer que en la sociedad civil hay cierto saber que no está en el Estado

o que en el Estado sólo se dan buenas razones. He trabajado tanto con la Sociedad Civil como con el Estado y me ha tocado caer en algunas trampas que hubiera sido bueno evitar.

***Pregunta 8. ¿Qué es lo que nunca volvería a hacer trabajando con el Estado desde la Sociedad Civil?***

**Respuesta de un representante de la sociedad civil:** Una nota pidiendo información.

***Pregunta 9. Reconozco que mi prejuicio con el Estado o con la Sociedad Civil, es...***

**Respuesta de un funcionario público:** Casi no tengo prejuicios. En realidad entablo juicio a partir del conocimiento de antecedentes y conductas, tanto en relación con los miembros de las OSCs como con los funcionarios del Estado.

***Pregunta 10. ¿Cuál es mi miedo más grande acerca de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil?***

**Respuesta de un funcionario público:** El no poder conjugar lo coyuntural con lo estratégico.

***Pregunta 11. ¿Cuál es el adjetivo que más uso para caracterizar al Estado?***

**Respuesta de un funcionario público:** Autoritario e insensible. Porque desde su lugar, el Estado dificulta mucho el diálogo cuando considera que tiene la verdad, que conoce el camino a recorrer y no permite la interlocución. Lo hemos vivido nosotros. Aun gobiernos supuestamente de izquierda tienen lógicas a veces muy autoritarias y no quieren la interlocución con nadie. Ellos son los que saben la verdad, ellos son los que representan a la ciudadanía. Y nos pasa igual con los gobiernos conservadores. Eso dificulta muchísimo el trabajo.

***Pregunta 12. ¿Cuál es la cualidad que más aprecio de un funcionario del Estado y por qué?***

**Respuesta de un representante de la sociedad civil:** La apertura hacia la sociedad civil, el conocimiento de ésta, y que no piense que el trabajo de

reclamos de derechos tiene que ver con una posición confrontativa sino con un derecho ciudadano y con una forma más de participar en los asuntos públicos.

***Pregunta 13. ¿Cuál es la cualidad que más aprecio de un representante de la sociedad civil y por qué?***

**Respuesta de un funcionario público:** La cualidad que más aprecio es el sinceramiento. En realidad, me gustaría escuchar acá cómo hay un sinceramiento entre los funcionarios del Estado, la Sociedad Civil, las políticas públicas y aquellos que estamos tratando de generar.

Porque, en realidad, creo que no logramos poner en claro hacia dónde vamos como personas, de ahí los desencuentros tanto en las preguntas como en las respuestas.

***Pregunta 13. ¿Cuál es la cualidad que más aprecia en un representante de la sociedad civil y por qué?***

**Respuesta de un funcionario público:** La tolerancia. Es difícil que las personas no tolerantes puedan sentarse para empezar al diálogo. Si soy un intolerante, difícilmente siga dialogando cuando alguien me diga algo que no me gusta, y por lo tanto me voy. El que tiene tolerancia está predispuesto a dialogar y está predispuesto a escuchar aquellas cosas que no le gustan.

***Pregunta 14. ¿Cuál es la cualidad que menos aprecio de un representante de las OSCs?***

**Respuesta de un funcionario público:** Lo que menos aprecio es que las OSCs se organicen reactivamente, en contra de algo, y no proactivamente para trabajar en función de la comunidad.

***Pregunta 15. ¿Cuál es la cualidad que menos aprecio de un representante del Estado?***

**Respuesta de un representante de la sociedad civil:** El autoritarismo.

***Pregunta 16a. ¿Cuál creo que es el poder de gobierno más permeable a la incidencia de la sociedad civil?***

**Respuesta de un representante de la sociedad civil:** No sé si por temor o convicción, pero el Poder Legislativo.

***Pregunta 16b. ¿Cuál creo que es el poder de gobierno más permeable a la incidencia de la sociedad civil?***

**Respuesta de un funcionario público:** Creo que el poder más permeable es el Poder Ejecutivo.

***Pregunta 17. ¿Qué institución cambiaría para mejorar las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil?***

**Respuesta de un funcionario público:** No sé si cambiaría alguna institución en particular. Cambiaría la concepción que tenemos sobre este tema, algunos valores de la sociedad en general.

Sinceramente lamento no tener una respuesta original, pero no encuentro una institución que debiera cambiar, yo creo que tenemos que cambiar muchos prejuicios y mitos desde nosotros mismos.

Tal vez es tiempo de cambiar esta nominación “Sociedad Civil-Estado”, como si estuviéramos enfrentados. Me parece que estamos ahondando esta diferencia, poniendo al Estado y la Sociedad Civil en veredas opuestas. Debemos plantearnos que el Estado es parte de la Sociedad Civil, ya no se trata de un enfrentamiento entre la sociedad civil en contraposición al gobierno militar.

Comparto que las responsabilidades son diferentes. Al sentirnos todos parte de la sociedad civil en realidad apuntamos a articular, no a que todos tengamos la misma responsabilidad.

No estamos en veredas enfrentadas. Cumplimos distintas funciones y tenemos distintas responsabilidades, pero deberíamos compartir los mismos objetivos. Las organizaciones de la comunidad tienen una mirada mucho más sectorial y limitada que la mirada que debemos tener en el Estado.

Y, en ese caso, todos tenemos una visión compartida, pero cada uno desde el lugar en el que le toca estar. Unos tienen una mirada de intereses muy sectoriales y otros debemos tener una perspectiva más amplia del territorio que nos contiene a todos.

***Pregunta 17. ¿Qué institución cambiaría para mejorar las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil?***

**Respuesta de un representante de la sociedad civil:** Compartir más agendas al inicio de un trabajo conjunto. Cumplimos distintas funciones cuando

trabajamos para resolver un problema común. Desde la sociedad civil trabajamos sin conocer en absoluto cuáles son las prioridades de quienes están en el Estado. Y desde el Estado muchas veces no comprenden qué capacidades podemos aportar desde la sociedad civil.

Me interesaría cambiar esto y creo que está en el poder de los que estamos acá hacer algo para cambiarlo.

La estrategia que debemos desarrollar desde las OSCs es contactarnos y comunicarnos con el funcionario a cargo de las áreas en las que tenemos interés. El objetivo de llamar sistemáticamente a los funcionarios que están en nuestra área es preguntarles sobre qué temas puntuales trabajarán el año siguiente, y averiguar si desde la sociedad civil podíamos adaptar por lo menos nuestro enfoque para complementar los esfuerzos que se realizan desde el Estado.

Desde la sociedad civil debemos tomar la iniciativa, entendiendo que el funcionario lidia con una coyuntura cotidiana muy exigente y quizás desafiado por cuestiones del corto plazo. Debemos acercarnos nosotros en los tiempos y en las formas que resulten más convenientes a los funcionarios para escuchar qué están haciendo y por qué lo están haciendo.

***Pregunta 18a. Algo que le hace mal a las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, es...***

**Respuesta de un académico:** Considero que no vamos a resolver las relaciones estructurales –no solamente coyunturales– entre el Estado y la Sociedad Civil mientras no tomemos conciencia de que compartimos la responsabilidad de promover y recuperar a la ciudadanía.

Hasta el momento no hemos hablado de los ciudadanos. Nuestro trabajo cotidiano nos permite apreciar que en ocasiones los ciudadanos no sólo desconocen las instituciones estatales sino que tampoco saben qué son las OSCs.

***Pregunta 18b. Algo que le hace mal a las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, es...***

**Respuesta de un funcionario público:** Por un lado, las agendas ocultas y por el otro, la percepción de que el Estado, en algunas oportunidades, intenta incorporar referentes de la sociedad civil en sus diversas áreas. Este traspaso de recursos humanos de un sector a otro es complejo y no debería generar enfrentamientos.

***Pregunta 18c. Algo que le hace mal a las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, es...***

**Respuesta de un funcionario público:** Cualquier tipo de dogmatismo y la hiperinflación de la palabra. Esto es, la inconsistencia en los hechos.

***Pregunta 18d. Algo que le hace mal a las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, es...***

**Respuesta de un funcionario público:** Sin duda la desconfianza recíproca. Para revertir esto desde el Estado se tendría que mostrar que la participación es un estilo de gobierno, es una manera de gobernar. Para avanzar desde la sociedad civil, ésta debería plantearse para qué se participa y cómo se participa responsablemente.

***Pregunta 19a. ¿Qué nombre le pondría a una película sobre las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil?***

**Respuesta de un representante de la sociedad civil:** Le pondría “Match Point” porque hay situaciones de confianza y hay situaciones de desconfianza. Y la confiabilidad es importante en la construcción de estas relaciones entre OSCs y Estado.

Por ejemplo, es posible instalar el diálogo desde el Estado con las OSCs. Se dificulta siempre donde hay una situación de poder que lo niega.

***Pregunta 19b. ¿Qué nombre le pondría a una película que marque las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil?***

**Respuesta de un representante de la sociedad civil:** “OSCs y el gobierno de la Argentina coinciden en la necesidad de reformar la Constitución”. Creo que el país está transitando por un mundo muy complejo, muy movido, lleno de incertidumbres, donde las formas de institucionalidad están cambiando, donde están apareciendo nuevas formas de convivencia. Esto marca la necesidad de establecer un marco jurídico diferente para establecer estas nuevas relaciones y todo este crecimiento de la opinión o el poder de las periferias en relación con la transformación del Estado.

***Pregunta 19c. ¿Qué nombre le pondría a una película sobre las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil?***

**Respuesta de un funcionario público:** Lo primero que se me ocurrió fue

“Cumbres borrascosas” y después pensé que la que más me gustaría es “Mi gran casamiento griego”.

Y lo veo desde el Estado, y de alguna manera el Estado dice: “Efectivamente, la chica se tiene que casar. Pero se tiene que casar con aquél que elijamos”. Es decir que el Estado se tiene que articular con la sociedad civil, pero desde el poder se dice: “Artícúlate con éste”.

En ese punto se evidencian las diferencias culturales y es a partir de la construcción de confianza que estas diferencias se allanan y comienza la articulación entre ellos. Como en “Mi gran casamiento griego”, tenemos miradas diferentes sobre los temas. Para el padre griego no habría nada mejor que un novio griego para su hija, pero la hija elige a una persona distinta, lo que en un principio le merece críticas de sus pares hasta que las diferencias se asimilan.

## CAPÍTULO 6

# Hacia una articulación posible entre Estado y Sociedad Civil

.....

Para que un sistema sea verdaderamente democrático necesita contar con un Estado eficaz y con una Sociedad Civil sólida. Y ambos deben interactuar fluidamente de modo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esta idea, planteada en el trabajo de Marcelo Leiras, es la piedra angular sobre la que se organizó el Encuentro “Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil”.

La jornada buscó distinguirse de otras similares a través de su dinámica interactiva y horizontal. Sus participantes eran líderes de organizaciones de la Sociedad Civil y funcionarios de diferentes niveles de gobierno, provenientes de la Ciudad de Buenos Aires y del interior del país.

A lo largo del día se trataron temas esenciales para la construcción de una relación sólida y sustentable. La posibilidad de construir un lenguaje común, un código compartido, fue un estímulo importante para todos los participantes. Se hizo especial hincapié en fomentar una conversación franca, abierta y transparente entre los miembros de la sociedad civil y los funcionarios públicos de modo de poder tratar temas que en ocasiones dificultan una buena relación.

La posibilidad de que el Estado y la Sociedad Civil interactúen de manera fluida en la Argentina genera fuertes expectativas en sus integrantes. Durante la jornada de trabajo los participantes plantearon los puntos positivos y los aspectos complejos de esta relación.

Bernardo Blejmar, que ofició de moderador, detalló las inquietudes más reiteradas durante el encuentro. En primer lugar, destacó el problema “de la legitimidad y la representación de las múltiples formas de la sociedad civil en términos del conocimiento, de la confianza, de los valores que sostiene”. En segundo lugar, “la necesidad de dejar de lado el prejuicio de que solamente hay malos de un lado y buenos del otro”. Un tercer aspecto tratado fue el de “las luchas por las incidencias como parte de la construcción social”. También se habló de “la vocación por lo público que anida en cualquiera de estos espacios”. Mencionó asimismo el aprendizaje que supone

pasar por uno y otro ámbito, “aprendizaje que de algún modo es volcado a la construcción de cada uno de los espacios”. Por último, hizo referencia a las dificultades que representan “los intereses que se pueden jugar, valorados no solamente desde el Estado y la Sociedad Civil, sino desde distintos intereses que pueden articularse en la sociedad civil para la construcción o para la obstrucción de acuerdo a algunas cuestiones que se fueron planteando”.

## Legitimidad y representación

En cuanto al primer planteo, la necesidad de legitimar la representatividad que tiene la sociedad civil por sus conocimientos técnicos, por la confianza que genera en la opinión pública y por los valores que defiende, algunas OSCs manifestaron que en ocasiones el Estado no permite esta legitimación.

En América Latina se da la contradicción de perseguir ideales democráticos en sociedades desiguales. Se avanza en derechos civiles y políticos y se mantienen diferencias abismales en materia de derechos sociales. En este contexto trabajan las OSCs intentando mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Y es en este intento que son acusadas por el sector político de no ser “verdaderamente” representativas porque no fueron votadas en elecciones abiertas.

La legitimación de las OSCs se basa en la credibilidad, los conocimientos y la confianza que éstas generan en la comunidad. Pero si estas comunidades no tienen voz propia y están sometidas a poderes locales o nacionales muy fuertes, es posible que no se atrevan a apoyar a las OSCs por temor a represalias. Según Clara Jusidman, esto ocurre “particularmente en sociedades tan terriblemente desiguales en donde el silencio de grandes grupos está siempre presente, porque no tienen la fortaleza y la autonomía como para representar sus intereses”.

Alberto Croce describe otra experiencia relacionada. Sostiene que el Estado apoya a las OSCs siempre que avalen los programas propuestos por la entidad pública. Sin embargo, surgen planteos acerca de su legitimidad cuando las OSCs plantean críticas o cuestionamientos. En sus propias palabras, “ese es un tema sobre el que todos tenemos que reflexionar. No puede ser que (las OSCs) sólo seamos alguien cuando aplaudimos, y empezamos a ser cuestionadas en nuestra legitimidad cuando cuestionamos”.

Hay otro punto sobre el cual se trabajó el tema de la legitimidad y representatividad de las OSCs. Se trata de la participación responsable. Alicia Campo alerta con agudeza sobre el discurso demagógico que rodea al concepto de participación y lo vincula al de responsabilidad ciudadana. Campo dice que “es muy lindo y muy demagógico decir que hay que participar, pero la participación no puede ser un discurso. Yo no puedo decir que quiero participar nada más que para estar en un contexto de participación (...) Porque los ciudadanos hemos recuperado la capacidad de recordar nuestros derechos, pero no nuestras obligaciones”.

En este punto entra en juego la confianza y el respeto por las diferencias, valores destacados por Juan Carlos Tedesco. “Me parece que esta discusión sobre la participación, la articulación entre Estado y Sociedad Civil tiene un aspecto general, pero no hay que descuidar lo específico de cada sector. Es cierto que no podemos caer en enfoques sectoriales, pero tampoco podemos diluir la especificidad de lo sectorial en un análisis general. Es necesario tener en cuenta esta tensión entre lo sectorial y lo general cuando discutimos formas de participación, e incluso formas de expresión de demandas”. Alicia Pierini coincide con esta idea de Tedesco cuando afirma que no es lo mismo pensar desde el Estado, lo que requiere una perspectiva sistémica, que hacerlo desde una OSC, que requiere un pensamiento sectorial.

Ante el problema de legitimidad que presentan las OSCs Julio Seguir insta a fortalecer las Legislaturas y los Concejos Deliberantes porque son “los modos a través de los cuales la participación y la sociedad civil terminan fortaleciendo los mecanismos de representación”. En este sentido, propone tratar directamente la relación entre la sociedad civil y las instancias legislativas de poder. “En esta discusión ese tema estuvo ausente”, sostiene. “Pasamos directamente de la sociedad civil a lo ejecutivo. Y uno de los problemas de la institucionalidad y de los problemas que hemos estado viviendo nosotros recientemente es la debilidad en esta llamada ‘crisis de la representación’”. En el mediano y largo plazo es esencial también fortalecer los mecanismos de representación y sus instituciones.

Otro asunto relacionado con la legitimidad y que surgió en la discusión fue el de la rendición de cuentas de las OSCs. Carlos Acuña apoya la labor de la sociedad civil y reivindica la posibilidad de trabajar con menores costos y mayor creatividad. Si bien estas características de la sociedad

civil son bien reconocidas, es cierto también que las OSCs pueden trabajar con esa libertad gracias a que deben rendir menos cuentas. Se pregunta Acuña “¿A quién le rendimos cuentas? ¿A la sociedad, a nuestros pares que compiten con nosotros por recursos, al Estado, a los que nos financian?” Y se responde: “Les rendimos cuentas a todos un poco y tratamos de contar lo que podemos”. Con esto explica que “el tema de la rendición de cuentas también tiene que ver con la legitimidad”, se trata de un asunto medular y así como se entiende que el gobierno rinde cuentas ante la opinión pública, la rendición de cuentas por parte de la sociedad civil no está tan definido ni tan difundido. Esta falta de información en un tema tan sensible abre puertas a las dudas sobre la legitimidad de algunas OSCs.

Beatriz Orlowski de Amadeo ve la posibilidad de zanjar el problema de la legitimidad de las OSCs a través de la confiabilidad y el reconocimiento social que éstas despiertan. Sostiene que “todos los otros indicadores: si la organización puede ser solvente, si puede ser creativa, si puede hacer los proyectos(...) todo eso se consigue afuera. Lo más importante, lo más legítimo y que lo no se puede comprar es la confiabilidad en su comunidad y el reconocimiento social”. Estos son los dos criterios gracias a los cuales una OSC se mantiene vigente en su comunidad. Estos valores se construyen poco a poco, con experiencia y trabajo cotidiano hasta que la OSC se convierte en un actor con peso propio.

## Prejuicios y preconceptos

El segundo tema destacado en la jornada fue la necesidad de desarticular prejuicios entre Estado y Sociedad Civil. Vanesa Wainstein lo expresa claramente cuando afirma que es “importante revisar los mitos, los prejuicios y los preconceptos, lo categórico. Eso me parece que perjudica y entorpece la relación. Esto tiene que ver con (la idea de que), de un lado, están todos los buenos y, del otro, todos los malos. Por ejemplo: ‘ningún Consejo Consultivo funciona’, cuando (...) es cierto que algunos no funcionan pero otros funcionan perfectamente”.

No se trata de reforzar prejuicios sino de conocer las características de los actores. Hay diferencias de culturas, de tiempos, de perspectivas. Es necesario no sólo comprender al otro sino también realizar un esfuerzo de autocrítica. Cada uno de los individuos puede y debe detectar las pro-

pías actitudes o hábitos que no ayudan a la interacción con el otro. Debe identificarlos y dejarlos de lado. Estos pasos son medulares para tender puentes reales y para construir una lógica compartida, un lenguaje común que fortalezca el vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil.

Alicia Pierini va más allá todavía. No comparte la idea de que es necesario compatibilizar dos culturas solamente. “Son mucho más que dos culturas, porque dentro del Estado tampoco hay una misma cultura de funcionamiento; algunos llegan con saberes previos, otros llegan por este sistema de pagos electorales, otros llegan por oportunismo... Hay muchas maneras de llegar y hay muchas maneras de estar en la función pública”. Comprender que existen diferencias entre las instituciones y hacia adentro de ellas mismas es el primer paso para construir un vínculo sólido entre ellas.

Para avanzar en este sentido es necesario mejorar la comunicación entre los actores involucrados. Además de tornarse imperativo encontrar un lenguaje común, es necesario respetar los tiempos de cada institución y revisar los mitos y los prejuicios que entorpecen la relación. Wainstein propone entonces “encontrar códigos comunes, un lenguaje común (...) potenciar la comunicación”. Es necesario crear algo más, “no sólo vale el lenguaje académico o el lenguaje del barrio, sino que realmente podemos ponernos de acuerdo en muchos temas”. Asimismo, propone coordinar mejor el manejo de los tiempos.

## Espacios compartidos

En el encuentro se entrevió también un conflicto por las áreas de incumbencia, esto es por la jurisdicción de determinados temas. Laura Alonso ve que este conflicto es superable si se comprende que ni el Estado se opone a las OSCs, ni las OSCs buscan, por definición, enfrentarse al Estado. Por el contrario, en sus palabras, “todos los que estamos acá, estamos reunidos porque tenemos o compartimos, con mayores, menores o diferentes matices, la vocación por lo público desde diferentes espacios”. Alonso sostiene que es necesario “construir diálogo responsablemente”. Algunas organizaciones son conscientes de su responsabilidad en la construcción del diálogo, de un vínculo de confianza, otras no lo entienden tanto.

No obstante, cuando afirma que “articularse es importante” va más allá de los ejemplos de oficinas estatales y OSCs. Considera que es nece-

sario hacer un “esfuerzo sostenido en la construcción del diálogo, en la construcción de un vínculo de confianza, por ejemplo, con los partidos políticos”. Propone incluirlos en la discusión en las reuniones a futuro, “que en próximas reuniones podamos hacer que nos acompañen en esta discusión”. Los partidos políticos son necesarios para “caminar juntos hacia esa construcción de lo público de una forma diferente”.

Otro actor que varios participantes mencionaron a lo largo de la jornada es el conjunto de los medios de comunicación masiva. Los participantes manifestaron que no es claro el papel de los medios de comunicación en esta vinculación entre Sociedad Civil y Estado. En ocasiones parece aliado, promotor de la vinculación, pero muchas veces se comporta como obstáculo en esta relación.

Fabio Ladetto, periodista, coincide con esta idea e hizo una autocrítica desde los medios de comunicación. Sostiene que “los periodistas también tenemos que asumir mayores responsabilidades de nuestras obligaciones cívicas y, por ello, es que también estamos trabajando fuertemente dentro de algunas representatividades”. Explica también que FOPEA está desarrollando un código de ética periodística que no permita ninguna duda acerca de “cuáles son las pautas de nuestros compromisos y relacionamientos desde nuestra labor específica periodística con el conjunto de la sociedad”. A esto Jusidman agrega que los medios de comunicación masiva son determinantes en esta sociedad globalizada. Sostiene que “sin medios democráticos es muy difícil caminar”.

## Aprender del otro

El cuarto tema que se destacó en este encuentro fue que ambas partes comprendieron que “el otro” es una fuente de aprendizaje. Aprendizaje que de algún modo es volcado en la construcción de la comunidad.

En ese sentido, todo el trabajo desarrollado en el tercer capítulo de esta publicación es esclarecedor. La descripción de los diferentes casos de articulación entre Estado y Sociedad Civil permite conocer qué opinan los funcionarios y los miembros de OSCs sobre el trabajo conjunto, yendo más allá de la mera descripción de sus éxitos y errores. Ayuda a comprender las diferencias de culturas organizacionales, las distintas perspectivas desde las que el Estado y la Sociedad Civil evalúan las conquistas y los fracasos

de los programas conjuntos, los prejuicios, los intereses, las satisfacciones, las desilusiones.

Otro actor que también aprende de esta interacción es el ciudadano mismo. Mónica Carlés describe la relación que el ciudadano tiene con la Sociedad Civil y el Estado como “un contrato cambiante donde estamos todos aprendiendo, porque en esto se aprende desde el rol de ciudadano, desde el rol de institución y también es el Estado el que tiene que cambiar”.

## Los intereses sectoriales

Las dificultades que plantea la diversidad de intereses también fueron evaluadas en la jornada. Una articulación adecuada de estos intereses dará lugar a la construcción de acuerdos.

En términos concretos, Julián Bertranou sostiene que “el papel de la sociedad civil es enriquecer el sistema representativo, apuntalarlo, y efectivamente ofrecer variantes de representación de intereses que busquen este diálogo con la propia democracia representativa, que nosotros tenemos que fortalecer permanentemente”.

Hay formas específicas de acercar estos intereses. De hecho “es impensable imaginar al gobierno actuando solo(..). Hay que aprovechar esa enorme energía, iniciativas, creatividad. Hay que integrarlo en un proceso más amplio de producción de sentido de políticas públicas”.

Estos acuerdos deben establecerse en el plano de las políticas públicas para el marco del fortalecimiento de la democracia representativa. Bertranou afirma que una interacción adecuada entre Estado y Sociedad Civil debe favorecer la constitución de los actores públicos, tanto políticos como sociales, debe mejorar las instancias institucionales de participación, de intercambio, de acuerdo y debe ayudar a definir nuestra cultura, nuestra predisposición para efectivamente establecer este tipo de intercambios.

## Construir confianza

A estas observaciones que recorrieron toda la jornada se suma una propuesta académica que refleja los planteos y participaciones de los presentes en el encuentro, aportando un contexto para los debates y ofreciendo algunas guías conceptuales para imaginar un nuevo vínculo y llevarlo a la práctica.

En su trabajo, Marcelo Leiras explica que el espacio de asociaciones voluntarias y autónomas ha sido siempre amplio y robusto en la Argentina y ha crecido más en los últimos años, aunque de manera heterogénea. Este crecimiento dispar no es una característica exclusiva de la Argentina sino que se da, también, en otros países latinoamericanos en los que la inconstante relación entre Estado y Sociedad Civil depende de factores diversos.

Comprender la mirada del otro permite apreciar que la mayoría de las veces los inconvenientes surgen por la falta de un código compartido en el que coincidan las agendas, las metodologías y las expectativas. El análisis de casos de articulación entre Estado y Sociedad Civil a través de programas conjuntos mostró que esas dificultades son superables. El compartir las experiencias de articulación entre el Estado y la Sociedad Civil, demostró que existen prácticas beneficiosas para la relación entre estos dos actores de cara al futuro. Este proceso de acercamiento está recién en sus inicios, pero es el primer paso para construir confianza entre ambas partes.

Es necesario y es posible que el Estado y la Sociedad Civil se asocien para gestionar proyectos comunes exitosos en la Argentina. Esta idea es compartida por miembros de OSCs, funcionarios públicos, académicos y periodistas. Para avanzar en este sentido los actores deberán comprender que este lenguaje común ayudará a superar los prejuicios y recelos de los individuos que trabajan día a día articulando al Estado con la Sociedad Civil.

Algunas observaciones planteadas por los participantes de la jornada generaron debate. Sin embargo, a lo largo del encuentro se buscó en todo momento construir un vínculo más sólido entre Estado y Sociedad Civil. Los puntos débiles de la relación fueron tratados con seriedad, buscando fortalecerlos desde todos los ángulos posibles.

Incluso se trabajó sobre cómo se enfoca esta relación. En este sentido Bernardo Blejmar destacó que “a veces uno mira lo que falta y no mira lo que tiene”, haciendo directa alusión a la mirada resignada que en ocasiones recibe la articulación entre Estado y Sociedad Civil. La importancia de este encuentro reside justamente en la posibilidad de analizar no sólo lo que falta alcanzar sino lo ya logrado y permite hacerlo desde una mirada externa.

Hugo Martina agrega otro punto positivo de esta reunión: la ocasión de “rescatar el tema actitudinal, el tema de la oportunidad, la temporalidad, la idea de proceso, la de cultura dirigencial y los paradigmas”. Afirma, además, que “la cuestión actitudinal nos ayuda a seguir creyendo

que un cambio es posible”. Este cambio de actitud se ve en la comunidad en general. “La sociedad en su conjunto ha evolucionado y ya no se queda callada ante algo que no es equitativo para todos. Creo que en ese sentido ha habido una evolución muy importante en nuestra sociedad”. Sostiene también que los temas que convocan tanto al Estado como a las OSCs son los puntos más sensibles de la comunidad y tienen la oportunidad de dedicarse a ellos y evitar de antemano conflictos sociales innecesarios.

Esta jornada representó para Darío Abdala un espacio generoso de discusión profunda y plantea la inquietud de dar continuidad a este debate que calificó de profundo y relevante. “Después de la grave crisis que vivimos hace poco tiempo, realmente creo que desde la sociedad civil estamos en el proceso (...) de encontrar cuál es el camino, hacia dónde vamos, y cuál es el rol que ocupamos en esta sociedad”. Abdala intuye que algo similar ocurre en las instituciones estatales, en las que también hay debate interno y sostiene que tanto los funcionarios como los miembros de las OSCs están ante “una oportunidad muy grande para que encontremos cada uno nuestro espacio, encontremos la forma de articular, de trabajar en conjunto para construir las políticas públicas, el diseño de políticas a largo plazo que construyan realmente un proyecto de país”.

Según Julián Bertranou, en sus palabras de cierre del Encuentro, el vínculo entre Estado y Sociedad Civil “está en el corazón de nuestra práctica social y política, y fortalecer ese vínculo, establecer canales institucionales, mejorar la cultura del diálogo y del acuerdo, seguramente favorecerá en el futuro un mejor desempeño de nuestra comunidad y de nuestra sociedad”.

Queda por delante un largo camino y ya se han dado los primeros pasos. La siguiente instancia será la implementación conjunta de políticas públicas entre Estado y Sociedad Civil en la Argentina. Concluimos este trabajo con las palabras de Marta Oyhanarte quien destaca la importancia de hacer que esta jornada pase de la palabra a la acción. Sostiene que la implementación de políticas públicas es “crucial para abordar un problema que nos afecta gravemente: la anomia. ¿Qué es implementar una política pública? Es hacer operativa una decisión política o una norma”. Nos invita a pensar de qué manera podemos convertirnos en verdaderos “implementadores” de políticas públicas tanto desde el Estado como desde la Sociedad Civil. “Quizás éste pueda ser el tema del segundo encuentro de esta serie que hemos iniciado”, concluye.



## Palabras de cierre de Nicolás Ducoté\*

Quisiera cerrar un largo y muy productivo día de trabajo empezando por los agradecimientos –en nombre de CIPPEC y mío– a la doctora Marta Oyhanarte y a la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia por la iniciativa conjunta. A la Fundación Ford y al PNUD les agradecemos el haber auspiciado este encuentro y a la Fundación Navarro Viola el habernos hospedado muy cómodamente durante el transcurso del encuentro *Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Agradecemos también a los equipos que en la práctica hicieron esto posible. Pero muy especialmente les agradecemos a todos los participantes en este encuentro, sobre todo a quienes vinieron del interior del país, haciendo un esfuerzo enorme para acompañarnos durante toda la jornada.

Son pocas e inusuales las oportunidades en que logramos tanto compromiso conjunto para trabajar estos temas profundos, importantes y con consecuencias de mediano y largo plazo. Estos encuentros quizás no cambien lo que haremos mañana o el lunes que viene a la mañana, pero sí van construyendo confianza y nos van ayudando a resolver algunas de las cuestiones difíciles en este vínculo entre Estado y Sociedad Civil.

Cuando comenzamos con esta idea y dialogábamos sobre los objetivos de esta jornada, nos propusimos trabajar para reducir o eliminar los prejuicios que tenemos tanto quienes trabajamos cotidianamente en la Sociedad Civil como quienes trabajan en el Estado. Pretendíamos promover un nuevo vínculo, un vínculo que le permita a la Sociedad Civil comprometerse en la construcción y el fortalecimiento del Estado y que ayude al Estado a comprometerse con prácticas más democráticas, participativas, de rendición de cuentas y de articulación con otros actores sociales.

Estimo que hoy hemos dado un paso significativo en esa dirección. Lo hemos hecho a partir de un diálogo franco y horizontal. Partiendo de una gran riqueza de experiencias personales hemos dado una mirada profunda al estado de la relación entre ambos sectores en la Argentina. Hemos explicitado nuestros prejuicios, hemos presentado las dificultades que se

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

enfrentan desde uno y otro lado. Pero también hemos conocido experiencias exitosas de trabajo conjunto en pos del bien público.

En definitiva, en este encuentro se ha debatido sobre una relación que lógicamente presenta claroscuros, pero que –creemos– está entrando en una etapa nueva y cualitativamente superior. Una etapa de encuentro y trabajo conjunto que no elimina ni niega las diferencias y la diversidad de intereses entre uno y otro sector -y aun al interior de cada uno de ellos- sino que busca construir sobre esa base, apostando a la generación de consensos de largo plazo. Tengo la convicción de que tanto el Estado como la Sociedad Civil no pueden desarrollar todo su potencial si no trabajan juntos: un Estado y una Sociedad Civil fuertes se necesitan mutuamente. Y el desarrollo y la sustentabilidad de una sociedad justa y democrática necesita de ambos.

Creo, entonces, que a partir de lo que escuchamos y compartimos hoy, y reconociendo que cumplimos funciones muy distintas, tenemos la oportunidad de trabajar en pos de objetivos acordados siendo conscientes de que la construcción de confianza, de lenguajes comunes, de conceptos, toma tiempo. En ese sentido, esperamos que éste sea un primer paso al cierre de este 2006 y que nos anime –ya sea en grupos más chicos, cada uno en su distrito y a nosotros como conjunto– a seguir trabajando en la dirección de crear un vínculo mucho más constructivo entre Sociedad Civil y Estado. Ojalá podamos confundir de sana manera nuestros esfuerzos para alcanzar objetivos comunes para un futuro mejor.

## ANEXO 1

### **Los participantes del Primer Encuentro Nacional *Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil***

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, Presidencia de la Nación Argentina.
- Darío Abdala – Director Ejecutivo, Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (Andhes), Tucumán, Argentina.
- Martín Abregú – Responsable para la Región Andina del Programa de Derechos Humanos y Ciudadanía, Fundación Ford.
- Carlos Acuña – Director de la Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.
- Laura Alonso – Directora Ejecutiva, Fundación Poder Ciudadano, Buenos Aires, Argentina.
- Leandro Altolaguirre – Presidente, Asociación Alihuén, La Pampa, Argentina.
- Daniel Arroyo – Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina.
- Emiliano Balóira – Secretario Ejecutivo, Consejo de Reforma Política, Ministerio de Gobierno, Buenos Aires, Argentina.
- Carlos Basombrío – Sociólogo, columnista y consultor. Ex Viceministro del Interior y Director del Instituto de Defensa Legal, Perú.
- Julián Bertranou – Coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática, PNUD, Argentina.
- Mónica Bifarello – Secretaria General, Municipalidad de Rosario, Santa Fe, Argentina. Investigadora, Universidad Nacional de Rosario (UNR).
- Alicia Campo – Concejala Municipal, General Pico, La Pampa, Argentina.
- Mónica Carlés – Titular de la Comisión de ONG, Ministerio de Salud de la Nación, Argentina.
- Leonardo Chullmir – Responsable de Intermediación Laboral, AMIA, Argentina.
- María Lucila Colombo – Presidenta, Consejo Nacional de la Mujer, Presidencia de la Nación, Argentina.

- Alberto Croce – Director Ejecutivo, Fundación Sustentabilidad, Educación y Solidaridad (SES), Buenos Aires, Argentina.
- Walter Cueto – Director, Centro de Estudios sobre Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- Nicolás Ducoté – Director Ejecutivo, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires, Argentina.
- Yael Grunhut – Red de Municipios y Comunidades Saludables de la República Argentina, Ministerio de Salud de la Nación, Argentina.
- Mónica Iturburu – Observatorio de Políticas Públicas, Olavarría, Buenos Aires, Argentina.
- Clara Jusidman – Presidente de INCIDE SOCIAL A.C. Ex directora del Registro Federal Electoral y ex Secretaria de Desarrollo Social, México.
- Fabio Ladetto – Periodista de La Gaceta, Tucumán, Argentina.
- Hugo Martina – Director, Centro Interdisciplinario de Estudios Territoriales (CIET), Chaco, Argentina.
- Mario Meoni – Intendente, Junín, Buenos Aires, Argentina.
- Ana María Mustapic – Investigadora, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), 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, Presidencia de la Nación Argentina.
- Grisel Olivera Roulet – Directora, Servicio Nacional de Rehabilitación, Ministerio de Salud de la Nación, Argentina.
- Graciela Oporto – Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, Argentina.
- Beatriz Orłowski de Amadeo – Coordinadora General, Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), Consejo Nacional de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación. Argentina.
- Marta Oyhanarte – Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.
- Miguel Pellerano – Subsecretario de Ordenamiento Ambiental, Secretaría

- de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina.
- Estela Pérez Moncunill – Presidenta, Ejercicio Ciudadano, Rosario, Santa Fe, Argentina.
  - Alicia Pierini – Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
  - Andrea Pochak – Directora Ejecutiva Adjunta, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires, Argentina.
  - Nily Povedano – Presidenta y Fundadora, Fundación para el Desarrollo del Sur (FUNDESUR), Río Negro y 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, Presidencia de la Nación Argentina.
  - Roberto Righi – Intendente, Lavalle, Mendoza, Argentina.
  - Nicolás Rosenthal – Presidente de la Federación Argentina de Iglesias Evangélicas, 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.
  - Roberto Saba – Director Ejecutivo, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Buenos Aires, Argentina.
  - Daniel Sabsay – Director Ejecutivo, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, Argentina.
  - Julio Saguir – Secretario de Planeamiento, Tucumán, Argentina.
  - Graciela Salazar – Subsecretaria de Gobierno y Coordinación, Yerba Buena, Tucumán, Argentina.
  - Irma Salinas de Neme – Directora Ejecutiva, Fundación FAVIM, Acción Ciudadana, Mendoza, Argentina.
  - Gabriela Schuster – Vicepresidente, Fundación para la Investigación y Extensión de las Ciencias Económicas (FIECE), Misiones, Argentina.
  - Catalina Smulovitz – Directora, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina.
  - Daniel Tallant – Director Ejecutivo, Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Córdoba, Argentina.

- Juan Carlos Tedesco – Secretario de Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Argentina.
- Federico Urigüen – Plan Estratégico, Malargüe, Mendoza, Argentina.
- Carlos Vizzotti – Subsecretario de Relaciones Sanitarias e Investigación en Salud, Ministerio de Salud de la Nación, Argentina.
- Vanesa Wainstein – Coordinadora, Área de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Desarrollo Social 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), Argentina.
- Guillermo Worman – Director Ejecutivo, Participación Ciudadana, Tierra del Fuego, Argentina
- Raúl Francisco Zavalía Lagos – Director Ejecutivo, Fundación Pro Vivienda Social, San Miguel, Buenos Aires, Argentina.
- Martha Zerpa – Red Quepu, Jujuy, Argentina.
- Salomón Herman Zerpa – Intendente de Abra Pampa, Jujuy, Argentina.

## ANEXO 2

### Agenda de la jornada

**9.30 – 9.40: Apertura del Encuentro**

**Marta Oyhanarte** – Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Fundadora de Poder Ciudadano. Argentina.

**9.40 – 10.20: Experiencias latinoamericanas desde el Estado y desde la Sociedad Civil.**

**Martín Abregú** – Responsable para la Región Andina del Programa de Derechos Humanos y Ciudadanía de la Fundación Ford. Ha sido Director del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Argentina.

**Carlos Basombrio** – Sociólogo, columnista y consultor. Ex-Vicemistro del Interior y Director del Instituto de Defensa Legal. Perú.

**Clara Jusidman** – Presidente de INCIDE SOCIAL A.C. Ex Directora del Registro Federal Electoral y ex Secretaria de Desarrollo Social. México.

**10.20 – 11.20 : Una mirada comparativa desde Argentina sobre la experiencias latinoamericanas**

(Debate en plenario)

**11.20 – 11.40: Corte**

**11.40 – 13.00: Experiencias personales sobre la articulación entre Estado y Sociedad Civil**

**Presentación de casos de trabajo conjunto entre Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil**

**14.30 – 15.30: Primer Panel**

**Caso “Una Corte para la Democracia”. Roberto Saba** – Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC)

y Andrea Pochak – Directora Ejecutiva Adjunta del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Argentina.

**Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales. Leonardo Chullmir** – Responsable de Intermediación Laboral, AMIA y **Nicolás Rosenthal** – Presidente de la Federación Argentina de Iglesias Evangélicas. Argentina.

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

**15.30 – 15.40: Corte**

**15.40 – 16.40 Segundo Panel**

**Consulta Nacional Sobre la nueva Ley de Educación Nacional. Juan Carlos Tedesco** – Secretario de Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Argentina.

**Gestión de Políticas Sociales y Participación de la Sociedad Civil. Daniel Arroyo** – Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Argentina.

**Municipios y Comunidades Saludables. Carlos Vizzotti** – Subsecretario de Relaciones Sanitarias e Investigación en Salud, Ministerio de Salud de la Nación. Argentina

**16.40: Cierre del Encuentro**

**Nicolás Ducoté** – Fundador y Director Ejecutivo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, (CIPPEC). Argentina.





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

La crisis que vivió nuestro país en 2001-2002 mostró a la sociedad vaciada de política y a la política vaciada de sociedad. ¡Que se vayan todos! fue la expresión que sintetizó esa tragedia. La confianza entre gobernantes y gobernados fue herida como no lo había sido nunca antes. Es necesario reconstruir ese vínculo porque Estado y Sociedad son el fundamento de la vida civilizada; una estructura llama a la otra, se acoplan, se influyen recíprocamente. ¿Cuál es la acción que legitima ese nexo? La participación, que debe ser una acción colectiva es decir, practicada desde el Estado como estilo de gobierno y desde la sociedad como ejercicio responsable de la ciudadanía. Este libro relata una jornada de trabajo relevante en la ardua pero imprescindible tarea de reconstrucción de confianza entre los actores sociales.

El presente libro es el resultado del Encuentro *Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, realizado el día 4 de diciembre de 2006 en el auditorio de la Fundación Navarro Viola en la ciudad de Buenos Aires. El Encuentro fue organizado conjuntamente por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina y por el Programa de Incidencia de la Sociedad Civil de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), contó con el apoyo de la Fundación Ford y con el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo aporte permitió la elaboración de esta publicación.

El encuentro, de jornada completa, contó con la presencia de funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno (municipal, provincial y nacional), directivos de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), periodistas y académicos involucrados en el tema. Se emplearon diversas metodologías de trabajo, desde debates en plenario hasta presentaciones de casos de trabajo conjunto.

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 Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social**, **Desarrollo Económico** y **Fortalecimiento de las Instituciones**, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local e Incidencia de la Sociedad Civil.



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



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



Argentina