

Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado



Análisis de algunos casos de
programas de participación
ciudadana en la Administración
Pública Nacional

Sergio de Piero

Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 8/2010.



Capacitación
Instituto Nacional
de la Administración Pública



I. Introducción

La participación ciudadana ha ingresado en las políticas públicas. Desde hace más de una década la iniciativa comenzó a instalarse tanto en el diseño de las políticas como en la expectativa de los actores sociales. En el caso de la Argentina, este ingreso vino acompañado de dos procesos claves: la reforma del Estado operada en la década de 1990 y la crisis política del año 2001. Es decir un cambio en la estructura de la administración pública, conjugado con una crisis de representación agravada.

Es en ese marco en que las instancias de participación se multiplican. En general estas se desarrollan en el marco de los gobiernos locales. Sin embargo, tanto al calor de las reformas, pero fundamentalmente como consecuencia de la crisis política, varios organismos de la Administración Pública Nacional (APN), han implementado diversos mecanismos de participación de distinto tipo.

Con las complejidades que la escala nacional genera para la participación de organizaciones sociales, este proceso se ha acrecentado en distintas áreas. Ello ha exigido por una parte plantear el tipo de canales de participación que el estado nacional abrirá, y el marco jurídico que le de sustento al mismo.

En este sentido, puede notarse claramente que luego de la crisis del 2001, varias agencias estatales, han recorrido a alguna herramienta de participación para acrecentar la comunicación con la sociedad civil. En este documento analizaremos el encuadre en que esta participación se da, y recorreremos distintos instrumentos de participación ciudadana, buscando abarcar a la mayor parte de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional.

Nuestro objetivo, entonces, es el de describir y analizar en particular los criterios de convocatoria y los niveles de incidencia que la reglamentación les otorga a estos programas de participación ciudadana llevados a cabo en un pasado reciente en organismos de la administración pública nacional. Para tomar un universo variado, hemos seleccionado, entre la multiplicidad



de casos, una serie de experiencias que abarcan a todos los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional

II. El proceso de participación en los organismos

Una primera mirada sobre la participación nos permite aseverar que se trata de un proceso; en efecto, las prácticas no ocurren deslindadas de cierta coyuntura y de algunas tradiciones a las que se apela¹. Este proceso está dado también por las variadas características de los organismos que observamos para esta investigación. Mientras en algunas reparticiones, la misión se vincula a una población amplia; en otras, se trata con poblaciones más restrictivas. Por otro lado, mientras ciertos organismos mantienen relaciones duraderas con una franja de la población, en otros casos estas relaciones son esporádicas.

El aprendizaje es también, desde luego, para 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, de hecho, pueden verificarse en los organismos. En algunos podrán encontrarse la totalidad de ellas, mientras que en otros su desarrollo será solo parcial. Dividimos las etapas en la siguiente clasificación²:

1) Apertura del organismo y capacitación

Tradicionalmente, los organismos de la administración pública han buscado distintas maneras de relacionarse con la comunidad en general. La primera desde luego es la que le marca la ley y su misión cuando fue creado. Pero las coyunturas históricas pueden imponer otros tipos de relaciones. Por ejemplo, aquellos vinculados a registros mantienen un contacto acotado con la ciudadanía, que se reduce al momento de la realización del trámite. Por lo

¹ Dado que el desarrollo de experiencias de participación en la administración pública es de aparición reciente, no pueden hallarse trabajos de carácter histórico en la tradición argentina. El modelo de fuerte centralidad estatal del siglo XX, con el modelo burocrático weberiano, reservaba la incidencia ciudadana a través de las corporaciones representantes del capital y el trabajo.

² En el diseño de esta clasificación nos basamos en los lineamientos del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (CCC, 2001).



tanto, la valorización que hará la ciudadanía descansa en la disponibilidad, claridad y eficacia de la información que el organismo brinde y en la celeridad del trámite mismo. Pero, cuando nos referimos a un organismo científico – técnico es necesario considerar que sus intervenciones son demandadas por la comunidad en general en lo que refiere a información experta sobre un tema o transferencia de conocimientos. Esta instancia permite establecer una relación con la ciudadanía más óptima, acercarse a las demandas directas de la comunidad y brindar un servicio, el del conocimiento, al que la población en general no tiene acceso inmediato. Mas que participación, aquí se trata de una apertura del aparato estatal a demandas de la ciudadanía o de movimientos sociales (por ejemplo realizar mediciones de calidad del agua o de contaminación del suelo, por parte de organismos científicos del Estado)

Sin duda, este punto implica la pregunta: ¿acaso la capacitación forma parte de la participación? En el sentido que la entendemos aquí, sí. Pues al capacitar se hace participe a otros de información y conocimientos, que a su vez permiten y facilitan los procesos de participación; pues los “esfuerzos por incidir en las políticas públicas, requieren de capacidades institucionales que pueden ser potenciadas a partir de estrategias de capacitación adecuadas a las instituciones del sector y a los contextos políticos en los que se desenvuelven” (González Bombal, 2000; 12). En ocasiones, el Estado puede convocar a la participación de la ciudadanía y obtener una respuesta menor a la esperada. La falta de información precisa, la ausencia de conocimientos respecto del área en cuestión, o una baja expectativa en cuanto a poder realizar algún aporte, se convierten en una fuerte desmotivación a la participación de los ciudadanos.

En este sentido, la capacitación debería concebirse como un ciclo que nunca se cierra, ya que siempre existe información y conocimientos que deben hacerse públicos: nuevas normativas, programas específicos, proyectos de inversión, etc. Si no se cuenta con una información detallada sobre ellos, es muy difícil que los ciudadanos participen de las convocatorias. Finalmente, si bien es la ciudadanía la que debe informarse y formarse en los asuntos



públicos que le atañen, es imprescindible que el Estado tome la iniciativa en esta área, no sólo brindando información, sino también creando espacios de capacitación abiertos. Ahora bien, en proceso de reconfiguración de la demanda y de su propia heterogeneidad, puede suceder que sea la administración pública la que reciba información desde organizaciones y movimientos de la sociedad civil. La incorporación de temas que no están en la agenda pública, puede en ocasiones ser mejor desarrollada por grupos sociales, que por el propio Estado, lo cual no deja de plantear el problema del particularismo que esto conlleva.

2) Conocimiento de la opinión y perspectivas de los ciudadanos

Una segunda posibilidad, ya generado un escenario favorable a la intervención del ciudadano en el Estado, consiste en políticas que buscan conocer de manera sistemática y metodológicamente planificada la opinión de los ciudadanos, con el objetivo de aplicar este conocimiento al diseño de las políticas. Por lo general, este relevamiento de la opinión se establece a partir de visiones sobre el organismo, no generales, sino a través de la opinión de públicos que se vinculan con estos. Esto permite que quienes opinen posean un conocimiento a partir de la experiencia sobre el desempeño del organismo en áreas específicas.

Las consultas no se vinculan a la misión del organismo, sino a cómo produce esa misión, de qué modo se relaciona con los ciudadanos y también qué tipo de servicios brinda. Las encuestas permiten conocer de manera sistemática las expectativas de los ciudadanos y evaluar procesos de gestión, incorporando la mirada de los "beneficiarios". También se utilizan estudios de tipo cualitativo como grupos focales o entrevistas en profundidad. Estos aportan información sobre los temas de preferencia, las discusiones que se presentan en la sociedad en un momento dado y, si se desea indagar sobre las demandas, los estudios permiten profundizar los componentes de las mismas.



La realización de estas investigaciones pueden agruparse en dos ejes: por una parte, aquellos que realizan estudios con el objeto de conocer mejor las expectativas y opiniones de los ciudadanos respecto al organismo y el desarrollo de su misión; esto puede abarcar la totalidad de los organismos públicos. Un segundo grupo, en cambio, utiliza la encuesta como una herramienta de medición de sus actividades; esto se da en particular en los organismos que, utilizando una expresión tomada del mercado y no del todo correcta en lo referente al Estado, “brindan servicios”³.

No casualmente el uso de este tipo de estrategias para establecer algún tipo de relación con la sociedad comenzó a implementarse en la década del '90, llevando consigo el sello del período. Proviene del mundo del mercado, donde las encuestas son utilizadas para medir las preferencias de los clientes, como así también para evaluar los bienes y servicios que ofrece la empresa. Por ello, el tipo de vinculación que genera es débil y la intervención de la ciudadanía dependerá de si el decisor político del organismo atiende la opinión de los consultados vertida en las encuestas o estudios cualitativos.

La resistencia a admitir lo que revelan estos trabajos es frecuente. Una sensación que puede observarse de parte tanto de funcionarios como de los sectores de la burocracia. La encuesta, en tanto herramienta de información y de publicidad a la vez, despierta temores acerca del *statu quo* dentro de la organización. Es, en ese sentido, que puede llegar a convertir a una institución, haciéndola más porosa a los reclamos y los puntos de vista de los ciudadanos y ciudadanas, aun cuando estos no sean expertos en la materia de interés. No aportará en la participación directa ni en salvar la cuestión de la crisis de representación, sino a la obtención de información; útil como elemento de diseño de política pública, peligroso si se convierte en un elemento que defina la oferta del Estado.

3) Construcción de consensos

Aquí comienza lo que puede ya asumirse como espacios de incidencia y

³ Es errónea, en el sentido que el Estado es más que un proveedor de servicios: es el garante de los derechos de los ciudadanos, los cuales se materializan a través de determinados bienes como servicios.



participación directa. Las elecciones regulares y libres son la garantía de legitimidad de los gobiernos en democracia y, por lo tanto, constituyen una herramienta indispensable para la formulación de consensos. Sin embargo, la administración pública se ve sometida a decisiones de carácter más específico, que no pueden plantearse en una elección, sino que necesitan de ámbitos más acotados y específicos (en parte porque, las más de las veces, sólo interesan de manera directa a un grupo delimitado de la sociedad). Temas como la implementación, las características, el desarrollo y la evaluación de un programa, requieren discusiones de carácter más específico y consensos acordes a ello. Surge así la posibilidad de plantear consejos consultivos o consejos de expertos. Los consejos van en la línea de una recuperación más o menos directa de las relaciones entre la administración pública y la sociedad. Su convocatoria implica que el Estado no se siente con la suficiente autoridad y, acaso, legitimidad para definir ciertas políticas públicas. Opero estos mecanismos también se plantean en el ámbito legislativo. A la tarea tradicional de los grupos de presión sobre el Congreso (vinculados organizaciones empresarias o grupos de interés), se agregan espacios de la sociedad civil de nuevo tipo que buscan incidir no tanto en el universo de la tarea legislativa, sino en normativas vinculadas a sus demandas de carácter más específico. O bien que directamente están demandando al Estado el reconocimiento de derechos.

La existencia de consejos o comisiones, desde luego, no implica que la participación sea activa o decisiva en la formulación de las políticas; los consejos, como toda herramienta política, puede tener mucho de simulación. Sin embargo también implican otros problemas: ¿cuánta legitimidad pueden sostener cuando el número de participantes es acotado, respecto a los que están involucrados pro el tema que se trata? Y para este problema las soluciones son limitadas. En particular porque se da un situación algo paradójica: "cada vez son menos los ciudadanos que mantienen una relación con ellos (los conocimientos y comportamientos políticos) fácilmente clasificable mediante el viejo esquema interés/desinterés...cada vez existe menos ese ciudadano perfecto, que está informado" Pero "también es



minoritario el ciudadano absolutamente desinformado para el que al política es un universo absolutamente extraño e incomprensible” (Font; 2004: 25). Esta paradoja, que algunos años atrás se medía con la noción de cultura política y la apatía, nos muestra que las relaciones son más complejas, y que algunos temas pueden despertar un inusitado interés, mientras otros no logran ser asumidos por la sociedad. La generación de consensos se choca aquí con problemas nuevos, frente a los cuales la participación, no es un mecanismo de resolución inmediata. (Sin olvidar, como menciona el mismo autor, la dificultad en la posesión del bien “tiempo” por parte de las personas).

4) Gestión conjunta

Como se indicó en la primera parte, de la mano de la política pública focalizada y de la tercerización, pero también del impulso de movimientos sociales y políticos que ampliaron la participación y demandaron un espacio en el proceso de toma de decisiones, desde hace dos décadas existen experiencias de incidencia activa y directa sobre alguna etapa del ciclo de las políticas públicas. Con la llegada de las políticas sociales focalizadas, esta cogestión se concentró en un proceso de tercerización de la ejecución de los programas, donde muchas OSC participaron, pero intervinieron sólo en esta etapa, no pudiendo incidir en su diseño o evaluación. Ello podría brindar oportunidades de crecimiento a las organizaciones, pero no enriquecía un proceso participativo.

Por ello desde otras perspectivas se fueron generando movimientos y organizaciones sociales que demandaron por una participación efectiva en el nudo de las políticas, es decir su diseño. Para ello fueron surgiendo también, en el campo político y académico nuevas metodologías que abordaban la participación en las políticas. En esta orientación podemos encontrar la gestión asociada y en particular la difundida propuesta del presupuesto participativo surgido a fines de los '90 en Porto Alegre, Brasil. Estos mecanismos no implican solo nuevas metodologías (las cuales son



imprescindibles para fortalecer la participación) sino fundamentalmente procesos políticos; esto es, fue necesario la emergencia de nuevos actores sociales con prácticas que se plasmaran en el espacio público y generaran sino una transformación, al menos la necesidad de replantear ciertas fases de los procesos de toma de decisiones. Esto se acrecienta cuando los canales de representación existentes sufren planteos por parte de la sociedad, o algunos sectores, en cuanto a su capacidad de portar las demandas y la eficacia en la obtención de respuestas.

Desde luego, la utilización de esta herramienta tiene límites establecidos por la ley y el espíritu de la Constitución, que buscan evitar la colonización de áreas del Estado por parte de particulares, en pos de sus intereses (una tendencia que no ha sido ajena a la historia del Estado en la región).

Perfil de las Herramientas

Herramienta	Objetivo	Áreas	Convocados
Relaciones con la comunidad y capacitación	Mejorar los vínculos	Conocimientos específicos	Población en general
Relevar la opinión de los ciudadanos	Conocer demandas y evaluaciones	"Servicios" del Estado	Usuarios
Construcción de consensos	Relegitimar políticas	Interés público	Organizaciones y movimientos
Gestión conjunta	Mejorar la implementación de los programas	Interés público. Política social	Organizaciones y movimientos

III. Los actores que participan en la implementación de las políticas

Al referirnos a la participación en la órbita del Estado, tomamos a la ciudadanía como el sujeto central de esta práctica, siendo de hecho el que la construye. Sin embargo, como proceso dinámico, damos cuenta que la misma surge también de la interacción de distintos sectores o actores sociales y que, por lo tanto, no es externa a ellos, pues son ellos quienes precisamente dan vida a la participación. (Halliburton y otros, 2001).



Los actores provienen de distintos espacios y se constituyen de diferente forma. Por ejemplo la ciudadanía se expresa a través de organizaciones sociales o de manera individual, mientras que el Estado lo hace a través de organismos, funcionarios y la misma ley que es la que regula los alcances de la participación. Además de esta variación en las representaciones, existe una divergencia en torno a los objetivos que cada actor tiene a la hora de participar. Ello también se expresa en las metodologías elegidas, en los tiempos y en la composición de la agenda.

En las actividades que implican las políticas públicas y el Estado en su conjunto, los actores pueden aparecer como muy relevantes y directamente relacionados, mientras que otros, aun cuando no quedan expuestos al proceso de participación (PP), forman parte importante del mismo por diferentes razones que luego veremos. Así pueden detectarse los siguientes actores claves:

Institucionalidad (leyes vigentes): la Constitución Nacional, las leyes de creación de los organismos, los decretos 229/00 y 1172/03, los reglamentos de los organismos. Su injerencia abarca el conjunto del PP.

Autoridad política: ministros, secretarios y subsecretarios, directores o presidentes de organismos. Junto con la normativa, marcan la orientación general del PP, en función a los objetivos del organismo.

La ciudadanía individual o colectivamente (organizada o informalmente): el ciudadano que se vincula con el organismo de manera individual o bien las organizaciones de la sociedad civil nucleadas en torno a una tema común (salud, cuestiones regionales, los derechos como consumidor, educación, etc.). Éstas pueden ser expresiones espontáneas o bien organizaciones de carácter formal.

Técnicos: Nos referimos a todo el personal capacitado en áreas claves (economistas, planificadores, ingenieros, científicos sociales, etc.) que ocupan espacios de diseño o ejecución dentro de los organismos y que, como tales, construyen los perfiles de los programas donde por lo general se vuelca la participación de la ciudadanía. Dadas las complejidades que cada vez más se



generan en la aplicación de políticas, el rol de los técnicos se convierte en una pieza clave en el desarrollo de las políticas.

Trabajadores del Estado en general: Son una pieza clave en el PP, ya que son quienes trabajan en la cotidianeidad de los organismos.

Medios de comunicación: Constituido por toda la gama de posibilidades de transmisión de información (TV, diarios, internet, revistas, radios, boletines, etc.), se insertan como cadenas de transmisión de convocatorias y de conclusiones, pero también en ocasiones como espacios de discusión y debate.

Organismos internacionales: Su injerencia inicial provino del lado del financiamiento pero, a partir de allí, su grado de participación ha ido aumentando al convertirse también en un espacio de construcción de políticas públicas y de articulación con actores de la sociedad civil.

Universidades: Su incidencia ha sido recuperada en los últimos años tanto por aportar especialistas a las políticas públicas, como por la investigación y planteamiento de temas en el espacio público desde su especificidad.

En el siguiente cuadro describimos a cada actor, el rol que cumple en la participación, sus aportes y las dificultades que puede generar en el proceso:



Los actores que participan en la implementación de las políticas

ACTORES	ROL	APORTES	DIFICULTADES
Institucionalidad <i>(leyes vigentes)</i>	Brindar el marco legal de acción	Fija las pautas de desarrollo	Rigidez para adaptarse a casos particulares
Autoridad política	Determinar el rumbo y orientación general. Impulsar acciones	Genera ímpetu en la política a seguir	Por la necesidad de priorizar, puede abandonar el apoyo a un programa o política. Su reemplazo puede generar ruptura en la continuidad de la política.
Técnicos	Aportar el saber específico	Ayudan a la mejora de los procesos de diseño, implementación y evaluación.	Puede llegar a no darle suficiente importancia a los procesos políticos, sociales y culturales
Trabajadores del Estado en general	Acompañar el desarrollo de las políticas	Mantienen la memoria de los organismos y el conocimiento de su funcionamiento	Pueden existir dificultades para cambios e innovaciones
Medios de comunicación	Hacer públicas las líneas políticas	Logran la difusión al conjunto de la población y "levantan" temas desde la sociedad	Pueden representar poderes opacos y por lo tanto influir en la agenda pública de manera no democrática
La ciudadanía individual o colectivamente (organizada o informalmente)	Sujeto de la Acción del Estado	Su participación se convirtió en un elemento clave para la mejora de los organismos	Los procesos de apatía disminuyen su potencial
Organismos internacionales	Financiamiento de programas y diseño de los mismos	Aportan financiamiento en áreas donde el Estado no cuenta con presupuesto	Tienden a fijar la agenda de manera poco dialógica. Tienden también a la homogeneización de distintas sociedades, alentando programas semejantes.
Universidades	Espacio de investigación y generación de programas	Conocimientos, experiencia en investigación, actualización del debate en el plano académico	Dificultades para vincular las emergencias y prioridades del Estado con los programas universitarios

IV. El marco normativo

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 sistema político altamente elitista, restringido y en no pocos casos fraudulento, que irá lentamente incorporando al conjunto de la población y tonándose más transparente, primero con la Ley Sáenz Peña de 1912 y luego con el voto femenino, en 1952.

Pero 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 incorporan 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”⁴. 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

⁴ Esos fines son el medio ambiente, los derechos de consumidor, y de los usuarios.



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 una extensión del amparo común” (Gaba, 2005: 3).

Este tipo de nuevas iniciativas se enmarcan en la conformación de los derechos difusos y del llamado interés colectivo. Respecto del primero, “no es posible su titularidad, recae sobre individuos que no son identificables fácilmente y entre los cuales no existe ninguna vinculación jurídica” (Gaba, 2005: 3). 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. 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 Wetsfalia y plasmados en las constituciones modernas. Este tipo de políticas ¿significa el fin del concepto moderno de soberanía?

Con todo, ninguna de esta 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 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 petionar) 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.

Sin embargo, 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.

V. Descripción de algunas prácticas de participación ciudadana

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.

Es cierto que frente al volumen del Estado nacional, la relación con la ciudadanía es muy distinta a la que puede existir con un municipio. Sin embargo, las experiencias existen y las formas de articulación tienen que ver con salvar este escollo del tamaño, para evitar una relación estrictamente burocrática. Y más aún, se llevan adelante muchas más prácticas de las que se cree. Aun con sus inconsistencias, falta de seguimiento, limitaciones, normatividad débil, son varios los organismos que han abierto canales de diálogo con espacios de la sociedad civil.



Con el objeto de contrastar el debate que hasta aquí hemos presentado (en particular en lo que hace al discurso de las convocatorias, los actores invitados y el rol asignado a los espacios de participación creados) hemos seleccionado un conjunto de prácticas, buscando un universo variado en cuanto a las dependencias. Así nos referiremos a distintas herramientas llevadas adelante abarcando todos los ministerios actuales del Poder Ejecutivo Nacional. El siguiente cuadro nos muestra los casos elegidos:⁵

Ministerio	Ámbito/Dependencia	Herramienta
I. Jefatura de Gabinete de Ministros	Secretaría de la Gestión Pública	Unidad Sociedad Civil y Participación del Programa CCC
II. Economía	Subsecretaría de Defensa del Consumidor	Tribunal arbitral
		Consejos Consultivo
III. Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	ENRE, CNRT, CNC	Audiencias Públicas
IV. Presidencia de la Nación	Secretaría de Cultura / CO-NABIP	Junta de Representantes de las Bibliotecas Populares
V. Cancillería	Subsecretaría de Relaciones MERCOSUR	Consejo Consultivo de la Sociedad Civil
VI. Desarrollo Social	Programa Manos a la Obra	Consejos Consultivos
VII. Educación	Consejo Federal de Educación	Consejo Consultivo
VIII. Defensa		Foro para la Defensa Nacional
IXI. Interior	Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad	Programa Coincidir
X. Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	INADI	Foros de la Sociedad Civil
XI. Ministerio de Salud	Programa Remediar	Consejos Consultivos / Comisión Asesora Intersectorial
XII. Trabajo, Empleo y Seguridad Social	ANSES	Órgano Consultivos

⁵ Por recorte del estudio no han sido incluidos los ministerios de creación más reciente: Ministerio de Ciencia y Tecnología; Ministerio de Industria y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.



i) Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública. Unidad Sociedad Civil y Participación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano

En el año 2000, durante el gobierno de la Alianza, la por entonces Subsecretaría de la Gestión Pública⁶, propuso la implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, el cual ya tenía cierto desarrollo en otros países, como Gran Bretaña y España, bajo el nombre de *cartas de servicios*⁷. El programa se inscribe dentro de la corriente de la Nueva Gerencia Pública y tiene como objetivo “lograr en las organizaciones públicas una mayor sensibilidad hacia los ciudadanos y una mayor receptividad a sus demandas, orientando su desempeño en el marco de una administración por resultados” (Programa CCC, 2007: 21). Si bien el programa depende de la mencionada Secretaría, tiene como destinatario de implementación el conjunto de los organismos de la APN, de modo que las prácticas de participación no se dan en el propio programa, sino en otros organismos. El programa estimula distintas modalidades participativas⁸: consulta a la ciudadanía a través de encuestas de expectativa y satisfacción de los ciudadanos vinculados con el organismo, y a través de técnicas cualitativas (grupos focales y entrevistas a informantes claves); consejos consultivos (donde se invita a organizaciones y ciudadanos vinculados al área de trabajo del organismo); consejos de asesores (órganos conformados por expertos en determinada temática); comités de usuarios (para recoger quejas, denuncias y demandas específicas hacia el organismo); audiencias públicas (espacios de rendición de cuentas por parte de los funcionarios y/o de expresión de la ciudadanía) y foros de consulta (espacios de interacción y debate sobre algún tema pautado).

La puesta en práctica de estas herramientas depende de los mismos organismos. Sin embargo, el Programa CCC sí lleva adelante la realización de los estudios de consulta a la sociedad civil, para los diferentes organismos firmantes del programa. De este modo, desde el año 2002 se ha realizado

⁶ En agosto de 2008, fue reformada y nombrada como Secretaría de Gabinete y Gestión Pública.

⁷ Sobre el origen y desarrollo de los programas en estos países puede consultarse la Guía para el desarrollo de las Cartas de Servicios, España, 2006.

⁸ Tomado de Programa CCC Guía Práctica para la elaboración de la carta Compromiso; 2007



una importante cantidad de investigaciones cuantitativas y cualitativas para distintos organismos, que tienen por objeto conocer las demandas y evaluaciones de los ciudadanos y, a su vez, servir como medida de los estándares comprometidos por el organismo en su Carta. De un modo indirecto, estos estudios son tomados como una práctica participativa. Sin embargo, es necesario tomar los recaudos del caso antes de hacer tal afirmación. Los estudios (Unidad Sociedad Civil del Programa CCC, 2006 y 2007) tuvieron por objetivo conocer los grados de satisfacción con el funcionamiento global y con algunas áreas de los organismos; en el caso de los estudios cualitativos, también se avanzó en conocer la opinión sobre estos organismos, los imaginarios vinculados a ellos, las lecturas históricas, etc.

Los resultados, como pueden consultarse en la bibliografía citada, brindan importante información acerca de la relación que el organismo establece con la ciudadanía, y la percepción de los ciudadanos sobre la administración pública. Se convertirá este proceso en una herramienta de participación o, más precisamente, de incidencia ciudadana, en la medida que la autoridad política y los cuadros técnicos del organismo la tomen en cuenta a la hora de diseñar la política del organismo. Por ello, es necesario ser prudente a la hora de tomarlo como un mecanismo de participación: dependerá de los distintos responsables del organismo que esto sea así o no. De los muchos datos que los estudios arrojan, es de notar que los entrevistados desconocen casi por completo los espacios de participación en los organismos, incluyendo el sistema de quejas y reclamos que, interpelación a los organismos, utilizado por menos del 5% de los entrevistados. Los estudios cualitativos muestran claramente que, aun con la baja de la "ilusión privatista" propia de los '90, la desconfianza hacia el Estado y toda su estructura permanece intacta. Ello hace complejo desde la base la propuesta de cualquier instancia de participación que apunten a la búsqueda de acuerdos.

Finalmente, la Unidad Sociedad Civil y Participación, según versa en las bases del programa, debía constituir un consejo consultivo de la sociedad



civil, que acompañara su trabajo. A la fecha dicho consejo no se ha constituido, si bien se realizaron talleres con algunas OSC en el año 2002, cuando se delineaba el programa⁹. Más allá de las decisiones que se pudieron tomar al respecto, un límite claro que se presenta al respecto es que un programa que trabajan sobre el conjunto del Estado, vinculándose a organismos tanto de regulación como científico-técnicos o culturales, no puede encontrar un referente único en la sociedad civil, que posea tamaña capacidad de mirada sobre el Estado. Sin embargo, ese espacio es comúnmente ocupado por las organizaciones que se presentan como de lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia (como efectivamente ocurrió en los talleres mencionados). Pero, como ya hemos visto, estas realidades no agotan los desafíos que enfrentan hoy las políticas públicas, pues temas como la representatividad, la nueva cuestión social, el peso de las subjetividades o los problemas vinculados directamente a la gestión quedan fuera de una visión estrecha que sólo ve a la corrupción como la raíz de la debilidad de las políticas públicas.

En cuanto al conjunto de los organismos, la disponibilidad de la información que brindan los estudios podría estimular a recomponer una relación compleja con la sociedad, no por una mera cuestión de imagen, sino por la posibilidad de fortalecer la misión del mismo organismo para articularse con las expectativas y demandas ciudadanas. Al mismo tiempo, los profundos cambios que sucedieron en la composición y expectativas de las sociedad demandan una nueva lectura por parte de la administración pública. Incluso una política de este tipo, disminuiría la posibilidad de recurrentes crisis.

ii) Ministerio de Economía: Subsecretaría de Defensa del Consumidor. Consejo Consultivo de los Consumidores y Tribunal Arbitral

Un espacio con otras perspectivas en cuanto a lo que se pretende de la participación ciudadana, es el que podemos encontrar en el ámbito del Ministerio de Economía y concretamente en la Subsecretaría de Defensa del Consumidor. El organismo tiene como objetivo “promover prácticas

⁹ El Programa CCC se inscribe dentro del Proyecto de Modernización del Estado, parte de cuyo financiamiento proviene del BIRF – Banco Mundial. En su etapa inicial la incidencia del organismo de crédito, pareció ser mucho mayor pero decayó luego de 2003, cuando el préstamo ya fue de carácter reembolsable.



comerciales leales; tutelar el funcionamiento transparente y competitivo de los mercados de bienes y servicios; difundir y hacer respetar los derechos de los consumidores”¹⁰. Fruto de las reformas de los años '90, su objetivo es de darle mayor institucionalidad a la competitividad y a la libre concurrencia en los mercados, en particular para la protección del consumidor. El organismo posee múltiples herramientas emanadas de las facultades que le otorgan la ley 24.240 de Defensa del Consumidor, la ley 22.802 de Lealtad Comercial, la 25.065 de Tarjetas de Crédito y la 18.511 de Metrología Legal. Centralmente trabaja en la recepción de denuncias sobre la violación de alguna de estas leyes.

Pero las estrategias para llevar adelante esta misión implican a otros actores además de la propia Subsecretaría. En efecto, “con el fin de implementar políticas orientadas al consumidor, y en especial para incrementar la transparencia y la información de los mercados y equilibrar las relaciones entre los distintos participantes del proceso económico, el 21 de septiembre de 1998 se creó el Consejo Consultivo de los Consumidores” que se sumó al desarrollo de políticas e instancias de control y defensa del consumidor en su propia órbita¹¹. Este Consejo está compuesto por las organizaciones de defensa del consumidor de todo el país, registradas en la Subsecretaría. Como vimos, los consejos consultivos cumplen un rol de asesores, de circulación de información y, en algún sentido, de control sobre los organismos. Si bien el Consejo está acotado a las OSC que se vinculen a la temática del consumo, por otro lado presenta un carácter federal, ya que incluye a organizaciones de todo el país.

La otra herramienta implementada, también de incidencia directa, la conforma el Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo, que consiste en un método alternativo de resolución de conflictos basado en una mediación prejudicial. Allí, el consumidor y la empresa aceptan someterse a un tribunal arbitral integrado por un representante del Estado, uno de las empresas que adhieren al sistema y uno de una organización de defensa del consumidor. De esta manera, organizaciones sociales tienen la posibilidad de incidir en la determinación de un reclamo ciudadano presentado ante el Estado. Esta

¹⁰ Ver página del organismo: www.mecon.gov.ar/secdef

¹¹ Ídem.



experiencia incluso atraviesa los límites del Poder Ejecutivo, para darle a ciertas OSC la capacidad de intervenir en procesos judiciales, que en este caso no dependen del poder judicial, pero no por ello está ausente de la lógica de resolución de conflictos. De allí que lo importante y novedoso del Sistema de Arbitraje consiste en otorgar a organizaciones especializadas en la temática un lugar en la interpretación de la ley 24.240; y, a su vez, regulan la judicialización de los conflictos, creando instancias de acuerdo entre las partes, según destacaba la comunicación oficial cuando fue lanzado el programa.

La incorporación de OSC en el diseño de políticas, a través del Consejo Consultivo, o en la ejecución de las mismas, mediante los Tribunales, busca incorporar un saber técnico que pueda expresar la perspectiva del ciudadano–consumidor, que si bien no alcanza a tener carácter representativo, posee un anclaje diferente del que pueda brindar un grupo de técnicos, dado el contacto permanente que estas organizaciones tienen con una parte importante de la población. Desde luego, ello no deja de plantear el dilema de la legitimidad de las OSC para participar en estas instancias, que estaría dada por el hecho de ser las únicas organizaciones que trabajan en defensa del consumidor de manera directa y especializada en el reclamo y los derechos de aquellos. Cada organización a su vez presenta enfoques diferenciados sobre lo que entienden por el rol que debe cumplir, tanto en relación al Estado como al mercado (García, 2007).

iii) Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. ENRE, CNRT, CNC Audiencias Públicas

Las Audiencias Públicas forman parte del andamiaje propio de la perspectiva institucional de las reformas del Estado, al menos, de aquellas denominadas de segunda generación implementadas a partir de la segunda mitad de la década del '90. Con ellas, se buscaba reforzar el andamiaje institucional–económico, para que éste no se apoyara sólo en el juego de la libre oferta y demanda, sino que contara con instituciones que acompañaran con algún tipo de regulación y fiscalización. Mencionamos aquí tres organismos



creados en su momento en la órbita del Ministerio de Economía, que luego pasaron a formar parte de Planificación Federal en el año 2003: el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) y el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS). Estos organismos tienen a su cargo la regulación, el control y la fiscalización de las actividades mencionadas, en grado diverso según cada uno de ellos. El ENARGAS y el ENRE fueron creados mediante las leyes 24.076 y 24.065 respectivamente, mientras que, en el caso de la CNC, su origen se remite al decreto del PEN 521/02. Los alcances y misiones de cada uno de ellos pueden conocerse a través de la lectura de las respectivas leyes o decretos y de la información disponible en sus páginas web. No es sobre su misión en general que nos interesa detenernos aquí, sino sobre el rol dado a los ciudadanos.

Nos interesa destacar, en primer lugar, un elemento central: los espacios de participación que pudieran presentarse, como los mismos entes por otra parte, fueron posteriores a los procesos de licitación o privatización según los casos. Es decir, cuando tuvieron que tomarse las políticas articuladores del nuevo esquema de servicios públicos (ahora en manos privadas) no se plantearon mecanismos de participación extraordinarios, aunque no debe omitirse que el espacio constitucional para establecer esta política es el Congreso, quien aprobó las privatizaciones, no exento de escándalos¹². Pero es notable que, en el discurso de los organismos internacionales y los demás actores que apoyaron las privatizaciones, no se menciona la imperiosa necesidad de la participación ciudadana, sino hasta después de realizadas las mismas. De este modo, es que la participación se plantea como una acción e intervención de la ciudadanía cuando los pilares de las políticas de servicios públicos ya habían sido definidos. El objetivo de los entes genera algunos debates, como lo señala la siguiente definición:

“La función de los entes reguladores es tutelar los derechos e intereses del usuario, como manda el artículo 42 de la Constitución, mientras otros proponen un deber de armonización, equilibrio y recomposición de los

¹² Un ciudadano particular ocupó la silla de un diputado para dar quórum a la privatización de la empresa Gas del Estado, por caso.



diferentes intereses en juego, procurando en todo caso evitar el abuso de posición dominante del prestador del servicio” (Gordillo, 1998: 25).

Su misión está ligada directamente a los derechos de los ciudadanos, lo cual daría lugar a plantear espacios amplios de participación. Sin embargo, pueden observarse varios limitantes. En primer lugar, la voluntad de la autoridad política de abrir el espacio a nuevos actores, más aún en contextos críticos (piénsese por ejemplo los problemas derivados de la insuficiente producción de energía para abastecer a todo el mercado). A ello debemos sumar la resistencia de las propias empresas al ingreso de organizaciones sociales que no les fueran favorables. Finalmente, los niveles de complejidad de los temas que se debaten: más allá de la opinión sobre tarifas en general, existen temas con un gran componente técnico, cuyo conocimiento escapa al común de los ciudadanos, e incluso a las capacidades de muchas organizaciones de defensa del consumidor. De allí que muchas encaren la tarea de la educación para el consumidor como un paso inicial e indispensable.

El mecanismo previsto para la participación ciudadana más frecuente en estos organismos es la Audiencia Pública. Estas no pueden definirse de un modo unívoco ya que implica intenciones diferentes, según los casos: se puede tratar de un espacio para la búsqueda de consensos, una instancia de rendición de cuentas de la autoridad política o una herramienta para recabar información y expectativas por parte de la población. Por ello, parece más importante establecer algún tipo de clasificación que tome en cuenta las siguientes dimensiones: quién convoca, el tipo de audiencia (temáticas, por pedido de la ciudadanía, etc.), el procedimiento utilizado, el nivel de gobierno convocante, el tipo de convocatoria realizada y los mecanismos de control sobre ella (Gaba, 2001). Sin embargo, si nos circunscribimos a la normativa que regula estas audiencias, el reglamento que emana del decreto 1172/03 del PEN declara en su artículo 3º: “La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o



general, exprese su opinión". Como vemos, se trata de una visión general, que luego cada organismo implementará partiendo de estos principios la resolución correspondiente.

De este modo, hasta el año 2001, las audiencias públicas más importantes eran las vinculadas al aumento del cuadro tarifario, ya que por ley (24.065 en el caso de la electricidad, 24.076 para el gas de red) deben atravesar esta instancia antes de ser aprobados. A partir del 2001, las tarifas de los servicios públicos sólo sufrieron aumentos segmentados por rango de consumidor, de modo que el mecanismo de la audiencia a tal fin prácticamente quedó suspendido. Sin embargo, se han realizado otro tipo de audiencias vinculadas a temas como el de ampliación de la capacidad de distribución de energía por parte de una de las empresas (en el caso del ENRE). Pero en general primó la concentración de decisiones en lo más alto del PEN. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las audiencias sólo pueden ser convocadas por la autoridad pública, de modo que su autoridad no se altera. Los límites de incidencia por parte de la sociedad civil son claros.

En resumen, mientras se aplicaron aumentos tarifarios regulares, las audiencias sirvieron como canal de expresión para algunas organizaciones, aunque no se tienen real noción de su nivel de impacto en el resultado del mismo. Su reglamentación a nivel de todo el Poder Ejecutivo a través del decreto 1172/03 no ha implicado un crecimiento de las mismas, ni en cantidad ni en capacidad de incidencia.

iv) 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. 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 Representativa¹³. 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

¹³ El resto de los títulos refiere a las condiciones para ser declarada biblioteca popular, a la CONABIP y a cuestiones de financiamiento.



mecanismo de elección de los candidatos¹⁴, 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.

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

¹⁴ A elección por simple mayoría y solo en caso de empate en dos vueltas, decidirá la presidencia de la Comisión.



provincias, ya que un representante de estas será vocal de la misma. No cabe 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.

El caso de este organismo no responde a las dos dimensiones de la nueva cuestión social y la subjetividad, centrales en las nuevas demandas, sino 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.

v) Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR. Consejos Consultivos de la Sociedad Civil.

La Cancillería han tenido como misión desde sus orígenes ser la instancia superior en la relación entre Estados, de donde derivan dos grandes universos: las cuestiones vinculadas a la guerra y las relacionadas de comercio (que, las más de las veces, pueden estar vinculadas). Estos atributos propios de los Estados modernos permanecieron con algunas pocas modificaciones, hasta el fin de la Guerra Fría y la emergencia del



nuevo contexto de los Estados nacionales. Los cambios en las relaciones internacionales han sido notorios, a partir de dos realidades: la creciente globalización de los mercados, con implicancias en la política y la cultura; y, por otro lado, como respuesta a ello, los procesos de integración regional. En ambos casos, se hace necesario pensar un nuevo enfoque político en las relaciones externas de los Estados. Por lo pronto, en el caso de nuestra región, países que se consideraron potencialmente enemigos durante décadas, iniciaron en los '80 un acercamiento político y económico sin precedentes, no exento desde luego de complicaciones y retrocesos. Para nuestra región, el marco de estos cambios es la constitución del MERCOSUR. En sus orígenes, fue una construcción orientada por los Estados nacionales, consolidada con el Tratado de Asunción de 1991 y el Protocolo de Ouro Preto de 1994, en la que el sector empresario encontró un espacio para nuevos mercados. A fuerza del intercambio comercial, el MERCOSUR creció en estos años (y también encontró sus limitaciones). Desde el 2001, ha tomado nuevo impulso con la voluntad política de una mayor institucionalización, a partir de la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en una orientación semejante, del proyecto del Banco del Sur y de la incorporación de Venezuela, entre otras medidas.

Con todo, parecen existir mayores expectativas políticas que avances efectivos. En ese mismo marco es que comienzan a diseñarse estrategias de participación que no implican sólo a los gobiernos. Una de las más importantes se vincula al ámbito laboral y sindical. En 1986, las centrales sindicales de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile y Bolivia crean la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), que tendrá su primera reunión plenaria en Ouro Preto en 1994, en paralelo a la reunión de presidentes (Falero, 2004). Con la conformación de la estructura del bloque, los sindicatos tendrán una incorporación institucional a través del Grupo Mercado Común (GMC), mediante los subgrupos que trabajan temas laborales, como representantes de los trabajadores. Ello sucedió luego de una carta dirigida a los presidentes en esa misma cumbre, solicitando mayor participación en la construcción de la integración. Así, los sindicatos, junto



con los empresarios, se convirtieron en los primeros representantes de la sociedad civil en exigir un espacio dentro de la institucionalidad del MERCOSUR. Para incluirlos en la estructura institucional, el Protocolo de Ouro Preto, crea el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), un espacio de consulta que también podrá emitir recomendaciones al GMC (Art. 29). Estas iniciativas replican el modelo de un consejo económico y social, desarrollado en los Estados nacionales durante el período de posguerra.

Al mismo tiempo, se puede reconocer una nueva corriente, surgida en los años '80, de mayor participación de OSC en las cumbres mundiales de diversos temas como medio ambiente, derechos humanos o pobreza. Una tendencia que se ha denominado como diplomacia ciudadana (Lloret, 2006), dando cuenta justamente del declive de la acción del Estado y del ingreso de nuevos actores en los espacios de discusión internacionales. Esta orientación ya se había manifestado en las cumbres del fallido ALCA, donde las organizaciones de la sociedad civil eran invitadas a participar de reuniones y debates, no pocas veces financiadas por el gobierno de los EE.UU. que buscaban extender su base de apoyo al proyecto, teniendo a un grupos de organizaciones como aliadas. A la vez que, de manera paralela, sesionaba la cumbre de los pueblos, de carácter contraria a ese acuerdo.

La crisis del 2001 ha tenido mucho que ver con la generación de las instancias participativas que hemos analizado; y ello no excluye a este caso. Sin embargo, la propia dinámica de la construcción del bloque explica también el proceso. Siguiendo con el texto ya citado (Lloret, 2006), en el 2002, la Cancillería Argentina crea en el ámbito de la Secretaría de Comercio Internacional, el Foro Consultivo de la Sociedad Civil. No sólo influyó en ello la crisis, sino también el camino que el debate sobre la participación ciudadana había generado en el bloque: la carta de las centrales sindicales a los presidentes en 1994, la resolución de la cumbre de Ouro Preto favoreciendo la participación y la creación del FCES, cuyo funcionamiento se hace efectivo en el año 1996. En su reglamento (Resolución N° 68 del GMC), se establece que, por cada Estado, nueve miembros formarían parte del Foro, dejando a cada país el modo de seleccionar esa representación¹⁵; esto obliga

¹⁵ Por sus características el FCES, tiende en particular a la participación de sindicatos y empresas.



a los gobiernos nacionales a crear mecanismos de relación más firmes con los sectores participantes. Así, en el año 2002, surge El Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC), dirigido inicialmente a esos actores y con el objetivo central de crear consensos en favor de la construcción del ALCA (Alianza para el Libre Comercio de las Américas); por lo cual los empresarios se convirtieron en el primer público convocado. Como vemos, no fue el impacto de la crisis del 2001, en su faz política, el único motivo para la generación de este espacio, sino que respondió a una dinámica que excedía lo nacional. Sin embargo, con el cambio de gobierno en el año 2003, el CCSC toma otra orientación y se abre a nuevos sectores de la sociedad civil. Se crearon a partir de aquel año comisiones de trabajo sobre distintos temas que interesaban a diversos actores de la sociedad civil, no exclusivamente al sector del trabajo sindicalizado o al empresariado¹⁶. Las temáticas abordadas se refieren nuevamente a las demandas emergentes y a los cambios en la conflictividad social, vinculados tanto a lo subjetivo como a las manifestaciones de la nueva cuestión social. Y, en este caso también, a problemas que exigen la intervención de los Estados en forma conjunta, ya que su envergadura demanda una acción multilateral (cambio climático o medio ambiente, por ejemplo).¹⁷

Según se informa en su sitio web, mil trescientas organizaciones participan de las actividades de CCSC, que incluye el trabajo de las comisiones y el programa “Somos MERCOSUR” que alienta difusión del proceso de integración y ha realizado dos cumbres de carácter social con presencia de diversas organizaciones. De este modo, un objetivo central planteado en los fundamentos que se dieron en los orígenes, consiste en instalar en la sociedad civil la importancia del proceso de integración regional, algo que claramente era percibido como extraño por las organizaciones y la ciudadanía en general. Por ello, estas herramientas de participación han tenido mayor influencia en establecer la temática que en impactar sobre la

¹⁶ Las Comisiones de Trabajo iniciales (creadas entre 2003 y 2005) fueron 19: Equidad de género, Juventud, Recursos naturales, Cambio climático, Soberanía alimentaria, Pueblos originarios, Producción y trabajo, Educación, ciencia y tecnología, Salud, Fundaciones y ONG's, Vivienda, tierra y hábitat social, Migraciones laborales.

¹⁷ En el año 2008 las Comisiones fueron modificadas y reducidas a nueve, quedando las siguientes: Soberanía Alimentaria; Consejo de Paz; Cambio Climático, Ambiente y Desarrollo Sustentable; Deportes, Recreación, Educación Física y Tiempo Libre; Recursos Naturales en el MERCOSUR; Salud Internacional; Abogacía para el MERCOSUR; Juventud e Integración; *Afrodescendientes y Africanos/as*



orientación de las políticas; en definitiva, la incidencia a nivel regional de la sociedad civil ha sido muy limitada (Caetano, 2001).

Se trata de un proceso de articulación múltiple, que busca integrar a las organizaciones en una instancia política que implica, pero también supera, al Estado nacional. Por ello, procura también ampliar la legitimidad del bloque en la dimensión subjetiva (como se hizo en el siglo XIX ante la creación de los Estados nacionales). Justamente, los procesos de creación de los Estados nacionales se realizaron sobre sociedades débiles y bajo una lógica de la organización política centralizada. En la actualidad, la situación no es la misma y, por ello, la voz de la diversificada sociedad civil no puede ser omitida si se desea una construcción política legitimada. Pero mientras se mantenga cierta debilidad en el ámbito político, mayor será en la sociedad civil.

vi) Ministerio de Desarrollo Social. Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales.

El ámbito de las políticas sociales es el espacio por excelencia al cual se avocaron los especialistas para recomendar hacia dónde debía promoverse la participación ciudadana. En el caso argentino, entre los varios procesos de cambio, pueden distinguirse varias etapas. En primer lugar, el primer período de gobierno de Carlos Menem, se produce la disolución del Ministerio de Salud y Bienestar Social creando, por un lado, el Ministerio de Salud y, por otro, la Secretaría de Desarrollo Social; esta última, dependiente de la estructura de Presidencia de la Nación. Este período coincide con el mayor aumento de los índices de pobreza y la conformación de la llamada nueva cuestión social. La gestión de la Secretaría se caracterizó por la implementación de numerosos planes y programas sociales (se alcanzó el número de 65) que atendían demandas inmediatas como alimentación y salud, pero también capacitación, vivienda, tercera edad, inundaciones, etc. Esta variedad de problemáticas abordadas por la Secretaría tenían también otra característica: la tercerización de su implementación. Una gran cantidad de programas eran ejecutados por organizaciones sociales de distinta escala



y tipo¹⁸. Podemos observar así que los comedores eran llevados adelante por organizaciones informales, redes barriales organizadas por grupos de padres, iglesias o colegios; mientras que otros programas de capacitación o de trabajo con niños y adolescentes ya requerían la participación de organizaciones con cierto grado de formalidad y algunas capacidades instaladas, como clubes, sociedades de fomento, juntas vecinales u organizaciones de apoyo de diverso tipo. La característica general, sin embargo, era que las organizaciones participaban de la etapa de implementación y poco o nada en la de diseño de los programas (Cardarelli y Rosenfeld, 1997). Cuando la Alianza llegó al poder, elevó la Secretaría al rango de Ministerio pero, sin embargo, la lógica de la multiplicidad de planes permaneció. Hacia finales del mandato de Fernando De La Rúa, se buscó implementar un programa de asignaciones a madres de niños menores de edad, ingresando en las políticas sociales que trabajaban ya directamente sobre los ingresos y no sólo a partir de la entrega de bienes o el fortalecimiento de capacidades. Esto acompañaba la política del Ministerio de Trabajo con el Plan Trabajar, que había surgido en la última parte del gobierno anterior. Aquí finaliza una segunda etapa.

La tercera puede ubicarse en la transición de la presidencia de Eduardo Duhalde y efectivamente con la de Néstor Kirchner. En primer lugar, esta etapa se caracteriza por la implementación, desde el gobierno nacional, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, del Programa Jefes y Jefas de Hogar, basado en un ingreso al cabeza de familia con hijos menores de edad. Con este programa, se eliminaba casi la totalidad de los 65 que seguían vigentes desde la época de la Secretaría y se optaba por la orientación hacia los ingresos, en el momento más crítico de los índices de pobreza en el país¹⁹.

El otro rasgo que nos lleva a hablar de una tercera etapa, o momento, ya que no busca ser acumulativa ni direccional esta categorización, es la incorporación de movimientos sociales a la estructura del Ministerio, ya bajo la presidencia de Néstor Kirchner (y aun vigente en la presidencia de Cristina

¹⁸ 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.

¹⁹ Dado que pertenece a la órbita de otro ministerio, solo hacemos una breve mención.



Fernández). Se trata básicamente de algunas denominadas organizaciones piqueteras y de otras que fueron surgiendo vinculadas por lo general al peronismo, pero no orgánicas al partido. Esta incorporación ya no se alienta en alguna etapa de los programas sociales sino que implica su presencia en la estructura del Ministerio, algo que no se encuentra en los otros casos analizados.

Decididamente tiene que ver con el esquema de alianzas que el partido en el gobierno desde 2003 lleva adelante, pero también como una respuesta a la emergencia producida en la crisis del 2001; emergencia en tanto “salieron a la superficie” actores sociales que hasta ese momento se movían en los márgenes del sistema político y no parecían contar con un peso político determinante, pero sí con capacidad de movilización y lucha (Svampa y Pereyra, 2003). Es a partir de ese momento que las organizaciones de protesta adquieren un rol político mucho más relevante y en algún sentido una representación más explícita de los sectores excluidos. De allí, estos sectores reciben su legitimidad para ocupar espacios en la administración pública, en un “área sensible” como la del Ministerio de Desarrollo Social, y ya no por representar, sino por ser parte de esos sectores excluidos (aunque desde luego existen mediaciones y organización política).

Para el Poder Ejecutivo, en medio de una crisis tan profunda del sistema político y de partidos, la presencia de estos movimientos en la estructura estatal asegura una cuota importante de gobernabilidad y de desaliento a las protestas, que dominaron el espacio público por lo menos entre 1997 y 2004.

Luego surgieron otros planes, para complementar el de Jefes y Jefas de Hogar. 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, la intervención de la sociedad civil organizada: “los proyectos son aprobados por el Ministerio de Desarrollo Social 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” (MDS, 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, Cáritas, 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).”²⁰ 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

²⁰ 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.



composición de la nueva cuestión social.

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.²¹

vii) 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

²¹ Reiteramos algo ya expresado: no estamos evaluando aquí si ello se logra o no, sino los objetivos de la convocatoria.



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.”²²

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 a medias 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

²² Véase las pautas para la organización del Congreso Pedagógico Nacional. Ministerio de Educación de la Nación, 1984.



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 cual 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 sin novadoras (Ídem; 88). La articulación de estos espacios, ¿genera nuevos conflictos? Buscaremos respuestas a esta pregunta en las conclusiones.

viii) Ministerio de Defensa. Foro para la Defensa Nacional

Sin duda, si existe un área estatal esquivada para pensar la participación ciudadana, ella es la vinculada a la cuestión militar. El poder militar es uno de los pilares de la existencia del Estado moderno, por ello imaginar que la organización armada pueda ser permeable a la participación ciudadana es contradictorio con esos principios (lo mismo le cabría lo vinculado a los impuestos).²³ Sin embargo, la crisis del 2001, permitió abrir espacio ante la

²³ Más aún, el secreto de Estado vinculado a los temas militares es también una prerrogativa de los Estados, aceptada por el orden constitucional, que no solo niega la injerencia ciudadana, sino que la puede privar de información en este tema, en orden a la razón de Estado.



crisis de gobernabilidad e incluso de legitimidad, no del poder del Estado, sino de su capacidad para emitir políticas (que encierra un tipo de planteamiento a su legitimidad, desde luego).

Esta situación particular permitió la discusión de distintos aspectos de la agenda de gobierno y uno de ellos fue la cuestión de la defensa nacional y del rol de las Fuerzas Armadas. En el ámbito militar se habían producido distintas reformas en materia judicial y de limitación en su ingerencia interna. Los nuevos cambios producidos en la región, en particular la creación del MERCOSUR y la emergencia de actores y demandas que implicó la crisis del 2001, son el marco para replantear el rol de las FF.AA. y, a su vez, replantear los mecanismos para definir este rol. Mientras las llamadas Ley de Reforma del Código de Justicia Militar (1984) y Ley de Defensa de la Democracia (1988) habían tenido un tratamiento y discusión estrictamente parlamentario a instancias del Poder Ejecutivo, en el año 2003 se propuso un modo de discusión distinto para la sanción de una nueva ley de defensa nacional. Con ese objetivo se convocó, mediante un decreto presidencial (543/03) a una ronda de consultas y debates acerca de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Esta convocatoria buscaba “promover la mayor participación de la sociedad civil, del parlamento y de los partidos políticos” de modo que la participación es presentada como uno de los objetivos de la nueva agenda de defensa.

Para tal fin, el decreto crea un Consejo Asesor integrado por un importante número de instituciones y personas particulares. En él figuran el Ministro de Defensa, miembros del parlamento, militares de las tres armas, representantes de otros ministerios, investigadores de universidades, un periodista, y dos OSC dedicadas a temas de seguridad internacional y defensa (organizaciones con un perfil de consultoría y/o centro de investigación)²⁴. Esto plantea un punto ya mencionado: no todas las áreas del Estado cuentan con una “contrapartida” en la sociedad civil que trabaje sobre esos temas; la cuestión de la defensa militar nacional es uno de esos temas que difícilmente genere organizaciones sociales especializadas en el tema. Desde luego, existen aquellas que lo toman de manera implícita o

²⁴ Las OSC convocadas fueron: la Fundación Rioplatense y el Encuentro Nacional de Estudios estratégicos.



tangencial; por ejemplo, en la historia argentina, los organismos de derechos humanos son un caso específico; u organizaciones de ex combatientes de la Guerra de las Malvinas. Tal vez en un pasado cercano (tres o cuatro décadas atrás) cuestiones vinculadas a la defensa de la soberanía territorial podían movilizar en la sociedad civil espacios de defensa y especialización en la cuestión militar vinculadas a lo territorial (soberanía, límites). Pero hoy tienen una visibilidad muy baja en el espacio público y en la agenda política en sí.

El trabajo de las mesas de discusión, nueve en total, versó sobre diferentes aspectos centrales de una política de defensa. Por ejemplo, en la mesa N° 3²⁵, *La defensa y la comunidad*, se remarca que las FF.AA. reconocen los instrumentos de la Constitución, el Congreso en particular, como la representación de la comunidad, descartando visiones anteriores donde en particular el ejército, se auto-otorgaba la representación de la patria. También se menciona en la integración de las FF.AA. a los valores democráticos, superando la etapa de injerencia militar a través de los golpes de Estado. Y finalmente, respecto de los vínculos con la sociedad civil, se menciona la importancia de los intercambios universitarios que realizan los militares con universidades públicas y privadas, la necesidad de dar a conocer a la sociedad cuál es el rol que actualmente cumplen las FF.AA. y la importancia que tiene el hecho de que las cuestiones atinentes a la defensa nacional estén presente en los programas del sistema educativo formal.

En el pasado, las FF.AA. establecieron relaciones con algunos actores de la sociedad civil (particularmente con la Iglesia Católica, los sindicatos o grupos políticos como los nacionalistas); pero, al agotarse la matriz política donde esas relaciones se producían, se proyecta hoy un vacío, una ausencia de conexiones con la sociedad civil, la cual se manifiesta cada vez menos preocupada por los asuntos de defensa y política militar en general²⁶. Como podemos ver, en el caso tan particular como éste, el Foro para la Defensa Nacional marca el nuevo pero, a la vez, impreciso lugar de las FF.AA. en la sociedad y en el mismo Estado; abriendo espacios para oír las propuestas

²⁵ Ministerio de Defensa (2003) *La defensa Nacional en la Agenda Democrática*, Bs. As.

²⁶ El mismo trabajo cita una encuesta de aquel año, donde preguntándose a los ciudadanos cual creían que debía ser la misión de las FF.AA. respondían la que tienen actualmente, es decir la que marca la constitución, evidenciando que no existirían en la sociedad civil imaginarios sobre otro tipo de rol y de relaciones de las FF.AA. con la sociedad.



respecto de su futuro y de la búsqueda de un nuevo rol.

ix) Ministerio del Interior. Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad

El llamado *ministerio político* tiene entre sus objetivos centrales establecer canales de relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y las instituciones con preocupaciones políticas de la sociedad civil; de esta manera, es usual que quien esté a cargo de la cartera, mantenga permanentes reuniones con representantes de las muy diversas organizaciones existentes. Ello también sucede a través de distintas dependencias del Ministerio, como la Secretaría de Asuntos Municipales, la Dirección Nacional de Migraciones (que mantuvo, hasta 2002, la Mesa del Inmigrante, compuesta por representantes voluntarios de asociaciones de colectividades que asesoraban a los nuevos inmigrantes en oficinas de la DNM), la Agencia de Seguridad Vial y la Secretaría de Asuntos Políticos y Electorales.

Hemos seleccionado, de esta última secretaría, el caso de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad (DiNaRC). A diferencia del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) que, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, trabaja para fortalecer al sector, los objetivos de la DiNaRC son “promover, coordinar y desarrollar políticas públicas participativas que favorezcan la articulación entre el Estado y la Sociedad mediante la elaboración de estrategias políticas, jurídicas e institucionales para la construcción de la ciudadanía y la gobernabilidad democrática”²⁷. En sus mismos fines está el estimular la participación de la ciudadanía. Como puede hallarse recurrentemente en el Estado, otras dependencias también trabajan en un sentido semejante, como la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia o el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Esta cuestión, que se aplica al tema de la participación ciudadana e implica a la DiNaRC, nos señala otros elementos distintivos: **la emergencia de nuevas realidades en la sociedad civil son “asimiladas” con lentitud por el Estado, generando en distintas de sus agencias un intento por dar respuesta a la misma**

²⁷ Extraído del su sitio web: http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/dinarc_mision.asp



problemática o fenómeno. Para ser más claros: nadie se atrevería a poner en cuestión que lo militar es atinente al Ministerio de Defensa o la salud a la cartera homónima; sin embargo con la participación ciudadana no sucede lo mismo; cuando ésta se encontraba centralizada por los partidos políticos, era claro que la función de relaciones correspondía al Ministerio del Interior. Pero hoy, cuando se fortalecen otros espacios, la definición de qué área del Estado debe llevar esta tarea no queda claro. De hecho, el tema en el fondo es cuestión de todas las dependencias y áreas del Estado, aunque en algunas se perciba con mayor nitidez.

Tomando entonces el caso de la DiNaRC, ésta se propuso encarar un programa específico para estimular la participación; el mismo se denomina Coincidir y se presenta como una “estrategia nacional para la promoción de la participación, la construcción de ciudadanía y la gobernabilidad democrática”.

Como dijimos, el programa tiene por objetivo general “promover, coordinar y desarrollar políticas participativas que favorezcan la articulación entre el Estado y la Sociedad” (DiNaRC-Coincidir, 2008: 5). Es decir, no se trata meramente de la fase de la implementación de los programas sino de alentar a la administración pública en general a llevarlos adelante. En el Programa se concibe el estímulo a la participación mediante tres herramientas: la capacitación, la investigación y asistencia técnica, y la información y orientación al ciudadano. De este modo, el programa toma como destinatarios de sus políticas tanto a los agentes de gobierno como a la ciudadanía en general (organizada o no). Por capacitación se entiende la tarea brindar a los funcionarios y a la ciudadanía las herramientas necesarias para llevar adelante procesos participativos, asumiendo que la información y el conocimiento de éstas es el paso indispensable para toda acción de incidencia. La investigación apunta a dos dimensiones que evalúa como indispensables y complementarias: el diseño de políticas públicas participativas y el marco normativo de la participación ciudadana. En efecto, lo que la ley habilite y a su vez restrinja al ciudadano es clave a la hora de pensar los límites de la participación e incidencia ciudadana²⁸. Finalmente,

²⁸ La Dirección ya había publicado un libro al respecto: Fidyka; 1995.



con la información ciudadana se busca crear canales de comunicación directa con la ciudadanía sobre los temas en cuestión.

El programa comenzó a funcionar en el año 2008, de modo que sus alcances son aun primarios, habiendo realizado algunas actividades en distintos puntos del país. Asume que la incidencia en políticas públicas no proviene sólo de la acción de los partidos políticos y los grupos de interés, sino que debe incluirse a las organizaciones de la sociedad civil en general.

x) 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”²⁹. 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 una 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

²⁹ Ver www.inadi.gov.ar/institucional



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 objetivos³⁰:

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

³⁰ Ver www.inadi.gov.ar foros de la sociedad civil.



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 aquél³¹.

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.

³¹ 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.



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 es 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.

xi) Ministerio de Salud. Programa Remediar. Consejos Consultivos / Comisión Asesora Intersectorial

En el área de salud también se produjo una notable reforma en los últimos años, fruto de la grave cuestión social y de los cambios que se operaron en el conjunto de la administración pública. De ello, rescatamos la implementación de programas focalizados y la tercerización como mecanismos para incluir organizaciones sociales en su ejecución.

Luego de la crisis del 2001, el Ministerio de Salud implementó en febrero de 2002 el Plan Remediar (Decreto 486/02), cuyo objetivo es el de “fortalecer el modelo de atención primaria y promover políticas saludables con gestión participativa y de asegurar el acceso a los medicamentos esenciales a la población más vulnerable”³². Para llevar a cabo el Plan, el Ministerio creó un espacio de participación a través de dos líneas: los Proyectos Locales Participativos y la Comisión Asesora Intersectorial; nos interesa tomar esta última. Creada con el objetivo de asesorar al Ministerio, inició sus actividades con el mismo programa, ya que intervino en la definición de los consensos básicos y la planificación del programa como una entidad formal. Esta característica nos pone frente a un caso que lo distingue del resto (o de la mayoría de ellos): el espacio de participación tuvo ingerencia en los orígenes

³² Ver <http://www.msal.gov.ar>



de la política pública, no cuando esta ya estaba en marcha, sino que se habilitaron canales de injerencia en el lanzamiento mismo del programa. No estamos evaluando el nivel de impacto que ello pudiera tener, sino que queremos destacar que la articulación con espacios de la sociedad civil se planteó en los orígenes mismo del plan.

La conformación de la CAI es heterogénea: la componen representantes de organismos estatales (el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, además de los Ministerios de Salud, Trabajo y Educación), organismos internacionales (Organización Panamericana de la Salud) y organizaciones de la sociedad civil (Cruz Roja, Caritas, Confederación Médica de la República Argentina y Red Solidaria de Profesionales de la Salud, del Episcopado católico). Existe a su vez una subcomisión de medicamentos, que asesora acerca de los fármacos a entregar a los beneficiarios del Programa, al que se suman el Centro Universitario de Farmacología de la Universidad Nacional de La Plata, UNICEF y la Sociedad Argentina de Pediatría.

La participación es limitada y establecida por el mismo programa. Como se desprende de la lista de las OSC intervinientes, la convocatoria parece plantear dos objetivos: por una parte, se buscan organizaciones con alcance nacional (Caritas y Cruz Roja) para asegurarse la llegada al territorio y una mayor capilaridad social, con organizaciones con cierto grado de institucionalidad; por la otra, se buscan OSC con alto conocimiento técnico en la materia (como las organizaciones de profesionales). Se trata, por ello, de una participación restringida, pues el objetivo principal es el de mejorar la implementación del programa.

A su vez, para ampliar la base de sustento, se generan los Proyectos Locales Participativos. Sus objetivos replican dimensiones tomadas por programas de participación similares: asesorar en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación del programa; promover el funcionamiento de los Consejos Consultivos Provinciales, Municipales y Locales; propiciar mecanismos fluidos de información entre las distintas instancias; efectuar el seguimiento de la eficaz dispensa de los medicamentos y la participación social mediante



monitoreo directo por parte de las ONG's participantes en los CAPS³³; preparar un informe mensual de evaluación; realizar el seguimiento de las denuncias y proponer mecanismos de solución de las mismas³⁴. La combinación de objetivos entrelaza canales de información, construcción de consensos, búsqueda de eficacia en la política, mecanismos de control hacia abajo (verificando la entrega de la caja que implica el programa Remediar) y hacia arriba (monitoreando el Plan en su desarrollo general).

Finalmente, cabe mencionar la diferenciación de la participación que realizó el Ministerio de Salud para este programa: una participación ampliada, cuando se establece en territorio, a través de los Proyectos Locales Participativos, que tienen un rol de efectores; y por otra parte, una participación restringida, cuando lo que se busca es la eficiencia del programa. En ambos casos, de todos modos, la búsqueda de mayor legitimidad mediante el contacto con sectores de la sociedad civil, es un rasgo que no puede omitirse en el análisis. Este modo de encarar la política pública no pone en cuestión solamente la autoridad del Estado, sino también la autoridad de los profesionales, es decir los médicos y auxiliares de la salud (siendo que, tal vez no haya ningún área tan sensible a la autoridad profesional como la salud). La injerencia de organizaciones sociales y la conformación de proyectos de salud desde organizaciones de base están planteando abiertamente un cuestionamiento a la visión clínica de la salud, donde el conocimiento técnico del médico es puesto en cuestión, en un ámbito donde a quien padece la enfermedad se le asigna el rol de "paciente". Programas de este tipo discuten, en la estructura estatal, el poder de la burocracia especializada, generando la irrupción de otro tipo de saberes que pueden apoyar una construcción colectiva para la búsqueda de soluciones, incorporando la opinión de los "pacientes" de manera activa.

xii) 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

³³ Centro de Atención Primaria de la Salud

³⁴ Ver www.remediar.gov.ar



generado diversos espacios de participación/negociación en el marco del neocorporativismo 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° 1095/04. 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 actores³⁵.

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)³⁶. 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 este 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

³⁵ 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.

³⁶ 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)*.



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”³⁷.

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

³⁷ Ver: http://www.anses.gov.ar/p-jubypens/organo_consultivo.htm



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.

VI. ¿Qué nos dicen estas experiencias?

La reforma del Estado ha afectado tanto a los objetivos que éste debía cumplir como a los modos en que ellos eran llevados adelante. Asumir nuevas funciones por parte del Estado, exigió a su aparato político-



administrativo generar las herramientas adecuadas para ello, en un contexto de notable cambio social, que incluye una importante crisis de las instituciones sociales existentes. Hemos registrado en estas páginas herramientas que buscaron adaptarse a este nuevo dinamismo de construcción de las políticas públicas; cambios que retoman roles estatales que las reformas neoliberales habían marginado, pero que no pueden asumirse como en los tiempos del Estado social. Aún con la crisis mundial desatada en la segunda mitad de 2008, las nuevas herramientas de intervención estatal se encuentran en un proceso de redefinición.

El recorrido que propusimos, que no agota desde luego las experiencias existentes, indagó en la casi totalidad de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, analizando políticas diferentes en cuanto a los objetivos y a los actores con los que el Estado interactuaba. Nuestro interés fue el de analizar instancias de participación, no de organismos cuyo fin es la participación ciudadana, sino de aquellos que crean instancias que afectan sus políticas.

Los organismos del Estado nacional, pueden agruparse en diversos conjuntos, de acuerdo a la misión que lleven adelante: regular, producir, registrar, proteger, garantizar derechos, etc. Los criterios de clasificación son diversos, según el eje que se elija. En cualquier caso hablamos de tareas y roles diferenciados. Si bien las herramientas utilizadas para fomentar la participación se reiteran en sus formas, a su vez se trata de procesos con cierta especificidad, no universalizables en su operatoria o implementación (aunque apunten a temas universales como la cultura, la cuestión social o el medio ambiente), ya que apuntan a un público específico y en particular porque cada una de ellas está inscrita en un proceso determinado.

Tampoco es universalizable el objetivo final de la convocatoria. Hemos visto importantes variaciones en este aspecto. Sin embargo puede hallarse un grupo de motivaciones para la implementación de estas políticas.

En primer lugar, se convoca para **augmentar la base de legitimidad de una política determinada**; más actores avalando explícitamente una política pública, lograrían que ésta sea aprobada por la sociedad gracias a



mayores apoyos. Esto lo podemos notar en el Consejo Consultivo del Consejo Federal de Educación o en el Foro de la Defensa Nacional. Implícitamente se reconoce que los canales existentes para fijar políticas (el Congreso de la Nación, los organismos de la Administración Pública Nacional) sufren de credibilidad frente a la sociedad para generar políticas y lograr consensos en la población. Los ciudadanos, las ciudadanas y los diversos grupos de la sociedad no sentirían que sus demandas están siendo representadas por los canales existentes, de allí la necesidad de abrir nuevos. Estos canales a su vez, comprometen en mayor o menor grado, a los participantes con las políticas de un gobierno.

En segundo lugar, ante situaciones donde la conflictividad social se muestra en alza, los espacios de participación se abren como un camino para **bajar la intensidad del conflicto**. El Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, es la mejor expresión de ese perfil. Al sumar a entidades gremiales y piqueteras protagonistas del conflicto y con algún grado de representación sobre las bases, la autoridad política encuentra locutores con quienes negociar en un marco institucional y, al mismo tiempo, los involucra en las decisiones políticas arribadas. La tensión entre incorporación y cooptación de actores sociales está presente en esta política y sólo un análisis profundo de cada caso puede revelar cuánto de estos dos aspectos ha primado

Tercero: la necesidad de **reconstituir la agenda de un sector, recepcionar y ordenar sus demandas**. Particularmente sensible en áreas conflictivas “nuevas”, los espacios de participación pueden orientar y ayudar a pactar la agenda de políticas públicas hacia el sector involucrado. Tal el caso de los Foros de la Sociedad Civil del INADI, pero también del Órgano Consultivo de la ANSES. Se trata en muchas ocasiones de sectores que han logrado autonomizar sus demandas respecto de otros reclamos presentes en la sociedad y conseguir algún tipo de prioridad por parte de los gobiernos. Desde luego, que se reciban las demandas no implica que ellas sean satisfechas, siquiera en el mediano plazo; significa, más que nada, que el Estado reconoce la existencia de algún grupo y está dispuesto a escuchar sus



propuestas.

Le siguen, sin establecer un orden de importancia, las instancias creadas como **mecanismos de control y transparencia**. Ese es el caso de las Audiencias Públicas vinculadas a los entes de control, cuya tarea se reparte entre elevar propuestas y ejercer algún tipo de control sobre los entes. Muchas organizaciones han hecho de la lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia de los actos de gobierno su razón de ser. Durante los '90, comenzaron a surgir los primeros espacios de control hacia el poder ejecutivo y, en menor medida, hacia el legislativo; al margen de las instancias propias del Estado, como la SIGEN o la Oficina Anticorrupción, se impulsaron algunas instituciones con participación de la sociedad civil, como las Audiencias Públicas. La convocatoria de los organismos o programas que abren espacios con estos fines no cuenta con la continuidad necesaria para su afianzamiento. En la lógica neoliberal, más que apuntar a la recepción de las demandas de la sociedad civil, se construían como instancias de control social sobre el poder político.

Finalmente, en quinto lugar, los espacios de participación buscan **mejorar la implementación de los programas**. Se piensan más específicamente como un recurso de gestión. Algunos, como el Tribunal Arbitral de la Subsecretaría de Defensa de la Competencia, la Junta de Representantes de las Bibliotecas Populares o los Consejos Consultivos y la Comisión Asesora Intersectorial Plan Remediar, apuntan directamente a la implementación de la política, pero no sólo en la lógica de la tercerización, desdibujando la injerencia y el rol estatal, sino que también en formas particulares de articulación entre Estado y sociedad, de nuevos modos de implementar las políticas asegurando “llegada” a ciertos sectores sociales o agilizando procesos que, por sistemas burocráticos algo obsoletos, ralentizan su implementación.

En suma, tal como muestra el siguiente cuadro, pueden identificarse cinco objetivos en los mecanismos de participación ciudadana detectados en las convocatorias de los organismos del Estado nacional.



Herramientas de consulta y participación en políticas públicas.

Dinámica en juego





Bibliografía

Caetano Gerardo (2001) "El MERCOSUR de la sociedad civil. Actores, redes y foros en el proceso de integración regional" en *Revista Argentina de Ciencia Política* N 5/6, Buenos Aires.

Cardarelli Graciela y Rosenfeld Mónica (1997) *Las Participaciones de la Pobreza. Proyectos y Programas Sociales*, Tramas Sociales, Paidós, Buenos Aires.

De Piero Sergio (2005) *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*, Paidós, Buenos Aires.

Fidyka Leopoldo (1995) *La Participación Comunitaria. Marco Constitucional de la República Argentina*, Ministerio del Interior, Buenos Aires.

Gaba Marta (2005) "Marco Normativo de la Participación Ciudadana", mimeo, Buenos Aires.

Gaba Marta (2001) "La participación ciudadana en la gestión de gobierno a través de audiencias públicas" en Publicado en: *Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad*, N° 6, abril, Buenos Aires.

García Américo (2008) "Privatización, regulación y participación de la sociedad civil", editado por CIRDECO Centro de Investigación de la Regulación y del Derecho del Consumidor, 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

Gordillo Agustín (1998): *Tratado de derecho administrativo. La defensa del usuario y del administrado*. Tomo 2, Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As.



INADI (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.

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.

INADI (2008b) *Hacia una Argentina sin Discriminación . Avances en la implementación del Plan Nacional contra la Discriminación*. Informe de Ostión del INADI: septiembre 2006- agosto 2007, Ministerio de Justicia, seguridad y derechos Humanos, Buenos Aires

Lloret Rodrigo (2006) *Participación social en la integración regional: el caso del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería*, FLACSO, Buenos Aires, Tesis de aprobación de la Maestría en Relaciones Internacionales.

Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (1999) *Guía de Programas Sociales Nacionales*, Bs. As.

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, Bs. As.

Leyes

Ley 419 (creación de la CONABIP)

Ley 12.954 (creación del Cuerpo de Abogados del Estado)

Ley 18.511 (Metrología Legal)

Ley 20.957 (Instituto del Servicio Exterior de la Nación)

Ley 22.802 (Lealtad Comercial)

Ley 23.114 (convocatoria al Congreso Pedagógico Nacional, 1984)

Ley 23.351 (de Bibliotecas Populares, 1986)

Ley 24.065 (Creación del ENRE,)



Ley 24.076 (Creación del ENARGAS,)
Ley 24.240 (Defensa del Consumidor)
Ley 25.065 (Protección sobre Tarjetas de Crédito)
Ley 26.606 (Nueva Ley Federal de Educación año 2006)

Decretos

Decreto del PEN N° 2098/87 (creación del Cuerpo de Agentes Gubernamentales)
Decreto del PEN N° 521/2002 (Creación de la CNC)
Decreto del PEN N° 543/2003 (Defensa democracia)
Decreto del PEN N° 1172/2003 (Acceso a la información)
Decreto del PEN N° 15/2005 (Consejos Consultivos Nacional de Políticas Sociales)
Decreto del PEN N° 1086/2005 (Plan Nacional contra la Discriminación)

Resoluciones

Secretaría de Cultura de la Nación 1040/2001
Consejo Federal de Educación 6/2007

Protocolo adicional al tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, Ouro Preto, 1994.
MERCOSUR GMC Resolución N° 68/1996
Páginas web

www.consumidor.gob.ar
www.enre.gob.ar
www.enargas.gob.ar
www.cnrt.gob.ar
www.conabip.gob.ar
www.mrecic.gob.ar
www.desarrollosocial.gob.ar
www.portaleducacion.gob.ar
www.mindef.gob.ar
www.mininterior.gov.ar
www.jus.gob.ar
www.msal.gob.ar
www.anses.gob.ar