



De Piero, Sergio

# El Estado como promotor de la participación comunitaria: representaciones y prácticas en tensión en los Centros Integradores Comunitarios



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Compartir Igual 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

*De Piero, S. (2016). El Estado como promotor de la participación comunitaria: representaciones y prácticas en tensión en los Centros Integradores Comunitarios. (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/190>*

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

De Piero, Sergio; Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,  
diciembre de, 223 pp.,  
<http://ridaa.unq.edu.ar>,  
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,  
Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas

# **El Estado como promotor de la participación comunitaria: Representaciones y prácticas en tensión en los Centros Integradores Comunitarios**

**Sergio De Piero**

sergiodepi@yahoo.com.ar

## **Resumen**

El tema central de esta tesis versa sobre las relaciones Estado – sociedad en los gobiernos kirchneristas, enfocándonos, como objeto de investigación, en las instancias de participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), en políticas públicas del Estado nacional en territorio, tomando tres municipios del sur del Gran Buenos Aires. El espacio institucional elegido para realizar la investigación fueron los Centros de Integradores Comunitarios, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

**Palabras clave:** estado; sociedad; centros integradores comunitarios.

Director: Dr. Daniel García Delgado

Co directora: Dra. Dora Barrancos

Tutor: Dr. Germán Soprano

## **ÍNDICE**

### **Prólogo**

### **Introducción**

- I. Las preocupaciones de la tesis: tema y objeto de estudio
- II. Hipótesis
- III. Objetivos
- IV. Metodología
- V. Orden y contenido de los capítulos:

## **CAPITULO I**

### **Crisis del Estado y reforma de las políticas públicas**

- I. Introducción
- II. Planteos sobre transformaciones en el Estado
  - a. La crisis del Estado – nación
  - b. El modelo de organización administrativa
  - c. La transformación del espacio público
- III. El debate abierto
- IV. Las orientaciones y sus propuestas
- V. Políticas públicas y sociedad: Una relación transformada
- VI. ¿Existe una orientación neodesarrollista?

## **CAPÍTULO II**

### **Sociedad Civil y participación en políticas públicas**

- I. Introducción
- II. La participación como concepto y acción
- III. La sociedad civil y sus organizaciones como canales de participación
- IV. Los marcos de la participación

V. La participación en políticas públicas: neoliberalismo y neoinstitucionalismo

VI. El marco normativo existente sobre la participación

### **CAPITULO III**

#### **El perfil de las articulaciones con la sociedad civil en los gobiernos kirchneristas**

I. Introducción

II. Algunas orientaciones centrales en la relación con la sociedad civil en el período

III. Las propuestas institucionalizadas: herramientas de participación ciudadana en organismos de la administración pública nacional

1) Presidencia de la Nación. Secretaría de Cultura. Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares.

Junta Representativa

2) Ministerio de Educación. Consejo Federal de Educación.

Consejos Consultivos

3) Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). Foros de la Sociedad Civil

4) Ministerio Trabajo y Seguridad Social. ANSES. Órgano Consultivo

IV. Principales componentes de los casos analizados

V. El modo de asumir a la sociedad civil

### **CAPÍTULO IV**

#### **El nuevo perfil de la participación en las políticas sociales: La creación de los CICs**

I. Introducción

II. Replanteos de la intervención: la nueva orientación de la política social, como dimensión de la relación con la sociedad civil

III. Un giro en la política social y en la participación.

IV. La Comunidad Organizada, como mediación política

V. Los CICs, como revisión de la Comunidad Organizada

## **CAPITULO V**

### **Canales y expresiones de la representación social en los CICs**

I. Introducción

II. Principios y tensiones en la relación entre representación política y social

III. Indicadores de representación social

1. Agenda de temas

2. Identidad. Representaciones históricas

3. Organización (autonomía, institucionalidad, herramientas)

V. Los perfiles desarrollados por los actores

Cuadro comparativo sobre los tres indicadores

VI. Implicancias de los procesos de participación y representación social en los CICs

## **CAPÍTULO VI**

### **La participación auspiciada por el Estado: Legitimidad y representación.**

Conclusiones

I. Introducción

II. Redefinición de la legitimidad de las políticas

III. Estado: comunidad, participación, territorio

IV. El CIC: un dispositivo en las relaciones Estado – sociedad

V. Cambios en la relación Estado – sociedad

VI. Una agenda abierta

## **BIBLIOGRAFÍA**

## Prólogo

Estoy en deuda con demasiadas personas para nombrarlas a todas, pero sí quiero citar a: mi director de tesis Daniel García Delgado, que me brindó el espacio para este proyecto; a mi co directora Dora Barrancos que me abrió con calidez, las puertas de la Universidad Nacional de Quilmes. Mis compañeros y colegas del Área Estado y Políticas Públicas en FLACSO, muy especialmente Alejandro Casalis y Agustina Gradin que leyeron y criticaron borradores; lo propio hizo, Mónica Rosenfeld. En esta dimensión estaré siempre en deuda con Germán Soprano, amigo y colega que como tutor desde la UNQ leyó y me ayudó a mejorar varias versiones de la tesis. También quiero agradecer a colegas con quienes discutí distintos aspectos de la tesis en el XI Congreso de la SAAP (Paraná, 2013) y en el Simposio de Administración Pública “Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el S. XXI” (Rosario, 2014).

Quiero expresar mi especial gratitud a todos los entrevistados y las entrevistadas pertenecientes a los CIC o al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, por el tiempo y la amabilidad que me ofrecieron para que pudiese reunir información para esta tesis.

Como toda construcción esta tesis atravesó momentos difíciles. A quienes ya nombré, quiero sumar mi agradecimiento a gente de FLACSO: Miguel Lengyel, Clelia Guiñazú y Valentina Delich.

Y siempre estuvieron cerca muchos amigos; en el contexto de esta tesis, no faltaron nunca en particular, quienes también son colegas: Alejandro Garvie, Hugo Cortés, Mariano Fraschini y Nicolás Tereschuk.

Y desde luego toda mi, por fortuna, numerosa familia que me sostuvo en cada ocasión, sin quienes jamás hubiera podido escribir esta tesis; especialmente mi esposa, Alejandra, con quien discutí (y me ayudó a resolver) todas y cada una de las implicancias de este trabajo; y a “esos dos”, tan imprescindibles sin saberlo.

A todos, mi innumerable agradecimiento.

## **La Ciudad y los trueques**

“En Ersilia, para establecer las relaciones que rigen la vida de la ciudad, los habitantes tienden hilos entre los ángulos de las casas, blancos o negros o grises o blanquinegros, según indiquen las relaciones de parentesco, intercambio, autoridad, representación. Cuando los hilos son tantos que ya no se puede pasar entre medio, los habitantes se marchan: las casas se desmontan; quedan sólo los hilos y los soportes de los hilos Viajando así por Ersilia encuentras las ruinas de las ciudades abandonas, sin los muros que no duran, sin los huesos de los muertos que el viento hace rodar: telarañas de relaciones intrincadas que buscan una forma.”

Ítalo Calvino  
Las Ciudades Invisibles  
1972

## **Introducción**

### **I. Las preocupaciones de la tesis: tema y objeto de estudio**

El tema central de esta tesis versa sobre las relaciones Estado – sociedad en los gobiernos kirchneristas, enfocándonos, como objeto de investigación, en las instancias de participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), en políticas públicas del Estado nacional en territorio, tomando tres municipios del sur del Gran Buenos Aires. El espacio institucional elegido para realizar la investigación acerca de esta relación, fueron los Centros de Integradores Comunitarios, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Luego de la crisis del 2001, donde se produjeron profundos planteos al orden económico vigente, pero en particular al tipo de relación entre Estado y sociedad y entre sistema político y ciudadanía, el gobierno que asume en 2003, se presenta frente a la sociedad, bajo la propuesta de reconstituir esos lazos erosionados. Particularmente este aspecto se hace presente en el discurso y en las políticas que irán implementándose, en tanto es presentado como eje articulador de las mismas. Una afirmación de este tipo, moviliza a indagar de qué modo fue encarado ese objetivo y en alguna medida, cuánto logró transformar las relaciones que asume como necesarias a ser modificadas. En esta línea, esta tesis se suma a un conjunto de investigaciones que han encarado, desde diversos ángulos y poniendo el foco en distintas realidades, el estudio de la política seguida por el kirchnerismo respecto a las relaciones Estado – sociedad.

De este modo, nos proponemos orientar esta preocupación a partir de dos temas principales: en primer lugar, el análisis del debate sobre la participación de las OSC en las políticas públicas, donde se discute el tipo de apertura que propone el Estado, la legitimidad que se discute en la participación y el modo en que se procesan cuestiones como la representación social. En segundo lugar, qué tipo de incidencia producen estas participaciones en el procesamiento de demandas y en la gestión de los espacios de participación a indagar, poniendo en cuestión procesos de legitimación de las políticas públicas. En la tesis de maestría<sup>1</sup>, se había trabajado acerca de la existencia de corrientes orientadoras de las prácticas y discursos de las OSC en Argentina, no con el ánimo de crear un cuadro que abarcara al conjunto de esta heterogénea realidad, sino de comprender las principales orientaciones que se producían a la hora de actuar en la misma sociedad y de articular, o no, con el Estado. En ese sentido, se desarrolla en esta tesis, una profundización de esas preocupaciones.

Como ya se mencionó, para indagar sobre este tema, la tesis seleccionó a los Centros Integradores Comunitarios (CICs), un dispositivo para llevar adelante una política de articulación con los sectores vulnerables desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) en todo el país<sup>2</sup>. El trabajo de campo se realizó en municipios del conurbano sur de la provincia de Buenos Aires. Para obtener información diversa, se seleccionaron tres municipios donde se entrevistaron a personas involucradas en diferentes CICs. Por cuestiones de confidencialidad con los entrevistados, denominaremos a los municipios por letras: A, B y C. El primero es el más



urbanizado del grupo y lindante a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los dos CIC indagados, de este municipio, se encuentran en poblaciones ya establecidas desde hace varios años; en uno de los casos, décadas. En el caso del municipio B se trabajó con un solo CIC, ubicado en un poblado populoso, pero cuyo barrio es de creación reciente, lo que implica que los servicios públicos urbanos han llegado también en los últimos años. Finalmente el municipio C, el más extenso de los tres, ubicado en el segundo cordón del Gran Buenos Aires, se indagó en un CIC, ubicado también en un barrio nuevo, aunque no muy lejos del centro de la ciudad. De todos modos los informantes claves de cada una de las municipalidades, nos proveyeron información del conjunto de los CIC de la localidad.

Para contrastar la importancia de los datos indagados en estos casos, y buscar nuevas variables que pudieron haber sido omitidas, se realizó una indagación de “control”, mediante la realización de entrevistas a informantes clave de un CIC, ubicado a 300 km de la CABA y el cual, por otra parte, posee un gobierno municipal de otro signo político que el gobierno nacional, sumando otra variable de control importante a los objetivos planteados.

El período histórico analizado abarca los años entre 2003 y 2013, en el desarrollo de los Centros Integradores Comunitarios dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Nuestro interés central, como se dijo, son el perfil que tomaron las relaciones Estado – sociedad en el período seleccionado. Por ello partimos del supuesto que afirma que no puede tomarse la indagación de los programas de participación ciudadana como prácticas aisladas de la situación en la que se encuentra hoy el Estado. Para avanzar en esa dirección, rastreamos los elementos centrales de las reformas operadas en el aparato estatal y sus políticas en el pasado reciente, principalmente en el período analizado en esta tesis. Pero asumimos que este proceso de transformación no es sólo “desde arriba”: la misma sociedad civil sufre un proceso de reconfiguración, tanto en lo que hace a las pertenencias identitarias, políticas y sociales, como en lo que hace a la composición de las demandas. Junto a ello, se produce la crisis de representación, que se expresa en la desconfianza hacia la clase política y los partidos, aunque no solamente hacia ellos.

Ante este cuadro, es evidente que los programas y dispositivos que se apliquen en fomento de la participación de los ciudadanos deberán tomar en cuenta esta situación, estos nuevos modos de relacionarse entre el Estado y la sociedad. Nos interesa conocer si las argumentaciones articuladas en la implantación de los programas contemplan las dimensiones de la crisis que mencionamos.

El cruce entre los debates teóricos y el análisis de las convocatorias a la participación ciudadana nos permitirá entablar algunas relaciones en lo que hace a las preocupaciones que se presentan desde el campo de la teoría, las nuevas articulaciones de demandas desde la sociedad civil, y las respuestas brindadas desde el Estado.

Consecuentemente, nuestro objetivo es indagar estas políticas a la luz de dos marcos teóricos: el de la crisis de representación política, y el de la teoría del Estado y los debates en torno a su reforma, que implica procesos de legitimación sobre las mismas.

## **II. Hipótesis:**

A partir de la presentación del tema que hemos realizado, esta tesis sostiene como hipótesis que los programas de participación en políticas públicas dirigidos a OSC de sectores vulnerables, implican una redefinición en la relación Estado – sociedad, en particular en términos de legitimidad y representatividad. El período seleccionado comprende los años 2003 a 2013. Nos interesa indagar en los roles de cada uno de ellos, lo cual comprende también el debate sobre la participación de las OSC de sectores vulnerables en las políticas públicas, lo cual se enmarca en las discusiones sobre el rol del Estado, el desarrollo y las demandas sociales emergentes en territorio.

## **III. Objetivos**

### **Objetivo General:**

El objetivo de esta tesis consiste en analizar la convocatoria a la participación desde los Centros Integradores Comunitarios (CICs) estructurados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a las OSC, en el período 2003 – 2013, para indagar sobre el debate general acerca de la relación Estado – sociedad en torno de la crisis de representación y la legitimidad de las políticas.

### **Objetivos Específicos:**

A partir del objetivo general se desprenden objetivos específicos. Estos no ocuparán un capítulo por separado, sino que serán transversales al desarrollo del conjunto de la tesis, de modo que serán abordados en diferentes partes de la misma, teniendo como marco el debate sobre la participación en el marco de una política pública general de las relaciones Estado – Sociedad. Por una parte interesa analizar las estrategias, convocatorias e instituciones diseñadas por el Estado nacional, en el período 2003 – 2013, a la luz de este doble marco histórico conceptual de la representación política y de legitimación de políticas públicas en el territorio. Al mismo tiempo, se desea indagar en las prácticas que los actores del territorio, se dan en la relación con el Estado en sus diferentes niveles y agencias.

En síntesis, la tesis desea ser un aporte a la discusión sobre las políticas de participación ciudadana promovidas desde el Estado nacional en este caso, pero que incluyen intervención de los niveles provincial y municipal. La propuesta busca centrarse en analizar las implicancias de las convocatorias en términos del tipo de legitimidad que se articula para llevarlas adelante, y las que puedan derivar de las intervenciones, es decir si implica un proceso de legitimidad sobre otras políticas en general, específicamente en sectores vulnerables. Tomamos en particular la dimensión

comunitaria de las políticas tanto en términos generales como en cuanto a la participación, dimensión planteada por el MDSN. Se sostiene aquí que lo que está en juego no es un simple modo de pensar y diseñar las políticas públicas, sino un replanteo de la relación Estado – sociedad, en una instancia clave como son las políticas públicas. Si, como indica buena parte de la literatura producida desde el MDSN el objetivo es colocar al Estado en una nueva relación con la sociedad, nos interesa plantear las implicancias de ello e indagar en qué sentido puede esta orientación contribuir a la democratización del Estado. En particular porque este debate no es sólo promovido por las agencias estatales, sino que puede encontrarse en buena parte de las discusiones académicas como veremos en el desarrollo de esta tesis, buscando poner en tensión esos debates a la luz de las investigaciones aquí presentadas.

En síntesis, se trata de una tesis de carácter cualitativo, que a partir de un estudio de caso, pretende desarrollar algunos conceptos teóricos, que sirvan de aporte al debate sobre el nivel de las transformaciones producidas en la relación Estado – sociedad, que impliquen en particular a los sectores vulnerables de la sociedad argentina.

#### **IV. Metodología**

Como puede apreciarse, se presenta una tesis descriptiva y de interpretación. Sin embargo, al analizar un fenómeno relevante en el debate de las ciencias implica también una crítica a algunas escuelas actuales, en particular sobre el concepto de participación ciudadana en las políticas públicas. Si bien nos centraremos en el estudio de caso, como referimos en los objetivos se trata de una tesis que busca insertarse en el debate teórico acerca del tema que nos ocupa. Es decir que la utilización del estudio de caso, nos sirvió para arribar a conclusiones de tipo teórico.

Por ello se manifiesta claramente, en concordancia con los debates metodológicos actuales, la necesidad de utilizar técnicas que comparten aspectos cuantitativos y cualitativos, aunque estos últimos serán los más utilizados. Como señala Fernando Conde: "...la consideración de los *hechos* (en cuanto *datos*) implica, pues, que lo que denominamos "hechos sociales" – con la carga de 'empiría' de la propia palabra hecho/cosa – son, por el contrario...el resultado de la construcción y de la convención social más elaborada y abstracta y, por lo tanto, lo más lejano de lo 'empírico' entendido como lo vinculado a la experiencia social directa." (Conde; 1994: 68).

El método del estudio de caso, si bien encuentra algunas limitaciones por su misma especificidad, la temporalidad elegida y el espacio nacional, se presentan como un caso relevante en el tema a discutir. Desde luego el conjunto de las experiencias que presentan los CICs poseen su propia relevancia, de modo que la selección de otros casos también encontraría sus justificaciones en este sentido. Sin embargo la selección elegida responde a diversos aspectos. En primer lugar los municipios del conurbano del Gran Buenos Aires cuentan con una rica tradición de participación y movilización social: tradiciones sindicales, partidarias y de organizaciones territoriales desde hace varias décadas, lo cual otorga a esta geografía un perfil rico y heterogéneo

de memorias y presencias participativas<sup>3</sup>. En segundo lugar la selección de tres municipios del sur del Gran Buenos Aires se vincula con el trabajo docente y de investigación que realizo como profesor de la Universidad Nacional Arturo Jauretche; este aspecto se presenta como relevante frente a la elección de otros municipios posibles, ya que implica la vinculación con otros trabajos de investigación, docencia y extensión en el territorio.

Nuestra unidad de análisis son las instancias de participación ciudadana que se generan en los Centros de Integradores Comunitarios seleccionados.

Las técnicas de relevamiento de datos que se utilizaron son las siguientes:

- a) Lectura de los trabajos de investigación ya realizados por otros investigadores respecto del tema en cuestión.
- b) Análisis de documentos tales como: textos de análisis y de diseño de política pública elaborados por el MDSN; resoluciones ministeriales; decretos del PEN; diseño de programas específicos que funcionan en los CICs; publicidades gráficas; folletos.
- c) Análisis de convocatorias correspondientes a los casos seleccionados.
- d) Entrevistas no estructuradas a informantes clave. Estos se dividen en tres tipos
  - Agentes del Estado nacional: Miembros del MDSN, pertenecientes al área que trabaja con los CICs: entrevista a 6 referentes del Área de Comunicación Popular.
  - Agentes de los tres municipios seleccionados: se entrevistó a secretarios o subsecretarios de Desarrollo Social, y a coordinadores de los CIC, nombrados en ese cargo autoridad municipal.
  - Miembros de organizaciones territoriales de los tres municipios indagados y del municipio de "control".

Las entrevistas se realizaron en dos etapas. La primera en el año 2011, de carácter exploratoria, para conocer la política del CIC en términos generales y su dinámica de trabajo. La segunda, con un avance ya en la sistematización de de las dimensiones a indagar, se desarrollaron entre el año 2013 y principios de 2014.

- e) Asistencia al Encuentro Nacional de referentes de Mesas de Gestión Local, Chapadmalal, Provincia de Buenos Aires, 24 de febrero de 2013.
- f) Debate de conclusiones parciales con otros investigadores, en el marco del Área de

El conjunto de las entrevistas, la asistencia al encuentro nacional y el material producido por el MMDSN, nos proveyó de suficiente información cualitativa para el desarrollo de la tesis. Contando con ella, se procedió a la sistematización mediante la construcción de categorías e indicadores que fueran útiles para el análisis. El desarrollo de estos se apoyó en las lecturas de otros trabajos producidos al respecto y al debate teórico sobre los temas que se desarrollan aquí. Finalmente, el análisis de las instancias de participación que se genera en los CICs hace que, si bien nos referimos a una herramienta diseñada por el Estado, lo que da relevancia a la experiencia depende de las prácticas y discursos que los actores territoriales y de otros niveles estatales, generan en este espacio.

#### **V. Orden y contenido de los capítulos:**

Como se dijo, la tesis desarrollará a lo largo de todos los capítulos los objetivos propuestos, poniéndolos en debate con los principales argumentos teóricos. Así el **Capítulo I Crisis del Estado y transformaciones en las políticas públicas**, da cuenta de las transformaciones sucedidas en el Estado desde principios de los años 90 en tres dimensiones centrales: la crisis del Estado nación, los cambios en el modelo administrativo y las transformaciones en el espacio público. A partir de allí se mencionan las orientaciones propuestas por el neoliberalismo en términos generales y en particular respecto a la relación Estado – sociedad y la participación ciudadana. Del mismo modo se considerarán las perspectivas elaboradas desde el neoinstitucionalismo. Se delimitará la crisis del 2001 como un momento de quiebre el capítulo aborda los cambios operados en la misma sociedad y los intentos de respuesta que significa una orientación calificada como neodesarrollista. En este sentido este capítulo nos presentará la situación marco en la cual se llevan adelante el programa CICs, como así también las políticas y prácticas que en él se desarrollan. Si bien no existe una correlación determinante sobre las políticas desde la orientación general que adopta el Estado en sus políticas económica y políticas públicas en general, no cabe duda que esas orientaciones macro, como buena parte de la literatura lo sostiene según describiremos, dan cuenta de tendencia que repercuten en los temas que aquí analizaremos. De allí la necesidad de su análisis.

**El Capítulo II, Sociedad civil y participación en políticas públicas**, plantea en primer lugar una introducción a la cuestión de la participación social, en la dimensión que se trabaja en estas tesis. Definido el marco político general en el capítulo precedente, aquí indagaremos, también en clave diacrónica. Para lograr una aproximación pertinente al tema, se avanzará en una síntesis acerca de las principales discusiones en torno a la definición de sociedad civil y las particularidades de sus organizaciones, pues nos interesa conocer las principales orientaciones y debates que se presentan en la Argentina, en torno a las prácticas que las organizaciones se dan en su interacción

(conflictiva y/o articulada) con el Estado. Finalmente, se analizará el perfil que en este sentido promovió con decisión el neoliberalismo en la Argentina y a la vez las propuestas que se fueron construyendo desde las perspectivas denominadas neoinstitucionalistas, sobre el modo de concebir a la sociedad civil y sus organizaciones. El debate sobre la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas centrado en el análisis de las propuestas neoliberales y neoinstitucionalistas.

Ya en el desarrollo del **Capítulo III, *El perfil de las articulaciones con la sociedad civil en los gobiernos kirchneristas***, se introduce al espacio temporal específico de estudio, indagando acerca de la política que los gobiernos kirchneristas han planteado respecto a la relación Estado – sociedad civil organizada. Se toma para ellos tres casos críticos, en tanto significaron movilizaciones de parte de actores involucrados, y cuatro casos de políticas de participación desarrolladas desde el propio Estado nacional, en términos institucionalizados. Esta indagación nos permitirá descubrir ya los fundamentos y estilos en que los gobiernos kirchneristas plantean la relación con la sociedad civil y sus organizaciones. Muy particularmente, el modo en que se plantea, la recepción y procesamiento de las demandas emanadas de aquella.

***El nuevo perfil de la participación en las políticas sociales: La creación de los CICs***, es el título del **capítulo IV**; en él se abordan los cambios en la concepción de las políticas sociales. Desde 2003 en adelante tomando como base publicaciones del MDSN, se establece una conexión histórica con la noción de Comunidad Organizada que se desarrollara en el primer peronismo. Luego el capítulo explica en profundidad y analiza la política de los Centros de Integradores Comunitarios como política social y de participación, en particular en la lógica de la intervención comunitaria. El eje, por tanto, es conocer los fundamentos y los mecanismos de funcionamiento de este dispositivo de políticas públicas que es el CIC.

A partir de esta presentación, el **Capítulo V *Canales y expresiones de la representación social en los CICs*** realiza un análisis de las prácticas que se realizan al interior de los CICs, en particular en lo referente al planteo de la capacidad de generar una representación social desde las mismas organizaciones territoriales. Para ello se construyeron una serie de indicadores que se nutren de la información obtenida en las entrevistas., lo cual en su conjunto, nos presenta un panorama respecto del modo en que se concibe esa representación, y los alcances que la misma puede generar. (En tanto impacto en las políticas, dinámica de trabajo del CIC, relaciones con el Estado, etc.).

Finalmente, el **Capítulo VI, *Conclusiones. La participación auspiciada por el Estado: Legitimidad y representación***, luego de abordar la cuestión de la legitimidad y cómo esta se pone en juego en las prácticas y planteos que se realizan en los CICs, pues el mismo dispositivo se plantea como una revisión, una tensión sobre el modo de generar legitimidad en las políticas públicas; los alcances de esa tensión constituye uno de los primeros aspectos de las conclusiones abordadas. Luego se lleva adelante, pertinente a una tesis, un cruce entre los marcos interpretativos presentados en los capítulos I y II, y las indagaciones desarrolladas posteriormente; como lo señalan los objetivos de la tesis, se busca indagar acerca de si se ha producido un cambio

sustantivo en el modo de arribar la relación Estado – sociedad, en particular frente a los sectores vulnerables desde los gobiernos kirchneristas y si los CICs, son una expresión de esa posible transformación.

## **CAPITULO I**

### **Crisis del Estado y reforma de las políticas públicas**

#### **I. Introducción**

A pesar de los numerosos cuestionamientos y de su “inminente” derrumbe, el Estado nacional sigue siendo un actor clave en el ordenamiento social en el inicio del siglo XXI. Las graves crisis económicas y políticas que se desatan, con lapsos de estabilidad cada vez más breves, desde los años '70 han demostrado la necesidad de contar con los instrumentos propios del Estado para impedir una quiebra del capitalismo en lo económico y una capacidad de ordenamiento sin igual en lo político.

No fue ajeno a ese proceso de permanencia y debilitamiento el modo en que Estado y sociedad se co-constituyen en una interacción difícil de asir o de reducir a un solo elemento. En esta relación están implicados los mecanismos e instituciones bajo los cuales se legitima el Estado y los modos en que éste garantiza las libertades individuales, la propiedad privada y en general la capacidad de cohesionar a una población delimitada. Por eso, en la relación Estado-sociedad, la crisis de uno es también un momento de inestabilidad para la otra.

A partir de su consolidación en los países centrales hace dos siglos, el Estado se presenta como institución política y como forma de organización social que muta y permanece a la vez, demostrando lo mucho que esta relación ha producido y regenerado. En esa relación, el tipo de participación ciudadana dice mucho respecto de los canales de comunicación entre uno y otro, de las expectativas que la sociedad genera sobre el rol del Estado, y de la apertura de éste último a la incidencia de la ciudadanía.

En este primer capítulo avanzaremos brevemente en el análisis de la configuración del Estado moderno, para dar cuenta luego de las dimensiones de este que han entrado en debate y que fueron objeto de reformas. En esta línea se abordará aspectos que han sido sometidos a debate para finalmente presentar las propuestas enarboladas desde el neoliberalismo, el neoinstitucionalismo sobre su orientación y en +ultimo termino poner en cuestión la conformación y existencia de una corriente neodesarrollista en la actualidad.

#### **II. Planteos sobre transformaciones en el Estado**

Desde la construcción de la institución estatal a fines del siglo XIX principalmente en los países de Europa occidental, pero que tuvo su repercusión también en nuestro continente, el modelo del Estado – nación gozó de relativa continuidad hasta finales del siglo XX. Ese modelo implicaba inicialmente los principios que señalara Max Weber



respecto del monopolio de la violencia legítima, el anclaje territorial y la conformación de un andamiaje jurídico que daba a la institución niveles de certidumbre, que en conjunto le permitía obtener obediencia por parte de sus ciudadanos; pero a la vez el modelo consagrado desde finales del siglo XIX, implicó la conformación de un núcleo de características socio culturales encarnado en el modelo de la nación, que permitió fortalecer las lealtades de los ciudadanos logrando también una mayor cohesión interna (Held; 1997). Su rol en términos de organización social ha sido, y continúa siendo, clave: “el Estado es el elemento que modera la política, que canaliza su energía por cauces institucionales. (Portinaro; 2003: 35).

Ese basamento jurídico y cultural, si bien sufrió en términos teóricos el embate del marxismo, que anunció su extinción desde la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, apenas si fue puesto en cuestión en términos de la praxis y no cabe duda que lo encontró como actor central de la acción política llevada adelante por todos los grupos ideológicos, económicos y sociales durante el transcurso el siglo XX, hecho que se expandió por toda Europa y también en América Latina, aun con las dificultades que enfrentaron los estados respecto al ejercicio pleno de los atributos antes mencionados. Sus problemas, en todo caso, provenían de aquellos que le habían dado origen: las amenazas externas y las convulsiones dentro de sus fronteras, ya no centralmente vinculadas a la posible fractura territorial, sino a un siglo caracterizado por las luchas revolucionarias y la pugna ideológica. Las distintas instancias supranacionales construidas, tenían como basamento a los mismos Estados nacionales; a su vez, quienes planteaban una subversión del orden, en la mayor parte de los casos, lo hacían en nombre de la nación o del pueblo de esa nación. Y esto pareciera que fue así porque “...el estado, lo mismo el capitalista que el socialista, ha resultado ser un fenómeno mucho más formidable de lo que pensaron los teóricos del siglo XIX, incluyendo a Marx”. (Guiddens; 2006: 21). De este modo, cualquiera fuese el tenor de los cambios propuestos, y aún con una crítica al Estado, su permanencia en los hechos estaba descontada.

Esta dimensión se puso a prueba también en nuestro país y en la región en las últimas décadas del siglo XX. Desde fines de los años 70, se incrementó una prédica que específicamente señalaba la supuesta incapacidad del Estado por prestar los servicios públicos en general, e incluso como administrador de lo público. Se extendió un diagnóstico que concluía en la necesidad de “desarmar” al Estado nacional de buena parte de sus funciones, pues se había tornado ineficaz e ineficiente en la prestación de los servicios. Se generalizó así en la opinión pública, un deseo de reducción del aparato estatal, que llegó incluso al anuncio de su desaparición, como ya se indicó. Esta.

Pero no puede resumirse las fuerzas sociales presentes en el espacio público a las

sentencias de la opinión pública. Si nos remitimos, en cambio, a las voces que presentaron en esa coyuntura los movimientos sociales y otros actores políticos activos, la demanda ya no remitió a una cuestión de buenos servicios públicos solamente (en una lógica de cliente), sino de los derechos de ciudadanía. Y aquí la cuestión ya no versa sólo sobre una perspectiva de consumidor, sino que se presenta un proceso mucho más complejo y heterogéneo, que en principio puede pensarse en el orden agregativo que propuso, hace más de 50 años, Thomas Humphrey Marshall. El proceso de ciudadanía no es, ni ha sido, un desarrollo lineal sino que, por el contrario, implica conflictos, luchas, identidades y relaciones de poder entre diferentes actores, que superan las demandas o reclamos por servicios (los cuales desde luego forman parte de la construcción de la ciudadanía). Por ello la relación entre políticas públicas y ciudadanía implica cuestiones de diseño y evaluación de las políticas, pero también elementos ideológicos, simbólicos y de relaciones de poder.

El desembarco del neoliberalismo, ya a fines de los 70, logró lentamente trasladar el eje de conflicto desde la expansión de la ciudadanía, hacia la lógica de la competencia; y con ese desplazamiento correr al Estado nación como asignador de recursos para dar lugar al mercado. Las transformaciones se expresaron en primer lugar a partir de la crisis del Estado del Bienestar<sup>4</sup>. De los múltiples diagnósticos surgidos al respecto<sup>5</sup>, sobresalen las visiones acerca de problemas de financiamiento y la quita de apoyo de los actores políticos y sociales involucrados; es decir consideraciones previas al auge del paradigma neoliberal. Abriendo el camino a esta corriente el Informe de la Comisión Trilateral (1975) lo que debía hacerse era utilizar el Estado para morigerar las expectativas de buena parte de la población pues la demanda ciudadana estaba generando situaciones de ingobernabilidad. Esto es, entró en crisis un modelo de Estado, y no el Estado en sí mismo como institución de organización social. El relato neoliberal que alcanzó su mayor consenso durante la década del 90, como veremos, llegó a imaginarse la posibilidad de un Estado mínimo, que derivó en numerosos debates que incluyeron la noción del “fin del Estado”. Sin embargo, lo que fue presentado como un realidad inminente, escondía tras de sí, distintas facetas que respondían procesos diversos y que lejos estaban de indicar el agotamiento del orden estatal moderno<sup>6</sup>. Lo que si sucedió fueron transformaciones que afectaron en distinto nivel dimensiones que hacían al rol y perfil del Estado nacional, las cuales se presentan aquí en tres aspectos centrales. Estos aspectos son indicados porque incidieron en las reformas que se han producido en el Estado y las políticas públicas en la región en general y en la Argentina en particular en los últimos 25 años.

#### **a. La crisis del Estado – nación**

En primer lugar, los planteos colocaron en cuestión la **sobrevivencia del Estado-nación**. La expansión de los mercados financieros, la convergencia de un nuevo paradigma cultural que parecía tener una construcción de tipo global, y la cuestión misma de la globalización, llevó a pensar que la incapacidad de los Estados nacionales por mantener su autonomía (en términos económicos, políticos y culturales) iría *in crescendo*, lo cual comenzó a ser el eje del debate a nivel mundial. La hipótesis central era que el Estado ya no podía contener en sus fronteras una noción de nacionalidad consistente, ya que éstas se vuelven porosas ante las múltiples influencias mundiales, a la vez que, en su interior, surgen nuevas identidades sociales, que ya no se referencian en la matriz nacional (o identidades antiguas que habían sido sometidas a la nacional, como la de los pueblos originarios de América). Lo que se estaría derrumbando sería por una parte la construcción identitaria engendrada a fines del siglo XIX, la autonomía del Estado para controlar y regular *su* economía, y la autodeterminación política para resolver sus problemas institucionales internos y sus relaciones exteriores. Mientras algunos, desde la perspectiva de las estrategias empresariales, afirmaron directamente el fin del Estado-nación (Omahe; 1998), otros, desde la filosofía política referían a una nueva fase territorial de esta misma institución (Habermas; 1999); o se concentraron en el agotamiento de las identidades nacionales (García Canclini, 2001) y la generación de democracias interculturales al interior del Estado nacional (García Yapur; 2011) o bien en la redefinición institucional interna ante la emergencia de nuevos espacios subnacionales y globales (Held; 1997) (Beck; 1998).

De hecho, esta debilidad del Estado nacional se percibe en la porosidad de sus fronteras, debido a la transnacionalización de los mercados, ya que, por ejemplo “en la Comunidad Monetaria Europea se puede apreciar de manera perversa la limitación de la capacidad de actuación política de los Estados por parte de «los mercados»” (Habermas [2013] 2014; 34); pero también a través de otras formas de intercambio como sucede con el aumento del turismo mundial, concebido como un mercado. El conjunto de estas presunciones nos puede conducir, casi inevitablemente, a la afirmación de algunos autores ya mencionados respecto del fin del Estado. Sin embargo Manuel Castells advirtió hace ya algún tiempo, apoyado en una profusa bibliografía, que el Estado pierde su poder, pero no su influencia:

“En suma, lo que estamos presenciando es, al mismo tiempo, la soberanía compartida en la gestión de los principales temas económicos, medioambientales y de seguridad y, por otra parte, el atrincheramiento de los Estados-nación como componentes básicos de esta enmarañada red de instituciones políticas (...) *el resultado de este proceso no es el reforzamiento de los Estados-nación sino la erosión sistémica de su poder a cambio de su perduración*” (Castells, 1998: 297)<sup>7</sup>.

De este modo al iniciar el siglo XXI, en el análisis de algunos autores, como de dirigentes políticos y analistas económicos, tendió a confundirse algunas limitaciones que los estados comenzaron a sufrir (en particular lo de los países subdesarrollados) por presiones desde organismos multilaterales de crédito, tribunales internacionales, organizaciones no gubernamentales internacionales y planteos de sus mismas sociedades, con un declive que lo llevaría hacia una lenta descomposición o bien a notablemente debilitados frente a los mercados. Sin embargo, siguiendo la línea trazada por Castells, los estados se encuentran en una situación compleja respecto a ciertos poderes globales (como los financieros) pero no por ello amenazados en su perduración, ni hay demostración empírica que asegure su impotencia (Peters; 2007); de hecho siguiendo a Faletto (1990) no se trataría de realidades nuevas para los estados latinoamericanos, nacidos para lidiar con el mercado mundial. Como veremos en el último punto de este capítulo, los gobiernos que emergieron en la región con el inicio del siglo XXI, aún asumiendo los cambios políticos a escala global, intentaron recomponer la autoridad estatal y ocupar nuevas posiciones de poder. (Estatizaciones de empresas, control de explotación de recursos, etc.). De hecho esta tesis trabaja en esta última dimensión, planteando un “retorno” del Estado – nación hacia “una mayor productividad política” (Rabotnikof-Aibar; 2012: 65) con pretensiones de ordenamiento sobre el conjunto de la sociedad. Ese retorno, desde luego, está situado en la situación que hemos descripto anteriormente.

## **b. El modelo de organización administrativa**

Ahora bien, la decisión de sostener el entramado de asistencia social, dirección de la economía, acción empresaria, regulación de las relaciones capital–trabajo, entre otras funciones, le implicó al Estado nacional la creación de un aparato burocrático de consideración y una planificación centralizada. Por ello, la segunda dimensión que nos interesa abordar dentro de la **etapa crítica del Estado**, es la que refiere a su **administración**. A nivel mundial, se legitima desde finales de los '70 esta crisis que implica al modelo burocrático caracterizado por Weber, instaurado desde finales del siglo XIX. (Cunill Grau; 1997) (Oszlak; 1998) (Zurbriggen; 2008). Vinculado sin duda también a los cambios en el mundo empresario industrial con el fin del modelo fordista y la instauración de tipos organizacionales más flexibles; la administración pública estatal comienza a ser puesta en tela de juicio, y se instala el debate acerca de la necesidad de implementar reformas que se orienten hacia las propuestas emergentes del *new public managment*, surgido en las modernas empresas transnacionales (CLAD; 1998). El modelo burocrático, basado en la meritocracia y en el cumplimiento de las normas, manifiesta claros límites de acción, obsoleto para administrar los profundos cambios sociales. En ese

contexto, los cánones que presenta el *new public management*, impactan fuertemente en un Estado a la búsqueda de nuevas formas organizativas.

Este diagnóstico se hace extensivo a la burocracia estatal evaluándola de manera negativa; se comienza a hablar de falta de eficacia (Bresser Pereira, 1999) pero, en lineamientos más amplios, se trata de una transformación mucho más compleja que una cuestión de provisión de servicios, planteando la necesidad de un cambio que implique una nueva gobernanza (Mayntz; 2002).

Este es, entonces, el escenario en que la crisis del funcionamiento estatal, que en caso argentino estuvo acompañado a su vez de una profunda crisis fiscal en particular desde finales de los '80. En este contexto es cierto que se produce “una crisis fiscal del Estado, una crisis del modo de intervención del Estado en lo económico y social, una crisis en la forma burocrática de administrar el Estado” (Bresser Pereira, 1999: 37). La tendencia mundial durante toda la década del '90, pareció orientarse en conjunto a asumir este diagnóstico, con diferentes alternativas bajo la lógica central del gerencialismo (Dussauge Laguna; 2009). Fueron varios los que afirmaron que el Estado, en lugar de favorecer el desarrollo, lo estaba impidiendo. Esta posición recorría el campo intelectual desde los impulsores de reformas neoliberales que alentó el Banco Mundial (1997) y las corrientes neoinstitucionales -por ejemplo Peter Evans (1996). Aunque sus diagnósticos tienen algunas diferencias importantes, coinciden en que el aparato estatal se encontraba en la década del '80 en tal nivel de deterioro, que debía ser imperiosamente reformado.

A fuerza de esquematizar un poco lo que significaron y significan aun hoy los procesos de reforma, es útil la diferenciación que realiza Peter Evans al referirse a los distintos procesos o etapas a las que denomina “olas”: la primera, en la posguerra, donde el Estado fue considerado una herramienta clave del desarrollo con intervención directa en la economía; la segunda, en los '70, impulsada por los liberales (a quienes denomina neoutilitaristas) que impulsó el retiro del Estado y la desregulación y apertura de la economía; y, finalmente, cuando termina la década de los '80, una tercer ola (al menos en el debate intelectual) que llamaba a una reconstrucción institucional del Estado, buscando colocarse a medio camino entre las dos olas anteriores (Evans, 1996). Con esta periodización, los neoinstitucionalistas buscan llamar la atención sobre el destino de las reformas implementadas por la ortodoxia. Coinciden básicamente en la necesidad de dismantlar el Estado empresario y disminuir sensiblemente la regulación sobre la economía, pero enfatizan que, si ese ajuste estructural no es acompañado por un fortalecimiento institucional del Estado, las mismas terminarán siendo ineficaces en relación al fomento del desarrollo del mercado y a una mejor prestación de servicios públicos: “Incluso puede resultar contraproducente en términos estrictamente económicos,

y sus consecuencias muy peligrosas para la democracia incipiente”(Acuña y Smith, 1996: 209 – citando a Maraval y otros 1994).

El mismo Banco terminó asumiendo esta postura cuando, en la segunda mitad de la década del '90, se refería a las reformas de segunda generación. Luego nos referiremos a las propuestas de salida de la crisis, pero para ejemplificar hasta dónde alcanza la noción de fortalecimiento institucional, vale la siguiente cita:

“...mejorar los sistemas electorales y de partidos políticos; incrementar la información y la transparencia y facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e ideológicos, con especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres; continuar el proceso de descentralización político-administrativa; erradicar el clientelismo y la patrimonialización política de los aparatos administrativos; garantizar la efectiva división de poderes y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos al imperio de la ley; en particular, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad y someter a responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes” (Prats i Català, 1998: 14).

La lista es aún más extensa, pero queda claro que el diagnóstico implica una reforma profunda del Estado y de la sociedad, con puntos de contacto con las propuestas neoliberales, insistimos, aunque varíe el rol atribuido al Estado y al mercado. Se trató, en definitiva, no sólo de una reforma gerencial que afecta la administración pública, sino de una reforma del sistema político en su conjunto para hacerlo coherente con una orientación, para evitar que los llamados “ruidos” de la política interfieran en un modo de organizar el Estado. Como veremos en este mismo capítulo, los gobiernos que asumen con el inicio del siglo plantean críticas al modelo gerencial, en particular porque el Estado, modifica algunas de sus funciones respecto de la sociedad, retomando orientaciones de intervención directa en la economía (García Delgado; 2011) (Vilas; 2011). También en lo referente a una renovada concepción e intervención territorial que se plantee el Estado (Casalis y Villar; 2011) Esas nuevas funcionalidades, implican demandar otras capacidades. Pero al mismo tiempo el paradigma gerencial encontró críticas por los bajos resultados obtenidos, que provendrían de límites del propio modelo, desde corrientes denominadas neoweberianismo (Blutman y Cao; 2012), proponiendo algunos patrones propios del modelo normativista. Volveremos sobre este tema, al ser la intervención estatal sobre la sociedad, un tema de desarrollo en esta tesis.

### **c. La transformación del espacio público**

Finalmente, y para cerrar esta breve separación de algunos planteos sobre un momento de crisis y replanteos en el Estado, se presentó ya a finales de la década del 80, un **cuestionamiento a la capacidad del Estado para regular el espacio público**. El modelo estatal que se fue consolidando particularmente en Occidente desde la segunda mitad del siglo XIX, implicaba la existencia de un Estado que no sólo fuese capaz de someter a otros poderes (y asegurarse el monopolio de la violencia legítima), de administrar los asuntos que hacían a lo institucional y normativo, llevando adelante un modelo capitalista en términos económicos; sino que su grado de regulación sobre la sociedad buscaba moldearla mediante diversas políticas públicas: código civil, educación obligatoria, servicio militar, políticas de familia, regulación del trabajo; a esto sumada la provisión de los servicios públicos, muchas veces por parte del mismo Estado ya en el siglo XX. Esta configuración condujo a que lo público fuera comprendido a partir de este período como espacio estatal. Esta yuxtaposición, que el pensamiento y las políticas liberales buscaban evitar en pos de la supuesta autonomía de la esfera de lo privado respecto de lo público, de la economía respecto de la política, se fue claramente conformando en el siglo XX y, muy particularmente, con el peronismo, reduciendo la distancia entre un espacio y otro, y dotando al Estado de una dimensión desconocida hasta ese momento. De todos modos, no debe olvidarse que la separación público-privado es de carácter analítico y el más liberal de los gobiernos interviene en la vida privada de los ciudadanos de diversos modos; lo que aquí queremos marcar es la impronta de la ocupación del Estado sobre el espacio público.

Esta transformación, este desplazamiento, no está dado sólo por la dimensión urbana sino esencialmente por la relación política. El aporte de Habermas ha sido clave para complejizar una relación que no puede comprenderse de modo lineal. Éste ha establecido como un rasgo de la modernidad al espacio público-político “como caja de resonancia para problemas que han de ser elaborados por el sistema político porque no pueden ser resueltos en otra parte” (Habermas, 1998: 439). Es decir, queda separado el espacio deliberativo comunicacional del ejecutivo, que corresponde necesariamente a instituciones estatales (esencialmente al parlamento) pero que sólo pueden ser democráticas si previamente atraviesan esa instancia comunicacional; vale decir que la legitimidad de la norma proviene de su debate previo en el espacio público y no de su decisión y plebiscitación por parte del sistema político. Por ello “las estructuras de una opinión pública hipotecada por relaciones de poder excluyen las discusiones fecundas y clarificadoras (Habermas, 1998: 443) Esas “hipotecas” pueden provenir del mismo sistema político o bien de uno de los nuevos poderes claves en el espacio público, como son los medios masivos de comunicación. En cualquier caso la formación de los temas que ocupan el espacio

público y el modo en que estos son organizados y, en particular, priorizados ya no es una tarea que pueda decirse que es monopolizada por el Estado, ya que, por ejemplo “los actores de la sociedad civil, no tenidos hasta ahora en cuenta en nuestro escenario, pueden desempeñar un papel sorprendentemente activo y exitoso en los casos de percepción de una situación de crisis” (Habermas, 1998: 462)<sup>8</sup>. La visión habermasiana tiene una clara mirada normativa, que propone el reemplazo de un espacio público cerrado por las elites, a uno comunicativo y, por tanto, democrático; pero su misma propuesta se construye en base a la situación crítica del espacio público actual.

Es evidente que el Estado ya no ejerce hoy el mismo poder sobre el espacio público que ejercía durante la mayor parte del siglo XX, pues ambos se han modificado. Se producen a escala global transformaciones en tres dimensiones (política, simbólica, físico-espacial) que, si bien no siempre responden a una misma lógica, se comprenden como parte de un proceso histórico compartido (García Canclini, 1999). La transformación del espacio público implica diferentes variables, algunas como la conformación de una opinión pública más diversificada; o la apertura al debate acerca de demandas vinculadas a derechos personalísimos cuyos temas no lograban acceder a la agenda pública, por ejemplo lo referente a la identidad y la multiculturalidad (Pinto y Flisfisch; 2011) como ya veremos; la misma noción de políticas públicas, implica hoy la conformación de un debate público más amplio que incluye al conjunto de la sociedad, y no solo al Estado (Vilas; 2013); 90 y ss). Este escenario, sin embargo, convive con la herencia de las reformas neoliberales y sus políticas privatizadoras en torno de la provisión de varios servicios públicos, que implica la presencia del mercado. Colisiona, de esta manera en el imaginario social, visiones acerca de si el Estado es capaz o no de regular ese espacio público. Por momentos la democracia se abre camino frente a nuevas demandas; pero en ocasiones se impone la primacía de la sensación del espacio público como un sitio de miedo e inseguridad. Por ello “el mundo contemporáneo es un *container* lleno hasta el borde del miedo y la desesperación flotantes, que buscan desesperadamente una salida” (Bauman, 2001: 22). Y ante esta convicción surge el pedido de una respuesta: “Los solitarios asustados, sin comunidad, seguirán buscando una comunidad sin miedos, y los que están a cargo del inhospitalario espacio público seguirán prometiéndola” (Bauman, 2001: 22-23). Pero la transformación del espacio público y de los mercados a escala global, las crecientes incapacidades de los Estados nacionales para controlarlas, genera la imposibilidad de respuestas estables a esas demandas.

Sin embargo, nos interesa marcar que la lectura sobre el espacio público no es lineal. En otras consideraciones la noción de sociedad política es equivalente al espacio público, en tanto en ella concurren la acción del Estado, de las diversas organizaciones de la sociedad civil, y otras acciones que pugnan por derechos (Chatterjee; 2008). Para este



autor el Estado sigue siendo relevante en esta instancia de conflicto que plantea la sociedad política (y que podemos tomar semejante a la idea de espacio público que aquí presentamos).

De esta manera, surgió una multitud de cuestionamientos sobre la capacidad del Estado como regulador de lo público en las últimas décadas de los '90, manifestándose un retraimiento de lo estatal y una vindicación de lo privado, como lógica articuladora y orientadora mucho más eficaz y exitosa. Pero la creciente heterogeneidad de identidades, demandas y subjetividades en la sociedad civil, y a su vez la rescentralización del Estado como actor fundamental para encarar la búsqueda de soluciones a la nueva cuestión social en el inicio del siglo XXI, hace que emerja un cuestionamiento que no tiende a fortalecer lo privado, sino a poner nuevamente en cuestión lo que parecía la imposición del mercado como articulador social.

### **III. El debate abierto**

¿Hacia dónde se orienta hoy la discusión acerca del Estado? Desde luego las respuestas a esta pregunta pueden ser múltiples, pero lo que es indudable es su retorno como “problema” de la política. Algunos espacios de las ciencias sociales, han tomado este tema como un aspecto central. Por ejemplo la Declaración de Río de Janeiro, ha señalado que los “científicos sociales de América Latina, no pueden permanecer al margen” de esta discusión<sup>9</sup>. En efecto, luego de plantear el fin de la historia y la inminencia de su desaparición (pregonada a izquierda y derecha, según las épocas), el Estado asoma desde hace más de una década con diferentes grados, la discusión a la cuestión de la vigencia del Estado nacional, como unidad de dominación, como actor económico, y como eje de regulación social.<sup>10</sup> Este interrogante, ha ocupado a los analistas crecientemente, quienes han ensayado diferentes posibilidades de orientación. Los problemas ya no son, al menos no bajo las mismas formas, los planteados en sus orígenes. En este sentido, los discursos refundantes, por ejemplo bajo la idea de nuevos “pactos sociales”, no son la salida a la que concurren mayoritariamente los debates actuales; es decir, no parece plantearse una etapa de ruptura del orden. Parecen orientarse, en cambio, hacia la cuestión de las políticas públicas y la gobernabilidad, más que a la legitimidad del propio Estado. O en todo caso, responder acerca de sus incumbencias en las sociedades actuales. En esta línea, las experiencias de participación que analizaremos, nos presentarán una dinámica distinta tanto del modelo del “Estado social”, el cual conducía al conjunto de la sociedad, valiéndose de las representaciones que implicaban los partidos políticos, sindicatos y cámaras empresariales (sin necesidad de crear otras instituciones para canalizar demandas), como del modelo neoliberal, donde el Estado renunció a numerosas

intervenciones (no a intervenir en términos estrictos ya que fue clave para muchos procesos de ese modelo) pero que tendía a desconocer las manifestaciones de las representaciones sociales, delegando en la competencia vía mercado su resolución.

De este modo, planteamos aquí como aspectos centrales en las discusiones sobre el Estado el modo de intervención sobre la sociedad y las representaciones y mediaciones que esta genera en torno a sus demandas; en conjunto, esto implica la discusión sobre un modelo de desarrollo.

Los casos que vamos a analizar ponen en cuestión algunos de los elementos que hacen a estos aspectos. De modo directo o de manera latente las indagaciones aquí presentadas buscan poner en cuestión los modos en que se procesan las representaciones políticas, la posibilidad de generar espacios de represtación social y el modo en que esto afecta la legitimidad de las políticas y de la propia autoridad estatal, por ejemplo en el modo de construir los consensos. En esta nueva discusión sobre el Estado, interesa también dar cuenta de la relación entre sus diferentes niveles.

De este modo, ¿Hacia cuáles discusiones empujan en el presente las transformaciones planteadas? El Estado nacional se ve atravesado por diversos conflictos que ponen en discusión su autoridad. No se trata ya de los debates acerca de su origen, constitución o legitimidad en los términos en que los clásicos lo plantearon, sino que las argumentaciones se orientan hacia el rol que el Estado puede tener en el contexto actual y de cómo se hace posible desarrollar ese rol. En esta línea mantiene actualidad la afirmación de Held, respecto a que más que una teoría del Estado, se hace necesario una teoría sobre la situación del Estado en la globalización (Held; 1997). De allí que el debate en el presente no se oriente hacia la definición de una teoría del Estado, sino hacia la cuestión de las políticas públicas, devenido en el eje central. En este sentido invierte el orden del anterior, ya que estas casi no eran estudiadas de modo “autónomo”, sino subsumidas a la cuestión general del Estado (Aguilar Villanueva; 2007).

En este contexto, surgen múltiples respuestas acerca de la orientación que el Estado debe tomar, ya no en tanto una teoría general que lo enmarque, sino sobre el rumbo de sus políticas públicas; tanto acerca de la brújula que las debe guiar, como el modo en que políticamente son conducidas. En este sentido, en la Declaración de Río de Janeiro ya citada, se afirmaba “Dentro de una estrategia alternativa se requiere de un Estado económico democrático y fuerte que encauce, que promueva el desarrollo, y que afronte decididamente los problemas sociales” (DRJ; 2004: 32).

En estas preocupaciones se han movido las ciencias sociales en los últimos años en lo que respecta al tema, vale decir, cómo hacer gobernable a la democracia como orden político y al Estado como institución de dominación, en un mundo en transformación, pero al mismo tiempo planteando un orden social más justo. Nos

referiremos in extenso a este aspecto en este mismo capítulo, sin embargo nos importa rescatar tres elementos claves de discusión en la región respecto del estado y su relación con la sociedad, en planteos que proponen en un nuevo modelo. En primer lugar están quienes señalan la necesidad de cambios en la política económica tanto respecto del modelo productivo (Ferrer; 2004), la relación con el mercado internacional (Dos Santos; 2007), como la necesidad de crear nuevas instituciones de regulación (Vanoli; 2007), todo ello en el marco de propuestas en torno de un nuevo modelo de desarrollo, como ya veremos. Por otra parte se planteó la necesidad de redefinir la relación entre el Estado y las identidades culturales; este aspecto fue clave, e incluso estructurante, de la emergencia de algunos movimientos políticos nuevos como el boliviano Movimiento al Socialismo que llevó a la presidencia a Evo Morales. Aquí la cuestión que se plantea es en torno a la necesidad de que el Estado abra su mirada en respecto a la heterogeneidad social, para incorporar la diversidad de naciones (en el caso de fuerte presencia de pueblos originarios) a su matriz institucional (Linera; 2008). Sin embargo, sobre la heterogeneidad, esta se hace presente de diversos modos en el espacio público, y que hacen desiguales a las sociedades en diversos aspectos (Grimson; 2013). Por último el tema fundamental de la articulación política; el debate en torno al populismo ocupa desde hace una década el centro de la escena; con criterios peyorativos en tanto se asume como erosión de los principios democráticos liberales y profundización del decisionismo (Novaro; 2011), pero también como caracterización de las formas políticas que asumían los gobiernos progresistas en América Latina en una imbricación entre la democracia y lo popular (Laclau; 2010). El debate está abierto y parece un parte aguas en el mundo académico, respecto del significado e impacto para la democracia por parte de los gobiernos caracterizados de populistas.

Aquí se apoyan los debates acerca de cuál es el rol que el Estado debe cumplir en ese sentido, pero comprendido desde sus políticas públicas, antes que un planteo general del orden de dominación. Derivado de ello, se comprenden todas las propuestas y discusiones en derredor de las políticas públicas con dos grandes ejes: uno referido a la constitución de su legitimidad, el otro en cuanto a su implementación. Con el paso de la sociedad industrial a la de servicios, con el fin del modelo del Welfare, estas cuestiones se convierten en aspectos de fondo. A sólo algunos años de la década del '90 cuando se proclamaba un nuevo fin del Estado nadie, o casi, lo plantea en esos términos; sin embargo es claro que las herramientas que se contaban hasta ese momento para justificar su orden y soberanía, resultan insuficientes. En este sentido, iusnaturalistas e historicistas, siguen brindando las bases para comprender de modo global el proceso del Estado moderno y su relación con la sociedad; pero a la hora de dar cuenta de los numerosos cambios fruto de una nueva etapa del capitalismo, de la creciente heterogeneidad social y

de los muchos actores políticos en escena, marca sus límites. La situación de América Latina en particular hace que la cuestión del Estado, por otra parte, sea arribada con cierta prudencia, pues al referirse a él hoy debemos tomar en cuenta una multiplicidad de factores. De modo que aunque no nos sea posible la generación de una teoría general del Estado (no en esta tesis, desde luego, sino en el debate actual), que replique las discusiones que van de los siglos XVII al XX, sí se desarrolla en la actualidad propuestas y tensiones acerca del perfil que el Estado debe asumir, en función de distintos modelos de desarrollo planteados, y qué tipo de relación deben en ellos establecer con la sociedad y sus espacios organizados.

Estas transformaciones de la política pública que mencionamos no sucede en el vacío, sino en un Estado el “expresa en todos los casos el conjunto de relaciones económicas, sociales y especialmente de poder que se dan en una sociedad” (Faletto: 1990; 3). Para América Latina esas relaciones se ven afectadas a su vez, señala el autor, por la situación de periferia. Así el Estado debió “organizar la acumulación” y generar las condiciones y hasta fomentar a los actores, para el funcionamiento y desarrollo del capitalismo y su inserción en el mercado internacional (aunque no sólo en lo económico sino en las tres relaciones mencionadas). Si bien algunos autores plantearon el fin de esta premisa, llamándolo el fin de la matriz estado-céntrica. (Cavarozzi; 1996; Garretón; 2001) parece cierto que si “al Estado le ha correspondido la función de instaurar el capitalismo” (Faletto: 1990; 8), puede derivarse que también ha sido una pieza clave en sus reformas. Aun en proceso de “achicamiento” y de privatización, el rol de dirección del estado no ha dejado de ser clave. Y no sólo respecto a lo económico. Continúa Faletto: “Una vez constatada la importancia que adquiere el estado en América Latina es posible suponer su predominio sobre la sociedad civil. Es decir, el Estado no es solo la expresión política de la sociedad y del poder que existe en ella sino que, además, organiza el conjunto de la sociedad” (Faletto: 1990; 12). Esta concepción, acompaña buena parte de las indagaciones de la presente tesis.

Por ello, desde mediados de los '70, cuando se hizo evidente la crisis del Estado de Bienestar, asistimos a la emergencia sucesivamente de al menos tres modelos de tipo de Estado (entendiendo por ello, modos de regulación, nivel de intervención del Estado en la economía y la sociedad, y tipos de actores predominantes) con variado éxito en cuanto a su extensión y capacidad de legitimación y perdurabilidad. A estos modelos los denominamos, siguiendo al lenguaje en uso, neoliberal, neoinstitucional y neodesarrollista.

Este análisis debería completarse considerando la visión proveniente desde la izquierda, corriente fundamental acerca del estudio del Estado durante el siglo XX. Sin embargo, como corriente autónoma hoy se caracteriza por su ausencia o irrelevancia, que es asumida por el mismo espacio (Cuevas, 2007). No es que no exista pensamiento de

izquierda e incluso marxista, pero más bien se encuentra sumergido en comprender su propia crisis luego de la caída de los socialismos realmente existentes y de las transiciones hacia economías de mercado, como la que sucede en China. Muchas argumentaciones críticas al neoliberalismo parten sin duda de un análisis marxista de la situación, pero ello no se corresponde con una propuesta o una praxis del mismo tipo, como había sucedido al menos hasta la década del '70. Por ello, pueden leerse importantes análisis de la izquierda acerca de los cambios en los últimos años, cuyo eje se concentra en la crisis del capitalismo durante los '70 y análisis crítico de las reformas de mercado, con las consecuencias de aumento de la pobreza y destrucción del aparato estatal. Lo cierto es que esta posición no era la más cómoda para enfrentar el contexto, ya que los escritos más destacados del marxismo de posguerra (Nicos Poulantzas, Ralph Miliband, Louis Althusser) habían denunciado distintos aspectos del Estado capitalista, que ahora el neoliberalismo venía a destruir. Como lo señaló Claus Offe [1988] (1990), el modelo del Welfare no soportó las críticas por derecha (déficit fiscal, desincentivo a la competencia) pero tampoco aquellas provenientes desde la izquierda por cuanto no terminaba de desmontar el aparato represivo propio del capitalismo. Cuando el neoliberalismo se impuso en la región y en otras partes del mundo, la izquierda -y, muy particularmente, el marxismo- quedó sostenido de un andamio muy débil que buscaba criticar lo nuevo sin defender lo que se derrumbaba. De todos modos, sus críticas han hecho hincapié también en que la hipótesis acerca del fin del Estado a manos de la globalización y de los mercados transnacionales, no debe tomarse por cierta, cuando los propios estados son quienes rescatan a numerosas empresas de sus quiebres financieros, como ha ocurrido en los últimos años en buena parte de los países de la región y, específicamente, en la Argentina (Borón, 2002).

Como puede apreciarse inmediatamente, se trata de reconceptualizaciones de orientaciones ya presentes en debates políticos del siglo XX e incluso XIX. Sobre los dos primeros nos concentraremos en el punto siguiente.

#### **IV. Las orientaciones y sus propuestas**

En lo que refiere al **neoliberalismo**, su **propuesta** giró en torno a la necesidad de extender la lógica de la competencia a toda actividad social, fuere de la raíz que fuere. De este modo, las políticas públicas debían orientarse, en primer lugar, hacia el sector privado, buscando que estos asumieran la gestión de las mismas. Pero más importante que ello era que éstas cumplieran un requisito fundamental: estar orientadas al fortalecimiento de una sociedad de mercado, para lo cual debían promover la iniciativa privada, delimitar la intervención del Estado, facilitar la inversión y la circulación de

capitales y, en particular, encuadrarse en una visión de la sociedad constituida por individuos negando o, al menos, ocultando la existencia de identidades y movimientos colectivos. Como bien expresó Margaret Thatcher: “la sociedad no existe, sólo existe el individuo” (Bauman, 2001). Por ello, las políticas públicas no tendrían como horizonte el fortalecimiento de lazos sociales, la defensa de grupos desfavorecidos, la promoción de identidades, pues cualquiera de estos postulados correspondía a la esfera privada y, por tanto, quedaban fuera del alcance de lo que debía ser la acción del Estado.

Por otra parte, como han indicado sus máximos exponentes, todo podía ser transferido al sector privado, salvo el control de la moneda, las Fuerzas Armadas y de seguridad (si bien con parcial privatización de servicios de seguridad) y la administración de justicia. Partiendo de este principio casi fundamentalista, el desarrollo de las políticas se sustentaría en los procesos organizacionales, donde éxito y fracaso dependerán de factores vinculados a la buena gerencia, a una cultura política de tipo empresarial y a la transparencia. Una “buena” política pública era aquella que cumple exitosamente el ciclo planificación – ejecución – gestión – evaluación. Este principio no remitía a fines ontológicos (criterios de justicia) sino a los de eficacia y eficiencia. En este contexto, la política debía preocuparse por brindar las condiciones para los agentes privados (individuos y empresas) quienes en definitiva serían los encargados de llevar adelante los postulados principales para el crecimiento de la sociedad y su economía. Siendo más específicos, tomemos el caso de las políticas sociales, ocupadas de una dimensión crítica. A la hora de definir cómo una política pública debía ser pensada, el énfasis se colocaba siempre sobre los criterios de eficiencia en el diseño y de eficacia en la ejecución. Pero los criterios de eficacia y eficiencia, e incluso el de transparencia, subsumen otras variables, a las que calificaríamos de sustantivas, como por ejemplo la importancia de la relación entre núcleo familiar y alimentación o desarrollo local, o empleo, etc. También puede observarse la aplicación de este mismo criterio en los programas de otorgamiento de subsidios: el esfuerzo estaba puesto exclusivamente en el proceso de transparencia en el otorgamiento del subsidio, combatiendo la posibilidad de redes clientelares, pero no la posición de quien lo recibe en términos de sus posibilidades de volver a vincularse con la sociedad, los procesos sociales que implican la exclusión, etc. En este sentido, el neoliberalismo busca ser coherente con sus postulados, centrados en la idea de que el individuo se basta por sí sólo y que el Estado no aporta más que trabas si interviene en demasía. Por ello, el modelo propuesto para incluir a la ciudadanía en las políticas públicas es el de asociarla al *status* de cliente: por una parte, unos ciudadanos con capacidad de control sobre los funcionarios, demandado como clientes respuestas satisfactorias y, a su vez, apoyando el nuevo proceso de las políticas: “la racionalización y perfeccionamiento de sistemas reglamentarios y fiscales y la privatización de las empresas

de propiedad estatal contribuirán a reducir las oportunidades y el margen de corrupción” (Banco Mundial, 2001:101).

En este sentido, incluir a la ciudadanía en la ejecución de los programas también fue pensado en términos de abaratar costos. Y por lo general nunca fueron invitados a opinar en el nudo de las políticas, es decir, en su planificación, que era confiada a los tecnócratas.

Los diseños de estas políticas trabajaron sobre el supuesto de la soberanía del individuo y de que éste siempre se halla en condiciones óptimas de actuar y decidir. No prestaba la debida importancia, por ejemplo, a los diversos roles que genera la posesión o no de información al momento de opinar o actuar. Un caso de este tipo fue evidente en la denominadas *Report Cards*, traducido como Tarjetas de Puntaje o Boletín de Calificaciones. El programa consistía en la realización de encuestas de expectativa y satisfacción a los ciudadanos-usuarios de servicios públicos (en particular si estaban en manos del Estado) para que estos calificaran su desempeño a través de variables tales como calidad del servicio, tiempos de espera, amabilidad en el trato por parte de los empleados, canales de comunicación, etc. Este programa, originalmente, fue diseñado y llevado adelante en la ciudad india de Bangalore y el objetivo era que la encuesta produjera un puntaje final para cada servicio, y estos se volcaran en un Boletín de Calificaciones, donde la ciudadanía podía comparar el desempeño de cada departamento (supongamos energía, agua, salud, etc.) y forzara a la competencia entre éstos, para lograr reformas en los que permanecieran en los últimos puestos. El mismo manual señalaba que el programa era una buena herramienta para iniciar procesos de privatizaciones. Este programa es un ejemplo nítido de combinación de los postulados neoliberales: centralidad del individuo-cliente, criterios de medición de satisfacción con productos, generación de competencia entre entes estatales y propensión a la privatización (Paul, 2002). Tal fue el impacto que este modelo generó que desde finales de los '90: el Banco Mundial recomendó utilizar esta herramienta en los distintos estados del Tercer Mundo, aplicándola a los organismos que aún quedaban en manos del Estado, sin detallar necesariamente cómo se producía el salto metodológico y epistemológico de una ciudad de la India a un Estado nación de otra parte del planeta. Desde luego, con demandas tan diferenciadas y un Estado que no logra satisfacerlas, en el Tercer Mundo estas herramientas pueden producir un tipo de información muy importante para la toma de decisiones por parte del organismo<sup>11</sup>. Lo que no parece desprenderse de esto es la posibilidad de que individuos aislados, con información segmentada, puedan evaluar cabalmente a los organismos; y menos aún se desprende de ello la necesidad de su privatización. El hecho de que el Banco Mundial ya no promueva estos mecanismos con la misma intensidad parece muestra de ello.<sup>12</sup>

Un último ejemplo puede remitirse al caso de los organismos científico-técnicos.

Estos habían sido diseñados como centros de producción de conocimientos y tecnologías para el desarrollo en diversas etapas de la historia argentina, pero en particular a partir de la posguerra. Así, el Estado nacional logró, a través de algunas de sus agencias científico- técnicas, desarrollos tecnológicos de cierta magnitud, donde se destaca (sólo para referirnos a las últimas décadas) el enriquecimiento de uranio, la fabricación de transportes marítimos de gran escala, el abortado proyecto misilístico Condor II (actualmente reabierto en el proyecto Tronador), o los diferentes desarrollos que generaron organismos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) o la Comisión Nacional de Actividades Aeroespaciales (CONAE) entre varios otros. Durante la etapa de las reformas condensadas en las leyes 23.696 de Reforma del Estado y 23.697 de Emergencia Económica, se produjo a veces por razones operativas la fusión de algunos organismos (por ejemplo, la creación de la ANMAT<sup>13</sup>), el intento de privatización de otros y la desfinanciación del sistema en su conjunto. El rasgo central a tener en cuenta es que estos organismos reorientaron sus funciones y objetivos, pasando de la generación de investigación y tecnología para un proceso de industrialización, hacia la fiscalización o certificación de procesos, bienes y servicios; o directamente hacia la venta de servicios al sector privado, ingresando en la competencia como una organización más dentro del “mercado científico”. Este objetivo además era consecuente con la quita de recursos, ya que llevaba a los organismos a generar sus propios ingresos mediante la venta de servicios y conseguir así financiamiento extra. En esta orientación la participación vuelve a recostarse sobre el “cliente”, beneficiario de la nueva misión de los organismos científico – técnicos, de manera que la vinculación tiende a ser exclusivamente con las empresas, en ocasiones de modo corporativo. Esto puede observarse en espacios de participación creados durante el período, los cuales convocaban a estos actores, que se beneficiaban de manera directa de las políticas del organismo. (Halliburton; 2002).

Como parte de la reforma del Estado, se tendió a la creación de organismos descentralizados en que los ministerios delegaban parte de su misión específica, en el modelo de las *agencias*. Esta política, semejante a la descentralización hacia los municipios en las áreas de salud o educación, se inscribía dentro del paradigma neoliberal, y perseguía como objetivo otorgarle mayor poder de decisión a espacios gerenciales, desconcentrando las decisiones de la cabeza del ejecutivo, es decir del presidente. Esta lógica organizacional, basada en la flexibilización, en contra de la rigidez burocrática de tipo weberiana, suponía que la creación de agencias con funcionarios altamente capacitados les otorgaría mayor independencia de los avatares políticos y, por lo tanto, garantizaría su eficacia.



Sin embargo, el ingreso del sector privado no se limitó al ámbito de los servicios públicos o de empresas de producción (al caso de YPF, podemos sumar el de la siderurgia con SOMISA o de la Petroquímica Mosconi), sino que la propuesta pro-mercado, se instaló también en ámbitos como la salud y la educación con diferentes propuestas. Es notable no sólo en el crecimiento de instituciones privadas en las dos áreas sino, en particular, en algunos intentos por privatizar el sector: en su conjunto las denominadas *escuelas charter*<sup>14</sup> y el fallido intento por privatizar las obras sociales sindicales son muestra de ello. Pero, aun cuando estos proyectos no llegaron a aplicarse de manera extendida, sí puede encontrarse la decidida influencia del tipo de organización empresarial, en particular de la mano del *New Public Management*, en tanto se convierte en el modelo a seguir en el ámbito público para abandonar la orientación burocrática típica del siglo XIX. Por otra parte, si bien sectores de la educación o la salud permanecieron con las características originales, se produjeron sí “privatizaciones encubiertas” como acuerdos entre sindicatos y empresas de medicina “prepaga” para brindar servicios médicos que implican un costo extra para los afiliados (sin que quede claro que estos servicios siempre sean más y mejores).

El modelo propuesto por el neoliberalismo, como los distintos casos nacionales que hemos conocido lo demuestran, no promueve meras reformas coyunturales, ni siquiera se trató únicamente de dar mayor espacio al mercado en detrimento del Estado. Se buscó una auténtica utopía, pues no puede negarse que su proyecto cuenta con pretensiones semejantes a otros modelos político-económicos que conocimos en el siglo XX<sup>15</sup>. La propuesta de un Estado mínimo y de una sociedad ordenada, en casi todas sus dimensiones, en torno al principio de la competencia, implica necesariamente una visión utópica, ciertamente poco realista (a fin de cuentas, condición necesaria para una utopía). En esa perspectiva se entendía la participación de la ciudadanía (organizada o no), fortaleciendo la sociedad de mercado (Barber, 2001).

Pero antes de lo esperado, el proyecto se topó con numerosas variables de la realidad que manifestaron los límites de la propuesta, contra los que choca toda utopía pues, tarde o temprano, descubre que la realidad no es lo suficientemente maleable a sus preceptos. Hacia mediados de la década del '90, varios de sus defensores comienzan a sugerir algunos replanteos. Tal vez, el más relevante por su papel durante las reformas fue el que hizo el Banco Mundial: “el proceso de reforma no puede limitarse a reducir o diluir la función del Estado” (Banco Mundial, 1997: 3)<sup>16</sup>. Esta afirmación viene en respuesta al fundamento neoliberal que aseguraba que nada de lo que pueda realizar el sector privado quedaría en manos del Estado, y esa sentencia pretendía extenderse más allá de la prestación de servicios para alcanzar un amplio conjunto de funciones estatales.

Por ello, más adelante expresa que “cuando se habla de acomodar la función a la capacidad no se quiere decir simplemente que hay que desmantelar el Estado. En algunas áreas, lo que se necesita para aumentar la eficacia es un empeño mucho mayor” (Banco Mundial, 1997: 6). Estas afirmaciones provienen de uno de los centros de difusión más relevantes de las reformas pro-mercado, junto al Fondo Monetario Internacional (FMI), organismo que en ese mismo año había afirmado, en sintonía, que “la falta de buen gobierno puede hacer saltar la condicionalidad en los programas de la institución” (Citado por Lahera, 1997: 53). Por ello, esta suerte o especie de rectificación de postulados cobra especial importancia. Por aquellos años, las consecuencias de pobreza pero en particular de ingobernabilidad en muchos países que habían seguido el sendero “correcto” eran evidentes; eso llevó a estos organismos a desandar el camino discursivo que había alentado el desmantelamiento del Estado, no sólo del modelo del *Welfare*, sino del poder del Estado nacional ante la globalización y su prioridad en el ámbito público. Esta realidad condujo a buena parte de los exponentes del neoliberalismo a volcar su mirada hacia los postulados que buscaban reforzar la capacidad institucional del Estado, que en los hechos significaba asumir el **modelo neoinstitucional**: el mercado por sí sólo ya no garantizaba un orden social adecuado y, por sobre todo, no alcanzaba para proteger el derecho de propiedad. De allí que consideren que “el buen gobierno no es un lujo, sino un *artículo* de primera necesidad para el desarrollo” (Banco Mundial, 1997: 17).<sup>17</sup>

En lo que hace a la administración pública en particular, se produjo cierta modificación a partir del documento señalado. Aun cuando buena parte de las premisas neoliberales se asumían como correctas, el debate cambió las coordenadas de discusión para que el centro de la escena lo pasen a ocupar los postulados neoinstitucionales, que aunque en variadas propuestas, se centra en la idea de que fortalecer las instituciones estatales y privadas, y un eficiente sistema de comunicación entre ambas genera, las condiciones necesarias para el crecimiento. En sus variantes, hay orientaciones más críticas hacia el neoliberalismo.

Dado que nos estamos refiriendo a la administración pública, nos parece adecuado tomar como texto de referencia el producido por el Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) titulado *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, suscripto por los referentes en reforma del Estado de los 25 países miembros en octubre de 1998<sup>18</sup>. Este se convirtió en el documento base para la presentación de otros que se redactaron y presentaron posteriormente, pero ateniendo la misma orientación en términos generales hasta el presente<sup>19</sup> :

El texto parte justamente de la visión en cuanto a que las reformas de mercado por sí solas, son condición necesaria pero no suficiente para garantizar un modelo estable de

desarrollo. En todo caso, esas reformas se habían ocupado de la crisis fiscal, la deuda externa y el proteccionismo de sus economías (en algunos casos) pero no de las de otro tipo de problemas. La cuales están compuestas por la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad. Para poder atender a estas demandas, que las reformas de mercado habrían descuidado, es necesario implementar una serie de iniciativas que pasan a denominarse las reformas de segunda generación. A lo largo de sus 17 páginas, la declaración establece los puntos fundamentales de una reforma estatal basada en los principios del gerencialismo; modelo que, nacido en el ámbito empresarial, se propuso para ser aplicado en el Estado adaptando algunos de sus postulados. La propuesta remarca en varias páginas la importancia que tiene el hecho de que las reformas apunten siempre a la consolidación del modelo democrático, y la idea de que el rol del Estado es insustituible en diversas dimensiones, por ejemplo en lo referente a la prestación de los servicios sociales (aunque, como veremos, ello pueda ser delegado).

En líneas generales el modelo se inscribe en los debates y propuestas presentadas desde fines de los 90 por autores como Peter Evans, Oscar Oszlak, Adam Przeworski, Luiz Carlos Bresser Pereira o Prats i Català entre otros. Se trató, en primer lugar, de señalar la insuficiencia de las reformas de orientación neoliberal y marcar el error de creer que el Estado era simplemente sustituible por el ordenamiento que propone el mercado capitalista.

Los postulados pueden desagregarse pero, sin duda, la clave la establece la necesidad de fortalecer las capacidades estatales. Un país en desarrollo debe contar necesariamente con un Estado, con su consecuente aparato administrativo, capaz de llevar adelante determinadas capacidades imprescindibles para ese desarrollo que persigue, pues no existe otro agente capaz de hacerlo, sostienen los diversos textos mencionados. La cuestión, desde luego, es delimitar cuáles son las capacidades que deben desarrollarse y cuáles no. Para ser claros, se prescribía (en el texto de 1998) como imprescindible evitar el retorno al modelo del Estado intervencionista y dirigista, típico de la posguerra que, en términos administrativos, creó una burocracia ineficaz y no pocas veces autoritaria, renuente a atender las demandas sociales; e incluso, como señala el documento, convertida en una verdadera mafia. También se rechaza su cara política calificada como populista, de carácter fuertemente movimientista; una orientación que tendría como característica la poca autonomía de las instituciones estatales frente al poder de las corporaciones y el patrimonialismo generado por la presencia de un líder carismático.

Por otra parte, el neoinstitucionalismo intenta, a su vez, despegarse de las características más radicales del modelo neoliberal, en especial de su visión sobre el lugar del Estado. En lo que hace al rol de la ciudadanía respecto a las políticas públicas, se producen cambios relevantes. En primer lugar las propuestas son mucho más

heterogéneas que los postulados del neoliberalismo. Por una parte surge nítidamente la noción de control, expresada en la *accountability*, expresión que combina el control por parte de la sociedad civil (cuando es vertical) con la responsabilización de los funcionarios (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). El ya citado documento del CLAD sobre la NGP, es claro al respecto: “El control social es un instrumento fundamental para manejar la compleja relación entre los ciudadanos y sus agentes, los políticos, y los burócratas” (CLAD, 1998: 17). Según esta visión el desarrollo del modelo burocrático weberiano, había incrementado su autorreferenciamiento y alejado su misión de las expectativas de los ciudadanos.

En otras dimensiones, el control mediante los actos eleccionarios, resulta de bajo impacto sobre la administración pública, que abarca a los decisores políticos y a la burocracia. Por ello el modelo demanda la creación de espacios de participación ciudadana con el objetivo de generar espacios de control sobre aquellos, e insiste: “Pese a esto, es preciso fortalecer las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de *accountability* (responsabilización) de parte del sistema. Por esta vía, se procura capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de mejor calidad.” (CLAD, 1998: 9). Así, las iniciativas de participación ciudadana se concentraron en instancias como las auditorías ciudadanas, o comité de seguimiento, ya que para fortalecer la institucionalidad de las políticas y optimizar su rendimiento, el control era concebido como una instancia clave que no contaba con instituciones suficientes. Otro dato relevante es que la participación es planteada en términos individuales y solo marginalmente e sentido colectivo o a través de movimientos (CLAD; 2009).

Se sostiene, a su vez, que la debilidad institucional del Estado, abarcada también a la provisión de los mismos servicios. Además de la necesidad de abandonar el modelo burocrático, estas reformas deben estar acompañadas de otras, pues las actuales instituciones como el congreso, el poder ejecutivo e incluso la prensa, se revelan incapaces de garantizar un espacio público que defienda los derechos republicanos (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). Este diagnóstico deriva en la necesidad de replantear la prestación de servicios sociales ampliando el carácter de lo público, para que no se identifique con lo estatal. Por ello proponen “plurización de la oferta de servicios sociales. Frente a la provisión monopolista y autoritativa que caracteriza a la oferta de servicios públicos desde el ámbito estatal, la esfera de la producción social ofrece la oportunidad de desarrollar el principio de la competencia” (ídem, 1998: 45). Esta propuesta combina el factor de la competencia como modo de mejorar las prestaciones, junto con la necesidad de abrir a las organizaciones sociales, la participación no sólo como fiscalizadoras, sino como proveedoras. De todos modos, para no reducir la cuestión sólo

a la propuesta, es importante destacar los reparos que se han puesto a la cuestión desde los mismos autores: “según las formas que adopte la participación ciudadana en la esfera político-estatal, puede facilitarse el incremento de la representación social en la conducción de los asuntos públicos o bien legitimarse la corporativización del aparato estatal” (Cunill Grau, 1997: 165). Además de esta advertencia, la autora indica que una participación promovida desde el interés por determinados bienes (la salud, la educación, etc.) puede fortalecer procesos de despolitización de la participación.

En líneas generales, la participación se ubica en los postulados que enmarcan a las sociedades pluralistas, pero con la clara intención de fortalecer un nuevo modo de gestión estatal. En el diseño y argumentación de algunos de los casos analizados en el capítulo II, podemos encontrar las huellas de estas premisas, en particular las nociones de control y transparencia. Pareciera que se concibe a los ciudadanos, como una “externalidad” de las políticas públicas, destinados a controlar, dado que el núcleo de las políticas, descansa en otros actores como los decisores y los técnicos.

En definitiva se propone un modelo que avance hacia lo que entiende una gestión de calidad, esto es: “Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en: a. Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y, b. Una gestión pública para resultados” (CLAD; 2008: 7).

Retomando entonces, si bien el modelo se plantea en alguna medida equidistante del desarrollista de posguerra y del neoliberal, refiriéndose en algún momento a la necesidad de pensar una tercera vía<sup>20</sup>, su propuesta gira en torno a la necesidad de constituir capacidades estatales y delimitar el alcance de las mismas. En este sentido el modelo plantea una propuesta razonable y muy en sintonía con el desarrollo del pensamiento político actual: el Estado no puede hacerlo todo y, por tanto, debe concentrarse en aquellas actividades cuya intervención sabe que será eficaz.

En principio, los postulados del neoinstitucionalismo parecen transmitir una percepción instalada en la opinión pública, la realidad política y económica de América Latina: la debilidad de algunas instituciones estatales, los problemas de predecibilidad respecto al éxito de las políticas y la existencia de un aparato estatal que, en líneas generales, continúa sufriendo problemas de ineficiencia en algunas de sus áreas a la hora de resolver las principales demandas de la sociedad. Sin embargo, el análisis político de la historia reciente nos muestra que estos diagnósticos no fueron capaces de impedir el desencadenamiento de una extendida crisis política y económica en la región desde finales de la década del '90, pues no pocas veces faltó la consideración de los actores políticos, económicos y sociales realmente existente. Tal vez porque:

“las recomendaciones del Banco Mundial redujeron la problemática estatal y la construcción institucional a una cuestión meramente técnica...el informe (el citado de 1997) planteó la relevancia de las instituciones para el desarrollo y destacó el papel central de las reglas, ya sean formales o informales, pero no estableció de manera clara cómo las instituciones impactan en la reforma” (Zurbriggen; 2007:164).

Estas observaciones, habilitan nuevas discusiones y la necesidad de ampliar la cuestión del desarrollo a políticas que no solamente se vinculan a la institucionalidad, sino a incorporar dimensiones políticas y económicas de otro tipo en referencia al rol del Estado. Por otra parte estos diagnósticos, siguen la lógica del traslado acrítico de recetas y modelos implementados en un país, bajo ciertas condiciones definidas, que sin más se pretenden puedan ser “exitosos” bajo otras situaciones y en diversas geografías (Vilas; 2010).

## **V. Políticas públicas y sociedad: Una relación transformada**

De este modo, nos encontramos frente a modelos políticos que se disputan el ordenamiento social y la orientación del Estado, pero en un contexto donde la sociedad se ha vuelto inasible a los postulados políticos, como lo había sido en épocas pasadas. La sociedad, si es que alguna vez lo fue, ya no es “una”. En este marco de insatisfacción o inviabilidad de las políticas, es que desde inicios del siglo XXI, pugna un modelo que busca diferenciarse de las orientaciones ya señaladas. Un proyecto que aun manteniendo algunos de los postulados anteriores, coloca el énfasis en aspectos económicos estructurales, en las demandas sociales y en un rol más activo del Estado en determinados rubros de la economía. La opción por esta orientación, puede tornar a un segundo plano las cuestiones relativas a las pautas institucionales, en tanto se percibe como más urgente la necesidad de erosionar el poder del mercado como asignador de los recursos. Para acercarnos a esta concepción, es necesario presentar el tipo de sociedad, a la que quiere dar respuesta el nuevo modelo, con sus demandas y conflictividades. Pues no parece que se trate sólo de medidas o políticas puntuales, sino de una discusión sobre el rol del Estado. Veamos un acotado repaso.

Como se sabe, para la construcción del Estado moderno fue capital la conformación de un poder centralizado en el nivel nacional, que contó con distintas variaciones en cada país. Para filósofos como Hegel esa centralidad estatal, ese universalismo que el Estado venía a representar, era la única garantía de la vigencia de los derechos individuales, en particular la propiedad privada, y era a su vez la institución que evitaba la dispersión que provenía del mundo de lo particular. Siguiendo a García Delgado (1994) podemos ver que la fundación de los Estados nacionales, en particular en América Latina, tenían frente a sí sociedades civiles muy débiles e, incluso en ocasiones,

inexistentes (Faletto; 1991); sociedades civiles que, en todo caso, podían resumirse en el poder de la Iglesia y de algunos estratos sociales. Estos últimos -en nuestro caso, la naciente oligarquía pampeana-, también habían constituido el cuerpo político para determinar pautas claves en su configuración. Luego, digamos después de la Batalla de Pavón (1860), cuando se afirma el Estado nacional, la mayor resistencia provino de los poderes provinciales que se habían constituido luego de la guerra de independencia. Y a esos poderes se los combatió con la fuerza de un poder centralizado, encarnado justamente en el Estado nacional; ese poder implicó además del monopolio de la violencia legítima definida por Weber, la implantación de sistemas nacionales de educación, reclutamiento militar y el conjunto de leyes que regularían la vida de la sociedad. Estas políticas públicas fueron las que moldearon el perfil de la sociedad argentina, cuya heterogénea composición fue encauzándose a través de las políticas emanadas desde el Estado. A su vez, en un modelo de participación restringido, delimitaron quiénes merecían portar y ejercer con plenitud la ciudadanía política.

El segundo modelo, el del Estado social que se ubicaba en las corrientes del Estado de Bienestar europeo, se apoyaba en sociedades ya más homogéneas, con identidades nacionales afirmadas y con el trabajo y la educación como claros factores no sólo de unificación si no ahora de movilidad social ascendente. El modelo buscó planificar a gran escala (Berrotarán; 2004), tomando a la sociedad como un conjunto relativamente armónico en términos culturales y de sentidos; planteaba políticas públicas universales que en general eran aceptadas como razonables por ese conjunto social. Esto era coherente con las políticas de ampliación de la ciudadanía en dos sentidos: la incorporación de los derechos sociales y económicos y la ampliación de la ciudadanía a todos los varones y mujeres mayores de edad. Desde luego la conflictividad social y política permanecía.

Pero, desde el último retorno a la democracia, esa perspectiva ya no parecía posible: el Estado nacional se enfrentó a una realidad más compleja y heterogénea en la propia sociedad civil. La inclusión y visión de progreso social que habían generado las políticas de posguerra se vieron fuertemente erosionadas, y la sensación de un futuro próspero comenzó a desdibujarse en el imaginario social e individual. Esta situación emergió ya a fines de los '80, pero se presentó de manera violenta con los estallidos de finales del año 2001; situación que no podría explicarse de manera monocausal, sino como una acumulación de los efectos generados en la sociedad por la verdadera devastación del modelo neoliberal, pues este “en la región postula la aceptación de la supremacía del mercado, de los intereses de los grandes grupos económicos y la subordinación de lo social a lo económico” (Pinto y Flisfisch; 2011: 42). Estos cambios implicaban a su vez transformaciones en las subjetividades y, en particular, en la cultura política, pues todo el proceso implicó una *demonización* del Estado, como señalan los mismos autores.

En términos de definir este momento fundamental de la historia reciente argentina, como fue la crisis de año 2001, parece importante mencionar algunos aspectos centrales e la misma. Por una parte (y sin establecer un orden de importancia) la crisis derivó del **ahogamiento económico** que la sucesión de ajustes estaba sembrando en la sociedad: economías regionales casi desaparecidas, déficit fiscal alto y generalizado a casi todas las provincias, monedas paralelas, inviabilidad de producción local y en particular alarmante crecimiento de la pobreza y la indigencia de la mano del desempleo. Un panorama desolador. Luego de la Crisis del Tequila y la devaluación de Brasil, el modelo ya no encontraba dónde apoyarse (salvo en el endeudamiento externo) y la salida de la convertibilidad que se presentaba como necesaria también mostraba su rostro de catástrofe, con una altísima fuga de capitales y la contrarata de quiebre del sistema financiero (Rapoport; 2010). Pero la crisis fue mucho más que una cuestión económica; significó también la **ruptura de un contrato entre representantes y representados** (García Delegado, 2002) que pudo leerse en los resultados electorales de octubre de 2001 con el denominado “voto bronca” y la expresión de rechazo a la clase política en su conjunto, sin vislumbrarse quién era el ganador nítido de la crisis en términos políticos. Esto nos ponía frente a un hecho del que la historia argentina no tenía antecedentes: ningún actor político, ni en el gobierno ni en la oposición, poseía las herramientas ni la legitimidad para convertirse en el catalizador de la crisis y marcar un rumbo claro de salida.

A partir de esta realidad, se comprende la tercera dimensión de la crisis: esta crisis no consistió en una de aquellas experiencias de la historia argentina encabezadas por grupos más o menos constituidos, como los sindicatos, los sectores empresariales o las Fuerzas Armadas: las protestas fueron protagonizadas por actores variados, divididos en sus demandas, procedencias ideológicas, de clase y objetivos; fue, en ese sentido, “**la rebelión de los individuos fragmentados**” (Sidicaro, 2006: 38). Esta fragmentación se observó en que “no sólo todos los integrantes de esos sectores no coinciden en sus apreciaciones sino que, además, en no pocos dominios las opiniones se bifurcan siguiendo líneas de ruptura que impiden encontrar la unidad de las visiones que fundamenten el malestar político existente” (Sidicaro, 2006: 39). Esta situación nos presenta una sociedad civil cuya unicidad, mencionada por no pocos teóricos como oposición al Estado o al gobierno o incluso a la clase política, carece de fundamentos sólidos, porque no existe ese “lugar”, ese “sentido” de unificación que sí podía hallarse en categorías como pueblo o clase, que son difíciles de aplicar a la actual coyuntura y en particular a las subjetividades que portan los ciudadanos. La heterogeneidad -o directamente la fragmentación- es el rasgo distintivo de la época.

Desde luego, la caracterización de la crisis continuó generando nuevos aportes y



debates sobre distintas dimensiones: el rol de los movimientos sociales, marcando su incidencia en el sistema político y la articulación/conflicto con los gobiernos kirchneristas (Fernández; 2013) (Natalucci; 2012); transformaciones en el sistema político y de partidos (Malamud y De Luca; 2011) (Biglieri y Perelló; 2007); sobre las transformaciones en la sociedad civil (Rofman; 2010) (De Piero; 2005); como en el debate acerca de las posibilidades de un modelo de desarrollo (García Delgado; 2010) y sobre los vastos cambios respecto de la cuestión social (Chiara y Di Virgilio; 2009) (Clemente; 2010) (Merklen; 2005) (Kessler; 2014). Desde luego mencionamos solo referencias respecto a un debate que ha sido rico y productivo, en torno de un proceso social, que supera a los hechos ocurridos en el final del año 2001.

Ahora bien, en particular en la faz política, al no tratarse de un crisis de legitimidad, sino de una vinculada a un aumento de la desconfianza, no se tradujo en un quiebre institucional, sino en un distanciamiento, en (mal)humores sociales y como tales cambiantes hacia el cuerpo político.<sup>21</sup>

Por ello mismo los lazos de mediación social del Estado son redefinidos, con la aparición de otros grupos que ocupan de manera decidida la esfera pública, y la conflictividad se torna explícita para el Estado, con una notable influencia en la vida cotidiana. Esta presencia está marcada por expresiones no institucionalizadas (como lo representan los movimientos sociales y las acciones como los cortes de calles) que obliga a replantear los modos de relación e intervención de la política pública sobre la sociedad, en particular buscando recomponer la relación, frente a una sociedad que ha cambiado en muchos aspectos, pautas de cultura política, estructura socioeconómica, el modo de concebir la participación. En este marco se inscribe la percepción de una nueva conflictividad emergente concentrada en la puja distributiva y las luchas desde las subjetividades.

No cabe duda que las demandas sociales se han diversificado, y con ello los actores que las portan. Alain Touraine fue de los primeros en llamar la atención sobre el peso que las demandas por la diferencia, adquirirían hoy en el espacio público y con ello la importancia de los procesos subjetivos, antes que los estructurales (Touraine; 1980 y 2000) -ver también Beck (1998); Melucci (2002); Stavenhagen (2013). En términos generales nos referimos a una diversidad que se constituye a partir de demandas de tipo subjetivo, no derivadas de una situación estructural (la conflictividad capital – trabajo) sino de los propios sujetos, de lo que estos construyen a partir de sus vivencias, pertenencias e identidades. Este nuevo peso de la subjetividad impacta a su vez en la forma de asumir los conflictos, procesarlos y de reclamar en el espacio público<sup>22</sup>.

Pero este emergente no desplazó sino que convive con el mapa de la nueva cuestión social que, desde inicios de los '90, se ha instalado en la región con difícil

pronóstico acerca de su resolución, ya que ha sufrido en el caso de Argentina diversos períodos de agravamiento: la hiperinflación del 89/90, la recesión post Tequila y la devaluación del año 2001/2002. En este sentido, como hemos visto, los análisis desde las ciencias sociales, implicaron dar cuenta de esta nueva realidad, con estudios que profundizaron en las nuevas realidades territoriales que implicaba la cuestión social (Kessler, Svampa y González Bombal; 2010) señalando la importancia de los procesos que el anclaje territorial de las políticas sociales estaba implicando con la emergencia de prácticas e identidades nuevas en el territorio. (Santiago; 2010) (Soldano; 2010).

Ante esta situación crítica, los canales de reclamos y los grupos sociales que los portan, tienden a ser cada vez más en número y en identidades representadas e imaginadas; en apelaciones y en dirigentes, muchas veces efímeros. Las luchas se emprenden de modo cada vez más diferenciado, tal vez no en la metodología, pero sí en la estrategia y en los objetivos políticos primero y último. No hay, no parece necesario repetirlo, un discurso capaz de integrar la diversidad de demandas.

De este modo, los reclamos se expresan en el espacio público y unos se superponen sobre otros, a veces por un plazo muy breve que no les permite obtener sino una respuesta de carácter coyuntural, que no llega a institucionalizarse como política pública. En este sentido, no puede descubrirse con facilidad una ruta “exitosa” de las demandas para poder acceder a una respuesta afirmativa y eficaz por parte del Estado<sup>23</sup>. También porque los mismos movimientos no definen un claro horizonte de futuro, del modo en que los movimientos políticos del siglo XX lo planteaban (de Souza Santos; 2001)

Decíamos entonces que **dos ejes centrales** pueden ordenarnos las temáticas que emergen en la actualidad: las que provienen de la cuestión social y las apoyadas sobre dimensiones subjetivas. Sin embargo, estos ejes temáticos no agotan la complejidad, ya que dentro de cada uno de ellos existen situaciones estructuralmente diferenciadas y culturas políticas muy diversas que las llevan adelante. Respecto de **la nueva cuestión social** (Rosanvallon, 1995), ésta se produjo como consecuencia principalmente de los procesos de reforma del Estado, privatización y desindustrialización aplicados desde 1976. Sus principales expresiones fueron el aumento notable de los índices de pobreza e indigencia, el desempleo, la precarización laboral, la crisis de las economías regionales y la erosión de la clase media, conformando lo que se denominó el sector de los nuevos pobres (Minujín; 1993), caracterizados por su pertenencia cultural a sectores incluidos, pero con crecientes problemas de ingresos para permanecer en la clase media; la vulnerabilidad se convirtió en su rasgo característico. La situación se agravó con un proceso de recesión económica que, desde 1998, derivó en el agotamiento del modelo de la convertibilidad, derrumbándose violentamente en el año 2001. La consecuencia

inmediata fue un aumento en los indicadores de pobreza que alcanzaron a la mitad de la población, en particular por la devaluación (luego de un proceso de destrucción de empleo). Pero la cuestión social no se explica sólo por el empobrecimiento, sino que debe incluirse en su caracterización la puja distributiva. A partir de allí, la devaluación permitió la generación de un tipo de cambio competitivo, sumado a ello la suba de los precios internacionales de los *commodities*, en muy poco tiempo, sectores productivos que desde la crisis del Tequila tenían serios problemas para crecer, experimentaron un desarrollo importante. Una vez que lograron recuperarse (saldando deudas, haciendo algún tipo de innovación tecnológica) comenzó una abierta puja por la distribución de la renta, que alcanzó su pico más alto con la Resolución 125 del Ministerio de Economía de la Nación en el año 2008, que disponía la implementación de retenciones móviles a los productos del agro. Hasta el mes de junio en el que el Senado rechazó la implementación de la medida, las entidades de los productores agropecuarios, mantuvieron un cerrado enfrentamiento con el gobierno nacional, que movilizó, desde ambas partes, a un buen número de ciudadanos y ciudadanas. Que estaba en juego la discusión acerca del modo en que se distribuye en la Argentina, dieron muestra la ocupación del espacio público, los debates abiertos, y la toma de posición de diversos actores. Esa situación, continuó presente en el espacio público hasta la finalización del período que abarca la presente tesis, con nuevos ciclo de problemas económicos en la macro, que se traducen en situaciones de riesgo para los sectores vulnerables.

En el mismo período puede hallarse también un importante aumento de la conflictividad en el mundo del trabajo, con la realización de paros en distintos rubros de la economía, especialmente en el sector servicios. Lo cual deja en evidencia que el crecimiento de la economía abre la puerta a la discusión por la distribución, en lugar de cerrarla. Ahora, al mismo tiempo, dado el aumento violento del desempleo que se produce a fines de los '90 y que, a pesar de su disminución notable, el Índice de desocupación sigue siendo importante, lo nuevo de la cuestión social, incluye también un traslado "desde la fábrica, hacia el territorio" (Merklen; 2005).

El segundo eje que proponemos proviene de lo que se denomina la **subjetividad vinculada al mundo de vida** (Habermas; 1981). Podemos observar que durante la misma etapa emergen lentamente nuevas temáticas, reclamos y demandas hacia el Estado, que ya no pueden explicarse exclusivamente en derredor del eje capital-trabajo. De todos modos, que las manifestaciones se vinculen con elementos subjetivos no quiere decir que dejen de estar relacionadas con cuestiones estructurales del capitalismo del siglo XXI. Lo cierto es que, en el espacio público, desde hace al menos treinta años, comienzan a manifestarse múltiples demandas que se presentan como no articuladas con los reclamos y los discursos propios de las luchas sindicales del siglo XX, como así tampoco en

consonancia con los discursos y tradiciones políticas que protagonizaron ese siglo. Se trata de expresiones variadas en su forma organizativa, ya que pueden formarse en torno de un liderazgo, pero también en red. En cuanto a los discursos, estos se estructuran sobre una demanda más o menos puntual y, claramente, con escasa capacidad de agregar otros reclamos, de unir a distintos grupos, cuyas necesidades no sean las mismas o no estén planteadas en términos semejantes. Finalmente, si nos preguntamos por los contenidos de estas expresiones, el paisaje se amplía a temáticas tan diversas como pueden ser las vivencias desde la subjetividad: discapacidad, género, emergentes culturales, nuevas identidades, conflictos familiares (en particular, violencia doméstica hacia la mujer, pero también disputas por la tenencia de los hijos), la cuestión indígena, temas propios de las distintas realidades etarias, víctimas o familiares de víctimas de tragedias naturales o no, afectados por una enfermedad particular o una adicción, opciones de consumo como los vegetarianos. En fin, las múltiples manifestaciones, no siempre vinculadas entre sí, que implican los procesos diferenciados que caracterizan a la vida (post)moderna, en la cual la exclusión puede entenderse de múltiples formas. Buena parte de estas realidades no son nuevas, están presentes desde hace décadas, pero se distinguen hoy por el ingreso a la agenda política, cada una de ellas con su propio peso. O bien eran temas que podían resolverse a través de otros canales como los partidos políticos cuya característica justamente era la de agregar demandas y organizarlas frente al aparato estatal.

Demandas, actores y políticas públicas componen un conjunto de retroalimentación e interdependencia sumamente dinámico. Lo interesante a indagar, por su novedad, porque en algunos sentidos rompe lazos con la forma en que operó en el pasado, es los tipos de respuesta que el Estado ofrece a estas demandas.

Si hay un dilema para la política pública es, justamente, el de recuperar la capacidad de decisión, selección y ordenamiento de las demandas de la sociedad civil, en la reconstrucción del Estado. Mientras el neoliberalismo propuso su amputación o bien que las demandas quedaran sujetas a la lógica de la competencia, la pregunta actual es cómo los estados pueden, evitando la ingobernabilidad, plantear una política de respuesta frente a la sociedad civil demandante y fragmentada, y parece que ello forma parte de un pretendido neodesarrollismo. Si los sindicatos y las cámaras empresariales eran quienes centralmente representaban los intereses de los trabajadores y empresarios durante buena parte del siglo XX, (lo que, en el esquema de sustitución de importaciones, implicaba a la mayor parte de la población) hoy, la composición social se presenta en una multiplicidad acorde a las variantes de conflictos sobre los que nos referimos anteriormente. Y desde luego, el mayor desafío surge en diseñar las políticas públicas que puedan dar respuesta a estas demandas y de estados que las sostengan, en un contexto en el cual las argumentaciones en debate que hemos presentado, no parecen suficientes.<sup>24</sup>

## VI. ¿Existe una orientación neodesarrollista?

La crisis del 2001 terminó derivando en el agotamiento del relato neoliberal, como camino hacia el desarrollo. No quiere decir ello que fundamentos del orden neoliberal en la economía no sigan presentes, sino que el imaginario utópico que había generado de una sociedad casi sin Estado, ahora es desafiado abiertamente por otras propuestas. Las fuerzas sociales y políticas movilizadas en la caída de la Alianza, si bien de un modo desordenado, expresaban el rechazo a continuar con las políticas pro mercado. Está claro en ese sentido, que la crisis no implicaba un programa político definido, pero sí explicitaba hacia donde no se quería volver.

Este cambio político se sucederá en varios países de la región, ya que a la Argentina se sumarán Bolivia, Ecuador, Brasil, Venezuela y Uruguay, en el transcurso de la primera parte de la década. Si bien no puede establecerse correlatos en las construcciones políticas sociales de cada caso, son más que evidentes las similitudes de las orientaciones económicas y políticas tomadas por cada uno de estas naciones en la primer década del siglo.

En conjunto, el Estado vuelve al centro de la escena y ello implica que su rol como actor del desarrollo volverá a ser clave. Sin embargo, este énfasis, presente en el discurso de los actores políticos y en los gobiernos de la región en particular, no encuentra aún su correlato en la discusión teórica. Por una parte, “la academia latinoamericana no logró construir centros de pensamiento propios para estudiar las especificidades del Estado en la región” (Zurbriggen; 2008; 11). Pero al mismo tiempo, permanece cierto escepticismo al respecto. Para algunos autores esta mayor incidencia del Estado en América latina, se ha traducido en populismo, ya que el “retorno” al Estado, se encontraría atado exclusivamente a ciertos factores políticos (el ascenso de Hugo Chávez, el derrumbe de la convertibilidad en nuestro país) y en particular a las condiciones económicas dadas por la suba de los precios internacionales de las *commodities*, que permite a los estados subir su gasto público y redistribuir (Paramio; 2008). En este análisis la raíz no democrática del conjunto del sistema político latinoamericano, tornaría dificultoso un procesos donde el Estado fuese un espacio democratizador, según el autor, a través de un perfil vinculado a la regulación. El análisis de Paramio, compartido por otros autores, supone que el problema central de los países latinoamericanos radica en el sistema político, antes que en la conformación estructural de las relaciones sociales y por tanto del mismo Estado.<sup>25</sup>

Limitar los problemas de desarrollo de América latina, corre el peligro por una parte de legitimar los discursos culturalistas con cierto determinismo; y por la otra olvidar el peso del orden internacional y de los poderes fácticos en lo que hace a las condiciones del desarrollo. En este línea parece necesario comprender la disposición del nuevo orden

mundial (evitando también los determinismos estructuralistas), en donde mientras los poderes políticos son locales, los económicos – financieros funcionan a escala global (Bauman; 2001) o dicho más crudamente “ya no podemos creer que las instituciones políticas son bastante fuertes para controlar y dominar las fuerzas económicas” (Laval, citado por Sánchez Parga; 2009; 101). Hay una debilidad institucional del Estado nacional frente a poderes que operan a escala mundial.

A su vez, es importante remarcar que la heterogeneidad no sólo es un rasgo de las identidades de la sociedad civil, sino que se replica en el mercado e incluso al interior del Estado, por ello “sus esfuerzo de intervención y regulación económica sufren tensiones y contradicciones propias del capitalismo contemporáneo” (Gruynas; 2009: 55). Esa heterogeneidad, implica que existen otras formas de relación que no necesariamente responden exclusivamente a la lógica capitalista. De modo que ese Estado regulador que señala Paramio, debe funcionar y ser eficaz ante sociedades y mercados altamente diferenciados, lo cual implica un grado de poder e institucionalidad, no siempre disponible.

Nuevo orden mundial, incertidumbre institucional y heterogeneidad social. Tres instancias que de algún modo reseñan el cimiento sobre el cual se plantea las respuestas a las demandas que implica la reconstrucción del Estado. Por ello las crisis políticas que vivimos en el inicio de década del 2000, ofrecieron como trasfondo, la pregunta acerca de qué tipo de Estado sería capaz de responder a ese cúmulo. Las respuestas atacan a esas tres variables con distinta intensidad.

Por su sesgo excesivamente normativista tanto el neoliberalismo (casi a modo de receta como el Consenso de Washington) e incluso algunas soluciones neointitucionalistas, trabajan sobre un escenario de una sociedad y una estructura económica plásticas, que podrían adaptarse a los cambios propuestos. No es el caso de los últimos años, donde resalta la noción de que no existen recetas exitosas; aunque se proponen políticas que benefician en un sentido o a un sector y otras van en dirección opuestas, no hay un conjunto de medidas pre establecidas que aseguren a los estados el camino hacia un desarrollo sustentable. Tanto por la alta incertidumbre a nivel mundial, como por el impacto causado en las sociedades por el neoliberalismo, parece más bien tratarse de políticas con criterios de coherencia interna en torno de la recentralización del Estado. Podría decirse que el Estado ha vuelto a escena y que las argumentaciones sobre su desaparición o su reducción a una gerencia política, quedan archivadas: “Afortunadamente, esta visión destructora del Estado ha desaparecido de la escena o ha quedado reducida a algunos pocos talibanes del antiestatismo” (Garretón; 2007). Pero, como el debate acerca de la reconstrucción del Estado y sus capacidades en favor del desarrollo está en plena elaboración, los ejes sobre el cual debe hacerse también son objeto de controversia. En la perspectiva que aquí adherimos, la complejidad debe ser tomada como

un punto de partida. No se trata en ese sentido de pensar un modelo de Estado, y su consecuente reforma, más eficaz en términos operativos; parece que se trata de algo mayor, pues como sostiene Garretón:

“Porque no hay que olvidar que el Estado no es sólo un conjunto de instituciones y organizaciones públicas. Es también un agente de la unidad de una sociedad conformada por una o varias naciones. Es también un actor fundamental del desarrollo y de la inserción de un país en la globalización, cristaliza las relaciones de poder que se dan en la sociedad, es referente principal de la acción colectiva y de las demandas sociales, en fin, se trata de una entidad multidimensional que penetra, simbólica o normativamente, las diversas esferas de la sociedad” (Garretón; 2007).

De este modo, a la hora de plantear el tipo de respuestas a la crisis y a las demandas que ella contiene, se torna imprescindible aceptar que debe recurrirse a nuevas respuestas, incluyendo cierto margen de incertidumbre respecto a lo que puede o no ser exitoso, y que esas perspectivas deben incluir a los actores sociales. Apretadamente, puede afirmarse que los gobiernos han tendido a la aplicación de medidas que fortalecen la intervención del Estado de manera más directa y centralizada. Pero sin duda implica muchas otras dimensiones. En este sentido:

“Un nuevo desarrollismo comienza a emerger en toda la región, sobre todo en Argentina, donde se lo está aplicando. Pero solo tendrá sentido si parte de un consenso interno y, de esta forma, se constituye en una verdadera estrategia de desarrollo. Un consenso total es imposible, por supuesto. Pero sí se encuentra en proceso de formación un consenso entre los empresarios productivos, los trabajadores, los técnicos del gobierno y las clases medias profesionales; es decir, un acuerdo nacional. Este consenso en formación ve la globalización no como una bendición, ni como una maldición, sino como una intensa competencia entre Estados nacionales a través de sus empresas. Para competir con chances, es esencial fortalecer fiscal, administrativa y políticamente al Estado, y al mismo tiempo brindar condiciones a las empresas nacionales para que puedan competir internacionalmente. El nuevo desarrollismo reconoce, como lo hizo Argentina después de la crisis, que el desarrollo se dificulta si se mantiene una alta tasa de interés y un tipo de cambio valorizado.” (Bresser Pereira; 2007:116).

El desarrollo en el contexto actual, como señala la extensa cita, requiere tanto una visión acerca de las políticas macro, industriales, tecnológicas, de integración regional. A ello lo interpela algunos factores coyunturales, pero recurrentes del capitalismo: “El impacto de la crisis mundial ha dado nuevo impulso al imperativo de fortalecer el estado en las condiciones de economía de mercado donde puede pensárselo como activo, tanto en acciones de corto plazo como en otras de mediano y largo plazo” (García Delgado; 2010: 37). A su vez, también el tipo de relación que se plantea entre Estado y sociedad, entre gobernantes y ciudadanos. Ninguna de las dos dimensiones, anula o supone resuelta a la

otra. Las notables transformaciones en las sociedades latinoamericanas, mucho más heterogéneas respecto de sí mismas, imponen la necesidad de incorporarlas a la orientación del modelo de desarrollo que se lleve adelante. En particular a la hora de pensar qué tipo de actores sociales, económicos y políticos, son protagonistas de ese proceso. Allí se define también el tipo de participación. “En una sociedad conflictiva, atravesada por la puja distributiva y la inflación global, (se vuelve necesario) establecer mecanismos e instituciones de concertación social” (García Delgado; 2011: 73). También es importante resaltar que la propuesta de un modelo vinculado a generar un neodesarrollismo, implicó diversas modificaciones legislativas. Como se sabe, países de la región han reformado sus constituciones nacionales, para vincularlas a un nuevo modelo, como son los casos de Venezuela y Bolivia. En Argentina esto no ha sucedido, pero si una importante intervención en la legislación vigente sobre diversos aspectos que hacen por ejemplo a la protección de derechos ciudadanos o modificaciones en las regulaciones económicas y la organización del mercado; estas modificaciones marcan un dato que refleja el modo en que se encararon los procesos de cambio: no se modificó ni derogó la ley 23.696 de reforma del Estado, sino que se avanzó en modificaciones por áreas o temas específicos que afectaban el ejercicio de derechos (Bernazza; 2013)<sup>26</sup>

Por ello un modo de analizar el proceso es indagar acerca de las modificaciones que se produjeron en las relaciones Estado – sociedad. Para ello proponemos tomar un análisis ya clásico (Oszlak; 1997). Allí el autor define en tres dimensiones a estas relaciones: *funcionales* (¿Qué debe hacer el Estado?) *materiales* (¿Cómo y con cuáles herramientas afecta el Estado la distribución del ingreso?) y de *dominación* (¿Cómo se plantea la gobernabilidad?).

Respecto a la **funcionalidad**, incluso desde fines de los '90 declinó la posición respecto a que el Estado debiera hacerse a un lado para fomentar el desarrollo. Durante los últimos años esa percepción se fue tornando más firme y se tradujo en políticas públicas activas en lo que hace a la injerencia estatal. En el campo económico, si bien merece un análisis detallado<sup>27</sup>, pero en líneas generales puede hablarse de políticas de protección al mercado interno, tipo de cambio administrado, no liberalización de los mercados (regulando los precios de servicios internos por ejemplo mediante subsidios o imponiendo retenciones a las exportaciones de materias primas), intervención del Estado frente a conflictos laborales con políticas de subsidio al empleo, garantía en la realización de paritarias salariales; en suma medidas que en conjunto implican un Estado con mayor injerencia en el proceso de toma de decisiones económicas y políticas.

Por ello, en términos estructurales, lo central es que el Estado ha recuperado márgenes de autonomía, frente a los actores concentrados del mercado, claramente si uno lo compara con el ciclo 1976 - 2001. Parte de este reposicionamiento se traduce en la



política de expropiación en el 2012 del 51% de la empresa YPF, hasta ese momento en manos de Repsol; en esa misma línea debemos incluir la disolución en 2008 del sistema de jubilación por capitalización y generalizando el de reparto. Ese mismo año se produjo la estatización de Aerolíneas Argentinas. La política seguida ha sido la de recuperar el control de algunas áreas consideradas estratégicas claves (los recursos hidrocarburíferos, el sistema jubilatorio) antes que una reconstrucción del *Estado empresario*, que adquiriera el control y operatividad general. Permanecen bajo explotación privada algunos servicios como el gas de red, la electricidad (no así el agua en el AMBA, a través de la empresa estatal Aysa), pero al mismo tiempo al aplicarse una política de subsidios al consumo, varió el perfil regulador planteado en las reformas de segunda generación. Por otra parte los procesos de descentralización no se retrotrajeron en las áreas de educación o salud. Sin embargo, puede observarse un reposicionamiento del Estado nacional al respecto; en efecto la creación de los Consejos Federales (de educación, salud, gestión pública, entre otros) implica la interacción entre provincias y nación, donde esta última adquiere un rol de coordinación pero también de orientación general. En el área de educación, por ejemplo, el Ministerio de Educación de la Nación que no posee escuelas, sin embargo ha sido en los últimos años un gran productor de contenidos a través de libros y en recursos electrónicos y visuales (el Canal Encuentro, por ejemplo). Finalmente en otras áreas, también se ha optado por una acción directa, operativa, del estado nacional. La confección del Documento Nacional de Identidad (DNI), una tarea en la que hasta hace unos años participaban las tres instancias de gobierno y generaba una demora injustificada en su tramitación para los ciudadanos, se terminó resolviendo con el control centralizado de su confección en manos del Ministerio del Interior, es decir anulando la desconcentración y no optando por su privatización. El resultado ha sido una política claramente exitosa en términos de eficacia. El registro de conducir parece seguir el mismo camino.

De allí que en lo que hace a la gestión del Estado, más que encararse un proceso de modernización y reformas en pos de acrecentar la capacidad gerencial y regulatoria, las políticas públicas fortalecieron la centralidad del Estado nacional. Esto no quita que se continuaron ejecutando programas de modernización o informatización, pero no como un eje fundacional bajo el discurso del *new management*.<sup>28</sup> A su vez, y como parte de un procesamiento del conflicto social, se incorporó a organizaciones y movimientos sociales, en la gestión directa del Estado, en particular en el área social. Esto representó un tipo de articulación entre Estado y movimientos sociales, que implicó a un conjunto de organizaciones, portadoras de diversas demandas vinculadas tanto a la cuestión social como al mundo de lo subjetivo. Su incorporación, desde luego, no estuvo exenta de conflictos, pero modifica la lógica de la tercerización de la política social, bajo el paradigma de la asistencia focalizada.

Al mismo tiempo surge una política de recuperación de los organismos científicos técnicos para cumplir su misión original de investigar en favor del desarrollo tecnológico y no como proveedoras de servicios a empresas. En la misma línea existen emprendimientos orientados a nuevas articulaciones entre universidades – Estado y empresas. En esta línea cabe preguntarse si las universidades, los centros de investigación y los organismos científico – técnicos, tienen la capacidad y la voluntad de ocupar ese lugar de motores de la innovación y conocimiento aplicado, que las consultoras hábilmente supieron protagonizar desde los '90. Ello marcaría indicios de cambios en los actores relevantes en función de diseñar estrategias de desarrollo, e implica el debate sobre los roles de esos actores en su relación con el Estado. En el caso del AMBA la creación de un entes tripartito (Nación, provincia y Ciudad de Buenos Aires) en temas como el Riachuelo, o transportes, indica un primer paso bajo la misma lógica respecto a que el Estado nacional tiene un rol central en la cuestión, no solo por imposición política, sino por capacidad operativa.

Acerca de las relaciones **materiales**, la discusión continúa instalada respecto a la mejora en los indicadores de vida del conjunto de la sociedad. No cabe duda que respecto de la situación 2001 – 2002, los indicadores son claramente positivos, bajándose la tasa de desempleo, la de pobreza y la de indigencia<sup>29</sup>. Lo que también es evidente, es que el cambio de patrón de acumulación y distribución impuesto por la dictadura en 1976, no es sencillo de revertir. Como lo muestran algunos trabajos (Basualdo; 2008) el aumento de la producción arrastra el crecimiento de los salarios, aunque ello ocurra aún de manera débil, a pesar de las políticas pro empleo.<sup>30</sup> El incremento de validación de convenios colectivos de trabajo en un nivel que hacía décadas no se tenía, fortaleció la misma orientación.

Si bien es cierto que no se ha realizado una reforma global a la estructura tributaria, esta no ha permanecido inalterada. El espacio con mayores modificaciones ha sido sin duda el vinculado al sector externo: retenciones a la producción primaria, en particular la agraria y restricciones a los giros de dividendos por parte de las empresas a sus casas matrices.

Muestra del impacto causado en ese sector, es que el momento de mayor tensión política que se vivió en la Argentina en torno de la suba de las retenciones a las exportaciones de granos, a través de la resolución ministerial 125.

El aumento de la recaudación vía crecimiento sostenido del PBI (pero donde debe incluirse el retorno al sistema de jubilación solidario) ha permitido la generación de programas de ingresos para los sectores pobres, como fue primero el Plan Jefes y Jefas de Hogar y luego la Asignación Universal por Hijo, desplazando de este modo a la política social focalizada, que además favorecía la tercerización en la ejecución de programas. Con la AUH, el Estado es el actor relevante en el diseño y gestión de la política. Las

políticas focalizadas concebían como eje de lo social atender las consecuencias del empobrecimiento y sostener a las poblaciones vulnerables, con la esperanza que lo social se resolviese por sí mismo<sup>31</sup>, es decir de manera marginal al manejo de la economía. A su vez la AUH ha generado un entramado novedoso en la educación con aspectos positivos tanto en niveles de matrícula como en cuestiones subjetivas (ME; 2011). Las políticas de ingresos, en cambio, apuntan a recuperar la capacidad de reproducción de su vida por parte de los excluidos promoviendo un mecanismo que hace que el dinero invertido se reintroduzca inmediatamente en el circuito comercial- productivo. Pero además planteando al programa como la reparación de un derecho y no solo un beneficio.<sup>32</sup> En esa misma línea, la política social también buscó enfrentar la pobreza de la mano de lo productivo, con programas de microcréditos, emprendimientos, etc. (Manos a la Obra, Argentina Trabaja, entre otros). En síntesis, el eje de lo social se posó en la disminución del desempleo por una parte, la política de transferencia de ingresos y una política social orientada a la generación de trabajo. La obra pública y la ocupación del espacio público a través de ella y de los espacios culturales y simbólicos (como las celebraciones del Bicentenario) también apuntaron en la misma dirección. ¿Cuánto afecta la relación material entre Estado y sociedad? Siguiendo los datos de la EPH, estudios afirman la permanencia de profundas desigualdades pero una línea histórica 2002-2010, en la que los sectores más postergados ven incrementar su participación, y donde el coeficiente Gini, se reduce de 0.59 en 2002, a 0.51 en 2009, de acuerdo a datos de CEPAL, aunque otros estudios locales lo ubican con una mayor disminución<sup>33</sup>. Estos indicadores describen una transformación en esa relación, la cual hay que remontarla a mediados de los '70 y la destrucción del entramado productivo industrial llevado adelante por la dictadura. De este modo, aunque persisten en la Argentina espacios de pobreza preocupantes y situaciones difíciles de ser superadas, la tendencia de la década ha ido en contrario de la destrucción de empleo y exclusión, propia de los momentos críticos de la historia reciente. La tensión en la puja distributiva, es también una expresión de un modo de asignación de recursos, que ha cambiado en la sociedad Argentina.

En cuanto a las relaciones de **dominación**, en el texto ya citado Oszlak, afirma que sería un error, interpretar que las variables anteriores determinan las relaciones de poder. Es decir que el cambio en la estructura del Estado fruto de las reformas, definen de por sí la dinámica del poder. El autor prefiere hablar de espacios con dinámicas propias que se interrelacionan y por lo tanto afectan mutuamente. Esta postura se vincula a la ya tradicional discusión de "autonomía relativa" del Estado respecto de los poderes sociales. La discusión excede los objetivos aquí trazados pero ambas posturas cuentan tras de sí con argumentos importantes. La dinámica del poder político no siempre es un reflejo de lo

que sucede en los cambios operados, en este caso en la estatura estatal. Por caso los partidos, con su fragmentación y crisis de representación fueron capaces de encontrarle un cauce a la crisis del 2001. Y a su vez, las políticas de flexibilización laboral y el desempleo, generaron una quita notable de poder a los sindicatos. Acaso debiéramos concentrarnos en cada hecho para analizar el peso de cada esfera sobre la otra. Lo que nos interesa señalar en este punto, teniendo en cuenta esta complejidad, son los actores que adquieren relevancia en la presente orientación.

Desde inicios de la década se ha hablado de la recentralización de la política y del mismo Estado. Como observamos no es correcto afirmar que este estuvo ausente en las reformas de los '90, todo lo contrario fue un actor clave para que estas se realizaran con una velocidad inusitada, aunque con éxito desparejo de acuerdo a sus propios objetivos. Lo que sucedió en la última década es que el poder estatal decide retomar la asignación de recursos en algunas áreas de la economía, desplazando el poder del mercado y la libre competencia. Está claro que sin haber reestatizado algunas áreas y modificando legislación, no hubiese conseguido ejercer ese poder. Justamente a partir del informe del Banco Mundial de 1997, incluso entre los partidarios de la reforma, comienza una revisión acerca de cuáles deberían ser los espacios de control o preeminencia estatal, antes que plantear su mera reducción. La matriz propia del Estado, ese poder "despegarse" de los diversos poderes sociales, le permitió también habilitar a algunos de esos poderes: la firma de cerca de 7.000 convenios colectivos de trabajo en el período 2003 – 2011 (falta cita) posiciona a los sindicatos como actores de poder, y en general al esquema de "negociación corporativa", donde el Estado, a través del gobierno, retiene para sí la potestad no formalizada, de fijar los límites superiores de aumentos salariales, de acuerdo a lo que entiende equilibra las cuentas públicas y la pauta inflacionaria. La cancelación de la deuda con el FMI, implicó deslindarse de su poder de auditoría sobre la economía nacional, un rasgo clave de las reformas de los '90 y que continúa en la crisis europea. En esta faz en particular se plantea la cuestión de poder del Estado como nación, pero que adquirió también, a la luz de temas como el proyecto del ALCA, las crisis político institucional en algunos países, la coordinación regional entre los estados, ante lo que se percibía como problemas comunes. Aun planteando las debilidades de la UNASUR y del MERCOSUR, su eje estuvo marcado por los intercambios comerciales pero también por estrategias conjuntas en temas políticos comunes, al menos con éxito moderado, que ayudan a la gobernabilidad de la región. Se produce así una redefinición del concepto de soberanía, que aunque provisorio, entiende que los términos territoriales propios del siglo XIX y XX, comienzan a transformarse. Mientras Castels afirma que los estados ceden soberanía, a cambio de retener el poder, desde mediados de la década pasada, una corriente ubicó la cuestión en las dificultades de llevar adelante la acción de gobierno, bajo

el título de la *gobernanza*. Por ella se entiende un conjunto de instituciones y acciones de gobierno que en paralelo a las instituciones constitucionales, buscan fortalecer (y condicionar) la acción de estos en un mundo globalizado, con la presencia de poderes transnacionales y de organismos de regulación a escala mundial, tanto públicos como privados (Mayntz; 2002). La dinámica de acción en red, que busca el protagonismo de una multiplicidad de actores, sería lo propio de este sistema, en reemplazo del orden de dominación jerárquica, típica del Estado moderno. Pero es justamente lo contrario que han intentado los gobiernos de la región en el inicio de siglo. Aun cuando se percibe la incidencia de nuevos actores en las políticas públicas, la distribución de poder intenta plantearse teniendo al Estado nacional como eje, mientras que el concepto de *gobernanza* asume una declinación de los estados nacionales sobre la que podría plantearse importantes objeciones.

La dinámica de acuerdos entre los Estados de la región (en particular Sudamérica) colocándose como actores preponderantes, también se fortalece, al menos en el caso argentino, otorgándole al nivel nacional, mayor preponderancia que en los estados subnacionales; en algún sentido puede decirse que al proceso de descentralización se le fijó algunos límites.

Al volcarse a una discusión sobre los factores estructurales la dimensión de la dominación estuvo menos cerca de cambios institucionales a nivel del sistema político. Con reforma de electoral y todo (implementación de Internas abiertas obligatorias y simultaneas, reducción de la cantidad de partidos por aumento de requisitos, etc.) la desestructuración sufrida por este, que alcanzó su pico en el año 2001, no se ha recompuesto, ni ha existido una política desde los partidos ni desde el Estado, que centralice en arreglos institucionales, la solución a las tensiones de la relaciones de poder. O dicho de otro modo, lejos de las propuestas neoinstitucionales, las orientaciones no se han dirigido a una receta en torno del orden del sistema político, sino a redefinir la distribución de poder desde un Estado con mayor capacidad de intervención en el conjunto de la esfera social, política y fundamentalmente económica.

De este modo lo que hoy se denomina neodesarrollismo, implica una corriente que auspicia políticas cercanas a posturas más estructuralistas, recogiendo los debates de posguerra vinculados al Estado de Bienestar, al industrialismo y en algunos casos a líneas teóricas más específicas como la teoría de la dependencia. Sus argumentaciones no siguen una línea única, sino que en su interior algunos autores toman distintas corrientes latinoamericanas de crítica al capitalismo. En cualquier caso, nos referimos a políticas que, luego de la reformas del Estado de los años '90, apelan a una recuperación del Estado pero no en clave institucional como los anteriores, sino reconstruyendo capacidades de intervención directa sobre la economía y la sociedad en general, planteando una situación

no menos crítica y compleja. Por eso, buscan desplazar discursos economicistas, que reducen las dimensiones del desarrollo al crecimiento del PBI<sup>34</sup>. Un exponente clave de esta corriente en América Latina afirmaba hace algunos años que:

“durante mucho tiempo prevaleció la tendencia a imaginar que el desarrollo es algo cuantificable, cuyo sustrato es la acumulación, la inversión, la formación de capacidad productiva. Ahora bien la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico” (Furtado, 1982: 60).

Ahora bien, estas reformulaciones respecto a qué se concibe como desarrollo no suceden “en el vacío”, sino en un crítico momento del capitalismo, con una grave crisis financiera a escala mundial. Ello necesariamente exige transformaciones por parte de los actores sociales, sin contar, quizás, con suficientes previsiones respecto del futuro, obligándolos a reconfigurar alianzas políticas con actores de este ámbito y del económico (dos Santos, 2006). Esta conflictividad incluye sin duda a los gobiernos y condiciona la voluntad que tengan de cambio al respecto.

“Los cambios en las políticas públicas, en las modalidades y estilos de gestión son el fruto de los conflictos que se procesan entre estos actores, en escenarios de fuerte tensionamiento...mucho más que el tamaño del Estado y de sus áreas de incumbencia está en juego el rediseño profundo de las relaciones de poder político; es inevitable que la magnitud del conflicto se proyecte a todo lo que el Estado hace, al modo en que lo hace y a las relaciones que se van configurando con los actores de la sociedad” (Vilas, 2010: 66)

Ello explica el replanteo general en torno de la relación entre Estado y sociedad. Si la perspectiva corporativa dominó la escena de posguerra, con los sindicatos y las cámaras empresarias como los protagonistas casi absolutos en la mediación del conflicto social, en la actualidad, las demandas emergentes ya señaladas, nos muestran que el panorama es mucho más rico que aquella puja binaria.

Dentro de esta corriente existen también apelaciones de tipo comunitarista, cuyos principios se apoyan en la defensa y promoción de determinadas identidades (étnicas, regionales, culturales, tradicionales), quienes demandan al Estado por su reconocimiento. Por ello surge otra característica de este neodesarrollo en el perfil de la participación, ya no orientada por la lógica de la sociedad de masas de posguerra. Esto también implica que los movimientos actuales no busquen la toma del poder, sino promover su desarrollo interno y lograr el reconocimiento de sus demandas.

## **Capítulo II**

### **Sociedad Civil y participación en políticas públicas**

#### **I. Introducción**

Cada modelo u orientación en el tipo de Estado implica un modelo de sociedad civil. Se trata de instituciones que han sido construidas en un proceso compartido y aunque el Estado moderno ha logrado un nivel de incidencia sobre la sociedad inédito en la historia, esta ha generado también sus propios procesos y provocado la emergencia de distintos actores.

Desde luego la relación entre ambos espacios, que implica instituciones y prácticas, se produce a través de articulaciones y conflictos, en donde el Estado cuenta con las mayores capacidades de intervención, mientras que la sociedad civil, el pueblo en el lenguaje de Rousseau, es quien otorga la legitimidad a este orden de dominación. En los intereses de la presente tesis, se incluye el análisis de esa relación en la Argentina en el período señalado. Y en particular en los sectores vulnerables de la sociedad. El concepto de vulnerabilidad comenzó a utilizarse contemporáneamente a la de nueva cuestión social, es decir en los primeros años de la década del '90. Intentaba dar respuesta a una realidad novedosa la cual no alcanzaba con ser descripta en los términos en que se entendía la pobreza hasta ese momento. Así “el concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes explicativos. Por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico social de carácter traumático. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento” (Pizarro; 2001: 11).

De este modo, así como en el capítulo anterior analizamos el perfil que toma el Estado y sus políticas en las últimas décadas, aquí veremos el perfil de la sociedad civil y los lineamientos que se presentan para la participación. Como han concebido distintos actores a la sociedad civil y finalmente que propuestas de participación se presentaron desde las matrices neoliberales y neoinstitucionalistas, como antecedentes inmediatos de nuestro período de estudio, a tono con discusiones y debates con los que se ha trabajado recientemente<sup>35</sup>.

#### **II. La participación como concepto y acción**

Partimos necesariamente de la pregunta: ¿qué es y qué implica participar? La simple

referencia etimológica nos acerca a una respuesta: formar parte de algo, hacerse parte de ello. Involucra necesariamente no sólo una mera acción, sino una determinación, un efecto de la voluntad. La participación política implica que el sujeto intervendrá en un proceso cuyas consecuencias se registrarán en el espacio público, y más específicamente en la orientación de un gobierno. Un rasgo fundamental que consagra la participación política moderna, es que ya no solo se forma parte de la sociedad, sino que se busca intervenir en ella, modificándola. En la definición presentada en el diccionario de política, se sostiene con razón que la noción de participación política no puede concebirse por fuera del sistema político, social y económico en el que se desarrolla, tanto por las formas institucionales, como por la cultura política. Lo que sí debe tenerse en cuenta es que los modos de participación, están definidos por la intensidad o nivel de involucramiento y la capacidad de influencia de quien participa en las decisiones que se tomen: presencia, activación y participación, propiamente dicha (Sani, 1997).

A su vez la participación es una instancia tanto individual como colectiva. Es el ciudadano ejerciendo sus derechos, que también se puede canalizar (diríamos incluso, las más de las veces) a través de movimientos políticos o sociales que conforman colectivos vinculados por un interés, una causa y cohesionados por una identidad. Se realiza mediante determinadas instituciones como el voto, la ocupación de cargos públicos, pero también mediante las múltiples expresiones que se dan en la sociedad civil a través de movimientos u organizaciones formales o informales, duraderas o coyunturales, cuyo nivel de impacto en el sistema político y en el Estado es variado.

Justamente uno de los rasgos que parecen marcar un quiebre con el pasado reciente es la orientación de la participación en relación al Estado: cómo se conectan las acciones y discursos ciudadanos, las demandas y las políticas públicas. Algunos autores sostienen que “a diferencia de movimientos históricos que abrevaron su potencia ciudadanizante, del derecho colectivo del *pueblo* o la *nación* (...) los movimientos contemporáneos se constituyen por fuera del Estado y representan casos de universalismo intensivo –aquél que exige la no discriminación de los individuos–, por sobre cualquier fórmula de universalismo extensivo – el que busca su uniformidad” (Balibar, 1994: 38). “Es contra un consenso visualizado en torno al orden estatal como único regulador de las relaciones sociales y al mercado como dispositivo obligado de integración, que se multiplican los conflictos que están en la base de las ciudadanías emergentes” (Delamata, 2005: 7). Las demandas vinculadas al mundo de lo subjetivo constituyen el grupo que más claramente se puede interpretar desde esta óptica; pero también puede aplicarse a la cuestión social, ya que, como vimos, se trata de realidades muy diversificadas, que ya no responden únicamente a la conflictividad capital-trabajo. Se constituyen por “fuera del Estado”, en tanto no buscan ni la toma de éste, ni la homogeneidad propia de su orden; pero sí exigen



la intervención del Estado para sus demandas, el reconocimiento de ellas, ahora con la exigencia de que se reconozcan las particularidades. Por ello, se participa desde estas particularidades, y no en el sentido que lo entendimos durante el nacimiento de la sociedad de masas. Hay un elemento más: la misma autora señala que las ciudadanías emergentes implican una nueva conflictividad. Así la participación no se presenta, al menos principalmente, como la búsqueda de consensos, sino como el planteo de conflictos que están ausentes de la agenda pública. De allí que los procesos de participación impliquen articulaciones, pero también disrupciones en la relación Estado-sociedad. Sin embargo la participación no se ejerce del mismo modo ni persigue los mismos fines, de acuerdo a cual grupo social nos estemos refiriendo o de que demandas se trate. La cuestión de la "limitación" del Estado, es un concepto derivado del pensamiento liberal, que no suele estar presente en las preocupaciones de los sectores populares, por caso (salvo en la faz represiva). Por el contrario "en gran medida, las demandas de los sectores populares se centran alrededor de la consecución de más Estado, es decir, más bienes públicos en sus comunidades, más políticas públicas dirigidas a ellos, mayores regulaciones en el mercado" (Casullo; 2013: 107). No podemos pues, separar participación de pertenencia social o de clase. Por caso, los cambios en la orientación políticas de varios gobiernos de la región, es decir el abandono de las recetas neoliberales, se vio impulsada por proceso de participación política y social de distintos tipo (Pinto y Flisfisch; 2011).

En el sentido sustantivo y político del concepto, la participación ciudadana nace o se redefine con las democracias modernas.<sup>36</sup> En efecto, el surgimiento de éstas es producto, entre otras causas, de la demanda de los nuevos sectores sociales que comienzan a cobrar un rol destacado en la vida pública: los nobles como parte de esa transición y luego los burgueses, los obreros y la sociedad de masas en general, cubren el espectro de los sectores sociales que fueron demandando desde la Revolución Francesa, el reconocimiento de su identidad y ciudadanía que produjo desde allí la conformación de instituciones políticas que convirtieron sus demandas en derechos. Con el fin del siglo XX, las demandas de una ciudadanía activa provienen de nuevos grupos sociales como las mujeres, o de minorías como los indígenas, los variados espacios en torno de la temática de género, las personas con discapacidad, diversos grupos culturales, que asientan la construcción de su ciudadanía a partir de la pertenencia a estos sectores, y no arriban a ella desde colectivos más amplios como sucedió en el inicio del siglo XX (Garretón; 2001).

La participación tiene en este sentido una doble acepción, o una concepción inicial y otra complementaria: formar parte de la sociedad y tener la posibilidad de incidir en la orientación y el gobierno de ella. En ambos casos el objetivo es desde luego la sociedad, sólo que en el primero ese formar parte no implica una relación política como lo entiende la modernidad, sino que incluso podemos encontrar su expresión en la democracia

antigua<sup>37</sup>. En cambio la participación bajo la intención de tomar parte de las decisiones que hacen a la vida de la sociedad tanto en el plano social como político pertenecen claramente a la formación y desarrollo de la democracia moderna (Touraine, 1995).

Por ello, la participación es tomada, en particular desde mediados del siglo XX, como la medida para el desarrollo y consolidación de las democracias, y como condición necesaria para la perdurabilidad de éstas. Desde luego, la cuestión sobre el asunto nunca fue lineal, y menos aun cuando se trataba de dilucidar qué se interpretaba por participación. Los que pugnaban por mayor participación acusaban a la democracia vigente de formalista, mientras que quienes detentaban el poder, acusaban a los primeros de subversivos, desestabilizadores, es decir como una amenaza al orden. Las fundamentaciones para sostener una democracia de elite en el siglo XIX y parte del XX, tuvieron que ver con estos argumentos, y en particular con aquel que veía en las masas el peligro oculto de la anarquía o la tiranía, debido a la falta de instrucción de estas y su sencilla manipulación.

Las democracias que abren el siglo XX se presentan bajo el formato de la política controlada por las elites<sup>38</sup>, pero en un claro proceso de crisis, empujado primero por los sectores medios y luego por la ampliación que provoca la misma sociedad de masas, las cuales pugnan por mayor espacio en la vida política de la nación. La consecuencia inmediata será el derrumbe del modelo elitista del siglo XIX, de la política de los notables donde el republicanismo de las instituciones podía convivir “pacíficamente”<sup>39</sup> con una participación política restringida a un pequeño sector de la ciudadanía. Las bases de esta democracia serán las que se pondrán en cuestión durante las primeras décadas del siglo. Como sabemos, las argumentaciones contrarias a ella fueron sumamente variadas y muestran un arco que va desde el socialismo al fascismo, es decir consideraciones ideológicas que ponían en cuestión elementos y respuestas suficientemente diversas, algunas de las cuales negaban la democracia representativa o el sistema de partidos; en cualquier caso, sin embargo, significaban una posible respuesta a ese sistema político, impermeable a la acción de las masas.

Así como los burgueses en la agonía de la Edad Media exigían la igualdad ante la ley de todos los habitantes, bregando por lo que luego se convertirían en derechos civiles, desde la segunda mitad del siglo XIX las grandes mayorías marginadas de los cambios que implicaba la modernidad en la vida política y social, junto a las conquistas que suponía el legado de la Revolución Francesa, comenzaban a cristalizar el conflicto por la igualdad, no sólo en el plano normativo, anulando las prerrogativas, sino ya en abierta disputa con los liberales que, una vez en el poder, habían “renunciado” a la universalización de los derechos (Heller, 1969). Es decir, no solo era una lucha por factores jurídico-institucionales sino también, y especialmente, estructurales: el conflicto clasista planteado

en las sociedades capitalistas, el cual alcanzaría su mayor expresión política en la Revolución Rusa. Por ello, la participación política masiva, cuando comienza a demandarse desde el periodo señalado, no es meramente una lucha por un orden institucional republicano, sino que afecta la base de desigualdad social sobre el que está construido. El impacto que la acción de las masas en la lucha por la igualdad generó en el conjunto de la sociedad y, por tanto, también en el sistema político, fue recuperado claramente por Thomas Mumphrey Marshall al expresar que “la eliminación de las clases sigue siendo el objetivo de los derechos sociales, pero ha adquirido un nuevo significado (...) ha asumido el aspecto de una acción modificadora de todo modelo de desigualdad social” (Marshall, 1950: 53). El contexto en el que escribe el autor británico está sin duda enmarcado en la lógica de la Gran Transformación, en los términos de Karl Polanyi, y por lo tanto en una perspectiva que anunciaba cambios radicales para las sociedades en términos generales y para el capitalismo en particular. Sucintamente, así se expresa la participación de la sociedad de masas.

El procesamiento de estas demandas se realiza a través de los sistemas democráticos, que son sistemas representativos, es decir, como sostiene la Constitución Nacional en su artículo 22: “el pueblo no gobierna ni delibera sino a través de sus representantes”. La participación tiene así límites específicos, dado que sólo las autoridades legítimamente constituidas pueden decidir por el conjunto de la población; en los orígenes del Estado, la participación esperada de cada ciudadano, bajo la lógica de un modelo elitista, privilegiaba la autoridad estatal por sobre la incidencia directa de los ciudadanos<sup>40</sup>. Con el transcurso del tiempo y el arribo de la sociedad de masas, el principio se mantuvo, pero la lógica de acción colectiva y la participación se habían transformado. Esa evolución de la participación continuó; y las orientaciones políticas de cada época la fueron llevando a volcarse hacia diferentes instancias. La demanda por servicios públicos, el acceso a la salud, la educación y otras tantas instancias que hacen a los roles del Estado, fueron articulando espacios de participación ya no de carácter global como el voto, sino más específicas y destinadas a influir en alguna de las fases de las políticas. De este modo, la participación comienza a introducirse en la órbita de la administración pública, un espacio que desde el siglo XIX estaba reservado a la autoridad política y al funcionariado burocrático. Ésta es acotada a ciertas políticas en particular que, en términos generales, están vinculadas a la vida cotidiana; pero este espacio de incidencia es muy amplio e incluye desde la sugerencia o reclamos de ciudadanos, a la generación de instancias que debaten con el Estado la definición de una política. La participación en la administración pública se presenta de modo cada vez más variado, y con objetivos disímiles. Lo cierto es que, como preocupación de la teoría, esta dimensión cuenta con algunos años de trabajo y surge con mayor fuerza a partir de la segunda etapa

de los procesos de reforma del Estado. En ese debate se tensa también los planteos acerca del modo que se lleva adelante esta participación desde la sociedad civil: individual, colectiva, comunitaria. Diferentes metodologías y visiones políticas, como ya veremos

### **III. La sociedad civil y sus organizaciones como canales de participación.**

En el tema que nos ocupa, la participación no es vista solo como un proceso desde la misma sociedad civil, sino estimulada desde el propio Estado, legislando, abriendo espacios o programas a tal efecto. Parecería que cada vez que la administración pública convoca a la participación ciudadana, es claro que se recuperan **dos supuestos clave**.

En primer lugar **la crisis y transformación de las políticas públicas** en los últimos 20 años. Una de las dimensiones del diagnóstico de esta crisis ha llevado a asegurar que en este contexto se hace necesaria la consulta a la ciudadanía para definir algunas dimensiones respecto del rumbo que éstas deben tomar. En este sentido, abrir nuevos espacios de intervención a la ciudadanía (además de la fundamental de las consultas, el acto eleccionario regular) implicaría que se suma un nuevo actor a la toma de decisiones, junto a la autoridad política y a la burocracia; o al menos que su injerencia se expresa a través de nuevos mecanismos, no solo mediante el voto. Su ingreso sería necesario, por diversas razones, pues ninguno de los otros dos estaría en condiciones de aportar y transmitir de manera “directa” los intereses y demandas de la sociedad: la burocracia, por su apego al principio administrativo normativo y la autoridad política, por la necesidad de relegitimar su accionar luego de las reformas que implicaron un retraimiento del Estado. De este modo, pueden distinguirse dos etapas en la propensión a la participación : la primera vinculada a la reforma del Estado; de allí que los diversos programas y herramientas que planteó en su momento para alentar la participación en la administración pública, si bien no llegan a objetar los roles de los otros actores mencionados, se enmarcan, por una parte, en la crisis de representación (el desprestigio de los políticos profesionales y de las instituciones políticas de gobierno), y por otra parte, en la necesidad de mejorar procesos administrativos y de gestión, (es decir, en la línea de las reformas gerenciales). De esta manera, las convocatorias a la participación asumían, en definitiva, que hay existía una crisis en la capacidad de respuesta a las demandas sociales y de conducción política sobre el Estado (Kliksberg; 2005). La segunda etapa corresponde a la fase posneoliberal y que con un diagnóstico semejante respecto de la crisis de representación que la anterior, busca en cambio que la participación se mueva a favor de la reconstrucción de capacidades estatales y su mayor incidencia o incorporar nuevas demandas. Surge en su horizonte que las políticas, gracias a la participación, recojan las demandas de manera no mediada y ayude a generar respuestas más inmediatas.

El segundo supuesto, implica a las OSC. Parece sustentarse en términos generales,

aun en orientaciones disímiles desde el punto de vista político (por ejemplo discrepancia en el rol que debe tener el Estado nacional), como un clima de época es **que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y los movimientos sociales, tendrían cierta capacidad de representar las nuevas demandas emergentes.**

Desde luego esta consideración común desde diversos enfoques, es interpretada de distinto modo. Desde las corrientes políticas que alentaron las reformas estatales en los '90, se postulaba que las organizaciones sociales, podían canalizar los intereses de un modo mucho más eficiente y directo que los partidos políticos. Con cierta premura, estas organizaciones fueron mencionadas como la voz de los que no tienen voz (Banco Mundial, 1999) lo que equivale a decir que el resto de las instituciones, incluso el Estado, no son capaces de representar las demandas de todos los sectores sociales. Las OSC, en este contexto, fueron vistas en conjunto como un espacio emergente más o menos homogéneo, como si compusiesen un sistema social (Cortina y Conill, 1998). Al percibir las de este modo, se las convirtió, en expresiones de la nueva cuestión social, e incluso de la modificada estructuración de la sociedad en general; estructura social que ya no puede ser expresada por los actores sociales surgidos del modelo de posguerra (aunque esta nueva cuestión social implique también la puja distributiva).

De todos modos, esta visión se enmarca en una discusión semejante planteada algunos años antes. Pues aquel fuerte supuesto implica a su vez que la sociedad civil emerge como el espacio central de articulación de los diversos actores sociales. Este concepto retornó a la escena política en las transiciones democráticas de los '80 y vino a desplazar a otros términos como el de pueblo o el de clase. Con una ventaja adicional: el concepto de sociedad civil es tan laxo que con él podemos referirnos a un conjunto de realidades y expresiones que difícilmente serían agrupables en categorías más taxativas (Lechner, 1997). Convocar a participar a la *sociedad civil* permite al Estado o a otros enunciadores, ser lo suficientemente impreciso como para abarcar a distintos grupos pero también para ser prudente en los términos de la convocatoria.

Si la crisis y transformación de las políticas públicas es evidente, lo cual explica en un sentido el primer supuesto, el discurso construido acerca de la sociedad civil no es tan claro. En efecto, desde la década de 1980, numerosos estudios se volcaron a establecer los nuevos patrones que ordenaban el discurso sobre la sociedad civil no hegemonizada por la labor de los partidos políticos, los sindicatos o las cámaras empresariales. De este modo parece importante preguntarnos a cual sociedad civil se está convocando<sup>41</sup>. El debate y las propuestas han sido numerosas aunque, en lo referente a la relación entre sociedad civil y administración pública, más acotadas. No existe un acuerdo sobre la definición de sociedad civil, más allá de una de carácter residual (lo que no implica a la dominación política es decir al Estado, ni a la búsqueda de lucro y acumulación de capital,

léase el mercado). La teoría política se ocupó del término desde sus orígenes, pero en particular con los aportes decisivos de Hegel y de Gramsci, estos dieron al concepto las bases centrales de las discusiones que permanecen hasta el presente; en particular por enriquecer el concepto de la dicotomía Estado –sociedad civil, que planteó el liberalismo (Bobbio; 1992). En Hegel en cuanto a la sociedad civil como espacio de diferenciación e integración (aunque esto solo sea posible mediante el Estado) y en Gramsci quien vio en la sociedad civil un espacio de acción y producción cultural, ideológica y política; de allí la importancia de la conformación de una contrahegemonía cultural y social al capitalismo, ya en la misma sociedad civil, aun antes del cambio en el modo de producción<sup>42</sup>. El debate sin embargo ha continuado y, dadas las transformaciones de las sociedades modernas tanto en lo que hace al capitalismo como a las relaciones sociales en general, los muchos autores que abordan el tema privilegian distintas dimensiones: están quienes aun persiguen una definición de la sociedad civil **concentrada particularmente en la demarcación de sus límites y de la pertenencia**, es decir a quienes contiene; como quienes están ocupados en reconocer cuál es el **modelo de sociedad civil buena**, como fuente de una nueva ética. Finalmente un tercer grupo ve en la sociedad civil una fuente de información, un **recurso instrumental** y de participación vinculado a las políticas públicas. Veamos sus características.<sup>43</sup>

Para el **primer grupo**, una de las argumentaciones pilares está representada por la caracterización que hace Norberto Bobbio, al enfatizar que, en el presente, se entiende a la sociedad civil como “la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales, que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales. En otras palabras la sociedad civil es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos” (Bobbio, 1997: 1523). Resuenan en esta definición, que el autor considera como “actual” hacia fines de la década del '70, las argumentaciones hegeliano-marxistas (conflicto económico) atravesadas por la concepción del Estado weberiano como campo fundamental de la dominación política.

Aunque con objetivos diferentes<sup>44</sup>, Keane llama la atención sobre las limitaciones de la visión acuñada por el marxismo respecto de la sociedad civil.

“[Esta visión] significa la dominación históricamente establecida de la burguesía sobre el proletariado, expresada en la relación 'extrapolítica' entre capital privado y trabajo (...) se devalúa (en esta definición) la importancia de otras instituciones de la sociedad civil, como hogares, iglesias, organizaciones científicas y literarias, prisiones y hospitales. Se asume que su destino está inequívocamente atado al abrumador poder del 'capitalismo'” (Keane, 1992: 52-53).

Como vemos, el debate por la expansión o no de los límites de la sociedad civil no es una cuestión menor. Del mismo modo, el autor señala las limitaciones del pensamiento liberal, que escinde sin más, Estado de sociedad civil como esferas autónomas,

compartiendo en esto los postulados marxistas.

En una línea semejante se expresan otros autores al referirse a la dificultad por establecer los límites del concepto, pues la sociedad civil “está atravesada por intereses e ideologías y, en este sentido, es más una estructura que se nos presenta como espacio de acción que un actor colectivo” (Acuña, 2007: 192). De modo que la cuestión reside en poder establecer cuáles son los actores que deben ser tenidos en cuenta dentro de ese espacio, antes que pensar que se trata de una institucionalidad o un movimiento homogéneo e indiferenciado. Así la “sociedad civil es conceptualizada como un espacio público, pluralista y moderno de interacción social” (Carter; 2010: 13). Por otra parte, “establecer fronteras rígidas entre el campo de la sociedad civil y el mundo de la actividad económica lleva a invisibilizar un amplio conjunto de actividades económicas que tienen lugar en el campo de las organizaciones de la sociedad civil (Rofman; 2005: 11)

Incluso esta diferenciación contrasta dos dimensiones: primero, sus relaciones no son de carácter político; y, en segundo lugar, sus disidencias internas no están constituidas solo por ideologías, sino también por valores y visones sobre la integración social. Con mayor crudeza se afirma:

“La sociedad civil no es inmediatamente política. La sociedad civil es el mundo de las organizaciones, de los particularismos, de la defensa muchas veces egoísta y encarnizada de intereses parciales. Su dimensión política requiere ser construida. Es mediante la activación política que la sociedad civil se vincula al espacio público democrático” (Nogueira, 2004: 103)45.

Es decir, sólo cuando los actores que la componen actúan sobre el espacio público, es que la sociedad civil se constituye como actor político, pero ello no sucede *per se*; y, como espacio originario, prevalecen los intereses individuales46.

En este marco de un espacio, se sostiene también la noción de que la sociedad civil se convierte en un marco conceptual que permite identificar las interacciones entre diferentes instituciones y grupos, y el mismo Estado (Rofman; 2005).

Así, se replican, en definitiva, los debates que protagonizaron los primeros análisis de la sociedad civil. Lo más llamativo es el fuerte impacto de las condiciones históricas (estructurales, institucionales y culturales) en los límites de la sociedad civil; la rigidez marxista que observa Keane para delimitar el concepto, tal vez no fuera tal en la Europa del siglo XIX, con una sociedad civil mucho menos diversificada que la actual. En cualquier caso, establecer los límites debe asumirse, según los distintos autores, como una demarcación no definitiva.

En un **segundo grupo**, nos topamos con definiciones que tienen como objetivo resguardar y representar un espíritu reivindicativo de la sociedad civil; es decir, la idea de

una sociedad civil *buena*. En algunos postulados, se refiere a un modelo tripartito de cruces más bien ideológicos: una perspectiva conservadora ligada a la sociedad de mercado, una corporativa que la vincula a sociedades premodernas y, al fin, una democrática que:

“...presenta de diversas maneras el aspecto de lo que podría llamarse republicanismo cívico, en el que se observa la existencia de todas las virtudes democráticas, se estimula la adopción de hábitos y la práctica de todas las formas democráticas de vida y se define tanto por su carácter público como por su libertad, por su igualitarismo y su voluntarismo” (Barber, 2001: 45).

Como puede verse, los límites de la sociedad civil no se piensan en términos de la demarcación de sus contornos de influencia, o en términos de los actores a los que contiene, sino en términos de los valores que promueve, las virtudes que la construyen y que ella ayuda a construir.

Un caso donde este principio constituyó un supuesto, fue el estudio que encargó el Gobierno de Costa Rica denominado *Auditoria Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia* (San José, 2000). El trabajo tuvo por objetivo evaluar la calidad de la democracia en el Estado nacional pero también en la sociedad en general. Declara en el capítulo 10: “Las organizaciones de la sociedad civil son representación de sectores sociales y étnicos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas”. Aquí, lo que sería una meta a alcanzar es tomado como un supuesto, lo esperable es que los grupos de la sociedad civil se comporten de ese modo. Determinados indicadores ayudan a medir cuán lejos se encuentran las organizaciones de esta afirmación; pero el punto es que son tomadas por definición como seguidoras de este tipo de conductas políticas, sin definir por qué las OSC tienden a la democracia y no al autoritarismo.

Esta orientación, sin embargo puede presentarse desde distintos ángulos. García Delgado y Noretto (2004) afirman que la sociedad civil también puede definirse como un mero espacio de filantropía, prepolítica, que sólo busca atender demandas básicas; pero también bajo una faz de ciudadanía transformadora; la remoción de los movimientos políticos del siglo XX, no implica que con ello desaparezca la capacidad transformadora en otros espacios de la sociedad civil y la posibilidad de plantear una ciudadanía expansiva.

La sociedad civil es asumida como un refugio, un espacio de eticidad, en algunos casos de modo unidimensional (le corresponde una sola ética, la *ciudadana democrática*), pero en la mayor parte de los análisis asumen que en su interior se da un espacio de tensiones, como afirmaba Hegel. De modo que no es un mero espacio, sino una lucha por imposición de discursos y prácticas estructuradas en torno de un principio de moral política o de ética pública, que les da sentido y forma a esas prácticas. Podría afirmarse que esta orientación sostiene que los actores que componen la sociedad civil son la reserva de esos



valores modernos (libertad, justicia, solidaridad), aunque no los únicos.

Finalmente encontramos con un **tercer grupo**. Lo forman quienes argumentan que la sociedad civil se compone de una cantidad de recursos que pueden ser muy útiles a para colaborar o transformar las políticas públicas. Estas dimensiones son múltiples: pueden referirse al campo de la recolección de información, construcción de la agenda, ejecución o bien en el momento del control y evaluación.

“La sociedad civil –vale decir la sociedad estructurada según el peso relativo de los diferentes grupos sociales– se constituye (...) en un mecanismo básico de control; los grupos sociales que la componen tienden a organizarse, ya sea para defender intereses particulares, corporativos, ya sea para actuar en nombre del interés público; para cualquiera de las dos hipótesis, ellos constituyen un mecanismo esencial de control” (Bresser Pereyra, 1999: 145).

Tomando elementos del primer grupo, en tanto espacio, Luiz Carlos Bresser Pereyra, (quien fue ministro de Reforma Gerencial en el Brasil en la presidencia de Fernando H. Cardoso), señala que la sociedad civil se convierte en un estamento fundamental para los procesos de modernización administrativa, es decir fortaleciendo su dimensión instrumental. Esta percepción supone que los grupos que componen la sociedad son los suficientemente plásticos como para ser orientados en determinada política pública. Así, la noción de los

límites de la sociedad civil y su relación con el Estado es presentada de manera aún más difusa. Esta orientación fue asumida por los organismos internacionales de financiamiento en la década de las reformas: “Crece la aceptación de que el bienestar y el desarrollo sólo podrán ser alcanzados de manera mancomunada por gobernantes y ciudadanos informados, vigilantes, sensitivos y comprometidos con una sociedad más justa e igualitaria” (PNUD-BID,

2000: 5). “Cada vez hay más indicios de que los programas estatales son más eficaces cuando se recaba la participación de los presuntos usuarios y cuando se procura aprovechar el acervo de la comunidad, en vez de luchar contra él” (Banco Mundial, 1997: 12). Por ello, organismos internacionales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o el Banco Interamericano de desarrollo (BID) se convirtieron en los primeros espacios en llamar a la necesidad de convocar a la sociedad civil a intervenir de modo más institucional y regular en las políticas públicas, aunque con matices en cada uno de los casos (Tussie y otros, 2001).

En esta misma corriente, aunque con otra visión política, podrían incluirse los proyectos denominados de “gestión asociada”, aunque más claramente referenciados a generar espacios de democracia semidirecta. Según una definición:

“Denominamos gestión asociada a modos específicos de planificación y de gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de

la sociedad civil en su sentido más amplio. El sistema de trabajo planificado y la relación articulada de los colectivos que se crean para elaborar y gestionar esos proyectos cogestivos (que en sí mismos ya son una red) devienen en una trama social reconfigurada y activa, una red de *redes de gestión asociada*" (Poggiese, 2004: 16).

La gestión asociada es a la vez una estrategia, una metodología de planificación de políticas públicas y una posibilidad de acrecentar la democracia pues "el Estado y la sociedad deberían entender que se necesitan para fortalecerse y que abriendo el juego hacia la co- gestión facilitan la transparencia, el control, la integración y un trayecto hacia una sociedad más democrática y equitativa" (Poggiese, 2004: 8). Esta concepción adhiere a la noción de los espacios (en este caso, ocupándose de diferenciar sociedad civil del Estado) como así también a la lógica de concebir a la sociedad civil como un recurso para mejorar la gestión pero también para profundizar la democracia; lo ético proviene no de una esencia en la sociedad, sino de la interacción entre ambos espacios. Estas propuestas crecieron de la mano de modelos comunitaristas que comenzaron a proponer la inclusión de las comunidades en el desarrollo de los programas de políticas públicas (Ruiz, 2004).

<b>Concepciones sobre la definición de sociedad civil</b>		
Como un espacio de actores	Como un valor normativo	Como recurso en las políticas públicas

Como puede observarse, aun tomando las tres líneas propuestas, las variaciones de enfoques son múltiples. Sin embargo, un resumen de las diferencias entre las definiciones señala lo siguiente:

"Todos (los autores) están de acuerdo en que la sociedad civil representa una esfera diferente e incluso opuesta al Estado. Todas (las definiciones) incluyen, casi siempre de manera no sistematizada, alguna combinación de redes de protección legal, asociaciones voluntarias y formas de expresión pública independiente. Unas pocas concepciones parecen incluir a las familias y a los grupos informales. Algunas comprenden a los movimientos e incluso igualan a la sociedad civil con la presencia de movimientos sociales; otras (...) excluyen e incluso temen esa posibilidad como una forma de politización inaceptable." (Cohen y Arato, 1998: 95).

A ello debe sumarse, según Cohen y Arato también, otros dos temas que dividen aguas en las discusiones teóricas. El primero intenta dilucidar si la economía se encuentra en la esfera de la sociedad civil o no; y, en segundo lugar, se intenta determinar si debe o

no diferenciarse sociedad civil de sociedad política. Las adhesiones o rechazos atraviesan distintas matrices ideológicas y dan cuenta, en todo caso, de la fuerte impronta que genera el momento histórico: la Europa oriental post comunista y las sociedades latinoamericanas post dictatoriales tienden a un fuerte rechazo al Estado como institución depositaria de alguna idea de bien común, luego de las trágicas experiencias políticas autoritarias. Esto las puede acercar al discurso más fuertemente neoliberal, que no es paradójicamente el que prima en las democracias occidentales europeas, cuna del liberalismo (donde la intervención del Estado es aún sostenida, aunque haya sufrido cambios). En la misma dirección, los análisis neomarxistas retoman lo económico dentro de la esfera de lo social, aunque su influencia será más analítica que política.

De ambas tensiones, la que más nos interesa resaltar es la referida a la sociedad política. Cohen y Arato sostienen que pueden encontrarse tres tradiciones: la alemana (Hegel, Marx), donde la sociedad política existe como mediación, pero no con instituciones; la francesa (Toqueville) en la que puede encontrarse esta diferenciación de manera más clara; y finalmente la italiana (Gramsci) donde sociedad política es igualada a Estado. El análisis en las sociedades latinoamericanas desvía en algún sentido el eje hacia otras preocupaciones: “la sociedad civil despolitizada representa la fase normal que puede sobrevivir incluso al gobierno autoritario, mientras que la sociedad civil política es sólo la fase excepcional de movilización y levantamiento” (O’Donnell y Schmitter, 1994: 98). Por otra parte, distintos autores han puesto en duda la propiedad de referirse a sociedad civil en América Latina, dado que el concepto se encuentra profundamente vinculado al surgimiento de las sociedades modernas en Europa y de la misma burguesía (Portantiero, 1994); mientras otros señalan la generalizada debilidad de la sociedad civil en toda la región (Lechner y otros, 1994). Este aspecto se manifestó claramente en los procesos de transición: “la sociedad independiente era lo suficientemente fuerte para sobrevivir e incluso desafiar la legitimidad del Estado autoritario. Pero no era lo suficientemente fuerte para obligar a un compromiso genuino o para asegurar una transición más allá del gobierno autoritario” (Cohen y Arato, 1998: 99). El caso argentino nos permite ejemplificar esta afirmación: los organismos de derechos humanos cumplieron un rol central en la resistencia y deslegitimación de la dictadura militar de 1976–1983; sin embargo, fueron los partidos políticos preexistentes quienes condujeron la transición y los protagonistas casi excluyentes en la elecciones generales de 1983. En nuestro parecer, es útil referirse a ambas esferas, en términos analíticos, de manera diferenciada.

La distinción entre sociedad civil y sociedad política es considerada relevante por los teóricos que argumentan que, mientras la sociedad civil expresa la trama de relaciones, demandas, intereses e identidades del cuerpo social, que de todos modos siempre debe ser analizada en relación a los otros espacios sociales como lo político y lo económico en

términos de contexto (Forni y otros; 2013), la sociedad política es la encargada de construir las mediaciones con el Estado, tanto conduciéndolas como filtrándolas. Lo que parece presentarse con cierta novedad, ante la ruptura de las mediaciones sociales fruto de la crisis de representatividad, es que **la sociedad civil estaría en condiciones de crear mediaciones sin necesidad de que ellas sean políticas**. Sin embargo, esta afirmación tiene sus inconvenientes. En primer lugar, porque la misma idea de mediación la convertiría en una lógica política (lo cual lo hace abandonar su pertenencia exclusivamente "social"); y, en segundo lugar, la misma afirmación aceptaría que se están generando mediaciones nuevas y que las anteriores no van hacia un camino de reconstitución, sino de ocaso. Pero, por lo que hemos desarrollado hasta aquí, junto a la observación que realizamos para esta tesis, nos obliga a ser muy cautelosos al respecto. En primer lugar, las organizaciones de la sociedad civil que se convierten en mediadoras (en ocasiones en forma planificada) pero también fruto de la emergencia) no están pensando las más de las veces en hacerlo de modo permanente como un actor de la sociedad política, de llevar su demanda a un instancia institucional que la acerque a un partido; aunque desde luego esto ha ocurrido en algunos casos. Y, en cuanto al segundo punto, la inestabilidad actual de los sistemas políticos en la Argentina y en la región en general, hace muy difícil la tarea predictiva en este aspecto, a inicios del siglo XXI, donde el Estado, con las restricciones evidentes, ha recuperado cierta iniciativa en la vida política y económica nacional y parecería pretender continuar en esa línea.

En los '80, con la emergencia de nuevos movimientos sociales (Calderón, 1985), parecían constituirse las representaciones de las nuevas identidades y demandas emergentes; sin embargo, su impacto en el sistema político fue relativo y fueron excepciones los que se convirtieron en partidos políticos<sup>47</sup>. Algo semejante ocurrió en los '90 con la institucionalización de esos movimientos en asociaciones civiles y fundaciones que componen el vasto mundo de las OSC. La característica en casi todos los casos es que las demandas que enarbolan y las mediaciones que proponen son siempre de caracteres específicos y no agregativos. Mientras los partidos políticos de masas solían caracterizarse por lo opuesto a estos dos rasgos, las nuevas organizaciones difícilmente puedan estructurar grupos y reclamos diversos para convertirlos en una demanda política amplia que pueda convocar a grupos disímiles. Este nuevo tipo de mediaciones, si es que podemos otorgarles ya este título, parecen encriptadas en las preocupaciones inmediatas de sus miembros, en las demandas urgentes y muchas veces angustiantes, fruto de distintos sufrimientos, carencias, injusticias; pero no son concebidas como resultado de un proceso político mayor, estructural, fruto de la explotación y de la dominación, sino que las responsabilidades tienden a recaer en personas particulares (las más de las veces, en dirigentes políticos) o bien en pautas difusas como reglas culturales, tradiciones, etc. Lo

que cuenta es que la autoridad pública, el Estado, las toma como esos espacios de mediación, tal vez por ausencia de otras institucionalidades que las representen, aun cuando su debilidad en muchas ocasiones sea evidente y la continuidad del grupo convocado no esté garantizada. Pero es claro que su ingreso en el sistema de mediaciones y representaciones político-sociales ya es un hecho<sup>48</sup>.

Estas consideraciones y orientaciones respecto de la sociedad civil (y las consecuentes derivaciones de ellas) son las que se tienen en cuenta a la hora de establecer programas para la participación ciudadana. Sin embargo, estos programas suman una novedad respecto a la tradición de los espacios de deliberación y discusión política: se convoca no desde los órganos de debate como el parlamento sino desde el ámbito del poder ejecutivo, a través de sus organismos<sup>49</sup>. En este sentido, y como pudimos ver en capítulos anteriores, se tuerce una tradición respecto del rol del ciudadano en los asuntos de gobierno, en el perfil de la burocracia y en la potestad del poder político expresado en el ejecutivo. Para la administración pública, esto plantea cambios, introduciendo una nueva lógica ausente hasta ese momento: sumar, al saber especializado y a la autoridad política, la participación del ciudadano, quien puede incidir de diferentes modos, tiempos e intensidad en las políticas públicas. El supuesto es que la sociedad civil organizada, concebida ahora de un modo diferente a como se la había entendido durante el siglo XX, posee mejores cualidades para expresar las demandas sociales de manera directa en las políticas públicas, evitando las mediaciones políticas que, en realidad, estarían desvirtuando los reclamos de los ciudadanos, sometiéndolos a las propias necesidades de los partidos o de los gobiernos. Quienes sostienen este juicio, argumentan en la línea de los dos ejes que presentamos como estructurantes de las demandas actuales: la puja distributiva en el contexto de la nueva cuestión social y las reivindicaciones vinculadas a lo subjetivo. Siendo que se trata de nuevas estructuraciones sociales, necesitan organizaciones de nuevo perfil para presentarse en el espacio público, donde los partidos ya no tendrían la misma eficacia.

Si esto fuera así, no puede omitirse una referencia a las lógicas que movilizan a los ciudadanos hacia la participación, que termina impactando en las convocatorias realizadas desde el Estado que venimos analizando.

#### **IV. Los marcos de la participación**

De todos modos, hay quienes descreen de la participación activa como una herramienta política eficaz para la democracia y quienes pendularmente se orientan a ubicarla como su esencia. La existencia de representantes, imprescindible en las democracias modernas, no es en sí mismo un factor que desaliente la participación ni que necesariamente impulse el involucramiento ciudadano. Las muchas alternativas

intermedias son, en todo caso, la regla. Algunas ayudan a fomentar la participación en diversas áreas, mientras otras la regulan. En ocasiones se busca compensar las debilidades de la representación política aportando una dimensión social, mientras otros privilegian el control sobre la primera. Puede perseguir la máxima de convertir a la democracia en “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” o puede enfatizarse la necesidad de garantizar los mecanismos de transparencia institucional. Dependerá del clima de época, marcado por la orientación de las políticas públicas y el grado de movilización de la sociedad civil. Los procesos que aquí estamos analizando dan cuenta de esta crisis en la representación, aunque los diagnósticos sean divergentes y, por lo tanto, variados los proyectos y líneas de acción.

Como ya señalamos, la fragmentación implica la constitución de distintos imaginarios respecto de la orientación que debe tomar la política y con ella el Estado, pero también la misma sociedad civil, es decir cuál debe ser su rol. Cuando hacemos mención a la existencia de diferenciaciones, suponemos que existen algunos marcos básicos que las orientan. Estos pueden ser de carácter explícito o implícito, pero siempre encontraremos referencias a una visión un poco más amplia que la expresada en la demanda que se persigue o en aquello por lo que se trabaja. Explícito o no, hay siempre un sentido, una tradición sobre la que se apoyan.

Hemos planteado en otro trabajo (De Piero, 2005) que, partiendo de un cruce entre las grandes tradiciones de la teoría política y las prácticas que se generan desde la sociedad civil, es posible dar cuenta de las orientaciones que toman las expresiones, movimientos y organizaciones de la sociedad civil a la hora de incidir en el espacio público, articular (consensuada o conflictivamente) con el Estado, relacionarse con otras organizaciones, en fin enmarcar en líneas generales su trabajo y misión para la que fueron creadas. Recordando, de todos modos, que más allá de las definiciones, la dinámica histórica que le imprimen las épocas y los actores hace que en el relevamiento empírico puedan apreciarse principios cruzados y simultáneos de estas líneas que se proponen como análisis.

Nuestro cruce puede resumirse en el siguiente cuadro:

Referencias desde la sociedad civil

Perspectiva	a) Liberal	b) Comunitaria	c) Radical
<input type="checkbox"/> Modelo			
I. Cerrado	Neoliberal	Corporativo	Vanguardista
II. Abierto	Pluralista	Comunicativo	Contrahegemónico

Este cuadro tiene por objeto, más que sumar una nueva definición de sociedad civil, plantear las diversas perspectivas posibles sobre el concepto, partiendo de los tres marcos teóricos centrales del pensamiento político: el liberalismo, el comunitarismo y la orientación radical o revolucionaria (ésta última, aunque expandida por el marxismo, también puede hacer referencia a otras corrientes). Cada una de estas escuelas ha desarrollado, por cierto, numerosas corrientes e interpretaciones sobre distintos fenómenos y conceptos, entre ellos, el de sociedad civil. No se trata de encasillar esos desarrollos en solo seis variables posibles, sino en brindar un marco que ayude a ubicar las prácticas de organizaciones y movimientos de la sociedad civil, respecto a la lectura que realizan sobre otros actores, como ya se dijo.

Como segunda variable, distinguimos modelos abiertos y cerrados sobre cada una de las corrientes, bajo la idea de un enfoque que privilegia cierto dogmatismo de la corriente, la defensa de cierta “ortodoxia”, frente a otro que incorpora una interacción con otros modelos, menor rigidez en la comprensión respecto de vinculación entre la reflexión y las prácticas, pues se implica a la hora de indagar en las prácticas desde las reflexiones teóricas, la incorporación de una mayor cantidad de variables.

De este modo, el cuadro nos ayudará a comprender cómo los actores sociales (organizaciones, movimientos y ciudadanos) comprenden las acciones que llevan adelante cuando ellas buscan influir en la esfera pública o específicamente en las políticas públicas. Consideramos así no sólo los intereses que persiguen sino en qué tradición (de manera latente o manifiesta) se inscriben su lenguaje y sus demandas. Dicho rápidamente: los grupos identificados en las tradiciones liberales tenderán más a preocuparse por los procedimientos (demandas de control ciudadano, transparencia, *accountability*); mientras que la orientación comunitaria privilegiará lo vinculado a los lazos sociales y a las identidades (reconocimiento de identidades nuevas, capacidad de protección de las políticas, pertenencia); finalmente en la tradición radical, se inscribirán quienes se preocupen por el grado de transformación que las políticas puedan generar y el rol de los actores sociales en ellas (politización de las demandas sociales, articulación con otros actores, visión teleológica).

Leer de este modo la sociedad civil nos ayuda a agrupar tanto las tradiciones académicas como las prácticas de los actores, reconociendo vínculos entre ambos. Cada uno de ellos, entenderá la representación también, de modo diferente.

Este cuadro que, sin duda puede derivar en debates y argumentaciones, nos permite presentar las matrices principales desde donde parten las iniciativas de los grupos de la sociedad civil para participar y, con ello, incidir en las políticas públicas; cuando una organización o movimiento se presenta en el espacio público, su discurso y sus prácticas se vincularán con alguna de estas seis posibilidades que presentamos, aunque ello no se

dé de modo directo o taxativo (de hecho, es probable que se presenten combinaciones entre las diferentes corrientes). Pero, al mismo tiempo, cuando desde el Estado se habilitan canales de participación a través de distintos programas y herramientas, también se espera de la sociedad civil, diversas respuestas que se enmarcan en las mismas posibilidades. En ocasiones, la tendencia quedará presentada de manera manifiesta; en otras, sólo latente. Sea como fuere, por laxo que resulte el término sociedad civil, las orientaciones de los grupos o las expectativas del Estado se dirigen en alguna de estas direcciones, sobre las que volveremos más adelante.

Queda claro que para los objetivos de esta tesis, el marco que nos interesa lo comprende la corriente comunitaria, en su versión abierta, es decir comunicativa. Mientras la visión cerrada, corporativa, se presenta como excluyente de otras identidades y pertenencias, el comunitarismo que se plantea desde las políticas, tiene que ver con la aceptación de lo diverso, según veremos en el capítulo IV. Desde luego nos referimos a los planteos normativos; luego veremos cuantos problemas pueden presentarse en la práctica respecto de esta dimensión.

## **V. La participación en políticas públicas: neoliberalismo y neoinstitucionalismo**

El neoliberalismo, como ya ha sido desarrollado (García Delgado; 2003) (Vilas; 2008) significó una profunda redefinición en el conjunto del sistema social. Entre los aspectos que tuvieron una nueva orientación, el modo en que se concibe y se promueve la participación ciudadana (y con qué fines) también tuvo sus alteraciones, como parte de las políticas públicas. El desarrollo de las políticas se sustentará en los procesos organizacionales, donde éxito y fracaso dependerán de factores vinculados a la buena gerencia, a una cultura política de tipo empresarial y a la transparencia. Una “buena” política pública es aquella que cumple exitosamente el ciclo planificación – ejecución – gestión – evaluación. No remite a fines ontológicos (criterios de justicia) sino a los de eficacia y eficiencia. En este contexto, la política debe preocuparse por brindar las condiciones para los agentes privados (individuos y empresas) quienes en definitiva serán los encargados de llevar adelante los postulados principales para el crecimiento de la sociedad y su economía. Siendo más específicos, tomemos el caso de las políticas sociales, tan crítico desde hace veinte años. A la hora de definir cómo una política pública debía ser pensada, está claro que deben primar siempre los criterios de eficiencia en el diseño y de eficacia en la ejecución. Pero los criterios de eficacia y eficiencia, e incluso los de transparencia, subsumen otras variables, a las que calificaríamos de sustantivas, como por ejemplo la importancia de la relación entre núcleo familiar y alimentación o desarrollo local, o empleo, etc. También puede observarse la aplicación de este mismo criterio cuando se proponían programas de otorgamiento de subsidios: el esfuerzo estaba puesto



exclusivamente en el proceso de transparencia en el otorgamiento del subsidio, combatiendo la posibilidad de redes clientelares, pero no la posición de quien lo recibe en términos de sus posibilidades de volver a vincularse con la sociedad, los procesos sociales que implican la exclusión, etc. En este sentido, el neoliberalismo buscó ser coherente con sus postulados, centrados en la idea de que el individuo se basta por sí sólo y que el Estado no aporta más que trabas si interviene en demasía. Por ello, el modelo propuesto para incluir a la ciudadanía en las políticas públicas fue el de asociarla el *status* de cliente: por una parte, unos ciudadanos con capacidad de control sobre los funcionarios, demandado como clientes respuestas satisfactorias y, a su vez, apoyando el nuevo proceso de las políticas: “la racionalización y perfeccionamiento de sistemas reglamentarios y fiscales y la privatización de las empresas de propiedad estatal contribuirán a reducir las oportunidades y el margen de corrupción” (Banco Mundial, 2001: 101).

Incluir a la ciudadanía en la ejecución de los programas también era pensado como una reducción de costos. Y por lo general nunca fueron invitados a opinar en el nudo de las políticas, es decir, en su planificación, que es confiada a los tecnócratas.

Los diseños de estas políticas trabajan sobre el supuesto de la soberanía del individuo y de que éste siempre se halla en condiciones óptimas de actuar y decidir. No presta la debida importancia, por ejemplo, a los diversos roles que genera la posesión o no de información al momento de opinar o actuar. Un caso de este tipo fue evidente en la denominadas *Report Cards*, traducido como Tarjetas de Puntaje o Boletín de Calificaciones. El programa consistía en la realización de encuestas de expectativa y satisfacción a los ciudadanos-usuarios de servicios públicos (en particular si están en manos del Estado) para que ellos califiquen su desempeño a través de variables tales como calidad del servicio, tiempos de espera, amabilidad en el trato por parte de los empleados, canales de comunicación, etc. Este programa fue diseñado y llevado adelante en la ciudad india de Bangalore y el objetivo era que la encuesta produjera un puntaje final para cada servicio, y estos se volcaran en un Boletín de Calificaciones, donde la ciudadanía podía comparar el desempeño de cada departamento (supongamos energía, agua, salud, etc.) y forzara a la competencia entre éstos, para lograr reformas en los que permanecieran en los últimos puestos. El mismo manual señalaba que el programa era una buena herramienta para iniciar procesos de privatizaciones. Este programa es un ejemplo nítido de combinación de los postulados neoliberales: centralidad del individuo-cliente, criterios de medición de satisfacción con productos, generación de competencia entre entes estatales y propensión a la privatización (Paul, 2002). Tal fue el impacto que este modelo generó que desde finales de los '90 el Banco Mundial recomendó utilizar esta herramienta en los distintos Estados del Tercer Mundo, aplicándola a los organismos que

aún quedaban en manos del Estado, sin detallar necesariamente cómo se producía el salto metodológico y epistemológico de una ciudad de la India a un Estado nación de otra parte del planeta. Desde luego, con demandas tan diferenciadas y un Estado que no logra satisfacerlas, en el Tercer Mundo estas herramientas pueden producir un tipo de información muy importante para la toma de decisiones por parte del organismo<sup>50</sup>. Lo que no parece desprenderse de esto es la posibilidad de que individuos aislados, con información segmentada, puedan evaluar cabalmente a los organismos; y menos aún se desprende de ello la necesidad de su privatización. El hecho de que el Banco Mundial dejara de promover estos mecanismos hacia 2005, parece muestra de ello.<sup>51</sup>

La propuesta de un Estado mínimo y de una sociedad ordenada, en casi todas sus dimensiones, en torno al principio de la competencia, implica necesariamente una visión utópica, ciertamente poco realista (a fin de cuentas, condición necesaria para una utopía). En esa perspectiva se entendía la participación de la ciudadanía (organizada o no), fortaleciendo la sociedad de mercado (Barber, 2001). En otras instancias la participación se estimulaba en “los márgenes del Estado y del mercado”, de la mano de la filantropía, u otro tipo de acciones que no implicaran un planteo sobre la conflictividad social, política o económica.

Por otra parte, el neoinstitucionalismo intenta, a su vez, despegarse de las características más radicales del modelo neoliberal, en especial de su visión sobre el lugar del Estado. En lo que hace al rol de la ciudadanía respecto a las políticas públicas, también se producen cambios relevantes. En primer lugar las propuestas son mucho más heterogéneas que los postulados del neoliberalismo. Por una parte surge nítidamente la noción de control, expresada en la *accountability*, expresión que combina el control por parte de la sociedad civil (cuando es vertical) con la responsabilización de los funcionarios (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). El ya citado documento del CLAD sobre la NGP, es claro al respecto: “El control social es un instrumento fundamental para manejar la compleja relación entre los ciudadanos y sus agentes, los políticos, y los burócratas” (CLAD, 1998: 17). Según esta visión el desarrollo del modelo burocrático weberiano, había incrementado su autorreferenciamiento y alejado su misión de las expectativas de los ciudadanos. Por otra parte, el control mediante los actos eleccionarios, resulta de bajo impacto sobre la administración pública, que abarca a los decisores políticos y a la burocracia. Por ello el modelo demanda la creación de espacios de participación ciudadana con el objetivo de generar mecanismos de control sobre aquellos, e insiste: “Pese a esto, es preciso fortalecer las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de *accountability* (responsabilización) de parte del sistema. Por esta vía, se procura capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de mejor calidad.” (CLAD, 1998: 9).

Así, las iniciativas de participación ciudadana se concentraron en instancias como las auditorías ciudadanas, o comité de seguimiento, ya que para fortalecer la institucionalidad de las políticas y optimizar su rendimiento, el control era concebido como una instancia clave que no contaba con instituciones suficientes.

La debilidad institucional del Estado, abarcaría también a la provisión de los mismos servicios. Además de la necesidad de abandonar el modelo burocrático, estas reformas deben estar acompañadas de otras, pues las actuales instituciones como el congreso, el poder ejecutivo e incluso la prensa, se revelan incapaces de garantizar un espacio público que defienda los derechos republicanos (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). Este diagnóstico deriva en la necesidad de replantear la prestación de servicios sociales ampliando el carácter de lo público, para que no se identifique con lo estatal. Por ello proponen “plurización de la oferta de servicios sociales. Frente a la provisión monopolista y autoritativa que caracteriza a la oferta de servicios públicos desde el ámbito estatal, la esfera de la producción social ofrece la oportunidad de desarrollar el principio de la competencia” (ídem, 1998: 45). Esta propuesta combina el factor de la competencia como modo de mejorar las prestaciones, junto con la necesidad de abrir a las organizaciones sociales, la participación no sólo como fiscalizadoras, sino como proveedoras. De todos modos, para no reducir la cuestión sólo a la propuesta, es importante destacar los reparos que se han puesto a la cuestión desde los mismos autores: “según las formas que adopte la participación ciudadana en la esfera político-estatal, puede facilitarse el incremento de la representación social en la conducción de los asuntos públicos o bien legitimarse la corporativización del aparato estatal” (Cunill Grau, 1997: 165). Además de esta advertencia, la autora indica que una participación promovida desde el interés por determinados bienes (la salud, la educación, etc.) puede fortalecer procesos de despolitización de la participación.

En líneas generales, la participación se ubica en los postulados que enmarcan a las sociedades pluralistas, pero con la clara intención de fortalecer un nuevo modo de gestión estatal. En el diseño y argumentación de algunos de los casos analizados en el capítulo II, podemos encontrar las huellas de estas premisas, en particular las nociones de control y transparencia. Pareciera que se concibe a los ciudadanos, como una “externalidad” de las políticas públicas, destinados a controlar, dado que el núcleo de las políticas, descansa en otros actores como los decisores y los técnicos.

Estos dos diagnósticos, el neoliberal y el neoinstitucional y sus consecuentes propuestas, no serán, sin embargo, los orientadores de la política seguida en el caso que nos interesa analizar en esta tesis. Sin embargo es fundamental comprender las lógicas que se promovieron, y aun se alientan en algunos espacios, respecto a la participación pues forman parte del debate al que la propuesta analizada aquí también busca responder.

Las crisis políticas en la que quedan enmarcados las corrientes anteriores (es decir el 2001), muestran también las limitaciones para conducir la participación “realmente existente” en la sociedad y las demandas sociales que ella conduce.

## **VI. El marco normativo existente sobre la participación**

Finalmente, parece importante plantear cuánto se ha transformado los marcos participativos en términos legales e institucionales.

El conflictivo proceso que significó la institucionalización de la Argentina, derivada de la sanción de la Constitución de 1853 y su inmediata reforma en 1860, siguió en líneas generales las orientaciones de las constituciones de los EE.UU. y de Francia, bajo la decidida influencia de Juan Bautista Alberdi. Como ya hemos expresado, la participación ciudadana, la democracia deliberativa, está claramente restringida: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por la Constitución” (Art. 22). Se establece incluso el delito de sedición para quien viole esta norma. Y, si bien se establecen los mecanismos de amparo para los derechos individuales, las posibilidades de la ciudadanía de incidir quedarán restringidas al voto y a la vaga garantía de “asociarse con fines útiles” (Art. 14). Esto agravado por un original sistema político altamente elitista, restringido y en no pocos casos fraudulento, que irá lentamente incorporando al conjunto de la población y tornándose más transparente, primero con la llamada Ley Sáenz Peña de 1912 y luego con el voto femenino, en 1947.

Será la Reforma Constitucional de 1994 la que incorpora a la Carta Magna una nueva relación entre la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones. De este modo, se agregan los artículos 39 (referido a la Iniciativa Popular) y 40 (acerca de la Consulta Popular); al tiempo que se recepta la protección de derechos colectivos mediante la acción de amparo en el artículo 43. Esta acción colectiva es expresada directamente como un derecho no sólo de los ciudadanos de manera individual, sino a través de “las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley”<sup>52</sup>. El mismo artículo también incorpora la figura del *habeas data*, para que cualquier ciudadano pueda conocer la información que el Estado posee sobre sí. En algunos casos, los mecanismos propuestos son precisos: “la legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores” (Art. 42). De modo que la misma Constitución obliga a los poderes de gobierno (Ejecutivo y Judicial, en particular) a compartir poder de resolución sobre temas ligados a la regulación del consumo, con organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática. Este punto marca sin duda una novedad en la relación administración pública-sociedad civil. El

artículo 43 incorpora el amparo colectivo como medio de protección del consumidor, constituyendo un marco novedoso. Este tipo de nuevas iniciativas se enmarcan en la conformación de los derechos difusos y del llamado interés colectivo. Respecto del primero, no se trata de una titularidad individual, se trata de una relación entre ese interés y el bien objeto que corresponde al mismo. “Los intereses colectivos, en cambio, pertenecen a un grupo de personas de fácil determinación, identificación e individualización y existen en una colectividad aún cuando no haya personas afectadas de manera particular o cuando, existiendo, subsista siempre el interés general” (Gaba, 2005: 3).

Partiendo de estas innovaciones, podemos observar cómo la reforma constitucional dio visibilidad y reconocimiento a algunos actores particulares, no sólo en tanto ciudadanos sino asumiendo sus especificidades. Tal el caso de las comunidades indígenas a las que se les reconoce “la preexistencia étnica y cultural” y se expresa que el Estado deberá “garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias, de las tierras” (Art. 75, inc. 17). Este artículo puede vincularse directamente a las transformaciones de la primacía del Estado nacional, pues se está reconociendo la existencia de otras culturas y tradiciones, no vinculadas a su matriz; incluso se reconoce la existencia de otro criterio del derecho de propiedad. Por otra parte, el mismo inciso garantiza “la participación en la gestión referida a sus recursos naturales a los demás intereses que los afecten”. Con un criterio semejante al expresado respecto de los derechos del consumidor, se incluye aquí a los pueblos originarios en la toma de decisiones de temas que los involucren.

A la inclusión o reforma de estos artículos debemos agregar la adhesión a diversos tratados, declaraciones, pactos o convenciones internacionales. Por ejemplo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) establece que “cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la Organización, pueden presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violaciones de esta Convención por un Estado Parte” (Art. 44). Esto nos remite inmediatamente a la afirmación de la soberanía, la legitimidad e incluso la razón de Estado, sobre la que ya nos explayaremos. Esta Convención le otorga a las asociaciones de la sociedad civil la capacidad de erigirse en parte denunciante de los mismos Estados ante la Convención, replanteando los principios de soberanía fijados desde Westfalia y plasmados en las constituciones modernas. Este tipo de políticas ¿significa el fin del concepto moderno de soberanía? Se abre un marco de debates que no trataremos en esta tesis, pero que deben tenerse en cuenta acerca de las modificaciones en la relación Estado – sociedad.

Con todo, ninguna de estas nuevas dimensiones de derechos ciudadanos, dentro de la llamada ola de derechos difusos o personalísimos, ha puesto en cuestión los pilares de la democracia representativa o ha establecido pautas abiertas a favor de fortalecer el orden deliberativo en la sociedad civil. De hecho, el sistema político ha sufrido muy pocos cambios, más allá de los problemas de credibilidad que enfrenta (por ejemplo jamás asomó la posibilidad de establecer un régimen parlamentario). El eje apuntó básicamente, luego de las experiencias del terror de Estado, a crear restricciones al poder de estos, que se traduce en las limitaciones que se imponen a su soberanía. Así, el edificio del Estado nacional, aun cuando mantiene buena parte de sus facultades, sufre resquebrajamiento en sus pilares, pues la soberanía, el poder que estaba por encima de todos los poderes, ya no puede presentarse con esas prerrogativas.

En esta nueva perspectiva del derecho, se ha mencionado también la existencia de derechos administrativos del ciudadano, como un conjunto de garantías y prerrogativas legales que pueden exigirse a la autoridad política. Gaba, en el texto ya citado, enumera siete: tres derechos (a la legalidad de los actos de gobierno, al funcionamiento eficaz y eficiente de la administración pública y el derecho de peticionar) y cuatro garantías (de la prestación de servicios públicos directos, de la representación y seguridad administrativa, del enfoque social de programas gubernamentales y del control sobre esos programas). Frente a esta configuración jurídica nueva, que reemplaza la “teoría general del Estado” postulada por el positivismo un siglo atrás, la relación Estado – sociedad se redefine, traduciendo al ámbito normativo movimientos de tipo sociológico producidos en los últimos treinta años.

La reforma de la Constitución Nacional abrió paso a reformas similares a nivel provincial, donde varias incorporaron herramientas similares e incluso algunas la precedieron (Fidyka, 1995). En el nivel de la administración pública, la incorporación de la ciudadanía en programas y políticas públicas ya se había producido a inicios de la década de los '90, e incluso puede rastrearse experiencias en décadas anteriores. Estos primeros pasos se dieron en el campo de las políticas sociales, en programas de distribución de alimentos como el PAN (Plan Alimentario Nacional) del gobierno de Raúl Alfonsín o el Plan Asoma, dependiente del PAMI, ya en el gobierno de Carlos Menem. En ambos casos, como en tantos otros, la participación de la ciudadanía o de las organizaciones sociales se remite exclusivamente a la faz operativa, de entrega del bien que el programa contemplaba. De este modo, el marco jurídico necesario para tan bajo nivel de intervención era correspondiente a la incidencia; a lo sumo se solicitaba que la organización que intervenía tuviese personería jurídica.

Sin embargo, cuando los programas comenzaron a tomar en cuenta de un modo más sistemático la participación, fue necesario apelar a un marco algo más sólido, que de todos

modos nunca llegó a convertirse en una institucionalidad definida y con orientaciones claras y específicas al caso.

En este sentido, puede tomarse como referencia de innovación en el campo de la normatividad para la participación (más allá de la existencia de las herramientas), la sanción del decreto del PEN N° 1172 del año 2003, cuyo título es “Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones”. El mismo regula 5 herramientas de participación ciudadana, que buscan conseguir los objetivos de su mismo título. Éstas son las herramientas y sus principales objetivos, según la descripción de Silveri (2007):

- Audiencias públicas: habilita espacio de participación de la ciudadanía en el que los efectos por determinada política, puedan dar a conocer su opinión
- Gestión de intereses: obliga a diversos funcionarios del PEN, a informar mediante algún medio, la agenda de reuniones que mantenga con sujetos vinculados a los temas que su área domina (lo que se conoce como *lobbistas*)
- Elaboración participativa de normas: proceso no vinculante mediante el cual organismos del PEN realizan rondas de consultas a organizaciones o ciudadanos, para conocer su opinión acerca de un proyecto de ley a ser remitido al Congreso.
- Reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos: esta norma habilita a todos los ciudadanos a estar presentes en todas las reuniones del directorio de los organismos.
- Acceso a la información pública: todo ciudadano tiene derecho a requerir, consultar y recibir información por parte del PEN.

Como puede observarse, el decreto refiere en particular a la información pública, considerada como una instancia de participación ciudadana. Según especificamos más arriba, la democratización de la información es un aspecto fundamental para una participación que pueda alcanzar incidencia en la administración pública, aunque no sea en sí misma una instancia de participación activa.

La firma de este decreto permitió la institucionalización de algunas prácticas que ya estaban llevándose adelante. Tal, el caso de las audiencias públicas que se establecen en los organismos de control y fiscalización de los servicios públicos. Según el marco normativo de los entes, toda vez que se disponga un aumento de tarifas en los servicios públicos de uso masivo (electricidad, gas de red, telefonía y agua), el ente de competencia (ENRE, ENARGAS, CNC y ETTOSS, respectivamente) está obligado a convocar a una audiencia para informar sobre la propuesta de aumento y permitir la participación de ciudadanos y organizaciones de defensa del consumidor, para interrogar acerca de la medida a tomar y presentar su perspectiva en particular.

Concluyendo, la normatividad acerca de la participación ciudadana en la administración pública nacional es relativamente nueva y puede emparentarse directamente a los procesos de reforma del Estado producidos en los '90; pero también a los movimientos de protesta que emergieron en la crisis del 2001. En particular, es de resaltar la modificación de la situación del ciudadano frente al Estado en esta instancia: de ser percibido como un “administrado” pasa a ser habilitado para una mayor intervención en algunas instancias de los procesos de toma de decisiones.

Buena parte de estas reformas legales estuvieron vinculadas, como es lógico pensar, a los esquemas neoinstitucionalistas de la participación, aunque muchas de sus herramientas fueron utilizadas por distintos actores, organizaciones y movimientos sociales. Con todo, como veremos en el siguiente capítulo, el énfasis puesto en el período y casos estudiados en esta tesis, se sostienen mucho más en la confianza en la voluntad política y en el juego de los actores, que en las modificaciones de las instituciones y normativas al respecto.

A estas instancias podemos agregar otras políticas e iniciativas, que se enmarcan en un proceso de participación en las políticas públicas, propio de las últimas décadas.

En este sentido, el ámbito local fue un espacio particularmente receptor y generador de herramientas (Ziccardi; 2004). Se destaca por su innovación y debate que generó el presupuesto participativo. Creado en la ciudad de Porto Alegre, se extendió por toda Sudamérica, con suerte diversa. En la Argentina un grupo de municipios lo implementaron y aun hoy continúa (Pagani; 2012). Este caso representa la experiencia más relevante de intervención de la sociedad civil, sus organizaciones y la ciudadanía en general, en los poderes legislativos, con otra herramienta además del voto popular. Si bien el Presupuesto Participativo trabaja en comisiones temáticas, donde las organizaciones vinculadas a ciertas cuestiones pueden participar de manera institucional, se trata de una herramienta individual, que toma en cuenta los votos por ciudadano que participa, y no una acción colectiva, ni comunitaria; aunque su funcionamiento implica cierta deliberación y la búsqueda de consensos. Además de ser una herramienta interesante de participación y búsqueda de consensos, el Presupuesto Participativo tiene la virtud de volver empírico la discursividad en torno de la democracia directa (Cervellino; 2011), aunque su incidencia sea acotada, implica una experiencia sumamente novedosa para el conjunto de los actores sociales y políticos.

En la misma escala local se sucedieron en los 90, los proyectos del denomina Plan Estratégico, donde los actores del municipio, individuales y grupales, debatían en reuniones las líneas centrales que debía seguir la ciudad. Otras iniciativas tuvieron por objeto abrir el Concejo Deliberante a la inclusión de “vecinos” a través de una banca rotativa en la que el ciudadano podía elevar propuestas en las mismas sesiones del



Consejo. Y como describiremos en el capítulo IV, la conformación de Conejos Consultivos en torno de distintos programas sociales, como así también en organismos nacionales.

En su conjunto todas estas acciones, no hablan de la búsqueda de una redefinición de los proceso de legitimación de las políticas y del modo en que se articula el Estado con la sociedad civil. Acerca de estos aspectos nos referiremos de manera específica, en los capítulos siguientes.

## **CAPITULO III**

### **El perfil de las articulaciones con la sociedad civil en los gobiernos kirchneristas**

#### **I. Introducción**

Hemos indagado en el capítulo anterior sobre la sociedad civil y sus organizaciones en nuestro país desde el retorno a la democracia en 1983 hasta el presente, y sobre los modos en que distintos modelos de Estado encararon o propusieron las relaciones Estado – sociedad en términos generales y sus propuestas específicas de articulación, a partir del rol que le asignaban a cada uno de ellos.

En este capítulo deseamos adentrarnos en el tipo de relaciones que se plantearon entre el Estado y la sociedad en el período analizado. En esta indagación daremos cuenta tanto de las demandas que emergieron desde la propia sociedad, como de la política seguida, en términos generales, desde el gobierno nacional. Nos enfocaremos tanto en lo atinente al reconocimiento o no de los reclamos, los mecanismos institucionales elegidos para remediarlo o encauzarlo, y en los conflictos que estas situaciones implicaban. Para ellos vamos a analizar, en primer lugar, tres casos de demandas que se presentaron en el espacio público desde la misma sociedad civil, y los tipos de respuesta que generaron en el gobierno. Luego, analizaremos la generación de políticas públicas de participación ciudadanas propuestas desde el mismo Estado, para canalizar demandas de la sociedad civil. En este sentido el capítulo abordará casos en dos dimensiones distintas: en primer lugar tres casos de articulación ante demandas emergentes que trabajaron en algún sentido operando sobre una coyuntura conflictiva. Aquí se han seleccionado dos casos que se le presentaron al gobierno de Néstor Kirchner con un importante nivel de conflictividad en el espacio público (organizaciones piqueteras y asamblea de Gualaguaychú) y un tercero en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (las organizaciones a favor de una reforma a la ley de medios de comunicación). En los tres se trataba de coyunturas y temas de agenda altamente conflictivos, tanto por los actores involucrados, como por la temática en sí misma. Es decir se rescata la relevancia de los casos como emergentes frente a los que el Estado nacional se veía impelido a actuar, y que en estos casos implicó un modo de articulación/tensión con la sociedad civil. En la segunda parte se analizarán cuatro casos de formas de participación ciudadana implementados desde organismos públicos nacionales, con un mayor nivel de planificación y con una situación de menor conflictividad, pensados para acompañar las políticas de los organismos. En conjunto, los casos analizados nos brindarán una imagen sobre la impronta de los gobiernos kirchneristas en la relación con la sociedad civil, ya

que ese es el objetivo central de este capítulo, y no los casos en sí mismo como objetos de estudio. De este modo analizaremos por una parte las respuestas políticas emanadas desde el gobierno nacional ante situaciones críticas, emergentes, y por la otra una definición desde el Estado en contextos de conflictividad controlada.

## **II. Algunas orientaciones centrales en la relación con la sociedad civil en el período**

Esta tesis indaga sobre un modo de intervención institucional (los CICs) desde el Estado nacional en la articulación Estado – sociedad civil. Para aproximarnos a esa experiencia, planteamos como necesario en primer lugar analizar el marco general que desde el Estado nacional se ha desarrollado respecto de esta relación; de qué modo, con cuáles herramientas y decisiones políticas el gobierno nacional ha decidido articular o no con expresiones de la sociedad civil. En primer término debemos volver sobre un aspecto señalado en el capítulo I: el lugar que a las demandas sociales le otorgó el gobierno nacional.

La debilidad electoral con la que se inicia el gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003 (con sólo el 22% de los votos, ya que el ballottage no se realizó debido a la renuncia del otro candidato en condiciones de competir, Carlos Menem), lo obliga por una parte a lograr el apoyo de los diversos espacios en que había quedado fracturado el peronismo, y por el otro ampliar su alianza política otros sectores políticos de la sociedad. Es así que puede notarse durante todo el período analizado en esta tesis, que el gobierno nacional irá recogiendo demandas presentes en la sociedad civil representadas por distintos grupos, que se convertirán en políticas traducidas en leyes, programas o acciones, lo que implicará el establecimiento de algún sistema de alianzas con los grupos que las portan.

De este modo en el presente apartado indagaremos sobre tres formas de articulación a raíz de situaciones que implicaban conflictos de diverso tipo, y por lo cual también involucraba a poblaciones diversas (pero que sin embargo, la respuesta desde el gobierno, fue semejante). En primer lugar la relación con el movimiento piquetero, que implicaba a sectores desocupados y en situación de exclusión social; en segundo lugar las movilizaciones y la acción asamblearia de los habitantes de Gualeguaychú a raíz de la instalación de la papelera Botnia sobre al margen oriental del río Uruguay y que involucró a buena parte de la población de esa ciudad; y en último lugar la articulación con las organizaciones que se nuclearon para reclamar una nueva Ley de servicios Audiovisuales, con un nivel organizativo importante. Como puede verse los tres casos involucran distintos sectores sociales, lo cual se traduce en las acciones, los discursos y el imaginario sobre el rol del Estado.

En el año 2003 el espacio más visible de la protesta social, lo constituía el

amplio y heterogéneo grupo que conformaba el movimiento piquetero. Los piqueteros, reconocen su origen en los cortes de rutas producidos en la Provincia de Neuquén en el año 1996, básicamente en torno de la demanda de empleo que se vincula directamente a dos temas: a la crisis de las economías regionales y el proceso de desindustrialización (Svampa y Pereyra; 2002). De aquel origen se extenderá a todo el país y en diversas situaciones socio- económicas y construcciones ideológicas y políticas (De Piero; 2005). Dada su extensión y protagonismo en la crisis política de 2001, casi inmediatamente a su asunción, Néstor Kirchner comenzó a generar acciones de acercamiento a los referentes de las agrupaciones piqueteras con las que se planteaba que era posible algún nivel de acuerdo. Es decir organizaciones que ideológicamente se vinculaban la peronismo o a algunos espacios de izquierda, salvo las organizaciones de origen trotskistas y el Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados (MIJD). Luego del acercamiento durante todo el año 2003, en junio de 2004, queda constituido un espacio reconocido públicamente de organizaciones que se incorporan de diverso modo al gobierno nacional<sup>53</sup>. Existe consenso respecto a que los movimientos piqueteros pueden agruparse en tres corrientes principales: autonomistas (disrupción con el sistema político); clasistas (vinculados a la izquierda tradicional, en especial al trotskismo) y los movimientistas (Svampa y Pereyra; 2002. Natalucci; 2012). Estos últimos serán los que se vinculen con el kirchnerismo, ya que verán en él reflejadas sus expectativas de “construcción de un movimiento nacional que impulse un proyecto popular” (Natalucci; 2012: 8).

Con estos actores, se conformó lo que se dio en llamar el “gabinete piquetero”, (Boyanovsky Bazán; 2010) que implicaba por una parte la creación de un espacio político y aunque no formalizado ni institucionalizado, mantenía la interacción y consulta entre el Presidente de la Nación y los referentes piqueteros. Este espacio tenía por meta generar un lugar de intercambio permanente entre la presidencia de la Nación y estos grupos, pero su objetivo más profundo era el de concretar los modos de apoyo al gobierno nacional por parte de organizaciones territoriales y movimientos sociales y, eventualmente, de inserción de estas agrupaciones en el gobierno nacional<sup>54</sup>.

La mesa, de este modo, estaba llamada a gestionar la estrategia que el gobierno nacional se había dado respecto a los principales movimientos de protesta que ocupaban la escena pública desde la segunda mitad de la década del '90. En las presidencias anteriores (Menem 1989 – 1999, De La Rúa 1999 – 2001, y Duhalde 2002 - 2003) se habían combinado estrategias de negociación, a través de los Planes Trabajar primero, y el Jefas y Jefes de Hogar después, junto a otras políticas de articulación, pero que convivían con acciones represivas sobre los cortes de rutas y calles. El gobierno de Néstor Kirchner planteó desde el inicio un giro en la estrategia para asumir la conflictividad social,

y esta tenía que ver justamente con políticas de articulación e incorporación de las principales demandas y actores al propio gobierno en diversos sentidos, como veremos. La directriz establecida por el gobierno implicaba, también, que éste no ejercería la represión sobre las diferentes manifestaciones sociales, como una decisión clave para plantear un tipo de relación diferente con aquellos espacios<sup>55</sup>. Por todo ello, “la asunción de Kirchner implicó un punto de inflexión, con los consecuentes realineamientos organizacionales.” (Natalucci; 2012:31).

Conformado el “gabinete piquetero”, aunque en realidad las acciones ya se habían iniciado en el año 2003, la integración con estos movimientos se construyó a través de distintas acciones, pero que podemos resumir en tres principales: la administración de recursos (como los planes, mercadería, proyectos, microemprendimientos, etc.), la incorporación de dirigentes y militantes a distintas dependencias de gobierno (en particular a los ministerios de desarrollo social nacional o provinciales) y la participación de miembros de estos espacios en las listas de candidatos a las legislaturas locales, provinciales y nacionales. (Gradin; 2013). En los tres casos se trata de propuestas ya ensayadas en otras ocasiones, aunque el hecho de encarar las tres al mismo tiempo, le dio una dinámica novedosa. Recuérdese que aún estaba presente en la cultura política y en la percepción de muchos actores sociales la consigna “*que se vayan todos, que no quede ni uno solo*”, es decir la negación a cualquier tipo ya no de acuerdo, sino siquiera de interlocución con los representantes del sistema político. La reconstitución de la confianza, uno de los elementos centrales de la crisis de la democracia actual (Rosanvallon; 2007) atraviesa esta estrategia. Las tres iniciativas eran, a su vez, articuladas entre sí; esto es la posibilidad de manejo de programas sociales (hasta 2009 el Plan Jefas y Jefes de Hogar, Manos a la Obra, luego la red de cooperativas en el programa Argentina Trabaja) se articulaba, también políticamente con la participación en las listas de candidatos. Un caso particular lo constituye la incorporación a la gestión pública de los militantes de los grupos piqueteros a diferentes dependencias<sup>56</sup>.

Esta experiencia marcó con claridad una cuestión insoslayable de la inserción de espacios (organizaciones) de la sociedad civil en la gestión pública: un “choque” de lógicas entre la normativa burocrática estatal y la intención de “militar el Estado”<sup>57</sup>.

En este sentido, puede observarse una política semejante respecto a los organismos de derechos humanos, donde se produjo la incorporación de sus principales demandas a la agenda pública (manifestada en la derogación de los indultos y las llamadas leyes de Punto Final y Obediencia Debida, con lo cual se habilitó el reinicio de los juicios a los militares por violación a los derechos humanos), la incorporación de militantes de ese espacio en la gestión pública, y la generación de políticas de modo articulado con los organismos de derechos humanos, tanto en la participación de programas de promoción y

defensa de los “derechos humanos”, como en otras más vinculadas a políticas de vivienda, por ejemplo, en un marco de cooperación e involucramiento político de parte de un grupo de organismos con el gobierno nacional (Romanin; 2012).

La triple instancia del modo de articulación con los grupos piqueteros, da cuenta de un entramado complejo y con múltiples aristas; tanto por el mismo hecho de que se trata de dimensiones distintas, como así también por lo heterogéneo del campo con el cual se articulaba. De allí que los análisis que describieron a estas acciones gubernamentales como un simple y unidireccional proceso de cooptación (Escudé; 2008), plantearon una mirada, sobre la dinámica política que ese proceso implicó, exclusivamente vertical, sin tomar las tensiones y contradicciones entre los grupos participantes, y en el modo en que cada uno de estos aspectos fue procesado. Cooptar, en este sentido, implicaría que el Estado anula la capacidad de acción de los grupos piqueteros y de protesta, esto que en definitiva logra con éxito anular al actor político social como tal. Desde luego, las políticas estatales significaron un modo de administrar (y disminuir) el conflicto en el espacio público (Rocca Rivarola; 2009), pero ese objetivo, las veces que se alcanzó, dependió de un conjunto de variables mucho más complejas que la asignación de cargos o espacios en las listas de candidatos. De hecho las agrupaciones que no se sumaron a esta alianza con el kirchnerismo, las ya definidas como autonomistas o clasistas que no habrían sido “cooptadas”, también vieron decaer su capacidad de incidencia en el espacio público e incluso de protagonizar un escenario de conflictividad social y política<sup>58</sup>. A su vez, las agrupaciones incorporadas también vivieron momento de tensión entre sí y respecto de la estructura kirchnerista – peronista; en ocasiones en referencia a conflictos sociales, como fue la situación crítica planteada en torno de la Resolución del Ministerio de Economía N° 125 del año 2008, cuando grupo piqueteros se movilizaron con diferencia de criterios incluso frente al gobierno nacional (Boyanovsky Bazán; 2010). Por adhesión o rechazo, puede percibirse que el gobierno, a través de la administración del Estado nacional fue quien ocupaba el centro de la escena en la definición de las estrategias políticas de los grupos piqueteros. La crisis en la que ingresó este modo organizativo, deviene de diversos factores, pero sin duda la disminución de la tasa del desempleo ocupa un lugar central, para un movimiento estructurado desde la desocupación; en este sentido la acción política del kirchnerismo, les condiciona el desarrollo.

El segundo caso en términos históricos y de relevancia lo constituyó el reclamo de los ciudadanos de la Gualaguaychú, Provincia de Entre Ríos, en contra de la instalación de dos plantas procesadores de celulosa en las costas del río Uruguay, en la margen del país vecino.

El reclamo ya venía gestándose previamente, pero estalló en el año 2005 con la construcción de las papeleras, y se agravó desde enero de 2006 cuando una asamblea

autoconvocada de la ciudad, decidió cortar el tránsito del puente internacional que une a Gualeguaychú con la ciudad uruguaya de Fray Bentos, y conformar así, de manera permanente, la Asamblea Ciudadana y Ambiental de Gualeguaychú (ACAG). El tema comenzó a ocupar lugar en la agenda política y llevó al gobierno nacional a moverse en dos sentidos: lo que hacía a las negociaciones con Uruguay respecto a la instalación, que llevará finalmente a la solicitud Argentina de intervención de organismos supranacionales, denunciando a Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ), por incumplimiento del Tratado del Río Uruguay. A su vez el estado uruguayo solicitó la intervención del Sistema de Resolución de Controversias del Mercosur, para lograr el levantamiento del corte del puente que impedía el tránsito de personas y mercadería. Es decir desde ambos Estados se apeló a mecanismos institucionales supranacionales, para dirimir el conflicto.

Por otra parte, el kirchnerismo decidió un tipo de intervención con relación al movimiento asambleario. Ante el alto apoyo que las protestas tenían en la población entrerriana, el gobierno nacional asumió la postura en contra de la instalación de la papelera, alcanzando el nivel más alto de vinculación con la población de Gualeguaychú cuando, un día después de presentado el reclamo ante la CIJ, el 5 de mayo 2006 el mismo Néstor Kirchner cerró un acto en el puente internacional donde de algún modo nacionalizó, no sólo en términos jurídicos sino de acción política, la protesta de la asamblea de la ciudad. Es decir la agenda abierta por la asamblea de una ciudad, en un conflicto que implicaba al Estado argentino, pero en particular al Estado de Uruguay, el gobierno argentino decide privilegiar la relación con ese sector de la sociedad civil por encima de las relaciones internacionales. Al mismo tiempo en julio de ese mismo año, fue nombrada como secretaria de Medio Ambiente de la Nación, Romina Picolotti, abogada ambientalista, presidenta de una ONG que se había opuesto a la instalación de Botnia; otra estrategia de vincular la agenda de gobierno con actores sociales vinculados al conflicto.

El “asambleísmo” en la Argentina reciente reconoce un hecho de importante impacto en el espacio público como fueron las asambleas que se desarrollaron en la Ciudad de Buenos Aires principalmente, en el verano de 2002, en medio de la crisis política, y sobre las que se plantearon diferentes hipótesis, algunas cargadas de un optimismo exagerado, acerca de sus alcances (Di Marco y Palomino; 2004). Es por ello oportuno marcar que la ACAG “ha demandado la intervención estatal desde el inicio de su lucha contra las papeleras. La apelación al Estado, a través de mecanismos institucionales y reclamos directos al gobierno nacional, ha sido una constante de sus acciones públicas” (Delamata; 2009: 238). Esta observación indica dos elementos que ayudan a definir la perspectiva que toman las relaciones Estado – sociedad en el período. Aún en las formas asamblearias, que parecen incubar la semilla de un orden disruptivo con el sistema institucional

representativo (aunque sin duda lo ponen en cuestión, lo tiñen si se quiere con algún grado de hecho de ilegitimidad), este espacio llevaba adelante una acción política para lograr la intervención del Estado nacional, no su ausencia y, desde luego en ningún sentido, su reemplazo. Lo que nos dice al mismo tiempo que el grado de autonomía que estas protestas persiguen es limitado en un doble sentido: demandan la intervención estatal por una parte, y a su vez la demanda no implica (como ya sucedía con los movimientos sociales desde el retorno a la democracia en los '80) un cuestionamiento al orden en general, sino que por el contrario las demandas se acotan en lo temático o en lo territorial o bien, como en este caso, en la conjunción de ambas cuestiones en un mismo proceso. Sin embargo, estas protestas le presentan al Estado desafíos a su poder soberano, en este caso interviniendo nada menos que en política exterior.

El primer aspecto indica que aún en este tipo de protestas no se produce una ruptura en la relación Estado – sociedad, sino que, según recoge la misma autora, los assembleístas se interpelan asimismo como haciendo “lo que el Estado no hace”. Por otra parte, cabe referir al modo de intervención del Estado nacional sobre estos conflictos y demandas, los cuales son producidos desde una sociedad civil cuya institucionalidad de expresión y de representación social se gesta al mismo tiempo que emerge el tema en cuestión. Y, finalmente, quizás por esto último, pero también por la heterogeneidad de la sociedad civil, reconocer que no deja de estar atravesado por otras representaciones (la participación de referentes de partidos políticos, cámaras empresarias, sindicatos, iglesias, etc.), las cuales funcionaron también como tales, al interior de ACAG.

El caso de Gualeguaychú, su origen, desarrollo promesas y acciones del Estado nacional, marca que la lógica de éste, que en menor o mayor medida tomará en cuenta el realismo político, no se funde fácilmente con el maximalismo de una demanda específica y que en definitiva, vigente un orden institucional y el Estado de derecho, será el actor estatal quien resuelva el punto último de la cuestión. Por otra parte se trató de un grupo social mucho más heterogéneo que en el caso de los piqueteros, ya que aquí estaban involucrados sectores empresarios, obreros, vecinales, etc. Como se sabe, mientras que el Tribunal del MERCOSUR, que entendió en el tema del corte, no obligó al Estado argentino a disponer del levantamiento del mismo, la Corte Internacional de Justicia falló a favor de Uruguay y el establecimiento del emprendimiento de Botnia<sup>59</sup>. Mientras cierta intransigencia permaneció en la ACAG (a pesar que finalmente los cortes fueron levantados), el Estado argentino se orientó hacia el pragmatismo en la resolución del conflicto, buscando reencauzar las relaciones con Uruguay. Más allá de las diversas discusiones que el hecho puede plantear respecto al modo de su resolución, lo que nos interesa remarcar aquí es que la facultad del Estado nacional, su soberanía interior en tanto poder público supremo, se impuso en la resolución. El Estado alentó la protesta,



apoyó la manifestación y reconoció la legalidad del reclamo y de sus formas (este último aspecto uno de los más “irritativos” para buena parte de la opinión pública) e incluso pudo “nacionalizar” la cuestión, pero cuando creyó o interpretó que era el momento de diluir el conflicto y arribar a una solución, tomó la decisión y se impuso holgadamente, sobre la voluntad del sector más intransigente de la ACAG. Como ha señalado Manuel Castells (1998) “El estado sede soberanía para retener el poder”; aún en momento políticos donde la participación ciudadana es alentada y se produce una notable apertura a diferentes demandas sociales, la primacía del orden político sigue reposando sobre el Estado y éste no renuncia a ella. Por otra parte, y cerrando el breve análisis de este caso, cabe señalar que estas protestas (que se replican en casos semejantes en otros puntos del país, en particular en torno de la minería) expresan también un proceso de *desnacionalización de la ciudadanía* (Delamata, citando a Sassen; 2009). Es decir, una noción de ciudadano ya no anclada en la pertenencia nacional (propio del proceso iniciado a fines del siglo XIX) sino en un anclaje local, comunitario e identitario, generando un ciudadanía diferenciada (Kymlicka y Norman; 1997). Volveremos en la discusión sobre esta mirada.

El tercer caso que nos ayuda a enmarcar la relación del kirchnerismo con la sociedad civil organizada, y que como ya señalamos, no agota las situaciones presentadas pero nos ayudan a crear un marco general donde referenciar la estrategia política de conjunto seguida por el gobierno, lo constituye el proceso que derivó en la sanción de la llamada Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Como en los casos anteriores, no nos mueve aquí la indagación sobre las implicancias y la ley en sí misma, sino el proceso de articulación entre Estado y organizaciones de la sociedad civil.

Además de los antecedentes de proyectos presentados durante el gobierno de Raúl Alfonsín, de las modificaciones sustanciales realizadas en el gobierno de Carlos Menem, el proyecto que el kirchnerismo presenta el 18 de marzo de 2009 se enmarca en la propuesta de la *Coalición por una Radiodifusión Democrática*, nucleamiento que había consensuado el documento denominado “21 puntos básicos por el derecho a la comunicación”. Este documento fue elaborado en el año 2004, solicitando al Estado la derogación del decreto-ley 22.285, promulgado en 1980, durante la dictadura militar, y la sanción de un nuevo marco normativo que garantizara la pluralidad en la comunicación. La *Coalición por una Radiodifusión Democrática*, surge por iniciativa del Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO)<sup>60</sup> para ampliarse convocando a gremios de la comunicación de la CGT y de la CTA, Universidades nacionales, Organizaciones sociales, cooperativas y Organismos de Derechos Humanos; en conjunto unas 2000 organizaciones suscriben los denominados “21 puntos”<sup>61</sup> presentada como *Iniciativa Ciudadana por una Ley de Radiodifusión Democrática*. La creación de este colectivo y la publicación luego de un libro sobre el recorrido de estas agrupaciones<sup>62</sup> en pos de una nueva ley de regulación sobre medios

audiovisuales, manifiesta ya la existencia de una dinámica en la sociedad civil que la diferencia de otros procesos de participación. Un grupo compuesto por un espacio que en términos generales apoyaba la democratización de los medios de comunicación (como organismos de derechos humanos) y otros que expresamente estaban involucrados en esa democratización, o que en todo caso eran víctimas de la ausencia de ella (radios y canales de TV comunitarios, cooperativas, etc.)<sup>63</sup>. En términos generales se trata de un típico caso de estrategia de incidencia en política, que atraviesa un recorrido extenso, tanto en términos temporales como en actores involucrados. En este sentido, es importante remarcar que la propuesta de cambios y el debate tuvieron una doble circulación. Por una parte la Coalición, generó una propuesta base (los 21 puntos) con el objetivo de incidir en la estructura del proyecto de ley, y que hizo pública el 27 de agosto de 2004; esto implicó un proceso de consenso al interior de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en donde FARCO tuvo un rol central como protagonista (dado su trabajo desde 1998), que le permitió convertirse en un referente aglutinador y convocante de otras organizaciones (Segura; 2011: 97). Desde que en 2004, se conformó *la Coalición*, se concibió no sólo la importancia de la ley, sino de la participación. Así, algunos autores sostiene que “la Coalición extrajo de su inscripción comunicativa en el espacio público la fuerza que le permitió revertir el bloqueo sistemático del tratamiento democrático del tema y producir la inflexión de su comprensión hegemónica como cuestión de mercado, contrarrestando el lobby de los grupos mediáticos” (Córdoba; 2011: 5). Es decir que la posibilidad de la discusión de la nueva norma, se produjo de manera central, según la autora, por la acción colectiva generada por la *Coalición*. Se plantea, así, que la iniciativa por parte de algunas organizaciones jugó un rol central, sino decisivo, en la discusión de una nueva ley sobre el área, que, como vimos, había sido buscado sin éxito desde el retorno mismo de la democracia en 1983.

La segunda particularidad de este proceso, se dio cuando en marzo del año 2009 (es decir 3 meses antes de las elecciones legislativas de aquel año), la presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, en un acto realizado en la ciudad de La Plata en torno de la propuesta de modificar la normativa sobre los servicios audiovisuales, no presentó un proyecto de ley, sino una propuesta de proyecto de ley, el cual incluía a su vez elementos de los 21 puntos básicos (Loretti; 2013), para que la misma fuera sometida a una serie de discusiones en diversos ámbitos y actores. La propuesta inicial se refería a tres meses de debates. Se puso en práctica, en modo articulado entre las organizaciones de *La Coalición*, universidades y las autoridades nacionales en el área del disuelto CONFER, 24 foros que se realizaron en 11 provincias, la mayor parte de ellos en universidades (participaron un total de 25 centros académicos)<sup>64</sup>. Los foros no sólo fueron valorados e impulsados por los actores interesados (FARCO, 2011) sino que “las

organizaciones locales que adherían a la Coalición participaron activamente (del proceso abierto por los foros). Además, presentaron 21 observaciones al proyecto de ley” (Segura; 2011: 22). Estas incorporaciones, fruto del debate generado en los foros y a propuestas de las organizaciones que participaron, se referían a “la revisión de licencias cada dos años, la convivencia entre cooperativas de servicios públicos y distribuidoras de TV por cable de alcance local en el Interior, el desembarco de las telefónicas a la comunicación audiovisual y la regulación para el triple play. Otros cambios apuntan a ampliar los derechos de pueblos originarios, hacer más federal el funcionamiento de la Defensoría del Público y declarar el espectro radioeléctrico como un bien público” (Ídem).

La literatura citada evalúa la intervención de las OSC vinculadas a la temática no sólo como positiva en términos generales, en cuanto valorar la participación como un acción cívica propia de la democracia, sino como efectiva: la participación supuso incidencia en tanto las organizaciones lograron introducir modificaciones al proyecto de ley original; pero también la formación de la Coalición en 2004, es percibida por sí misma y por los autores citados, como un momento central en la posibilidad de plantear la nueva legislación. Esta afirmación desde luego, es compleja de asumir sin matices. Por ello es interesante el siguiente planteo: “la demanda de la Coalición fue incorporando nuevos ejes organizadores que, provenientes de la politización del contexto propiciada, entre otros, por el propio gobierno nacional, fortalecieron la posibilidad de su generalización. Por un lado, el eje corporaciones versus regulación del Estado y, por otro, la redistribución versus la concentración, cuya centralidad en el conflicto del año 2008 con las patronales del sector agropecuario fueron centrales.” (Córdoba; 2011: 17).

El tema de la democratización de los servicios audiovisuales, o más genéricamente, la reforma de la normativa, fue posible porque el Estado logró volcar, sobre las acciones de las organizaciones, un contenido político que éstas, a pesar de la movilización y las adhesiones conseguidas, parecían no generar. La dimensión del poder, de la capacidad de modificar a escala, relaciones económicas y sociales, pareció demostrar en este caso la imprescindible intervención del Estado. La “centralidad” del Estado sobre la que se hace referencia en el período, ayuda a comprender esta situación. Y de ese modo pone en cuestión los principios de otros paradigmas: del liberal que otorga al mercado la asignación de los recursos, modo por el cual entiende que es posible regular el conflicto social. Pero también a los paradigmas de los movimientos sociales (De Souza Santos; 2006) que le disputan al Estado, ese rol mediador e incluso transformador.

Los tres casos, que sirven de modo introductorio a los objetivos de la tesis, marcan ya algunos elementos centrales del modo en que el Estado asume las demandas provenientes de la sociedad civil durante el periodo analizado. Por otro lado, marcan el rol que cada uno de los actores (agencias estatales, OSC) puede y deben cumplir en el

proceso de canalización-resolución de la situación y demanda planteada. De ellos queremos rescatar los siguientes puntos

**1)** En los tres casos, se trata, aunque por razones distintas, de iniciativas surgidas en la sociedad civil y que exigen la acción gubernamental. Esto es, se demanda la intervención del Estado, no su retiro. En todos los casos, no existe una noción de reemplazo del Estado, sino por el contrario de criticar su ausencia (punto de particular importancia luego de años de predicamento sobre el “fin del Estado”). Este punto es particularmente notable a la luz de las críticas que la intervención misma del Estado, en casi cualquier orden recibió en los últimos años en nuestro país y en la región en general de la mano del neoliberalismo; pero también al calor de los cuestionamientos a la legitimidad de la autoridad pública que creció durante la crisis de los años 2001-2002, que iniciada como una crisis de representación, derivó en una de legitimidad del orden. Sin embargo el modo en que se exige esa intervención estatal, busca imponer, a su vez, el reconocimiento de las identidades, las subjetividades y los modos de plantear la solución del conflicto planteado. La heterogeneidad social y la autorreferencia de la sociedad civil, como espacio que pretende diferenciarse de la lógica de regulación estatal (De Souza Santos; 2005), encuentra aquí una clara referencia. Es importante señalar que en algunos casos se trató de movimientos con una matriz discursiva disruptiva, con cuestionamientos al orden, planteos de una nueva época política, pero que a la vez no se articulaban como espacios políticos con proyección que contuviese una estrategia de poder definida. Por el contrario la acumulación de poder por parte de un gobierno y las respuestas a algunas de las demandas planteadas, acotó los alcances que esos movimiento parecían tener en las lecturas de algunos autores, que creyeron ver en ellos un nuevo sujeto de transformación.

**2)** En segundo lugar, la consistencia de los actores sociales, les permitió para estructurar la demanda, esto es definir sus contenidos específicos y sus objetivos finales, generar herramientas metodológicas de acción, lograr una agenda sobre el tema, en resumen desplegar acciones para convertir un problema en una demanda (Aguilar Villanueva, 1997); y a su vez lograr que la misma pueda ser sostenida en el tiempo, logrando desarrollar capacidades de acción y cohesión, generación de liderazgos, mediación de intereses diversos, sostener la búsqueda de objetivos una vez superada la “instancia crítica”, evitar la cooptación. Los tres casos mencionados, lograron relevancia porque pudieron sortear estos desafíos, e instalar la demanda en el centro de la agenda política del gobierno nacional. Esto habla de diversas capacidades instaladas en la sociedad civil, proveniente de distintos actores y circunstancias. Las lecturas lineales sobre cooptación suelen desconocer la existencia de este entramado, que si bien encuentra sus límites como expusimos en el punto anterior, deja de manifiesto la capacidad de organización, liderazgo, agenda y negociación que puede desarrollar frente a otros

actores, como el Estado.

3) Por último, sobre un análisis provisorio ya que retomaremos estos ejes en los siguientes capítulos, las demandas y la acción colectiva desplegada, tienen incidencia despareja en la dimensión electoral. Por una parte estos movimientos, como ha sido la tendencia en la región, no se traducen en propuestas político electorales exitosas. En el caso de la Argentina, claramente, cuando se han involucrado o bien han tenido una existencia efímera, o bien lo han hecho subsumiéndose a la institucionalidad partidaria ya existente; esto es como colectivo permanece en el espacio de la sociedad civil y su paso a la sociedad política, como alternativa de poder, es de las dimensiones que mencionamos. Por otra parte la emergencia de la conflictividad que el tema demanda, suele impactar en la coyuntura política de manera negativa para los gobiernos (tanto locales como provinciales o nacionales) que puede trasladarse en lo electoral; pero sólo si el tema persiste a largo plazo e involucrando a un sector mayoritario de la sociedad puede derivar en un impacto electoral decisivo.

Demanda por intervención estatal, estrategias de acción colectiva y de incidencia por parte de los movimientos, no traslado a la arena electoral de modo directo por parte de los movilizadores. A estas tres características de las organizaciones y movimientos que presentaron los casos analizados, les correspondió respuestas desde el Estado nacional que se caracterizaron por: recoger la demanda reconociendo su validez en el ámbito de la democracia; procesar la misma en diferentes ámbitos de las políticas públicas, pero con la característica particular de involucrar a la presidencia de la Nación y no solo a las agencias vinculadas por la temática, y finalmente imponer la autoridad y legitimidad del Estado, para marcar los alcances y tipo de solución de la demanda planteada. Volveremos sobre estos tres ejes en un caso de análisis específico.

### **III. Las propuestas institucionalizadas: herramientas de participación ciudadana en organismos de la administración pública nacional.**

En el punto anterior mencionamos tres casos, relevantes por su impacto político, en los cuales la articulación entre Estado y sociedad civil se produjo a raíz de acciones, las más de las veces conflictivas, emprendidas desde diferentes espacios sociales y que provocaron luego diversas respuestas desde el Estado. Constituyeron emergentes de realidades derivadas de distintas conflictividades (socioeconómicas, ambientales, culturales) que tendieron a expresarse desde abajo hacia arriba, y que se canalizaron políticamente a partir de la interrelación entre Estado y sociedad (sectores de esta, en realidad) y la conducción del propio Estado.

Este punto, en cambio, analizaremos las prácticas llevadas adelante desde el

Estado nacional como generador de la iniciativa, articulando con organizaciones de la sociedad civil que, es importante señalarlo, ya tenían existencia. Se trata de espacios de participación que funcionan al interior de ministerios, secretarías u otro tipo de agencias de la Administración Pública Nacional. Iniciativas que comenzaron a instrumentarse en distintos períodos pero que, en el que aquí analizamos, tuvieron un desarrollo importante o fueron rediseñados.

Por otra parte, nos interesa señalar un elemento que importa a esta tesis: rastrear la generación de espacios de articulación con la sociedad civil desde el Estado nacional. La literatura sobre participación ciudadana y, en ocasiones, la normativa va por delante de las prácticas que pueden encontrarse en diferentes instancias estatales. Ello es mucho más notable cuando nos enfocamos en el Estado nacional. En efecto, lo local, el municipio, ha sido tomado como el espacio “por excelencia” para que la articulación entre la autoridad pública y el ciudadano, se diera de manera efectiva y eficaz. Sin embargo, del Estado nacional depende una cantidad de organismos responsables (como productores, reguladores o fiscalizadores) de un conjunto de necesidades de los ciudadanos y las ciudadanas, que hacen en el fondo al ejercicio pleno de los derechos.

Se trata desde luego, por lo que estas herramientas implican, de un proceso de aprendizaje tanto para las organizaciones sociales, los ciudadanos y los organismos, ya que la decisión de crear mecanismos institucionales de participación implica necesariamente modificaciones en la estructura organizacional con sus consecuentes impactos (un juego entre adaptación y resistencia). Por ello, podemos observar de manera general el ciclo de la participación en distintas etapas, que incluye la capacitación, la información, la realización de convocatorias para luego pasar a canales efectivos de participación que se involucren con la política del organismo.

Si bien todas estas políticas persiguen el objetivo de involucrar a la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas de manera más directa, y a la vez, abrir los organismos públicos a la incidencia ciudadana, también operan como un dispositivo capaz de canalizar ciertas situaciones de potenciales conflictos, sino de evitarlos al menos de contar con un espacio para su negociación, como así también para potenciar iniciativas de la sociedad civil que requieren de las instancias estatales para su mayor desarrollos. Los casos seleccionados son los siguientes: Junta Representativa de la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares (CONABIP), dependiente de la Secretaría de Cultura, Presidencia de la Nación; el Consejo Consultivo del Consejo Federal de Educación, Ministerio de Educación; Foros de la Sociedad Civil del Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) en la órbita del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; y finalmente el Órgano Consultivo de la ANSES organismo del Ministerio Trabajo y Seguridad Social.

Los casos elegidos, de los múltiples que existen<sup>65</sup>, presentan un panorama heterogéneo en varios aspectos. Por una parte se trata de distintas poblaciones involucradas: organizaciones territoriales, jubilados, minorías organizaciones de diverso orden vinculadas a la educación. Las temáticas son también amplias: tercera edad, cultura, educación, discriminación defensa de derechos. Y finalmente indagaremos sobre distintos mecanismos de participación: organismos donde la representación está estructurada y reglamentada de algún modo (CONABIP y ANSES) otros con convocatorias específicas (Educación) y otros de participación mucho más abierta y flexible (INADI). La diversidad que presentan estos casos en materia de población, temáticas y herramienta utilizada de convocatoria/participación, nos ayuda a tener una aproximación al tema. Influyó también en la selección, elegir casos que tuvieran un nivel de continuidad relevante, para poder observar un proceso más rico. De los otros casos existentes en la Administración Pública Nacional y que fueron analizados, observamos que su desarrollo era menor, o bien que habían sufrido interrupciones en su continuidad. Recordar que el objetivo de su presentación en este capítulo es ir logrando una aproximación al modo en que desde el Estado nacional, se procesó la relación con organizaciones y movimientos de la sociedad civil. De este modo al tomar cada caso, desarrollaremos parte de su evolución y los objetivos perseguidos.

### **1) Presidencia de la Nación. Secretaría de Cultura. Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares. Junta Representativa.**

Uno de los organismos más antiguos de la Administración Pública Nacional, la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares (CONABIP), fue creada por el presidente Domingo Sarmiento en 1870, mediante la ley 419, para promover y apoyar la creación y sostenimiento de bibliotecas populares en todo el país. Una política que ya preveía, en los albores del Estado nación, la interrelación con la también incipiente sociedad civil, ya que las bibliotecas, aun con el apoyo del Estado, se configuraban como asociaciones civiles. En la lógica liberal del siglo XIX, prevalecía la visión de mantener separados los espacios de influencia del Estado y la sociedad. Domingo F. Sarmiento, un hombre formado en la lectura de los iluministas europeos y con la experiencia de haber vivido en los EE.UU., entendía que fortalecer la República consistía en asegurar un Estado sólido y una sociedad civil pujante; que ella se ocupara de generar espacios de desarrollo cultural era uno de los signos clave.

Desde entonces, las bibliotecas populares han crecido en todo el país, para alcanzar el número de dos mil quinientas. En todo este período también ha continuado su funcionamiento la CONABIP. Sin embargo, pasó más de un siglo hasta que las bibliotecas

populares consiguieran un marco jurídico para su actuación. En efecto, en 1986 el Congreso sancionó la ley 23.351 que les otorga un nuevo status legal. Aunque siguen bajo el encuadre legal de las asociaciones civiles, obtienen así un marco legal específico. De los seis títulos que posee la ley, uno de ellos está destinado a un mecanismo de participación de las bibliotecas en el ámbito de la CONABIP: la Junta Representativa<sup>66</sup>. La ley establece la creación de esta junta con el objeto de funcionar como un organismo técnico asesor y consultivo de la Comisión y como un espacio de canalización de las demandas provinciales y locales (Art. 11). Está compuesta por un representante de las bibliotecas por cada provincia, elegido por el PEN a propuesta de las entidades que las nuclean a nivel provincial; pero la junta también cuenta con representantes de los gobiernos provinciales; finalmente, la junta propone a dos de sus miembros como vocales de la CONABIP, por un período de dos años.

Si bien la ley indicaba un plazo de 90 días para su reglamentación, fue recién en el año 2001 que la Secretaría de Cultura emitió la resolución 1040, que establece un reglamento para la Junta Representativa de Bibliotecas Populares. Allí, se indica que la junta deberá reunirse al menos una vez al año, y su presidencia debe ser ejercida por el Presidente/a de la Comisión. El reglamento otorga mayor poder de decisión a la junta para el nombramiento de los vocales que forman parte de la Comisión, ya que se especifica el mecanismo de elección de los candidatos<sup>67</sup>, los cuales de todos modos deben ser aprobados por el PEN.

El Reglamento establece también, en su artículo 11, que quienes formen parte de la junta deberán mantener reuniones periódicas con las bibliotecas de sus provincias, como una manera de acrecentar el carácter representativo del elegido. También tendrán un rol de control, ya que deberán “evaluar la aplicación de subvenciones y bienes recibidos por las bibliotecas populares de parte de la Comisión Nacional” (Art. 11, Inc. C).

Como podemos observar, esta junta actúa como un consejo consultivo, como una correa de transmisión de demandas (desde la base hacia el Estado) y también como un espacio de control (desde el Estado hacia el uso de los fondos por parte de las bibliotecas). Se trata de una participación claramente acotada a las bibliotecas; es decir, si bien el Estado abre un canal de participación ciudadana, la convocatoria no se realiza a la ciudadanía en general sino sólo a aquellos que estén insertos en la institucionalidad de las bibliotecas populares. Y esto también implica una normativa, ya que la misma ley 23.351 explicita, en su título primero, a qué tipo de bibliotecas se las puede denominar *populares*. La característica de la convocatoria a partir de una pertenencia es sin duda un rasgo común de casi todas las herramientas que se han impulsado en los últimos años desde los Estados: en este sentido, el principio universalista del voto no logra ser equiparado.

Por otra parte, la normativa prevé un nivel de incidencia alto, ya que contempla la



participación en instancias de decisión: la junta ya posee un nivel de involucramiento en la política de la CONABIP importante, pero más aún cuando está previsto que un representante de las bibliotecas ocupe siempre un lugar como vocal de la Comisión, siendo que esta decidirá sobre el presupuesto de la misma. A su vez, la ley señala que será una actividad rentada, lo que dará mayor disponibilidad del representante a actuar en la comisión. En la gestión que se inicia en 2003, y de acuerdo a entrevistas mantenidas con miembros de la CONABIP y la participación en encuentros, La conducción de la CONABIP fortaleció el rol de la Junta, regularizando sus reuniones y generando espacios de capacitación para sus miembros, como una política de fortalecimiento de la iniciativa. La representación, en este caso, no busca sólo la presencia de la sociedad civil, sino también federalizar el rol de la Comisión, dando lugar a las provincias, ya que un representante de estas será vocal de la misma. No caben dudas que, para la Argentina, la cuestión del federalismo (su complejidad y, a veces, su ausencia) es uno de los puntos críticos en los procesos de participación, pensando en el Estado nacional.

La participación en este caso se presenta, en un sentido, como una figura circular: la Comisión fue creada para promover y apoyar a las bibliotecas, luego esta crea una Junta donde las mismas bibliotecas puedan hacer oír su parecer y se les da un lugar en la misma Comisión. Es decir, el Estado crea un organismo dirigido a un espacio específico de la sociedad (aunque con impacto en un espectro mucho más amplio y en un sentido universal, ya que las bibliotecas son de acceso libre), pero luego abre una herramienta para que las mismas “beneficiarias” de la política formen parte de las decisiones. Esto nos refuerza ideas que ya hemos expresado respecto de la necesidad del Estado de reafirmar, a través de distintas políticas, la legitimidad de las decisiones que toma; y a su vez contar con canales de comunicación institucionalizados, ante la crisis de los partidos y otras instancias de mediación. En este sentido, y como cierre podemos decir que este caso parece responder más directamente a la crisis de representatividad, como ausencia de instituciones de representación y mediación entre Estado y sociedad, y a los intentos de reconstrucción de estas mediaciones. Cuestiones todas que se expresan en los mecanismos y espacios participativos propuestos por el Estado Nacional para las bibliotecas populares.

## **2) Ministerio de Educación. Consejo Federal de Educación. Consejos Consultivos.**

El área educativa fue una de las primeras en ser sometidas a un proceso de reforma, apenas reinstaurada la democracia. En efecto, en 1984 el Congreso sanciona la ley 23.114 que convoca a la realización de un Congreso Pedagógico Nacional, donde ya se expresaba el deseo de establecer instancias participativas abiertas a la ciudadanía. Ello quedó de manifiesto en la reglamentación de la ley que, a través de las pautas de

organización, creó tres instancias de participación: Asambleas Pedagógicas de Base para la participación local; Asambleas Pedagógicas Jurisdiccionales a nivel provincial; y la Asamblea Pedagógica Nacional, que redactaría a través de siete comisiones las conclusiones finales, como insumo para una ley de educación. La convocatoria a integrar estas asambleas era sumamente amplia y se dejaba expresa constancia de la pluralidad como requisito fundamental de su constitución. Mientras las de base eran abiertas, las siguientes se conformaban a partir del envío de delegados de la instancia inmediata inferior, asegurando ciertas representaciones (gremios docentes, padres de alumnos, etc.).

Por otra parte, se creaban las comisiones organizadoras a nivel nacional, jurisdiccional y local, que coordinarían el trabajo de las asambleas, y cuya composición estaba más vinculada a la estructura de los ministerios de educación de la Nación y las provincias. Pero, en el orden local, se incluía a:

“...rectores/directores/decanos y representantes elegidos por sus pares de los docentes de cada nivel educacional; alumnos del nivel medio, nivel superior no universitario y universitario, de los alumnos del nivel primario de adultos y otro de los centros de alfabetización; de las cooperadoras escolares, de los partidos políticos que actúan en la municipio; de las asociaciones gremiales (trabajadores, empresarios o profesionales); de las Sociedades de Fomento o Asociaciones Vecinales y un representante designado por cada asociación de bien público de la zona, que acredite más de tres años de actividad continuada en la misma.”<sup>68</sup>

Como puede verse, se trató de una convocatoria muy amplia, que reconocía representaciones de distinto tipo de organizaciones. Los elegidos en las asambleas fueron los que participaron de la Asamblea Nacional que se reunió en 1988 en la ciudad cordobesa de Embalse. Esta política generó cierta impronta a la participación en un área donde muchos sectores se sienten involucrados, algunos con un alto nivel de organización, como los gremios o los centros de estudiantes; otros de mediana organización, como las cooperadoras y espacios de muy baja organicidad; otros, finalmente, esporádicos, compuestos por el resto de la comunidad educativa que no participa de los primeros.

La reforma implementada en la década de los '90, si bien partía de las conclusiones del Congreso Pedagógico, estuvo enmarcada en las políticas de reforma estructural de la década, con una decisiva influencia del Banco Mundial al respecto. En este sentido, se sigue parcialmente la tendencia que ya señalamos en otros ministerios implicados en procesos de reforma: en este caso existieron procesos participativos deliberativos antes de la reforma, pero en la implementación y reglamentación de la misma, cobraron importancia las tecnocracias internacionales antes que las organizaciones de la sociedad civil.

Con la sanción de la nueva ley para el Consejo Federal de Educación (Ley 26.206, del año 2006) se establece la creación de tres consejos consultivos: de Políticas Educativas, Económico y Social, y de Actualización Curricular (Resol. del CFE 6/07). El

espacio de participación es el Consejo Federal, dado que el Ministerio no posee colegios bajo su órbita. En el CFE están presentes los gobiernos provinciales que conducen la educación primaria (o ciclo de Enseñanza General Básica) y secundaria (o Polimodal, según las provincias). Los dos primeros son más amplios en sus convocatorias, ya que incluyen a la Academia Nacional de Educación (sólo en el de Políticas Educativas), a organizaciones gremiales docentes de alcance nacional, a los sectores de la educación de gestión privada, al Consejo de Universidades, a representantes de organizaciones sociales vinculadas con la educación y a miembros del propio Comité Ejecutivo del Consejo Federal. Todos ellos son elegidos por el Consejo Federal a propuesta de las organizaciones que representan. En cuanto a su rol, el de Políticas Educativas abarca los temas centrales del Ministerio: “Su misión principal es emitir, a solicitud del Consejo Federal de Educación, informes, estudios y propuestas que contribuyan a la formulación de las políticas educativas, en el marco del proceso de implementación de la Ley de Educación Nacional” (Art. 2). En cuanto al Consejo Económico y Social, su misión se vincula a “la relación entre la educación y el mundo del trabajo y la producción” (Art. 4). Finalmente, el Consejo de Actualización Curricular restringe la participación a personalidades calificadas del mundo de la ciencia, la técnica, el trabajo y la cultura (Art. 8).

El trabajo de estos consejos es aún embrionario. Si bien han realizado reuniones, todavía no se puede evaluar su desempeño ni su nivel de incidencia. En principio, por la norma que reglamenta su funcionamiento, puede inferirse que la decisión política se mantiene en la autoridad estatal y que se espera de estos Consejos espacios de discusión y presentación de perspectivas que representen a distintos sectores del campo educativo. De todos modos, nuestro objetivo es indagar acerca de la selección de los participantes y cuál es la lógica de representación que se maneja. Como vemos, existe una preponderancia de los sectores “tradiciones” del trabajo y el capital y, en este caso, del mundo del conocimiento, pero las organizaciones sociales vinculadas a la educación comienzan a tener un espacio dentro de estas herramientas de participación. Para sumar esta incorporación, el CFE, recurre a un programa en funcionamiento dentro del ministerio. Se trata del Programa Nacional Educación Solidaria, creado en 1997, a partir de la experiencia de un seminario que recogió prácticas solidarias llevadas adelante por escuelas de distintos puntos del país. El objetivo es el de promover el aprendizaje – servicio, el cual consiste en promover “una educación, para la ciudadanía fundada en la práctica participativa y el aporte solidario al desarrollo local” (M. de Educación; 2007; 3). De este modo se promueve la vinculación de las escuelas, con la comunidad local, asociándolas a etapas de desarrollo, demandas sociales y nuevos procesos. Para fomentar y articular estas actividades el Ministerio creó el Premio Presidencial “escuelas

solidarias” y Prácticas Educativas Solidarias en Educación Superior” y a su vez conformó la Mesa Nacional de Organizaciones Solidarias, compuesta por organizaciones y fundaciones de la sociedad civil, relacionadas a temas educativos. La permanencia de esta Mesa, que mantiene reuniones periódicas con el Ministro de Educación y diversos directores de áreas, le ha permitido injerencia en ámbitos del Ministerio: dos de sus miembros forman parte de la Coordinación Nacional del Programa y una de ellas se convierte en representante de la Mesa en el Consejo Consultivo de Política Educativas. En general se le reconoce a estas organizaciones su capacidad de conocimiento de diversas realidades, ser cadenas de transmisión de demandas y de generar experiencia innovadoras (Ídem; 88). Ello debido que, a su vez, las formas de lo político al interior de las escuelas, también se ha transformado (Southwell; 2012).

### **3) Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). Foros de la Sociedad Civil.**

Una particularidad que puede observarse respecto a la efectiva realización de una reforma del Estado, es la creación de nuevos organismos que trabajan demandas emergentes. En este caso se trata del Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), creado por ley en el año 1995 y en funciones desde el año 1997. Sus acciones “están dirigidas a todas aquellas personas cuyos derechos se ven afectados al ser discriminadas por su origen étnico o su nacionalidad, por sus opiniones políticas o sus creencias religiosas, por su género o identidad sexual, por tener alguna discapacidad o enfermedad, por su edad o por su aspecto físico”<sup>69</sup>. Como es de prever, la discriminación se extiende a numerosos espacios y sectores de la sociedad, de manera que lo que se entiende por discriminación puede variar de acuerdo al enfoque que se tenga sobre determinado conflicto (la distribución del ingreso puede ser comprendida también como un tema de discriminación). Por eso, el organismo trabaja en áreas muy disímiles; algunas en la que se convierte en el único referente del Estado y otras, en las que comparte políticas con otros organismos.

En el año 2005, se creó una comisión de expertos para la elaboración de un Plan Nacional contra la Discriminación. Para ello se convocó a un grupo de seis investigadores provenientes de distintas áreas de las ciencias sociales, los cuales redactaron un análisis-diagnóstico de la discriminación en Argentina, una serie de propuestas para erradicarla con estrategias en el ámbito de la Administración Pública, con énfasis en la legislación, la educación y la administración de justicia. Esta propuesta fue aprobada como Plan mediante el decreto presidencial 1086/2005. En este decreto se ordena que, para su implementación, el INADI, la Secretaría de Derechos Humanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Jefatura de Gabinete implementen una serie de consultas con otras áreas

de gobierno y “con las organizaciones no gubernamentales comprometidas en la defensa de los derechos humanos y en la lucha contra la discriminación, y participarán en los estudios y acciones necesarios para la implementación de las propuestas del documento mencionado.” A partir de este mandato del decreto, emanó la política de apertura del organismo a espacios de la sociedad civil interesados en distintas reivindicaciones vinculadas a situaciones de discriminación permanente (es decir, no una situación aleatoria, sino a poblaciones que sufren discriminación de modo más o menos sistemático).

Con este fin, el INADI crea en el año 2006 los Foros de la Sociedad Civil, un espacio de convocatoria amplia, sin una reglamentación unificada con los siguientes objetivos<sup>70</sup>:

1. Elaborar propuestas de intervención antidiscriminatoria.
2. Monitorear las políticas públicas del Estado nacional en lo que respecta a cuestiones antidiscriminatorias.
3. Monitorear y colaborar en la implementación del Plan Nacional contra la Discriminación.
4. Colaborar en las tareas de investigación y formación del INADI.
5. Colaborar en el armado de un sistema nacional de denuncias, seguimiento y mediación del INADI.

Estos objetivos presentan como horizonte involucrar a las víctimas de la discriminación en la construcción del perfil del organismo, o más precisamente en la definición de su accionar y de sus prácticas. Nuevamente, como en el caso de la CONABIP y su Junta Representativa, la participación de las OSC está planteada en tres órdenes: para opinar acerca de los lineamientos y diseño de las políticas, como espacio de control, y como canal de información desde abajo hacia arriba y viceversa. Su conformación parte del Plan Nacional contra la Discriminación, donde se analizaron los grupos que sufrían algún tipo de discriminación; así se establecieron 19 foros de trabajo, que responden a las temáticas planteadas en el Plan, aunque en algunos casos separando en grupos más específicos de los que figuran en aquél<sup>71</sup>.

La mecánica de implementación de los foros no tuvo otra estructuración, sino que fueron concebidos “no como simples espacios de reunión y/o articulación ciudadana, sino como ámbitos de capacitación en incidencia y políticas antidiscriminatorias, de cogestión de iniciativas propias del INADI, o de articulación con otros Ministerios y/o gobiernos provinciales y municipales. Monitoreo, diseño, impulso de iniciativas propias y ajenas y cogestión, son las líneas de trabajo de los foros” (INADI, 2008b: 32).

Fuera de los objetivos que le trazó el organismo, los foros no poseen una

reglamentación común de convocatoria, participación y dinámica; cualquier ciudadano o ciudadana interesado en el tema, puede inscribirse vía Internet en los foros virtuales o asistir a las reuniones que regularmente llevan adelante en la sede del organismo. Los foros funcionan con una dinámica abierta de discusión y planteo de demandas y problemas, mucho más abierta que los consejos consultivos, que suelen trabajar sobre temas puntuales. Por ello también se convierten en espacios de intercambio, donde se comparten experiencias. En este sentido, y de acuerdo a la temática, cada foro se da su propia dinámica de trabajo y sus objetivos específicos, como implementación o traducción de lo que indican los criterios generales establecidos por el organismo. Las reuniones presenciales, que pueden ser quincenales o mensuales, elaboran un informe acerca de las temáticas tratadas en la misma.

Nos interesa destacar uno de los foros, que se implementó en forma más estructurada desde el organismo: el Programa Consenso de Estado contra la Discriminación por Género, que implementó el foro sobre igualdad real entre mujeres y varones. Para ello, se llevó adelante un diagnóstico participativo en 4 provincias y 4 comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo general de erradicar la discriminación por género, mediante el inicio de un proceso de debate que articulara grupos y organizaciones de la sociedad civil. Se buscaba así contar con un diagnóstico actualizado de la situación, para efectuar campañas de concientización y defensa de los derechos (INADI, 2008a: 24). Dado que el objetivo del trabajo era obtener un diagnóstico específico, se trazaron mecanismos y plazos de acción (contrariamente al resto de los foros, que son de carácter permanente y sin pretensión de obtener productos específicos). El programa funcionó mediante las siguientes herramientas: un acto de lanzamiento y presentación del programa; la celebración de asambleas municipales, con un debate participativo que finalizó con la confección de un documento- diagnóstico; la celebración de jornadas municipales, donde la asamblea le presentaba a las autoridades locales los resultados y demandas que emanaban del documento (esperando algún nivel de compromiso de las autoridades locales). Por último, se trasladaron los resultados a una jornada provincial que sigue la misma dinámica, para finalizar en una Jornada Nacional y en la publicación de los resultados y propuestas (INADI, 2008a). Aun continúan en funcionamiento los foros permanentes de seguimiento de la temática.

Siendo el objetivo final del programa el cambio de una cultura de discriminación hacia la mujer y la transformación de las instituciones que funcionan en el mismo sentido, la implementación de este programa es diseñado con la participación de sectores de la sociedad civil, involucrándola en el diagnóstico del problema y en la búsqueda de políticas tendientes a solucionarlo. En un sentido, esta metodología claramente diseña un ordenamiento de las demandas: estableciendo prioridades, relaciones entre ellas y

proponiendo respuestas frente a una realidad que se presenta dispersa en los casos particulares, sin un orden claro que permita articular una política pública. En este sentido, los diagnósticos participativos, por el involucramiento ciudadano que implican, pueden ser parte de la solución, siempre que exista continuidad y políticas consecuentes a sus resoluciones. Aquí encuentra algunos de sus límites, ya que el INADI sólo puede proponer a otras agencias estatales o actores sociales, la resolución de temas que están fuera de su alcance.

En la metodología de abordaje, pero sobre todo en los temas tratados, podemos hallar nítidamente las huellas de la nueva definición del espacio público. Un espacio público donde se transforma la presencia estatal y emergen nuevas identidades y demandas vinculadas al mundo de las subjetividades, que habían permanecido, las más de las veces, ocultas en la vida privada de los ciudadanos.

#### **4) Ministerio Trabajo y Seguridad Social. ANSES. Órgano Consultivo**

Desde su creación en la década de 1940 como Secretaría, el Ministerio de Trabajo es el ámbito por excelencia de articulación con las organizaciones sindicales y también patronales. A lo largo de la historia democrática, ha generado diversos espacios de participación/negociación en el marco del neocorporativismo (Schmitter; 1992) que caracterizó al modelo de posguerra, como los Consejos Económico Sociales. Abruptamente, la reforma del Estado de la década de 1990 cercenó espacios de articulación con el sindicalismo, llegando incluso a reglamentar (limitándolo) el derecho de huelga. En la actualidad, el Ministerio cuenta con el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, creado mediante el decreto presidencial N° 109504. Éste habilita un espacio de participación y discusión para fijar el monto del salario mínimo entre sindicatos, cámaras empresarias y el Estado. Las representaciones ya están dadas por medio de las organizaciones de ambos sectores, cuya representatividad está aceptada por el Estado y por los mismos actores.<sup>72</sup>

Pero no es el único espacio de participación con el que cuenta el Ministerio. A esa típica expresión del modelo del Estado de Bienestar, se puede incluir también el espacio que funciona en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social, (ANSES): el Órgano Consultivo (OC)<sup>73</sup>. Creado por resolución ministerial N° 934 en el año 1996, tiene por objetivo establecer formas de participación concreta de los jubilados y pensionados, representados a través de las federaciones y confederaciones de centros de jubilados de todo el país. La iniciativa nace al calor de las reformas de segunda generación, cuando ya habían sido instalados los principales cambios en la estructura del Estado (y en esta área en particular, con la creación del sistema de capitalización

jubilatoria). La herramienta es, sin duda, un mecanismo para reestablecer espacios de diálogo entre el gobierno y el sector pasivo, luego de años de protestas y marchas públicas, no exentas de represión, en reclamo de mejoras del haber jubilatorio. La creación del Órgano Consultivo, entonces, se enmarca en los intentos por reconstituir la relación Estado-sociedad o, mejor aún, la relación entre administración pública y sociedad, para fortalecer los procesos de reforma, cuyos nuevos pasos se vinculaban a cierto mejoramiento institucional y la privatización de nuevas áreas como las obras sociales. Sin embargo, según se desprende de la investigación mencionada, el Órgano apenas tuvo funcionamiento en sus primeros años. No fue sino hasta el 2003 que comenzó a trabajar de un modo más operativo, estableciéndose encuentros regulares: tres reuniones al año, en las que participa el Director Ejecutivo de la ANSES y reuniones mensuales que éste último mantendría con el Órgano Ejecutivo, una mesa compuesta por 9 miembros del Órgano Consultivo, elegidos por quienes componen el primero, uno por cada región del país. Los objetivos del OC se inscriben en la línea que ya hemos desarrollado:

“Recibir inquietudes de los Jubilados y Pensionados, para transmitir las a las autoridades de ANSES; fiscalizar las prestaciones que brinda ANSES en los centros de pago y asesorar a sus asociados en trámites provisionales; incorporar a representantes de los propios beneficiarios para lograr una adecuada fiscalización de la calidad de los servicios, y participar en la lucha contra el fraude y la evasión; controlar el depósito oportuno y la afectación de haberes; recibir y transmitir a las autoridades de ANSES las diferentes problemáticas que le hacen llegar los jubilados y pensionados, para buscar soluciones en forma conjunta; asesorar y orientar a sus asociados en trámites previsionales que se realizan en ANSES; generar las condiciones necesarias para una relación exitosa entre las distintas entidades de jubilados y pensionados de todo el país”<sup>74</sup>.

Canales de comunicación entre los beneficiarios y el organismo, controles e incidencia en el modo de implementar algunas políticas públicas del sector. De hecho, sobre eso versan las tres reuniones anuales del OC de la cual participa no sólo el Director Ejecutivo, sino gerentes de distintas áreas, que explican el desarrollo de temas de su incumbencia (trámites, formas de pago, atención en oficinas, etc.). Desde luego el OC no interviene más que como reclamo por parte de sus miembros, en el tema central que es el monto de las asignaciones, el cual depende del Ministerio de Economía.

La existencia de centros de jubilados y pensionados en todo el país, y de federaciones y confederaciones que los agrupan, significa para la ANSES una gran ventaja a la hora de resolver quiénes participan del OC. Los representantes son elegidos por estas federaciones con criterios regionales, de modo que todo el país esté representado. Este caso es de los pocos donde el Estado encuentra un sector de la sociedad civil organizado e institucionalizado que le permite trabajar con un alto nivel de



representación; aún cuando no todos los jubilados y pensionados participan en centros, la gran cantidad que existe en el país (alrededor de unos 5 mil) permite tener incluida a una población muy amplia y afirmar que el OC tiene un carácter representativo.

Para que estas herramientas tengan perdurabilidad en el tiempo, es necesario que el Estado lo incorpore de manera institucional a las funciones de la agencia correspondiente. Por ello, para garantizar el funcionamiento del OC, además de la voluntad política de rescatarlo, se creó un espacio dentro de la estructura de la ANSES: la Coordinación del Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados. Este grupo organiza las reuniones de OC y del OE, pero también trabaja en capacitación en los centros de jubilados y pensionados, acerca del funcionamiento del OC y de la ANSES en general.

Al mismo tiempo, para tener llegada directa a los jubilados y pensionados en todo el país, se ha nombrado un referente en cada UDAI (Unidad de Atención Integral, las oficinas de la ANSES, unas 300 en todo el país). Se trata de un empleado de la UDAI que se convierte en el contacto que los jubilados o pensionados pueden utilizar para temas referidos exclusivamente al OC; esto permite que se descentralicen las relaciones entre el organismo y los centros, ya que el centralismo en la toma de decisiones concentrado en Buenos Aires es un tema de enorme influencia (negativa o restrictiva) en los temas de participación.

#### **IV. Principales componentes de los casos analizados**

Estos casos reúnen varios aspectos en común; repitiendo el esquema del punto anterior, queremos señalar tres aspectos que marcan una tendencia en los objetivos generales que plantean las herramientas.

1) Para hacer posible el funcionamiento de estas instancias de participación deben existir en la sociedad civil organizaciones y movimientos que de algún modo canalicen estos temas. Si bien el Estado estructura la participación creando los modos en los que esta se canalizará, requiere de un nivel de organización mínimo, y no tanto, en la sociedad civil, para que estas propuestas prosperen en el tiempo y produzcan algún nivel de impacto sobre la política pública en la que se plantea. El espacio se presenta así, como un complemento de la representación política, como representación social, un reconocimiento a la sociedad civil y sus múltiples expresiones. Al mismo tiempo, muchos de estos espacios convocados, requirieron alguna vez el impulso estatal para su desarrollo, como puede ser el caso de los Centro de Jubilados o de las mismas Bibliotecas Populares.

2) Por otras parte, se trata de propuestas que alcanzaron un nivel de institucionalidad importante, que incluye criterios de convocatoria, alcances de la herramienta, criterios de representación, selección de participantes, rotación etc. El organismo o el ministerio del que dependen ha formulado una normativa para reconocer

la existencia de la herramienta y darle a través de la perdurabilidad y certidumbre respecto de sus alcances. Aun cuando puedan modificarse aspectos de su estructura de funcionamiento, las iniciativas descritas pretenden lograr niveles de continuidad más allá de las distintas gestiones gubernamentales.

3) Las convocatorias implican de algún modo, una apertura del organismo a la sociedad civil. Sin llegar a un replanteo de la legitimidad de las decisiones que el Estado toma, los espacios de participación implican la necesidad de ampliar el modo en que se produce esa legitimidad. Las elecciones generales y libres, de las cuales emana el poder de la autoridad política, encuentra en estas iniciativas (y empujaron a intervenir en los caso descriptos anteriormente) un complemento, un testeo permanente a esa legitimidad, acotada ahora a poblaciones vinculadas de manera directa con la temática y área de intervención que ocupa al organismo.

## **V. El modo de asumir a la sociedad civil**

De lo que hemos visto en este capítulo, se puede desprender que en el modo en que los gobiernos kirchneristas conciben la relación con las organizaciones y movimientos de la sociedad civil por parte del gobierno nacional en el período analizado, hay un rechazo, más o menos explícito al menos en los términos discursivos y de diseño, de las visiones instrumentalistas de la sociedad civil, como solía aparecer en algunos programas de las políticas sociales focalizadas de la década del 90. Según puede desprenderse del recorrido que hemos hecho hasta aquí, en primer lugar la sociedad civil, sus organizaciones y movimientos, se perciben desde la esfera gubernamental como expresiones de demandas emergentes. Estas, se asume, surgen porque algunas de las nuevas demandas no son canalizadas por instituciones como los partidos políticos, y a la vez (o por ello mismo), pueden constituirse en espacios de apoyo político. En segundo lugar también se los percibe como espacios de participación, y no sólo de ejecución; el estímulo a la participación y la necesidad de recomponer lazos entre la clase política y la sociedad (mencionado en el discurso de Néstor Kirchner ya citado) no se genera necesariamente vía partidos políticos, sino incorporando a estas organizaciones y movimientos, destacando al territorio como el sitio que define la política y a los propios actores.

Por otra parte, el modo en que se asume a la sociedad civil, toma distancia de las formulaciones vinculadas a la idea de control. En efecto, como ya se mencionó en el capítulo anterior, según Cunill Grau (2004) para que la sociedad pueda ejercer un control eficaz de los funcionarios públicos y de las políticas estatales, no puede involucrarse en ninguna de las etapas de la misma. Lo que aquí se propone, por el contrario, es que a través de distintas instituciones o prácticas, las OSC puedan ser parte de las políticas

interviniendo en las etapas del ciclo de una política (planificación, ejecución y evaluación). En este sentido, se para en un lugar opuesto a la idea de separación entre Estado y sociedad que postulan las escuelas de la *accountability*, como señalamos en el capítulo anterior. Aquí, por el contrario, se sostiene una política que favorece el acercamiento entre ambos, la articulación antes que la lógica de las esferas diferenciadas, para lograr los resultados que se buscan. Un abreviar en un actualizado comunitarismo (tomaremos este aspecto en el siguiente capítulo), pero por lo pronto puede percibirse en esta opción particularidades de lo que se ha denominado populismo. Así, se afirma: “El populismo da cuenta de que la democracia representativa ha estreñado la participación a los canales institucionales, es decir a una cuestión estrictamente formal. ¿Qué hace entonces el populismo? Permite rescatar la idea de la participación teniendo en cuenta, más allá, de su aspecto formal” (Biglieri y Perelló; 2007: 11). De este modo, la opción por estimular la participación desde estos espacios menos institucionalizados, hace a un tipo de construcción política que el kirchnerismo parecería encarnar, en tanto construcción y ejercicio del poder.

De este modo, y en relación a los desarrollos presentados en el capítulo anterior, la sociedad civil parece más bien concebida como un espacio de actores, heterogéneo, plural y conflictivo, que debe ser conducido por el Estado en lo que hace a la búsqueda de resolución de demandas, pero también del discurso que articula es el de la heterogeneidad que implica la sociedad civil como espacio (Biglieri y Perelló: 20 y ss). En este sentido, y en relación a los debates actuales que implican a gobiernos como el que analizamos, el populismo implica justamente la articulación de estas demandas: “Las *peticiones* se van convirtiendo en *reclamos*. A una demanda que, satisfecha o no, permanece aislada, la denominaremos *demanda democrática*. A la pluralidad de demandas que, a través de su articulación equivalencial, una subjetividad social más amplia, las denominaremos demandas populares: comienzan así, en un nivel muy incipiente a constituir al ‘pueblo’ como actor histórico potencial” (Laclau; 2005: 99)<sup>75</sup>. Esto es, las demandas no son simplemente reclamos dispersos, sino que en la visión del populismo, implican un potencial de protagonismo de construcción colectiva, en la noción de pueblo.

Por ello se asume la centralidad estatal en la definición de la política. Si bien se menciona la necesidad de alcanzar acuerdos por consenso, es claro que estos funcionan al interior de líneas programáticas fijadas por el Estado. Es éste quien reconoce las demandas y las coloca en la agenda (no trasladando su resolución vía mercado) pero al asumirla, también busca fijar los límites de esas demandas y define, en ocasiones de manera negociada con otros actores, el modo en que esta se resolverá y quiénes serán los actores intervinientes y en cuales momentos. El manejo de los tiempos en la política (Vilas;

2013) surge así como una capacidad clave de los gobiernos en su articulación con la sociedad civil. A su vez, en términos de diseño de políticas públicas, se describe la importancia de la coordinación *intra* estatal con otros ministerios y en los tres niveles de gobierno, aún bajo el discurso principal de centralidad el Estado nacional. Este aspecto, alcanza también un visible protagonismo en el diseño de los Centros Integradores Comunitarios, como veremos a continuación.

## **Capítulo IV**

### **El nuevo perfil de la participación en las políticas sociales: La creación de los CICs**

#### **I. Introducción**

Como hemos visto en el capítulo anterior, el proceso abierto con el gobierno que asumió en 2003, implicó generar innovaciones o al menos cambios en la orientación de las relaciones con la sociedad civil organizada ante situaciones conflictivas. Vimos también que se implementaron o continuaron políticas de articulación con la ciudadanía (organizada o no) en distintas agencias estatales. En este capítulo nos concentraremos en el análisis de los Centros de Integradores Comunitarios (en adelante CICs). El diseño de estos espacios institucionales por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), implican la inserción del Ministerio en el territorio, y la creación de un dispositivo de política pública que tiene entre sus objetivos, articular diferentes dimensiones y actores, buscando ampliar el concepto de política social, buscando abandonar la noción de “política focalizada” por la “el cumplimiento de derechos”. Este espacio además, como muestra del nuevo enfoque que se quiere dar a la política social, se presenta como un espacio de participación comunitaria.

Con el objeto de avanzar en estos temas, el capítulo desarrollará en primer lugar las decisiones de política tomadas por el MDSN, respecto a otras instituciones creadas en su órbita. Llegada la decisión de crear los CICs (que se encara de manera sostenida desde el año 2005, MDSN; 2007) cobra notable importancia el marco teórico utilizado para su diseño. En este sentido el texto *La Comunidad Organizada*, de Juan Domingo Perón, es mencionado de manera reiterada en los textos centrales. Por ello se hace necesario analizar el modo en que se recupera ese documento del año 1949, y se cruza con la actual conformación de la sociedad civil y sus demandas. Planteados los puntos centrales de la fundamentación, se analizará el modo en que los CICs operan basándonos en publicaciones del MDSN y entrevistas a informantes claves del mismo Ministerio.

## **II. Replanteos de la intervención: la nueva orientación de la política social, como dimensión de la relación con la sociedad civil.**

La crisis del año 2001 significa para el conjunto de la política en Argentina, un año de quiebres. No sólo implicó la caída de un gobierno, sino que presentó como expresión crítica del modelo neoliberal, al menos como argumento general para legitimar la orientación de las políticas públicas; de modo que fue puesta en duda la idea que sostenía aquella orientación en cuanto a que generaría desarrollo y la respuesta a las diversas demandas sociales. A partir de aquel momento comenzaron a ponerse en cuestión distintos aspectos de las políticas públicas y en general a argumentar en favor de una mayor intervención del Estado en la economía y un papel directriz en las políticas públicas. Puede percibirse, por de pronto, una reorientación en los fundamentos de las políticas económicas pero por sobre todo un replanteo de la relaciones Estado – sociedad, como el

eje relevante de toda la discusión. Establecer estas discusiones implica colocar nuevamente en la agenda el debate acerca de la dimensión funcional del Estado, su injerencia en la distribución y el esquema de poder que sustenta a aquellas dos (Oszlak; 1997). En este debate, las políticas económicas han tendido a reposicionar al Estado como eje del desarrollo, otorgándole mayor incidencia en la economía, como actor regulador en favor de fortalecer el mercado interno, o directamente reestableciendo un rol empresario en algunas áreas. Todo ello otorgó al Estado un protagonismo más alto y de alguna manera la centralidad en la asignación de los recursos, generando de este modo al menos el planteo respecto a una orientación semejante a la que existió en el país hasta mediados de la década del '70, aunque ahora bajo condiciones distintas.

Las políticas sociales, emanadas de ese mismo estado en transformación, formaron parte de esta redefinición, luego de una etapa en la cual la política social estaba centralmente vinculada a la noción de programa es decir “a una construcción meramente técnica, con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema al que se refiere” (Chiara y Di Virgilio: 2009; 55). A su vez, la focalización fue parte del paradigma extendido en los '90, bajo la lógica tecnocrática que imponía los programas, entendiendo a la política social como una herramienta de relativa autonomía del resto de las políticas y dedicada con exclusividad a la “atención de la pobreza” por fuera de otras dinámicas políticas, pero a la vez (como señala Danani; 2009) como parte indisoluble de las reformas neoliberales. Esa guía llevó a un fortalecimiento del Ministerio de Desarrollo Social (primero como Secretaría) y al diseño e implementación de 65 programas sociales de manera simultánea, atendiendo poblaciones de manera segmentada: madres, niños menores de 3 años, jóvenes sin empleo, ancianos, personas con problemas alimentarios, habitacionales y de salud, etc. De esta manera “la política social deja atrás su visión unívoca y monolítica, surge un repertorio diverso de políticas concebidas cada una de ellas de diferente manera” (Cabrero; 2004: 6). En ese esquema las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), eran llamadas a participar en algún momento del ciclo de las políticas, por lo general en la implementación de las mismas.

El kirchnerismo planteó en términos discursivos y a través de ciertas políticas, cuestionar el tipo de relación entre Estado y sociedad civil desarrollado en la década precedente; ya que esa relación constituye el marco central por el cual se definen las políticas públicas en general (Oszlak y O'Donnell; 1976); Se perfila de este modo una reorientación política que también puede percibirse a escala regional.

En el caso específico de lo que se denomina el campo de las políticas sociales, del eje de la focalización y el fortalecimiento de capacidades, el gobierno plantea, a través del MDSN, como eje central de su política la construcción comunitaria y el trabajo como pilares de la lucha contra la exclusión, persiguiendo la transversalidad de política para impulsar el

desarrollo económico (MDSN; 2007). Al mismo tiempo, pero planteado como emergencia, se desarrollaban políticas de otorgamiento de ingresos como mecanismo de intervención. La literatura y algunas políticas sociales de la región se expresan en programas como los denominados Transferencia de Renta Condicionada, TRC (Midaglia; 2012); esto es el otorgamiento de dinero a personas en situación de pobreza, mientras que estos deben cumplir con algún requisito, o contraprestación. El eje se desplaza desde una lógica donde era factible que las personas en situación de exclusión generaran capacidades para conseguir ingresos, lo que podía implicar la autorresolución de la demanda, a una que ve en el otorgamiento directo de dinero, un punto de partida para diseñar o acompañar otras políticas. Por caso las contraprestaciones en muchos casos se vinculan a completar estudios en el sistema educativo formal, controles de salud o participar de emprendimientos productivos.

Para el caso de Argentina, este giro implicó varias cuestiones. Por lo pronto el primero de estos programas, el Plan Jefes y Jefas de Hogar, lanzado en el año 2002, reemplazó al conjunto de 65 programa sociales que llevaba adelante el MDSN. El nuevo plan, destinaba una suma de dinero a personas a cargo de hogares con hijo menores que estuviesen desempleados; a cambio deberían brindar una contraprestación en alguna dependencia estatal, que en algunos casos podía cumplirse en una OSC. En esta lógica tenía semejanzas con las diferentes fases del Plan Trabajar<sup>76</sup>. La escala de los beneficiarios del Jefas y Jefes, (llegaron a ser un millón doscientos mil)<sup>77</sup> hizo muy dificultoso cumplir con el requisito, pues se partía de un supuesto no demostrado: que municipios y OSC, contaban con la infraestructura y las capacidades para recibir a ese número de personas y ofrecerles una actividad regular. Que el corte de pasto en espacios públicos fuera una de las actividades más extendidas, (como ya había sucedido con el Plan Trabajar) habla de la carencia y de lo complejo en la capacidad de organización. Al mismo tiempo, surgieron otros programas con una lógica semejante, pero a una escala más acotada. Fue el caso del Plan Familias, también dependiente del MDSN. A su vez, se enmarcaba dentro de los programas de TRC, para padres con hijos menores (aunque las beneficiarias principalmente eran madres). La contrapartida consistía en garantizar el envío de los hijos al colegio y realizar los controles médicos y vacunas obligatorias. El programa también incluía la participación por parte de las madres en talleres y capacitación. Allí ingresaban algunas OSC como coordinadoras de esos talleres, es decir el Estado reconocía sus capacidades como mediadoras y su arraigo territorial.

Sin embargo el salto cuantitativo se dará en el año 2009, con el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH), y que también implica cambios cualitativos. Esta, implicaba la conformación de un nuevo programa a escala nacional y con una utilización de fondos muy superior a los anteriores planes<sup>78</sup>. Por otra parte, dado que el programa se

financia con los fondos de la ANSES (Administradora Nacional de la Seguridad Social), pasó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de donde depende el organismo. El programa entrega una suma fija por cada hijo menor de 18 años, a padres que no tengan un empleo registrado, ni sean autónomos (como categoría de aportes provisionales). Su concepción es semejante al salario familiar que reciben por hijo, quienes tienen un empleo en el mercado formal. El beneficiario debe demostrar que hace concurrir a los hijos a la escuela y que cumple con los controles médicos obligatorios de los niños, similar a los requisitos que tenía el Plan Familias. El tipo de programa, que menciona el establecimiento de un derecho y no de un beneficio<sup>79</sup>, coloca al Estado nacional como actor central, casi único, en el desarrollo de esta política.

Si bien es cierto que en la operacionalización la AUH no implica mediaciones institucionales fuera de la inscripción en el programa, es decir que otros actores (gobiernos locales, OSC, militancia, etc.) tienen un rol acotado o nulo en el proceso de la política, en la práctica el programa no anula articulaciones. En primer lugar porque en el marco de pensar las relaciones “estado – sociedad, estas no se piensan exclusivamente a través de herramientas operativas, instrumentales; las relaciones abarcan un conjunto mucho más amplio, donde entra en juego las dimensiones simbólicas, ideológicas, políticas, materiales, etc. En este sentido, si bien en el esquema de aplicación, no se espera que la sociedad civil ni sus organizaciones cumplan rol específico, (en la línea instrumental que las políticas focalizadas les asignaban) sí se generaron espacios de participación; en el caso de la AUH, se creó en el año 2010, y por iniciativa del Ministerio de Educación de la Nación, la Red por el Derecho a la Educación. Su objetivo se explica a continuación:

*“El Ministerio Educación de la Nación, en vistas de avanzar con la implementación de la Ley N ° 26.206 de Educación Nacional, el Plan Nacional de Educación Obligatoria y el mencionado nuevo decreto de la ANSES de Asignación Universal por hijo para Protección Social (AUH); convocó a CARITAS, FOC y SES<sup>80</sup> y por su intermedio, a un conjunto de organizaciones sociales de todo el país, para acompañar activamente estas políticas a través de una estrategia nacional que permita garantizar la inscripción de la población beneficiaria de la Asignación Universal, en todos los establecimientos educativos públicos del país, de cada una de las modalidades y niveles educativos.”<sup>81</sup>*

El objetivo de la red, que como puede verse en su página web incluye otras iniciativas vinculadas a la educación de niños, niñas y jóvenes, es el de articular políticas estatales con distintos espacios de la sociedad civil, para que brinden su apoyo en territorio, fomentando a la vez la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y organizaciones sociales. En este sentido puede observarse que la política se concibe (la AUH en este caso) bajo una impronta de centralidad estatal y nacional, en contraste con las orientaciones seguidas en los años anteriores en favor de la descentralización; derivado de



ello, el crecimiento de la presencia estatal, implica un nuevo tipo de “lugar” para las OSC al interior de esas políticas; en este caso, siendo que la mayor acción del Estado se produce para garantizar un derecho de las personas que están por fuera del mercado de trabajo registrado, para algunas OSC que apoyaron la medida en términos programáticos, ideológicos, les genera al mismo tiempo un repensar el lugar que como espacios de la sociedad civil pueden jugar en las políticas; del pedido de “más Estado” a un planteo no siempre explicitado, respecto a qué lugar ocupan las organizaciones cuando esa presencia aumenta. La Red por el Derecho a la Educación, en este caso, recrea un espacio en donde las organizaciones pueden plantear la articulación con una política pública que implica una nueva funcionalidad.

Desde luego, otro tipo de organizaciones, con un perfil más vinculado a la beneficencia, mantienen sus acciones algo alejadas de las políticas seguidas por el Estado. En cualquier caso, lo que parece más evidente es que la centralidad del Estado nacional, marca una nueva orientación respecto de las funciones que pueden cumplir las OSC y su capacidad de incidencia en las políticas públicas. Como vimos en el capítulo anterior, en casos de conflictos en los que se involucraron diversos espacios sociales, el Estado nacional pudo ocupar un lugar de conducción de ese conflicto, con resultados variados, pero ejerciendo al fin un liderazgo y reclamando para sí, la autoridad.

Al mismo tiempo, si se observa la política llevada adelante por el MDSN, permanece la intención de articular con las OSC. El tipo de articulación propuesto con estas y con la sociedad civil en general, se orienta desde la recentralización del Estado nacional, no sólo en su faz directriz al interior del modelo económico, sino bajo el supuesto que manifiesta su capacidad para estimular la participación y canalizar el trabajo de las OSC. Atrás quedan las nociones de la sociedad civil como control o como espacio subsidiario del Estado<sup>82</sup>.

En esta línea respecto al tipo de articulación que se plantea cabe destacar la creación, al inicio ya de la gestión del kirchnerismo y en el ámbito del MDSN, del Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales. Esta iniciativa surgió en el marco de otras acciones semejantes. Por ejemplo, el Ministerio implementó algunas herramientas de participación al interior de los mismos programas: el programa Manos a la Obra (el cual, a su vez, se encuentra incluido en el Plan de Desarrollo Local y Economía Social) establece en los mecanismos de aprobación de las propuestas presentadas por organizaciones o particulares, la intervención de la sociedad civil organizada: “los proyectos son aprobados por el MDSN y tienen que ser presentados a través de un Municipio, Comuna o de una ONG local, y debe contar con el aval del Consejo Consultivo Local” (MDSN, 2009). Esta instancia forma parte de una política más amplia delineada con la creación del Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales, establecido en el año

2005 mediante el decreto N° 15. Sus objetivos son los de constituir un espacio que ayude a elevar propuestas de mejoras en las políticas sociales; alentar la creación de Consejos Consultivos en otros niveles; participar en la auditoria de los programas; velar por la equidad y transparencia del gasto social; y difundir toda la información disponible de las políticas sociales (Art. 2). Como puede observarse, los objetivos implican la mayor parte de las miradas que sobre la sociedad civil se tiene en el presente; se espera que propongan y que auditen, que sean un canal de articulación y también de difusión.

En segundo término, está la cuestión de la convocatoria. En el decreto 15/05 se establece que, bajo la dirección del Ministerio, el Consejo “estará integrado por representantes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales de trabajadores, de organizaciones sociales y de instituciones confesionales” (Art. 1). Según se informa en el sitio web del Ministerio, esas representaciones a las que hace referencia el artículo están corporizadas por: “organizaciones de la sociedad civil (Foro del Sector Social y Federación Argentina de Municipios); organizaciones confesionales (AMIA, Caritas, Consejo Nacional Cristiano Evangélico); organizaciones de trabajadores desocupados (CCC y FTV); organizaciones sindicales (CGT y CTA); corporaciones empresariales (Sociedad Rural Argentina, Unión Industrial Argentina, Asociación de Bancos de la Argentina, Asociación de

Bancos Públicos y Privados de Argentina).<sup>83</sup> Aquí también puede observarse cierta amplitud en la convocatoria, pues se realiza no sólo a los representantes del mundo del capital y el trabajo, sino a las organizaciones sociales, a las de desocupados con base territorial y a sectores religiosos (judíos, católicos y evangélicos). Desde luego, estas organizaciones no agotan la variedad que existente en el mundo de las organizaciones de la sociedad civil; pero marca los cambios en lo que se entiende por la composición de la nueva cuestión social. Y a la vez es muestra de los primeros años del gobierno kirchnerista y la necesidad de ampliar su base de apoyo a sectores sociales que años más tarde terminarían en un claro enfrentamiento con el gobierno nacional. (La SRA por caso).

La conformación de los consejos, por su parte, marca el intento por contrarrestar dos tendencias de período: por una parte, descomprimir el conflicto social, que se hacía visible de la mano de la ocupación del espacio público principalmente por las organizaciones de trabajadores desocupados, conocidas como “piqueteros”; por otra parte, se trata de dar muestra que las políticas sociales no se buscan estructurar en forma “clientelística”. De allí, deviene necesario el control de las organizaciones sociales sobre el otorgamiento de los planes. En un caso, se piensa en los sectores sociales involucrados; en el segundo, se busca especialmente dar una imagen de transparencia al conjunto de la sociedad.<sup>84</sup> Nuevamente, recordando el escaso 22% de votos con los que Néstor Kirchner, había llegado a la presidencia. De todos modos es importante resaltar, según

puede desprenderse de los documentos y resoluciones ministeriales, que lo que se espera de la sociedad civil en el período 2003 -2005 no es lo mismo que se percibe a partir de 200de este último año, donde la articulación será de otro modo, y la presencia de la dirección estatal, surge como más definida.

En cuanto a las políticas sociales en término de lineamientos, pueden percibirse dos momentos. Con la implementación de la AUH (2009), que implicó el ingreso de la ANSES como actor clave en su financiación<sup>85</sup>, lo cual genera un cambio relevante, ya que el MDSN queda fuera de la principal política social en términos de utilización del presupuesto nacional, y con ello pierde centralidad en el diseño de la política social en términos generales. En algún sentido, la lógica comunitarista que analizamos en esta tesis se ve impactada por el ingreso de la AUH; no cabe duda que la centralidad presupuestaria que implica la AUH, desplaza sistemas organizativos desde el Estado en cuanto a políticas, aunque el CIC en tanto espacio de políticas públicas no se ve alterado, aunque la dinámica “individual” que implica la AUH, debió haber ejercido alguna influencia, en tanto no se convierte en un incentivo par a la participación<sup>86</sup>. Sin embargo, las prácticas que se desarrollan en los CICs, como espacios de interacción Estado – sociedad, continúan siendo relevantes por los actores involucrados y las mismas acciones que generan, aun con el cambio de perfil en las políticas en términos macro.

### **III. Un giro en la política social y en la participación.**

Como decíamos, el kirchnerismo asumió que llegaba al poder en un momento de rupturas políticas e históricas; el mismo Presidente Néstor Kirchner en su asunción lo manifestaba: “Hay que reconciliar a la política, a las instituciones y al gobierno, con la sociedad”<sup>87</sup>. Esa evaluación abría la puerta al interrogante respecto a las posibilidades de reconstrucción que ante la crisis debía proponerse. El modelo neoinstitucionalista que en algún sentido representó el gobierno de la Alianza (1999 – 2001) se manifestó agotado de cara a la crisis en la que concluyó. Es decir que la situación grave que la Alianza buscó enfrentar, con herramientas preocupadas especialmente por nociones de procedimientos, por evitar el “ruido de la política” sobre la economía, no ayudaron a evitar el desenlace. Con las palabras citadas del ex presidente, el gobierno que asume en 2003, da cuenta de la crisis profunda sucedida en 2001, el contexto de protestas que se sucedían en aquellos días, de modo que un objetivo central consistió en recuperar la confianza de la sociedad civil en el Estado y sus poderes, que por otra parte se presenta como uno de los puntos centrales de las democracias actuales (Rosanvallon; 2007). Ese objetivo, no fue asumido por el nuevo gobierno en el sentido de apelar a los partidos políticos como las herramientas privilegiadas.

En esta línea de orientación política nos interesa aquí el análisis de la iniciativa central en cuanto a la relación Estado – sociedad en territorio en particular con sectores vulnerables; la misma lo constituyen la creación de los Centros Integradores Comunitarios (CICs) los cuales, además de tener un rol central en la política social, implican una estrategia de relación con la sociedad civil, sus organizaciones, movimientos y expresiones y una presencia efectiva, material, del MDSN en el territorio. Esta presencia implica el modo en que el Estado buscará a través de los CICs, articular con los sectores excluidos y vulnerables; esto es, se trata de un dispositivo pensado para relacionarse con un sector más o menos delimitado de la población, aquellos que sufren situaciones de exclusión y/o vulnerabilidad, y no con el conjunto de la población; los sectores que cuentan con empleos en el mercado formal, y cubren sus necesidades básicas y aún más que ellas, poseen otros canales de articulación/negociación con el Estado (como los sindicatos, los partidos políticos y diversas organizaciones sociales que también se crean en esos espacios). El anclaje territorial de los CICs, define desde el principio esta cuestión. En cuanto a la noción de dispositivo, más que una definición acabada, lo que encontramos en la literatura es la noción “formas institucionales más acabadas de la legitimidad de proximidad” (Annunziata; 2013: 250); también se afirma que “emergen dispositivos de gestión (Gradin y Tiranti; 2012) con dimensiones, características y propiedades que pueden ser pensados como la política en práctica o el Estado en movimiento” (Gradin; 2013:10). Es decir el concepto de dispositivo que aquí utilizaremos, recoge la valoración de la cuestión de la proximidad del Estado con los actores en el territorio, desde un Estado que interviene en forma activa.

En esta línea, el gobierno nacional fundamentará su política social en la integración con sectores de la sociedad civil: “por ello...como fin de la política social, no sólo trabajar por los derechos y la equidad territorial, sino fundamentalmente construir organizaciones sociales” (MDSN; 2007: 262). De este modo en los lineamientos de la política social, se establece una equivalencia de importancia entre las acciones que buscan resolver las distintas demandas sociales (salud, educación, etc.) con la participación misma, ya no sólo pensada como herramienta para conseguir esos derechos, sino como parte de ese conjunto de derechos que hacen a la ciudadanía. En esta lógica, el texto citado realiza una breve crítica a las visiones liberales sobre la sociedad civil, como un espacio “separado” del mercado y del Estado. Este aspecto, constituye uno de los elementos centrales de la concepción que sobre la sociedad civil imprime la política.

Por eso, a la hora de rastrear una concepción acerca de las OSC, el texto se corre de las discusiones políticas provenientes del liberalismo y rastrea la génesis de las organizaciones, en las solidaridades comunitarias que pueden hallarse ya en la Edad Media, y que luego sufrieron distintas transformaciones. (Ídem: 264 -266). En el mismo

sentido esa idea de comunidad, habría atravesado la historia argentina y los proyectos políticos sociales que se fueron desarrollando, hasta llegar al presente. Se percibe así, una concepción humanista que coloca en la misma comunidad la formación de sus expresiones organizadas, antes que en la delimitación que entre Estado y sociedad, puso el mercado en la concepción liberal. Como vimos en el capítulo anterior, la noción comunitaria y comunicativa, es una de las opciones bajo las cuales pueden leerse la dinámica de la sociedad civil e incluso prescriptivamente, lo que se espera de ella. De todos modos siempre que desde el Estado se diseñan programas o políticas que prevén la participación de la sociedad civil mediante nuevos canales, está latente la perspectiva que las organizaciones preverán mejoras a las políticas aportando transparencia y eficacia. (Rofman; 2005; 14).

Hay una percepción que sostiene que el fortalecimiento de los lazos comunitarios es condición para la concreción del resto de los derechos ciudadanos. Esta concepción o es nueva. La vinculación entre comunidad y niveles de integración social, forma parte de las preocupaciones de la sociología desde sus orígenes. Incluso desde diversas orientaciones ideológicas, el principio de comunidad ha sido presentado como un camino a seguir. Estuvo presente en las teorías de la modernización, propias e la posguerra, indicando que era el modo de integrar a los sectores marginales, de inducirlos al cambio que implicaba la modernización (Arias; 2010). Los análisis realizados sobre distintos movimientos sociales, de protesta en la Argentina también implicaron la dimensión comunitaria planteada ahora desde la pertenencia territorial: “Lo territorial se convertía desde aquí en espacio sostén para que los pobladores puedan estructurar vínculos integradores saliendo de la lógica comunitaria tradicional” (Arias; 2010; 73).

Por su parte, en el planteo del MDSN, parece percibirse una lógica como la planteada por Bauman, citando a Dench: “compartir los beneficios entre sus miembros, con independencia de cuánto talento o cuán importantes sean. Esta característica por sí sola convierte el comunitarismo en una filosofía de los débiles” (Bauman: 2003: 71). Esta noción de comunitarismo, busca imponerse frente a la idea que establece al mérito y al esfuerzo individual, como la vara para indicar quienes son merecedores del bienestar en la sociedad moderna. Ante este principio, señala el autor, se impone la lógica del compartir, por encima del mérito. Esta orientación, será desde luego resistida por quienes no dependen de la comunidad para subsistir y estarán siempre en favor de la libertad por encima de cualquier otra premisa. El planteo, se relaciona directamente con los rechazos a la intervención estatal en cualquier rubro (salvo en la seguridad) que se incrementaron con el neoliberalismo y que aún hoy permanecen en parte de la opinión pública; esos sectores presentan a la libertad amenazada por las políticas que persigan mayores niveles de integración social, en tanto afecten “la libre competencia” y el principio de la meritocracia,

en una falsa opción, como indica el mismo Bauman: “la libertad y la comunidad pueden chocar y entrar en conflicto, pero un compuesto que carezca de uno de ambos elementos no constituirá una vida satisfactoria” (Bauman; 2003: 73).

Como decíamos, el aliciente al comunitarismo como enfoque sobre la cuestión social no es nuevo e incluso estuvo presente en los debates de los '90; en este sentido, la fe en el comunitarismo, como acción autónoma que provea las herramientas centrales para la resolución de la cuestión social, en tiempos de alta heterogeneidad social y cultural, puede convertirse en un recurso funcional a la complejidad social, pero por ello mismo artificial y por lo tanto sin demasiado destino (Cardarelli y Rosenfeld; 1998). Para el MDSN, la intervención comunitaria implica ingresar en territorios que fueron olvidados por el Estado, porque quedaron por fuera del modelo de desarrollo impulsado por el neoliberalismo, de allí su situación de marginalidad o exclusión. La intervención estatal a través de dispositivos comunitarios como el CIC, tendría por objeto “restituir derechos” allí donde fueron perdidos. En este sentido la lectura temporal que indica que esas comunidades tuvieron alguna vez acceso a los derechos ciudadanos, parte de un supuesto distinto que las teorías de la marginalidad social (Nun; 1998), en cuanto que desde ese marco teórico, se trataba de sectores que nunca habían logrado ingresar al sistema. De este modo la intervención comunitaria, conducida por el Estado nacional, implicaría como eje central, una reconstrucción tanto del acceso a los derechos, como de los lazos comunitarios que se asume destruyó el neoliberalismo. De todos modos, la crisis de la noción de comunidad y lazos que la fortalezcan, no parte exclusivamente de su destrucción por políticas económicas, sino que hacen a cambios macro operados en las sociedades modernas y que incluyen varios procesos concéntricos sociales, económicos, psicológicos, de la vida urbana (Bráncoli; 2010).<sup>88</sup>

Por otra parte, estas posiciones, no implican exclusivamente a las miradas estrictamente comunitarias, ya que también se manifiestan en las demandas de diversos sectores de la sociedad civil, que reclaman algún tipo de injerencia en la definición, ejecución o control de las políticas públicas. (De Piero; 2005). El escenario de un Estado nacional que define de manera exclusiva los lineamientos desde los poderes ejecutivo y legislativo, encuentra al menos algunos escollos. Aunque ello no suceda del mismo modo en todas las áreas, los estados se enfrentan a una sociedad civil algo más movilizadora y activa que décadas atrás en este aspecto, lo que fuerza en los poderes públicos a la necesidad de crear espacios de participación sobre algunas políticas públicas; sin embargo, con la desindustrialización y los cambios sociales de las últimas décadas, los colectivos que demandan incidencia son más heterogéneos y diversificados. Ello no implica que reclamen con menor fuerza. Se plantea así que las políticas públicas tomen un nuevo perfil de manera que respondan a esta premisa:

“...los mecanismos de coordinación y comunicación horizontal con la ciudadanía permiten la creación de un sistema complejo de redes que facilita la participación democrática para la toma de decisiones y para la implementación de las políticas públicas. La toma de decisiones debe realizarse al más cercano nivel de la población involucrada” (Vargas Hernández, 2002: 9).

No sólo como horizonte normativo ético, sino por necesidad de relegitimación de las políticas. Destacar en primer lugar que la orientación a la participación impulsada por el MDSN, no se vincula a la directriz del control. Si bien persisten muchas iniciativas al respecto, tanto desde el Estado, como desde un conjunto de organizaciones y movimientos sociales, se mueven en otra área temática y metodológica. De allí que, en consonancia con los nuevos debates en la sociedad civil, las demandas provenientes de lo subjetivo, no necesariamente vinculadas a la cuestión social, se incorporen también en los planteos de los que aquí damos cuenta.

Como hemos visto en el capítulo II, la sociedad civil en la actualidad es un espacio diverso y complejo (Flisfisch; 1981. Lechner; 1994), muy lejos de visones prescriptivas que le asignan numerosas virtudes. En este sentido, algunas orientaciones políticas parecen apoyarse en la sociedad civil existente (con sus movimientos y organizaciones) más que en una sociedad civil deseable, o evitando “una imagen idealizada de la sociedad civil muy presente en los discursos que fundamentan su participación” (Rofman: 2005; 9). Porque en esa sociedad civil, existe en efecto una demanda por la incidencia, por la participación, pero esta no es ni lineal ni generalizada, sino en la mayor parte de los casos, acotada a determinadas demandas o temas, en torno a los que se organizan los ciudadanos.

Su incorporación, sin embargo, no se traduce inmediatamente en herramientas de gestión estatal para poder responder a las demandas, ya que se encuentran en una etapa de la agenda política más cercana a la discusión que a la implementación; en un sentido, lo que se observa es que organizaciones y movimientos de la sociedad civil, intervienen en el momento de la formación de la agenda, con las limitaciones de sus propias capacidades. Sin embargo, esa impronta al involucramiento existe aunque se manifieste de modo desordenado e intermitente, lo cual implica para el Estado, el desafío de generar las instancias que puedan canalizar esas fuerzas, a favor de mejores políticas y a la vez de garantizar su sustentabilidad. Esa participación “organizada” implica hoy incorporar la heterogeneidad social y el peso de las subjetividades en la vida pública.

#### **IV. La Comunidad Organizada, como mediación política**

Así, en la orientación que imprime el MDSN, indica que el tejido social debe ser

reconstruido, en particular por la acción destructiva de las políticas de corte neoliberal. Esta concepción no es nueva, desde luego, en el peronismo. Sin embargo, en los orígenes de esta corriente política, implicó un debate respecto de cuáles serían los cimientos políticos que lo sostendrían al peronismo, más allá de la voluntad política. En este sentido, su llegada al poder en 1946, estuvo enmarcada en un intento por generar una senda política que pudiera diferenciarse de los dos sistemas imperantes en aquel momento: el orden liberal capitalista, hegemonizado y representado por los EE.UU., y el socialismo “realmente existente” encarado por la URSS. La “tercera posición” fue la búsqueda, quizás no de un sistema social en su conjunto, pero sí de algún tipo de orden y principios que pudieran tomar distancia de ambas posiciones.<sup>89</sup> Parte central de esa propuesta quedó plasmada en *La Comunidad Organizada*, título con el que se conoció el discurso que Perón pronunció en 1949, en ocasión del Congreso de Filosofía<sup>90</sup>. En términos de proyecto social y político, ese discurso, puede ayudar a comprender los carriles centrales por donde pretendía transitar la política peronista. Ese mismo texto es citado, en más de una ocasión, en las publicaciones vinculadas a la orientación de las políticas sociales de los gobiernos kirchneristas, de allí su relevancia para los fines de este texto.

En aquel texto, se proponía la consolidación de un humanismo que rescatara los aspectos salientes de la tradición filosófica occidental desde los griegos (Platón y su noción de integración recíproca entre hombre y comunidad), con el aporte del cristianismo sobre la dimensión espiritual y la dignidad humana; una recuperación del pensamiento de Hegel (tomando la impronta acerca de la noción de organización) y el sentido de comunidad de Rousseau. Como puede verse quedan fuera los filósofos claramente liberales y el marxismo, dicotomía de la que el peronismo, en tanto movimiento político, buscó apartarse. El individualismo y el estímulo al conflicto, expresado en la lucha de clases, son dos vertientes que necesariamente detienen el bienestar de la humanidad, señala el texto (Perón; 1996: 34). Frente a las discusiones fundamentales de la modernidad en cuanto al orden político, Perón señalaba “No existe probabilidad de virtud, ni siquiera asomo de dignidad individual, donde se proclama el estado de necesidad de esa lucha que es, por su esencia, abierta disociación de los elementos naturales de la comunidad” (ídem). La evolución de las sociedades modernas y su desplazamiento del Estado absoluto, arrojó también, señala, las dimensiones espirituales del hombre, en una opción por la materia (capítulo XX). El horizonte normativo de la comunidad organizada debería traducirse del siguiente modo: “El amor entre los hombres habría conseguido mejores frutos en menos tiempo, y si halló cerradas las puertas del egoísmo se debió a que no fue tan intensa la educación moral para desvanecer esos efectos, cuando lo fue la siembra de rencores” (ídem). Hay inscripto en estas palabras un rechazo a los principios liberales del rol del egoísmo y la prosecución de los bienes



materiales como formación de la virtud cívica moderna y de un progresivo orden social. Crítica que, por rechazar en última instancia al materialismo como motor del cambio social y avance de la humanidad (más bien plantea que significó lo contrario), se hace extensible al marxismo y a la lucha de clases como solución a la cuestión social. De hecho, funde en una misma visión el estado de naturaleza de Hobbes, con la lucha de clases de Marx. Expresa un rechazo de plano al postulado hobbesiano, afirmando “algo falla en la naturaleza cuando es posible concebir...al *Homo hominis lupus*” (Perón; 1996: 24). Como indicábamos más arriba, es la colaboración, el consenso y el acuerdo (expresados en la máxima del amor humano) lo que puede conducir al progreso social e incluso a la igualdad efectiva de reparto de los bienes entre los hombres. En una clara vinculación con las teorías organicistas<sup>91</sup>, donde cada individuo y grupo se complementa con los otros de modo casi armonioso; con todo, el texto busca separarse y reconoce la existencia de conflictos e intereses diferentes en los hombres e incluso enfrentados. Su crítica principal es, pues, a las teorías que se apoyan en la prosecución de lo material, como forma de solucionar el conflicto. A los liberales que otorgan la libertad sin plantear la solución de las desigualdades y que la promulgación de la libertad no atendió; al marxismo, porque la lucha de clases atenta contra la fraternidad humana, que le es propio a la especie, antes que el enfrentamiento. (De allí la igualación propuesta entre Hobbes y Marx).

De este modo, el peronismo presenta los términos teóricos para sustentar su accionar político, en particular lo que puede esperarse de la relación Estado – sociedad; el texto, apoyado en la filosofía antes que en las ciencias sociales, rechaza de plano las construcciones iusnaturalistas “pesimistas” como la de Hobbes (que la depredación entre los hombres sea inevitable) pero al mismo tiempo la lucha de clases como motor de la historia. La comunidad organizada, es posible (y es deseable que así sea) cuando se supera el individualismo y se resiste a la tentación de la lucha fruto de los rencores, es decir se opta por la concordia; empujados por la virtud, pero también como última posibilidad de construir una sociedad más justa.

En suma, la propuesta por una comunidad organizada, recorre los ejes centrales desde la filosofía griega hasta aquellos días (la década de 1940), en pos de detectar el surgimiento del Estado y las posibilidades de un orden político. Ese orden nuevo, debiera atender las demandas de libertad individual y de justicia social, basada en la construcción de un *nosotros*, eje de la pretensión peronista en pos de una tercera posición. Como señala el mismo texto: “La idea platónica de que el hombre y la colectividad a que pertenece se hallan en una integración recíproca irresistible se nos antoja fundamental” (Perón; 1996: 72).

Como citamos, el texto además de la segura supervisión del propio Perón, fue

escrito por un filósofo. No llama la atención entonces, el apoyo en las referencias principal a autores y pensadores de esta disciplina y la ausencia de la sociología que para aquel tiempo tenía un desarrollo consolidado en Europa y los EE.UU. Las menciones a los autores claves del debate fundante sobre el Estado moderno no profundizan, sin embargo en la cuestión del poder, es decir, en las tensiones y conflictos que se desatan en las sociedades no solo entre clases sociales, sino desde diversos grupos en pos de ocupar espacios de dominación, definir políticas en su favor, etc. La apuesta en la posibilidad de la solidaridad y la confianza entre los individuos, lo lleva a evitar profundizar en esa línea<sup>92</sup>.

Las reiteradas citas y apelaciones a referentes de la filosofía occidental, con el particular peso de Platón, no lo convierte, con todo, en un texto pre moderno a pesar de los autores que elige para sustentarse. Está planteando los problemas derivados en particular de los procesos de industrialización modernos y de la cuestión social que dejan abierta y sin solución. Para un gobierno que deseaba fortalecer un proceso de industrialización, principalmente por sustitución de importaciones, atender a las consecuencias de ellos y a la vez solucionar las graves desigualdades ya existentes, era clave para el éxito o fracaso de su modelo. ¿La Comunidad Organizada, como propuesta, como directriz, alcanzaba para establecer un programa y un marco sustentable de relaciones entre Estado y sociedad? Ese fue su intento, de la mano de un modelo de Estado que buscaba establecer una mayor presencia en la vida económica y social (como puede verse en los objetivos del Plan Quinquenal); la noción que la existencia de un sistema político acompañado de ciudadanos involucrados en la participación social (esa participación forma parte de un momento mayor del individuo en su vida social; “el individuo se hace interesante” sostiene), se convierte en un complemento indispensable en el planteo propuesto. Como se sabe, esa mediación política estuvo encarada principalmente por los sindicatos y el movimiento obrero en general, espacios claves de la construcción peronista. La idea de pueblo, como comunidad de integración, de participación y de articulación de espacios diferentes, pero en torno de un liderazgo político, el de Perón, sentaron las bases históricas para el modo en que efectivamente se realizó el proyecto de la Comunidad Organizada. La idea de la mutua pertenencia y correspondencia entre los miembros de la comunidad, lo alejaba de los paradigmas pluralistas que se constituían por aquel entonces en los EE.UU. y lo acercaba al comunitarismo. Esa vinculación fue leída no pocas veces, desde los sectores que no compartían la orientación, como una inspiración en las experiencias fascistas que habían sido derrotadas en Europa. Sin embargo, en una discusión sumamente prolífica al respecto el peronismo significó, aun con las tensiones y contradicciones internas expresadas en muestras de intolerancia hacia la oposición, en la visión de un comunitarismo moderno, que a la vez convivió con los principios democráticos. Esa integración que el peronismo

buscó generar con su política, implicó, como se sabe, instancias de supresión de principios democráticos como la exclusión, pero a la vez permitió una democratización social y política inédita en Argentina.

En este aspecto, y por eso lo tomamos aquí, hay un rescate de ese proyecto, una vuelta “al modelo original” que puede apreciarse en el nivel discursivo que llevará adelante el gobierno kirchnerista y a la vez en algunas de sus políticas.

Sobre esa base es que los CICs, plantean hoy, atravesados por las nuevas realidades, que implican redefinir la idea de comunidad, el modo de articulación Estado – sociedad, con los sectores vulnerables.

## **V. Los CICs, como revisión de la Comunidad Organizada.**

En distintas dimensiones y prácticas del MDSN, puede rastrearse la impronta de aquella conferencia de Perón y de su concepción acerca de la idea de comunidad y del tipo de relaciones entre Estado y sociedad; haciendo mención a que mientras la propuesta original fue pensada en términos del conjunto de la sociedad, los CICs, constituyen una herramienta de política pública pensada para sectores vulnerables.

Por ejemplo, siguiendo los textos fundamentales que orientan la política social en general, a través de la inclusión de la noción de “intervención integral” y la de “fortalecimiento de los espacios participativos”, dentro de los ejes de la política social que se traza el Ministerio (MDSN; 2006: 23). También, nítidamente, en el perfil que se le otorga desde el diseño a los CIC's, como así también la apelación a la *Comunidad Organizada* en las entrevistas con los agentes estatales vinculados al programa. De todos modos, el texto de presentación del perfil de las políticas sociales y de la participación esperada por el MDSN respecto de la sociedad civil, incluye también dimensiones que hacen a temas nuevos, a debates y tensiones generados en las últimas décadas, lo cual implica una revisión del modelo de *Comunidad Organizada*, tal cual se planteó en la primera presidencia de Perón.

En primer lugar, se da cuenta de una nueva configuración respecto de “lo público” y de “lo privado”. Atento a discusiones iniciadas hace ya algunos años, se incluían en ellas el posible rol de las OSC en referencia a lo público (Cunill Grau; 1997, Bresser Pereira y Cunill Grau; 1998); En esta línea, en el texto del MDSN se expresa que lo público implica los “espacios en que se da respuesta a problemas colectivos” (MDSN; 2007; 272), pero que este no se ciñe de manera exclusiva al Estado como actor único, sino que un conjunto de organizaciones pueden aportar en la mejora de la calidad de vida. En este sentido el texto actualiza la noción de comunidad organizada (como referencia al encuentro entre lo individual y el todo) por la noción más actual y enlazada a los debates contemporáneos de “espacio público”. Al mismo tiempo, toma distancia del enfoque

planteado en torno del espacio público no estatal (como el de los autores ya citados) enfocando la cuestión desde un punto de vista comunitario, es decir presentándola a esta bajo prácticas nuevas; en este sentido el enfoque no implica una crítica al funcionamiento del Estado y de otras instancias de organización social, como plantean aquellos. Estos presentaron lo público no estatal como una necesidad de la creación de una nueva forma de propiedad, autónoma del mercado y del Estado, y que surgía para dar cuenta de las limitaciones de ambos para dar respuesta a las demandas sociales presentes en la región.

Ahora bien la opción por la idea de “espacio público” (que no se limita exclusivamente a lo estatal) antes que colocar el énfasis en la idea de comunidad organizada, pareciera dar cuenta, en principio de escapar a conceptualizaciones definitivas o cerradas, respecto a cómo pensar los espacios comunitarios. El énfasis se coloca en comprender y conocer a los actores sociales, sus representaciones, y sus demandas, tal cual se expresan hoy. Si bien el texto posee improntas normativas, como ya veremos, mantiene una mirada definida sobre la composición actual de la sociedad civil en la Argentina.

En segundo lugar, al referirse a las OSC, y plantear el lugar que ocuparán en las políticas sociales, no sólo se las concibe afectadas por la situación política estructural, que haría a la orientación del modelo económico y a las relaciones sociales en términos generales, sino que en el diseño se otorga también una importancia específica a la dimensión subjetiva: “Las organizaciones comunitarias tienen que bregar contra problemáticas propias...no debemos imaginar que de un momento a otro desaparecerá de sus integrantes todo vestigio de cuestiones de género, de edad” (Kirchner A.; 2007: 272). La incorporación de la dimensión que hace a lo subjetivo, marca una lectura de época, en donde las demandas no se estructuran solo en torno de una cuestión social basada exclusivamente en temas de distribución del ingreso, igualdad económica, sino que incorporan aquellas cuestiones que emergieron en las últimas décadas en defensa de otras igualdades a partir de la pertenencia de género, étnica, etc. (Sorj; 2005).

Tercera cuestión: la política social emanada desde el MDSN propuso, ya en 2004, que debían cambiarse la orientación de las políticas públicas, giro que debía hacerse explícito también en este campo, el abandono de la orientación neoliberal; los objetivos y diseño de las políticas sociales: en cuanto al objetivo, centralizarse en la lucha contra la exclusión; en lo que refiere al diseño de los programas, en favor de la intervención integral, el abordaje territorial y la articulación interjurisdiccional; sobre el alcance plantear un esquema de prestaciones masivas; y en cuanto a las articulaciones, integrar los programas sociales con la promoción del desarrollo local y la economía social (MDSN; 2006: 24). A partir de estos cambios en el enfoque, diseño y expectativas, se presentan dos núcleos de políticas nuevos que buscaban expresar la nueva perspectiva anunciada: Argentina

Trabaja (que comprende a cinco programas) y Familia Argentina (que implica ocho programas). Por una parte este conjunto de programas, se propone trabajar en coordinación con otros ministerios (Salud, Educación, Trabajo) y con distintas OSC. En efecto, la motivación en pos de favorecer el trabajo en conjunto con la sociedad civil y de colaboración con otros ministerios y niveles de gobierno, es expresado como uno de los principios de la política propuesta. Para hacerla viable, el MDSN creó los Centro de Referencia, un dispositivo de anclaje territorial presente en todas las provincias. A estos se los presenta como:

*“espacios conformados por un equipo interdisciplinario que articula diversas líneas de acción, planes y programas para construir, junto a la comunidad, estrategias de desarrollo comunitario desde un abordaje integral, es decir entre todos y desde todas las miradas...En este sentido, se plantea una forma de trabajo compartida con gobiernos provinciales, municipales, comunales, organizaciones comunitarias y movimientos sociales en lo que llamamos Red Federal de Políticas Sociales” (MDSN; 2010: 98).*

A primera vista lo que puede percibirse es que el modelo de articulación con las provincias y los municipios, mantiene la conducción de la política en el Estado nacional. Esta particularidad no refiere exclusivamente al financiamiento de la política, sino principalmente a la conducción de la misma, ya que a la vez que se abre a la participación de otros actores (gobiernos provinciales y municipales, OSC) queda claro que es Estado nacional el centro político de la iniciativa (agenda, objetivos, etapas, etc.). Esta tendencia se distancia respecto de la década anterior, en el modo de comprender la noción de territorialidad, ya que se aleja de los conceptos de descentralización, tan vinculado a políticas sociales. La concepción territorial que se sostiene plantea la persistencia del nivel nacional. Como lo expresa el mismo texto un poco más adelante: “Consecuentemente, desde el Nivel Central se asume como función principal la articulación, el fortalecimiento y el acompañamiento técnico, político y administrativo de los equipos del Ministerio en el territorio” (MDSN: 2010; 99). Cabe recordar el fuerte énfasis dado en los años precedentes a la necesidad de derivar en los estados subnacionales, diversas políticas públicas, entre ellas las que abarca el abanico de los social (educación, salud, programas específicos, etc.). La propuesta que se refleja en este documento, al igual que otros, marca la centralidad del Estado nacional, a tono con otras políticas públicas tomadas por los gobiernos nacionales en el período estudiado. Este énfasis por la centralidad el Estado nacional, puede notarse con mayor nitidez en los documentos posteriores al año 2008.<sup>94</sup>

Con esa lógica se crearon los Centros Integradores Comunitarios (CICs), como los espacios físicos donde concurren los diferentes actores de las políticas, tanto en términos

horizontales (los diversos ministerios), verticales (provincias y municipios) y extra estatales como las OSC. Funciona a su vez como un dispositivo con múltiples fines en el ámbito de los núcleos de políticas que propone el MDSN. En su página web se los define del siguiente modo:

*“Los Centros Integradores Comunitarios constituyen un modelo de gestión pública que implica la integración y coordinación de políticas de Atención Primaria de Salud y Desarrollo Social en un ámbito físico común de escala municipal. Es un espacio público de integración comunitaria, con el fin de transformar la realidad en pos de la inclusión social, profundizando el desarrollo local desde los distintos territorios, promoviendo los recursos en poder de las comunidades. Parte de una concepción de trabajo interdisciplinario, intersectorial y participativo, profundizando el sentido integral de las acciones de salud y desarrollo social, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Desde una perspectiva territorial los Centros Integradores Comunitarios se proponen profundizar y desarrollar las formas democráticas inscriptas en los espacios públicos de las diferentes comunidades, teniendo como eje el desarrollo local en la activación de los recursos en poder de las comunidades.”<sup>95</sup>*

Podríamos destacar en su presentación cuatro elementos fundamentales. En primer lugar la declaración de principios acerca de los que el MDSN pretende de la política social, tanto en su faz de misión (aquello para lo cual existe) como de los objetivos específicos que busca alcanzar. En este sentido la propuesta plantea que el objetivo no es sólo llevar adelante una política social, sino alcanzar “la inclusión”; esto es, el CIC no es sólo un programa social en particular, sino un dispositivo capaz de generar un espacio virtuoso en pos de aquel objetivo. Desde luego el término exclusión social ha generado diversos debates respecto de su alcance y dimensión (Bustelo y Minujín; 1998. Kliskberg; 2005), lo cual debe incluir la mirada de los propios excluidos respecto de los espacios y dimensiones de los que se sienten expulsados y por sobre todo, en que piensan a la hora de plantear un “retorno” hacia esos “lugares”<sup>96</sup>. En términos generales y apoyándonos en los textos que produce el propio MDSN, la noción de exclusión implica estar por fuera del sistema productivo, educativo y de acceso a la salud y la recreación; no poder satisfacer por si mismo las condiciones materiales de vida. No surge, en este sentido como puede verse en las propuestas de los autonomistas (Colectivo Situaciones; 2001) la propuesta de formación de espacios sociales nuevos, sino de reconstrucción de lo que el neoliberalismo, habría destruido; de allí la apelación a elementos que refieren al peronismo de las décadas de 1940 y 1950.

En segundo lugar el párrafo citado, presenta la cuestión respecto del modelo de gestión que se pretende llevar adelante. En este sentido, al ser los CICs un espacio que no se diseñó vinculado exclusivamente a la realización de un solo tipo de programa (como podría ser la habilitación de un comedor o de una sala de primeros auxilios)

permite que el mismo se presente como un dispositivo que permita un modelo de gestión de políticas en favor de la integración y la coordinación; pero, al mismo tiempo, marcando una presencia efectiva y material en el territorio del mismo Estado nacional. Por otra parte implica el rechazo a los llamados “programas enlatados” que diseñados en diversos lugares del mundo y circulados en particular por organismos de crédito internacional durante los '90, transmitían programas de intervención en lo social, replicando experiencias diversas, privando la participación en el diseño, no solo de la comunidad, sino de los mismos agentes estatales. A su vez, la arquitectura de los CICs también busca evitar, con su articulación de espacios físicos (los playones y los salones) con la lógica de compartimentos estancos, que critica de las políticas sociales (escindiendo salud, educación, empleo, alimentación, etc. según juzga, era propio de las políticas focales). De este modo la arquitectura de los CICs, formaría parte del objetivo integrador de las políticas (MDSN; 2010: 115). Finalmente, la apertura, el énfasis participativo, no deja de señalar, sin embargo, que el edificio se levanta a instancia del Estado, que busca con ello, dejar explícita su presencia en el territorio, en el barrio; muy particularmente cuando se trata de barrios donde habitan personas con necesidades básicas insatisfechas o diversas situaciones de vulnerabilidad y en ocasiones la presencia del estado se vuelve difusa, cuando no ausente, o bien solo se visualiza a través de la faz violenta, represiva, es decir, la policía.

En tercera instancia se hace evidente la importancia dada al territorio. El Estado nacional, cuyo eje es desde su concepción moderna la territorialidad, (el Estado existe en tanto dominación sobre un territorio) materializa sus políticas en un territorio definido y acotado, en donde los destinatarios de sus políticas viven y actúan política y socialmente. Como vimos, el CIC se define como un “ámbito físico de escala municipal”, es decir geográficamente situado en torno de un espacio político institucionalmente definido. Ahora bien, la introducción del ámbito municipal en el diseño del CIC, se torna indispensable en tanto funciona dentro de su territorio político - institucional, pero a la vez ponen nuevamente en tensión las antiguas disputas acerca de la concepción del municipio “entre los que consideraban al municipio como ente administrativo (autárquico) y los que abogaban por su autodeterminación política (autónomo)” (Iturburu; 2007). El territorio ha regresado al centro de la atención de las investigaciones (Rofman; 2010. Altschuler; 2013. Cuervo; 2012), ya que en él se entrecruzan las construcciones políticas (en partidos, movimientos organizaciones sociales) y los sentidos de pertenencia y la generación y defensa de identidades, ya no ancladas en lo nacional. En el territorio además se expresan las marginaciones, la exclusión y las conflictividades; sin embargo esa situación no siempre logra resolverse con la exclusiva intervención del gobierno territorial más próximo (es decir el municipio) sino con la presencia del gobierno nacional. En un interesante

trabajo se plantea como el CICs, deviene de un proceso de búsqueda de llegada al territorio, que se inicia con la recepción y sistematización de cartas de personas desde distintos puntos del país, al Ministerio con diversos pedidos; ello implicaba el desplazamiento de funcionarios y técnicos del MDSN al territorio, persiguiendo generar una mística de la presencia (Perelmiter; 2012: 10). Lo que implicaría también recuperar un vínculo entre el Estado nacional y las poblaciones asistidas, ganar cercanía personal y poner al Estado Nacional en un rol de redentor (Ídem: 19)<sup>97</sup>.

La territorialidad define también la conformación física del propio CIC: “Hay cuatro tamaños estándar de CIC: El de alta complejidad, destinado a zonas de parajes; los urbanos de máxima, ejecutados por tres cooperativas; los básicos, con dos cooperativas y los mínimos o rurales, con una cooperativa de 16 integrantes, y con superficies de 820, 542 y 317 mts<sup>2</sup> cubiertos, respectivamente” (MDS; 2010: 100). Esta adecuación al territorio, parece perseguir la preocupación por la adaptabilidad de la política que implica el CIC, a la conformación socio espacial del lugar donde se establezca.

Esta “bajada” al territorio por parte del Estado nacional, que implica niveles de articulación y de tensión con los gobiernos municipal y provincial, es a la vez definida y abierta. Por una parte el MDSN define cómo se construyen los CICs, los tres tipos según vimos que se pueden establecer y cuáles son sus fines y objetivos que debe perseguir; pero no existe un manual de procedimientos, que defina con precisión el modo en que el CICs debe desarrollarse, ni normas que debe cumplir una vez establecido. Tampoco existe un manual que tipifique el proceso de toma de decisiones, solo que ellas deben canalizarse a través de una Mesa de Gestión Local (MGL), la cual funciona en cada uno de los CICs. Estas, se componen de todos los actores del territorio, esto es, representantes de los tres niveles de gobierno y las organizaciones sociales presentes en el barrio más los vecinos que quieran sumarse de manera individual<sup>98</sup>. Su pertenencia y modo de funcionamiento son heterogéneos, ya que no existe, como se indicó, un manual de procedimientos. La decisión de no diseñar manuales de procedimientos o reglamentos para la toma de decisiones sino que estos modos quedaran a criterio de cada MGL, se vincula a la intención desde el MDSN, de evitar diseños organicistas, donde las funciones de la MGL le fuera definido “desde arriba” por el Estado, indicando cuales eran los límites de acción de cada mesa y del mismo CIC. Sin embargo, la capacidad de conducción que le imprime el Estado nacional, parece ser decisiva.

En este sentido las Mesas de Gestión Local son pensadas “como herramientas de participación y organización ciudadana en el diagnóstico, planificación y ejecución de acciones priorizadas localmente” (MDSN; 2012). Y agrega: “En estos espacios conformados por instituciones, organizaciones sociales, municipios y vecinos, la comunidad identifica las distintas problemáticas sociales para luego definir las posibles estrategias de



acción y participar junto al Estado en la concreción de las mismas.” (Web sitie MDSN: recuperado el 16/04/2014). La definición ya agrega como dato que la interacción principal es entre las organizaciones y el Estado, más que entre las mismas organizaciones, las cuales pueden tener sus propias diferencias y articulaciones, pero es el Estado el referente central. Según un trabajo de análisis de las MGL (Gotti: 2010; 18) las MGL tiene como objetivos desagregados tres aspectos centrales:

- Fortalecer los procesos organizativos gestados en cada territorio a fin de construir espacios de participación y decisión comunitaria.
- Identificar las problemáticas locales con la intención de coordinar actividades que contribuyan a su abordaje.
- Difundir los resultados y las acciones realizadas

Desde luego las MGL, no son espacios autónomos, sino de articulación de propuestas. Por ejemplo, en una de las entrevistas, se mencionó el caso de un CIC en el cual la misma MGL, proponía la instalación de una unidad policial en el mismo edificio del CIC. Ante esta propuesta el MDSN, que ponía en cuestión por una parte el objetivo del propio CIC y a la vez implicaba un planteo al tratamiento de la cuestión social, en este caso al tema de la seguridad, a través de la Secretaría de Organización y Comunicación Comunitaria, le hizo saber a la propia MGL, como a las autoridades provinciales (ya que es de quien depende la policía) que no se permitiría llevar adelante dicha propuesta, básicamente porque desvirtuaba la misión para la que los CICs fueron creados. En este caso quedó en evidencia la capacidad de intervención y dirección del Estado nacional y cierto predominio en la orientación que este CIC en particular había tomado; o dicho de otro modo, se redefinen los límites de la territorialidad y de las especificidades institucionales del municipio, en tanto primacía de lo administrativo o de lo político, dejando aquí lo último en manos del Estado nacional.

Finalmente un cuarto aspecto resaltado, es que los CICs, no se generan al servicio de un programa o de una política, sino con el objetivo de instituir un espacio público, aunque estatal, pero también comunitario en esta nueva semantización sobre la idea de lo público, que ya analizamos. Esta, permitiría una instancia de convivencia entre ambas lógicas de acción; esto es, la lógica estatal de dominación (entendiendo por ella el imperativo de la ley y sus instituciones) y la lógica comunitaria de integración (es decir el espacio de las subjetividades, las identidades y las múltiples formas de pertenencia y de cohesión social). No podrían desarrollarse la una sin la otra, como puede derivarse de las orientaciones de la Comunidad Organizada. Pero este espacio público no es meramente la

posibilidad de la libertad de acción y expresión, en el sentido que le otorgó el liberalismo, sino que se presenta como un potencial de transformación social. Esta idea vuelve sobre el primer punto que mencionamos luego de la cita: transformar significa luchar contra la exclusión. Y esa tarea se da principalmente en la reconstrucción de los lazos sociales y el desarrollo de las capacidades productivas que puedan generarse en la propia sociedad, con la asistencia del Estado. En este sentido, parece remarcarse la idea que la salida de la exclusión no depende centralmente del desarrollo de las capacidades individuales, sino de una interacción entre individuo, comunidad y Estado, y que no depende exclusivamente de la política social, sino de la interacción con las políticas económicas, de infraestructura, laborales, etc.

El modo en que son presentados los CICs en cuanto a su diseño, (luego veremos un análisis de tipo cualitativo sobre el desenvolvimiento de los mismos) nos conduce a las dos cuestiones centrales: la legitimidad de las políticas y a la articulación de la representación social.

Otro núcleo a considerar, que se destaca también en otras publicaciones, es la noción de que los CICs persiguen la intención de convertirse en un dispositivo de acción interministerial e intergubernamental. Hay, como ya señalamos, en la concepción de la política social en general, la idea acerca de la primacía del Estado nacional, como vector de las políticas públicas; pero al mismo tiempo, los CICs deberían ser espacios físicos, para que se canalicen políticas de otros ministerios, en particular del de Salud y del de Educación<sup>99</sup>. A su vez la misma lógica de implementación del CIC involucra a los gobiernos provinciales y especialmente al municipal. En efecto este último nombra a un coordinador que cumple las funciones de enlace entre el municipio, el MDSN, y las organizaciones y personas participantes dado que el MDSN no envía de manera permanente agentes propios a trabajar con los CICs. (En las entrevistas se mencionó que no existía un presupuesto para solventar esos viajes, de modo que el coordinador local – territorial, cumplía un rol fundamental). De allí que la presencia del coordinador designado por el municipio, vuelve a colocar a éste nivel de gobierno, en una dimensión central como representante del territorio y como autoridad legítima, en particular en lo cotidiano. A su vez se elige otro coordinador, el cual es nombrado por las organizaciones sociales. Hay en esto una concepción claramente territorializada del Estado, pero que puede permitirse espacios superpuestos, concéntricos de acción, no exentos desde luego de la propia conflictividad que implica siempre la acción política. En este sentido, los agentes estatales entrevistados indicaron que no existía una regla, una variable permanente que determinara esa conflictividad, sino que podía suceder tanto en municipios “oficialistas” como “opositores”, al gobierno nacional. Por caso, mencionaron que la conflictividad más alta se dio en un municipio donde una organización social, con fuerte presencia territorial, llegó a

apropiarse a tal punto del CIC que lo tomó, en sentido literal, lo que finalmente provocó el cierre del mismo, luego de una negociación.

En este sentido podríamos adelantar una conclusión o al menos una mirada sobre este fenómeno de la labor que cruza a diferentes niveles de gobierno: no podría decirse que existe un nivel estatal que se presente como único articulador; pues, a la vez que parece bastante claro que el Estado nacional posee una cantidad de recursos y capacidades que le permiten articular e incluso imponer agenda de un modo más notable que los estados subnacionales, las propias características de la Argentina, donde el poder de control y planificación de algunas áreas dependen en particular de las provincias, y por la propia cercanía territorial de los gobiernos municipales, hace que los ciudadanos asuman la interacción de los diferentes niveles, en torno de las demandas que elevan. Ahora bien, para que la acción conjunta de los diferentes niveles de gobierno se produzca, se hace imprescindible la existencia de espacios físicos definidos, como los CICs, como dispositivo de aplicación de políticas y de articulación entre Estado y sociedad.

Por último respecto a la interacción, los CICs, como herramienta de la política del MDSN, plantea llevarse adelante a través de diversas articulaciones que incluyen como ya dijimos, a distintas dependencias estatales de sus diferentes dimensiones (nacional, provincial, municipal) y a su vez se piensa junto a la participación de la sociedad civil y sus organizaciones. Según el programa el CIC tiene por finalidad (En referencia al concepto de participación social) expresa:

*“Promover la participación de la comunidad en las instancias de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de las distintas actividades que se desarrollen. El acceso a la información, el espacio y las decisiones del CIC<sup>100</sup> deberán generarse con formas participativas y toma de decisiones colectivas”.*

La contracara de este modelo de participación propiciado lo constituiría sostiene el “desarrollo del onegeismo: Reservado a ‘expertos’ del sector social. Ayuda como caridad. Se reservan además el control del Estado, para asegurar la transparencia porque entienden que todo gobierno es corrupto.”(MDSN; 2010: 274). Este modo de calificar, utilizando la expresión organizaciones no gubernamentales, busca ubicarlas por fuera del sector social con que el MDSN trabaja, de allí la argumentación acerca de su profesionalización, término contrapuesto al de representación, que sería justamente la lógica que se busca estimular: “Está la sociedad de fomento más importante de ese barrio; está la directora de la escuela, está la comisión de la cooperadora; la sociedad de fomento, el club. Todas esas personas registran una representación, se constituyen en la mesa de gestión y resuelven el abordaje en conjunto”<sup>101</sup>.

Otro aspecto importante es el diseño edilicio y el uso de espacio en los CICs. Buscando que el edificio se condiga con las premisas de la política que se lleva adelante, no existen espacios definidos para cada una de las políticas. Se expresó en las entrevistas que se busca en todos los casos evitar los compartimentos estancos donde un espacio del edificio “es” propiedad de una política (salud, educación, etc.). Es decir que la idea de integralidad, rompa con los espacios de *expertise* de la medicina o de la educación, por caso, para que el edificio todo sea un lugar que favorezca la interacción, antes que la diferenciación y la especialidad.

Si así sucediese, si se diera una “departamentalización” del CIC, estaría reproduciendo la lógica de la bajada “de programas”, antes que la articulación territorial con participación de los actores.

Un aspecto que aparece de manera reiterada en la presentación de los CICs, pero también en las entrevistas y otras fuentes, es que el CIC no se propone crear nueva institucionalidad en el territorio salvo la ya mencionada Mesa de Gestión Local, que se incorpora a los CICs y que nace con el “Plan Ahí, en el lugar”. Este se plantea, en términos metodológicos, que en la gestión de los proyectos, el abordaje de los problemas y la mirada de diagnóstico, intervendrán el conjunto de los actores territoriales, convocando y estimulando a la participación (Decreto del PEN 621/2008); es decir la intención es generar un espacio de convergencia de las organizaciones, formales o no, ya existentes; esto implica un supuesto importante y es el de esperar que ya existe algún nivel de organización en las poblaciones. Los actores mencionados por el MDSN: son “el Estado en sus niveles nacional, provincial y municipal, las organizaciones de la sociedad civil y las diferentes expresiones activas de las comunidades locales”. (MDSN; 2010; 113).

Esta diversidad, también se expresó en las entrevistas, ya que según los agentes estatales, esos niveles de organización puede ir desde una sociedad de fomento o un club deportivo, hasta un o una referente barrial que desde hace años ha tomado la iniciativa de llevar demandas de su barrio, por lo general ante las autoridades municipales. Como ya hemos visto, esta realidad responde ni más ni menos, al heterogéneo desarrollo de la sociedad civil en Argentina, y en particular a los perfiles que toma sus organizaciones en referencia a temáticas, formas organizativas, tipos de intervención y visión de la relación con el Estado (De Piero; 2005). Estas organizaciones, con sus capacidades y sus muchas limitaciones, son las que se constituyen como actores en el espacio público, como toma de decisiones, que los CICs, buscan promover.

En referencia a las presencias y ausencias de representaciones en los CICs en algunas entrevistas, se indagó acerca de si había un perfil definido respecto a las organizaciones que se acercaban. En ese sentido se indicaba que la variable más importante para diferenciar era la territorial respecto del CICs: ciudades grandes,

medianas, pequeñas o rurales, marcaban las características de las organizaciones e incluso de las temáticas que se presentaban, datos estos muy vinculados a la demanda. Como es fácil deducir, cuanto más grande es la ciudad mayor es la posibilidad de que existan instituciones u organizaciones capaces de recibir y resolver de algún modo las diversas demandas (se trate de espacios estatales o no). Uno de los entrevistados utilizó la expresión “víctimas silenciosas”, para manifestar que personas con discapacidades, víctimas de alguna enfermedad o accidentes, mujeres golpeadas, entre otros grupos, que no encontraban un lugar donde acudir, en particular en las localidades más pequeñas, pudieron encontrar en el CIC, una contención o escucha. Esto sucede en particular con algunos temas que son puestos en agenda por el Estado al ubicarlos en las prioridades u objetivos de los programas; esto es el modo en que se instalan los programas en los CICs no se reduce al volumen de participación de las organizaciones presentes. (Volveremos sobre este punto en el siguiente capítulo).

Con este dato surge otro aspecto, muy propio de las transformaciones al interior de la sociedad civil: la fuerte heterogeneidad manifestada en la diversidad de matrices culturales, demandas y modos de organizaciones. Ya señalamos la preocupación que en las disposiciones del programa que implica los CICs, se hacía respecto a la diversidad. Esta situación fuerza a la búsqueda de consensos nuevos respecto a las políticas que se puedan debatir en las MGL, donde las organizaciones participan; en particular, ¿cómo lograr la legitimación de diversas demandas? Como veremos más adelante, pareciera que debe otorgarles un lugar clave el mismo Estado a la hora de priorizar o incorporar a la agenda a ciertas demandas. En una entrevista a una agente del MDSN, se mencionaba que por lo general es el Estado nacional, a través de material enviado a los CICs, o los encuentros nacionales de coordinadores de las Mesas de Gestión Local, el que introduce temáticas como género, trata de personas, discapacidad, entre otras, cuya visibilización en algunas localidades es menos nítida. Esta intervención del Estado nacional de modo más o menos directo sobre el territorio, redefine, o al menos persigue ese efecto, algunos temas de la política local, reticentes a abordar ciertos temas conflictivos en términos sociales. En ocasiones encuentra en las organizaciones sociales el apoyo para el planteo de ciertos temas o políticas, pero en otros no. En ese sentido los agentes estatales entrevistados se orientan a sostener que las organizaciones de base tienden al planteo de temas más “concretos” visibles a la temática territorial, como la infraestructura de servicios públicos, salud o educación.

Por otra parte está la cuestión de las organizaciones que deciden no acercarse. En esta categoría, siempre según entrevistas a agentes del MDSN, sucedería por dos razones: o bien por diferencias políticas con el municipio o bien porque la OSC cuenta con suficientes recursos para llevar adelante sus objetivos, sin necesidad de establecer

alianzas con otras organizaciones o con el Estado. Se presenta también la cuestión de las conflictividades respecto a ciertas especificidades de enfoque de algunas organizaciones. Por caso, se menciona el tema de los clubes deportivos que apuestan con mayor énfasis al rol de la competencia deportiva frente a otros clubes, que al deporte como integración social, según lo busca plantear el MDSN; la actividades propias de una política que busque la integración, dispersarían los esfuerzos en pos de obtener resultados competitivos par ale club; motivo por el cual el CIC, no sería un lugar propicio para esos fines. Esa tensión se traduce en el tipo de uso que se le quiere dar a los CICs, y la construcción de los playones, y desde allí la distribución de los espacios, por ejemplo si se prioriza la cancha de futbol, o un patio de uso para diferentes deportes y juegos.

Este aspecto abre la puerta a un planteo: ¿Es posible lograr de esta una comunidad organizada? La armonía y el consenso propuesto en el texto de Perón, ¿soporta las condiciones no solo de exclusión económica y social, que se buscan eliminar, sino también las que derivan de las diferenciaciones culturales e identitarias? ¿Qué sucede con los movimientos y organizaciones sociales que deciden no participar del espacio del CIC?

De este modo Inclusión social, territorio y articulación son los elementos que definen el proyecto que el MDSN plantea con la creación de los CICs. Nos resta saber de qué modo en su desarrollo e interacción de los actores en el territorio, logran alcanzar aquellos objetivos por una parte y de qué modo resuelven o proceso (o bien conviven al menos) con las tensiones que mencionamos recién en forma de interrogantes. También nos presenta la cuestión respecto a en qué sentido un dispositivo diseñado y planteado desde la perspectiva de la inclusión social y tomando en cuenta la heterogeneidad de la sociedad, logra procesar en su formato estas dimensiones.

Decíamos al principio de este capítulo que la implementación de la AUH, había impactado en la dimensión comunitaria de la política social, al otorgar un gran espacio presupuestario a una política de transferencia de ingresos. Al mismo tiempo parece notarse otra definición que no está vinculada a este punto, pero también modifica o da un nuevo sentido a la noción de comunidad. En el texto producido por el MDSN *Políticas Sociales del Bicentenario* (2010), que puede tomarse como continuidad de *La Bisagra* (2007), se refuerzan varios principios y políticas, pero es importante resaltar dos elementos. Por una parte una reafirmación, más exhaustiva del principio de la diversidad: “La pluralidad debe garantizar siempre la participación. Sirve para unir y articular, facilita el paso de lo individual a lo colectivo, la construcción de un espacio que incluya a las diversidades (MDSN; 2010: 81); el título donde se encuentra este párrafo lleva por título “Nuestro territorio es la pluralidad”. Se percibe que el énfasis en la construcción territorial, es decir de la presencia del MDSN en todos los puntos del país de manera directa con herramienta y dispositivos, se convierte en un eje central de la política, donde lo

comunitaria continúa siendo central, bajo la lógica del fortalecimiento territorial: “Se busca consolidar un modelo de gestión pública integral en el territorio que tienda al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, a partir de acciones interdisciplinarias” (MDSN; 2010: 97). El territorio, además de ser el espacio donde se presentan las demandas y se deben buscar las respuestas a través de las políticas, es también el lugar de construcción comunitaria y de acción de los actores que al componen. Acerca de ese juego, nos referiremos en el capítulo siguiente.

## **CAPITULO V**

### **Canales y expresiones de la representación social en los CICs**

#### **I. Introducción**

Descripto y analizado el objetivo y modo de funcionamiento de los CICs en el capítulo anterior, desarrollaremos aquí las prácticas que se producen en ellos, tomando los tres casos seleccionados, a partir de entrevistas realizadas a informantes claves de distinta pertenencia: miembros de organizaciones sociales, coordinadores de CICs, funcionarios municipales, agente del Estado nacional, como así también observación participante en reuniones de las Mesas de Gestión Local. Como se indicó en la introducción se trata de una tesis que sigue una metodología cualitativa, pues lo que nos interesa indagar son el desarrollo de las interacciones y prácticas políticas y sociales que siguen los actores en el dispositivo CIC.

Si nos referimos a la relación Estado – sociedad, el sistema de representación se presenta como uno de los principales mecanismo de mediación de esta relación. Aquí, nuestro interés central será la cuestión del modo en que se expresa la representación social, en las instancias que prevén los CICs. Para ordenar esta cuestión, el capítulo introduce en primer lugar algunas discusiones centrales acerca de las relaciones y tensiones entre representación política y representación social. Luego a partir de tres indicadores, se analiza en profundidad las relaciones y prácticas que se presentan en los CICs elegidos.

#### **II. Principios y tensiones en la relación entre representación política y social**

El principio de representación en la democracia moderna tiene sus particularidades. En primer lugar, y dando cuenta del ordenamiento jurídico que supone el Estado moderno, “la representación es una institución jurídica por la cual una persona, en nombre y por cuenta de otra, realiza uno o más actos jurídicos, cuyos efectos se producen en relación con la persona representada. El representante actúa en nombre y por cuenta del representado, con poderes para efectuar actos de representación” (Montoya Olivares, S/F: 3). Es decir, se impone en principio como un procedimiento para la toma de decisiones. Partiendo de esta premisa, la representación se legitima en tanto el cumplimiento de dos actos que consisten en a) la elección de los representantes y b) el modo en que los representantes ajustan sus decisiones al orden legal. Esto de todos modos plantea



algunas tensiones:

“Resulta indudable que la representación no puede ser un simple reflejo de la voluntad de los representados y, por lo tanto, se encuentra siempre en discusión si el representante obtiene su propia energía de un patrimonio independiente de la representación misma o si consigue poder y dignidad de la representación en cuanto tal” (Accarino, 2003: 55).

Desde hace décadas asistimos a un acrecentamiento de esta tensión de la mano de un importante proceso pendular respecto a la confianza hacia la política, sin embargo no parece ser el mismo proceso de apatía de los que se daba cuenta en las décadas de los 60 y 70. (Por ejemplo Macpherson; 1991), dado que los ciudadanos no siempre creen que de la acción política provenga la mejora de condiciones en su vida, lo cual inevitablemente se traduce, también, en una creciente desconfianza hacia los actores centrales de la política. El debate en este sentido es complejo y por momentos “desordenado” ya que al mismo tiempo se le demanda celeridad a la acción de gobierno y representación de las demandas ciudadanas. En una época en que estas se han fragmentado, dicha conjugación se hace cada día más difícil de procesar.

En esta línea, parece necesario diferenciar las dimensiones que están presentes en la representación política, que pueden convivir, pero que apuntan a modelos distintos. Cabe mencionar la posibilidad de distinguir tres modelos de representación: la representación como función de delegación, la representación como relación fiduciaria y la representación como “espejo” o representatividad sociológica (Cotta, 1997: 1385). En el primer modelo, el representante carece de autonomía y se limita a ser un embajador de los representados, lo cual lo acerca al mandato imperativo, principio negado por todas las constituciones modernas. El segundo es el que le otorga mayor autonomía y deja en el representante la capacidad para interpretar los intereses de sus ciudadanos, buscando el “bien general”; los límites de esa autonomía son imprecisos. Finalmente, la representatividad sociológica, más que centrarse en la acción individual, “concibe al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político (...) representa a escala la realidad que debe representar” (Cotta, 1997: 1385). El autor señala que estos modelos en estado puro se topan con grandes dificultades, pues ¿cómo poder distinguir cuáles son las características sociológicas más relevantes que deben representarse y cuáles no? Problema que se agiganta en sociedades fragmentadas. Este punto es sin duda simétrico a la crisis que pesa sobre los partidos políticos: la representación sociológica choca necesariamente con los principios de profesionalización política, que tornan imposible llevar adelante un modelo que cristalice en la institucionalidad legislativa las variaciones de preferencias, identidades, pertenencias y demandas de la sociedad, buscando un equilibrio de todo ello, a su vez,

con la gobernabilidad. Como la historia se ha encargado de explicitar, es imposible que las instituciones legislativas reflejen tal cual la sociedad que buscan representar; es imprescindible que los representantes tengan un margen de acción que les permita decidir sin tener que ceñirse estrictamente a la voluntad de sus representados, en particular porque ésta jamás es unívoca. Mientras este principio ha quedado claro en el desarrollo de la política moderna, la necesidad de afianzar la representación sociológica se convierte en un lugar común de todos los debates políticos, pero la posibilidad de reforzar esta dimensión en los parlamentos, es más compleja.

Una dimensión del debate actual sobre la participación ciudadana en general y en las políticas públicas en particular, tiene origen en estas cuestiones que hemos mencionado, como son: la crisis de representatividad (que critica un modelo de representación pero no logra establecer su reemplazo), la segmentación de las demandas, la presión por la gobernabilidad y el recorte de esas demandas, pero también la desconfianza. Sin embargo, podría decirse que luego de un momento de retracción de la incidencia de la ciudadanía en los procesos políticos, limitado a expresiones de resistencia y a la defensiva ante políticas de ajuste, el proceso varió. Durante y luego de la crisis del 2001 se ha producido una reconfiguración de la participación y la ocupación del espacio público, cuyo eje se fue alimentando en las protestas ya mencionadas que hacen su manifestación más intensa al calor de la crisis del 2001. En el capítulo III, se citaron los aspectos centrales de esas participaciones y la política marco de respuesta desde el Estado nacional. De este modo al observar e indagar en esas participaciones, pudimos ver cómo el contenido de las demandas ya no implicaban principalmente la defensa de fuentes de trabajo o la atención básica de la cuestión social, sino que por el contrario, avanzaba en una agenda mucho más diversificada y compleja.

Ahora bien, en lo que aquí nos ocupa, la cuestión plantearía que la crisis de representación es uno de los factores que alentaría la generación de nuevas instancias de representación y mediación de las demandas por parte de la ciudadanía, ante la crisis de las mediaciones preexistentes, es decir de los partidos políticos. Se asume que estos ya no cumplirían el rol de transportar demandas desde la sociedad hacia el Estado. Resultado de esta debilidad de los partidos, emergen nuevas instancias, organizaciones o movimientos para hacer efectiva (con éxito variado) esa necesidad de mediaciones. La variedad de las demandas (en los dos grandes ejes que establecimos en el capítulo I, es decir la nueva cuestión social y lo subjetivo), provoca que las representaciones de las mismas sean portadas por colectivos más específicos y por lo tanto pequeños; mientras los partidos refieren en sus debates o propuestas a cuestiones macro e incorporan algunos de estos temas, las organizaciones y movimientos (formales e informales)<sup>102</sup> se concentran en sus preocupaciones y trabajan en ese “universo” cuya

articulación con los otros no siempre es sencilla. En algún sentido, el modo en que se constituyen y la raíz misma de estas demandas, hacen que en realidad la representación de ellas no sea posible; es decir no puede representarse, en tanto delegación, aquello que se porta (una identidad, una pertenencia, una carencia), sino que el grupo, la propia comunidad (no en sentido amplio, sino la comunidad acotada a esa pertenencia o identidad) es la portadora de esa demanda y desea, en muchas ocasiones, ser parte de la solución de la misma. En los espacios más radicalizados, el ser parte de esa solución, implica que no se aceptan principios universales, típico de la racionalidad moderna, sino que debe respetarse aquello que los actores construyen, negando la regulación tanto del mercado como del Estado (de Sousa Santos; 2001). Posiciones de este tipo, ya no demandan espacios de participación, sino que cuestionan al conjunto de las instituciones de la democracia actual.

Si uno da cuenta de las diferencias, puede rastrear estas mismas discusiones en los debates que circularon por las asambleas barriales en Buenos Aires durante el verano de 2002: no era sólo la crítica a la corrupción de la clase política; se cuestionaban los principios ordenadores de la democracia política moderna, y la representación parece ser siempre el primer blanco de la indignación y la responsable del estado de situación. (Di Marco; 2004) Emergen conjuntamente la voluntad del individuo y la discusión sobre la posibilidad o no de lograr la condensación en el ordenamiento que impone el concepto de pueblo.

El problema no es nuevo. Desde los orígenes del Estado moderno, la definición de la representación y de las capacidades para decidir por el conjunto de la población, fue y sigue siendo una construcción compleja. La transición a la democracia, en los 80, había planteado como eje de discusión y construcción política, la capacidad de acuerdo y consensos por parte de los actores políticos, evitando los juegos de suma cero. Las políticas decisionistas con las que se implementaron las reformas de mercado en los '90, desestimó este tipo de construcción. Pero a la vez, ante los problemas estructurales que ya aparecieron a fines de los '80, se hizo evidente que los acuerdos acotados exclusivamente al interior del sistema de partidos se mostraban como limitados (las críticas que despertó el Pacto de Olivos parecen muestra de esta tendencia). Esto es: a limitaciones propias del sistema de partidos (como vimos la existencia de espacios sociales que no se sienten contenidos) se le agregó el énfasis decisionista en la política durante la década del '90 cuya centralidad en el mercado acompañado de un ajuste profundo en la economía, subsumió demandas sociales a la lógica de la competencia y del mercado. Los reclamos no eran ignorados, sino que se resignificaban y podían encontrar su respuesta a través de las fuerzas del mercado y la consecuente competencia. Pero, en verdad, esta variación hacía que muchas demandas quedaran fuera de la esfera

pública, generando movimientos y organizaciones que buscaran hacerlos reingresar, muchas veces mediante la protesta.

Sin embargo, como vimos, la representación política no está atada a la representación social. A pesar de ello la demanda por una vinculación en este sentido, existe de un modo intenso en el debate político cotidiano e incluso en las aspiraciones de los partidos políticos y de los poderes estatales. Si el gobierno representativo nació porque no era conveniente que el común de la ciudadanía se ocupase en resolver los asuntos de Estado, (según las visiones que presentamos) ¿Cómo se garantiza desde el arribo a la sociedad de masas la presencia del conjunto de demandas en la esfera pública? Los partidos de masas lograron cubrir ese espacio en particular desde la segunda mitad del siglo XX (como explica el pluralismo, ver Alford y Friedland; 1991) pero luego de los agitados años de las décadas de 1960 y 1970 y de la esperanza que suscitó el retorno democrático en la siguiente década, la crisis de representación se hizo notar. Transformación de los partidos políticos, nuevas demandas difíciles de generar agregación, tras un contexto de ajuste estructural, hizo que el escenario de la relación representantes – representados entrara en una etapa más crítica aún, casi de ruptura del contrato político de representación (García Delgado; 2003). Por ello la cuestión pasa a ser ahora quién representa esas demandas desagregadas, en un colectivo que logre legitimarse en el espacio público y consiga como resultado algún nivel de institucionalización. Este interrogante abre a numerosas preguntas sobre la formación, la legitimidad y el funcionamiento de los actores y las instituciones posibles a conducir ese nuevo escenario.

En general, ya desde el retorno democrático, pero que se fue incrementando a medida que la crisis parecía ser más grave, se volvió la mirada hacia el vasto campo de la sociedad civil, para encontrar respuestas en sus movimientos y organizaciones a esta crisis. La sociedad civil se convirtió en un espacio de certidumbre (García Canclini; 1995) y capaz de resolver, los problemas de representación. Como hemos explicado en el capítulo II siguiendo numerosos aportes en el mismo sentido (Nogueira; 2003) (Sorj; 2005) (Acuña; 2008) la sociedad civil es un espacio sumamente heterogéneo donde se mueven diversos actores con distintas capacidades y que pueden o no favorecer el espíritu democrático, ya que no queda lo suficientemente demostrado dónde se aprenden las virtudes democráticas que deben desarrollarse hoy en la sociedad civil (Kymlicka y Norman; 1997; 21 y ss). Con cierta liviandad se tendió a creer que abriendo nuevos espacios de participación vinculado a las políticas públicas, en ocasiones con discursos que buscaban “despojarse” de los argumentos políticos, se lograría saldar la brecha representativa. Sin embargo, se ha señalado con razón: “ninguno de estos medios (las herramientas de participación ciudadana) por sí sólo es capaz de construir plenamente a la ciudadanía como actor

político...Segundo: la contribución que estos medios pueden hacer a la democracia de la administración pública no es automática” (Cunill Grau, 2004: 58). Incluso puede suceder que “una vez abiertos los canales de participación ciudadana sean cooptados a menudo por intereses organizados y reproduzcan las pautas de exclusión social (Cunill Grau; 2004: 60). No existen, en este sentido, garantías respecto de proceso que estimulen la participación y aseguren la democratización. Los espacios de representación social, como señala la misma autora, también deben atravesar un test de democracia.

Por otra parte se desprende de varios trabajos empíricos, que las capacidades de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil, respecto de distintas políticas públicas o programas, son limitados (Fiszman; 2012. De Piero; 2007). Las OSC pueden realizar buenos trabajos pero también cometer enormes errores, en cualquiera de los ciclos que participe de una política.

En resumen, la crisis de la representación política, que en nuestro país alcanzó su punto culmen entre 2001 y 2002, lográndose una notable reconstitución en los años siguientes<sup>103</sup> lo cual implicó la reconstitución de la autoridad presidencial, la intervención del estado de manera más activa en el campo económico y social, pero también el reconocimiento de la existencia de un entramado de actores sociales más amplio y complejo, que el que pueden representar y conducir los partidos políticos.

De este modo se plantea, no solo en la Argentina, sino en varios países de la región, la necesidad de diseñar esquemas de participación, que impliquen la toma de decisiones, a nivel institucional contemplando diferentes grados o dinámicas de representación. Como vimos en capítulos anteriores, esta iniciativa fue incluso alentada en tiempos de hegemonía neoliberal, solo que en ese período la impronta estaba casi exclusivamente en debilitar a los partidos políticos.

En cambio, en los debates y propuestas que se presentaron en los últimos años, influidos necesariamente por la movilización política y social de diversos actores que ya se inicia a fines de los '90, aparecen la representación de grupos y la atención de nuevas demandas, como objetivos de las herramientas de participación a crear. Un aporte clave ha sido el del caso boliviano, con la llegada de Evo Morales a la presidencia en 2006, convirtiéndose en uno de los procesos que generó más innovación al respecto. En 2009 Bolivia reformó su constitución nacional, entrando en vigencia el 7 de febrero la Constitución Política del Estado (CPE). La CPE, plantea ya en el preámbulo una “refundación de Bolivia”, lo cual da cuenta de la dimensión que las nuevas institucionalidades que la CPE planteará. De todas, nos interesa lo referido al ejercicio de la democracia. La CPE sostiene que existen tres formas de ejercicio de la democracia: participativa, representativa y comunitaria. La primera involucra a todas las herramientas de participación como el referéndum, el plebiscito, la asamblea, o los cabildos; la segunda

refiere a las instituciones propias derivadas del acto electoral como el Congreso y las diversas legislaturas; y finalmente la tercera “por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a la Ley” (García Yapur; 2011: 45). Como es sabido, Bolivia se ha declarado no sólo a su sociedad, sino al Estado como Multicultural, es decir que la heterogeneidad identitaria de su sociedad (ejemplificado en la existencia de varias naciones) deberá reflejarse en la estructura estatal y en la generación de sus políticas públicas. Esta decisión implicará la búsqueda de nuevos mecanismos que sean capaces de garantizar esa diversidad, en el funcionamiento del Estado.

Lo planteado en el caso boliviano, implica una profundización o al menos redefinición de la cuestión de la representación social. Por una parte los mecanismos de democracia directa, se plasman en las herramientas ya conocidas y utilizadas como son el referéndum o los plebiscitos. Mecanismos institucionales de las expresiones participacionistas que fueron cobrando fuerza y aceptados en distintas constituciones de la década de los 60 (Cenicacelaya; 2008). Sin embargo, lo planteado por la CPE boliviano, afirma que a esta instancia participativa, que aún se maneja en los límites propios de la democracia republicana, le es necesaria una ampliación, a favor de la *demodiversidad* (de Souza Santos; 2010), lo cual implica “la incorporación de mecanismos y formas de autogobierno de la diversidad y pluralidad social...En suma, la democracia plurinacional es un campo de tensión, acoplamiento y contaminación” (García Yapur; 2011: 46).

Tenemos hasta aquí un apretado resumen de los andariveles más importantes respecto del desarrollo de la democracia en términos de representación social. ¿Son esas las variables que podemos encontrar en nuestro caso de estudio? Claramente el caso boliviano, donde hemos encontrado el más importante desarrollo, se aleja de la composición de la Argentina: Bolivia cuenta con 32 naciones de pueblos originarios, que componen a buena parte de la población total del país; mientras que aquí los pueblos originarios se han visto reducidos durante décadas, por la persecución y exterminio, pero también por el mestizaje. De este modo la caracterización comunitarista que realiza la CPE es de, al menos, compleja realización en nuestro país. Por otra parte, los CICs que se plantean como espacios de desarrollo comunitario, tomando en cuenta a los actores de la comunidad misma, no está renunciando, en ningún momento, a la presencia y conducción del Estado, en cualquiera de sus niveles. Este aspecto es sumamente importante, para comprender, el espacio que lo comunitario implica en los CICs y en la concepción política en general y señala que aun en la profundidad del planteo del Estado Plurinacional de Bolivia, las instituciones de la democracia liberal co – existen con las formas comunitarias, abandonando de este modo los discursos radicalizados y revolucionarios propios del siglo

En síntesis, aquí entenderemos por representación social a los procesos políticos llevados adelante por instancias organizadas o no de la sociedad civil, en pos de obtener la resolución de diferentes demandas; la particularidad de estas prácticas es que no incluyen de manera directa la intervención de los partidos políticos ni de representantes electos. Finalmente, en esta tesis el lugar de análisis de dicho proceso se circunscribirá a los Centros Integradores Comunitarios.

### **III. Indicadores de representación social**

De este modo, teniendo en cuenta estos aspectos, avanzamos en la definición y contrastación de tres indicadores que remiten a la noción de representación política según hemos visto en términos teóricos y el modo en que se desarrollan en el territorio.

Partiendo de las consideraciones realizadas hasta aquí, y en base a las entrevistas realizadas en los CICs seleccionados de partidos del sur Gran Buenos Aires, desarrollamos los siguientes indicadores, los cuales en conjunto dan cuenta del grado de desarrollo de procesos y prácticas de representación social en los mismos CICs desde las organizaciones participantes. Estos indicadores son:

1. Agenda de temas
2. Identidad. Representaciones históricas
3. Organización

#### **1. Agenda de temas**

Por agenda de temas, nos referimos a la existencia o no de un conjunto de temas y demandas generados desde las organizaciones, con algún nivel de autonomía, cuyo objetivo es que sean tenidos en cuenta por las diversas agencias estatales, para que se conviertan en parte de la *agenda* de gobierno ya que “no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental” (Aguilar Villanueva; 1996: 24). Esto es, por una parte no la mera existencia de “reclamos” o de “quejas” por determinadas carencias, sino de demandas con algún nivel de estructuración organizativa e incluso institucional, que se presenten como un problema público, una demanda<sup>105</sup>; por la otra que esa demanda logre incorporarse a la agenda de gobierno, es decir que alguna agencia estatal destine financiación, un programa etc., para su resolución o atención. Pero a su vez, los espacios de la sociedad civil que producen las demandas, delinean, aunque sea de modo impreciso, una orientación para la

resolución de la misma. Es decir se establece la demanda y con ella, se piensa, se propone, incluso, algún tipo de respuesta que puede ser más o menos específico. De este modo el Estado se encuentra frente a una construcción de una demanda que se torna más compleja que la búsqueda de un bien o un servicio en particular.

La existencia de una agenda de temas específicos a las organizaciones y en particular el territorio, logran por una parte acrecentarles su capacidad de representación y legitimidad frente al resto de los ciudadanos; y al mismo tiempo fortalecen un rol de interlocutores frente al Estado y sus agencias. Esta modalidad desde luego no es nueva: las sociedades de fomento y las juntas vecinales ya lo cumplieron desde finales del siglo XIX, aunque obviamente en un contexto distinto.

De las entrevistas se desprenden diferentes miradas sobre este punto. Por una parte los participantes y sus organizaciones poseen una agenda de temas “básicos” que hacen a los barrios del conurbano, en particular a los nuevos: cuestiones de atención primaria (alimentación, salud) o bien de infraestructura (cloacas, basurales, pavimento). Estas demandas implicaron diferentes momentos de negociación e incluso de lucha, en particular en torno de la crisis del 2001, donde las organizaciones recurrieron a medidas de cortes de calles, en el barrio, o bien frente a oficinas de gobierno, en particular del nacional según los entrevistados (es decir trasladándose a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Las demandas están presentes y son verbalizadas por los entrevistados; estas no parecen representar un núcleo histórico, un corpus de demandas, sino que se encuentran atadas a la coyuntura<sup>106</sup>. Por ejemplo, como mencionamos, en torno de la crisis del 2001 la cuestión de la alimentación fue el punto principal de los pedidos; al mismo tiempo las organizaciones presentes generaron espacios de autorresolución de demandas como fueron los Clubes de Trueque<sup>107</sup>. Es decir, puede hallarse en el territorio experiencias de organización y búsqueda de salidas. Así, en los últimos años las demandas se articulan más con la búsqueda de empleo, los servicios de salud y la infraestructura vinculada a comunicación y servicios sanitarios. En las entrevistas si bien está presente el objetivo de lo que se está persiguiendo, motivo por el cual se genera la organización y se acercan los vecinos a participar, la estructuración de estas demandas parecería ser más bien débil. La presencia de organizaciones sociales de mayor alcance trabajando en el territorio o ha sido nulo en algunos casos, o intermitente en otros<sup>108</sup>; es decir organizaciones con mayores capacidades que pudieron haber colaborado en la articulación de estrategias y de una agenda de trabajo; esa presencia, hubiese tenido la posibilidad de influir sobre las capacidades de las organizaciones de base presentes. De todos modos otras instituciones tuvieron intervención. Se mencionaron alternativas de apoyo de escuelas, parroquias y alguna otra institución presente. Los recursos que estas instituciones puedan tener (salones para reunirse, personal a disposición con algunas capacitaciones, experiencia,



etc.) todas ellas se convierten en un recurso valioso, y habla a la vez de la escasez de estos. Puede percibirse cuando el MDSN, u otra repartición estatal “baja” un programa, este es recibido más allá de la agenda que puedan tener las organizaciones. De todos modos, no se ha observado desencuentros importantes en este aspecto, es decir en las demandas presentas por parte de los actores del barrio y los temas que abordaban los programas.

En la mirada de los agentes municipales, que actúan como coordinadores de los CICs, estos no trajeron con su instalación una agenda nueva de temas como así tampoco de abordajes sobre los problemas y demandas del barrio. Lo que parecería haber sucedido, en todo caso, es que la cantidad de recursos que movilizan los CICs, su grado de institucionalidad y de permanencia ordenaría de algún modo esas demandas que se encontraban dispersas, otorgándoles mayores niveles de certidumbre. Esto se ve claro frente a determinados temas que o bien requieren de inversión (consultorios odontopediátricos como en un CIC del municipio B, o bien el abordaje sobre temas complejos como la violencia familiar, que implica una planificación y saber experto, para instalar y abordar el tema. De todos modos pueden percibirse las diferencias en cuanto a la existencia de una sociedad civil con algunos niveles de organización y con experiencias previas de articulación o conflicto con el Estado. Este contraste se verificó en entrevistas de indagación, preliminares a la investigación, y que fueron realizadas a miembros de un CIC ubicado en un pequeño pueblo de la provincia de San Juan. Las personas entrevistadas mencionaban la ausencia de experiencias previas de interacción e incluso de “conocimiento” del Estado, ya que el pueblo no poseía los servicios públicos básicos, y los cuales aparecieron con la llegada de programas hacia el año 2008 y la instalación del CIC; con esta realidad puede observarse también la conformación de una sociedad civil “débil” en términos organizativos y de capacidades. No es el caso del conurbano bonaerense.

Al mismo tiempo, se mencionan en varias entrevistas, que los vecinos, los referentes políticos del barrio, fueron quienes en definitiva le dieron vida al CICs, consiguiendo en muchos casos los primeros muebles para funcionar, el desarrollo de actividades, el recorrido de organismos públicos para conseguir programas, etc.; esto indicaría una apropiación del dispositivo, por parte de las organizaciones del barrio y los vecinos que se acercaron al CIC. Esta apropiación se traduce también de otros modos, quizás más indirectos. Por caso, las demandas (la agenda) en el momento crítico del año 2001-2002 se acotaba a alimentación y temas urgentes de salud; con el paso de los años y la superación de la crisis, al establecerse los CICs, estos comenzaron a ser espacios de otras demandas, satisfechas en buena medida las básicas, como ya se indicó; y a su vez la misma existencia del CIC, una nueva presencia permanente del Estado en el territorio,

abría expectativas respecto a la solución de otros problemas vinculados a áreas como salud, educación, capacitación, cuidado de niños pequeños, etc. Esto es la instalación del CIC, abrió también la agenda de las organizaciones y los ciudadanos, al percibirse la posibilidad de concretar otras nuevas demandas.

Respecto de la conformación de la agenda, las tensiones se concentran en las demandas que no son solucionadas, más que en el modo en que estos se pueden resolver, en particular frente a temas que llevan mucho tiempo instalados. Esas conflictividades, son justamente las que generan los espacios de tensión y que abre las posibilidades de negociación entre los actores que participan en el CIC. La formación de una agenda propia, que busque representar demandas y expectativas del barrio, de la zona y más genéricamente del territorio, lidia con los diferentes actores involucrados. No necesariamente porque estos desarrollen un conflicto abierto, sino por las propias pertenencias de cada uno: los programas nacionales, provinciales (en los pocos casos registrados por esta investigación) o municipales; los promotores territoriales del MDSN; los profesionales que trabajan en el CIC dependientes de distintos programas. Todos, constituyen los espacios frente a los cuales, las organizaciones territoriales que participan de la Mesa de Gestión Local, deben articular o tensionar la conformación de una agenda. Como decíamos, esa agenda no es un programa rígido, sino que constituida a partir de algunas necesidades básicas o reclamadas por mucho tiempo, terminan de moldearse de la mano de la interacción que se establece con los actores mencionados. También pueden observarse algunos casos en donde el Estado nacional, dada su mayor capacidad de despliegue y recursos, puede marcar aspectos de una agenda que en términos generales es percibida, pensada o imaginada por los actores, pero que es el Estado quien termina de encausarla en una forma específica de acción. Por caso, si existe un reclamo por capacitación y ayuda en el ámbito de la educación, fue el MDSN y el Ministerio de Planificación Federal, quienes diseñaron e implementaron en los CICs los NAC (Núcleos de Acceso al Conocimiento).<sup>109</sup> Del mismo modo la realización de encuentros nacionales o regionales por parte del MDSN, implica la instalación de temas en la agenda. Cuando se participó de un encuentro nacional<sup>110</sup>, pudo observarse como los talleres, conferencias y paneles realizados, implicaban apuntalar la construcción de una agenda de trabajo para los CICs, respecto de los temas que podían estar ausentes en ellos (por caso hubo referencias a violencia de género, trata de personas, entre otros temas).

Finalmente un aspecto que atraviesa los tres indicadores que analizamos: la MGL, no cuenta con un manual de procedimientos ni reglamento común, emanado desde el MDSN, como ya señalamos en el capítulo IV. Esto implica que la Mesa no tiene prefijado límites de acción, más allá del hecho de funcionar al interior del CIC. El espíritu de no reglamentar su

funcionamiento “desde arriba” proviene justamente de la idea de que las propias organizaciones y ciudadanos, sean quienes le den forma, fijen agenda, con los objetivos que puede plantearse la Mesa.

De este modo, se percibe que las agendas sociales, compuestas por sus demandas y horizontes al interactuar sus portadores con las diversas agencias del Estado, pueden tensionarse, pero también encontrar un camino, ya que las capacidades estatales poseen un despliegue del que las mismas organizaciones carecen.

## **2. Identidad. Representaciones históricas**

Para referirnos a la generación de prácticas de participación social, nos parece relevante la indagación acerca de la existencia o no de discursos ideológicos políticos, y sus consecuentes prácticas, con algún nivel de diferenciación respecto de los enunciados que provienen de las prácticas de la representación política y del mismo Estado y sus agentes en territorio. En el uso de ese lenguaje y de esas prácticas, es importante también incorporar, además de las entrevistas, el material bibliográfico de apoyo confeccionado por el propio MDSN.

En primer lugar los entrevistados en su conjunto manifestaron una marcada pertenencia hacia el barrio. El territorio es en este sentido el espacio donde se anclan los reclamos y de allí los discursos y las argumentaciones. Mientras que en otras geografías la pertenencia étnica despliega todo su potencial como contenedor de los actores y dador de sentido en lo identitario, en nuestro caso la ausencia de grupos homogéneos o una pertenencia cultural que no los hace sentir un “otro” respecto de distintos espacios sociales (digamos la clase media urbana, los sectores formales en el mundo del trabajo, etc.), no perciben una distancia cultural intensa, una diferenciación taxativa (no obstante si se expresa en la cuestión económica desde luego) pero no de pertenencia. Ello hace que no surja una distinción respecto de esos sectores en cuanto pertenencia social, aunque sí emerge respecto a vivir en el barrio. El territorio, el espacio común es una huella notable en los relatos pero también en las acciones que llevan adelante; esa pertenencia tampoco se inscribe en una diferenciación Estado – sociedad, en los términos liberales, pues el mismo Estado es percibido como parte de las respuestas a las demandas presentes. Por el contrario, la presencia del Estado (a través de políticas, programas o del propio CIC) fue valorada por los entrevistados. En este sentido, las demandas y la pertenencia al territorio, definido por el barrio, son dadores de identidad y sentido para los vecinos, organizados o no, que se involucran en el CIC. La intervención estatal no parece alterar esa pertenencia territorial; por el contrario el peso del Estado es visto como fortalecimiento de esa pertenencia territorial, espacio en donde se procesan las demandas<sup>111</sup>.

La diferenciación, entonces, no surge respecto de la relación Estado – sociedad

como sistemas, como esferas autónomas, en la percepción de los actores sociales indagados; en barrios donde se vive en situaciones de vulnerabilidad, la presencia del Estado es comprendida como la garantía de acceso a derechos y en general a una mejor calidad de vida. En todo caso, sí puede percibirse cierta otredad, respecto de “los políticos”, mencionado en algunos casos, pero de manera generalizada sin que ello implique la percepción como un cuerpo homogéneo.

Si bien buena parte de los entrevistados se siente identificado con el gobierno municipal y el nacional (que en los tres casos trabajados se trata del mismo signo político) puede registrarse la existencia de referencias diferenciadas en el lenguaje y en la comprensión y construcción de las demandas. Reiteradamente las alusiones son a “la gente”, “los vecinos” o formas más coloquiales de referenciación. El término “compañero”, tan anclado en la terminología peronista, aparece en algunos entrevistados y más al pasar, como un sinónimo de vecino, antes que con la carga de identidad partidaria. Esto indicaría que la pertenencia al territorio sigue teniendo más peso que las identidades políticas cuya existencia es visible pero no como para impedir la permanencia de otras identidades<sup>112</sup>.

Decíamos que se trata de poblaciones ya asentadas en el territorio por más de una generación, no son por tanto migrantes internos, ni de otros países en la mayor parte de los casos. Como indicamos, no se percibió en las entrevistas la existencia de un *ethos* cultural o identitario específico, diferenciado que actuara como núcleo articulador<sup>113</sup>. Si, en cambio, marca su presencia la referencia a la crisis en torno del año 2001. Mención obligada la hora de plantear momentos articuladores generados en el mismo barrio. Como se ha escrito en numerosos trabajos (Forni; 2002) la crisis genera inmediatamente en los sectores pobres y excluidos, herramientas de articulación, redes sociales, solidaridades en pos de enfrentar el momento dramático. “Aquí no había nada”, se escucha en las entrevistas como un punto de partida para la organización. Así, ésta surge primariamente como necesidad ante la emergencia y la falta de respuestas; es un recurso, pero implica que en el barrio existen lazos que posibilitan esa articulación. ¿Qué la facilita? Lo que pudo observarse es variado, pero podría centrarse en tres ejes: en primer lugar a pesar del “aquí no había nada” pueden encontrarse presencias de distinto tipo del Estado, aunque estuviesen acotadas a algún programa y esto implicó, por ello, la generación de interacción de los ciudadanos con el Estado, y de estos entre sí; en segundo lugar la presencia de un club deportivo o sociedad vecinal en el barrio u otro tipo de organizaciones; en algunos casos se habla de organizaciones como comedores que funcionaban en la casa de algunas de las personas que lo llevaban adelante, es decir niveles de institución y organización, mínimos pero que generan algún tipo de prácticas de trabajo colectivo; finalmente la presencia de organizaciones políticas y las experiencias de militancia de algunos vecinos; aquí surge otro aspecto sumamente relevante: la participación en los

espacios barriales, en este caso a través del CIC, es percibido por algunos de los entrevistados como una continuidad de otras participaciones con mayor implicancia política, ahora a otro momento político que modifica las prácticas; sin embargo las vinculaciones que manifestaron con el Frente para la Victoria (FpV) o más genéricamente con “el kirchnerismo”, se superpone con la identidad de pertenencia al barrio.

La figura del “puntero” se presenta inmediatamente, en particular por los varios abordajes sobre el tema<sup>114</sup>. En los casos analizados, la cuestión parece mucho más compleja que ciertas lecturas lineales en donde se asume que el poder político (por lo general el intendente) despliega una serie de actores territoriales que le responden de manera incondicional para asegurarse la lealtad electoral. El entramado que hemos podido observar dista mucho de ser un bloque homogéneo que responde de manera directa al intendente o al partido de gobierno. Siquiera que los actores sean uniformes en sus concepciones políticas, aun identificándose en términos generales con la orientación del gobierno nacional. Y esto sucede por factores institucionales/estructurales que hacen al CIC. En primer lugar los actores que operan en territorio y que poseen una pertenencia política más o menos definida, pueden provenir de diferentes espacios. Por caso, varios CICs, poseen un coordinador general que es nombrado por el gobierno municipal, como se especificó en el capítulo anterior. Este coordinador/a que cuenta con el aval del gobierno municipal para ejercer la función, no significa que ejerza como un funcionario de ese gobierno, por dos razones. La primera es que los CICs, están diseñados como espacios de articulación entre distintos niveles de gobierno; son un dispositivo en los cuales Estado nacional, provincial o municipal, pueden llevar adelante, en articulación con la comunidad, distintos proyectos y programas que beneficien al barrio<sup>115</sup>. Esa interacción, lo distancia de una “oficina municipal” de una delegación, porque la producción que se genera desde allí adentro no proviene exclusivamente de las incidencias jurídicas y políticas de un municipio, sino que abarcan al conjunto de las competencias estatales en cualquiera de sus dimensiones; de este modo quien coordine el desarrollo de un CIC, y busque que este pueda ser visto como un espacio político – social atractivo, debe buscar la incidencia de los tres niveles estatales que se vinculan con diferentes demandas que puedan surgir en el territorio<sup>116</sup>; si este referente solo trabaja en la dimensión municipal, pierde un conjunto de temas que están presentes en las demandas, algunas de ellas de manera urgente.

En segundo lugar porque los intendentes, por lo que pudo relevarse en los casos analizados, designan a una persona con pertenencia al territorio, identificado con el barrio, y puede ser alguien más o menos cercano a su construcción política<sup>117</sup>. En ese sentido se produce un sistema de alianzas entre los referentes claramente político – institucionales y aquellos de anclaje territorial. Los coordinadores de CICs entrevistados señalaron su relación con la autoridad municipal, pero en dos casos, la pertenencia a un espacio político

que no era directamente el del intendente, y que su legitimidad en ese lugar estaba provista, también (en algunos casos se afirmaba como exclusivamente) por la pertenencia al barrio, por el trabajo de militancia en el lugar desde hace muchos años. Esta argumentación se fortalece en la relación con los vecinos.

Este mismo aspecto genera otra dimensión importante de la identidad: los CICs, según consta en las entrevistas, ya son identificados como tales por los vecinos. No hay confusión con una “salita” o una “delegación” o genéricamente “una oficina del ministerio”, sino que la referencia CIC y el uso de su nombre está presente en los vecinos e instituciones. Sin duda la existencia de la MGL, ayuda en este sentido, al hacer partícipes a las organizaciones del territorio, del propio CIC.

Como sobrevolando el conjunto de estos aspectos de integración identitaria, que parte de lo territorial, está presente como mencionamos, la crisis del 2001. Lo que implicó para el barrio aquella crisis, la gravedad de la situación traducida en una modificación profunda y violenta de la vida cotidiana, mantiene aun sus huellas. El tema surge principalmente como contraste con el presente, en varios sentidos. Por una parte la situación social del barrio en general, donde la desesperación aparece como una clave de aquel momento; los trabajos de aquellos días estaban vinculados a ollas populares, comedores para los chicos e incluso la incertidumbre frente a situaciones de violencia durante los días más conflictivos en diciembre de 2001, en referencia a los intentos de mediar ante situaciones de saqueo; en este sentido los temas actuales se vinculan hacia otras demandas propias de sectores vulnerables, pero no vinculados a situaciones de indigencia. Y por otra parte hacia donde se orientaba la acción colectiva de las organizaciones que pasaron de la acción en la calle a través de la protesta protagonizando piquetes y marchas (ya nos referiremos más profundamente a estas acciones), hacia una situación de acción en el territorio, donde los actores entrevistados reivindican la existencia de los CICs, como un espacio para hacerlo. La crisis impactó en lo cotidiano, pero también marcó el modo de pensar el trabajo que se realiza en el territorio.

Al mismo tiempo nos planteamos si el CIC era generador en algún sentido de identidades nuevas. Esta afirmación es demasiado contundente para una investigación que no persiguió indagar en estos temas solo de forma secundaria. Sin embargo, lo que sí pudo observarse es que las políticas y programas que se llevan adelante en los CICs, producen o estructuran algunas identidades que de todos modos ya están presentes. ¿De qué modo? Asistiendo a las reuniones de la MGL, pudo observarse que algunos de los puntos en conflicto provenían del desarrollo y funcionamiento de programas al interior del CIC y la ocupación de espacios y horarios que esto implicaba; la “defensa” del trabajo que cada uno realizaba, estaba estructurado por la pertenencia a un programa o actividad (talleres, o ser responsable de algunos de los programas que nació, provincia o municipio

desarrolla en el lugar). En ocasiones se trata de personas que trabajan de manera asalariada en ese programa, lo cual hace que se combinen otros factores en el debate, pero parece cierto que cuando los programas involucran a poblaciones con cierta homogeneidad (por ejemplo el Programa Envión de la Provincia de Buenos Aires dirigido a adolescentes; o los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, pero también a los profesionales que allí trabajan) fortalecen una pertenencia que combina al grupo en sí mismo, con el programa diseñado para ese grupo. El programa establece los objetivos y el desarrollo que se seguirá al respecto; pero también brinda un sentido de pertenencia al grupo para el cual fue diseñado; lo contienen y le brinda un espacio y actividades al interior del CIC; le legitima un lugar, *su* lugar.

Del mismo modo vale la observación hecha en el punto anterior: la MGL, no tiene un reglamento prefijado, con lo cual la identidad territorial, debería convertirse en un marca que se refleja en el accionar de la propia Mesa.

Finalmente, queda planteado el modo en que se presenta lo que podríamos denominar lo “estrictamente político” de la conformación identitaria. Como ya explicamos, los CICs, parten de un diseño realizado por el MDSN que los implementa en acuerdo con los municipios en el territorio. Una vez construido el edificio, resta organizarlo en su funcionamiento. En las entrevistas, a la hora de referirse al inicio de las actividades, como ya hemos mencionado, surge la cuestión de “llenarlo” de “ocuparlo”; el edificio está allí, luego llega el momento de darle “vida”. Varios entrevistados, agentes municipales y miembros de organizaciones que participan del CIC, manifestaron la importancia de la presencia de ellos para “llenar” darle contenido al CIC, que inicialmente se encontraba vacío. ¿Qué es ese vacío? Volveremos sobre este punto en las conclusiones; por lo pronto dar muestra que los actores involucrados asumen que el espacio en sí, el CIC por sí sólo no implica una acción política sino está cargada, con la intervención de prácticas políticas, bajo diferentes formas. Cuáles actividades, programas o acciones se llevarían adelante en el CIC, forma parte de aquellos que le daría contenido. Pero también emerge la cuestión más específicamente política. En este sentido el MDSN, imprime a los CIC, una orientación comunitarista, como ya vimos en el capítulo anterior. Ya mencionamos los encuentros que realiza el MDSN. Estos buscan también reforzar el perfil comunitarista donde participan personas vinculadas al CIC (sin que exista un criterio claro acerca de la selección de quienes participan de los encuentros, aunque por la entrevistas se desprende que existe cierta rotación). Estos encuentros implican la realización de talleres, espacios de discusión asistencia a conferencias organizadas por el MDSN, que le van dando contenido a los objetivos que se desea que persigan los CICs. En el ya mencionado encuentro al que se asistió pudo notarse la importancia que el MDSN otorgaba al CICs, en tanto espacio comunitario, la importancia de incluir las demandas del barrio en sus

trabajos, y políticas que decidiese la MGL. Por otra parte, los encuentros son valorados por la posibilidad de contar a otros las propias experiencias y conocer las de aquellos. Este punto parece tener incluso la mayor valoración sobre la participación en estos espacios, ya que referiría a un lugar no solo común (los que se involucran en los CICs,) sino un espacio de semejantes, de organizaciones y personas que tienen realidades, demandas, perspectivas y trayectorias compartidas, capaces de ser comprendidas entre ellos. Si bien se reconocen algunas realidades específicas (los entrevistados refieren a la distinción entre los recursos que se tienen en el GBA frente a los pueblos pequeños del interior) existe un lazo por situaciones y trayectorias que se han recorrido. También puede observarse la cercanía al gobierno nacional como otro dato de vinculación. Sin embargo en el CIC de control, en un municipio de otro signo político que el gobierno nacional, con un coordinador que tampoco se vincula a aquel, la percepción del CIC, como espacio de encuentro de los actores del territorio parece ser muy semejante. Esta similitud se presenta también en torno al resto de los temas desarrollados, con la importante excepción de la presencia de organizaciones sociales en el territorio, prácticamente ausentes en la vinculación con este CIC. Ello parece marcar una distinción clara con el desarrollo de organizaciones y movimientos en el conurbano, que afecta el modo en que el CIC es “ocupado”.

### **3. Organización (autonomía, institucionalidad, herramientas)**

El tercer punto consiste en el análisis acerca de la existencia o no de un nivel organizativo en los grupos y movimientos territoriales, previos o paralelos a la organización que puede proveer el Estado o los partidos políticos, y de qué modo incide esto en la canalización de las demandas. La organización implica una extensa lista de capacidades que pueden desarrollarse a favor de alcanzar los objetivos. Desde la década del '90 y con la instalación de la nueva cuestión social, las organizaciones de base y territoriales fueron pensadas como agentes participantes de distintas políticas públicas. Se habló de un “auge de la sociedad civil” a partir del incremento de su participación y de la existencia de organizaciones (como nos hemos referido en el capítulo II). Todos los diagnósticos apuntaron a la necesidad de “fortalecer capacidades” en estas organizaciones; los programas sociales de los '90, con su énfasis en la focalización, tuvieron mucho de esta cuestión y priorizaron la capacitación en la formulación de proyectos, gestión de programas, etc. El supuesto de que incrementar estas capacidades mejoraría las políticas sociales y por tanto la situación de pobreza en general, era el punto de base. Abundaron, así, numerosos talleres en territorio con este objetivo<sup>118</sup>.

De este modo, han quedado capacidades de trabajo vinculadas a las políticas



públicas en diferentes organizaciones, cuyo impacto, como se dijo, es de difícil mensurabilidad. Por lo pronto, se puede observar, por los testimonios y por otros trabajos que lo recogieron (Fizman; 2012) que en situaciones críticas se desplegaron diferentes capacidades para enfrentar los graves problemas sociales que emergieron con la crisis en torno del 2001, con la formación de comedores comunitarios, como ya se mencionó con un nivel organizativo básico y con escasos recursos. Personas entrevistadas que viven y trabajan en el barrio desde alrededor de 20 años, mencionaron la participación en algunos de esos programas, en los cuales se involucraron personalmente y desde las organizaciones. Si bien como señalábamos no es sencillo medir el impacto que eso pudo tener (sería necesario un estudio específico para conocer cuantas prácticas se modificaron desde esas capacitaciones, cuantos saberes se incorporaron, etc.), parece cierto que hubo un rastro en particular que esas experiencias, dejaron en las organizaciones territoriales: son los aprendizajes acerca de cómo y dónde obtener recursos para sus proyectos o lograr satisfacer las demandas que se persiguen. Muy particularmente el conocimiento de las instancias estatales, sean municipales, provinciales o nacionales, parece ser un “camino”, bien delimitado y conocido por buena parte de las organizaciones entrevistadas; no es este un aspecto menor. Es decir puede verse allí una capacidad que parece clave en la relación con el Estado, que es justamente distinguir sus agencias y las herramientas de articulación; diferenciar las incumbencias de cada nivel estatal de acuerdo a los temas que se plantean (basura, alumbrado, seguridad, tierras, etc.) da cuenta de un aprendizaje importante, al evitar los recorridos por los “pasillos del Estado” y que mejora sin duda el nivel de eficacia de las acciones que se llevan adelante.

Desde luego no se trata de “mecanismos” o “instrumentos” meramente procedimentales para conseguir los fines necesarios. Volvemos aquí, sobre la figura del referente territorial como un actor clave para esta articulación, en tanto facilitador. En este sentido, el referente político territorial, hace ese trabajo más dinámico y de aproximación más inmediata con autoridades estatales, pero no agota los canales de relaciones, ni se percibió en ninguno de los casos analizados, que existe un único individuo, capaz de administrar esas relaciones, como ya se refirió. Por caso, quien tiene la relación de proximidad con el estado local, es decir con el municipio, seguramente carece de una relación de la misma intensidad con el gobierno provincial o nacional. En varios CICs, se mencionó la presencia en las MGL de mujeres vinculadas al Plan Más Vida, conocidas como *Manzaneras*, programa de asistencia a la población materno – infantil, que implica su propia red; o bien el Programa Envión, destinado a adolescentes, ambos dependientes del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Al mismo tiempo, la referencia ya citada acerca de “tengo mi institución” da cuenta que la articulación con el Estado no se agota en el canal de comunicación y obtención de

beneficios que pueda conseguir el coordinador del CIC, sino que esta es mucho más compleja y diversificada. Por otra parte, la inclusión de un mecanismo institucional como la Mesa de Gestión Local, al interior del CIC, implica que las instancias de reclamo, tensión, negociación y acuerdo, atraviesan esa instancia en la que se involucran distintos actores. La MGL, se desarrolla en este sentido como un espacio de mediación de los reclamos, en términos verticales, respecto de lo que el Estado en sus tres niveles, o al menos en alguno de ellos, puede responder; pero también en sentido horizontal, respecto a las capacidades de negociación y acuerdo entre las distintas organizaciones, en la discusión acerca de cómo establecer prioridades, las cuales se vinculan a las demandas territoriales, antes que a un “control” monolítico en torno de la figura de un “puntero”.

En este sentido el modo de organización y optimización de las herramientas y recursos disponibles no siguen una lógica de acción planificada. En ocasiones, las urgencias de muchas demandas juegan en contra de ello, lo mismo que la vulnerabilidad en la que viven los pobladores en términos generales. Sin embargo, la existencia de espacios políticos o politizados, le brindan a las organizaciones o a los vecinos que participan en el CIC, una previsibilidad y continuidad en el seguimiento de algunos reclamos y de políticas que se estén implementando. Tanto en la articulación de esas demandas, como en los canales de comunicación con el Estado.

Un subtipo diferenciado dada la relevancia que ha tomado en las ciencias sociales como objeto de estudio, son las redes sociales, que en los últimos años se han denominado redes de capital social. La impronta del trabajo en red, como un recurso que potencia la capacidad de las organizaciones, tuvo ya su estímulo en la década de los '90. En lo referido específicamente al capital social, los organismos multilaterales de crédito cumplieron un rol clave en cuanto a la instalación del tema a través de diversas publicaciones (BM; 2001) (BID; 1998). A pesar de lo difuso de su definición, los organismos colocaron grandes expectativas en el capital social, en tanto pudiera generar herramientas para paliar la pobreza, lo que podría implicar que los pobres podrían autorresolver sus demandas.

Sin embargo, posteriormente el análisis se volvió mucho más rico y el concepto mutó para explicar situaciones más complejas y mucho menos lineales respecto a sus “resultado esperables”. Por caso desde la sociología se lo definió de otro modo, por ejemplo: “Un recurso que surge de las relaciones sociales, gracias a las cuales los actores se aseguran los beneficios en virtud de la pertenencia a redes u otras estructuras sociales” (Forni y otros, 2012; 81). En este sentido los autores señalan que la pertenencia a las redes implican, aunque más no sea en sentido potencial, para quienes las conforman un incremento de los recursos, acceso a mayor información, diversos aprendizajes, capacidad para la conformación de alianzas horizontales (Ídem; 94).a su vez la red implica sentidos

de pertenencia “la consistencia de una red está dada por sus elementos estructurantes, que a su vez, remiten a un sentimiento de mutua representación (pertenencia) y una tarea compartida” (Beltramino y otros; 2011: 60).

En todos los casos analizados, puede descubrirse la existencia de un extenso entramado de organizaciones, instituciones y movimientos, de distintas características presentes en el barrio. Por una parte las mínimas relaciones de vecindad; reciprocidad que se manifiesta en colaboraciones particulares frente a problemas vinculados a la vida cotidiana, en el cuidado de enfermos, situaciones críticas familiares, etc.119

En segundo lugar, retomamos la expresión “tenemos una institución”. Son descritas como la expresión de las necesidades de los vecinos, del barrio, pero también como herramientas organizativas y legitimantes de esas demandas. Así cumplen la doble función operativa, en tanto pueden ser una canal de transmisión y eventualmente de resolución de las demandas (que incluye la autorresolución) y una herramienta de negociación frente a otras organizaciones y en particular frente al Estado; por otra parte la organización implica un marco de legitimación de las demandas, una institucionalidad que provee cierta presencia en el territorio. La importancia de que la organización esté legalizada, fue mencionada en algunos casos, ya que las organizaciones de base aprendieron de la necesidad de poseer un marco legal para la participación en algunos proyectos. Al mismo tiempo las organizaciones no se plantean de modo aislado, con estrategias de acción diferenciadas. Si bien se presentaban sus objetivos de modo separado, específico, también se mencionaba la ayuda de unas a otras frente a proyectos que cada una encare. “cuando una organización necesita ayuda, la otra colabora, porque sabe que después la van a ayudar” Aunque este tipo de frases, pueden expresar una declaración de principios que luego puede encontrar distintos escollos en la práctica (como la estrategia “racional” de maximizar resultados minimizando costos) a la vez logran conducirlos a través de espacios que facilitan la colaboración. Una expresión presente en todos los casos, lo constituyen la realización de fiestas barriales, en torno a alguna fecha significativa (el día del niño, aniversario del barrio, fecha patria, etc.) Esas festividades, son utilizadas como medios de comunicación por todas las organizaciones, para recaudar algunos fondos, y en particular para crear climas festivos en el propio barrio. Para las organizaciones, estas fiestas se presentan como un hecho muy importante también para manifestar su propia capacidad de trabajo, en el mismo barrio, en el territorio en el cual trabajan, pero que tal vez solo parte de la población conoce.

Volvemos nuevamente sobre la crisis del año 2001. Aquella etapa sumamente difícil para los sectores vulnerables, se caracterizó por una notable ocupación del espacio público a través de la protesta. El piquete, en un contexto de altas tasas de desempleo, se convirtió en la herramienta central para hacer oír reclamos que no tenían respuesta; lo que

nació como una expresión de los despedidos de YPF en la provincia de Neuquén se trasladó a otros grupos que sufrían una suerte semejante para, con la extensión de la crisis, fuera utilizado como mecanismo de protesta y negociación ante diversas situaciones. De una herramienta surgida en ambientes sindicales, se trasladó a diversos espacios sociales. Los barrios fueron uno de ellos (Svampa y Pereyra; 2003). En ese tránsito varios analistas, como vimos en el capítulo III, otorgaron a esas prácticas diversas lecturas políticas respecto de sus proyecciones. En las entrevistas realizadas el recuerdo de la realización de protestas está presente; hoy es percibido como una instancia de negociación frente al Estado, como un recurso organizativo, una herramienta en la emergencia. En los casos analizados, no parece que la realización de piquetes implicara una construcción político - colectiva más amplia, ni que se depositara en ellos un énfasis como capacidad articuladora de nuevas expresiones políticas. En los relatos, la instalación de los CIC o de otras políticas territoriales por parte del estado, no es percibido como un proceso de desarticulación de un movimiento social/político que persiguiera fines de mayor autonomía. Las protestas son percibidas como la expresión de un momento crítico, y ellas mismas como instrumentos para reclamar la intervención más activa por parte del Estado. Funcionarios municipales hicieron referencia si, a la permanencia de algunos grupos que no suelen participar en las actividades de los CICs, pero que se encuentran vinculados con claridad a expresiones político partidarias, es decir no sólo “piqueteras”.

Se menciona el cambio en las capacidades de las organizaciones para actuar y perseguir sus objetivos; la crisis es mencionada en varios aspectos como una situación obviamente caótica que impide la planificación y la actuación bajo algún ordenamiento; la desesperación obligaba a actuar en lo inmediato; si bien la situación social continúa siendo vulnerable en los territorios donde se trabajó, dista de aquella situación crítica; esto, según los testimonios, permitiría a las organizaciones la posibilidad de incorporar nuevas herramientas de acción en pos de sus objetivos. Y nuevamente, la ausencia de un reglamento para el funcionamiento de las MGL (como deben discutirse los temas, como se toman las decisiones, etc.) desafía a cada una de las MGL a ser creativas en la búsqueda de un sistema de consensos entre las organizaciones y entre ellas y los representantes del Estado.

## **V. Los perfiles desarrollados por los actores**

Hemos desarrollado las cuestiones en torno de la representación social y la participación vinculados a las políticas públicas en los CIC, analizando tres ejes principales. Antes de profundizar y acercar algunas conclusiones al respecto, queremos presentar en forma comparada de qué modo se desarrollan los tres indicadores elegidos (agenda, identidad, organización) respecto de lo que el Estado despliega en los mismos

CICs y como articulan los distintos niveles de gobierno en los espacios que implica el dispositivo. Desde luego, las acciones del Estado no se restringen al CIC, sino que despliega políticas sobre esas dimensiones desde otros dispositivos (como a través de la escuela en la cuestión de la identidad; otras agencias respecto del manejo de la agenda, etc.). Por eso solo a los fines de observar cuanto puede influir la acción del Estado en las prácticas de las organizaciones presentamos este cuadro:

**Cuadro comparativo sobre los tres indicadores:**

	<b>Organizaciones territoriales</b>	<b>Estado nacional</b>	<b>E. Provincial</b>	<b>E. Municipal</b>
<b>Agenda</b>	No estructurada. Centralidad de la cuestión social	En el diseño de CIC y los programas	Intervención acotada a programas	Mediante Programas y gestión del CIC
<b>Identidad</b>	Dada por el territorio. Pertenencia a programas	Manejo de recursos para sostener identidades políticas en sentido amplio.	Débil. Delimitada por la impronta de los programas	Delineada por el lazo entre coordinador /territorio
<b>Organización</b>	Informalidad. Experiencias. Redes	Alta, Recursos económicos. Capacidad técnica	Acotada a programas	Mediana, por dificultades con escasez de recursos

Uno de los principales problemas de la comparación, reside en el grado de equivalencia de los hechos o “cosas” a comparar. En este sentido nos topamos inmediatamente con la escala que supone una organización territorial, frente a las capacidades de las agencias del Estado nacional o, incluso, en sus otros niveles. Este dato nos dificulta establecer rangos de comparación, cuando estamos sometiendo la misma a entidades diversas en varios sentidos. Sin embargo, nuestra intención que la misma nos sirva para dejar en evidencia los mecanismos respecto a cómo se desarrollan los tres indicadores.

Como podemos observar, de acuerdo a nuestras indagaciones, la escala es justamente el primer dato relevante que se nos presenta. La comunidad genera una agenda de demandas; estas se hacen presentes en el espacio público a través de variados recursos (la protesta, la intermediación, la participación), produce acciones en pos de ellas (en ocasiones autorresolviendo) pero sus recursos son limitados para traducirlos en

políticas efectivas. Lo que parece relevante, sin embargo, es que esa agenda existe y no nació con la instalación de los CICs, sino que en todo caso, estos buscaron responder a las demandas que ya estaban instaladas, lo cual implica (y nos lleva al tercer indicador) algunos niveles de organización en el territorio, que hicieron posible la visibilidad de esas demandas. En esa organización se alterna la informalidad con algunas construcciones institucionalizadas que perduran en el tiempo y hacen posible sostener la demanda y los lazos en el territorio; así, organización y agenda, se vinculan directamente. Por su parte, los tipos organizativos, entre los cuatro actores planteados, son concluyentes: el CIC permite a organizaciones territoriales, y a los tres niveles del Estado, desarrollar acciones al brindarles un espacio físico anclado en el territorio; o dicho de otro modo el CIC marca los límites, establece un camino a las acciones a ser llevadas adelante cuyo eje articulador es el territorio. Que la coordinación de los mismos esté en manos del municipio, le imprime una dinámica propia de las políticas claramente locales, pero el hecho de que el diseño del CIC sea obra del MDSN, generando una nueva percepción de lo "local", quitándole el eje disruptivo respecto de su entorno provincial y nacional, en las propuestas que colocaban el énfasis en el desarrollo local. Así la organización que plantee el municipio, siempre refiriéndose a los CIC particularmente, depende también de las condiciones estructurales que fija el Estado nacional, al ser quien diseña el dispositivo, estableciéndole, a la vez un espacio de acción y sus límites. Este mismo principio se aplica desde luego a las organizaciones sociales: el CIC tiene una misión y objetivos generales, pero precisos, demarcados por el MDSN; no es, por tanto un lugar que persiga la autogestión desde la sociedad civil<sup>120</sup>, sino la articulación comunitaria que implica a la vez al Estado y a las organizaciones. Sabiendo, por otra parte, que los procesos de coordinación incluso al interior del Estado entre organismo gubernamentales horizontales, implican saltar numerosos escollos, ya que no se trata de ningún modo de un proceso "natural"; por el contrario implica diversos momentos y desafíos a sortear para lograr finalmente, una integración (Ilari; 2013).

Volviendo al tema de la generación de agenda, en cuanto a las otras dos instancias estatales, mientras que la provincia está presente de un modo limitado, a través de programas específicos, el municipio coordinando los CICs y por lo tanto articulando a los actores sigue siendo el responsable del desarrollo cotidiano y por lo tanto le permite tener un rol clave en la agenda. En referencia a ello las organizaciones territoriales y los vecinos que participan, también se ven fortalecidos por la presencia cotidiana en el CIC y la asistencia a las reuniones de la MGL, le brinda canales donde hacer que los temas, las demandas del barrio, puedan incorporarse a la agenda o articularse con los programas, si estos no responden en forma directa a ella.

## **VI. Implicancias de los procesos de participación y representación social en los CICs**

La descripción y comparación de los tres indicadores utilizados, nos presenta un panorama abierto y variado acerca de los modos en que se encausa la representación y la participación desde la sociedad civil en los CICs, y que a su vez implica una articulación con el Estado.

Indagando acerca de las perspectivas que se presenta en la sociedad civil respecto de la participación, coincidimos con la siguiente afirmación: “cada vez existe menos ese ciudadano perfecto, que está informado y que actúa en todos los terrenos y que cuenta con un universo cognitivo perfectamente estructurado en el que todos los temas enlazan de forma coherente. Asimismo...también es más minoritario el ciudadano absolutamente desinformado, para el que la política es un universo absolutamente extraño e incomprensible” (Font; 2004:25). Las respuestas recogidas en nuestra indagación, coinciden notoriamente con estas palabras pues, en efecto, las aproximaciones a la participación se apoyan en temáticas puntuales, ancladas en las vivencias del barrio y a la vez, desde estas demandas, construyen un discurso político o se hilvanan con relatos políticos, en este caso, generados desde el Estado. Por otra parte, los análisis realizados en este capítulo, nos demuestran con claridad que los modos en que se expresa la participación y se canaliza la representación de las demandas se ven afectados por procesos históricos y territoriales. Por tratarse de espacios geográficos semejantes (los tres municipios del conurbano bonaerense) esos procesos son también parecidos en su desarrollo y del mismo modo las acciones de los actores, marcados por la presencia de trayectorias sindicales, hechos sociales relevantes (experiencias de tomas de tierras, piquetes, etc.) que acompañaron las trayectorias del territorio y sus habitantes.

Sin embargo, y como lo manifestaron los coordinadores de las MGL, es necesario “militar” la participación, sostenerla. Miembros de organizaciones, o personas particulares, concurren a la Mesa en pos de una demanda particular, pero en muchos casos, una vez satisfecha, es complejo lograr que se mantenga involucrada; las celebraciones y actividades de diverso tipo vinculadas a lo festivo o el entretenimiento, ayudan también a mantener el vínculo con el CIC, referenciarlo en el barrio, vincular su identidad a este y a la vez estimular el compromiso.

Esa heterogeneidad, ese entramado de pertenencias y demandas, implica la riqueza y complejidad de los modos de intervención por parte de los actores; vimos que se encuentra influenciado por la existencia de organizaciones sociales que canalizan esas participaciones y por las tradiciones de prácticas previas. En esa instancia de lógica comunitaria se expresa su particularidad: “La forma comunitaria es el reconocimiento de la diversidad de formas y/o procedimientos de ejercicio democrático de la autoridad, el gobierno y el poder como relación social de vinculación colectiva” (García Yapur; 2011:

51). Lo comunitario se presenta, en los casos analizados, desde la pertenencia al territorio antes que como una identidad específica en torno de elementos culturales o étnicos comunes; también surgen con notable importancia las experiencias históricas (la presencia de acciones comunitarias pasadas, en particular vinculadas a luchas), las cuales estructuraron los orígenes de varias organizaciones. Volveremos sobre este aspecto en el capítulo final, pero lo visto ya nos introduce a la pregunta ¿se producen procesos de representación social en los casos analizados? Lo que pareciera vislumbrarse, en todo caso, es que ante la creación de dispositivos de proximidad (Anunziata; 2013) por parte del propio Estado, la representación social busca expresarse como mediación antes que como democracia directa; no parece ponerse en juego un control (nos referimos a imaginarlo en sentido estricto, ya que toda participación lo implica), sobre los funcionarios y la política estatal, sino en particular se persigue la incidencia en las agendas gubernamentales y que los actores del territorio sean visibles de los actores. Para el Estado, esos dispositivos, significan espacios para la implementación de políticas públicas que den respuestas a las demandas presentes en el territorio, pero a la vez funcionan como espacios de mediación con la sociedad civil y sus organizaciones y movimientos, que le permite por una parte contar con canales de comunicación respecto a las demandas emergentes y a la vez un espacio articulado para relegitimar decisiones de política pública.

Con ello, aparece una segunda dimensión. En investigaciones anteriores realizadas temporalmente cercanas a la crisis del 2001 (García Delgado y De Piero; 2002) podía observarse con nitidez la demanda por una mayor presencia del Estado, por “mas Estado” en la búsqueda de resoluciones a los reclamos sociales en muchos casos urgentes. Ya en aquellas investigaciones, podía percibirse que la demanda desde organizaciones y movimientos de la sociedad civil, mayoritariamente, no tenían por objetivo la construcción de una política alternativa en la línea de algunas lecturas que se hacen de los movimientos sociales en la región, sino la estructuración de una representación planteada desde la sociedad civil; actuaba (y lo sigue haciendo) como canal de presión en favor de lograr que el Estado responda a las diversas demandas presentadas. En este sentido, y como lo vimos en el capítulo IV, los CICs, se diseñan con la intención de crear espacios de interacción entre Estado y comunidad, pero con la presencia y conducción nítida del primero; así, el Estado busca reafirmar su presencia definiendo los modos en que plantea la dinámica de los CICs, al otorgarle recursos, delinear las formas organizativas, e incluso al imprimirle rasgos identitarios. El lema que puede leerse en los CIC, pero también en otros emprendimientos del MDSN, da cuenta de esta presencia que implica la conducción y a la vez un nuevo anclaje territorial del Estado: “*Aquí también la Nación crece*” ¿Dónde queda ese “otro lugar”, donde se sabría que la Nación ya está creciendo? Pareciera leerse a la vez que se asume la existencia de una periferia, de “márgenes” sociales (y por lo tanto



de un centro) sobre los que la política pública no habría estado actuando, y que las nuevas políticas sí extienden ahora su accionar. El objetivo de estas políticas pareciera centrarse en la voluntad de llegar a todos los territorios que componen a esa Nación, que siendo parte de ella, “no crecían”, no estaban contemplados en el proyecto de Nación y por lo tanto (en la visión del MDSN) no formaban parte de las preocupaciones del Estado nacional. La búsqueda de la integración territorial bajo la idea de Nación, no recalada necesariamente en las construcciones político sociales de “lo nacional” más propias del siglo XX. Lo que parece primar es la búsqueda de integración territorial bajo la primacía del Estado nacional. Sin dudas lo territorial se sigue presentando como un elemento capital a la hora de definir las políticas públicas y la relación Estado – sociedad. En este sentido, el concepto de territorialidad que se maneja, es inseparable de los actores que lo habitan.

Por otra parte, el ejercicio de la representación social, y sus posibilidades de incidencia en el desarrollo de las políticas públicas, se ve limitada frente a las capacidades del Estado, en cualquiera de sus tres niveles. Como lo que parece primar, y eso se desprende de las entrevistas, es la necesidad de atender demandas y menos la conformación de un colectivo político, ello “naturalmente” se canaliza vía la intervención del Estado, y sus capacidades, y menos como una puja de representación. No hay, no parece haber en este sentido, un planteo profundo que afecte la legitimidad de las representaciones, aun en un contexto en el que pueden permanecer actitudes de desconfianza y de crítica hacia las personas e instituciones que ejercen esas representaciones políticas (los partidos políticos), pero que proviene de larga data. En este sentido, la acción de los representantes, la capacidad de respuesta de la administración pública a las demandas sociales y los diversos juicios anclados en los ciudadanos (e incluso contradictorios y que se manifestaron en algunas entrevistas), componen un entramado difícil de ordenar. En ese conjunto desorganizado de mensajes y reclamos que se hicieron presentes en las entrevistas, los argumentos pueden apelaban a la ausencia de un universal democrático, de un bien común, el cual podría hallarse en las representaciones de la sociedad civil, que de todos modos no deja de ser difuso, pero también emerge la necesidad de dar respuestas específicas a las diversas demandas particulares.

La manifestación de ambas dimensiones, digamos lo particular y lo general, responde en definitiva, a la promesa democrática de una sociedad mejor. Debates tan amplios de este tipo, se hacen presentes cuando es el Estado es el que convoca, como sucede en los encuentros nacionales de los referentes de los CICs, o incluso a través de materiales para la discusión que distribuye en los mismos CICs. En los sectores vulnerables la pelea por el “día a día”, hace más difícil estas construcciones ya que la urgencia genera cierta dinámica propia; sin embargo en los relatos de las entrevistas

también se sostenía la necesidad de conservar lo conseguido para el barrio, la importancia que los reclamos actuales no sean de la dimensión crítica como los de 2001, cuando la urgencia se constituía a partir de la necesidad de comer; que hoy los reclamos se vinculen a mejoras en el empleo, a servicios públicos urbanos, etc. se presentaba en los entrevistados como un salto por demás destacado en las expectativas del barrio. Y en esa valoración, la organización social surge como un elemento fundamental para seguir sosteniendo y acrecentando, pues se reconoce en ella una herramienta fundamental. Esa capacidad de la representación social, se cristaliza desde luego, en las respuestas que logran obtenerse por la acción estatal. ¿Fortalece este proceso la ciudadanía? Esto es ¿las instancias de participación/representación social acrecientan el involucramiento de los ciudadanos en los procesos políticos de manera más activa, o se limita a un búsqueda de determinados bienes y servicios? Una pregunta compleja y a la vez simplificadora pues, por caso, esos bienes y servicios están vinculados a derechos de ciudadanía. Dejamos planteado la cuestión respecto a los canales de participación que movilizan los CICs, para abordarlo en las conclusiones.

## Capítulo VI

### **Conclusiones. La participación auspiciada por el Estado: Legitimidad y representación.**

#### **I. Introducción**

Hemos realizado hasta aquí un recorrido por los temas de indagación propuestos en la presente tesis. En ese camino partiendo de las transformaciones operadas en el Estado, tanto en lo que hace a su rol, como al tipo de relaciones y articulaciones que plantea con la sociedad civil, analizamos las principales orientaciones dadas sobre estos temas en las últimas décadas, para centrarnos en el período que va desde 2003 al presente. Indagamos en las formas que esas relaciones adquirieron como orientación general de los gobiernos kirchneristas, en particular a través del dispositivo planteado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, mediante los Centros Integradores Comunitarios; este análisis nos introdujo en el conocimiento del tipo de relaciones que se establecen sobre dos ejes fundamentales: la representación social planteada por los actores de la sociedad civil participantes (con sus demandas y articulaciones) y el modo en que el Estado estimula, regula, procesa y legitima esa participación y las acciones que de ellas se derivan.

Como se ha planteado en los objetivos de la tesis, nuestro interés principal radica en conocer en qué medida estas prácticas dieron nueva forma a las relaciones Estado – sociedad civil, en particular frente a los sectores vulnerables. Estas relaciones han sido conducidas al mismo tiempo por organizaciones de base de distintos tipo, y personas (llamados “vecinos referentes”), debido al tipo de plataforma participativa que implican las Mesas de Gestión Local, órgano de participación comunitaria que funciona al interior de los CICs, en el cual hemos centrado nuestra investigación.

Hemos planteado en la introducción la siguiente hipótesis:

*Los programas de participación en políticas públicas dirigidos a OSC de sectores vulnerables, implican una redefinición en la relación Estado – sociedad, en particular en términos de legitimidad y representatividad. El período seleccionado comprende los años 2003 a 2013. Nos interesa indagar en los roles de cada uno de ellos, lo cual comprende también el debate sobre la participación de las OSC de sectores vulnerables en las políticas públicas; ello se enmarca en las discusiones sobre el rol del Estado, el desarrollo y las demandas sociales emergentes en territorio.*

Los capítulos precedentes han indagado sobre estas cuestiones desde diversas perspectivas. En este capítulo final, se aborda nuevamente algunos de estas discusiones

para arribar luego a una sistematización de la investigación, desarrollando los cruces entre las indagaciones realizadas en el terreno, con las directrices propuestas en el marco teórico, para luego finalmente presentar las conclusiones.

## **II. Redefinición de la legitimidad de las políticas**

Como se mencionó en el capítulo IV, los CICs implican un dispositivo de gestión de políticas en el territorio, que da lugar a diversas prácticas y a la intervención de distintos actores estatales y sociales (Gradin; 2013). Esta redefinición del campo de las políticas tanto en su orientación como en su implementación implica directamente la cuestión del proceso de legitimación de las mismas políticas públicas.

Antes de abordar algunas observaciones y conclusiones sobre el tema de esta tesis, conviene encuadrar el concepto del subtítulo. La legitimidad es un requisito del poder: de algún modo, y bajo el principio que fuese, el ejercicio del poder necesita que no sea cuestionado de manera permanente en su accionar cotidiano y por lo tanto depende de un grado de internalización por parte de quienes conforman el grupo, la comunidad o la sociedad sobre la cual se ejerce ese poder. (Weber; 1992). La legitimidad apunta no sólo a la obtención de obediencia, sino que le es necesario un alto grado de consenso para ser ejercido (ese poder) sin necesidad de recurrir a la violencia de manera abierta y permanente. En definitiva, la legitimidad es a la vez un requisito y un atributo del poder, que por lo general refiere al Estado.

El proceso de construcción de la legitimidad no es de ninguna manera lineal ni unidimensional. Por el contrario, implica según Levi (1997) al menos tres dimensiones: la comunidad política, el régimen y el gobierno. La primera refiere a los grupos sociales sobre los que se constituye la asociación de poder y que hacen referencia necesariamente al elemento nacional, exitoso a la hora de cohesionar diferencias culturales, étnicas y regionales, el cual se consolidó hacia finales del siglo XIX en la forma del Estado - nación. Esta capacidad permite el desarrollo de una legitimidad sostenida en la lealtad nacional y en la comunidad política que conforma a la misma. En segundo lugar, el régimen implica un entramado de instituciones gubernamentales capaces de dirimir las luchas por el ejercicio del poder. El régimen legitima la existencia de un gobierno y de una oposición, y de las acciones derivadas de su desempeño, aun cuando se opongan a sus políticas, siempre que éstas no pongan en cuestión el desarrollo del régimen, es decir que “mantengan la legalidad”.

En fin: comunidad política, régimen político y gobierno, un trío que conforma el complejo cuadro de la legitimidad política, para que el Estado puede sostener su poder, pero que requiere necesariamente de espacios de consenso con la heterogénea sociedad

civil.

Estos planteos pilares del orden político moderno ingresan solapadamente en preguntas que surgen ante la conformación y puesta en funcionamiento de los CICs; pues instalado el edificio: ¿Quién lo ocupa? ¿Cómo lo habitan? ¿Quién o quiénes tienen la legitimidad de conducirlo? Este planteo se presenta ya que el CICs, no posee una institucionalidad exhaustiva respecto de su funcionamiento, y por tanto la correlación de fuerzas parece tener un peso específico notable en resolver la orientación que estos tomarán en cada territorio. De este modo, zanjar este aspecto implica, justamente, la forma en que se establecen las relaciones Estado – sociedad al interior de los CICs. Recordemos que si bien es una iniciativa de un Ministerio del Estado Nacional, otros pares llevan adelante políticas (los ministerios de Salud, Planificación Federal, Educación, Trabajo) y a su vez otros niveles estatales: provincia y municipio. Este último, por su anclaje territorial, se convierte en el actor estatal más reconocido en cuanto a presencia, siendo que además asume la tarea de coordinación, como ya mencionamos. Por otra parte en todos los CICs visitados para esta investigación, se pudo observar la presencia de folletería, afiches y diversos carteleros con información producidos por el MDSN; esa información da cuenta de programas que se desarrollan en el CIC, programas nacionales a los que se puede consultar vía telefónica o por Internet, pero también afiches y carteles con contenido histórico – político, sobre la memoria, la dictadura militar, la democracia y sus gobiernos, etc. Se produce pues, una ocupación discursiva, simbólica y también política a través de la ocupación gráfica; mensajes que desde luego están incluidos en los propios programas que “baja” el MDSN a través de los CICs. De hecho, forma parte de la política del Ministerio cuidar la distribución y uso del material gráfico enviado. Así pues los CICs tienen, desde su origen, un discurso político, un relato, que es alentado desde el Estado nacional y que se vincula a las políticas que se alientan desde el Ministerio, bajo la lógica de consolidar el “acceso a derechos”. La generación de esta política de contenidos, marcando una lectura de la historia, parece tener dos objetivos a la vez; por una parte presentar que el CIC no compone una comunidad autónoma, sino que forma parte de un desarrollo comunitario más amplio, a nivel nacional bajo la lógica de la organización estatal; y por otra parte implica el seguimiento, en términos discursivos, del gobierno nacional respecto del modo de leer la historia, el sentido y significado que se le dan a determinados hechos políticos pasados y presentes. Así la folletería y afiches, introduce los temas que tal vez no formen parte de manera directa de las prácticas que se realicen en el CIC, pero dan fuerza política a esas mismas acciones, a través de un relato que lo integra, buscando darle coherencia o enmarcarlos en relación a otras políticas.

Al mismo tiempo el CIC es ocupado por los actores del territorio. Desde hace tiempo se ha llamado la atención sobre la importancia de tener en cuenta al conjunto de actores

sociales a la hora de definir políticas (Cravacuore, Ilari y Villar; 2004). Como ya mencionamos la ocupación del espacio del CIC, es sin duda un elemento fundamental y así concebido por los mismos actores, en particular porque entre la decisión de establecer un CIC, su construcción y el envío de mobiliario en ocasiones pueden pasar algunos meses. De allí que se genere desde los actores del territorio algún tipo de ocupación “material” del espacio, que luego tendrá otras manifestaciones (como las propuestas de talleres, actividades, etc.). Una vez que el CIC se encuentra en funcionamiento, es ocupado por las diversas actividades y programas que allí se realizan y entonces se suceden las “peleas por los espacios”, ya que inserto en una comunidad en formación en cuanto a infraestructura, en barrios vulnerables, no abundan los sitios donde desarrollar actividades. La administración de los espacios internos, es otro de los desafíos que enfrentan las MGL, pues pone no pocas veces en tensiones demandas de los vecinos, frente a la política que implica el CIC121.

Esto nos está indicando dos elementos relevantes. El primero que las disputas se establecen en diversos sentidos y no exclusivamente entre Estado y sociedad, sino al interior de ambos: de la sociedad en cuanto a intereses de diferentes grupos presentes en el territorio; y en cuanto al Estado la tensión que puede generar el hecho de programas que dependen de distintas esferas de gobiernos, deban compartir tanto el territorio de trabajo como específicamente, el espacio físico (el CIC) donde el programa se desarrolla; lo cual nos refuerza la idea respecto que no debe asumirse al Estado como un actor unidimensional. En segundo lugar que en la sociedad civil, aún en sectores con menor capacidad de organización y generación de acción política, existe ese interés por la participación en la cosa pública e incluso la voluntad de dirimir espacios de poder frente a sí misma y al Estado. La idea de una instalación lineal de programas, una “bajada” de políticas sin el despertar de conflictividades ya existentes o nuevas, carece de apoyo empírico, al no leer lo que los actores hacen frente a los hechos políticos. La noción de “beneficiario pasivo” de políticas sociales, es difícil de sostener. De este modo, el anclaje territorial del dispositivo, implica una redefinición, pues mientras que el programa es el mismo en todos los casos (el CIC) los territorios son divergentes. Algunos de ellos cuentan con un entramado de organizaciones y prácticas sociopolíticas, con capacidad para dialogar, articular o tensionar las propuestas del Estado; redefiniéndolas, cuestionándolas o alentándolas, pero que siempre implicará instancias de negociación. Si la propuesta estatal se vincula a las demandas de los actores (y en los casos analizados fue en esa dirección), estos han procesado esas demandas de modos diversos y con distintas estrategias políticas e institucionales; esas serán las que entran en juego, a la hora de definir el rol que el programa estatal, desarrollará en cada territorio.

Por otra parte, en tanto se trata de una política que busca la participación

comunitaria, implica una dimensión distinta: todos los CICs han sido construidos por cooperativistas del programa Argentina Trabaja<sup>122</sup>, a partir de un diseño de obra realizada por el propio MDSN, como se detalló en el capítulo IV. Esto ya significa un nivel de involucramiento comunitario en la conformación del espacio, aunque (y este es un aspecto central) bajo la conducción del Estado nacional, que es quien traza el lineamiento de los programas y a la vez el peso en la articulación de los mismos en el territorio; asimismo el municipio tienen un rol central, también en el Programa Argentina Trabaja, otorgándole obra pública y seleccionando a quienes ingresarán como cooperativistas.

Recordemos: según el MDSN “los CIC constituyen un Modelo de Gestión en una nueva institucionalidad, dinámica y movilizadora, y contribuyen a la aplicación de las políticas sociales en el país” (MDSN; 2010; 106); no implica un solo programa, sino un dispositivo que debiera permitir la integración de diferentes acciones de todos los niveles de gobierno y los distintos ministerios. En esa dinámica le otorga un rol central a la Mesa de Gestión Local, como espacio de participación. AL mismo tiempo, es interesante destacar cierto cambio de mirada sobre la MGL. En un texto del año 2007 se la define del siguiente modo: “En cada CIC hay una Mesa de Gestión local, que *funciona con la característica de los **Consejos Consultivos***” (MDSN; 2007: 302).<sup>123</sup>

Sin embargo, en un texto posterior del mismo Ministerio se sostiene:

“En las Mesas de Gestión no se imponen proyectos, se construyen con las representaciones.

La Mesa es del pueblo y su gente; por eso en ella está la construcción de las propuestas”. (MDSN; 2010: 115). Y se agrega: “Las **Mesas de Gestión Local**, representan un ámbito de construcción cotidiana, en el que **los actores proponen y se comprometen con la gestión de soluciones para sus problemas comunitarios.**”<sup>124</sup> (MDSN; 2010: 117).

En este segundo párrafo puede observarse un énfasis que no se percibe en el texto del año 2007. Aquí se explicita la voluntad de otorgarle a las MGL un protagonismo más alto y una identidad más definida. El MDSN, pareció desplegar en particular desde 2008 con el lanzamiento del plan “AHÍ, en el Lugar”, una acción favorable a otorgarle mayor relevancia a las mesas. Ello se fortalecía con la realización de encuentros nacionales de MGL, en la que participan miembros de Mesas de todo el país, encuentros del mismo tipo pero de carácter regional y la conformación de la Red Nacional de Mesas de Gestión, todo con el objetivo de fortalecer ese espacio. La asistencia a uno de esos encuentros<sup>125</sup>, nos permitió observar las capacitaciones que el Ministerio desplegaba en favor de los integrantes de las MGL, en lo atinente a cuestiones como herramientas de trabajos, agendas de temáticas y debates políticos generales sobre los temas de ciudadanía, participación, rol del Estado o desarrollo, entre otros. En esos espacios, el Ministerio buscaba generar en los participantes la importancia de la participación en las MGL y el

protagonismo que deben adquirir en su conducción. Esa capacidad de convocatoria que tiene el Estado nacional, le permite mantener una línea de conducción general sobre la orientación de las MGL, aunque como ya se ha expresado en articulación y tensión con el municipio, cuya presencia en el “día a día” cobra un rol fundamental.

En términos formales, de acuerdo a los principios que orientan a los CICs, el involucramiento de los diversos niveles y áreas de gobierno y la participación comunitaria y ciudadana a través de las MGL, debiera dar por resultado la conducción general del CIC; e implica el proceso de legitimación de las políticas, pues todos los actores participantes poseen espacios donde incidir en las decisiones en cuanto a las actividades que realizará el CIC. Para el Ministerio se trata de generar las condiciones para el fortalecimiento de una Comunidad Organizada en el territorio, tal cual la describimos en el capítulo IV126. Esa tarea, desde luego, no es sencilla. En las entrevistas esa tensión surgió en tanto los “representantes de la comunidad” del barrio en tanto territorio, comprenden el funcionamiento de la Mesa como el espacio de decisión central y asumen en algunos casos ese protagonismo: cuando sucede así, sin embargo, las participaciones comunitarias colisionan (no necesariamente en forma de conflicto abierto) con las capacidades del Estado. Esto es: los actores que se referencian en los espacios comunitarios presentan las demandas de diverso tipo; estas, por lo general, se vinculan a bienes o servicios que sólo el Estado puede proveer y es allí donde se producen las dificultades en el proceso de legitimación y conducción de las políticas<sup>127</sup>. Por lo general existe un consenso acerca de la necesidad de las demandas planteadas, dado por la comunidad y los agentes estatales; en los casos analizados, si son los estados municipales quienes financiarán la política que responda a esos reclamos, estos exigen también mantener la conducción de la misma, estableciendo necesariamente cierta tensión en la MGL. Algo semejante sucede cuando el Estado nacional o provincial “baja” un programa; el mismo ya viene con un diseño (por ejemplo los programas Remediar, Argentina Trabaja, Médicos Comunitarios, Nodos de Conocimiento, etc.) y el financiamiento de la agencia estatal a la que pertenece. Esto da al Estado nacional una presencia a través de los programas sumamente importante, pero que se articula (de manera conflictiva o no) con los estados municipales. En el 4° CIC analizado, que como se detalló utilizamos de control pues tiene un gobierno de signo distinto al nacional, este problema efectivamente parece más presente, dado que los niveles de colaboración entre ambos gobiernos es menor; sin embargo esta situación que parece repercutir en casos particulares, no impide el desarrollo de los programas nacionales que recién mencionamos (salvo el Argentina Trabaja que no funcionaba al momento de las entrevistas, en aquel CIC). En el caso de este CIC en particular, la MGL tiene un funcionamiento muy acotado, ya que no participan organizaciones de la sociedad civil, sino unos pocos vecinos y en



particular agentes municipales.

Llegados a este punto nos surge entonces la pregunta: ¿implican los CIC y sus MGL, una redefinición de la lógica de legitimación de las políticas? La respuesta no es lineal, y posee al menos tres aristas.

**a)** En primer lugar, señalar lo que no se pone en juego en estas instancias en cuanto a legitimación, a partir de lo que plantea su misión y lógica de trabajo.

Se ha desarrollado en el capítulo II, algunas discusiones respecto al rol de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil en la actualidad; también acerca de la transformación en la acción colectiva que se produce durante la última década, con un inicial protagonismo de la protesta, hacia una participación centrada luego en el territorio. En este sentido, el devenir de la acción participativa de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, a partir de los casos indagados, no se manifiesta en dirección a plantear posiciones de autorregulación, autogestión o que persigan una alternativa al orden estatal, como han propuesto varios autores en las lecturas de los movimientos sociales de los últimos años, en referencia a casos en países de la región (de Souza Santos; 2005) (García Linera; 2009)<sup>128</sup>. Los discursos, la acción y las demandas relevadas en esta investigación, no dan cuenta de la existencia de la búsqueda de una nueva legitimidad que ponga en cuestión al Estado. Aun en las subjetividades presentes, en las críticas que se hacen a su accionar, o a su presencia acotada, no se trata de discusiones que conduzcan hacia una situación de semejante cuestionamiento político. No debe omitirse que los lugares indagados son, aun con su impronta comunitaria, espacios estatales; pero también es cierto que de las entrevistas se desprende que la trayectoria de los que asisten, ha estado vinculada a la búsqueda de respuestas por parte del Estado, antes que a su cuestionamiento orgánico. ¿Existen esos cuestionamientos por fuera de los CICs? La tesis no ha indagado en esa cuestión pero, según los entrevistados, los grupos sociales y ciudadanos que no participan en los CICs, o bien no concurren por no estar interesados en términos generales en temas sociales, o bien por contar con una organización que está vinculada directamente a una agrupación política de oposición al gobierno nacional. En algunos casos grupos vinculados a esos sectores políticos participan en los CICs. Por otra parte, los grupos vinculados a espacios denominados como alternativos y autonomistas (Natallucci; 2012) fueron mencionados en las entrevistas de los CICs pertenecientes a los tres municipios indagados, como grupos ya muy menores y con poca incidencia en el territorio, respecto de la que habían tenido entre 1998 y 2005 aproximadamente. Resumiendo, el hecho que el debate de las cuestiones sobre las cuales es necesario plantear o no su legitimidad, no se expanda por encima del orden político vigente ¿es fruto de que el CIC, es un dispositivo estatal que implica un nivel de control social? o bien ¿la orientación hacia un cuestionamiento al orden social vigente no está presente en la

ciudadanía, sino en forma acotada? Las entrevistas, y buena parte de la literatura citada, nos indican que el momento de cuestionamiento al orden político (que implicó al sistema de representación en particular, pero por ende a la legitimidad del mismo sistema) alcanzó su punto más alto en el contexto de la crisis del año 2001, que inicia antes y concluye después de aquel año. En la desactivación de esa orientación, pareciera que tuvo un rol preponderante los límites políticos propios de esos espacios rupturistas, antes que una acción estatal intensa (incluso represiva) en pos de desarticular esos grupos.

**b)** ¿Cuáles son, entonces, las cuestiones vinculadas a la legitimidad que sí se ponen en cuestión en la dinámica de los CICs? Como ya hemos explicado el CIC, y la MGL en particular, se abren como espacios de discusión, intervención e incidencia por parte de los distintos actores sociales (organizaciones y ciudadanos “vecinos”) y los agentes estatales. Los temas que involucran la agenda, en principio, son abiertos y libres a los que deseen llevar los participantes; incluso la Mesa no posee un “manual de funcionamiento”, de manera que su desarrollo queda orientado por quienes participan. En este punto se da justamente la primera cuestión respecto a legitimidades: ¿quién conduce la mesa? Por una parte en algunos municipios (en dos de los indagados, también en el CIC de control) existe un coordinador general designado por la autoridad municipal el cual es, en estos casos, un referente territorial; los entrevistados se preocuparon por aclarar que ellos solo llevaban adelante la labor general de, justamente, coordinación del CIC, pero que respetaban los espacios de cada uno dentro del mismo; sin embargo, su proximidad al intendente y a algunos de los secretarios (no necesariamente a todos, allí pueden percibirse las “distancias políticas”, que son condicionantes también de las relaciones) le permite al coordinador actuar de mediador ante determinadas circunstancias o demandas específicas. En este sentido cuando las demandas que se producen en la MGL implican temas a los cuales el municipio es quien puede dar las respuestas (y ello se da claramente en las problemáticas cotidianas), el coordinador cumple allí un rol central. El control de los recursos, el financiamiento de la política que se llevará adelante otorga, como es obvio, capacidad de conducción a quien controla esa dimensión; de este modo esa circunstancia es presentada como fuente de legitimidad para conducir la política por parte de los representantes del municipio.

En el caso del municipio en el que no existe un coordinador general del CIC, sino que se organiza en torno de responsables por áreas (salud, talleres, deportes, etc.) el municipio participa de todas las reuniones de las MGL a través de un Secretario, un Subsecretario o algún delegado de ellos, de manera que la presencia de la autoridad local se torna central en el funcionamiento de la misma Mesa. Una de las autoridades municipales entrevistadas (la del municipio en donde no existe el coordinador de CIC), a su vez, nos detallaba el esfuerzo que significaba que los vecinos participaran de la Mesa, que el compromiso con

la misma fuese estable; esto nos indicaría que la Mesa no siempre es un lugar de disputa, un espacio político en el cual los actores sociales lo perciben como un sitio a “militar”, a tensionar. Visto de este modo ¿constituye la Mesa un mero espacio que recoge demandas? Pueden observarse variantes, pero podría sostenerse que ese rol es el que el CIC desempeña de manera solvente, ya que los actores del territorio lo perciben como un espacio a tal fin.

c) El mismo funcionario que refería a la renuencia de los vecinos a participar, o al menos que esta era de carácter intermitente, daba cuenta también de las tensiones que se generaban con las organizaciones territoriales con mayor militancia. Este aspecto fue mencionado también por otros agentes municipales y por participantes de las MGL. La militancia se vincula principalmente a diferentes expresiones políticas en territorio que adhieren al FpV, ya que las expresiones vinculadas a otros partidos, es visiblemente menor. La potencialidad de ellos se acrecienta con los encuentros nacionales o regionales que organiza el MDSN. En la asistencia a uno de esos encuentros se pudo observar que el material distribuido, las declaraciones de los mismos participantes, esa capacidad de conducción del Estado nacional no se presenta de modo directo como una conducción política, vinculada al FpV en términos electorales; sino que el MDSN ejerce una impronta en su capacidad de alentar agenda y de allí apoyar a las personas que participan de las MGL desde una organización, a ganar protagonismo. “La ministra (Alicia Kirchner) nos dijo que nosotros conducimos las Mesas”, esta expresión se escuchó en algunas entrevistas y da cuenta de la doble capacidad de conducción que el Estado nacional ejerce en los CIC, pues a la vez que es quien ha diseñado el dispositivo CIC y ejecuta algunas políticas públicas a través de él, al mismo tiempo mantiene lazos con las militancias territoriales a través de los encuentros nacionales y la pertenencia política. De allí que la conducción no se expresa de forma inmediata como política – electoral<sup>129</sup>, sino como conducción del orden social, en tanto Estado.

Con todo, estos aspectos no agotan las cuestiones sobre la orientación y legitimidad de las políticas que se desarrollan en el CIC. Un caso notable lo constituyen las cuestiones vinculadas a la salud, no por su presencia en las discusiones sino justamente por lo contrario. Dicho rápidamente: Los cuestionamientos a las prácticas de la medicina son escasos y en todo caso no activos, en particular en sectores vulnerables. En los CICs visitados, los espacios en donde se llevan adelante prácticas médicas, parecen tener una definición más clara y delimitada respecto de otras actividades. Es cierto que el espacio médico necesita de mayor atención en el tema de higiene, pero la diferenciación no consiste solo en esta dimensión. En todos los CICs, se planteó que los profesionales y el resto de las personas vinculadas al área de medicina, difícilmente concurren a las reuniones de la MGL. Una persona que trabaja en el área de salud de uno de los CIC

indagados, nos afirmó que no participaba en las MGL, pues prefería no “meterse en eso”; es decir era percibido como algo ajeno a la labor de los espacios de salud que funcionan en el CIC. Los programas de salud pueden provenir de los tres niveles de Estado, por ejemplo a través del Programa Médicos Comunitarios, de Nación; Plan Más Vida de la Provincia de Buenos Aires; o consultorios externos de distintas especialidades brindados por el municipio. (En ocasiones algunos médicos pueden trabajar para dos programas de distintos niveles de Estado, volviendo más porosa la diferenciación y a la vez profundizando la noción de “espacio médico” o “de la salud”). En todos los casos poseen un funcionamiento propio, con cierta autonomía respecto del resto de los programas y actividades que funcionen en los CIC, haciendo del servicio prestado una rutina que se desarrolla sin mayores conflictos ni intervenciones de parte de otros actores, lo cual incluye la menor “negociación” respecto al modo en que se desarrollan sus tareas, dimensión que si se vio presente en otras áreas. El ámbito de la medicina posee un protocolo de trabajo lo suficientemente definido, aceptado y naturalizado por el conjunto de la sociedad<sup>130</sup>, lo que hace que difícilmente se pongan en cuestión sus procedimientos de trabajo y la autoridad de la decisiones, que implican el tratamiento de la salud, como el tipo de relación profesional – “paciente”<sup>131</sup>. Así, el área de la medicina posee una capacidad de desarrollo que lo provee de estabilidad pero a la vez lo distancia de la lógica participativa y de incidencia ciudadana, haciendo que los profesionales de la salud, no sientan que su labor también pueda plantearse bajo la incidencia de la MGL.

Estos perfiles de trabajo y de interacción, tanto al interior del propio CIC como con las organizaciones de la sociedad civil o la ciudadanía en general, son notablemente diferentes a los que ofrecen las áreas vinculadas a los talleres, o a los niños (los Centros de Desarrollo infantil<sup>132</sup>), donde la dinámica de trabajo parece más permeable a la intervención de actores sociales y de la misma MGL.

Relevante también señalar que, en tanto pertenencia al Poder Ejecutivo en sus tres niveles, en los CICs no se observó la presencia de miembros de poderes legislativos, pensando en particular de los Consejos Deliberantes de cada municipio. Los entrevistados señalaron que algunos de ellos llegan, en torno de las campañas electorales, o bien algún edil que pertenece al barrio, pero no existen relaciones institucionales al respecto. Tampoco los CICs se convierten en espacio de conflicto con ese poder, ya que su órbita de trabajo no interfiere de manera directa; como vimos, las tensiones pueden darse en programas que alientan la participación como es el caso del Presupuesto Participativo, que interfieren en áreas de legislación. En términos generales resulta obvio que en una política diseñada por el MDSN es decir, parte del Poder Ejecutivo, el espacio del poder legislativo sea menor, por la propia dinámica de trabajo y porque el propio programa no lo contempla. Sucede con esta política y ha sido así con muchas otras. Sin embargo, existen dos datos

que retomaremos en las próximas páginas y que parecen fundamentales: por una parte estos programas están poniendo en tensión la definición de territorio; y ello implica, se busque o no, intervenir sobre la representación política que se sostiene en la territorialidad de las circunscripciones electorales o distritos, para la elección de representantes; hablar de “actores en el territorio” “políticas en el territorio” conlleva modos de redefinirlo; cuando el MDSN afirma tener la voluntad de “crear institucionalidad en el territorio”, lo que implica adecuaciones del Ministerio a las condiciones socioculturales del mismo (MDSN; 2012:), está interviniendo también sobre su conformación política y el sistema de representaciones, de los canales sobre los cuales los ciudadanos actuarán para elevar sus demandas y depositar sus confianzas. En segundo lugar el dispositivo CIC está dirigido centralmente a poblaciones vulnerables o excluidas, personas con proceso de ciudadanía incompletos (MDSN; 2007). Este aspecto, que marca la segmentación que el dispositivo plantea y que no abarca al conjunto de la sociedad civil, implica que, como ya vimos en el capítulo V, pone en tensión las representaciones sociales y los modos y estrategias con los que las poblaciones y el Estado se relacionan articulada y conflictivamente; al asumir este aspecto, se crean también nuevos espacios de negociación política que abarcarán la relación entre representantes y representados, bajo nuevas modalidades y dispositivos en donde ello se haga presente.

### **III. Estado: comunidad, participación, territorio**

Como hemos visto en los capítulos V y VI, la creación de los Centros Integradores Comunitarios, implica algunos rasgos políticos centrales. En particular el MDSN entiende que la noción de participación comunitaria es clave para superar la exclusión (en sus rasgos discursivos), esto es, el involucramiento de los ciudadanos para que no sean objeto sino sujeto de las políticas. Así, la participación no es un elemento extra al desarrollo de las políticas, sino que se plantea como constitutivo de ellas. Esta participación, a su vez, no es diseñada como un acto individual, una concurrencia aislada en busca de algún beneficio particular, sino como una generadora de integración social. En el modelo que propone el Ministerio, partiendo de la noción de *Comunidad Organizada* que había desarrollado el 1º peronismo, la participación comunitaria tiene como fin la construcción conjunta entre Estado y sociedad, que redundaría en un crecimiento colectivo, no en un beneficio puramente individual.

Sin embargo, muchas corrientes teóricas han visto en el comunitarismo peligros totalitarios (Barber; 2004) en tanto este signifique la imposición de una sola identidad social para el conjunto y la necesidad de asumirla para ser incluido. En este planteo, la recuperación de la noción de comunidad, posee no la lógica de una contradicción con el

Estado moderno, de enfrentamiento por imponer lógicas de organización distintas, sino su conjunción. Este planteo no escapa a las proposiciones del populismo y la confluencia de los canales democráticos con los populares, sin necesidad que el reconocimiento de otras instancias de articulación de demandas por fuera de los canales propios de las instituciones democrática liberales, signifique su avasallamiento (Biglieri y Perelló; 2007).

**En primer lugar veamos el estímulo al comunitarismo y la participación.** Para el MDSN y en términos de políticas sociales, la contracara del comunitarismo lo constituía la generación de programas sociales focalizados, diseñados sin participación de los involucrados, y pensando en beneficiarios individuales, antes que en una comunidad activa en contra de la exclusión. Ahora bien, este abordaje abre a la siguiente pregunta: ¿la ciudadanía se constituye exclusivamente a partir del acceso a los derechos (individuales, políticos y económicos y difusos) en sentido pasivo, o implica también, necesariamente, la participación activa? O bien: ¿Es este un rasgo exclusivo de los sectores vulnerables mientras otros espacios sociales (porque no, las clases sociales) no deben recurrir a la participación para obtener los derechos de ciudadanía? Esta pregunta no es nueva ni en los debates académicos (García Yapur; 2011) ni tampoco entre quienes gestionan políticas y programas sociales. En términos generales es válido recordar que en la Argentina la ley obliga a emitir el voto a todos los ciudadanos entre 18 y 70 años de edad; existe pues, una exigencia a ejercer la ciudadanía política de manera activa. Pero el caso de los otros derechos en juego: ¿se trata de que los pobres deban “merecer” los derechos mediante la participación? Pues otros espacios y clase sociales, acceden a los mismos desde el mundo laboral, sin exigencia de participación extra, por ejemplo en el momento del diseño de las políticas que les darán acceso a ellos. Pero al mismo tiempo: ¿deben abandonar el lugar de sujetos para ser meros beneficiarios pasivos de las políticas? ¿Es posible escapar de políticas que no superen la “ciudadanía asistida”? (Bustelo; 1998). ¿Acaso una de las más importantes críticas al Estado de Providencia, no fue su carácter pasivo en la relación con los ciudadanos – beneficiarios? (Rosanvallon; 1995).

Como puede verse surgen un conjunto de preguntas, muchas de las cuales superan los objetivos de esta tesis, pero que no ignoramos que se encuentran implicadas. En primer lugar señalemos que en el diagnóstico del MDSN, se afirma que el tejido social ha sido dañado por el neoliberalismo que trajo consigo políticas de exclusión social. Para trabajar en la restitución del acceso a los derechos se torna necesario como condición para ello, la participación comunitaria, uno de cuyos efectos sería la reconstrucción del tejido social. Lo cual nos conduce a una pregunta que busca resumir a las anteriores: ¿Un proceso de reposición de derechos se torna “más” democrático si implica la participación de los involucrados?<sup>133</sup> El supuesto es que las personas tienen una imagen, deseos en torno de sus derechos, una perspectiva subjetiva, que el Estado debe conocer y tomar en

cuenta, para sus políticas y no solamente la satisfacción de un bien o un servicio en particular. Esta afirmación implica diversas dimensiones, no siempre consistentes o coherentes entre sí. Por una parte y tal cual se señaló en el capítulo I, las demandas provenientes del campo de lo subjetivo (la identidad, los derechos personalísimos) ocupan un espacio importante en los reclamos actuales de la ciudadanía que se expresan en el espacio público, tornándolo heterogéneo; ello se traduce en demandas a favor de que las políticas impliquen particularidades para los diversos grupos sociales, que a su vez significaría un nuevo modo de leer los derechos universales (Delamata; 2005).

Pero, al mismo tiempo, las personas en varias ocasiones reclaman por la satisfacción de los derechos sin que ello implique un involucramiento; puede observarse que no todos los ciudadanos están deseosos de invertir su tiempo y energías en instancias de participación, deliberación y/o decisión (Font; 2004). Así, la participación puede ser percibida como un “costo” para obtener un beneficio, antes que parte de un proceso social democrático de construcción. Los participantes de las MGL entrevistados, lo presentaban en el mismo sentido: “mucha gente se acerca para reclamar por una demanda, pero luego no participa”. Esta mirada convive con las demandas, e incluso exigencias, de ciudadanos y en particular de organizaciones y movimientos de la sociedad civil, por ser parte de procesos de toma de decisión e incidir en las políticas públicas; Remarcando que ese incidir implica ser parte de los espacios de poder que se pueden generar desde el propio CIC y que impacta en el territorio. En este sentido, la construcción del dispositivo y su capacidad de albergar distintas políticas públicas, genera las tensiones propias de espacios institucionales, y el interés, de parte de los actores activos en el territorio, por las tensiones de poder que puedan generarse, y que se traducirán en recursos, visibilidad, incidencia, etc.

A partir de estas diversas cuestiones, no sería razonable establecer un criterio único respecto al involucramiento de los ciudadanos en la participación en torno de este caso, ni en términos temporales ni espaciales. Pero cuando centramos la mirada en los sectores vulnerables, hacia quienes está pensada la política de los CICs, lo que efectivamente podemos notar es que el tejido social se encuentra dañado, debilitado, por ausencia de espacios de socialización comunitaria (espacios de interacción muchas veces librado al mercado, es decir privatizado), con una presencia estatal fragmentada, (o marcada por lo represivo a través de la policía), crecimiento de grupos delictivos organizados, etc. La ausencia de perspectivas de salida de las situaciones más graves trajo también aparejada, en los momentos más críticos de la cuestión social, la implosión en los hogares y en las mismas personas. (Jelin; 1998).

Ante situaciones de este tipo, el aliento a la participación cobra otro sentido, busca otros fines y es lo que parece leerse de su incentivación en los programas sociales y en los

CICs, en particular: la alternativa a involucrarse en los proyectos sociales, no es meramente el desarrollo de la vida personal en sus “ocupaciones”, sino la vivencia de situaciones críticas como son la depresión personal, o incluso en ocasiones el involucramiento en espacios delictivos. La vulnerabilidad no tiene que ver sólo con la dificultad en la reproducción material de las condiciones de vida, sino con los lazos sociales que logren mantenerse con el resto de la sociedad (comunidad) y la posibilidad de proyectar una mejor calidad de vida en un sentido amplio. Las personas excluidas también lo están de diferentes círculos de la esfera pública, por ejemplo de los medios de comunicación donde solo pueden aparecer en los espacios “policiales”. De este modo, pareciera que existe un énfasis importante en presentar a la participación, como involucramiento, como interacción social; de allí su carácter comunitario, el cual busca recrear esos vínculos que fortalecen la posesión de la ciudadanía, antes que sea vista como un bien de cambio. Desde luego, estamos hablando de los objetivos que la lógica participativa comunitaria persigue, no directamente de los resultados alcanzados, ya que no se trata de una tesis de evaluación de políticas. Dicho esto, lo indagado en las entrevistas, nos mostró situaciones de relaciones de poder que pueden alterar el desarrollo de la acción comunitaria (por ejemplo con las tensiones en torno a la ocupación de espacios físicos al interior del CIC) pero en general tiende a fortalecer nuestra hipótesis en torno a los efectos “positivos” que la participación genera, en tanto mejora los lazos comunitarios y de pertenencia en el territorio estimulando, incluso, las confianzas.<sup>134</sup>

Sobre este mismo punto entonces, donde de ningún modo se puede ser concluyente, nuestras observaciones nos permiten sostener algunas afirmaciones:

**a)** La participación se desarrolla de manera contradictoria entre su visión como un costo por parte de la ciudadanía, y la demanda por ser escuchado, ser tenido en cuenta para la orientación de las políticas. Sería una típica mirada sobre la participación, en los términos que planteamos en el capítulo II respecto del neoinstitucionalismo, en tanto surge como una opción por fuera de los medios “normales” de participación como los partidos políticos. En la lógica de los debates referidos al neodesarrollo estos procesos se comprenden a partir de las dinámicas organizacionales que genera el mismo Estado, en este caso desde los CICs. Lo que el Estado lleva adelante, es una tarea de estímulo sobre prácticas participativas ya existentes en el territorio, reconociéndolas, apoyándolas, pero también incorporándolas al desarrollo de la política pública, ya que la misma participación forma parte, es un componente del modelo que encarna el mismo Ministerio, y se la valora en los términos que ayude a alimentar la dinámica de las MGL, subsumida así a la política.

**b)** Las indagaciones en el territorio nos permiten observar que el Estado se ve impelido a alentar y “sostener” la participación. No se percibe una demanda o presión sostenida desde los actores sociales, en pos de incidir de manera permanente en las



decisiones que se tomen en el CIC. Lo que se observa, en todo caso, es que la demandas por acceder a los derechos sociales y económicos, precede a la demanda por participación. No existe un rechazo absoluto al involucramiento y la participación (bajo argumentaciones del tipo “el Estado debe darme esto”) pero la misma situación de vulnerabilidad, implica la necesidad de asegurar condiciones de vida para ellos.

Sin embargo:

c) La existencia de actores territoriales con alguna experiencia en militancia política y social, ayuda a fortalecer los espacios de participación y obliga a los niveles estatales, a crear mecanismos de articulación/negociación con ellos. Cuando se produce esta participación, las MGL son producto de mayores tensiones a la hora de definir políticas y prioridades al interior del CIC. Puede ser acotada la participación, pero los actores involucrados no bajan la intensidad que cualquier grado de involucramiento plantea, ni parece que la relación con los niveles estatales se desarrolle sin conflictividad, a pesar que estos son quienes definen el eje de las políticas y controlan el financiamiento. La apertura de un espacio de participación, conlleva la posibilidad de discusiones y planteos desde la sociedad civil, frente a los que el Estado es, en diversas medidas, interpelado.

**En segundo lugar la cuestión de la representación social en la participación.** El canal de participación en los CICs, como mencionamos, lo constituye la Mesa de Gestión Local, órgano conductor del CIC, y que es el espacio donde se toman las decisiones que hacen a su funcionamiento. En él, organizaciones sociales, instituciones locales, y vecinos en general, pueden participar para proponer actividades y decidir el trabajo que se desarrolla dentro del CIC. En esta propuesta, entre otros aspectos, subyace (además de la noción que la participación fortalece los lazos comunitarios como ya vimos) la idea de la necesidad de impulsar espacios de representación social, ya que los canales de representación política (los partidos políticos) no estarían cumpliendo de modo suficiente el rol de canalizador de demandas, en particular en los sectores vulnerables. Tomamos tres dimensiones para indagar si las MGL, se convertían en canales de expresión y de representación social: capacidad de generación de agenda de temas, presencia y defensa de Identidades y contar con organización con algún nivel de autonomía. Como puede verse cruzamos una variable propia del neoinstitucionalismo (agenda de temas “la ciudadanía busca influir en las políticas”) con otra cercana a visones que ponen el eje en el peso de las capacidades organizativas (organización autónoma, “los grupos apelan a las organizaciones en situaciones críticas”) y sumamos un tercero, vinculado al debate de los movimientos sociales (identidad. de Souza Santos; 2001). Nuestro resultado es matizado en cuanto al desarrollo de una representación social. La agenda de temas no está desconectada de aquella que incluyen hoy las políticas públicas dirigidas hacia sectores vulnerables y que se vinculan centralmente a los servicios urbanos, y con ellas el acceso a

la educación, a la salud y al empleo. Esa agenda puede ser alentada desde otros espacios (como los encuentros nacionales de MGL, donde también se aprende a partir de “las experiencias de otras mesas”).

La organización es un recurso; parece serlo hoy mediante la articulación territorial con el Estado, se expresó de otra forma en los períodos críticos mediante los piquetes o cortes de calles y rutas. Aquello, que pareció dar luz a una formación política nueva, se asemejó más a un recurso organizativo y a una herramienta de presión sobre el Estado, para la atención de la política pública hacia sus demandas. No queremos decir que los piquetes se hallan tratado de meros fenómenos “espasmódicos”, sino de expresiones variadas en una línea de continuidad en los sectores vulnerables por lograr que la agenda de gobierno atienda a sus reclamos; variantes de formas organizativas que sobreviven entre las articulaciones de protesta y las redes estrictamente políticas (Forni; 2014). Las capacidades de las organizaciones territoriales también son autopercebidas como modos de representación social (Fizman; 2013).

La cuestión de la identidad, en los casos analizados está vinculada al territorio, pero no constituye un cuerpo demasiado denso, que implique la postulación de políticas desde esa identidad; de modo que estas pueden canalizarse bajo las expresiones políticas como los partidos, sin que ello genere una tensión particular vinculada a este aspecto, como sí puede suceder en otras partes del país, por ejemplo vinculado a los pueblos originarios. Lo que se observa es la percepción por parte de las poblaciones que el barrio, el territorio, no ha sido atendido aun por el Estado, en los mismos niveles que otros espacios urbanos cercanos. Esta visión, no deja de crear un “nosotros”, con una pertenencia en torno de aquellos que les es negada la participación plena en la sociedad. Referencias espaciales como “acá” “en este barrio” están presentes en los relatos y dan cuenta de un espacio común que construye un conjunto de reclamos comunes. (Los diferentes reclamos de servicios urbanos, de salud, educación, etc., no son individuales, son comunes y compartidos por todos los que habitan el territorio). Los entrevistados afirmaban que la mayoría de los vecinos reconocía al CIC en tanto espacio institucional propio, no confundéndolo con una oficina municipal o una “salita”. Un elemento primario, pero no menos importante de la representación del dispositivo.

Ahora bien, a partir de la crisis de representación a la que hicimos mención en el capítulo II, estos espacios también se presentan como formas de suturar la distancia producida entre la sociedad política y la sociedad civil. Los dispositivos de participación en políticas públicas, dan cuenta aunque no de manera explícita, de esta cuestión. Estar “más cerca” de las necesidades de la ciudadanía, generar canales de proximidad (Anunziata; 2013) refiere justamente al intento de re–ligar lo político con lo social; cocer la crisis de representación haciendo que la nueva configuración de la sociedad, el entramado de las

identidades dispersas, puedan encontrar canales de expresión en la institucionalidad ya existente y propia de la democracia, donde puedan articularse, y que justamente hace al perfil del modelo político del kirchnerismo, lo democrático con lo popular (Laclau; 2005).

De este modo es probable que no podamos referirnos a una representación social efectiva, si pensamos en los términos planteados en el capítulo V (García Yapur; 2011) la cual puede engendrar canales institucionales permanentes en pos de hacer efectiva esa representación con incidencia directa en la construcción de políticas públicas porque cuenta con instituciones creadas con ese objetivo; pero sí mediaciones Estado – sociedad que no son estrictamente políticas, que funcionan hoy con otras lógicas, vinculadas al territorio y a demandas o representaciones históricas.

Esa mediación que construyen las organizaciones en el territorio, implica la presencia de un actor político y social, imposible de omitir para cualquier política. La noción de comunidad que constituye esta representación social, pareciera plasmar la noción en los actores del territorio la idea de acuerdos y consensos, de tensiones y puntos de vista divergentes no solo entre organizaciones y Estado, sino entre ellas mismas y al interior de las distintas agencias estatales. No es, en este sentido que pueda percibirse una comunidad autónoma y activa del conjunto de sus miembros, sino prácticas comunitarias, a veces con continuidad, en ocasiones interrumpidas, pero que son reconocidas por los actores como parte de lo cotidiano, con una vinculación directa con las posibilidades de mejoras para el barrio, a través de la satisfacción de las demandas que ya mencionamos. Queda claro que las condiciones para la vivencia de una comunidad roussoniana, están muy lejos de darse (por el contrario, nos encontramos frente a situaciones de exclusión social), pero deseamos volver a señalar que ello no impide la práctica de acciones de intervención comunitaria, por parte tanto de las organizaciones sociales como de los agentes estatales.

**En tercer lugar la cuestión del territorio.** Como vimos, en los últimos textos citados del MDSN, la primacía de lo comunitario en términos de la noción de *Comunidad Organizada* tiene menos énfasis y comienza a darse una mayor importancia a la noción de territorio. No se produce una sustitución sino que este concepto aparece como complementándolo, pero al mismo tiempo ampliando las implicancias del CIC. En este sentido se afirma que ellos “son el Estado presente en el territorio. Puertas abiertas hacia y en la comunidad, no encerradas en una visión puramente institucionalizada. Su espacio es promovido por el Estado para ser construido y habitado por y con la comunidad” (MDSN; 2010: 105). Tenemos entonces la búsqueda de una confluencia entre el orden estatal y la participación comunitaria, y esto sucede en un espacio físico que lo hace “material” a ese encuentro y es en el territorio; de allí la reafirmación que se realiza respecto a que “el Estado se hace presente en el territorio”.

En primer lugar, reconociendo que el territorio es, junto a un espacio de identidades y de demandas comunes, también, un sitio en disputa. Un referente de un CIC del municipio A (que había sido coordinador en otro CIC) nos comentó que cuando se construyó el espacio, fue atacado varias veces a “balazos”, aunque aislados, durante un tiempo prolongado. En el municipio C, un CIC fue directamente incendiado y destruido<sup>135</sup>. ¿Los causantes? Todos se refirieron a “bandas” vinculadas al crimen organizado que podía provenir del tráfico ilegal de drogas, pero también de las “inmobiliarias” clandestinas que organizan ocupaciones de tierras en diversos lugares del Gran Buenos Aires. En cualquier caso, estas situaciones indican que los CICs implican también dimensiones claves del Estado moderno como es el control territorial, que ya definiera Weber. Si en el siglo XIX, la constitución de los estados en nuestro continente, estuvo vinculada centralmente a la demarcación de límites entre los países (situación que perdura secundariamente hasta el día de hoy), el control interno del territorio que implicó el sometimiento (y algún componente de incorporación en algunos casos) de los pueblos originarios. Pero en el presente, un rasgo claro de las últimas décadas ha sido la disputa con organizaciones delictivas que pasaron a controlar, de manera notable en algunos países, partes del territorio del Estado nacional. Sin necesidad de plantear escenarios extremos, la existencia de organizaciones delictivas que logran el “control” de un territorio se presenta como un desafío para el Estado en todos sus niveles. Este planteo se escucha de boca de funcionarios en distintos centros urbanos, donde la acción estrictamente delictiva se combina con demandas presentes en el territorio, como es el acceso a la tierra, a una vivienda. En la evaluación de los funcionarios entrevistados, el CIC es percibido por miembros de esas organizaciones como una “amenaza”, una presencia del Estado en contra de los objetivos que persigue, pues disputa el control del territorio<sup>136</sup>. Es decir, la cuestión social, aunque de modo indirecto, vuelve a plantear situaciones que parecían resueltas hace ya 100 años, como es el control político e institucional del territorio por parte del Estado.

Desde la década del '90, cuando los desafíos que planteaba la globalización se impusieron en la agenda, las ciencias sociales comenzaron a revisar las dimensiones acerca del poder del Estado, como ya expresamos en el capítulo I. Sin embargo, aún tomando en cuenta las restricciones que organismos multilaterales, sistema financiero etc., le imponen a los estados nacionales, pareciera que en los países subdesarrollados, a estas limitaciones deben agregarse una crisis en la territorialidad interna. Ante esta realidad, la orientación de las políticas, como el mismo MDSN afirma, buscan anclarse en el territorio, con el fin de que el Estado nacional se territorialice a través de sus políticas de un modo nuevo. Desde finales de la década del 70, el Estado nacional había promovido una política de descentralización en las políticas públicas; esta, implicaba un

desprendimiento por parte del Estado de “obligaciones” frente a la sociedad, que ahora haría descansar en las provincias o en los municipios; se afectó así el sistema educativo (que trasladó el total de la enseñanza primaria y secundaria a las provincias) y el sistema de salud. Esa decisión política, implicó que dos componentes fundamentales de acceso a derechos, y sus correspondientes instituciones, se anclaran en el territorio de otro modo, ahora de la mano de los gobernadores y el resto de los poderes provinciales, planteando varios desafíos (en particular en provincias con menos recursos). Incluso al desdibujarse el rol del Estado nacional por ejemplo en la educación, se plantearon proyectos con cierta diversidad en distintas provincias.

La propuesta de los CICs, no desanda este camino que señalamos modificando el esquema de descentralización ya implementado, pues su nivel de incidencia es escasa en el ámbito de la educación (dónde si se produjeron otras intervenciones<sup>137</sup>) aunque algo más nítida en el plano de la salud, donde se desarrollan programas en el CIC, diseñados en el MDSN o por el Ministerio de Salud. Sin embargo, plantea una nueva institucionalidad del Estado nacional en el territorio, con la novedad que los distintos niveles de gobierno pueden (deben) articularse en el mismo CIC, bajo la implementación de programas y políticas territoriales. De este modo, el CIC en tanto dispositivo, le permite al Estado nacional, *retornar al territorio*, en donde su presencia había quedado más restringida<sup>138</sup>. Al anclarse físicamente en él a través de los CIC, el Estado nacional interviene de un modo cotidiano en las relaciones con la sociedad y hace que su presencia en el mismo sea permanente; lo cual lo pone en tensión frente a las demandas cotidianas, a la vez que le permite interactuar con los actores del territorio, sin otras mediaciones que sus propias agencias. De allí la recurrencia al lema “Aquí también la nación crece”.

#### **IV. El CIC: un dispositivo en las relaciones Estado - sociedad**

Comunidad, participación, territorio. Su conjunción, como hemos buscado analizar en esta tesis, deriva en diferentes conclusiones en torno de los temas que nos interesan. En principio, indagar en cuáles otras consecuencias puede derivar su implementación, más allá de la posibilidad de mayor eficacia en las políticas, hacia una cuestión de carácter más político: ¿los actores locales cambian su relación con el Estado nacional privilegiándolo sobre el local? Lo que observamos es que suceden prácticas y discursos variados. Por una parte parece bastante clara la adhesión, de una parte considerable de quienes allí concurren, al proyecto político del gobierno nacional. Pero a la vez las personas entrevistadas narraron sus prácticas políticas y sociales con una clara raigambre territorial, fijando allí su pertenencia. Desde luego, dentro del espacio del CIC suceden muchas prácticas, no todas institucionalizadas a través de programas, en donde se ponen en

tensión también las lealtades, las adhesiones de quienes participan hacia distintos espacios políticos incluso al interior del FpV, como así también al gobierno nacional, municipal y con menos presencia al provincial<sup>139</sup>. Esto es lo que hace más difícil, en una hipótesis crítica, pensar al CIC en una institucionalización multidimensional del clientelismo. Primero porque, aun en aquellos que apoyan estas lecturas, hablar de relaciones clientelares encierra tramas complejas (Auyero; 2001), y no hemos conducido nuestra investigación en esas líneas, que nos permita establecer una afirmación sobre un clientelismo “cerrado”; por otra parte, al ser el CIC un dispositivo donde intervienen múltiples actores estatales (ministerios o agencias de los tres niveles de gobierno) las relaciones que se establecen con los ciudadanos que participan, no recae en un solo agente de esa articulación. Es probable que delegados del Estado puedan buscar la acumulación de poder a partir de esas relaciones, pero también es cierto que las múltiples presencias y relaciones que se generan, además de la propia MGL como articuladora, generan distintas tensiones que dificultan un escenario de dependencia lineal.

Pero también podría presentarse esto de otro modo. Diversas escuelas teóricas han interpretado la relación entre el Estado y los sectores vulnerables o excluidos bajo una argumentación particular (que a lo largo de la historia fueron denominados de modos diversos como “marginales” “lumpenproletariado”, etc., aunque no siempre quisiera indicarse exactamente lo mismo, pero se daba cuenta de las personas y grupos que no participaban de los espacios del empleo formal, entre otros indicadores). Así, para quienes parten desde las teorías dirigenciales (Alfred y Friedland; 1991), dado el énfasis corporativo como organización del poder, podrían preguntarse si en algún sentido los sectores vulnerables, se estarían convirtiendo en una corporación conducida por el Estado. Esta visión tiene distintas raíces que incluye al marxismo y su visión respecto de regímenes bonapartistas<sup>140</sup>; o las teorías de la marginalidad en los países subdesarrollados (Nun; 1969).

Dado el peso que estos grupos han tenido, y tienen en América Latina, el tipo de relación que establecen con el Estado, ha sido la clave para explicar muchos movimientos populares en la región, desde diferentes ángulos. De modo que nos hemos parado sobre un tema central, a la hora de definir las relaciones Estado – sociedad. Ahora bien, tanto estas visiones (relaciones de dependencia entre el Estado y sectores marginales que solo forman parte en sentido pasivo) como la anterior de un sistema clientelar galvanizado, parten de miradas que no observan las múltiples acciones, discursos, prácticas y actores que pueden detectarse en el mismo territorio, las cuales modifican las políticas que puedan presentarse desde el mismo Estado, produciendo resultados diversos.

Otra visión casi pendular de la cuestión, implica un presupuesto en el comunitarismo tradicional y es que las comunidades ya tienen una idea definida respecto de los objetivos

políticos que desean construir. Esto, en nuestras indagaciones, no puede afirmarse de manera lineal. Las comunidades co–construyen con las agencias del Estado, el desarrollo de las políticas, incidiendo a escala menor en algunos aspectos (el Estado define el contenido central de la política o del programa) pero las organizaciones territoriales, actúan en la cotidianidad, definiendo en muchas ocasiones la implementación de la misma, que le introduce no pocos cambios a aquella política. Nuevamente, el territorio se convierte así en el núcleo central de la articulación política y desplaza la mirada desde una dimensión centrada en la dualidad Estado – sociedad, hacia un universo mucho más complejo, donde esa línea divisoria propia del liberalismo, nos dice mucho menos, que la observación de lo que los actores hacen en ese espacio físico y simbólico que implica el territorio. Como hemos señalado en el capítulo II respecto a las orientaciones comunitaristas, para el populismo la conformación de peticiones que se convierten en reclamos y luego se estructuran en demandas, pasan a ser las acciones propias de la configuración de demandas populares, que derivan en la constitución del pueblo (Laclau; 2005).

Un último aspecto a considerar reside en observar que, en la misma concepción de los CICs y en el modo en que se plantea como política estatal, antes que programas de participación vimos dispositivos de participación. ¿Qué implica esta distinción? Mientras que en los programas, la participación es concebida como una instancia subsumida a aquel (pensada como fortalecimiento del mismo, como ayuda o canal de comunicación) la idea de dispositivo, tal cual la definimos, implicaría que la participación “hace” al programa, esto es no sería un momento de la política, sino que implicaría el desarrollo de la misma. El reconocimiento de los actores del territorio, se presenta como una distinción del CIC en tanto dispositivo, que pareciera no solo profundizar el acercamiento, la proximidad, sino dar entidad a esos actores territoriales. Ahora bien, como hemos visto, la participación pensada en estos términos es un proceso complejo y difícil de sostener en el tiempo. Tanto porque no todos los ciudadanos están dispuestos a dedicar parte de sus esfuerzos a ello (o bien porque no pueden hacerlo), o por la existencia de actores que prefieren el no desarrollo de espacios de injerencia ciudadana, por meras relaciones de poder ya establecidas desde ámbitos estatales en cualquiera de sus niveles. De este modo, el sostenimiento del CIC como dispositivo de participación ciudadana y de involucramiento de los actores del territorio en la definición de las políticas parece requerir, quizás paradójicamente, de una sostenida presencia del Estado, al menos como factor que aliente e incentive esa participación. Hemos visto en el capítulo II, la importante presencia y trayectoria que las organizaciones de la sociedad civil poseen en Argentina. A la vez, hemos mencionado que la extensión de estas organizaciones, convive en vinculación con el Estado, que hace al sostenimiento de estas mismas organizaciones. De este modo, las indagaciones realizadas para esta tesis, parecen sostener la percepción, más aun en

sectores vulnerables, que el acompañamiento del Estado se convierte en una variable central en torno del desenvolvimiento de estas organizaciones. (Las cuales a la vez, como ya se indicó, reclaman mayor presencia del propio Estado).

Como hemos desarrollado, los planteos que se observaron en los CIC, de los miembros de la sociedad civil, nos son disruptivos con las prácticas institucionales de la democracia. A pesar de la crisis que se abrió en el 2001 en particular en la dimensión política, la contundente movilización social, no derivó ni en nuestro país ni en la región, en los escenarios planteados por algunos actores respecto de una ruptura definitiva con formas de representación de la mano del agotamiento del modelo del Estado nación, a favor de otras formas políticas. (Hard y Negri; 2002). (Holloway; 2002).

En el caso que hemos analizado, y como referencia al caso argentino en general, tampoco se presenta la búsqueda de un “gobierno de los movimientos sociales” (García Linera; 2009)<sup>141</sup>; no hay, como sugiere el autor sobre la realidad política de Bolivia, la emergencia de un nuevo sujeto histórico portador de un nuevo tiempo político que se apoya, pero supera, las luchas políticas propias del periodo protagonizado por los sindicatos (y organizaciones campesinas muy relevantes en el caso boliviano). En las premisas del MDSN la noción más instalada es la de un dispositivo que tenga por finalidad *restituir derechos*. En esa búsqueda puede interpretarse que la participación auspiciada en los CICs, persigue la idea de complementar la democracia, y en ese sentido, no hay representación social en términos liberales de Estado – sociedad, sino en la posibilidad de un principio comunitario entre Estado y sociedad de manera conjunta (como demandas populares, en el sentido populista ya citado). De este modo, pareciera que los excluidos quieren ser incluidos, recibir la misma mediación que el resto, no alentar la conformación de una nueva comunidad. De allí que cierta institucionalización de los canales de participación y estandarización, se vuelven imprescindibles, para fortalecer lo democrático y popular de la convocatoria, justamente para garantizar que el conjunto de la comunidad en el territorio puede expresarse. En este sentido, pudo observarse que representación social y representación política no se reemplazan, sino que se yuxtaponen, en torno de la organización de las demandas en el territorio (y con ello la disputa es menor acerca de un tema ligado a las identidades). Como expresamos en el capítulo V, la representación social busca expresarse como mediación antes que como democracia directa; el objetivo es generar los canales para que las demandas sean atendidas por el Estado, antes que la generación de un conflicto por la legitimidad del orden.

De allí que poner en acción a la sociedad civil, a sus organizaciones, sus prácticas, sus identidades, implica presupuestos sobre como ella funciona. El abordaje que propone el Estado nacional, reconoce la composición heterogénea de la sociedad civil en su conjunto, pero asume que esa diversidad, no anula la capacidad del Estado nacional, para



conducir un proceso de inclusión social. Esa capacidad del Estado, se convierte a su vez en un proceso de relegitimación de las políticas y de su propio accionar.

## **V. Cambios en la relación Estado – sociedad**

El periodo que se inició luego de la crisis del año 2001, estuvo caracterizado por el agotamiento de un modelo estructurado en torno de los principios neoliberales con el mercado cumpliendo un rol de asignador de recursos en la economía de manera fundamental, pero también con una lógica de acción social que le era congruente, regida por el principio de la competencia. La noción de “post” se impuso para referirse a una etapa distinta, nueva, pero difusa respecto de la existencia de un modelo acabado y coherente en cuanto a la relación entre economía, política y sociedad. De hecho, los importantes cambios que se sucedieron en distintos gobiernos de la región, estuvieron hilados por esta característica de conjunción entre voluntad, proyectos de transformación y pragmatismo. Parte de esos cambios se manifestaron en el modo en que el Estado se relacionaría con la sociedad civil en su conjunto. Las reformas de los años 90, habían buscado mediatizar esa relación a través del mercado: las privatizaciones de empresas de servicios públicos, el mercado como productor central de contenidos simbólicos y culturales, los programas sociales focalizados y tercerizados, la descentralización como política que desatendía al Estado nacional de los asuntos del territorio. Se modificó, en aquellos años, un modelo de las relaciones Estado - sociedad que habían regido durante buena parte del siglo XX, en lo que algunos denominaron la matriz Estado céntrica (Garretón; 2001). El proceso político abierto a partir de la crisis del 2001, pero en particular los gobiernos kirchenristas, plantearon que era necesario recentralizar el Estado, como lo presentamos en el capítulo I; ese nuevo modo parte de un principio: “*el Estado debe atender las demandas de la población*”, en detrimento de “*el Estado debe generar las condiciones al mercado para satisfacer las demandas*”; esta lógica estructura el proyecto que pueda dar respuesta a ese principio de manera no lineal en cuanto a seguir un modelo acabado, pero que fue buscando darle al Estado mayor injerencia en distintas dimensiones<sup>142</sup>. Algunos conflictos y demandas, con sus respectivos actores sociales, pusieron a prueba de manera inmediata la posibilidad de redefinir esta relación; tal el caso de los movimientos piqueteros o el conflicto en torno de la instalación de la papelera en las costas del Río Uruguay, como ya hemos indagado, tanto en lo que hace a las relaciones Estado – sociedad, como en aspectos claves de la orientación económica. De allí que muchos hechos de la coyuntura (como la crisis con los productores agropecuarios del año 2008; o el impacto de la crisis internacional 2008-2009) se convirtieran en catalizadores acerca de la existencia o no, y en qué grado, de un modelo neodesarrollista

capaz de conducir dichas crisis.

El perfil de las organizaciones de la sociedad civil en Argentina y su rol en las políticas públicas, fue el tema central del capítulo II. Allí pudimos observar las tensiones y debates respecto a cómo concebir a la sociedad civil. En este sentido, la tesis nos refuerza la noción de la sociedad civil como un espacio heterogéneo de interacciones, que incluye al Estado (Rofman; 2005). Estas interacciones que llevan adelante, produce a su vez lazos y relaciones de articulación y conflicto, que marca el sentido en el que puede entenderse la noción de comunidad, estructurada menos en un sentido identitario, y más por la pertenencia al territorio, en el que los CIC buscan asentarse no solo en términos físicos, sino sociales y políticos. La comunidad que en todo caso pueden encontrarse, no es la constitución de un grupo cerrado, autorreferenciado, sino esos espacios de interacción que se producen en el mismo territorio. Las OSC, precisamente, son muestras de esa diversidad a partir de los distintos intereses por los cuales se congregan y trabajan en el territorio, como así también de cara a las políticas públicas.

En el capítulo III desarrollamos de modo general las estrategias llevadas adelante por el gobierno nacional en torno de situaciones conflictivas donde se producían movilizaciones populares y presiones sobre la agenda política por parte de organizaciones y movimientos de la sociedad civil. En todos los casos, aunque mediante acciones políticas distintas, el Estado nacional fue creando un espacio político para contener a algunos movimientos piqueteros; tomando la demanda de los habitantes de Gualeguaychú y recurriendo a tribunales internacionales contra la instalación de la pastera; redactando un proyecto de ley que reformara la organización y regulación de los servicios audiovisuales en la Argentina, para luego convertirlo en ley, tomando el reclamo de un importante movimiento social sobre ese tema. Los tres casos analizados nos expresan dos elementos que reflejan lo desarrollado en el capítulo I y II, que muestran el modo en que se procesan y se diseñan los modos de encauzar las demandas.

En primer lugar la heterogeneidad de las demandas presentes en la sociedad civil y la consecuente diversidad de expresiones que portan esas demandas impactan en las políticas. De este modo la institucionalidad de estas es irregular, más vinculada a la situación coyuntural, pues en no pocos casos, la organización surge fruto del conflicto, y no a la inversa. Así, podría interpretarse desde el punto de vista de la movilización como un recurso que utilizan los movimientos y organizaciones (McAdam y otros; 1999). Esto implica que la representación de las demandas fluctúa, sometida también a los vaivenes de las organizaciones (débiles) que las portan; a su vez, por lo general en los momentos críticos, esos movimientos y organizaciones se manifiestan con escasa capacidad de articulación con el Estado, incluso en ocasiones planteando juegos de suma cero<sup>143</sup>. Las organizaciones y movimientos no cuentan quizás con capacidades de disputarle la

hegemonía política al Estado, pero sí desarrollan una notable fortaleza de veto, que obliga al Estado a plantear soluciones con algún grado de negociación, la cual por otra parte no llega a ser definitiva. Partiendo de este tipo de situaciones, los CICs analizado, y el dispositivo en general, parece actuar como una instancia que busca impedir la generación de conflictos en ese grado, al hacer presente al Estado en el territorio, ya que debe funcionar como un canal de comunicación permanente del estado con el territorio, y así tener la posibilidad de procesar o al menos contener, los reclamos y demandas que en él se presentan. En las indagaciones pudo observarse cómo la función de los coordinadores de los CICs, asumía un rol central al respecto.

El segundo elemento lo constituye la impronta de la presencia estatal para su resolución. Como ya se ha expresado, junto a la demandas específicas que presentaban los actores, venía unida a ella el pedido de mayor presencia del Estado nacional; actor en quien, por lo general, descansaban las posibilidades de resolución. Pero no sólo eso: el pedido de acción estatal, implicaba que la respuesta debía cuestionar el rol que desempeñaba el mercado, demandado así una nueva regulación sobre el mismo; esto es, no se trataba exclusivamente de generar un programa desde el Estado como única respuesta al conflicto planteado, sino que la demanda involucraba la necesidad de plantear una política que modificara las relaciones Estado – mercado – sociedad civil, tal como se presentaban hasta ese momento. Y queda claro que al mismo tiempo, las políticas kirchneristas tendieron a fortalecer esta nueva funcionalidad del Estado nacional.

¿Y cuáles han sido esos modos de resolver los planteos? No se trató de una política en la cual el Estado solo generara respuestas del tipo programas *ad hoc*, que atienden la demanda emergente. Existieron políticas de articulación e incorporación de actores políticos al Estado, redefiniendo así el sentido de la autonomía que se quería imprimir. Por caso ¿qué sucede cuando observamos que, por ejemplo en el caso del movimiento piquetero, la cuestión implicó incluso su ingreso al aparato del Estado?<sup>144</sup>, esto es ¿qué sucede cuando al plantear una resolución política se difuman las fronteras entre el Estado y la sociedad? Si bien la literatura ha apelado recurrentemente a la dicotomía, tan propia del liberalismo, entre Estado y sociedad como dos instancias separadas, el debate más interesante parece remitir así el Estado es una entidad o una relación<sup>145</sup>. Atravesando distintas escuelas teóricas, podemos observar que las indagaciones acerca del Estado se han conducido a través de estas dos visiones, las cuales orientan el modo que en que ambos se relacionan con perfiles propios.

Desde luego el modo de asumir al Estado como relación o como entidad, va más allá de la orientación que puedan tomar las políticas en un momento determinado de la historia, pues hace a la lectura de su propia concepción como institución moderna de dominación. Sin embargo, podríamos suponer cuál vertiente tiende a reforzarse con la orientación de

las políticas que se llevan adelante desde los gobiernos que le imprimen una orientación al Estado. Allí, en principio y a partir de los aspectos analizados en esta tesis (incluyendo ya no solo los casos del capítulo III sino los propios CICs), pareciera fortalecerse la dimensión relacional en tanto las políticas se debaten y generan en medio de los conflictos, que se producen por la tensión entre intereses y valores presentes en la sociedad y que por tanto las políticas son fruto y expresión de esas tensiones. Pero a la vez podríamos argumentar que el Estado, en tanto aparato institucional, toma distancia (parece útil el ya utilizado concepto de autonomía relativa) de esos conflictos para poder administrarlos. De modo que esta vertiente también podría servirnos para explicar algunas dimensiones del rol del Estado llevado adelante en el período analizado, y en el modo de definir y conducir a los CICs. ¿El Estado busca profundizar ese vínculo relacional con la sociedad civil o ganar en autonomía? Esta pregunta bien podría resumir muchos de los aspectos de interés de esta tesis. Su respuesta, con todo, es compleja en tanto el universo de ambos, es decir Estado y sociedad, se expande en numerosas variables de las cuales habría que seleccionar los indicadores precisos para una definición acabada. Por lo pronto, y en términos de las relaciones con los sectores vulnerables, las observaciones realizadas para esta tesis parecen decirnos que la acción del Estado por una parte busca generar espacios relacionales para, desde nuevos procesos de legitimación, sostener una institucionalidad que permita fortalecer las políticas de este en el territorio para, en definitiva, conducir a esa misma sociedad.

Esta tensión se manifiesta en las propias definiciones del MDSN, donde emerge de modo recurrente, la noción de un Estado que responde a las demandas, pero que busca construir con los “actores del territorio” las respuestas. Es decir puede percibirse una internalización de la visión relacional en la construcción de las políticas, aunque desde luego ello no define que las políticas en sí, puedan diseñarse en un modo de mayor autonomía respecto de la sociedad.

El modo en que el kirchnerismo ha planteado el tipo de problemas que presentan los fenómenos sociopolíticos analizados (que implica a los tres casos tomados en el capítulo III, como a los mismos CICs) reconoce la importancia dada a “la sociedad” como emisora de demandas y constructora de identidades, subjetividades que deben ser atendidas<sup>146</sup>, pero que en el modo de resolver o atender a esas demandas, deja en claro la prioridad del Estado, como responsable de generar el acceso a derechos; no solo como un mero proveedor, sino manifestando la vocación de dirección de la sociedad, de modo tal que las demandas recogidas en la sociedad civil, serán conducidas en sus políticas por el mismo Estado; y a la vez disputándole espacios al mercado.

Las argumentaciones discursivas del kirchnerismo, han ido siempre en esa dirección donde coloca la acción estatal como resguardo, o protección de la sociedad frente al poder

generador de exclusión, del mercado. En este sentido, se percibe la intención de crear institucionalidad, y por lo tanto al Estado como un actor de referencia para el conjunto de la población, que puedan percibir en esa presencia la posibilidad de generar políticas de acceso a derechos; la sociedad emite demandas, frente a las que el Estado debe generar las políticas para ordenar y responder. Sin embargo, la dimensión comunitaria ejemplificada en la existencia de la MGL, parece implicar un punto de vista más relacional. Los textos y las argumentaciones de programas específicos, refuerza la idea que la obtención de las respuestas a las demandas no se lograría sin el involucramiento de la comunidad, sin poner en cuestión los valores que sustentaron un modelo de exclusión como el neoliberal; solo esa intervención comunitaria, en tanto espacio de intercambio de tensión incluso fruto de los intereses, los reclamos y los diversos puntos de vista en términos políticos y culturales, hará posible la consolidación del acceso a los derechos.

Esta dificultad en establecer un único andarivel para interpretar el modo en que se conducen las relaciones Estado – sociedad, refiere también a la existencia de elementos propios de modelos de sociedad en transición. Como lo hemos expresado en el capítulo I, la propuesta de un modelo de neodesarrollo, no responde a un proyecto acabado, a directrices ya racionalmente definidas, sino que la contingencia juega un rol destacado en esta construcción. El desarrollo de los CICs, parece apuntalar esta hipótesis, presentando un modelo de relaciones Estado – sociedad, en particular en los sectores vulnerables, también en constante transformación, en particular porque se produce en el territorio una doble transición: el objetivo es que estos mismos sectores sociales, en medio de un modelo en construcción, puedan abandonar la situación de vulnerabilidad, hacia un pleno acceso a derechos, lo cual sería parte de la construcción de un modelo neodesarrollista.

Para finalizar y a modo de conclusiones y aportes que esta tesis buscó realizar, queremos mencionar los temas centrales que se han desarrollado y las conclusiones a las que hemos arribado.

Nos hemos planteado la siguiente hipótesis: *los programas de participación en políticas públicas dirigidos a OSC de sectores vulnerables, implican una redefinición en la relación Estado – sociedad, en particular en términos de legitimidad y representatividad.* A partir de estos aspectos y de lo que hemos desarrollado hasta aquí, queremos presentar algunas conclusiones, en parte ya desarrolladas en el texto de la tesis, pero que nos parecen los núcleos centrales de la misma:

- **El planteo de los CICs, es coherente con la orientación general que los gobiernos kirchneristas** le han dado a la relación con la sociedad civil y sus movimientos y organizaciones. Puede observarse, tal como lo hemos descripto a lo largo de esta tesis, un marco y principios ordenadores que se aplican de modo

semejante a distintas situaciones.

- El marco principal de esa orientación lo constituye la **centralidad del Estado nacional**, quien se asume a sí mismo como el actor nodal de la relación Estado – sociedad, en tanto mediador institucional de la misma a través de políticas y dispositivos como los CICs.
- Esa relación se vincula directamente con el modelo de orientación general del Estado, marcado por lo que puede denominarse **neodesarrollismo**, caracterizado por la relevancia del mercado interno, intervención estatal en la economía, una articulación “nacional y popular” del discurso político y la autopercepción del movimiento político que lleva adelante el **gobierno nacional, como actor del cambio**.
- Esta nueva orientación que se propone en el modelo de desarrollo, implicó la reconfiguración de las relaciones Estado – sociedad, y en particular la reconstrucción de confianzas desde la segunda hacia el primero. Los CICs se presentan, en este sentido, como una herramienta en esa dirección en tanto **el Estado nacional se (re)instala en la cotidianeidad del territorio**.
- La noción de “nacional y popular”, con la impronta de los liderazgos políticos abandona, sin embargo, la matriz de carácter obrera que implicó en el 1° peronismo (1946 -1955), **para virar hacia una configuración mucho más heterogénea en su composición, asumiendo la diversidad social, rasgo que identifica a los populismos**. Por ello dispositivos como el CIC en los cuales, marcando la centralidad estatal, se ancla en el territorio como espacio central para la acción transformadora de los actores.
- Esos actores, **las organizaciones y movimientos de la sociedad civil o bien los ciudadanos en términos individuales, utilizan estos espacios con algunos criterios de autonomía**, pero menos por lograr una representación social, y más **en busca de instancias de mediación y canalización de demandas**. (La formación de agenda, la identidad y la organización, parecen articularse en función de aquel fin).
- La noción de comunidad posee un peso específico en la conformación del peronismo. Así se planteó en la dimensión de la política social del propio Ministerio.

En los escritos posteriores y en las políticas diseñadas y en las prácticas de los actores, el territorio, pareciera que pasa a ocupar ese espacio de confluencia entre diversos actores (estatales y de la sociedad civil) **delineando un perfil propio y diferente respecto de la noción anterior de comunidad.**

- Los CICs, conjugan un espacio de intervención estatal, con prácticas participativas presentes en sectores vulnerables de la sociedad civil. Estas preceden al CIC como dispositivo estatal y reconocen una trayectoria propia; sin embargo, **la presencia estatal, con su despliegue de capacidades y dispositivos de intervención, hace que esa participación cobre una relevancia mayor y logre reproducirse en términos temporales.**

## **VI. Una agenda abierta**

El recorrido de temas claves acerca de la democracia y la participación, nos abre constantemente nuevos interrogantes. Aquí, en esta tesis, hemos buscado respuestas a algunos de esos elementos. Ellos, a su vez, abren la puerta a la necesidad de profundizar algunos aspectos que no han sido objeto de esta tesis, pero también generan preocupaciones nuevas, que esperamos puedan ser objeto de investigaciones y profundización de trabajos ya en marcha.

En este sentido, nos parece que la tesis plantea interrogantes a desarrollar en torno de:

- **El rol de los actores en el territorio.** La impronta que el territorio tiene hoy en el desarrollo de distintas políticas públicas (no solo en el ámbito de las llamadas “sociales”), demanda un conocimiento mayor respecto de los límites y contenidos de este concepto. ¿Genera un grado de autonomía? ¿En qué sentido? ¿Puede afirmarse el traslado del conflicto desde las fábricas al territorio? ¿Qué implicancias tiene ello y qué rol juegan allí los actores sociales y el Estado? Parece necesario conocer en mayor profundidad el modo y las acciones que desenvuelven los actores sociales en el territorio.
- **Las herramientas de política pública.** Así como el gerencialismo fue la guía de las políticas sociales implementadas en los '90, el diseño del CIC como dispositivo de intervención social ¿requiere de nuevas herramientas de diseño,

planificación, ejecución y evaluación de políticas? ¿La misma política genera sus propias herramientas de intervención? Se ha hablado de un retorno a las herramientas propias del modelo weberiano ¿puede rastrearse esta impronta en el despliegue de una mayor capacidad de intervención del estado nacional?

- **El modelo de desarrollo.** Se ha planteado desde el inicio del siglo XXI, la necesidad de encarar un modelo desarrollo diferenciado al neoliberal; ¿Cuánto conocemos de la sociedad civil en Argentina, respecto a su imbricación con modelos sociales más amplios que incluyan lo social, lo político y lo económico? ¿Cómo se organiza la convivencia de un modelo de desarrollo con la heterogeneidad social?

Estos parecen ser algunos de los interrogantes claves que deja planteada la hipótesis, y que deseamos continuar en otras instancias de investigación.

## Notas

<sup>1</sup> Tesis de Magíster en Ciencia Política y Sociología FLACSO – Argentina (2002): “Organizaciones de la sociedad civil en la Argentina: Paradigmas y prácticas políticas”.

<sup>2</sup> En la actualidad existen más de 550 CICs.

<sup>3</sup> Ha sido abundante la producción de trabajos de estas características vinculados al Gran Buenos Aires, constituyen ya un campo de estudio. Por ejemplo vinculado a los actores sociales (Jelin; 1985) al gobierno local (García Delgado; 1998) (Irutburu; 1998) (Cravacuore; Ilari y Villar; 2004) a las prácticas sociales y políticas (Merklen; 2005) (Rofman; 2010) (Clemente; 2010) (Kessler y otros; 2010).

<sup>4</sup> O bien *Estado social*, como se lo denominó en la región

<sup>5</sup> En Europa: Offe; 1990. En América Latina Bresser Pereira; 1999. Sorj; 1996, de una lista amplia.

<sup>6</sup> Un análisis acerca del debate actual sobre la crisis del Estado, aunque necesario, nos desvía de nuestro objeto de estudio. Algunos de los numerosos aportes se pueden encontrar en Immanuel Wallerstein (2001) Jürgen Habermas (1998), Hard y Negri (2002), Francis Fukuyama (1992), William Robinson (2001) y David Held (1997).

<sup>7</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>8</sup> El autor cita particularmente los temas vinculados a medio ambiente y carrera armamentista.

<sup>9</sup> La Declaración de Río de Janeiro “Repensar la teoría del Desarrollo en un contexto de Globalización”, fue una iniciativa de un conjunto de intelectuales de distintas partes del mundo, aunque con preeminencia de latinoamericanos, para promover el debate sobre el desarrollo en la región. Hecha pública en el mes de junio de 2004. Ver la declaración completa en Vidal – Guillén; 2007.

<sup>10</sup> Surgieron también numerosos trabajos de investigación que dan cuenta de las diferentes dimensiones del Estado argentino, actual y de su trayectoria histórica.

<sup>11</sup> En el caso argentino el programa, que se diseñó a fines de los '90 mediante un préstamo, finalmente se implementó durante los años 2004 y 2005, con importantes modificaciones a través del programa Carta Compromiso con el Ciudadano, en la órbita de la por entonces Subsecretaría de la Gestión Pública, pero ya no apuntó a un boletín de calificaciones, sino a un



esquema de encuestas de expectativa y satisfacción con tarjetas de puntaje. El Boletín no era viable pues no se trataba de medir servicios públicos, sino otro tipo de organismos que trabajan con poblaciones muy diferentes (por ejemplo ANSES, SECLO; RENAPER). Sobre la implementación y resultados ver Unidad Sociedad Civil, 2005.

<sup>12</sup> De hecho según la publicación anteriormente citada, los resultados en casi todas las dimensiones, fue positiva para todos los organismos, sorprendiendo la alta satisfacción en variables como amabilidad del personal de atención al público.

<sup>13</sup> La Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) es un organismo descentralizado de la Administración Pública Nacional, creado mediante decreto 1490/92

<sup>14</sup> “Sistema por el cual el Estado asigna una partida de dinero anual por alumno a los establecimientos educativos. Estos pueden organizarse a partir de la gestión de padres, docentes, gremios, empresas, cooperativas, etc. Se crean al realizar la inscripción de alumnos y pueden cerrar en cualquier momento.” <http://www.fmmeduccion.com.ar/Sisteduc/Criticas/generallach6.htm> (recuperado el 27/08/2014)

<sup>15</sup> Puede abordarse al neoliberalismo como una utopía en tanto pretendía que sus postulados fuesen asumidos por el total de las instituciones sociales como la administración pública, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y hasta la misma familia. Pretende terminar con los años de atraso a los que el dirigismo habría sumido a la sociedad y limitando las libertades individuales. Como señaló Pierre Bourdieu, el proyecto no avanzaba a favor de una sociedad con mercado sino de mercado.

<sup>16</sup> Recordemos que años antes el mismo M. Fridman, había reconocido mayor importancia al Estado de derecho en el desarrollo del mercado.

<sup>17</sup> La cursiva es nuestra y busca resaltar la extremada visión instrumentalista o funcionalista del Estado, semejante al marxismo más economicista de décadas anteriores: el Estado puede funcionar de un modo u otro según se lo oriente por una clase o por la burocracia.

<sup>18</sup> Ver [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) A pesar de su denominación, España y Portugal, como una extensión de la cumbre de Estado Iberoamericanos, también forman parte del organismo. El texto, según manifiesta en la introducción, fue confeccionado por el Consejo Científico del CLAD. Llama poderosamente la atención, tratándose de un documento de carácter intergubernamental que en sus 25 citas, solo 3 refieran a textos producidos por autores de los países miembros. En ello y en los contenidos del texto en general se percibe la influencia decisiva del por entonces ministro de la reforma administrativa de Brasil Luiz Carlos Bresser Pereira, y presidente del Comité Científico del CLAD, quien ese mismo año publicara el libro ya citado.

<sup>19</sup> Entre otros pueden citarse: “Carta Iberoamericana de la Función Pública” (2003); “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública” (2008) “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” (2009) “Carta Iberoamericana de los Derechos, y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública” (2013).

<sup>20</sup> La propuesta de la *tercera vía*, tuvo su momento más importante a fines de los '90 de la mano del primer ministro Británico Anthony Blair y que en términos teóricos contó con el apoyo nada menos que de Anthony Giddens. La propuesta despertó un moderado apoyo de sectores socialdemócratas europeos y partidos de centro izquierda en América latina e incluso en Argentina, en la Alianza UCR – FREPASO de 1997. (Ver Giddens; 1998).

<sup>21</sup> Rosanvallon señala que si bien la desconfianza es constitutiva de las relaciones de poder y de la representación, el acrecentamiento actual, pone al cuerpo político en una situación inédita y compleja por los altos niveles (Rosanvallon; 2008).

<sup>22</sup> De todos modos no es posible establecer una separación taxativa entre lo subjetivo y lo estructural; recordemos que siempre nos referimos a categorías analíticas. La emergencia de lo subjetivo deriva sin duda de un capitalismo en reestructuración y muy particularmente del fin del fordismo y de los procesos que implican la desindustrialización (por ejemplo el desempleo o las nuevas formas de trabajo).

<sup>23</sup> Implica muy particularmente detectar los espacios y centros de poder con capacidad de condicionar la agenda. Se menciona repetidamente a los medios de comunicación pero desde luego nos son los únicos; por el contrario, la ocupación del espacio público, en sentido físico, ha sido “redescubierto” por distintos actores sociales, como lo han expresado los desocupados, las puebladas, los asambleístas en contra del emplazamiento de la empresa Botnia a orillas del río Uruguay, las marchas de las víctimas del atentado a la sede de la AMIA o de Cromañón, o los productores agropecuarios. Los fragmentos ocupan un espacio público en sí mismo

fragmentado.

<sup>24</sup> Parte de los procesos de reforma institucional que se han llevado adelante en los últimos años en la región, han incluido en buena parte de los países de la región, reformas constitucionales. Estas reformas no han implicado, como si sucedió en algún momento en Europa, cambios en los sistemas de gobierno: el presidencialismo goza de buena salud como sistema de gobierno, en tanto legitimidad, más allá de si es capaz de llevar adelante las políticas demandadas por la ciudadanía.

<sup>25</sup> La biblioteca que apoya este tipo de hipótesis es amplia. En algunos casos se asume que el llamado populismo significa la negación de la misma democracia y el Estado de derecho, sin más. (Catalá; 1998)

<sup>26</sup> El trabajo de la autora, recoge 10 leyes claves sancionadas entre 2003 y 2013, que reúnen un grupo de temas que responden a demandas emergentes, en distintas dimensiones, cuya conjunción harían las bases de un proyecto.

<sup>27</sup> Como texto actualizado en el debate se puede consultar Azpiazu y Schorr; 2010. Los autores plantean la central cuestión acerca de si la política económica encara una reconstrucción o un nuevo modo de acumulación.

<sup>28</sup> Aunque existieron diversos discursos en torno de la reforma y la aplicación de políticas gerenciales.

<sup>29</sup> Ver línea de pobreza INDEC 2003 en adelante.

<sup>30</sup> Por otra parte nos encontramos en un momento histórico de revisión de las mediciones sobre crecimiento de la economía: “ha llegado la hora de adaptar nuestro sistema de medición de la actividad económica para reflejar mejor los cambios estructurales que caracterizan la evolución de las economías modernas” (Stiglitz y otros; 2009: 9).

<sup>31</sup> Apelando a la importancia del capital social, “empoderamiento” de los pobres, fortalecer la resiliencia, etc.; propuestas centradas en el individuo.

<sup>32</sup> Existen desde luego discusiones acerca de su caracterización, en tanto al AUH exige a los padres cumplir con el requisito de enviar a sus hijos al sistema educativo y controles de salud. Ello, aunque implica una contrapartida a la AUH, no escapa de la obligatoriedad en esas áreas que tiene todo padre ante la ley.

<sup>33</sup> Ver CEPAL [www.eclac.cl](http://datosduros.blogspot.com.ar/2011_02_01_archive.html) y también [http://datosduros.blogspot.com.ar/2011\\_02\\_01\\_archive.html](http://datosduros.blogspot.com.ar/2011_02_01_archive.html). También marca una evolución favorable en el Índice de desarrollo Humano de PNUD. Ver: [undp.org/es](http://undp.org/es)

<sup>34</sup> Discusión que se expande incluso al modo en que hoy debe medirse el mismo crecimiento del producto. Ver Stiglitz y otros, 2009.

<sup>35</sup> A su vez estos temas, han constituido las preocupaciones e investigaciones que he desarrollado desde mi tesis de maestría, la cual se tradujo en el libro. *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*, Paidós, 2005. Luego de ese trabajo, la orientación estuvo marcada por las relaciones que se planteaban las organizaciones en su articulación con el Estado en las políticas públicas; por ejemplo “Análisis de algunos casos de programas de participación ciudadana en la Administración Pública Nacional”, en *Documentos de Trabajo N° 8*, INAP, [www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar) Buenos Aires, 2010; “Participación ciudadana en políticas públicas: algunos planteos previos para su implementación.” (2010), en *Informe Desarrollo humano de la Provincia de Buenos Aires*, PNUD – Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 2010; “El Estado y la sociedad civil ante el desarrollo. Condiciones y posibilidades de una discusión” en Daniel García Delgado y Miguel Peirano (Compiladores) *El modelo de desarrollo con inclusión social*, IDISA-FLACSO- CICCUS, Buenos Aires, 2011. (En colaboración); “La capacitación en las Organizaciones de la Sociedad Civil. Reflexiones desde el caso argentino”, (2007) en *Revista Española del Tercer Sector N° 7*, Fundación Luis V ives, Madrid.

<sup>36</sup> Sobre este aspecto ver el debate planteado por Sani; 1997.

<sup>37</sup> En un sentido también se formaba parte de las sociedades estamentales.

<sup>38</sup> Decimos democracias, en plural, ya que si bien en rasgos generales se trata de la misma democracia liberal moderna, las características propias de cada uno de los procesos históricos nacionales, le imprimen énfasis particulares.

<sup>39</sup> Pacíficamente en cuanto a la justificación. El caso argentino se expresó en numerosos hechos violentos promovidos tantos desde el plano sindical por las corrientes anarquistas, como por la faz insurreccional del radicalismo en 1890 y 1905, particularmente.

<sup>40</sup> Al punto que atribuirse la autoridad por fuera de las normas constituye el delito de sedición.

<sup>41</sup> Sin duda el análisis más completo corresponde a Cohen y Arato; 1992

<sup>42</sup> Ver Cohen y Arato; 1998: 174 y ss.

<sup>43</sup> Una división tripartita semejante fue establecida por Nogueira; 2000, donde refiere a la sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético. Con matices, partimos de esta concepción.

<sup>44</sup> El objetivo del trabajo del cual es extraída la siguiente argumentación, es una crítica desde la misma izquierda a la visión marxista de relación entre Estado y sociedad civil.

<sup>45</sup> Tomamos la traducción del propio autor en un artículo previo: Nogueira; 1999.

<sup>46</sup> En esta discusión se presenta también la identificación del voluntario, en reemplazo del militante político. Sobre esta percepción y las diferentes conceptualizaciones, ver Reigadas, 2008.

<sup>47</sup> Salvo el caso del indigenismo en Bolivia a través del MAS, liderado por Evo Morales y algunos casos en Ecuador.

<sup>48</sup> Al analizar algunos casos en el capítulo III, volveremos sobre estos temas.

<sup>49</sup> Nos referimos a los programas que son objeto de estudio en esta tesis. Los grupos de presión, de diverso tipo y poder, continúan ejerciendo su rol en la formación de las leyes, y algunos con una capacidad de disuasión sobre los congresos, que afecta profundamente el concepto de democracia.

<sup>50</sup> En el caso argentino el programa se implementó desde el año 1999 con importantes modificaciones a través del programa Carta Compromiso con el Ciudadano, en la órbita de la por entonces Subsecretaría de la Gestión Pública, pero ya no apuntó a un boletín de calificaciones, sino a un esquema de encuestas de expectativa y satisfacción con tarjetas de puntaje. El Boletín no era viable pues no se trataba de medir servicios públicos, sino otro tipo de organismos que trabajan con poblaciones muy diferentes (por ejemplo ANSES, SECLO; RENAPER). Ver Unidad Sociedad Civil, 2005.

<sup>51</sup> De hecho según la publicación anteriormente citada, los resultados en casi todas las dimensiones, fue positiva para todos los organismos, sorprendiendo la alta satisfacción en variables como amabilidad del personal de atención al público.

<sup>52</sup> Esos fines son el medio ambiente, los derechos de consumidor, y de los usuarios

<sup>53</sup> Ellas serán: el Frente por la Tierra, la Vivienda y el Hábitat (FTV) conducido por Luis D'Elia; el Frente Transversal cuyo principal dirigente es Edgardo Depetri; el que por ese entonces se denomina Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) Evita, luego Movimiento Evita cuyo referente principal es Emilio Pérsico y Barrios De Pie, bajo la dirección de Jorge Ceballos, vinculado a la agrupación política Patria Libre, referenciados en la izquierda, distinguiéndose en este aspectos de los anteriores de matriz peronista.

<sup>54</sup> Un aspecto de indagación que no es objetivo de esta tesis, pero que no puede dejar de mencionarse, lo constituye las tensiones internas políticas, metodológicas e ideológicas al interior de la mesa y los diferentes grupos piqueteros, algunos de los cuales se acercaron al gobierno nacional, pero decidieron no conformar ese espacio, como es el caso de la Corriente Nacional Clasista y Combativa (CCC) entre otras. Entre diferencias ideológicas y oportunidades políticas se desarrollaron diversos conflictos entre los actores, tanto frente al gobierno nacional como entre las propias organizaciones piqueteras. Y en este punto no está exenta la cuestión respecto a la prospectiva política que se planteaban para si estas agrupaciones, tema sobre el cual las miradas eran divergentes. La bibliografía al respecto es abundante: Natalucci; 2012. Svampa y Pereyra; 2002. Pereyra, Pérez y Schuster; 2008. Retamozo; 2011.

<sup>55</sup> Insistimos que la represión no había sido "absoluta" tampoco en los gobiernos anteriores, ya que la negociación siempre formaba parte de los modos de intervención. Pero estuvo claramente presente, registrando hechos trágicos en los tres gobiernos mencionados.

<sup>56</sup> En una descripción que no es acabada, puede nombrarse la participación de Barrios de Pie en el Ministerio de desarrollo Social de la Nación; del Frente por la Tierra y Vivienda en la misma dependencia; del Movimiento Evita en organismos de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>57</sup> "La idea de *Militar el Estado* en el territorio, ya sea desde la cuestión de género o desde la promoción del desarrollo social, remitió claramente a la necesidad de reconstruir su entramado institucional y su autoridad nuevamente de cara a la sociedad civil." (Gradín; 2013: 125).

<sup>58</sup> De hecho en el año 2007 ante el cierre de listas que decide Néstor Kirchner en el Frente para la Victoria en la Provincia de Buenos Aires, la agrupación Barrios de Pie y Libres del Sur, deciden retirarse del espacio y rompen su alianza con el gobierno, lo que los lleva a abandonar los cargos en el Ministerio de desarrollo Social de la Nación.

<sup>59</sup> Ver: International Court of Justice: Case Concerning Pulp Mills On The River Uruguay, (Argentina V. Uruguay), 20 April 2010, Judgment.

<sup>60</sup> Creada en 1998, "FARCO es la organización que agrupa emisoras que ejercen la radiodifusión como un servicio a la comunidad y la comunicación como un derecho de todas las personas. Es una red de radios que busca construir un camino común para apoyarse y fortalecer la comunicación de nuestro pueblo". Según se explica en su página web [www.farco.org.ar](http://www.farco.org.ar), consultada en septiembre de 2013.

<sup>61</sup> Documento de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. 21 puntos básicos por el derecho a la comunicación. 27 de agosto de 2004, en *La Cocina de la Ley de Medios*

<sup>62</sup> Se trata de *La Cocina de la Ley*

<sup>63</sup> Desde luego, las radios comunitarias no son tampoco un espacio homogéneo, como no lo es la sociedad civil en su conjunto. Para conocer su composición puede consultarse Gerbaldo; 2010.

<sup>64</sup> "Llegó la nueva ley" en diario *Página 12*, 27 de agosto de 2009.

<sup>65</sup> Una mirada más detallada sobre diversos casos puede verse en Halliburton y otros; 2002 y De Piero; 2010

<sup>66</sup> El resto de los títulos refiere a las condiciones para ser declarada biblioteca popular, a la CONABIP y a cuestiones de financiamiento.

<sup>67</sup> A elección por simple mayoría y solo en caso de empate en dos vueltas, decidirá la presidencia de la Comisión.

<sup>68</sup> Véase las pautas para la organización del Congreso Pedagógico Nacional. Ministerio de Educación de la Nación, 1984.

<sup>69</sup> Ver [www.inadi.gov.ar/institucional](http://www.inadi.gov.ar/institucional)

<sup>70</sup> Ver [www.inadi.gov.ar](http://www.inadi.gov.ar) foros de la sociedad civil.

<sup>71</sup> Los ejes temáticos de los foros son los siguientes: Afrodescendientes, Discapacidad, Diversidad Ideológica, Diversidad Sexual, Diversidades religiosas, Género, Juventudes, Migrantes y refugiadas/os, Niñas y niños, Pueblos originarios, Personas en encierro y liberadas/os, Ex soldados combatientes de Malvinas, VIH y Sida, Deportes, Pobreza, Salud, Educación, Medios de Comunicación y Reducción de Daños. Y un foro especial: hacia la igualdad real entre mujeres y varones.

<sup>72</sup> No es este un punto menor. En el resto de las organizaciones de la sociedad civil, el carácter representativo es puesto en cuestión a veces por el Estado, pero también por otros espacios de la sociedad civil.

<sup>73</sup> Agradecemos al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, por facilitarnos el estudio *Análisis de los mecanismos de participación y comunicación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (2006)*.

<sup>74</sup> Ver: [http://www.anses.gov.ar/p-jubypens/organo\\_consultivo.htm](http://www.anses.gov.ar/p-jubypens/organo_consultivo.htm)

<sup>75</sup> Las cursivas pertenecen al original.

<sup>76</sup> El Plan Trabajar surgido en la presidencia de Carlos Menem (1995 – 1999) consistía en la entrega de una suma de dinero, a cambio de algunas horas de trabajar en un municipio u OSC.

<sup>77</sup> fuente

<sup>78</sup> La AUH utiliza el 0,6% del PBI y llega a unos 3.2 millones de niños. (Agis y otros, 2010)

<sup>79</sup> Aunque está regido por un decreto del PEN (el 1602/09) y no por una ley, lo cual le otorga un menor poder como política.

<sup>80</sup> Se trata de Caritas la organización eclesial, la Fundación para la Organización Comunitaria y la Fundación SES (Sustentabilidad, Educación, Solidaridad)

<sup>81</sup> Fuente: <http://www.estudiarestuderecho.org/>

<sup>82</sup> Entre ellos pueden contarse: Programa de Atención a Grupos Vulnerables; Programa de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles (PROAME); Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica y Rehabilitación de Zonas Afectadas por la Emergencia Climática; Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA). En estos programas se especificaba que las unidades ejecutoras podían ser organizaciones de la sociedad civil de distinto tipo. Secretaría de Desarrollo Social; 1999.

<sup>83</sup> El Foro del Sector Social es una organización de segundo grado que nuclea a diversas organizaciones vinculadas a la cuestión social, la mayor parte de asistencia directa; la Federación Argentina de Municipios conformado por todos los municipios del país; la AMIA es la Asociación Mutual Israelita Argentina; Caritas es la organización de ayuda social oficial de la Iglesia Católica; el Consejo Nacional Cristiano Evangélico, agrupa a distintas iglesias evangélicas; la CCC es la Corriente Clasista y Combativa, de orientación política de izquierda y

el FTV la Federación de Tierra y Vivienda por aquel entonces vinculada a la Central de Trabajadores Argentinos, CTA.

<sup>84</sup> No estamos evaluando aquí si ello se logra o no, sino los objetivos de la convocatoria.

<sup>85</sup> Lo mismo que en el programa Conectar Igualdad, el cual entrega una notebook, a alumnos de escuelas secundarias públicas y genera contenidos educativos.

<sup>86</sup> Este aspecto fue mencionado por distintos agentes estatales entrevistados

<sup>87</sup> Discurso del Presidente Néstor Kirchner el día de su asunción ante la Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003. [www.casarosada.gov.ar/discursos](http://www.casarosada.gov.ar/discursos) Néstor Kirchner

<sup>88</sup> Un elemento que no debiera omitirse es la pertenencia profesional de un número destacado de agentes públicos en el área de las políticas sociales: los trabajadores sociales; sobre diversos aspectos, pero en particular respecto a al peso que la “cuestión comunitaria” tiene en la formación y debates en torno de este espacio de conocimiento que construye el trabajo social. Como señala Soprano “vale la pena detenerse en algunas consideraciones relativas a la participación cotidiana de los funcionarios estatales en una diversidad de redes sociales, con el objetivo de abordar el modo en que esa inscripción multidimensional puede objetivarse en su proyecto y su intervención práctica de sus intervenciones sociales” (Soprano; 2008:30).

<sup>89</sup> La bibliografía acerca de si el peronismo fue en efecto un proyecto diferenciado respecto de esas posiciones, es interminable. No debatimos aquí esa cuestión, sino la pretensión de diferenciarse

<sup>90</sup> Se trata del discurso que Perón pronunció en 1949, durante el recordado Congreso de Filosofía, realizado en la ciudad de Mendoza. Según el consenso, la conferencia fue redactada por el filósofo Carlos Estrada.

<sup>91</sup> De hecho cita de Spencer la fuerza de la ética como corrección del egoísmo.

<sup>92</sup> Un desarrollo notable sobre las principales escuelas políticas del siglo XX para comprender como se arribaron estas cuestiones puede leerse en Alford y Friedland; 1979. Esas escuelas son el pluralismo, el organicismo y el clasismo.

<sup>93</sup> Esta cuestión era ya abordada en La Comunidad Organizada: “En esta fase de la evolución lo colectivo, el <nosotros>, está cegando en sus fuentes al individualismo egoísta. Es justo que tratemos de resolver si ha de acentuarse la vida de la comunidad sobre la materia solamente o si será prudente que impere la libertad del individuo solo, ciega para los intereses y las necesidades comunes, provista de una irrefrenable ambición, material también” (Perón; 1996: 90)

<sup>94</sup> Por caso, en los Lineamientos de Políticas Sociales, del año 2006 no se indicaba con mayor énfasis la importancia del Estado nacional en ese rol, punto que si aparece en Políticas Sociales del Bicentenario del año 2010. En una de las entrevistas con una mujer de una organización de la provincia de San Juan que participaba de los CICs, nos refería “yo no sabía lo que era el Estado, hasta el 2008” (se refería al inicio del Programa “Ahí, en el lugar” del MDSN).

<sup>95</sup> Ver página web: <http://www.cics.org.ar>. Recuperado el 15/05/2013.

<sup>96</sup> En el planteo de de Souza Santos, no se trata de una exclusión, sino de la formación de nuevas lógicas de acción, distintas a las del Estado y la del mercado

<sup>97</sup> La autora agrega otras políticas del MDSN como el Tren de Desarrollo Social y Sanitario o el programa de Promotores Territoriales para el Cambio, como iniciativas que buscan el mismo objetivo de presencia en el territorio y acercamiento a las poblaciones.

<sup>98</sup> Ver <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Noticia.aspx?Id=1863> recuperado el 11/04/2014.

<sup>99</sup> El Plan Nacional de Abordaje Integral, AHÍ, en el Lugar, persigue ese fin. Ver <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planahi/157>

<sup>100</sup> Web site [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar) Recuperado el 15/10/13

<sup>101</sup> Entrevista a la Ministra Alicia Kirchner <http://www.desarrollosocial.gov.ar/DocPF.aspx?Id=726> recuperada el 10 de julio de 2014.

<sup>102</sup> Es importante señalar que en este caso el hecho de que la organización esté legalizada o no, si bien tendrá consecuencias en su nivel de influencia y participación en las políticas públicas, no es del mismo modo en su capacidad de influencia y en la movilización de determinados recursos.

<sup>103</sup> Para sostener esta afirmación debe recordarse, entre otros indicadores, el mantenimiento de los niveles de votación, el cumplimiento de los mandatos de gobierno, la estabilidad de los gobiernos provinciales (se produjo una sola intervención federal, en Santiago del Estero en 2003), la ausencia de partidos con discurso antisistema, la formación de nuevos partidos políticos de alcance incluso nacional; solo por mencionar datos cuantitativos.

<sup>104</sup> Por ejemplo las corrientes generadas a partir del leninismo.

<sup>105</sup> Peticiones formales, instituciones que trabajan por la demanda, judicialización del tema, etc.

<sup>106</sup> Estos barrios sufren además la invisibilidad de sus demandas en los medios masivos de comunicación. Por caso en las entrevistas el tema “inseguridad” surge pero no en el mismo orden de importancia que tiene en los medios masivos; temas como los basurales, aparecen mucho antes en algunas entrevistas.

<sup>107</sup> Los Club de Trueque, fueron una extendida experiencia que surgió a fines de la década del 90, en donde las personas concurrían a cambiar bienes y servicios bajo un esquema de “dinero” impreso por los mismos clubes, llamados nodos. Luego de una gran actividad decampó post devaluación.

<sup>108</sup> Las llamadas organizaciones para el desarrollo, organizaciones internacionales, etc.

<sup>109</sup> “La iniciativa incorpora Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación y las pone al servicio del desarrollo comunitario, promoviendo la inclusión digital como requisito indispensable para la inclusión social en todo el territorio nacional” en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/nacs/819> recuperado el 04/04/2014. Dependien del Ministerio de Infraestructura de la Nación.

<sup>110</sup> Encuentro Nacional de Mesas de Gestión Local, Chapadmalal, Provincia De Buenos Aires, febrero de 2013.

<sup>111</sup> Según relató un funcionario de uno de los municipios en donde se trabajó, los censos realizados en los asentamientos nuevos, da como resultado que el 90% de los “ocupantes” son personas que vivían anteriormente dentro del mismo partido, la mayor parte jóvenes que han formado una nueva familia; esto es no se trata de la llegada de nuevos grupos, sino de “rotaciones” al interior del mismo territorio. páginas atrás. Volveremos sobre este tema.

<sup>112</sup> Nos abre a la pregunta de cuanta penetración de la identidad política existe en los barrios, cuanta efectividad tendrían las llamadas redes clientelares, de las que se suele hacer mención.

<sup>113</sup> Este aspecto es central respecto a la distinción que debemos realizar ante el caso boliviano, descripto

<sup>114</sup> Utilizamos la expresión “punteros”, a pesar de su carga peyorativa, por la difusión que el término tiene en diversos ámbitos, entre ellos la academia. (Auyero; 2001) (Levitsky; 2002). Retomaremos sobre este punto en el último apartado de este capítulo. En las entrevistas ninguna de las personas usó esa expresión, sino que prevaleció la de coordinador, en ocasiones la de referente territorial, o ninguna en particular sino el nombre propio de la persona.

<sup>115</sup> En una de las entrevistas se preguntó si les parecía apropiado que se abrieran en el CIC centros de atención por la problemáticas de adicciones, dependiente de la SEDRONAR (tema que había aparecido en los días en que se realizó la entrevista en los medios de comunicación). “Si es para beneficio del barrio que venga, claro, es un tema que preocupa”; lo cual presentaba, en principio, que el CIC se percibía como un espacio abierto.

<sup>116</sup> Por ejemplo temas que suelen presentarse de manera recurrente: los problemas de dominio territorial “la escritura” de la casa y de lotes es jurisdicción provincial; temas vinculados a la Asignación Universal por Hijo responde a Nación; problemas por los basurales a cielo abierto, de orden municipal.

<sup>117</sup> Este dato surgió en los casos relevados para esta tesis, incluso en el CIC de control, donde nuevamente la referencia central, era la pertenencia del coordinador al territorio.

<sup>118</sup> Actividad particularmente desarrollada desde el CENOC, pero que también se incluía al interior de los mismos programas. Ver también De Piero; 2008.

<sup>119</sup> Esta solidaridad se percibe aun a través del tiempo. Una señora entrevistada nos contaba que en una ocasión, al bajar de un colectivo se atemorizó un poco cuando unos adolescentes se le aproximaron; cuando estuvieron junto a ella la saludaron y le dijeron que la iban a acompañar porque ya era de noche. Ante el asombro de la señora, uno de ellos le dijo: “Usted me dio de comer en el 2001, en el comedor que usted tenía”.

<sup>120</sup> Recordamos el caso citado en el capítulo IV, cuando un grupo de vecinos junto al municipio quiso abrir una comisaría en un CIC, acción que fue bloqueada por el MDSN, afirmando que instaurar una delegación policial no estaba en los objetivos del CIC.

<sup>121</sup> Mencionamos algunos planteos en el capítulo IV que partían desde participantes respecto a los “usos del CIC” y las restricciones que planteaba la coordinación o el propio MDSN.

<sup>122</sup> El programa Argentina Trabaja depende del MDSN, quien lo define del siguiente modo: “Este programa crea oportunidades de inclusión que permiten mejorar la calidad de vida de las familias de los barrios a través de la generación de puestos de trabajo, la capacitación y la

promoción de la organización cooperativa para la ejecución de obras de infraestructura” incluye también a los programas Manos a la Obra, Marca Colectiva, Microcréditos y Monotributo Social. Ver: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo/114> (recuperado el 6/10/2014).

<sup>123</sup> El resaltado es nuestro.

<sup>124</sup> Resaltado en el original. En el capítulo IV, dimos cuenta de cambios de enfoque sobre comunidad y territorio entre una publicación y otra.

<sup>125</sup> Encuentro de Mesas de Gestión Local, organizado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Chapadmalal 24 al 26 de enero de 2013.

<sup>126</sup> Este énfasis está más presente en la publicación del año 2007, que en la del año 2010. Sin embargo surge de manera visible en las entrevistas con los agentes estatales.

<sup>127</sup> Existen propuestas que son claramente “comunitarias” como la realización de ferias, festejos, etc.

<sup>128</sup> Sin negar que estos movimientos se pueden hallar en la Argentina, su escala de incidencia ha sido relativa, y no encontrados en las indagaciones realizadas para esta tesis. Ver Svampa; 2013.

<sup>129</sup> Las entrevistas se realizaron distantes de períodos electorales.

<sup>130</sup> El concepto weberiano de disciplina que encuentra obediencia a las normas de manera simple, pronta y automática, puede conceptualizar esta realidad.

<sup>131</sup> Los conflictos se derivan, en todo caso, por la calidad del servicio, vinculado a tiempos de espera.

<sup>132</sup> Estos espacios de atención a niños en edad aún no escolarizada, dependen de la Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia, del MDSN. Ver <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ninez/139>

<sup>133</sup> Ver un desarrollo sobre esta cuestión en Kymlicka y Norman, 1997.

<sup>134</sup> Desde luego escuchamos relatos en torno de vecinos que sólo se acercaban para obtener un beneficio particular, un empleo en la cooperativa. Ese fue el caso que nos relataron en una de las entrevistas: una persona logró ingresar en la cooperativa, pero luego como consiguió “changas” comenzó a faltar. El coordinador del CIC le hizo ver que solo podría hacer eso con permiso de resto de los cooperativistas, quienes se lo dieron, aunque luego él mismo dejó de concurrir.

<sup>135</sup> En ese mismo barrio se produjo el incendio intencional de un jardín de infantes.

<sup>136</sup> En el caso del municipio C, donde se produjo el incendio intencional, actualmente se encuentra el Ejército Argentino, haciendo trabajo de ingeniería urbana (infraestructura) pero que también se vincula al control territorial del lugar.

<sup>137</sup> Desde 2003, se han implementado desde el Ministerio de Educación de la Nación, diversas políticas y programas cuyo objetivo es intervenir en el sistema educativo primario y secundario. Por ejemplo con la creación del Consejo Federal de Educación (que reúne a los Ministros de Educación de todas las provincias con el Ministro de Educación de la Nación), el Canal Encuentro, el Programa Conectar Igualdad y la realización de distintos materiales para el trabajo en el aula, que incluye capacitaciones a los docentes. Podría decirse que, con estas líneas, el Estado nacional vuelve a tener presencia en el aula.

<sup>138</sup> Esta política puede percibirse también en otras áreas con la apertura de delegaciones de la ANSES, del PAMI o del Registro Nacional de las Personas, antes con un alto grado de concentración, como así también con la creación de nuevas universidades nacionales.

<sup>139</sup> En un CIC, tirados en un pequeño rincón había unos carteles, de los que se llevan a los actos, con el nombre del intendente. Vimos también imágenes del ex presidente Néstor Kirchner y la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en afiches enviados por el MDSN.

<sup>140</sup> Concepto con la que algunos autores han evaluado al peronismo.

<sup>141</sup> Como en parte ya señalamos en el punto II de este mismo capítulo

<sup>142</sup> Como presentamos en el capítulo I se plantea el concepto de neodesarrollismo. Ver Pinto y Flisfisch 2009. García Delgado; 2011. Villar; 2011.

<sup>143</sup> “Erradicación de todas las pasteras” “Manejo total de los planes por parte de las organizaciones” etc.

<sup>144</sup> Entre otras instancias esto se dio en particular a través del Promotores Territoriales para le Cambio Social (PTCS) desde 2004, donde las “credenciales de militante” funcionaban como formas de reclutamiento e incorporación (Perelmiter; 2012: 15)

<sup>145</sup> Brevemente la distinción se define del siguiente modo: “Esto se refiere en parte al grado en que un estado debe verse como un conjunto de organizaciones separado de la sociedad. Si el estado es una entidad, con autoridad legal y monopolio de la fuerza legítima, entonces resulta lícito referirse a las esferas pública y privada”... “La concepción opuesta...postula al estado

como una relación que expresa valores, intereses e imperativos que no pueden entenderse de ningún modo significativo sino como parte de la sociedad total” (Alford y Friedland; 1991: 36). A su vez los autores citados afirman que esa doble mirada, entidad o relación, puede ser rastreada en postulados del pluralismo, la escuela dirigencial o el clasismo.

<sup>146</sup> Piénsese en la sanción de la ley del denominado matrimonio igualitario



## Bibliografía

- Accarino Bruno [1999](2003) *Representación*, Nueva visión, Bs. As.
- Acuña Carlos y Vaccheri Ariana (2007) *La Incidencia política de la sociedad civil*, Siglo veintiuno, Buenos Aires.
- Acuña Carlos (2007) “Repensando los claroscuros de la incidencia política de la sociedad civil: obstáculos y debilidades” en Acuña Carlos y Vaccheri Ariana, obra citada, páginas 191 – 220.
- Acuña Carlos y Smith William (1996) “La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales” en *Desarrollo Económico* Vol 36, Nº 141, Buenos Aires (se cita según Proyecto de Modernización del Estado, obra citada) páginas 203-239.
- Aguilar Villanueva Luis (2007) *La Hechura de las políticas*, Porrúa, México.
- (1996) “Estudio Introductorio” en Aguilar Villanueva (comp.) Problemas públicos y agenda de gobierno. Ed. Porrúa, México, páginas 15 a 72.
- Agis Emmanuel, Cañete Carlos y Panigo Demian (2010) *El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*, Informe de Investigación CENDA; SID; PROFOPE; CEIL-PIETTE, Buenos Aires.
- Alford Robert y Friedland Roger [1985] (1991) *Los poderes de la Teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*, Manantial, Buenos Aires.
- Altschuler Bárbara (2013) Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos, en Revista *Theomai Perspectivas diversas sobre la problemática territorial y urbana* Nrs 27-28, Universidad Nacional de Quilmes, páginas 64 a 77.
- Annunziata Rocío (2013) “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina” en *Revista Posdata* Volumen 18 Nº 2, Buenos Aires, páginas 247 a 280.

Arias Ana (2010) “La construcción de lo *comunitario* en las políticas sociales dirigidas hacia la pobreza” en Clemente Adriana, obra citada, páginas 55-77.

Auyero Javier (2001): *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Manantial, Buenos Aires.

Azpiazu Daniel y Schorr Martín (2010) “La difícil reversión de los legados del neoliberalismo” en revista Nueva Sociedad, N° 225, Buenos Aires.

Balibar Étienne (1994) “¿Es posible una ciudadanía europea?” en Revista Internacional de Filosofía Política 4, Madrid, citado en Delamata, obra citada.

Banco Mundial (2001) *Informe sobre el Desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, Ediciones Mundi Prensa, Washington.

----- (1999) *Estrategia Regional para el Trabajo con la Sociedad Civil*, en [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com)

----- (1997) *El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington DC.

Banco Interamericana de Desarrollo (1999) *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil*, Buenos Aires.

Barber Benjamin [1998](2001) *Un Lugar para Todos*, Paidós, Buenos Aires.

Barrancos Dora (2008) *Mujeres, entre la casa y la plaza*, Colección Nudos de la Historia Argentina – Sudamericana – Buenos Aires.

Basualdo Eduardo (2008) “La distribución del ingreso en la Argentina y sus condiciones estructurales” Memoria Anual 2008 CELS, Buenos Aires.

Bauman Zygmunt [1999] (2001) *En busca de la Política*, FCE, Buenos Aires.

Bauman Zygmunt [2001] (2003) *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

- Beck Ulrrich [1997] (1998) *¿Qué es la Globalización?*, Paidós, Buenos Aires.
- Becker Howard [1998] (2009) *Trucos del Oficio. Como conducir su investigación en ciencias sociales*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- Beltramino Tamara, Bordón Graciela y Kessler María Elena (2011) “El poder del territorio. Reflexiones sobre las redes territoriales en el proceso de descentralización territorial”, en Ricardo Minetti (compilador) *Miradas sobre la sociedad civil. Claves para su análisis*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, páginas 51 - 76
- Berrotarán Patricia (2004) “La planificación como instrumento: políticas y organización en el estado peronista (1946 – 1949)” en Berrotarán P., Jáuregui A. y Rougier M. *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946 –1955*, Imago Mundi, Buenos Aires, páginas 15-45.
- Biglieri Paula y Perelló Gloria (2007) “En el nombre del pueblo: El Populismo kirchnerista y el retorno del nacionalismo”, *Documento de Trabajo N° 15*, UNSAM, San Martín.
- Blutman Gustavo y Cao Horacio (2012) “Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado” en Revista *Aportes, para el Estado y la Administración Gubernamental*, N°30, Buenos Aires, páginas 15-42
- Bobbio Norberto [1976] (1985) *Estudios de historia de la filosofía: de Hobbes a Gramsci*, Editorial Debate, Madrid.
- Bobbio Norberto y Michelangelo Bovero [1986] (1992) *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, FCE, México.
- Bobbio Norberto, Mateucci Nicola y Pasquino Gianfranco [1981] (1997) *Diccionario de Ciencia Política*, Siglo XXI, México.
- Boyanovsky Bazán (2010) *El Aluvión. Del piquete al gobierno. Los movimientos sociales y el Kirchnerismo*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Brancoli Javier (2010) *Comunidad barrial, organizaciones de base y políticas*

*alimentarias. El caso de La Matanza*, en Clemente Adriana, obra citada, páginas 199-212.

Bresser Pereira Luiz (2007) "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo" en Revista *Nueva Sociedad* N° 210, Buenos Aires, páginas 110 -125.

Bresser Pereira Luiz y otros (2004) *Política y Gestión Pública*. CLAD – FCE, Buenos Aires.

Bresser Pereira Luiz (1999) *Reforma del Estado para la Ciudadanía. La reforma gerencial*

*brasileña en la perspectiva internacional*, CLAD – EUDEBA, Buenos Aires

Bresser Pereira Luiz y Cunill Grau Nuria (comp.) (1998) *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*, Paidós, Buenos Aires.

Briones, Guillermo (1990): *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*, Trillas, México.

Bustello Eduardo y Minujín Alberto (1998) *Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes*, UNICEF – Santillana, Buenos Aires.

Cabrero Mendoza Enrique (2004) "Los gobiernos locales como actores de la política. Social. México: entre la coordinación intergubernamental y la acción pública local", en *Caadernos da Gestao Pública e Cidadania*, Vol 19 N°64, Sao Paulo, páginas 63-88.

Calderón Fernando (Compilador) (1985) *Los Nuevos Movimientos Sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires

Cardarelli Graciela y Rosenfeld Mónica (1997) *Las Participaciones de la Pobreza. Proyectos y Programas Sociales*, Tramas Sociales, Paidós, Buenos Aires.

Carta Compromiso con el Ciudadano (2002) *Guía para la elaboración de la Carta Compromiso con el Ciudadano*, Secretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires

Carter Miguel (2010) "Democracia, sociedad civil y participación popular en América Latina" en *Revista Miríada* N°6, Universidad del Salvador, Buenos Aires, páginas 7-45.

Casalis Alejandro y Villar Alejandro (2011) "Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración" en García Delgado Daniel y Peirano Miguel (compiladores) obra citada, páginas 103-156.

Castel Robert [2004] (2005) *La Inseguridad Social ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires.

Castells Manuel (2003) *La Era de la Información. Economía Sociedad y Cultura*, Alianza Editorial, Madrid.

Casullo María Esperanza (2013) "Liberal, radical, o populista y clientelar: tres visiones sobre la relación entre sociedad civil y Estado en Latinoamérica" en *Revista Perspectivas sobre el Estado, las políticas públicas y la gestión*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, páginas 96-111.

Cavarozzi Marcelo (1996) *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) (2013) "Carta Iberoamericana de los Derechos, y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública".

----- (2008) "Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública", Caracas.

----- (2009) "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública", Caracas.

----- (2003) "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas.

----- (1998) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, CLAD, Caracas.

Cenicacelaya María de las Nieves (2008) *Participación ciudadana. Teoría y práctica de la democracia semidirecta*, Editorial de la UNLP, La Plata.

Cerda, Hugo (1991): *Los elementos de la Investigación*, Editorial El Búho, Bogotá.

Cervellino Amilcar (2011) *Presupuesto Participativo y Teoría de la democracia*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

Charterjee Partha [2007] (2008) *La nación en tiempo heterogéneo, y otros estudios subalternos*, Siglo XXI editores, CALCSO, Buenos Aires.

Chiara Magdalena y Di Virgilio María Mercedes (2009) "Conceptualizando la gestión social" en Chiara M. y Di Virgilio M. (organizadoras) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, UNGS y Prometeo Libros, Buenos Aires, páginas 53-86.

Clemente Adriana (2010) (Coordinadora) *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*, Facultad de Ciencias Sociales – UBA – Espacio Editorial, Buenos Aires

Cohen Jean y Arato Andrew (2001) *Sociedad civil y teoría social*, FCE, Buenos Aires.  
MTD de Solano y Colectivo Situaciones (2002) *La Hipótesis 891. Más allá de los piquetes*, Ediciones de Mano en Mano, Buenos Aires.

Comisión Trilateral: Informe <http://www.trilateral.org/projwork/tfrsums/tfr08.htm>  
(Recuperado el 18 de junio de 2013)

Conde Federico (1994) "Procesos e instancias de reducción / formalización de la multidimensionalidad" en Delgado, J. y Gutiérrez, J. (Edit) *Métodos y Técnicas de Investigación cualitativa en Ciencias Sociales*, Síntesis, Barcelona, páginas 127 – 164.

*Constitución de la Nación Argentina*

Córdoba Liliana (2011) "La Coalición por una radiodifusión democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía" en *Argumentos, Revista de Crítica Social* N°13, Instituto Gino Germani, Buenos Aires, páginas 19-46.

Cortina, Adela y Conill, Jesús (1998) *Democracia participativa y sociedad civil. Una ética empresarial*, Fundación Social, Bogotá

Cotta Mauricio [1981] (1997) "Definición de representación Política" en Bobbio y otros, obra citada, páginas 1384-1390.

Cravacuore Daniel, Ilari Sergio y Villar Alejandro (2004) *La Articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal

Cuevas (2007) "El Análisis Posmarxista del Estado Latinoamericano" en *Cuadernos Del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, Nº 2, Ediciones Le Monde, Santiago de Chile, páginas 3 a 15.

Cunill Grau Nuria (2004) "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer" en Bresser Pereira y otros, obra citada, páginas 43-90.

----- (1997) *Repensando lo Público a través de la sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación social*, CLAD – Nueva Sociedad, Caracas.

Danani Claudia (2009) "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización" en Chiara y Di Virgilio, obra citada, páginas 25-52.

Declaración de Río de Janeiro "Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización", Rios De Janeiro, 2004, en Vidal y Guillen, obra citada, páginas 29 – 34.

De Piero Sergio (2013) "Cortar y pegar: el kirchnerismo en el sistema político argentino" en Balsa Javier (compilador) *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*, Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, páginas 197-216.

----- (2010) "Participación ciudadana en políticas públicas: algunos planteos previos para su implementación", en *Informe Desarrollo humano de la Provincia de Buenos Aires*, PNUD – Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, páginas 129-164.

- (2007) “La capacitación en las Organizaciones de la Sociedad Civil. Reflexiones desde el caso argentino”, en *Revista Española del Tercer Sector* N° 7, Fundación Luis Vives, Madrid, páginas 189-214.
- (2006) “Los movimientos sociales de protesta y el sistema político en el contexto de la integración regional” en García Delgado y Juan Carlos Scannone (comp.) *Ética Desarrollo y Región*, Ciccus, Buenos Aires.
- (2005) *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*, Tramas Sociales Paidós, Buenos Aires
- (2002) *Organizaciones de la sociedad civil en la Argentina: Paradigmas y prácticas políticas*, Tesis de Maestría. Maestría en Ciencia Política y Sociología, FLACSO Argentina.
- de Souza Santos Boaventura (2005) *Reivindicar la Democracia*, Editorial José Martí, La Habana.
- de Souza Santos Boaventura (2001) “Los nuevos movimientos sociales” en *Revista OSAL*, CLACSO, Buenos Aires. Septiembre, páginas 177-188.
- De Zan Julio (2008) “La Teoría tradicional y los nuevos sujetos políticos de la sociedad civil” en De Zan Julio y Bahr Fernando (editores) (2008) *Los sujetos de lo político en la Filosofía Moderna y Contemporánea*, UNSAM Edita, San Martín, páginas 17-54.
- Delamata Gabriela (coordinadora) (2009) *Movilizaciones sociales ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- (compiladora) (2005) *Ciudadanía y territorio. Las Relaciones Políticas de las nuevas identidades sociales*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Di Marco Graciela y Palomino Héctor (compiladores) (2004) *Reflexiones sobre los movimientos sociales en la Argentina*, UNSAM – Baudino Ediciones, Buenos Aires.



- Doménech Alfred (2005) "Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad" en Revista *Reforma y Democracia* N° 33, CLAD, Caracas, páginas 5-30
- Dos Santo Teotonio (2006) "Neodesarrollismo: ¿Hacia Donde Vamos?" en Red Académica Electrónica CLACSO, [www.clacso.org.ar](http://www.clacso.org.ar)
- dos Santos Mario (compilador) (1992) *¿Qué queda de la representación política?*, CLACSO – Nueva Sociedad, Caracas.
- Evans Peter [1996] "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, Buenos Aires. (Citado según se publicó en Proyecto de Modernización del Estado, (2008) obra citada, páginas 17-54.
- Faletto Enzo [1991] (2003) *La Especificidad Del Estado En America Latina*, revista e-I@tina Volumen 1 N° 4, Unidad de Docencia e Investigaciones Sociohistóricas de América Latina (UDISHAL), con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Área Sociología Histórica), Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, páginas 3-22.
- Fernández Arturo (2013) "Los movimientos sociales y populares en la coyuntura actual latinoamericana. Nueva proyección política" en Arturo Fernández (compilador) *Rasgos y perspectivas de la nueva izquierda en América del Sur. Partidos y movimientos sociales*, Homo Sapiens, Rosario, páginas 17-36.
- Ferrer Aldo (2004) *La Densidad Nacional*, Ediciones Calves para Todos, Buenos Aires.
- Fidyka Leopoldo (1995) *La Participación Comunitaria. Marco Constitucional de la República Argentina*, Ministerio del Interior, Buenos Aires.
- Flisfisch Ángel, (1981): *Notas acerca de la idea del reforzamiento de la sociedad civil*, Santiago de Chile, Material de discusión programa Flacso.
- Fizman Laura (2012) "Rupturas y continuidades en el proceso de capacitación de las OSC argentinas: de la gerencia social a las redes territoriales" en *Revista Miriada*, Año 4 N° 8, IDICSO, Buenos Aires, páginas 57-77.

- Font Joan (2004) "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías" en Alicia Zicardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, INDESOL – COMSESCO UNAM, México, páginas 23-42
- Forni Floreal (compilador) (2002) *De la exclusión a la organización: hacia la integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense* Buenos Aires. Ciccus, Buenos Aires.
- Forni Pablo, Castronuovo Luciana y Nardone Mariana (2013) "Ni Piquerteros ni punteros. Procesos de organización comunitaria durante el kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza", *Revista POSTData*, N°18, volumen 2, Buenos Aires, páginas 187-214.
- Forni Pablo, Castronovo Luciana, Nardone Mariana (2012) "Las organizaciones en red y la generación de capital social. Implicancias para el desarrollo comunitario" en *Revista Miríada* N°8, USAL, Buenos Aires, páginas 79-106.
- Fraschini Mariano (2014) "Los liderazgos presidenciales de Hugo Chávez y Álvaro Uribe. Dos caras de una misma forma de gobernar" en *Revista POSTData*, Buenos Aires, en prensa.
- Fukuyama Francis (1992) "¿El Fin de la Historia?", Ediciones se Revista Doxa, Buenos Aires.
- Furtado Celso (1982) *La Nueva Dependencia*. Deuda externa y monetarismo, CEAL, Buenos Aires.
- Gaba Marta (2005) "Marco Normativo de la Participación Ciudadana", mimeo, Buenos Aires.
- García Canclini Néstor (1995) *Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la Globalización*, Grijalbo, Barcelona.
- García Delgado Daniel y Peirano Miguel (2011) *El modelo de Desarrollo con Inclusión*, Ciccus, Buenos Aires.

García Delgado Daniel (2010) “Un nuevo escenario para los emergentes”, en García Delgado D. (compilador) *Rol del Estado y desarrollo productivo/inclusivo*, Ciccus, Buenos Aires, páginas 3-19.

García Delgado Daniel y Noretto Luciano (2004) “La ciudadanía en una etapa de reconstrucción” en revista Erasmus Año VI N° 2, Río Cuarto, Córdoba, páginas 3-26.

García Delgado Daniel (2003) *El Estado Nación y la Crisis*, Norma, Buenos Aires.

García Delgado Daniel y De Piero Sergio (2001) “Articulación y relación Estado- Organizaciones de la sociedad civil: modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación” FLACSO - Argentina. Disponible en Biblioteca digital CLACSO.

García Yapur Fernando (2011) “La idea de la democracia (plural, radical e intercultural) en Bolivia” en Eduardo Córdova (compilador) *Estado plurinacional, institucionalidad y ciudadanía*, Centro de Estudios Superiores Universitarios, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, 35-78.

Garretón Manuel Antonio (2007) “La verdadera reforma del Estado sigue pendiente en América Latina”, en diario *Clarín*, 23 de septiembre, Buenos Aires.

Garretón Manuel Antonio (2001) *Cambios Sociales, actores y acción colectiva en América Latina*, Cuadernos de Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile.

Guy Peters (2007) “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar” Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas, páginas 3-12.

Genro Tarso (1998) “El Presupuesto Participativo y la Democracia” en Genro Tarso y de Souza Ubiratán *Presupuesto Participativo. La Experiencia de Porto Alegre*, EUDEBA – CTA, Buenos Aires

Gerbaldo Judith (2010) “Hacia una cartografía de las radios comunitarias argentinas” en *Diálogos de la Comunicación. Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social*, N°82, Cali, páginas 36-61.

Gobierno de Costa Rica (2000) *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*  
www.estadonacion.or.cr, San José.

González Bombal Inés (compiladora) *Fortaleciendo la Relación Estado – Sociedad Civil para el Desarrollo Local*, CENOC – Libros del Zorzal, Buenos Aires.

González Bombal Inés, Candelaria Garay (2003) “Incidencia en políticas sociales: el caso del Comité de Seguimiento y aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, en González Bombal Inés - Rodrigo Villar (compiladores) *Organizaciones de la sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, páginas 277-350.

Gotti, Sandra Viviana. (2010) *Mesa de gestión, una oportunidad de reparación social [en Línea]*. Universidad Nacional de Lanús. Departamento de Salud Comunitaria. Disponible en:  
[http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/TFI/EsAIP032234\\_Gotti.pdf](http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/TFI/EsAIP032234_Gotti.pdf)

Gradin Agustina (2013) “Estado, dispositivos de gestión y territorio: la participación de los movimientos de desocupados en los programas de asistencia al desempleo (2002 – 2011, Argentina)” paper presentado en las VII Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), realizadas el 6,7 y 8 de Noviembre de 2013.

Gradin Agustina y Tiranti Salvador (2012) “Del Programa Trabajar al Programa de ingreso social con trabajo *Argentina Trabaja*: los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local”, paper presentado en XI Seminario de RedMuni: “Repensando la Agenda Local” 19 y 20 de octubre, Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Group of East-South Systems Transformations (A. Przeworski, T. Di Tella, J. Maravall, G. O'Donnell, A. Stepan y otros) (1998): *Democracia sustentable*, Bs. As. Paidós.

Gruynas Eduardo (2009) “Estado y mercado en América Latina: una pareja desaparecida” en Revista *Nueva Sociedad*, N°221, mayo – junio, Buenos Aires, páginas 54-65.

Guidens Anthony (1998) *La Tercera Vía. La Renovación de la Social Democracia*, Alianza Taurus.

----- [1985] (2006) “Estados nacionales y violencia” en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 5 Noviembre de 2006, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, páginas 3 – 17.

Habermas Jürgen [2013] “¿Democracia o capitalismo?”, revista *Nueva Sociedad*, N° 246, julio-agosto de 2013, Buenos Aires, páginas 57-68.

Habermas Jünger (1998) *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático en términos de teoría del discurso*, Paidós, Madrid.

Halliburton Eduardo (2002) *Participación Ciudadana en la Administración Pública Local*, Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, Subsecretaría de la Gestión Pública de la Nación, Buenos Aires.

Halliburton Eduardo y otros (2001) *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, Guía para su implementación*, Subsecretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires.

Hard Michael y Negri Antonio [2000] (2002) *Imperio*, Paidós, Buenos Aires

Held David [1995] (1997) *La democracia y el orden global*, Paidós , Barcelona.

----- (1992) *Modelos de Democracia*, Alianza, México

Heller Hermann (1963) *Teoría del Estado*, FCE, México

Holloway John (2002) *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy*, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla.

Ilari Sergio (2013) “Las funciones y los efectos del proceso de coordinación horizontal entre organismos públicos”, en III Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 2012, Dirección de Investigaciones, INAP, buenos Aires.

Disponible en  
[http://www.jefatura.gob.ar/sgp/archivos/publicaciones/LIBRO\\_TESIS%20DOCTORADO\\_web.pdf](http://www.jefatura.gob.ar/sgp/archivos/publicaciones/LIBRO_TESIS%20DOCTORADO_web.pdf)

INADI (2008a) *Programa Nacional "Consenso de Estado contra la Discriminación por género: Hacia la Igualdad Real entre Mujeres y Varones"* Compilación de Diagnósticos Participativos 2008 Cuaderno de Trabajo, Ministerio de Justicia, seguridad y derechos Humanos, Buenos Aires.

----- (2008b) *Hacia una Argentina sin Discriminación. Avances en la implementación del Plan Nacional contra la Discriminación.* Informe de Gestión del INADI: septiembre 2006- agosto 2007, Ministerio de Justicia, seguridad y derechos Humanos, Buenos Aires

----- (2007) *Hacia una Argentina sin Discriminación. Avances en la implementación del Plan Nacional contra la Discriminación.* Informe del Gobierno Nacional: septiembre 2005- diciembre 2007, Ministerio de Justicia, seguridad y derechos Humanos, Buenos Aires.

Iturburu, Mónica Silvana Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local (2° edición) INAP, recuperado el 27/03/14.  
<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/municipiosarg.pdf>

Jelin Elizabeth (1998) *Pan y Afectos*, Fondo de Cultura económica, Buenos Aires.

----- (comp.) (1985) *Los Nuevos Movimientos Sociales en la Argentina I y II*, CEAL, Buenos Aires.

Keane John (1988) *Democracia y Sociedad Civil*, Alianza Editorial, Madrid.

Kessler Gabriel (2014) *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Kirchner Néstor Carlos (2003) Discurso ante la Asamblea Legislativa al asumir la Presidencia de la Nación Argentina. Disponible en [www.casarosada.gob.ar](http://www.casarosada.gob.ar)

Kliksberg Bernardo (2007) “¿Cómo avanza la participación en América latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas” en *Reforma y Democracia* N°37, CLAD, Caracas, páginas 7-25.

----- (2005) “Hacia un nuevo perfil del Estado en América latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía” en *Reforma y Democracia* N° 32, CLAD, Caracas, páginas 5-31.

Kymlicka Will y Norman Wayne [1994](1997) “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en *Revista La Política* N°3, Barcelona, páginas 5-40.

Laclau Ernesto (2005) *La Razón Populista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Lahera Eugenio (1997) *El papel del Estado y el Gobierno en el desarrollo*, en *Análisis Político*, Nro.32. IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. UN, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá, Antioquia, Colombia. Se cita de acuerdo a versión digital: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2032.pdf>

Lechner Norbert y otros (1994) “Problemas de la democracia y de la política en América Latina” en Cuevas Agustín (compilador) *Ensayos sobre una polémica inconclusa*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, páginas 51-63.

Lechner Norbert (1987) *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, FCE, Buenos Aires.

Lefort Claude (1992) “La representación no agota la democracia” en dos Santos Mario obra citada, páginas 139-146.

Leiras Marcelo (2007) “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional”, en Acuña y Vacchieri (comps.), obra citada, páginas 67-85.

Levi (1987) “Legitimidad” en Bobbio y otros (1997), obra citada, páginas 862-866.

- Levitsky Steve (2002): "Una desorganización organizada. Estructura y dinámica interna de la organización partidaria de base del peronismo contemporáneo", *Política y Gestión*, Volumen 3, Buenos Aires, páginas 53-87.
- Macpherson C.B. [1977] (1991) *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid.
- Malamud Andrés y De Lucca Miguel (2011) *La Política en tiempos de los Kirchner*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Marshall T. H. [1950] "Ciudadanía y Clase Social" en Marshall y Bottomore (2005) *Ciudadanía y Clase Social*, Losada, Buenos Aires, páginas 13-85.
- Mayntz Renate (2002) "Los Estados nacionales y la gobernanza global" en *Revista Reforma y Democracia* N° 24, Caracas, páginas 49-88.
- (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" en *Revista Reforma y Democracia* N° 21, CLAD, Caracas, páginas 3-11.
- McAdam Doug, McCarthy John y Zald Mayer [1996] (1999) "Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales" en ídem *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, ERdiciones ISTMO, Madrid, páginas 21-46.
- Melucci Alberto (2002) *Acción colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*, El Colegio de México, México.
- Merklen Denis (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983 -2003)*, Editorial Gorla, Buenos Aires.
- Michelini Dorando (2008): "Derecho discursivo, política deliberativa y sociedad democrática" en Michelini D. y otros (Eds.) *Ciudadanía, Democracia y Ética Pública*, ediciones ICALA, Río Cuarto, páginas 118-126.
- Midaglia Carmen (2012) "Un balance crítico de los programas sociales en América Latina Entre el liberalismo y el retorno del Estado". En *Revista Nueva Sociedad* N° 239, Buenos Aires, páginas 79-89.



Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2012) *Territorios, Huellas y Horizontes de una nueva institucionalidad de las políticas públicas*, Publicación colectiva de los Centros de Referencia y Articulación, Buenos Aires.

----- (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario*. Un modelo Nacional y Popular, Tomos I y II. Buenos Aires.

----- (2007) *La Bisagra: Políticas Sociales en Acción*, Buenos Aires.

----- (2006) *La Construcción pública del desarrollo local. La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra, 2006*, Buenos Aires.

----- (2005) *Herramientas para la incidencia. Un aporte a los Consejos Consultivos de Políticas Sociales*, Ministerio de desarrollos Social de la Nación, Buenos Aires. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación  
(2007) *10 Años de Aprendizaje y Servicio Solidario en Argentina*, Buenos Aires.

Minujín Alberto (coord.) (1993) *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Losada, Buenos Aires.

Montoya Olivares Rosa Luz (S/D) *La representación política*. En <http://www.carreradederecho.mx.tripod.com/carreradederecho/id16.html> (julio 2014)

Natalucci Ana (2012) “Los dilemas políticos de los movimientos sociales: El caso de las organizaciones kirchneristas” (2001-2010), *Documento de Trabajo N°9*, Instituto Iberoamericano, Universidad de Salamanca, Salamanca.

Nogueira Marco Aurelio (2004) *Um Estado para a Sociedade Civil. Temas éticos e políticos da gestao democrática*, Cortez Editora, Sao Paulo.

----- (2003) “La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético” en Revista *Reforma y Democracia* N° 25, Caracas, páginas 23-41.

----- (1999) “Un Estado para la sociedad civil” en Revista *Reforma y Democracia* N° 14, CLAD, Caracas, páginas 39-58.

Novaro Marcos (2011) "Decisionismo transicional y programático en Argentina y América Latina" en Revista *Diálogo Político* Año 28 N° 2, junio, Buenos Aires, páginas 201-226.

Nun José [1969] (2001) *Marginalidad y Exclusión Social*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

O'Donnell Guillermo y Schmitter Philippe (1994) *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Vol 4, Paidós, Madrid.

O'Donnell Guillermo (1993) "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas" en *Desarrollo Económico* Vol. 33, N° 130, Buenos Aires, páginas 163-184.

Offe Claus [1985] (1988) *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza, México

Omaha Kenighi (1998): *El Fin del Estado – Nación*, Andrés Bello, Santiago de Chile.

Oszlak Oscar y O'Donnell Guillermo (1981) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E., CLACSO/N°4.

Oszlak Oscar (2001) "Estado y sociedad ¿nuevas reglas del juego?", en *Revista Reforma y Democracia*, N° 9, Caracas, páginas 5-23.

----- (1997): *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*, Volumen I Colección CEA-CBC, Bs. As.

Pagani Laura (2007) "El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana" en *Cuestiones de Sociología, Revista de Estudios Sociales* N° 4, Universidad Nacional de La Plata – Prometeo Libros, La Plata, páginas 78-101.

Paramio Ludolfo (2008) El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 42. Caracas, páginas 5-19.

- Paul Samuel (2002) *Holding the State to Account. Citizen Monitoring in Action*, Books for Change, Bangalore.
- Perelmiter Luisina (2012) “Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente”, paper presentado en las *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento*, Los Polvorines.
- Pereyra Sebastián, Pérez Germán y Schuster Federico (editores) (2008) *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteras pos crisis de 2001*, Editorial al Margen, La Plata.
- Perón Juan Domingo [1949] (1996) *La Comunidad Organizada*, Fundación Integración americana, Buenos Aires.
- Peruzzotti Enrique y Smulovitz Catalina (2002) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires.
- Pinto Álvaro y Flisfisch Ángel (2011) (coordinadores) *El Estado de Ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*, PNUD - Sudamericana, Buenos Aires.
- Pizarro Roberto (2001) “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina”, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N°6, CEPAL, Santiago de Chile.
- PNUD – BID (2000) *Índice de Desarrollo. Sociedad Civil de Argentina*, BID, Buenos Aires.
- Poggiese, Héctor Atilio. (2004) “Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro”, en: Torres Ribeiro, Ana Clara, *El Rostro Urbano de América Latina O Rostro urbano de América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Buenos Aires, 2004. Se cita según la versión electrónica disponible en [www.flacso.org.ar](http://www.flacso.org.ar)
- Portantiero Juan Carlos (1988) *La Producción de un Orden*, Nueva Visión, Buenos Aires.

Portes Alejandro y Hoffman Kelly (2003) "Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal", en *Serie Políticas Sociales* N° 68, CEPAL, Santiago de Chile.

Portinaro Pier Paolo (1999) *Estado*, Nueva Visión, Buenos Aires.

Prats i Català Joan (1998) "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista", en *Reforma y Democracia* N° 11, Caracas, páginas 5-20.

Proyecto de Modernización del Estado (2007) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (2001) *Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco Conceptual*, Presidencia de la Nación, Santiago de Chile.

Rapoport Mario (2010) *Las Políticas Económicas de la Argentina. Una breve historia*, Booket Planeta, Buenos Aires.

Reigadas Cristina (2008) "¿Misioneros, Militantes, Tecnócratas? Hacia un cambio de paradigma en las asociaciones voluntarias en la Argentina" en De Zan Julio, obra citada, páginas 253-273.

Retamozo Martín (2011) "Movimientos sociales y kirchnerismo: políticas y hegemonía en la Argentina contemporánea" paper presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio.

Robinson Williams (2001) "La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado" en Revista *Espacios* N° 13, Fundación Ebert – Cedal, Buenos Aires, páginas 7-28.

Robotnikof Nora y Aibar Julio (2012) "El lugar de lo público en lo nacional/popular", en Revista *Nueva Sociedad* N° 240, Buenos Aires, páginas 54-67.

Rocca Rivarola Dolores (2009) "Del MST en Brasil y las organizaciones sociales kirchneristas en Argentina. Roles, identificación y relaciones dentro del conglomerado oficialista", en *Cuadernos del CISH* N° 26, Buenos Aires, páginas 13-49.

Rofman Adriana (2010) (comp.) *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

----- (2007) "Participación de la Sociedad Civil En Políticas Públicas: Una Tipología de Mecanismos Institucionales Participativos" paper presentado en la VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y El Caribe. 8 al 11 Noviembre, Salvador De Bahía, Brasil. Organizan: ISTR y CIAGS/UFBA.

----- (2005) "La Participación de la Sociedad Civil en las Instancias de Articulación Multiactoral: Hacia la Elaboración de un Modelo de Análisis", paper presentado en la V Conferencia ISTR-LAC, Lima 10 al 12 de agosto.

Romanin Enrique (2012) "De la confrontación a la cooperación. Los cambios en las estrategias y marcos interpretativos del Movimiento de derechos humanos de Argentina frente al 'kirchnerismo' (2003-2011)" en Tejerina Benjamín and Perugorría Ignacia (Editors), *Global Movements, National Grievances Mobilizing for "Real Democracy" and Social Justice*, Universidad del País Vasco, Bilbao, páginas 191 a 219.

Rosanvallon Pierre (2007) *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires.

Rosanvallon Pierre (1995) *La Nueva Cuestión Social*, Manantial, Buenos Aires.

Ruiz Violeta (2004) *Organizaciones comunitarias y Gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*, Paidós, tramas Sociales, Bs. As.

Sánchez Parga José (2009) "El estado del estado en la actual sociedad de mercado" en *Revista Nueva Sociedad* N° 221, mayo – junio, Buenos Aires, páginas 101-119.

- Sani Giacomo (1997) "*Definición de Participación Política*" en Bobbio y otros, obra citada, páginas 1137-1140.
- Santiago Fernando (2010) "Políticas sociales: un estudio de caso sobre sus efectos en el capital social comunitario" en Kessler G., Svampa M. y González Bombal I. (coordinadores) *Reconfiguraciones del mundo popular. En conurbano bonaerense en la pos convertibilidad*, UNGS – Prometeo Libros, Buenos Aires, páginas 273-320.
- Schmitter, Philippe (1992), "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en Schmitter, P y Gustav Lembruch, *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza Editorial.
- Schuster Federico y otros (2006) *Transformaciones de la protesta social en Argentina (1989 – 2003)*, Instituto Gino Germani, Buenos Aires.
- Schuttenberg Mauricio (S/D) "Identidad y configuraciones identitarias. Apuntes para un aporte teórico en la investigación de la matriz nacional y popular" mimeo.
- Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (1999) *Guía de Programas Sociales Nacionales*, Buenos Aires.
- Segura María Soledad (2011) "La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática" en *Argumentos. Revista de crítica social. Comunicación, medios y políticas pública*, N° 13, octubre, Buenos Aires, páginas 83-108.
- Sidicaro Ricardo (2006) "La pérdida de legitimidad de las instituciones estatales y de los partidos políticos" en *Cuadernos de la Argentina Reciente*, N° 3, Buenos Aires, páginas 34-39.
- Silveri Christian (2007) "La participación como estilo de gobierno", ponencia presentada en la mesa Democracia participativa: desafíos del siglo XXI, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, 10 de mayo, Buenos Aires.

Soldano Daniela (2010) "Territorio, asistencia subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990 –2004)", en Kessler y otros obra citada, páginas 369-427.

Soprano Germán (2008) "Del estado en singular, al Estado en Plural. Contribución para una historia de las agencias estatales en Argentina" en Revista *Cuestiones Sociológicas* N°4 Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Plata, páginas 19-48.

Sorj Bernardo (2005) *La Democracia Inesperada*, Prometeo Libros – Bononiae Libris, Buenos Aires.

Southwell Myriam (2012) "Formas de lo político en la escuela" en Southwell M, *Entre Generaciones. Exploraciones sobre educación, cultura e instituciones*, FLACSO-Argentina / Homo Sapiens, Rosario, páginas 49-70.

Stavenhagen Rodolfo (2013) "La cuestión étnica: identidades, derechos y luchas" en Revista *Crítica y Emancipación* Año V N° 9, CLACSO, Buenos Aires, páginas 43-59.

Stiglitz Joseph, Sen Amartya y Fitoussi Jean Paul (2009) *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*, París.

Svampa Maristella (2013) "«Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina" en Revista *Nueva Sociedad* N° 244, Buenos Aires, páginas 30-46.

Svampa Maristella y Pereyra Sebastián (2003) *Entre la Ruta y el Barrio. La Experiencia de las Organizaciones Piqueteras*, Biblos, Bs. As.

Touraine Alain (2000) *Igualdad y diferencia*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

----- (1995), *¿Qué es la democracia?*, Paidós, Buenos Aires.

----- (1980) *El Regreso del Actor*, Eudeba, Buenos Aires.

Tussie Diana (comp.) (1997), *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*, FLACSO – CBC, Buenos Aires.

Unidad Sociedad Civil del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (2006) *Análisis de los mecanismos de participación y comunicación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)*, Subsecretaría de la Gestión Pública.

Unidad Sociedad Civil del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (2005) *Serie de investigaciones sobre Ciudadanía y Organismos Públicos 2004/2005*, subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Vargas Hernández José (2002), “Teoría de la acción colectiva, sociedad civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas formas de gobernabilidad en Latinoamérica” en *Revista Nómadas* N° 9, México, páginas 59-72.

Vilas Carlos (2013) *El Poder y la Política. El contrapunto entre razón y pasiones*, Biblos, Buenos Aires.

----- (2000), “El Síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno”, en [http://www.ag.org.ar/pon\\_cong.htm#](http://www.ag.org.ar/pon_cong.htm#) , Bs. As.

Wallerstein Inmanuel (2001) *Conocer el Mundo, Saber el Mundo: El Fin de lo Aprendido*, Siglo XXI, México.

----- [1999] (2001): *Conocer el mundo, saber el mundo: El fin de lo aprendido*, Siglo XXI editores, México D.F.

Weber Max (1992) *Economía y Sociedad*, FCE, Buenos Aires.

Zurbriggen Cristina (2008) *La Nueva agenda del desarrollo ¿Dónde queda el Estado*, Documento Base, *Revista Nueva Sociedad*. Buenos Aires.

----- (2007) La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado *A 10 años del Informe del Banco Mundial Nueva Sociedad* No 210, julio-agosto, páginas 156-172.